

## Vooronderzoek bestuurlijke samenwerkingsvormen CSG Dingstede en Stad & Esch

**Rapport**  
**CSG Dingstede**  
**Stad & Esch**

BMC  
Oktober 2018  
K. Pit  
T.M.Y. Lie MSc  
Projectnummer: PO004318  
Correspondentienummer: AD180919

## Inhoud

|             |                                                            |    |
|-------------|------------------------------------------------------------|----|
| INHOUD      | 2                                                          |    |
| HOOFDSTUK 1 | INLEIDING EN LEESWIJZER                                    | 4  |
| 1.1         | Inleiding                                                  | 4  |
| 1.2         | Gezamenlijke ambitie voor het VO in Meppel en Diever       | 4  |
| 1.3         | Duurzaamheid van het scenario                              | 5  |
| 1.4         | Leeswijzer                                                 | 6  |
| HOOFDSTUK 2 | OPDRACHTFORMULERING DIE TEN GRONDSLAG LIGT AAN DIT RAPPORT | 7  |
| 2.1         | Stappen                                                    | 7  |
| 2.2         | Opdrachtformulering vooronderzoek                          | 8  |
| 2.3         | Tijdpad                                                    | 8  |
| HOOFDSTUK 3 | PROCESBESCHRIJVING: HOE IS DE OPDRACHT UITGEVOERD?         | 9  |
| 3.1         | Stappen in de uitvoering van het vooronderzoek             | 9  |
| HOOFDSTUK 4 | BEKNOPTE OMGEVINGSANALYSE                                  | 11 |
| 4.1         | Inleiding                                                  | 11 |
| 4.2         | Voedingsgebied                                             | 12 |
| 4.3         | Prognose                                                   | 13 |
| HOOFDSTUK 5 | BESTAANDE SAMENWERKINGS- VERBANDEN                         | 16 |
| 5.1         | SWV Passend Onderwijs                                      | 16 |
| 5.2         | Van Reest tot Linde                                        | 16 |
| 5.3         | Regiegroep VO Meppel                                       | 17 |
| HOOFDSTUK 6 | DE VIJF SCENARIO'S BESCHREVEN EN GEWOGEN                   | 18 |
| 6.1         | Toetsingskader                                             | 18 |
| 6.2         | 0-scenario                                                 | 19 |
| 6.3         | Bestuurlijke samenwerkingsovereenkomst                     | 19 |
| 6.4         | Personele unie                                             | 20 |
| 6.5         | Holding                                                    | 22 |
| 6.6         | Bestuurlijke fusie                                         | 24 |
| 6.7         | Bestuurlijke inrichting                                    | 25 |
| 6.8         | De scenario's afgezet tegen het toetsingskader             | 27 |

*In de scenario's wordt ervan uitgegaan dat er geen bestaande samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering plaatsvindt binnen Van Reest van Linde, om de scenario's zo objectief mogelijk te kunnen duiden en vergelijken.*

32

|                                                                                                                                                                                |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>6.9 Voor- en nadelen en toetsing aan de ondergrens</b>                                                                                                                      | <b>37</b> |
| <i>a. Continuïteit van het onderwijs</i>                                                                                                                                       | 37        |
| <i>b. Onderwijs-kwaliteit</i>                                                                                                                                                  | 37        |
| <i>c. Behoud van keuzemogelijk-heden voor leerlingen</i>                                                                                                                       | 37        |
| <i>a. Bevoegd-heden</i>                                                                                                                                                        | 38        |
| <i>b. Scholing</i>                                                                                                                                                             | 38        |
| <i>c. Uitwisseling van personeel</i>                                                                                                                                           | 38        |
| <i>Bij het beschrijven van de voor- en nadelen wordt voor dit onderdeel uitgegaan van een situatie waarin er nog geen samenwerking plaatsvindt binnen Van Reest Tot Linde.</i> | 39        |
| <i>Bij het beschrijven van de voor- en nadelen wordt voor dit onderdeel uitgegaan van een situatie waarin er nog geen samenwerking plaatsvindt binnen Van Reest Tot Linde.</i> | 40        |
| <i>a. Behoud van identiteit/ denominatie</i>                                                                                                                                   | 41        |
| <i>b. De profilering van het onderwijs in de regio</i>                                                                                                                         | 41        |
| HOOFDSTUK 7 CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN                                                                                                                                         | 45        |
| <b>7.1 Er wordt aanzienlijke krimp geprognosticeerd: niets doen is geen optie!</b>                                                                                             | <b>45</b> |
| <b>7.2 Samenwerkingsovereenkomst</b>                                                                                                                                           | <b>45</b> |
| <b>7.3 Personele unie</b>                                                                                                                                                      | <b>46</b> |
| <b>7.4 Holding</b>                                                                                                                                                             | <b>46</b> |
| <b>7.5 Bestuurlijke fusie</b>                                                                                                                                                  | <b>47</b> |
| <b>7.6 Welk scenario sluit volgens de bestuurders het beste aan bij de ambities?</b>                                                                                           | <b>47</b> |
| <b>7.7 Aanbevelingen</b>                                                                                                                                                       | <b>48</b> |

## Hoofdstuk 1 Inleiding en leeswijzer

### 1.1 Inleiding

De regio waarvan CSG Dingstede en Stad & Esch deel uitmaken krijgt de komende jaren te maken met een daling van het aantal leerlingen. Tegelijkertijd blijft de druk om hoogwaardig en gevarieerd onderwijs te bieden onverminderd hoog en dat geldt ook voor de ambitie van de beide scholen. Met het oog op de daling van het aantal leerlingen en de verantwoordelijkheid voor goed onderwijs hebben de bestuurders van CSG Dingstede en Stad & Esch de afgelopen periode verkend of samenwerking wellicht mogelijkheden biedt om betere antwoorden te vinden voor het onderwijs in Meppel en Diever. Deze verkennende gesprekken hebben geresulteerd in een opdracht voor een vooronderzoek naar bestuurlijke samenwerkingsvormen tussen de beide besturen. Dit rapport is de uitwerking van dit onderzoek en geeft antwoord op de vraag of samenwerking tussen CSG Dingstede en Stad & Esch:

1. een oplossing kan bieden voor de daling van de leerlingenaantallen in de regio en bijbehorende gevolgen;
2. meer mogelijkheden biedt om kwalitatief goed voortgezet onderwijs te behouden in Meppel en Diever en verdergaande ambities voor het onderwijs in de regio te realiseren.

### 1.2 Gezamenlijke ambitie voor het VO in Meppel en Diever

De bestuurders van CSG Dingstede en Stad & Esch zien het, tegen de achtergrond van de dalende leerlingenaantallen, als hun maatschappelijke verantwoordelijkheid om het voortgezet onderwijs in Meppel en omstreken te versterken. Beide bestuurders zijn van mening dat zij als gevolg van de krimp te klein worden om te kunnen voldoen aan de eisen van de overheid en de samenleving om de kwaliteit blijvend te borgen. Kwaliteit wordt gezien vanuit het perspectief van het onderwijs en goed geschoolde en professionele medewerkers. Het onderwijs is uitdagend, bereidt leerlingen voor op de arbeidsmarkt en hun plek in de samenleving en vraagt om eigentijdse voorzieningen. Om goede professionals te behouden is er veel aandacht voor ontwikkeling en duurzame inzetbaarheid. Door gezamenlijk op te trekken zien de bestuurders kansen om goed onderwijs in de regio te borgen en samen te werken aan een extra kwaliteitsslag in het onderwijs. Over de uitvoering van deze publieke taak leggen de bestuurders verantwoording af.

De aanwezigheid van goed en aantrekkelijk voortgezet onderwijs in de regio is betekenisvol vanuit de volgende perspectieven:

- (Toekomstige) ouders en leerlingen: Het behoud van voldoende keuzemogelijkheden, zodat leerlingen thuisnabij onderwijs kunnen volgen op niveau en met een toekomstperspectief dat bij hen past. Om dit mogelijk te maken moet er een voldoende breed en verrijkt aanbod (naast het brede aanbod in schoolsoorten bijvoorbeeld ook Technasium, digitalisering van het onderwijs en kunst- en cultuuronderwijs) aanwezig zijn in de regio.
- Aantrekkelijk werkgeverschap: De bestuurders zijn van mening dat zij gezamenlijk meer te bieden hebben voor medewerkers. Het gaat hier om het perspectief op arbeidsmobiliteit, doorstroom en loopbaanontwikkeling, maar ook om het voorkomen van onnodig kleine aanstellingen.

Daarnaast bieden gezamenlijke professionaliseringstrajecten veel mogelijkheden voor ontwikkeling en vernieuwing in het onderwijs.

- Scholen met een duidelijke identiteit en profilering: Juist door bestuurlijke samenwerking blijft het volgens de bestuurders mogelijk om op schoolniveau onderscheid te maken. De scholen behouden hun eigen identiteit en profilering. Op die manier worden ook de keuzemogelijkheden van leerlingen in de regio geborgd.
- Verbinding met de samenleving: Beide bestuurders vinden het van belang om vanuit het onderwijs de verbinding met de samenleving te leggen, van lokaal tot globaal. Zowel de scholen als de samenleving zijn daarbij gebaat.

Bestuurlijke samenwerking moet volgens de bestuurders bijdragen aan het realiseren van bovenstaande perspectieven.

### 1.3 Duurzaamheid van het scenario

De samenwerking tussen CSG Dingstede en Stad & Esch dient niet alleen op korte termijn een passend antwoord te zijn op de daling van het aantal leerlingen in de regio, maar moet ook voor de lange termijn verantwoord zijn.

De bestuurders is gevraagd wat zij verstaan onder duurzaamheid. Zij beogen met bestuurlijke samenwerking te anticiperen op de verwachte krimp en te voorzien in de behoeften van huidige en toekomstige leerlingen en ouders in de regio.

De ambitie is om de kwaliteit van het onderwijs te garanderen en gevarieerde keuzemogelijkheden voor ouders en leerlingen te bieden. Het gaat hierbij niet alleen om het aanbod aan schoolsoorten en profielen, maar ook om het extra aanbod dat door de scholen kan worden verzorgd. Scholen staan elk op een eigen manier bekend in de omgeving. Het behoud van een eigen profiel en identiteit op schoolniveau is van belang.

Met goed werkgeverschap profileren de schoolbesturen zich als onderscheidende werkgevers die een stimulerende werkomgeving bieden voor onderwijs-professionals. Goede opleiding en scholing op maat, facilitering van medewerkers en een veilige werkomgeving maken daarvan deel uit.

De beide besturen behoren (gezamenlijk) voldoende financiële ruimte en flexibiliteit te hebben om te investeren in goed onderwijs en om risico's als gevolg van (tijdelijk) teruglopende leerlingenaantallen tijdig en verantwoord op te vangen. Een financieel gezonde organisatie is daarmee een voorwaarde voor goed onderwijs.

Problemen als gevolg van de krimp moeten structureel worden opgevangen door de bestuurlijke samenhang. Te denken valt aan leerlingenfluctuaties, kwalitatieve en kwantitatieve frictie, financiële continuïteit, kwaliteit van ondersteuning.

Duurzaamheid houdt in dat door de krachten te bundelen gemakkelijker kan worden ingespeeld op veranderingen in de toekomst. Door bestuurlijke samenwerking zijn de besturen beter in staat om met onverwachte ontwikkelingen om te gaan. De versterking van zowel de interne als de externe bestuurskracht speelt hierin een belangrijke rol.

Op basis van het bovenstaande hebben wij voor de duurzaamheid van de te onderzoeken scenario's zeven criteria geformuleerd waaraan de duurzaamheid zal worden getoetst. We hebben deze criteria ondergebracht in tabel 1.1.

*Tabel 1.1 duurzaamheid van het scenario*

| <b>Duurzaamheid van het scenario</b>                                                          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| Het voorzien in behoeften van huidige en toekomstige leerlingen en ouders                     |
| Goede onderwijskwaliteit en een extra kwaliteitsslag                                          |
| Voldoende keuzemogelijkheden in een gevarieerd aanbod                                         |
| Goed werkgeverschap                                                                           |
| Financiële gezondheid van de organisatie                                                      |
| Samenwerking als structurele oplossing voor de krimpproblematiek                              |
| Duurzaamheid betekent dat gemakkelijker kan worden ingespeeld op veranderingen in de toekomst |

## 1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de opdracht voor dit vooronderzoek beschreven en in hoofdstuk 3 volgt een beschrijving van het proces. Hoofdstuk 4 beschrijft de besluitvormingsprocedure en de medezeggenschap. In hoofdstuk 5 wordt vervolgens een beknopte omgevingsanalyse gepresenteerd; hierin komen de leerlingenaantallen, voedingsgebieden en prognoses aan bod. Hoofdstuk 6 beschrijft de samenwerkingsconstructies waarvan CSG Dingstede en Stad & Esch deel uitmaken. In hoofdstuk 7 worden vervolgens vijf scenario's beschreven en gewogen aan de hand van een toetsingskader dat bij de start van het vooronderzoek is opgesteld. In het laatste hoofdstuk beschrijven we de conclusies en aanbevelingen die samen met de bestuurders zijn geformuleerd.

## Hoofdstuk 2 Opdrachtformulering die ten grondslag ligt aan dit rapport

De bestuurders van CSG Dingstede en Stad & Esch zien met het oog op de verwachte krimp in deze regio en hun verantwoordelijkheid voor goed onderwijs mogelijkheden om zich gezamenlijk te versterken. De vraag is of samenwerking tussen deze twee besturen:

1. een oplossing kan bieden voor de daling van het aantal leerlingen in de regio en bijbehorende gevolgen;
2. meer mogelijkheden biedt om kwalitatief goed voortgezet onderwijs (verder: VO) te behouden in Meppel en Diever en verdergaande ambities voor het onderwijs in de regio te realiseren.

Samen met de Raad van Beheer van CSG Dingstede en de Raad van Toezicht van Stad & Esch is een opdrachtformulering voor een vooronderzoek naar bestuurlijke samenwerkingsvormen vastgesteld. De twee bestuurders hebben BMC Advies de opdracht gegeven om dit vooronderzoek uit te voeren. Onderstaand worden de stappen beschreven.

### 2.1 Stappen

1. Er wordt een vooronderzoek uitgevoerd naar mogelijke bestuurlijke samenwerkingsvormen (scenario's) tussen CSG Dingstede en Stad & Esch met het oog op:
  - a. de gevolgen van de daling van het aantal leerlingen de komende jaren voor het VO in de regio en
  - b. de wensen en ambities die de beide besturen hebben ten aanzien van het VO in de regio.

Nadrukkelijk is gesteld dat het in de eerste plaats gaat om het belang van de toekomstige VO-leerlingen in Meppel en Diever en daarvan afgeleid het belang van de medewerkers van CSG Dingstede en Stad & Esch.

