

TOEKOMSTSCENARIO'S SCHOLENSPREIDING  
NOORD GRONINGEN

EEN VERKENNING IN OPDRACHT VAN  
STICHTING LAUWERS EN EEMS  
EN  
VCPO NOORD GRONINGEN

Hoorn, december 2013

Harm Klifman  
Gerben Zonneveld

## INHOUDSOPGAVE

blz.

<b>1.</b>	<b>OPDRACHT EN WERKWIJZE</b> .....	<b>3</b>
1.1	Opdracht .....	3
1.2	Overwegingen ter verdieping van de opdracht.....	3
1.3	Werkwijze.....	4
1.4	Wat er al is of niet kwam .....	5
1.5	Over verantwoordelijkheden .....	5
<b>2.</b>	<b>RESULTATEN</b> .....	<b>6</b>
2.1	Cijfers, prognoses .....	6
2.2	Interviews.....	6
2.3	Criteria .....	8
<b>3.</b>	<b>ADVIEZEN</b> .....	<b>10</b>
3.1	Over tempo van verandering .....	10
3.2	Over tempo van besluitvorming.....	10
3.3	Over stappen te zetten.....	10
3.4	Over structuren en actoren .....	11
3.5	Over een overtuigende argumentatie.....	12
3.6	Over samenhang van onderwijs en jeugdvoorzieningen .....	12
3.7	Over het zichtbaar maken van vorderingen .....	12
<b>4.</b>	<b>SAMENWERKING TUSSEN OPENBAAR ONDERWIJS EN BIJZONDER ONDERWIJS: DE (ON)MOGELIJKHEDEN</b> .....	<b>13</b>
<b>5.</b>	<b>OVER BESLUITVORMING</b> .....	<b>14</b>
<b>BIJLAGE 1: SAMENWERKING TUSSEN OPENBAAR ONDERWIJS EN BIJZONDER ONDERWIJS: DE (ON)MOGELIJKHEDEN</b> .....		
<b>15</b>		
1.1	Duaal bestel .....	15
1.2	Scholenfusies .....	15
1.3	Wet op de samenwerkingscholen (2011) .....	15
1.4	Overdracht aan nieuw op te richten rechtspersoon.....	15
1.5	Creëren bestuurlijke tussenlaag .....	16
1.6	Benutten Wet op de Medezeggenschap Onderwijs .....	16
1.7	Knelpunten van samenwerking.....	16
1.8	Vormgeven aan identiteit in de samenwerkingschool .....	17
1.9	Fusietoets.....	17
1.10	Experimentenwet.....	19
1.11	Voorlopige conclusies .....	20
<b>BIJLAGE 2 ARTIKEL 17D. SAMENWERKINGSSCHOOL WPO</b> .....		
<b>21</b>		

## 1. OPDRACHT EN WERKWIJZE

### 1.1 Opdracht

In de regio Noord-Groningen is de afgelopen periode sprake geweest van sterke krimp, waardoor een aantal basisscholen erg klein is geworden.

Naast de sterke krimp is er toenemende druk van buitenaf met een focus op het behoud van de onderwijskwaliteit. Verwachtingen ten aanzien van bekostiging zijn minder gunstig voor instandhouding kleine scholen.

In de betreffende regio zijn, naast een aantal kleinere besturen, vier grote schoolbesturen actief:

- \* VCPO Noord-Groningen (christelijk primair onderwijs)
- \* Lauwers en Eems (openbaar primair onderwijs)
- \* Noordkwartier (christelijk primair onderwijs)
- \* Marenland (openbaar primair onderwijs)

Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen de schoolbesturen Noordkwartier, Marenland (scholen in Oost Groningen) en VCPO Noord-Groningen, Lauwers en Eems (scholen in de gemeenten Eemsmond, De Marne, Winsum en Bedum).

De besturen van VCPO Noord-Groningen (vanaf nu VCPO genoemd) en Lauwers en Eems (L&E) merken door de krimp in de regio en de externe druk op kwaliteit dat de noodzaak om gezamenlijk te onderzoeken welke mogelijkheden er bestaan om te zorgen dat er in de toekomst ook een kwalitatief en consistent onderwijsaanbod in de regio bestaat.

Van Beekveld & Terpstra Organisatieadviesbureau is benaderd om een voorstel te schrijven voor een verkennend onderzoek, waarin de mogelijke samenwerking(en) tussen L&E en VCPO wordt(-en) onderzocht teneinde knelpunten op te lossen.

Doelstelling van dit verkennend onderzoek is driedelig:

- \* Het resultaat van het onderzoek maakt per gemeente/regio inzichtelijk welke knelpunten er nu en in de toekomst zijn. Hierbij worden een aantal scenario's uitgewerkt, op basis waarvan de besturen keuzes kunnen maken. Het betreft hier scenario's voor het onderwijsaanbod in ultimo 2028, aangevuld met indicaties voor urgente zaken die in een eerder stadium (2018, 2022) opgelost moeten worden.
- \* Het resultaat van het onderzoek biedt de mogelijkheid om ook intern op een constructieve wijze het gesprek over de aanpak van deze knelpunten te spreken.
- \* Doordat belangrijke stakeholders in het onderzoek worden betrokken, zal het proces van het onderzoek een eerste stap zijn in de richting van constructieve oplossingen voor de lange termijn.