2. Het vooronderzoek start voor de zomervakantie (2018) met het in beeld brengen van de mogelijke samenwerkingsvormen (scenario's). Behalve de samenwerkingsvormen wordt ook het zogenoemde 0-scenario in beeld gebracht: wat gebeurt er als er niet of nauwelijks wordt samengewerkt? Van elke samenwerkingsvorm worden de mogelijkheden en beperkingen in beeld gebracht. De investering die hiervoor van de bestuurders wordt gevraagd is beperkt tot één of twee gesprekken over de wensen die leven bij de beide bestuurders ten aanzien van het vooronderzoek en op welke aspecten de scenario's getoetst dienen te worden. Het laatstgenoemde vormt input voor een toetsingskader, dat wordt gehanteerd in het vooronderzoek.
3. De opbrengsten van het vooronderzoek worden verbonden met de uitkomsten van de eerder uitgevoerde data-analyse en vastgelegd in een werkdocument.
4. Op basis van het werkdocument wordt, na de zomervakantie, door de bestuurders een voorkeursscenario gekozen en verantwoord. De mogelijkheid bestaat ook om een keuze te maken voor een gefaseerde opbouw van de samenwerking. Hiermee wordt het vooronderzoek afgerond.
5. De uiteindelijke keuze kan daarna nader uitgewerkt worden in een zogenoemd haalbaarheidsonderzoek: is het gewenste scenario ook

daadwerkelijk haalbaar (beantwoordt het aan de ambities, biedt het de gewenste oplossingen en kan het rekenen op de steun van toezicht en medezeggenschap en is het organisatorisch en financieel te realiseren)?

## 2.2 Opdrachtformulering vooronderzoek

De opdracht luidt als volgt:

*Breng alle mogelijke bestuurlijke samenwerkingsvormen tussen CSG Dingstede en Stad & Esch in beeld en geef van elke samenwerkingsvorm, inclusief het zogenoemde 0-scenario, duidelijk de mogelijkheden en beperkingen aan voor de regio Meppel en Diever aan de hand van een vastgesteld toetsingskader. Betrek hierbij in ieder geval:*

- *de gevolgen van de daling van het aantal leerlingen de komende jaren;*
- *de wensen en ambities van de beide besturen betreffende de toekomst van het VO in de regio;*
- *reeds bestaande vormen van samenwerking tussen beide besturen en/of met andere partners.*

## 2.3 Tijdpad

De uitvoering van het vooronderzoek is gestart in mei 2018. Na de zomer maken de bestuurders een zorgvuldige en verantwoorde keuze uit de mogelijke samenwerkingsvormen. De inhoud van het vooronderzoek en de bestuurlijke keuze wordt voor de herfstvakantie van 2018 gedeeld in de Raad van Toezicht van Stad & Esch, de Raad van Beheer van CSG Dingstede en de beide medezeggenschapsorganen.

Afhankelijk van de uitkomst en de standpunten van de Raad van Toezicht van Stad & Esch, de Raad van Beheer van CSG Dingstede en de medezeggenschapsorganen kan het voorkeursscenario vervolgens nader uitgewerkt worden in een haalbaarheidsonderzoek.

## Hoofdstuk 3 Procesbeschrijving: hoe is de opdracht uitgevoerd?

Op 14 mei 2018 is met het vaststellen van de opdrachtformulering de start van het vooronderzoek gemarkeerd. De bestuurders, Hannie Hofland en Peter de Visser, zijn gezamenlijk opdrachtgever van het vooronderzoek. Het vooronderzoek is uitgevoerd door Klaas Pit en Tammy Lie van BMC.

### 3.1 Stappen in de uitvoering van het vooronderzoek

Op 5 juni hebben de twee bestuurders een heiochtend georganiseerd met als doel om elkaar te informeren over de strategische koers van ieders bestuur en om elkaars organisaties beter te leren kennen.

Op 12 en 13 juni vonden er telefonische interviews met de beide bestuurders plaats. De volgende vragen zijn in dit gesprek aan de orde geweest:

1. Welke wensen en ambities heb je voor het VO in de regio? Hoe denk je dat de andere bestuurder hier tegenover staat? Waar zitten de overeenkomsten en verschillen?
2. Wat moet de bestuurlijke samenwerking (uiteindelijk) opleveren en is hierin een fasering denkbaar (of misschien zelfs wel wenselijk)?
3. Zijn er uitkomsten van het vooronderzoek denkbaar die niet kunnen rekenen op steun voor bestuurlijke samenwerking? Zo ja, welke? (Wat is echt niet bespreekbaar/acceptabel?)
4. Wat vind je belangrijk om in het geval van bestuurlijke samenwerking te behouden vanuit de eigen organisatie? Maak hierbij onderscheid tussen drie niveaus:
  - a. bestuur (inclusief ondersteuning)
  - b. school
  - c. medewerkers
5. Heb je op voorhand een voorkeur voor een bestuurlijke samenwerkingsvorm? Zo ja, waarom deze vorm?
6. Welke invloed heeft/welke rol speelt op dit moment de onzekerheid over de bestuurlijke continuïteit op CSG Dingstede en op welke wijze hebben we daar rekening mee te houden?
7. Het voorkeursscenario moet een duurzame oplossing bieden voor de dalende leerlingenaantallen; wat versta je onder duurzaamheid?

In deze gesprekken zijn verder de bouwstenen voor het toetsingskader geïnventariseerd.

De uitkomsten van deze gesprekken en de aanzet voor het toetsingskader zijn met de twee bestuurders besproken op 18 juni en vervolgens gedeeld met de Raad van Beheer van CSG Dingstede en de Raad van Toezicht van Stad & Esch in een gezamenlijke bijeenkomst op 26 juni. Zowel de toezichthouders als de bestuurders hebben een prioritering in de onderdelen uit het toetsingskader aangebracht. Deze prioritering wordt meegenomen in de conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 8).

Op 6 juli heeft er een telefonisch interview plaatsgevonden met de kwartiermaker van de samenwerking *Van Reest tot Linde*, Hugo van der Vlist. Het doel van dit gesprek was om meer inzicht te krijgen in de samenwerking tussen CSG Dingstede, Stad & Esch en de scholen die vallen onder de Stichting Samenwerking Voortgezet Onderwijs Steenwijk Wolvega in Steenwijk en Wolvega waaraan op dit moment wordt gewerkt.

Voor de zomervakantie is het eerste concept van het vooronderzoek gedeeld en besproken met de beide bestuurders. In de periode tot halverwege oktober is het eerste concept afgerond en verwerkt tot deze rapportage van het vooronderzoek. De hoofdlijnen van deze rapportage zijn informatief gedeeld met de Raad van Beheer van CSG Dingstede en de Raad van Toezicht van Stad & Esch in een gezamenlijke bijeenkomst op 1 oktober en met de beide medezeggenschapsorganen op 17 oktober.

## Hoofdstuk 4 Beknopte omgevingsanalyse

### 4.1 Inleiding

In de gemeenten Meppel en Westerveld wordt door CSG Dingstede en Stad & Esch op zes vestigingen VO aangeboden. In onderstaande overzichten staat per bestuur voor de vestigingen in de regio Meppel en omstreken het BRIN-nummer, de gemeente, de denominatie en de schoolsoorten die worden aangeboden weergegeven. In het rapport *Een cijfermatig beeld van de regio Meppel e.o.* van januari 2018 is een uitgebreide omgevingsanalyse gepresenteerd. Het totale aantal leerlingen wijkt in dit hoofdstuk enigszins af, omdat in het bovengenoemde rapport alle VO-vestigingen in Meppel zijn meegenomen.

#### Stichting Onderwijsgroep ZW-Drenthe (41636)

Stichting Onderwijsgroep ZW-Drenthe (Stad & Esch) heeft vijf vestigingen voor VO, waarvan één in Westerveld en de overige vier in Meppel.

Tabel 4.1 Vestiging Stichting Onderwijsgroep ZW-Drenthe in Meppel en omstreken

| Vestiging                    | BRIN   | Gemeente   | Denominatie | Schoolsoort(en)            |
|------------------------------|--------|------------|-------------|----------------------------|
| Stad & Esch Praktijkschool   | 19TQ00 | Meppel     | Openbaar    | PrO                        |
| Stad & Esch Lyceum           | 25CL00 | Meppel     | Openbaar    | VBO/MAVO/HAVO/VWO          |
| Stad & Esch Beroepen-college | 25CL01 | Meppel     | Openbaar    | VBO/MAVO                   |
| Stad & Esch Diever           | 25CL03 | Westerveld | Openbaar    | VBO/MAVO/HAVO <sup>1</sup> |
| Stad & Esch Meppel VSO       | 25CL04 | Meppel     | Openbaar    | VSO                        |

#### Stichting voor P.C.V.O. voor Meppel en omgeving (50182)

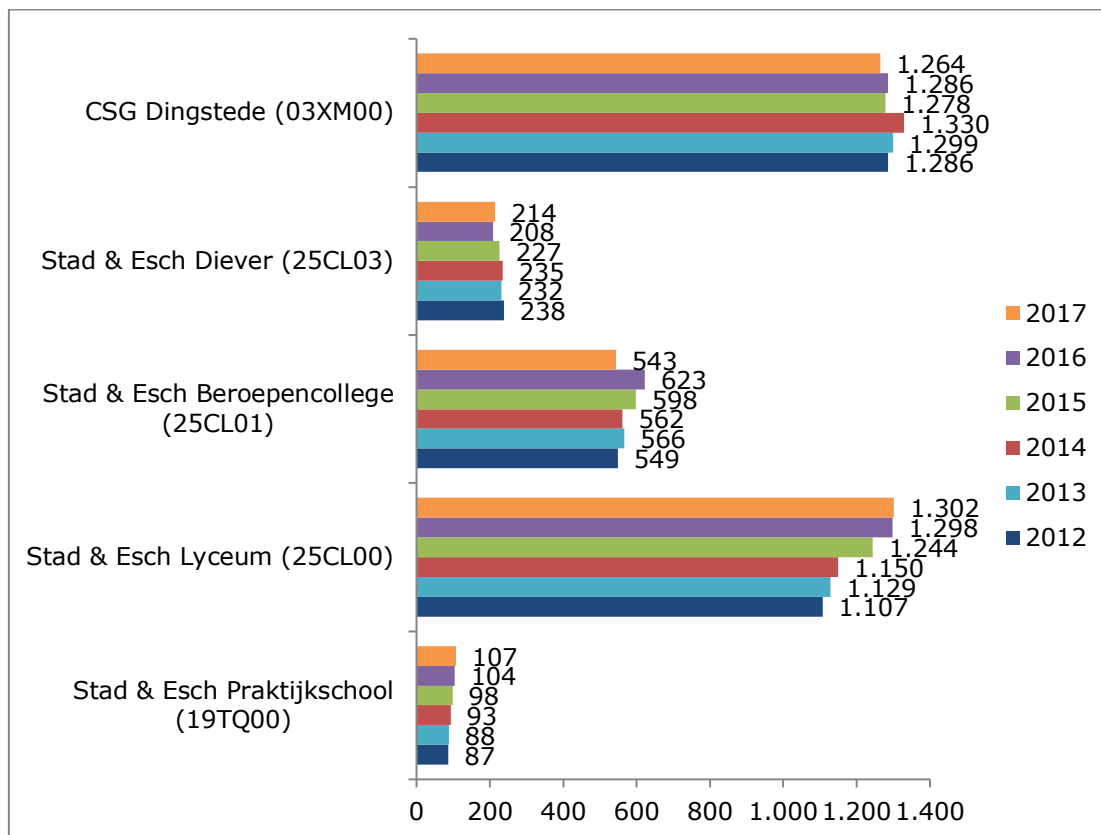
Stichting voor P.C.V.O. voor Meppel en omgeving (CSG Dingstede) heeft één vestiging in Meppel en omstreken.

Tabel 4.2 Vestiging Stichting voor P.C.V.O. voor Meppel en omgeving in Meppel en omstreken.

| Vestiging     | BRIN   | Gemeente | Denominatie             | Schoolsoort(en) |
|---------------|--------|----------|-------------------------|-----------------|
| CSG Dingstede | 03XM00 | Meppel   | Protestants-christelijk | MAVO/HAVO/VWO   |

In figuur 4.1 wordt de ontwikkeling van het aantal leerlingen sinds 2012 weergegeven. In 2017 volgen in totaal 3.430 leerlingen onderwijs op de vijf vestigingen van de beide besturen.

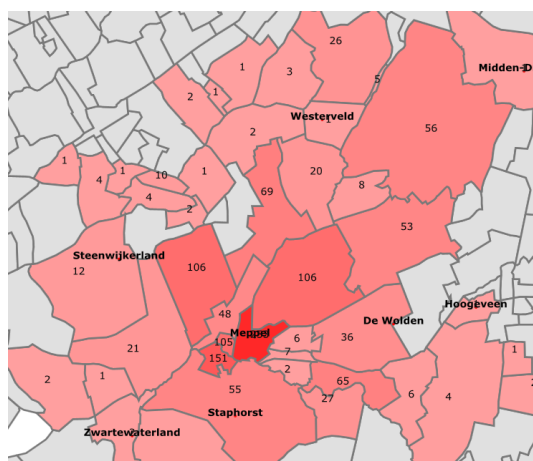
<sup>1</sup> Stad & Esch Diever biedt naast deze schoolsoorten ook VWO in de onderbouw aan.



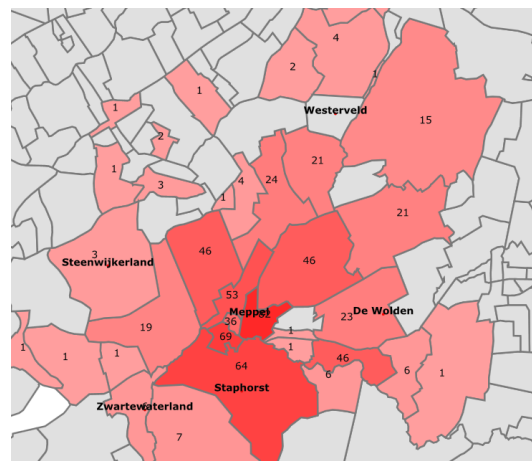
Figuur 4.1 Leerlingenaantallen per vestiging CSG Dingstede en Stad & Esch (2012-2017)

## 4.2 Voedingsgebied

In de figuren 4.2a tot en met 4.2e worden de voedingsgebieden van de afzonderlijke vestigingen weergegeven.



Figuur 4.2a Stad & Esch Lyceum (25CL00)



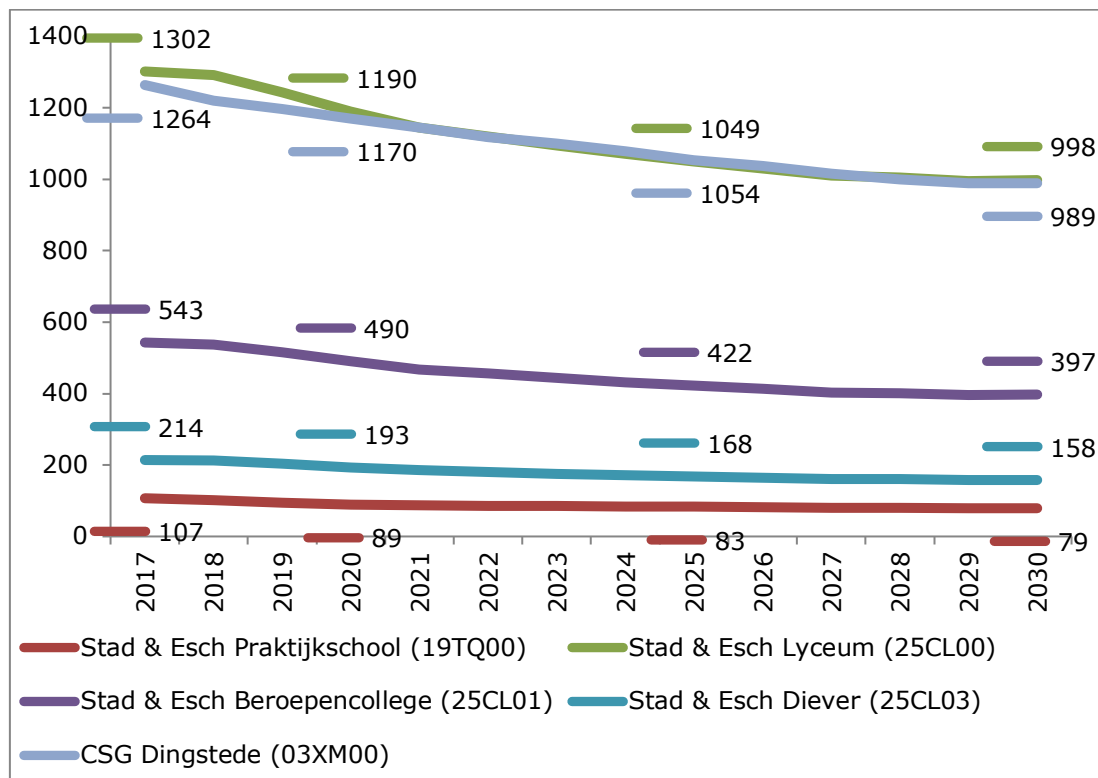
Figuur 4.2b Stad & Esch Beroepencollege (25CL01)



Voor dit onderzoek is gebruikgemaakt van reeds beschikbare prognoses die zijn opgesteld door DUO<sup>2</sup>. Leerlingenprognoses worden gebaseerd op informatie die op enig moment bekend is. In de door ons gehanteerde DUO-prognose zijn de telgegevens van 1 oktober 2016 gebruikt voor de prognoses vanaf 2017, door BMC gecorrigeerd op basis van de leerlingentelling 1 oktober 2017<sup>3</sup>. Voor het jaar 2017 zijn de werkelijk getelde aantallen gebruikt.

<sup>3</sup> De rekenmethode die hiervoor is gehanteerd is afgestemd met DUO en bestaat uit het toepassen van de absolute daling van de leerlingenaantallen op de meest actuele leerlingenaantallen (1 oktober 2017).

Omdat prognoses worden gebaseerd op historische informatie<sup>4</sup>, zijn onvoorziene ontwikkelingen in de toekomst er niet in verwerkt. Naarmate de prognose betrekking heeft op jaren die verder in de toekomst liggen, neemt het aantal onvoorziene ontwikkelingen die niet in de prognose zijn meegenomen toe. De onzekerheid over de betrouwbaarheid van het geprognosticeerde leerlingenaantal neemt dus toe naarmate het jaar verder in de toekomst ligt. Daarnaast gaan prognoses uit van ongewijzigd beleid. In onderstaande figuur (4.3) is de daling van het aantal leerlingen per vestiging weergegeven voor de periode tot en met 2030.



Figuur 4.3 Leerlingenprognoses per vestiging CSG Dingstede en Stad & Esch (2017-2030)

In tabel 4.3 wordt de prognose weergegeven als procentuele daling ten opzichte van 2017.

<sup>4</sup> De prognoses zijn gebaseerd op de volgende drie informatiebronnen: Leerlingen en hun kenmerken, het voedingsgebied, bevolkingscijfers. Bij de berekening van prognoses wordt uitgegaan van de demografische ontwikkeling, het marktaandeel eerstejaarsleerlingen van scholen op basis van postcodegebieden (voedingsgebied) en de instroom van eerstejaarsleerlingen, en doorstroomkansen naar opeenvolgende jaren van leerlingen.

*Tabel 4.3 Prognose aantal leerlingen CSG Dingstede en Stad & Esch 2017-2030 in cijfers en als procentuele daling ten opzichte van 2017 per vestiging*

|                                      | 2017  | 2020  |        | 2025  |        | 2030  |        |
|--------------------------------------|-------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|
| Stad & Esch Praktijkschool (19TQ00)  | 107   | 89    | -16,8% | 83    | -22,4% | 79    | -26,2% |
| Stad & Esch Lyceum (25CL00)          | 1.302 | 1.190 | -8,6%  | 1.049 | -19,4% | 998   | -23,3% |
| Stad & Esch Beroepencollege (25CL01) | 543   | 490   | -9,8%  | 422   | -22,3% | 397   | -26,9% |
| Stad & Esch Diever (25CL03)          | 214   | 193   | -9,8%  | 168   | -21,5% | 158   | -26,2% |
| CSG Dingstede (03XM00)               | 1.264 | 1.170 | -7,4%  | 1.054 | -16,6% | 989   | -21,8% |
| <b>Totaal</b>                        | 3.430 | 3.132 | -8,7%  | 2.776 | -19,1% | 2.621 | -23,6% |

## Hoofdstuk 5 Bestaande samenwerkingsverbanden

### 5.1 SWV Passend Onderwijs

Met de Wet Passend Onderwijs (WPO, 1 augustus 2014) is de oprichting van samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs (SWV's) door schoolbesturen in Nederland geregeld. Volgens deze wet zijn schoolbesturen en SWV's gezamenlijk verantwoordelijk voor een samenhangend en sluitend geheel van voorzieningen voor extra ondersteuning (dekkend netwerk) voor *alle leerlingen in de regio*. Voor schoolbesturen en SWV's geldt een zorgplicht: alle leerlingen moeten verzekerd zijn van een ononderbroken ontwikkelingsproces in een 'thuisnabije' omgeving.

Beide besturen en hun scholen maken samen met zeven andere besturen deel uit van Samenwerkingsverband VO 22.03. Het Samenwerkingsverband Passend Onderwijs VO 22.03 wil onderwijs bieden aan iedere leerling in de regio Meppel, Hogeveen en Steenwijk, en dat onderwijs moet passen bij wat de leerling wil en kan. Binnen het reguliere voortgezet onderwijs – en als dat nodig is ook in het voortgezet speciaal onderwijs – bieden de scholen daarom gedifferentieerd onderwijs aan.

Passend onderwijs en een dekkend netwerk op school en binnen de afdelingen (Meppel, Hogeveen en Steenwijk) vormen een kerntaak van het samenwerkingsverband. Hierbij ligt de focus op het leren van elkaar, de verdere professionalisering van de docent en de samenwerking met de gemeenten en andere ketenpartners. In april 2018 zijn de strategische ambities van het samenwerkingsverband in een nieuw ondersteuningsplan vastgelegd voor de komende vier jaar.

### 5.2 Van Reest tot Linde

Samenwerking op het gebied van ondersteunende diensten ten behoeve van kwaliteit en doelmatige besteding van middelen

In 2016 zijn CSG Dingstede, Stad & Esch, CSG Eekeringe uit Steenwijk en SVO Wolvega/Steenwijk<sup>5</sup> een onderzoek gestart naar mogelijke samenwerking op het gebied van ondersteunende diensten met als doel om (nog) meer kwaliteit en mogelijke besparingen te realiseren. Dit met in gedachten de verwachte krimp en het zoeken naar mogelijkheden om hun middelen zo veel mogelijk direct voor het onderwijs in te zetten. Deze samenwerking wordt *Van Reest tot Linde* genoemd.

In april 2018 is de samenwerking, inmiddels tussen drie besturen, vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. De drie schoolorganisaties voor VO werken samen op het gebied van (onderwijs)ondersteunende diensten, zoals: ICT, inkoop, financiële, personele en leerlingenadministratie.

De scholen hanteren een groeimodel waarmee geleidelijk aan meer medewerkers uit ondersteunende functies ten behoeve van de samenwerking worden ingezet.

Krimp als groeimodel

---

<sup>5</sup> De twee laatstgenoemde besturen zijn per 1 januari 2018 gefuseerd: Stichting Samenwerking Voortgezet Onderwijs Steenwijk Wolvega.

De bestuurders willen nauw samenwerken op het gebied van de ondersteunende diensten met het oog op kwaliteit, 'ontzorgen', besparingen in verband met de krimp en een geringere kwetsbaarheid. Middelen moeten optimaal aan het onderwijs i.c. aan de leerlingen ten goede komen. Afgesproken is om de onderwerpen waaraan gewerkt wordt geleidelijk in de organisatie te laten 'indalen'. De eindsituatie is dus nog niet bekend en kan leiden tot verschillende vormen van samenwerking. Om die reden wordt gesproken van een groeimodel. De samenwerking richt zich op onderstaande zaken, die zich in verschillende ontwikkelstadia bevinden:

- samenwerking bij vacatures en doorgroeien van docenten en medewerkers uit de ondersteunende dienst;
- de inrichting en benodigde harmonisatie van de administratieve, personele en financiële ondersteunende processen in AFAS;
- leerlingenadministratie;
- uitwisseling van expertise en collegiale consultatie;
- ICT;
- actuele onderwerpen i.c. producten waaraan gewerkt wordt (zoals privacy en cao);
- gezamenlijke inkoop en aanbesteding (bijv. voor schoonmaak, zonnepalen in het kader van duurzaamheid en op termijn leermiddelen);
- SIVON: de scholen voor PO en VO hebben een coöperatie opgericht waar beide besturen lid van zijn, voor gezamenlijke inkoop op het gebied van internet, data en Wi-Fi;
- een gedeelde technische dienst voor aanpassingen, onderhoud en beheer van de gebouwen (op termijn).

### 5.3 Regiegroep VO Meppel

De regio Meppel en omstreken (de gemeenten Meppel en Westerveld) krijgt de komende jaren te maken met een daling van het aantal leerlingen; naar verwachting zal het aantal onderwijsvolgende leerlingen in de twee gemeenten tussen nu en 2030 met 22% dalen. De vier besturen in de regio Meppel en omstreken – CSG Dingstede, het Greijdanus College, Stad & Esch en Terra – zijn sinds het begin van het schooljaar 2017-2018 met elkaar in gesprek over de (gevolgen van de) terugloop van de leerlingenaantallen in de regio en de gezamenlijke aanpak hiervan, met als doel behoud en versterking van ambitieus, uitdagend en toekomstbestendig VO in de regio. De vier besturen willen daarvoor een inhoudelijke onderwijsagenda opstellen, zodat iedere leerling in de regio ook op langere termijn het onderwijs kan krijgen dat hij of zij wenst of nodig heeft.

Het verkennen van de samenwerking heeft geleid tot twee trajecten:

1. dit vooronderzoek, waarin bestuurlijke samenwerking tussen CSG Dingstede en Stad & Esch wordt verkend;
2. een werkagenda voor het VMBO: Stad & Esch, Terra, het Greijdanus College en CSG Dingstede verkennen de samenwerking in het beroepsgerichte onderwijs. Deze agenda richt zich op uitwisseling van vakken en gezamenlijk gebruik van onderwijsvoorzieningen met als doel om voor de leerlingen zo veel mogelijk keuzemogelijkheden in het beroepsgerichte VMBO te behouden. Ook de gemengde en theoretische leerwegen worden bij dit onderzoek betrokken.

## Hoofdstuk 6 De vijf scenario's beschreven en gewogen

In dit hoofdstuk staan de vijf scenario's voor bestuurlijke samenwerking en het toetsingskader dat wordt gebruikt voor de toetsing van deze scenario's beschreven. De scenario's zijn beschreven en vergeleken als 'kale' samenwerkingsvormen. Vervolgens hebben we de scenario's uitgewerkt op basis van de onderdelen uit het toetsingskader, hebben we de voor- en nadelen beschreven en aangegeven in welke mate het scenario voldoet aan de ondergrens.

### 6.1 Toetsingskader

In onderstaande tabel staat het toetsingskader beschreven dat is gebruikt voor de toetsing van de vijf scenario's. Het toetsingskader bestaat uit zes onderdelen: onderwijs, personeel, bedrijfsvoering, profilering, interne en externe bestuurskracht en inspelen op nieuwe ontwikkelingen. Deze onderdelen zijn leidend in het verkennen van de scenario's en het komen tot een voorkeursscenario. De onderdelen zijn nader uitgewerkt in aspecten. Per aspect zijn de scenario's op hoofdlijnen beschreven. Vervolgens zijn de onderdelen uitgewerkt in voor- en nadelen en is aangegeven in welke mate het scenario voldoet aan de ondergrens.

Tabel 6.1 Toetsingskader

| Toetsingskader                                   | Toelichting/ondergrens                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Onderwijs                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| a. Continuïteit van het onderwijs                | Het garanderen van een breed onderwijsaanbod (van Pro tot gymnasium inclusief VSO) in Meppel en omstreken.                                                                                                                                                                              |
| b. Onderwijskwaliteit                            | De basiskwaliteit van het onderwijs is voldoende en een gezamenlijke kwaliteitsslag is mogelijk.                                                                                                                                                                                        |
| c. Behoud van keuzemogelijkheden voor leerlingen | Er blijft voor leerlingen keuze uit scholen met een onderscheidend profiel (onderwijskundig en levensbeschouwelijk). Daarnaast zijn er verschillende beroepsgerichte profielen met bijbehorende uitstroommogelijkheden. De keuze om gebruik te maken van elkaars aanbod wordt mogelijk. |
| 2. Personeel                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| a. Bevoegdheden                                  | Het personeel is bevoegd om het volledige aanbod te verzorgen.                                                                                                                                                                                                                          |
| b. Scholing                                      | Medewerkers krijgen voldoende mogelijkheden voor scholing en professionalisering.                                                                                                                                                                                                       |
| c. Uitwisseling van personeel                    | Uitwisseling van personeel tussen beide besturen is mogelijk, mede om leerlingenfluctuaties op te vangen. Er wordt ingegaan op arbeids-overeenkomsten, detacheringsmogelijkheden en gedeeld werkgeverschap.                                                                             |

|                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>3. Bedrijfsvoering</b>                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| a. Gezonde bedrijfsvoering en doelmatige besteding van middelen (efficiëntie)                | Er wordt ingegaan op de bedrijfsvoering en mogelijkheden om middelen over te hevelen en mogelijkheden om personeel en diensten uit te wisselen en te delen, inclusief btw-vrijstelling. De scenariokeuze moet bijdragen aan een doelmatige besteding van middelen.                                                             |
| b. Betekenis van het scenario in relatie tot de samenwerking Van Reest tot Linde             | Er wordt ingegaan op de consequenties van ieder scenario voor <i>Van Reest tot Linde</i> .                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>4. Profilerings</b>                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| a. Behoud van identiteit/denominatie                                                         | Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen schoolniveau en stichtingsniveau. Behoud van de eigen identiteit op schoolniveau is een voorwaarde.                                                                                                                                                                                   |
| b. De profilering van het onderwijs in de regio                                              | Hoe onderscheiden de scholen van CSG Dingstede en Stad & Esch zich ten opzichte van het onderwijs in de regio in ieder scenario? De profilering van het onderwijs dient gebaat te zijn bij de scenariokeuze.                                                                                                                   |
| 5. Interne en externe bestuurskracht                                                         | Dit wordt gezien vanuit de governance driehoek toezicht, bestuur en medezeggenschap en is gericht op het versterken van de interne bestuurskracht.<br>Daarnaast richt externe bestuurskracht zich op de bestuurlijke invloed richting externe partners. De scenariokeuze moet bijdragen aan versterking van de bestuurskracht. |
| 6. Inspelen op ontwikkelingen: bijv. technisch onderwijs, nieuwe leerweg, nieuwe bekostiging | Per scenario wordt ingegaan op de mogelijkheden van de besturen om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen die mogelijk vragen om flexibiliteit en wendbaarheid van de organisatie(s) of hogere eisen stellen aan de besturen. De scenariokeuze moet hieraan bijdragen.                                                          |

## 6.2 0-scenario

Voor de volledigheid wordt er in dit vooronderzoek ook een 0-scenario opgenomen. Hiermee wordt bedoeld: een scenario waarbij de twee besturen geen bestuurlijke samenwerking aangaan. De samenwerking zoals beschreven in hoofdstuk 5 blijft ongewijzigd.

## 6.3 Bestuurlijke samenwerkingsovereenkomst

Bestuurlijke samenwerkingsovereenkomsten kunnen op uiteenlopende gebieden worden afgesloten.

## Samenwerking in het onderwijs

Op basis van artikel 25a van de WVO en het Besluit samenwerking VO-BVE bestaat de mogelijkheid om, mits vastgelegd in een samenwerkings-overeenkomst, op onderwijsinhoudelijk gebied samen te werken met een andere instelling. De schoolbesturen behouden in deze variant volledig hun eigen verantwoordelijkheden en organisatorische constructie en vanzelfsprekend verandert een samenwerkingsovereenkomst met een andere instelling ook niets aan de rechtspositionele positie van het personeel.

Schoolbesturen hebben met een dergelijke samenwerkingsovereenkomst de mogelijkheid om leerlingen uit te besteden aan een andere instelling (bijvoorbeeld om redenen van doelmatigheid). Dat betekent dat leerlingen die staan ingeschreven bij een bepaalde school een deel van het onderwijs kunnen volgen aan een andere school. Dit is toegestaan tot maximaal 50% van de onderwijstijd, gemeten over de totale cursusduur. Op deze manier wordt het mogelijk om klassen van twee kleine scholen voor bepaalde vakken samen te voegen.

## Samenwerking in de ondersteuning

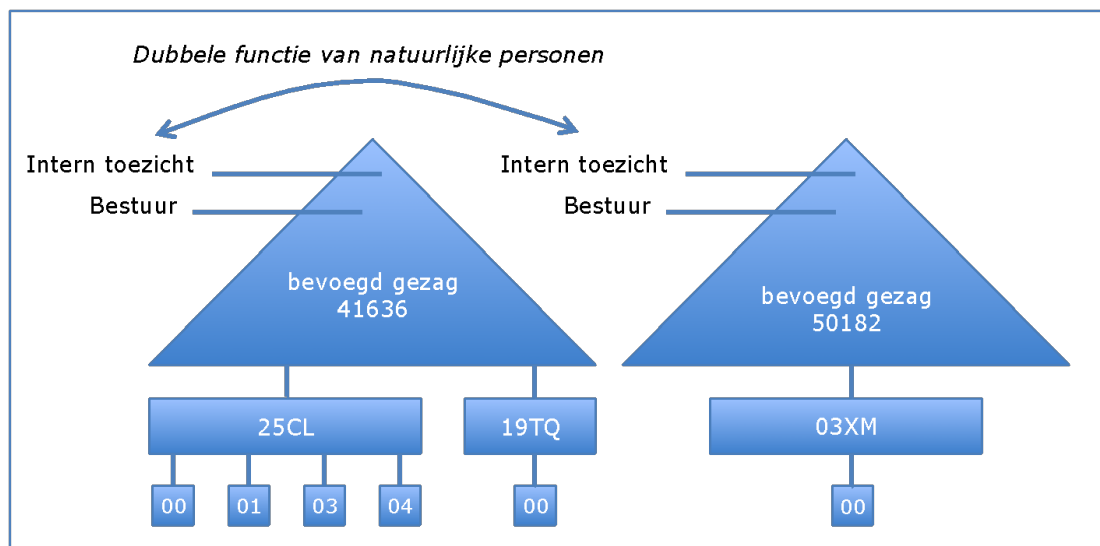
Samenwerking in de ondersteuning wordt buiten beschouwing gelaten in de toetsing van de scenario's, omdat er op dit gebied al samenwerking plaatsvindt in *Van Reest tot Linde*.

## **6.4 Personele unie**

De personele unie is een bestuurlijke samenwerkingsvorm waarbij de huidige rechtspersonen intact blijven, maar waarbij er tegelijkertijd wel stappen worden gezet om te komen tot een vorm van (minder vrijblijvende) samenwerking. Rechtspersonen (de stichtingen) worden juridisch met elkaar verbonden op het niveau van bestuur en/of intern toezicht. Dit betekent dat één of meerdere bestuurders tevens deel uitmaken van het bestuur van een andere rechtspersoon of meerdere andere rechtspersonen. De bestuurlijke respectievelijk intern toezichthoudende organen bestaan dus uit dezelfde personen. Dit wordt statutair verankerd. Daardoor kunnen bestuur en toezicht ten aanzien van de stichtingen door dezelfde personen (in onderlinge afstemming) worden uitgeoefend. Formeel blijft er sprake van onderscheiden statutaire organen met eigen bevoegdheden en benoemingsprocedures van de leden.

## Juridische formulering van de personele unie

Een variant waarbij de huidige rechtspersonen intact blijven, maar waarbij er tegelijkertijd wel stappen worden gezet om te komen tot een vorm van (minder-vrijblijvende) samenwerking is het vormen van een personele unie. Rechtspersonen kunnen juridisch met elkaar verbonden zijn door een personele unie op het niveau van bestuur en/of intern toezicht. De term personele unie is een praktijkterm (geen wettelijke omschrijving) en kan dus op verschillende manieren worden toegepast of uitgelegd. Als hoofdvorm geldt een personele unie waarbij één of meerdere bestuurders tevens deel uitmaken van het bestuur van een andere rechtspersoon of meerdere andere rechtspersonen. Als er sprake is van een gedeeltelijke overlap, spreken we van een partiële personele unie. In een volledige personele unie is de bemensing van het bestuursorgaan van schoolbestuur A volledig gelijk aan dat van B. Een personele unie van het bestuursorgaan kan gepaard gaan en gaat ook vaak gepaard met een personele unie van het intern toezichthoudend orgaan.



Figuur 6.1 Grafische weergave van een personele unie

Bij een personele unie blijven de afzonderlijke rechtspersonen dus bestaan, maar worden de verschillende bestuurs- en toezichtsorganen ingevuld door dezelfde perso(o)n(en). Omdat op deze manier dezelfde personen gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor de afzonderlijke rechtspersonen, kan gemakkelijker vanuit het algemene belang en vanuit een gezamenlijke onderwijsvisie worden gestuurd (maar wel rekening houdend met de belangen van de individuele rechtspersonen). Daarnaast kan er slagvaardiger worden opgetreden richting de lokale politiek en overige externe partijen door als één bestuur op te treden namens de stichtingen en scholen.

De personele unie dient om beleid af te stemmen dan wel te coördineren of zelfs te harmoniseren. De strategische beleidsvoering kan immers worden ingericht als ware het één bestuur (met dezelfde beleidsregels, reglementen, codes et cetera). Ook is het inrichten van een centrale stafdienst mogelijk, waarmee efficiencyvoordelen zijn te behalen door gezamenlijke inkoop, inhuur van diensten, scholing et cetera. Deze eenheid in aansturing en visie leidt echter niet (automatisch) tot een (meer) georganiseerde eenheid in het primaire proces.

Efficiencybesparingen kunnen wel ten goede komen aan het onderwijs, maar er is beperkte ruimte om het geld naar eigen inzicht in te zetten, omdat de vermogens en exploitaties volledig (af)gescheiden blijven per schoolbestuur.

Soms wordt deze vorm gekozen als een tijdelijke samenwerkingsvorm, als een bestuurlijke fusie nog een stap te ver/snel is voor de organisaties of als een bestuurlijke fusie wordt belemmerd door wet- en regelgeving. De stichtingen blijven afzonderlijk bevoegd gezag en het onderwijzend personeel blijft in dienst van het huidige bevoegde gezag, dus de voordelen ten aanzien van de werkgelegenheid en mobiliteitsperspectieven voor het personeel en het flexibel kunnen uitwisselen zijn beperkt. In goed overleg met vakbonden en (G)MR'en zijn soms wel vergaande afspraken mogelijk over het harmoniseren van de arbeidsvoorwaarden, het toekennen van een 'interne kandidaat'-status aan kandidaten van een ander schoolbestuur waarmee men een personele unie vormt en over de mogelijkheid om deze personeelsleden hun rechtspositie en dienstjaren te laten meenemen.

Een personele unie is een samenwerkingsvorm die op papier redelijk gemakkelijk opgeheven kan worden. Echter, in de praktijk zijn er slechts beperkt gevallen bekend waarin een personele unie is teruggedraaid, omdat er in de praktijk wel een hechte samenwerkingsstructuur en -cultuur ontstaat. Bovendien is het lastig voor de bestuurders om de stopvraag te stellen, omdat zij de facto functioneren als één bestuur.

De administratieve last in de uitvoering is in deze vorm relatief hoog. Er blijven afzonderlijke begrotingen en jaarrekeningen bestaan en afzonderlijke interne en externe verantwoordingsstructuren. Deze administratieve last brengt verhoogde kosten met zich mee. Ook vraagt het veel aandacht om voor de afzonderlijke rechtspersonen op de juiste manier te administreren, besluitvormingsprocedures te volgen en te archiveren. Wel is er de optie om een gemeenschappelijk directiebestuur en een bovenbestuurlijk overlegorgaan voor medezeggenschap in te richten. Ook kunnen over externe verantwoording soms maatwerkafspraken worden gemaakt met de Onderwijsinspectie.

## 6.5 Holding

Een holdingstructuur gaat uit van een moederorganisatie waaronder een aantal organisaties dan wel rechtspersonen 'hangen'. Kenmerkend voor deze structuur is dat de moederorganisatie zeggenschap heeft over de dochterorganisaties. In het PO, VO en MBO kan deze constructie worden toegepast door een overkoepelende rechtspersoon (d.w.z. de holding) op te richten die de moederorganisatie vormt en daaronder de bestaande schoolbesturen als dochters te positioneren.

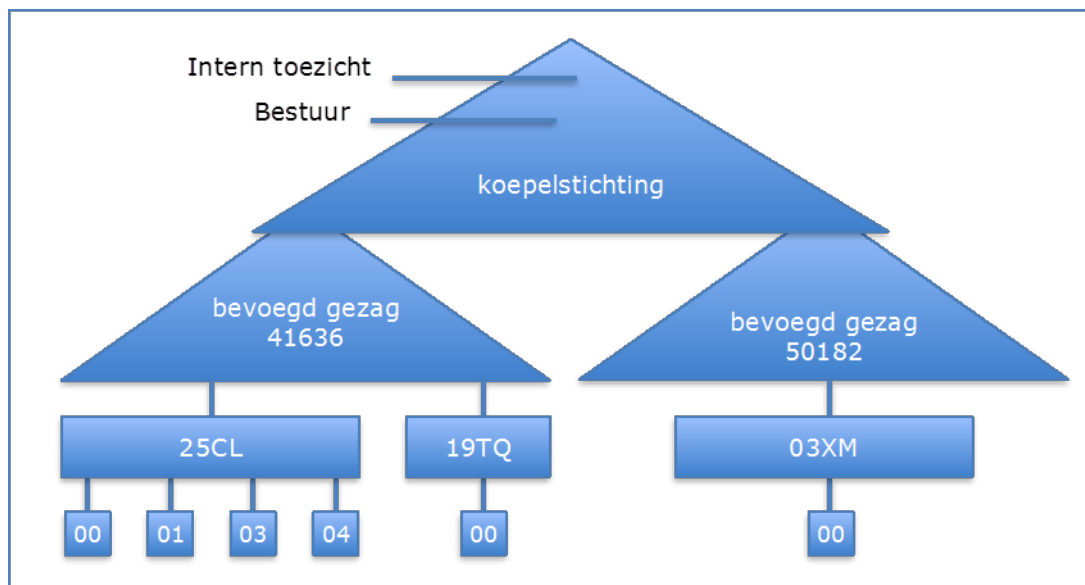
De afzonderlijke rechtspersonen blijven bestaan en behouden formeel hun verantwoordelijkheid als bevoegd gezag, maar de holding krijgt een niet-vrijblijvende regierol toegekend. Behoud van gelijkwaardigheid en identiteit staan naast inbedding van rechten en plichten in de holdingstructuur.

De term 'holding' bestaat niet als zodanig in het Nederlands rechtspersonenrecht. De overkoepelende moederorganisatie moet dus een passende rechtsvorm krijgen. Veelal wordt in het onderwijs voor een (koepel)stichting gekozen, maar een vereniging is ook mogelijk. Een holding in de vorm van een stichting kent geen ledenstructuur, maar enkel een bestuur. Naast het bestuur kan ook een toezichthoudend orgaan worden ingesteld. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid om binnen de koepelstichting het bestuur en toezicht over de onderwijsorganisaties centraal vorm te geven. De natuurlijke personen die het bestuur voeren dan wel intern toezicht houden worden alleen bij de koepelstichting benoemd. Vanuit die positie voeren zij (via de koepelstichting als bestuurder van de onderwijsorganisaties) het bestuur en houden zij intern toezicht over de hele groep.

Om duurzaam vast te leggen dat het bestuur en het intern toezicht over de onderwijsorganisaties centraal worden belegd in de koepelstichting, dient in de statuten van de onderwijsorganisaties bepaald te worden dat het bestuur zal bestaan uit één bestuurder, namelijk de koepelstichting. De onderwijsorganisaties kennen daardoor geen natuurlijke personen meer als statutair bestuurders. Het gevolg hiervan is dat alle bestuursbevoegdheden feitelijk worden uitgeoefend door de bestuurders van de koepelstichting als vertegenwoordigingsbevoegde personen namens de koepelstichting. Met de koepelstichting verliest de onderwijsorganisatie geen enkele bevoegdheid.

Binnen de koepelstichting wordt een toezichthoudend orgaan ingesteld dat toezicht houdt op het bestuur van de koepelstichting en langs die lijn ook de onderwijsorganisaties (zogenoemd concerntoezicht), in het bijzonder op de wijze waarop het bestuur van de koepelstichting de bestuursbevoegdheden ten aanzien van de onderwijsorganisaties uitoefent. Het toezichtsorgaan van de koepelstichting komt via de diverse toegekende bevoegdheden als het ware de onderwijsorganisaties in; er gaan geen toezichthoudende bevoegdheden de organisaties uit.

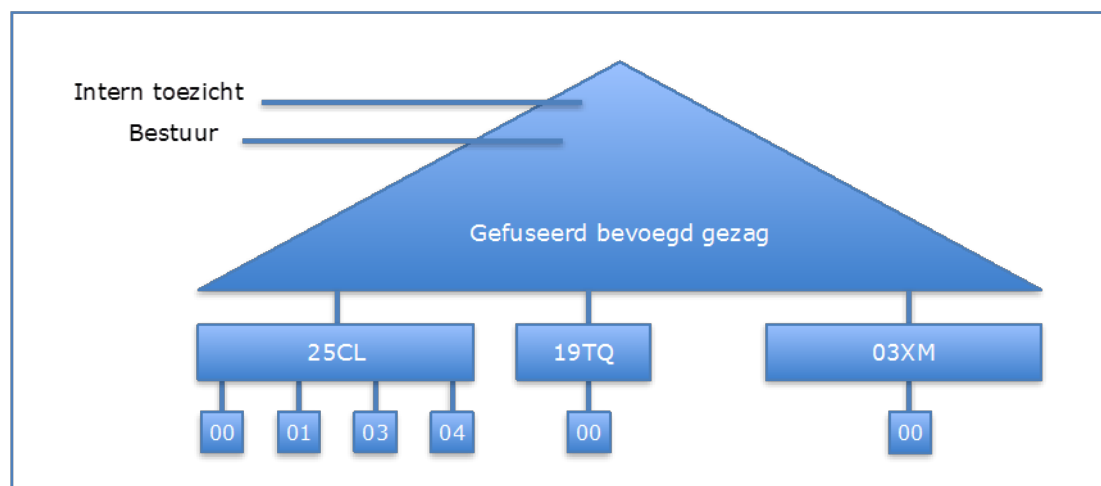
Dit alles maakt dat je zou kunnen stellen dat er *de facto* ook sprake is van een personele unie op het niveau van bestuur én intern toezicht, omdat dezelfde bestuurders, natuurlijke personen, de samenwerkende rechtspersonen aansturen en ook dezelfde interne toezichthouders, wederom natuurlijke personen, hier toezicht op houden. De koepelstichting is juridisch duurzamer dan (alleen) een personele unie, omdat de samenwerking minder afhangt van het gedrag van personen en wordt ingevuld door een rechtspersoon.



Figuur 6.2 Grafische weergave van een holding (in de vorm van een koepelstichting)

## 6.6 Bestuurlijke fusie

Als schoolbesturen een bestuurlijke fusie aangaan, worden zij daarmee één bevoegd gezag, één schoolbestuur, dat meerdere (zelfstandige) scholen in stand houdt (zie figuur 6.3). Wanneer er een rechtspersoon ontstaat die scholen voor PO en/of VO en/of MBO in stand houdt, heeft het nieuwe bevoegde gezag wel te maken met verschillen in wet- en regelgeving, bekostiging en cao. De scholen behouden hun eigen identiteit en denominatie en hun eigen BRIN-nummer (bekostigingseenheid). Het voltallige personeel (onderwijzend, ondersteunend en management) komt echter in dienst van de nieuwe gefuseerde rechtspersoon.



Figuur 6.3 Grafische weergave van een bestuurlijke fusie

In het geval van een bestuurlijke fusie worden vanuit één centraal bestuur alle zaken rondom personeelsbeleid, financiën, bedrijfsvoering en huisvesting geregeld en georganiseerd. Er wordt gezamenlijk beleid gevoerd dat gericht is op het algemene belang van de scholen en dat vanuit één visie voor de hele regio is opgesteld. De rijksbekostiging komt centraal binnen, maar is wel te onderscheiden naar de scholen, want het BRIN-nummer per school blijft de bekostigingseenheid.

Het bevoegde gezag is echter vrij om de middelen te verdelen over de scholen (allocatiemodel); er hoeft geen een-op-eenrelatie te zijn tussen de inkomsten en uitgaven per school. Op bestuursniveau is men tevens vrij in het ontwerpen van een verdeelsleutel over de onder het bestuur ressorterende scholen. Dat wil zeggen dat het mogelijk is om enige financiële schotten tussen de onderlinge scholen te laten bestaan.

Er wordt één jaarrekening en jaarverslag op bestuursniveau opgesteld, waarover intern en extern verantwoording wordt afgelegd. Er kan over de scholen heen maximale invloed worden uitgeoefend op efficiencymaatregelen, die voor de onderlinge scholen voordelen (kunnen) opleveren die op hun beurt gericht kunnen worden ingezet voor behoud en versterking van het onderwijsportfolio en het verbeteren van de onderwijskwaliteit.

Doordat het personeel in dienst is bij hetzelfde bevoegde gezag, kan daarnaast vanuit één visie een helder personeelsbeleid worden vormgegeven. Bij deze overgang behoudt het personeel in principe de opgebouwde rechten en rechtspositie. De arbeidsvoorwaarden worden geharmoniseerd (binnen de mogelijkheden in geval van verschillende cao's, zoals voor PO, VO en MBO). Het personeel krijgt mogelijkheden voor interne mobiliteit en werkgelegenheid met betrekking tot de scholen die onder het bestuur ressorteren; er geldt immers een bestuursaanstelling. Omdat personeel inzetbaar is op elk van de scholen, wordt onderlinge mobiliteit en uitwisseling van personeel eenvoudiger en goedkoper.

Bij een bestuurlijke fusie kunnen de scholen in hun eigenheid blijven bestaan met een eigen denominatie, cultuur en (pedagogisch-didactische) profilering, maar het bestuur kan vanuit een gedeelde visie de kaders bepalen waarbinnen als eenheid wordt gewerkt aan continuïteit, onderwijskwaliteit en gezonde bedrijfsvoering. De scholen worden ook afzonderlijk beoordeeld door de Onderwijsinspectie.

## **6.7 Bestuurlijke inrichting**

In onderstaand schema wordt weergegeven wat de overeenkomsten en verschillen zijn tussen de bestuurlijke inrichting van een personele unie, een holding en een bestuurlijke fusie.

Tabel 6.2 Structuur en governance driehoek binnen de scenario's Personele Unie, Holding en Bestuurlijke fusie

|                                                        | Personele Unie                                                                                                                                                                                           | Holding                                                                                                                                                                                                                                            | Bestuurlijke fusie                                                                                                                                                                                                                                |
|--------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Hoe wordt de structuur bewerkstelligd?</i>          | Door de verankering van de personele unie in de statuten en door de personele invulling van het bestuur en intern toezicht.                                                                              | Door de oprichting van een koepelstichting. In de statuten van de onderwijsorganisaties wordt vervolgens als kwaliteitseis opgenomen dat alleen de koepelstichting als statutair bestuurder van de onderwijsorganisaties kan fungeren.             | Door de overdracht van de instandhouding van één of meerdere scholen aan één rechtspersoon. Er blijft nog één bevoegd gezag over, waartoe alle scholen behoren. Ook dit vraagt om een wijziging van de statuten.                                  |
| <i>Wie zijn de bestuurders?</i>                        | Alle onderwijsorganisaties kennen een (college van) bestuur. De samenwerking vindt plaats door benoeming van dezelfde personen als bestuurders van de onderwijsorganisaties.                             | De koepelstichting wordt benoemd tot statutair bestuurder van de onderwijsorganisaties. Het bestuur van de koepelstichting bestaat uit natuurlijke personen.                                                                                       | De gefuseerde stichting heeft één (college van) bestuur.                                                                                                                                                                                          |
| <i>Wie zijn de toezichthouders?</i>                    | Alle onderwijsorganisaties kennen een eigen toezichthoudend orgaan. De samenwerking vindt plaats door benoeming van dezelfde personen als toezichthouders van de onderwijsorganisaties.                  | Het toezicht wordt centraal uitgevoerd door het toezichthoudend orgaan van de koepelstichting door middel van statutair verankerde goedkeuringsrechten. Het intern toezichthoudend orgaan van de koepelstichting bestaat uit natuurlijke personen. | De gefuseerde stichting heeft één toezichthoudend orgaan.                                                                                                                                                                                         |
| <i>Wat betekent dit voor de onderwijsactiviteiten?</i> | De onderwijsorganisaties blijven de onderwijsactiviteiten uitoefenen (blijven bevoegd gezag; de BRIN-nummers blijven op naam van de onderwijsorganisaties). Er vindt geen overdracht van scholen plaats. | Idem                                                                                                                                                                                                                                               | De gefuseerde onderwijsorganisatie blijft de onderwijsactiviteiten uitoefenen (blijft bevoegd gezag; de BRIN-nummers blijven op naam van de onderwijsorganisaties). Alle scholen vallen onder één bestuur, de scholen kunnen ongewijzigd blijven. |

## 6.8 De scenario's afgezet tegen het toetsingskader

In de onderstaande tabel worden de vijf scenario's beschreven vanuit de aspecten van het toetsingskader. Dit vormt uiteindelijk de belangrijkste input voor uitwerking in voor- en nadelen en de beoordeling of een scenario voldoet aan de ondergrens.

Tabel 6.3 Beschrijving scenario's op basis van het toetsingskader

|                                   | 0. Niets doen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 1. Samenwerkings-overeenkomst                                                                                                                                                                                                                                                     | 2. Personele Unie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 3. Holding                                                                                                          | 4. Bestuurlijke fusie                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Onderwijs                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                         |
| a. Continuïteit van het onderwijs | De geprognosticeerde daling van het aantal leerlingen leidt ertoe dat de scholen worden geconfronteerd met fors dalende inkomsten omdat de rijksbekostiging voor het overgrote deel direct wordt gebaseerd op de leerlingenaantallen. De uitgaven dalen echter niet (of niet evenredig) met de leerlingenaantallen, waardoor de kosten per leerling zullen stijgen. Hierdoor wordt het nagenoeg onmogelijk om het huidige aanbod in stand te houden bij ongewijzigd beleid. | In dit scenario kan gezamenlijk het brede aanbod worden aangeboden. Door dubbelaanbod te beperken en onderwijs gezamenlijk te verzorgen wordt de omvang van het aantal leerlingen per profiel of vak groter. Dit brengt over het algemeen wel organisatorische last met zich mee. | In dit scenario kan gezamenlijk het brede aanbod aangeboden worden. Door dubbelaanbod te beperken en onderwijs gezamenlijk te verzorgen wordt de omvang van het aantal leerlingen per profiel of vak groter. Dit brengt over het algemeen wel organisatorische last met zich mee. De personele unie richt zich op samenwerking op bestuurlijk niveau, niet op schoolniveau. Om samen te werken in het onderwijs zal er een aanvullende overeenkomst op basis van de 50%-regel moeten worden gesloten <sup>6</sup> . | Gelijk aan scenario 2: Personele Unie<br>De mogelijkheden om centraal beleid te maken zijn hier wel wat ruimer (?). | Binnen dit scenario kan gekozen worden voor het toepassen van de 50%-regel <sup>6</sup> zonder aanvullende overeenkomst. Daarnaast heeft het gefuseerde bestuur de speelruimte om onderwijs te herschikken en dubbelaanbod te beperken. |

<sup>6</sup> Dit houdt in dat scholen maximaal 50% van de onderwijstijd van een leerling mogen uitbesteden aan een andere school of andersom gesteld: dat leerlingen minimaal 50% van hun schoolloopbaan onderwijs moeten volgen op de school waar zij ingeschreven staan (WVO artikel 25a).

|                        | 0. Niets doen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 1. Samenwerkings-overeenkomst                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 2. Personele Unie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 3. Holding                            | 4. Bestuurlijke fusie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| b. Onderwijs-kwaliteit | Als gevolg van de daling van het aantal leerlingen lopen de scholen (op termijn) risico's wat betreft de onderwijs-kwaliteit en moeten ze manieren zoeken om de kosten en baten met elkaar in evenwicht te brengen, zodanig dat er geen afbreuk wordt gedaan aan de kwaliteit en het pluriforme aanbod en de kwaliteit van dit aanbod. | <p>De leerlingen blijven ingeschreven bij de eigen school; dat bevoegde gezag blijft ook eindverantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit. De opbrengsten worden toegeschreven aan de vestiging en het bevoegde gezag waarbij de leerlingen staan ingeschreven. Indien wordt gekozen voor inhoudelijke samenwerking, is het van belang dat de teams afstemmen welke methoden er worden gehanteerd, zodat er goede aansluiting blijft en zaken op beide scholen op dezelfde manier gebeuren.</p> <p>Een gunstig effect kan voor de scholen optreden op onderwijskwaliteit doordat de verschillende vaksecties van de scholen (structureel) gaan samenwerken op inhoudelijk vlak (vergroting expertise-uitwisseling en vermindering risico van solofuncties).</p> | <p>Hoewel deze vorm niet direct gericht is op het onderwijsbeleid binnen de afzonderlijke scholen, zijn er wel voordelen te behalen binnen de ruime interpretatie van onderwijskwaliteit. Efficiencybesparingen die worden gerealiseerd door een gezamenlijke bedrijfsvoering kunnen direct worden geïnvesteerd in het primaire proces, waarmee er kan worden geïnvesteerd in professionalisering en innovatie. De verwachting is dat dit zich terugbetaalt in behoud of verbetering van de opbrengsten.</p> <p>De mogelijkheid om tussen de scholen tot vormen van overkoepelende samenwerking te komen kan bijdragen aan verhoging van de onderwijskwaliteit.</p> | Gelijk aan scenario 2: Personele Unie | <p>Omdat er vanuit één grote(re) organisatie wordt geïnvesteerd in innovatie en professionalisering, is dat goedkoper dan wanneer iedere organisatie dat voor zichzelf doet. Schaalvergroting verlaagt de risico's die scholen in het algemeen in krimpsituaties lopen op onderwijskwaliteit door te kleine klassen en kleine (soms eenhoofdige) vaksecties.</p> <p>Dit kun je ook realiseren in een personele unie of een holding.</p> |

|                                                  | 0. Niets doen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 1. Samenwerkings-overeenkomst                                                                                                                                                                                                                                                            | 2. Personele Unie                                                                                                                                                                                                                                                       | 3. Holding                            | 4. Bestuurlijke fusie                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| c. Behoud van keuzemogelijkheden voor leerlingen | De keuzevrijheid voor verschillende scholen in Meppel e.o. kan behouden blijven, omdat de scholen afzonderlijk blijven bestaan. Indien er als gevolg van dalende leerlingenaantallen en vanuit financiële overwegingen voor wordt gekozen om het onderwijsaanbod te versmallen, blijven er minder keuze-mogelijkheden over.                                                                                                                    | De keuzevrijheid voor verschillende scholen in Meppel e.o. kan behouden blijven. Echter, binnen deze variant wordt uitgegaan van samenwerking in het onderwijs. Hoewel de scholen afzonderlijk blijven bestaan, volgen de leerlingen van beide scholen wel gedeeltelijk samen onderwijs. | De keuzevrijheid voor verschillende scholen in Meppel e.o. kan behouden blijven, omdat de scholen afzonderlijk blijven bestaan. Om samen te werken in het onderwijs zal er een aanvullende overeenkomst op basis van de 50%-regel moeten worden gesloten <sup>6</sup> . | Gelijk aan scenario 2: Personele Unie | De keuzevrijheid voor verschillende scholen in Meppel e.o. kan behouden blijven, omdat de scholen afzonderlijk blijven bestaan; ze vallen alleen onder hetzelfde bestuur. De mogelijkheid bestaat om op schoolniveau onderwijs- aanbod te herschikken of uit te wisselen, of om scholen samen te voegen. |
| 2. Personeel                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| a. Bevoegdheden                                  | Het personeel blijft in dienst van het eigen bevoegde gezag. In zijn algemeenheid wordt het in een krimpsituatie moeilijker om goed en bevoegd personeel in dienst te houden en om te gaan met fluctuerende leerlingenaantallen. Het risico bestaat dat docenten vanwege de omvang van het aantal leerlingen een kleinere aanstelling geboden kan worden. Via detachering of een aanstelling bij beide besturen is het mogelijk om gezamenlijk | Gelijk aan scenario 0: Niets doen.                                                                                                                                                                                                                                                       | Gelijk aan scenario 0: Niets doen.                                                                                                                                                                                                                                      | Gelijk aan scenario 0: Niets doen.    | Personeel komt door een bestuurlijke fusie automatisch in dienst van de gefuseerde stichting. Het wordt hierdoor gemakkelijker om goede en bevoegde docenten een aantrekkelijke aanstelling aan te bieden. Detachering en meerdere dienstverbanden is in dit scenario niet nodig.                        |

|  |                                        |  |  |  |  |
|--|----------------------------------------|--|--|--|--|
|  | bevoegde docenten in dienst te houden. |  |  |  |  |
|--|----------------------------------------|--|--|--|--|

|                               | <b>0. Niets doen</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <b>1. Samenwerkings-overeenkomst</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | <b>2. Personele Unie</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <b>3. Holding</b>                                                                                                                                                                                 | <b>4. Bestuurlijke fusie</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| b. Scholing                   | Scholing van medewerkers van verschillende besturen wordt in principe vanuit het eigen bestuur georganiseerd. Uiteraard kan er altijd worden samengewerkt.                                                                                                                                                                                                                                                   | In een samenwerkings-overeenkomst op basis van de 50%-regel worden geen afspraken over gezamenlijke scholing vastgelegd. Daar kan een andere samenwerkings-overeenkomst voor worden opgesteld. Vervolgens kan scholing overkoepelend worden georganiseerd. Wel moet er goede afstemming plaatsvinden tussen beide besturen over de inhoudelijke invulling. | Scholing van medewerkers kan overkoepelend worden georganiseerd. Investerings in een scholingsprogramma zijn structureel geborgd in dit scenario en worden bijvoorbeeld via een opdracht geregeld.                                                                                                                                                                                                                                         | Scholing van medewerkers kan vanuit de koepelstichting worden georganiseerd. Investerings in een scholingsprogramma zijn structureel geborgd in dit scenario en worden via een opdracht geregeld. | Scholing van medewerkers kan vanuit één bestuur worden georganiseerd. Investerings in een scholingsprogramma zijn het meest structureel geborgd in dit scenario en hoeven niet via een opdracht geregeld te worden.                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| c. Uitwisseling van personeel | Het personeel blijft in dienst van het eigen bevoegde gezag. Uitwisseling is mogelijk door middel van detachering. Detachering van onderwijzend personeel tussen verschillende schoolbesturen is vrijgesteld van btw (art. 5.2 van het Besluit omzetbelasting, vrijstellingen, onderwijsvrijstelling). Het detacheren van ondersteunend personeel is vrijgesteld van btw, mits het een ondeelbare dienst is. | Gelijk aan scenario 0: Niets doen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Gelijk aan scenario 0: Niets doen.<br><br>Indien wordt gekozen voor de inrichting van een centrale dienst, is dit niet van toepassing. Er kan beleid worden ontwikkeld om mobiliteit te vergroten (voorrangsbeleid voor eigen werknemers, loopbaanontwikkeling, uitwisseling van expertise, etc.). Mobiliteit van medewerkers is echter niet vanzelfsprekend geregeld. Hierbij moet rekening worden gehouden met opvolgend werkgeverschap. | Gelijk aan scenario 2: Personele Unie                                                                                                                                                             | Personeel komt door bestuurlijke fusie automatisch in dienst van de gefuseerde stichting. De arbeidsvoorwaarden worden geharmoniseerd. Voor personeel geldt dat een aanstelling bij een groter bestuur meer zekerheid op (behoud van) werkgelegenheid biedt en meer perspectief op (vrijwillige) mobiliteit en doorgroeimogelijkheid. Personeel is inzetbaar op elk van de scholen. Dat brengt met zich mee dat onderlinge mobiliteit en uitwisseling van personeel eenvoudiger en goedkoper wordt. |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 0. Niets doen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 1. Samenwerkings-overeenkomst                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 2. Personele Unie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 3. Holding                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 4. Bestuurlijke fusie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3. Bedrijfsvoering                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <p>a. Gezonde bedrijfsvoering en doelmatige besteding van middelen (efficiëntie)</p> <p><i>In de scenario's wordt ervan uitgegaan dat er geen bestaande samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering plaatsvindt binnen Van Reest van Linde, om de scenario's zo objectief mogelijk te kunnen duiden en vergelijken.</i></p> | De beide besturen blijven verantwoordelijk voor hun eigen bedrijfsvoering. Met de geprognosticeerde leerlingenaantallen wordt het aanzienlijk moeilijker om zelfstandig goede ondersteuning te organiseren. Het risico bestaat dat de verhouding middelen die worden besteed aan ondersteuning en middelen die bestemd zijn voor het primaire proces scheef wordt. | Deze vorm van samenwerking, zoals in artikel 25a van de WVO is geregeld, is er vooral op gericht om het onderwijs zelf doelmatiger en efficiënter te kunnen vormgeven. Dit heeft dus vooral effect op gebruik van voorzieningen (praktijklokalen) en de inzet van personeel (mengen van klassen). Er zijn geen directe gevolgen voor bekostiging, huisvesting, personeel et cetera. Als onderwijsinstellingen in samenwerking onderwijs aanbieden en verzorgen en eventueel de voor dat onderwijs benodigde onderwijsondersteunende diensten verrichten, is de btw-onderwijsvrijstelling van toepassing op het geheel van de door de onderwijsinstelling verrichte werkzaamheden, mits deze in z'n geheel genomen te kwalificeren zijn als één ondeelbare vrijgestelde onderwijsprestatie. | Het inrichten van één centrale stafdienst is mogelijk, waarmee efficiencyvoordelen zijn te behalen door gezamenlijke inkoop, inhuur van diensten, scholing et cetera. Deze eenheid in aansturing en visie leidt echter niet (automatisch) tot een (meer) georganiseerde eenheid in het primaire proces. Efficiencybesparingen kunnen wel ten goede komen aan het onderwijs, maar er is slechts beperkte ruimte om het geld naar eigen inzicht in te zetten omdat de vermogens en exploitaties volledig (af)gescheiden blijven per rechtspersoon. | Het is toegestaan om alle (bedrijfsvoerings-gerelateerde) werkzaamheden in één 'centrale dienst' onder te brengen. Hierdoor kunnen synergievoordelen en besparingsmogelijkheden worden bereikt. Risico's door bijvoorbeeld solofuncties als gevolg van te veel bezuinigingen vanwege krimp worden verminderd door schaalvergroting op de ondersteuning. Schoolbesturen houden hun eigen financiële verantwoordelijkheid en er blijven aparte begrotingen, jaarrekeningen et cetera nodig per bevoegd gezag. | Een bestuurlijke fusie maakt de bedrijfsvoering eenvoudiger en daarmee efficiënter. Alleen op bestuursniveau geldt een wettelijk verplichte verantwoordingslast in de vorm van een begroting, een jaarverslag, et cetera. Directe besparingen volgen verder doordat bestuur en management ineengeschoven worden; dat kan direct ten goede komen aan het primaire proces. Omdat de lumpsum wordt bepaald op het niveau van het BRIN-nummer, verandert de totale hoogte van de bekostiging niet door een bestuurlijke fusie. |

|                                                                                  | 0. Niets doen                                                                                                                                                      | 1. Samenwerkings-overeenkomst                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 2. Personele Unie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 3. Holding                            | 4. Bestuurlijke fusie                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| b. Betekenis van het scenario in relatie tot de samenwerking Van Reest tot Linde | Dit scenario heeft geen invloed op de samenwerking binnen Van Reest tot Linde. De samenwerking binnen Van Reest tot Linde kan op dezelfde wijze worden voortgezet. | Een samenwerkingsovereenkomst op basis van de 50%-regel heeft geen invloed op de samenwerking binnen Van Reest tot Linde. Deze kan op dezelfde wijze worden voortgezet. Aangezien beide besturen al een samenwerkings-overeenkomst hebben voor de ondersteunende diensten die zijn gebundeld in Van Reest tot Linde, is een samenwerkings-overeenkomst tussen CSG Dingstede en Stad & Esch voor de uitwisseling van ondersteunende diensten buiten beschouwing gelaten. | Hoewel het inrichten van een gezamenlijke ondersteunende dienst mogelijk is, levert dit gelet op de ontwikkelingen binnen Van Reest tot Linde minder besparing en borging van specifieke expertise op dan wanneer drie besturen hierin gezamenlijk samenwerken. De samenwerking binnen Van Reest tot Linde kan op dezelfde wijze worden voortgezet. | Gelijk aan scenario 2: Personele Unie | De samenwerking binnen Van Reest tot Linde kan op dezelfde wijze worden voortgezet. Het nieuwe gefuseerde bestuur neemt hieraan deel in plaats van twee afzonderlijke besturen. Afstemming wordt daarmee vergemakkelijkt. Het levert weinig extra besparing of meerwaarde op voor de borging van specifieke expertise. |
| 4. Profilering                                                                   |                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| a. Behoud van identiteit/denominatie                                             | De huidige rechtspersonen (met hun denominatie) blijven in stand. Tevens behouden de scholen hun identiteit en denominatieve keuzevrijheid.                        | Gelijk aan scenario 0: Niets doen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Gelijk aan scenario 0: Niets doen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Gelijk aan scenario 0: Niets doen     | Een bestuurlijke fusie leidt tot één bevoegd gezag dat drie scholen bestuurt (CSG Dingstede, Stad & Esch en Stad & Esch PrO). De drie scholen kunnen wel hun eigen identiteit qua denominatie en onderwijskundig concept behouden, maar de algemene kaders worden door het bestuur op eenduidige wijze ingevuld.       |

|                                                 | <b>0. Niets doen</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <b>1. Samenwerkings-<br/>overeenkomst</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <b>2. Personele Unie</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | <b>3. Holding</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <b>4. Bestuurlijke fusie</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| b. De profilering van het onderwijs in de regio | De levensbeschouwelijke en onderwijskundige profilering van individuele scholen blijft gescheiden. Er kan goede afstemming georganiseerd worden tussen de beide besturen, maar het staat ieder bestuur vrij om hierin een eigen koers te kiezen. Er kan in goed overleg wel worden ingezet op complementariteit en onderscheidenheid; dit biedt echter geen garanties voor de toekomst. | Gelijk aan scenario 0: Niets doen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | De levens- beschouwelijke en onderwijskundige profilering van individuele scholen blijft gescheiden. Binnen deze bestuurlijke samenwerkingsvorm wordt de afstemming geborgd. Vanuit het geheel van alle scholen wordt een strategische koers uitgezet. Het bestuur behoudt alle mogelijkheden om in te zetten op complementariteit en onderscheidenheid van de scholen. | Gelijk aan scenario 2: Personele Unie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | De levensbeschouwelijke en onderwijskundige profilering op schoolniveau blijft gescheiden. Vanuit één bestuur wordt op bestuurlijk niveau één strategische koers uitgezet. Het gefuseerde bestuur behoudt alle mogelijkheden om in te zetten op complementariteit en onderscheidenheid van de scholen.                         |
| 5. Interne en externe bestuurskracht            | Beide scholen en stichtingen blijven bestaan en functioneren in hun huidige vorm. Er zijn hiervoor derhalve geen gevolgen.                                                                                                                                                                                                                                                              | Beide scholen en stichtingen blijven bestaan en functioneren in hun huidige vorm. Er zijn hiervoor derhalve geen gevolgen. De verschillen in bestuurs- en management- structuur kunnen voor iedere stichting blijven bestaan, maar het is voor een adequate aansturing wel noodzakelijk dat helder is waar de verantwoordelijkheden belegd zijn en dat er regelmatig overleg plaatsvindt. | De personele unie dient om beleid af te stemmen dan wel te coördineren of zelfs te harmoniseren. De strategische beleidsvoering kan immers worden ingericht als ware het één bestuur (met dezelfde beleidsregels, reglementen, codes, etc.). Het is mogelijk om een nieuwe gezamenlijke besturingsfilosofie op te stellen en de managementstructuur te wijzigen.        | De afzonderlijke rechtspersonen blijven bestaan en behouden formeel hun verantwoordelijkheid als bevoegd gezag, maar de koepelstichting krijgt een niet-vrijblijvende regierol toegekend. Behoud van gelijkwaardigheid en identiteit van de stichtingen staat naast de inbedding van rechten en plichten in de holdingstructuur. Het is mogelijk om een nieuwe gezamenlijke besturingsfilosofie op te stellen en de | Door een bestuurlijke fusie wordt het eenvoudiger om in de grotere regio een strategische positie in te nemen en de bestuurlijke drukte wordt ermee verminderd. Er wordt gehandeld door één bestuur vanuit één bevoegd gezag. Daarmee liggen alle opties open voor de keuze van de besturingsfilosofie en managementstructuur. |

|  |  |  |  |                                  |  |
|--|--|--|--|----------------------------------|--|
|  |  |  |  | managementstructuur te wijzigen. |  |
|--|--|--|--|----------------------------------|--|

|                                                                                                     | 0. Niets doen | 1. Samenwerkings-overeenkomst                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 2. Personele Unie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 3. Holding                            | 4. Bestuurlijke fusie                                                                                                                                                        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 6. Inspelen op ontwikkelingen: bijvoorbeeld technisch onderwijs, nieuwe leerweg, nieuwe bekostiging | Ongewijzigd   | <p>In algemene zin is het mogelijk om een specifieke samenwerkings-overeenkomst te sluiten op onderdelen.</p> <p>Technisch onderwijs: om gebruik te kunnen maken van subsidie, is het al verplicht om samenwerking in de regio aan te gaan.<br/>Daarvoor is overigens geen samenwerkingsovereenkomst nodig.</p> <p>Nieuwe leerweg: voor CSG Dingstede zijn er voordelen te behalen door samenwerking in het onderwijs om een praktijkgericht vak voor VMBO-TL te kunnen aanbieden.</p> <p>Nieuwe bekostiging: in principe verandert er weinig, omdat de scholen apart bekostigd worden.</p> | <p>Deze samenwerkings-constructie wordt niet gezien als één bevoegd gezag voor het Ministerie van OCW/DUO. Dat betekent dat nieuwe ontwikkelingen een verschillende uitwerking kunnen hebben op de onderliggende bevoegde gezagen. Hoewel er op strategisch beleidsniveau goede afstemming is, is de samenwerkingsvorm mogelijk kwetsbaarder als het gaan om nieuwe ontwikkelingen.</p> <p>Technisch onderwijs: gelijk aan scenario 1: Samenwerkings-overeenkomst.</p> <p>Nieuwe leerweg: d.m.v. beleidsafstemming en gezamenlijke investeringen kan binnen dit scenario gezamenlijk invulling worden gegeven aan de nieuwe leerweg.</p> <p>Nieuwe bekostiging: gelijk aan scenario 1: Samenwerkings-overeenkomst.</p> | Gelijk aan scenario 2: Personele Unie | Dit scenario zorgt voor een stabiele organisatie en de mogelijkheid om structurele investeringen aan te gaan en er kan vanuit één organisatorische eenheid gehandeld worden. |

## 6.9 Voor- en nadelen en toetsing aan de ondergrens

In de onderstaande tabel zijn de vijf scenario's uitgewerkt in voor- en nadelen en de mate waarin een scenario voldoet aan de ondergrens.

Tabel 6.4 Toetsing van de scenario's: voordelen, nadelen en de mate waarin het scenario voldoet aan de ondergrens

| Toetsingskader                                                                                                                               |                        | 0. Niets doen                                                                                                                                                                                         | 1. Samenwerkings-overeenkomst                                                                             | 2. Personele Unie                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 3. Holding                                             | 4. Bestuurlijke fusie                                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| 1. Onderwijs<br><br>a. Continuïteit van het onderwijs<br><br>b. Onderwijs-kwaliteit<br><br>c. Behoud van keuzemogelijk-heden voor leerlingen | Voordelen              | <ul style="list-style-type: none"> <li>Ieder bestuur behoudt de eigen autonomie ten aanzien van het onderwijs.</li> <li>De keuzevrijheid voor verschillende scholen wordt geborgd.</li> </ul>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>Gelijk aan scenario 0: Niets doen</li> </ul>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Afstemming over het gezamenlijke aanbod en een strategische koers vindt plaats vanuit één bestuurlijke vertegenwoordiging.</li> <li>De keuzevrijheid op schoolniveau wordt geborgd.</li> <li>Efficiencybesparing en kunnen ten goede komen aan het onderwijs.</li> </ul> | Gelijk aan scenario 2: Personele Unie                  | Gelijk aan scenario 2: Personele Unie                  |
|                                                                                                                                              | Nadelen                | <ul style="list-style-type: none"> <li>Risico van verschraving en versmalling van het aanbod uit financiële overwegingen</li> <li>Risico's voor de onderwijs-kwaliteit vanwege besparingen</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Risico's voor de onderwijskwaliteit vanwege besparingen</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Geen</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Geen</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Geen</li> </ul> |
|                                                                                                                                              | Voldoet aan ondergrens | Nee                                                                                                                                                                                                   | Ja, maar het is kwetsbaar.                                                                                | Ja                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Ja                                                     | Ja                                                     |

| Toetsingskader                                                                                       |                        | 0. Niets doen                                                                                                                                                                          | 1. Samenwerkings-overeenkomst     | 2. Personele Unie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 3. Holding                            | 4. Bestuurlijke fusie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2. Personeel<br><i>a. Bevoegdheden</i><br><i>b. Scholing</i><br><i>c. Uitwisseling van personeel</i> | Voordelen              | Geen                                                                                                                                                                                   | Geen                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>In goed overleg met vakbonden en (G)MR'en zijn er afspraken mogelijk over harmonisatie arbeidsvoorwaarden, 'interne kandidaat'-status en eventueel meenemen rechtspositie en dienstjaren.</li> <li>Risico's door solofuncties als gevolg van te veel bezuinigingen vanwege krimp worden verminderd door samenwerking tussen medewerkers.</li> </ul> | Gelijk aan scenario 2: Personele Unie | <ul style="list-style-type: none"> <li>Eenvoudige uitwisseling van personeel draagt bij aan efficiënte inzet docenten.</li> <li>Personeel komt in dienst van een grotere organisatie: meer zekerheid inzake continuïteit van werkgelegenheid</li> <li>Personeel kan flexibel worden ingezet zonder detacheringsconstructie, in verband met hun bestuursaanstelling.</li> </ul> |
|                                                                                                      | Nadelen                | <ul style="list-style-type: none"> <li>Personele mobiliteit alleen via ontslag bij schoolbestuur A en aanstelling bij schoolbestuur B (of via een detacheringsconstructie).</li> </ul> | Gelijk aan scenario 0: Niets doen | Gelijk aan scenario 0: Niets doen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Gelijk aan scenario 0: Niets doen     | <ul style="list-style-type: none"> <li>Personeel komt in dienst van een grotere organisatie. Voor medewerkers kan dit betekenen dat er een grotere kans is op mobiliteit naar een andere school.</li> </ul>                                                                                                                                                                    |
|                                                                                                      | Voldoet aan ondergrens | Ja                                                                                                                                                                                     | Ja                                | Ja                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Ja                                    | Ja                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

| Toetsingskader     |           | 0. Niets doen | 1. Samenwerkings-overeenkomst                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 2. Personele Unie                                                                                                                                                                                                                                                                              | 3. Holding                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 4. Bestuurlijke fusie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------|-----------|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3. Bedrijfsvoering | Voordelen | Geen          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Schaal- en efficiencyvoordelen door samenwerking op één of meerdere bedrijfsvoeringsaspecten door middel van een samenwerkingsovereenkomst. In het geval van samenwerking enkel in het onderwijs, is gebruik van elkaars onderwijs-ondersteunende diensten mogelijk indien het een ondeelbare prestatie is waarvoor een btw-onderwijsvrijstelling geldt.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Inzet middelen onder integrale bestuurlijke regie/verantwoordelijkheid</li> <li>Een centrale stafdienst is een optie en er zijn schaal- en efficiencyvoordelen te behalen door gezamenlijke inkoop, inhuur diensten, scholing en dergelijke.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Er is een aparte rechtspersoon waar het bestuursbureau kan worden ondergebracht en bestuurders in dienst kunnen zijn.</li> <li>De koepelstichting voldoet (beter) aan het vereiste van organisatorische verwevenheid: 'de betrokken lichamen dienen onder een gezamenlijke, althans als eenheid functionerende, leiding te staan' voor het vormen van een fiscale eenheid (btw).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Er komt automatisch één stabureau. Centraliseren en concentreren werkzaamheden leidt tot risico-beheersing, efficiency-besparingen en synergiewinst.</li> <li>Door het vormen van één bevoegd gezag is het mogelijk om vrij te schuiven tussen de vermogens en exploitaties van de verschillende BRIN's.</li> <li>Alle bestuurlijke kosten hoeven slechts eenmaal te worden betaald en er is geen btw-verkeer.</li> <li>Efficiency-besparingen kunnen ten goede komen aan onderwijs.</li> </ul> |

| Toetsingskader                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                        | 0. Niets doen                                                                                 | 1. Samenwerkings-overeenkomst                                                                        | 2. Personele Unie                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 3. Holding                                                                                                                                                                                                                                                                 | 4. Bestuurlijke fusie                                                                                          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3. Bedrijfsvoering<br><br><i>a. Gezonde bedrijfsvoering en doelmatige besteding van middelen (efficiëntie)</i><br><br><i>Bij het beschrijven van de voor- en nadelen wordt voor dit onderdeel uitgegaan van een situatie waarin er nog geen samenwerking plaatsvindt binnen Van Reest Tot Linde.</i> | Nadelen                | Geen                                                                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Er is enkel sprake van samenwerking op onderdelen.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Volledig afgescheiden vermogens/ exploitaties per schoolbestuur</li> <li>Fiscale eenheid (btw) is mede-afhankelijk van het oordeel van de regionale belastingdienst.</li> <li>Hogere lasten: jaarrekening, bestuurlijke lidmaatschappen et cetera.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Bestuur en bestuursbureau in dienst van de koepelstichting brengt aandachts-punten m.b.t. geldstromen met zich mee.</li> <li>Fiscale eenheid (btw) is mede afhankelijk van het oordeel van de regionale belastingdienst.</li> </ul> | Geen                                                                                                           |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Voldoet aan ondergrens | Nee, er vindt geen samenwerking plaats ten behoeve van een doelmatige besteding van middelen. | Gelijk aan scenario 0: Niets doen                                                                    | Gelijk aan scenario 0: Niets doen                                                                                                                                                                                                                                                                    | Ja, er kan samenwerking in de ondersteuning gerealiseerd worden ten behoeve van een doelmatige besteding van middelen.                                                                                                                                                     | Ja, er zijn veel mogelijkheden om de ondersteuning en inzet van personeel zo doelmatig mogelijk in te richten. |

| Toetsingskader                                                                                                                  |                        | 0. Niets doen                                                                           | 1. Samenwerkings-overeenkomst     | 2. Personele Unie                                                                                                                                                                                                                                           | 3. Holding                            | 4. Bestuurlijke fusie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4. Profilering<br><br><i>a. Behoud van identiteit/denominatie</i><br><br><i>b. De profilering van het onderwijs in de regio</i> | Voordelen              | Zowel het bestuur als de scholen behouden hun eigen identiteit.                         | Gelijk aan scenario 0: Niets doen | <ul style="list-style-type: none"> <li>Zowel het bestuur als de scholen behouden hun eigen identiteit.</li> <li>Eén strategische koers op bestuurlijk niveau en er wordt gehandeld vanuit één bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het geheel.</li> </ul> | Gelijk aan scenario 2: Personele Unie | <ul style="list-style-type: none"> <li>Op bestuursniveau is er sprake van één nieuwe gezamenlijke identiteit, met de mogelijkheid om (binnen wettelijke kaders) te kiezen voor een samenwerkings-bestuur (openbaar en bijzonder).</li> <li>Eén strategische koers en er wordt gehandeld vanuit één bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het geheel.</li> </ul> |
|                                                                                                                                 | Nadelen                | Vrijblijvende afspraken over de gezamenlijke profilering van het onderwijs in de regio. | Gelijk aan scenario 0: Niets doen | Geen                                                                                                                                                                                                                                                        | Geen                                  | Geen onderscheidenheid meer op bestuurlijk niveau                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|                                                                                                                                 | Voldoet aan ondergrens | Geen verandering ten opzichte van huidige situatie                                      | Gelijk aan scenario 0: Niets doen | Ja                                                                                                                                                                                                                                                          | Ja                                    | Op schoolniveau wel                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

| Toetsingskader                       |           | 0. Niets doen | 1. Samenwerkings-overeenkomst | 2. Personele Unie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 3. Holding                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 4. Bestuurlijke fusie                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------------------------|-----------|---------------|-------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 5. Interne en externe bestuurskracht | Voordelen | Geen          | Geen                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Eenheid in de aansturing en visie op onderwijs mogelijk door afstemming, coördinatie of harmonisatie.</li> <li>Strategische beleidsvoering kan worden ingericht als ware het één bestuur (met dezelfde beleidsregels, reglementen, codes e.d.).</li> <li>Slagvaardiger ten opzichte van derden door presentatie als een onderwijsgroep en schaal- en synergievoordelen zijn maximaal te benutten.</li> <li>Er zijn opties om de medezeggenschap gezamenlijk in te richten.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Eenheid in de aansturing en visie op onderwijs door centraal beleid</li> <li>Eenvoudiger besluitvorming op niveau van bestuur en intern toezicht, met minder administratieve last (formeel ook maar één vergadering)</li> <li>Beperking van de kans op mogelijke tegenstrijdige belangen doordat er wordt bestuurd vanuit de groeps-gedachte.</li> <li>Slagvaardiger ten opzichte van derden door presentatie als één onderwijsgroep en schaal- en synergievoordelen zijn maximaal te benutten.</li> <li>Er zijn opties om de medezeggenschap gezamenlijk in te richten.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Eenheid in de aansturing en visie op onderwijs</li> <li>Eén strategisch beleid</li> <li>Schaal- en synergievoordelen zijn maximaal te benutten.</li> <li>Er hoeven geen extra organen ingericht te worden (bijv. bovenbestuurlijke medezeggenschap).</li> </ul> |

| Toetsingskader                       |                        | 0. Niets doen                                      | 1. Samenwerkings-overeenkomst                      | 2. Personele Unie                                                                                                                                                                                                        | 3. Holding                                                                                                                                     | 4. Bestuurlijke fusie                                          |
|--------------------------------------|------------------------|----------------------------------------------------|----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| 5. Interne en externe bestuurskracht | Nadelen                | Geen                                               | Geen                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>Geen centraal beleid, maar hooguit geharmoniseerd beleid.</li> <li>Afzonderlijke besluitvormingsprocessen per stichting op het niveau van directie en medezeggenschap.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>De koepelstichting kan de afstand tot het bestuur (gevoelsmatig) vergroten voor medewerkers.</li> </ul> | Geen                                                           |
|                                      | Voldoet aan ondergrens | Geen verandering ten opzichte van huidige situatie | Geen verandering ten opzichte van huidige situatie | Versterking bestuurskracht op onderdelen                                                                                                                                                                                 | Versterking bestuurskracht op onderdelen                                                                                                       | Versterking bestuurskracht in de meest ruime zin van het woord |

| Toetsingskader                                                                                      |                        | 0. Niets doen                                                                                                                                                                                            | 1. Samenwerkings-overeenkomst                                                                                                                                       | 2. Personele Unie                                                                                                                                                        | 3. Holding                            | 4. Bestuurlijke fusie                                                                                           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 6. Inspelen op ontwikkelingen: bijvoorbeeld technisch onderwijs, nieuwe leerweg, nieuwe bekostiging | Voordelen              | Geen                                                                                                                                                                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>Samenwerking op onderdelen is mogelijk.</li> <li>Specifiek rondom de nieuwe leerweg is de samenwerking kansrijk.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Beleidsafstemming en gezamenlijke investeringen maken het gemakkelijker om gezamenlijk in te spelen op ontwikkelingen.</li> </ul> | Gelijk aan scenario 2: Personele Unie | <ul style="list-style-type: none"> <li>Er is meer flexibiliteit en structurele investering mogelijk.</li> </ul> |
|                                                                                                     | Nadelen                | <ul style="list-style-type: none"> <li>Er is geen structurele samenwerking om gezamenlijk in te spelen op ontwikkelingen. Het opbouwen van nieuwe samenwerkingsrelaties kost tijd en energie.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>De samenwerking is kwetsbaar met de nodige risico's ten aanzien van voortzetting van gezamenlijk onderwijsaanbod.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Het kan noodzakelijk zijn om aparte afspraken op schoolniveau vast te leggen in samenwerkingsovereenkomsten.</li> </ul>           | Gelijk aan scenario 2: Personele Unie | Geen                                                                                                            |
|                                                                                                     | Voldoet aan ondergrens | Nee                                                                                                                                                                                                      | Deels, maar het is kwetsbaar                                                                                                                                        | Ja                                                                                                                                                                       | Ja                                    | Ja                                                                                                              |

## Hoofdstuk 7 Conclusie en aanbevelingen

De voorkeur voor een bepaalde vorm van bestuurlijke samenwerking wordt grotendeels bepaald door inhoudelijke keuzes en de vraag welke taken, bevoegdheden en risico's men in de toekomstige samenwerking wil delen. Dit is essentieel, omdat het bij bestuurlijke samenwerking in de eerste plaats gaat om de gezamenlijke inhoudelijke ambities en in de tweede plaats om de vormgeving, dus: wat willen de besturen (samen) graag voor elkaar krijgen en welke samenwerkingsvorm past daar het beste bij?

### 7.1 Er wordt aanzienlijke krimp geprognosticeerd: niets doen is geen optie!

Hoewel er de afgelopen vijf jaar nog nauwelijks sprake geweest is van dalende leerlingenaantallen op de scholen in Meppel en omstreken, is duidelijk dat de daling waarmee de scholen de komende tien jaar te maken krijgen fors is. De geprognosticeerde daling van het aantal leerlingen (20% tot 25% op weg naar 2030) leidt ertoe dat de scholen worden geconfronteerd met fors dalende inkomsten, omdat de rijksbekostiging voor het overgrote deel direct wordt gebaseerd op de leerlingenaantallen. De uitgaven daarentegen dalen niet (of niet evenredig) met de leerlingenaantallen, waardoor de kosten per leerling zullen stijgen. Hierdoor wordt het nagenoeg onmogelijk om het huidige aanbod op termijn in stand te houden bij ongewijzigd beleid. Bovendien lopen scholen risico's op bijvoorbeeld de kwaliteit van het onderwijs en onderwijsinnovatie. Zij moeten naar manieren zoeken om de kosten en baten zodanig met elkaar in evenwicht te brengen dat er geen afbreuk wordt gedaan aan de kwaliteit en het pluriforme aanbod.

De schoolbesturen in Meppel en omstreken zijn sinds het begin van het schooljaar 2017-2018 met elkaar in gesprek om te verkennen op welke manieren zij door samen te werken goed en toekomstbestendig onderwijs in de regio kunnen behouden. Dat gebeurt zowel op schoolniveau waar de vier betrokken VO-scholen met elkaar in gesprek zijn over het lokale V(MB)O-aanbod in Meppel als op bestuurlijk niveau tussen de beide scholengemeenschappen. Om goed doordachte stappen te kunnen zetten in de bestuurlijke samenwerking tussen CSG Dingstede en Stad & Esch hebben de besturen BMC Advies verzocht een verkenning te doen van verschillende vormen van bestuurlijke samenwerking die de wet- en regelgeving biedt in de situatie van Meppel en omstreken.

### 7.2 Samenwerkingsovereenkomst

In dit vooronderzoek wordt specifiek ingegaan op een bestuurlijke samenwerkingsovereenkomst gericht op de toepassing van de 50%-regel (WVO artikel 25a). De bestuurlijke samenwerkingsovereenkomst sluit onvoldoende aan bij de ambities van de twee bestuurders, omdat zij de samenwerking (en daarmee de bestuurlijke borging van de samenwerking) zoeken op diverse terreinen en niet alleen op het onderwijsaanbod. Daarnaast hechten de bestuurders waarde aan het behoud van onderscheidende scholen in Meppel. Door samen te werken op basis van de 50%-regel zou het onderwijs van de

verschillende scholen meer vermengd worden door het gezamenlijk verzorgen van het onderwijs.

Bovendien is de bestuurlijke samenwerkingsovereenkomst onvoldoende duurzaam: een van de partijen kan deze op elk moment opzeggen. Daarnaast wordt de bestuurskracht met een samenwerkingsovereenkomst niet wezenlijk versterkt, omdat er geen sprake is van een gezamenlijke en gelegitimeerde bestuurlijke aansturing. Ten slotte is er bij een samenwerkingsovereenkomst in principe geen sprake van onderlinge beleidsafstemming, omdat de samenwerking enkel plaatsvindt op één bepaald thema. Voor elk (nieuw) thema zal een nieuwe samenwerkingsovereenkomst moeten worden gesloten.

### **7.3 Personele unie**

Bestuurlijke samenwerking in een personele unie biedt in de huidige situatie mogelijkheden om binnen het onderwijs, ten aanzien van personeel, bedrijfsvoering en inzet van middelen, de (gezamenlijke) bestuurskracht te versterken om zo beter te kunnen inspelen op verwachte en onverwachte ontwikkelingen. Ten opzichte van de meest verregaande vorm van samenwerking, waarin er slechte één rechtspersoon overblijft (bestuurlijke fusie), zijn er binnen de personele unie wel aandachtspunten wat betreft het aanbrengen van een duidelijke scheiding van geldstromen, exploitaties en werkgeverschap. Desondanks biedt deze samenwerkingsvorm volop mogelijkheden voor eenheid in bestuur en toezicht, beleidsafstemming en harmonisatie in de besturingsfilosofie en managementstructuur. De profilering van scholen blijft gescheiden en formeel blijven er twee bevoegde gezagen met een eigen denominatieve identiteit. De personele unie wordt gerealiseerd via personele verbondenheid op het niveau van bestuur en toezicht, dat wordt ingevuld door dezelfde natuurlijke personen. Juridisch en organisatorisch gezien blijft er een scheiding tussen de statutaire organen (stichtingen). In paragraaf 7.4 wordt hier verder op ingegaan.

### **7.4 Holding**

In het geval van een holding (in de vorm van een koepelstichting) gelden grotendeels dezelfde mogelijkheden en beperkingen als bij een personele unie. Op een aantal onderdelen zijn er echter verschillen. Ten eerste is er vanuit de koepelstichting de mogelijkheid om de aansturing volledig synchroon te laten verlopen, omdat bestuur en toezicht centraal worden vormgegeven vanuit de koepel. Hierdoor is er sprake van eenduidig centraal beleid in plaats van afgestemd of geharmoniseerd beleid. Ook is hierdoor sprake van eenvoudiger besluitvorming op het niveau van bestuur en intern toezicht, omdat de besluitvorming voor alle onderwijsorganisaties in één vergadering kan plaatsvinden (bestuurders en toezichthouders hebben geen 'verschillende posities'). De administratieve last is minder wanneer er gewerkt wordt met een koepelstichting, omdat het niet nodig is om per onderwijsorganisatie afzonderlijke vergaderingen te organiseren en te notuleren voor bestuur en intern toezicht (wat in geval van een personele unie wel aan de orde is). Doordat besluitvorming centraal plaatsvindt (rekening houdend met de belangen van de hele groep, zijnde de afzonderlijke stichtingen) wordt de kans op mogelijk tegenstrijdige belangen voor bestuurders en interne toezichthouders beperkt. Verder kan de koepelstichting, die ook een eigen naam draagt, het groepsgevoel binnen de holding versterken en naar buiten toe duidelijker optreden. Andersom

bestaat daarmee ook het risico dat een bovenliggende rechtspersoon een gevoel van 'meer op afstand' creëert als het gaat om bestuur en toezicht. Hoewel dit scenario grotendeels overeenkomt met dat van de personele unie, wordt in de holding organisatorisch duidelijker zichtbaar op welke wijze bestuur en toezicht in het geheel zijn gepositioneerd. Ten slotte is het vanuit de holding gemakkelijker om voor de fiscale eenheid in aanmerking te komen dan vanuit een personele unie.

### **7.5 Bestuurlijke fusie**

Een bestuurlijke fusie leidt tot een duidelijke en heldere structuur, eenduidig beleid en efficiëntie in organisatorisch opzicht. Ook is er de mogelijkheid om een eigen invulling te geven aan de bestuurlijke identiteit en de management-structuur die past bij de scholen in Meppel en omstreken. Docenten zijn allemaal in dienst van dezelfde werkgever en het is gemakkelijker om het onderwijs van drie onder het bestuur ressorterende scholen samen te voegen. In dit geval zou een bestuurlijke fusie in de vorm van een samenwerkingsbestuur een goede uitkomst bieden om beide denominaties op bestuurlijk niveau te borgen. Op schoolniveau is het behoud van de eigen denominatie, en uiteraard profilering van de school, ook in het geval van een bestuurlijke fusie mogelijk. In veel krimpregio's is een bestuurlijke fusie een voor de hand liggende stap om te komen tot een slagvaardige aansturing van de scholen die onderling moeten samenwerken om daling van het aantal leerlingen en fluctuaties in leerlingenaantallen het hoofd te kunnen bieden.

### **7.6 Welk scenario sluit volgens de bestuurders het beste aan bij de ambities?**

Welk model voor bestuurlijke samenwerking het meest geschikt is hangt sterk af van de regionale context, de scholenstructuur en vooral de verschillen in identiteit en organisatie en de (historisch gegroeide) sentimenten die er leven in de samenleving en onder het personeel. Bovendien brengt elk model zijn eigen voor- en nadelen, beperkingen en mogelijkheden en al dan niet gewenste consequenties met zich mee.

De bestuurders zijn van mening dat de route naar een bestuurlijke samenwerkingsvorm vanuit de inhoud en de geambieerde/gerealiseerde meerwaarde onderbouwd moet worden. Het betreft de gezamenlijke ambities ten aanzien van onderwijskwaliteit en professionalisering van medewerkers, aansluiting binnen de onderwijsketen, onderscheidenheid in de profilering van scholen binnen Meppel en omstreken, alsook het vermogen om in te spelen op de toenemende eisen aan het onderwijs van de kant van de overheid en de samenleving. Minstens even belangrijk is een stevige verbinding met de lokale en regionale omgeving en de kracht om adequaat te kunnen inspelen op verwachte en onverwachte ontwikkelingen. Dit alles mede in het licht van de gevolgen die de daling van het aantal leerlingen in de regio met zich meebrengen voor onder meer het onderwijsaanbod en de werkgelegenheid.

Op basis van de geschetste overwegingen geven de besturen de voorkeur aan scenario 4: de bestuurlijke fusie per 1 januari 2020. Deze bestuurlijke fusie moet

gericht zijn op het vormen van een samenwerkingsbestuur<sup>7</sup>. Bestuurlijke fusie biedt veruit de meeste mogelijkheden en voordelen wat betreft personeel, bedrijfsvoering en versterking van de interne en externe bestuurskracht, en geeft meer flexibiliteit om het onderwijs, ook in de toekomst, goed te laten aansluiten bij de wensen en behoeften van ouders en leerlingen. De denominatie en profilering van de scholen hoeven bij een bestuurlijke fusie niet te worden gewijzigd. Echter: een bestuurlijke fusie confronteert alle betrokkenen wel met de vraag wat dit gaat betekenen voor de levensbeschouwelijke identiteit van de ene stichting (en school) en het openbare karakter van de andere stichting (en scholen). Daarom is de keuze voor de bestuurlijke fusie wel verbonden aan een duurzame borging van bijzonder en openbaar onderwijs in een samenwerkingsbestuur.

### 7.7 Aanbevelingen

Naar aanleiding van dit vooronderzoek komen wij tot de volgende aanbevelingen voor het vervolg. Deze zijn gebaseerd op ervaringen van BMC in dergelijke trajecten gericht op de totstandkoming van bestuurlijke samenwerking.

- Neem samenwerking als uitgangspunt: constructieve samenwerking is van belang om de leerlingen zo breed en zo goed mogelijk onderwijs te kunnen blijven bieden. Dit moet het belangrijkste uitgangspunt zijn en de constructie voor bestuurlijke samenwerking moet dan zo gekozen worden dat daarbij wordt aangesloten.
- Zet in op een vervolgonderzoek om de haalbaarheid van het gewenste scenario te kunnen beoordelen en een zorgvuldige besluitvorming mogelijk te maken. Aan te bevelen is om een uitwerking van het intern toezicht en de medezeggenschap in overleg met de formele gremia toe te voegen aan de uitwerking van het gekozen scenario.
- Richt het vervolgonderzoek in in twee stappen.

#### Stap 1:

Onderzoek de juridische en praktische haalbaarheid van een bestuurlijke fusie in de vorm van een samenwerkingsbestuur waarin de levensbeschouwelijke identiteit van het bijzonder onderwijs en het openbaar karakter van het openbaar onderwijs duurzaam is geborgd. Dit onderzoek kan in betrekkelijk korte tijd uitgevoerd worden en voor 1 januari 2019 worden afgerond. Het onderzoek richt zich enerzijds op de wettelijke kaders en praktische mogelijkheden en anderzijds op de borgingsvoorwaarden van bijzonder en openbaar onderwijs die bestuur en toezicht stellen aan de bestuurlijke fusie in de vorm van een samenwerkingsbestuur.

#### Stap 2:

Met de uitkomsten van het onderzoek onder stap 1 wordt het vervolgonderzoek ingericht. Dit is de haalbaarheid van een bestuurlijke fusie in de vorm van een samenwerkingsbestuur door middel van een fusie-effectrapportage als stap 1 duidelijk aangeeft dat dit voldoende mogelijkheden en borging geeft.

---

<sup>7</sup> Samenwerkingsbesturen zijn stichtingen die het bevoegd gezag voeren over een of meer openbare scholen en een of meer bijzondere scholen.

Mocht dit uiteindelijk en onverhoopt niet het geval zijn dan richt het vervolgonderzoek zich op de haalbaarheid van een holding door middel van een haalbaarheidsonderzoek.

- Besteed in het vervolgonderzoek vooral ook aandacht aan de inrichting van en de werkwijze binnen de samenwerkingsvorm: de 'kale' samenwerkingsvorm zegt immers nog niets over de werkwijze daarbinnen.
- Zorg voor duidelijkheid ten aanzien van de fasering en het tijdpad, zowel tijdens de fase van het vervolgonderzoek als bij de implementatie van het gekozen scenario na positieve besluitvorming.
- Draag zorg voor goede interne en externe communicatie; betrek medewerkers, leerlingen en ouders en overige externe stakeholders bij het proces.