### 1.2 Overwegingen ter verdieping van de opdracht

Er zijn in de gesprekken die tijdens het onderzoek werden gevoerd bij herhaling dezelfde argumenten genoemd die een bevestiging vormen van de noodzaak van het onderzoek en die inderdaad nopen tot een grondige bezinning op het patroon van de bestaande onderwijsvoorzieningen.

- a. Er is reeds nu sprake van een aantal evidente knelpunten die om een oplossing vragen.
- b. Cijfers over krimp spreken boekdelen.
- c. Ouders verwachten iets van de schoolbesturen.
- d. Gemeentebesturen verwachten iets van de schoolbesturen.
- e. Er zijn overtuigende signalen dat de financiële middelen die beschikbaar zijn voor het onderwijs verder zullen teruglopen (zie kleine scholentoeslag, zie stille bezuinigingen).

- f. Besturen is anticiperen op ontwikkelingen.
- g. Besturen hebben behalve een verantwoordelijkheid voor de eigen scholen ook een maatschappelijke verantwoordelijkheid die deze verantwoordelijkheid overstijgt.
- h. Goed nabuurschap leidt in een situatie van gedeelde voedingsgebieden tot samenwerking.

### 1.3 Werkwijze

In de werkwijze die is gekozen, is gestreefd naar het schetsen van beelden van een mogelijke toekomst die appelleren aan gedeelde opvattingen. Voor wat betreft de cijfermatige gedeelten van het onderzoek is sprake van aantoonbare feitelijke standen van zaken en aangenomen of verwachte feitelijke standen van zaken. Aantoonbare feitelijke standen van zaken doet zich concreet voor als het gaat om aantallen leerlingen die thans of in de afgelopen periode scholen bezochten. De cijfers van de meest recente leerlingtelling (peildatum 1 oktober 2013) vertegenwoordigen de meest actuele feitelijke stad van zaken.

Op grond van enkele technieken en de feitelijke cijfers van de afgelopen jaren zijn prognoses opgesteld van de verwachte leerlingenaantallen voor de komende jaren. Voorzover deze prognoses schoolgerelateerd zijn, gaan ze uit van 'ongewijzigd beleid': ze houden derhalve geen rekening met mogelijke verschuivingen of fluctuaties als gevolg van onvoorspelbaarheden.

In de werkwijze die is gekozen, zijn ook veel interviews gehouden en is aan allerlei interne en externe partijen gevraagd naar belevingen, beoordelingen van die belevingen en naar wensen. Ook interviews leveren, net als standen van zaken, waarheid op, zij het van een ander karakter dan de waarheid die wordt gerepresenteerd in cijfers. Niettemin, ook de waarheid die voortkomt uit de gehouden interviews is relevant. Immers, we hebben het over de mogelijkheden en onmogelijkheden, de wenselijkheden en de onwenselijkheden om bestaande onderwijsvoorzieningen voor leerlingen in de basisschoolleeftijd 'in de lucht te houden'. Daarbij zijn getalsmatige overwegingen en criteria van belang maar spelen ook allerlei opvattingen en voorkeuren een rol. Naast de getalsmatige overwegingen zijn hier normatieve overwegingen aan de orde, gebaseerd op overtuigingen.

Schematisch geordend bestond het onderzoek uit drie componenten:

- a. De kwantitatieve analyse: op basis van demografische ontwikkelingen in de regio wordt onderzocht welke mogelijkheden er zijn om het onderwijsaanbod zo in te richten dat er aan gestelde voorwaarden voldaan wordt. Daarnaast zal in deze werkstroom onderzocht worden welke eisen de wetgever stelt aan een mogelijke samenwerking tussen de twee besturen, en met welke landelijke trends rekening moet worden gehouden.
- b. De kwalitatieve analyse: in interviews met belangrijke betrokkenen wordt onderzocht wat belangrijke voorwaarden zijn waaraan voldaan moet worden bij de inrichting en spreiding van het onderwijsaanbod. Een tweede doel in deze interviews is het betrekken van de belanghebbenden in het proces en het creëren van intern en maatschappelijk draagvlak.
- c. De ontwikkeling van scenario's: op basis van zowel kwalitatieve als kwantitatieve gegevens worden concrete scenario's ontwikkeld voor mogelijke oplossingen voor knelpunten in de regio. Het betreft scenario's voor het oplossen van korte respectievelijk lange termijnknelpunten in het onderwijsaanbod met als ultiem perspectief kwalitatief verantwoorde en levensvatbare scholen in 2028. Tijdens het onderzoek kon worden beschikt over een keur aan data en relevante beleidsinformatie, afkomstig van het Planingsverband Groningen, de betrokken

schoolbesturen en de betrokken gemeentebesturen. Deze informatie heeft een rol gespeeld in elk van de drie fasen van het onderzoek.

#### **1.4 Wat er al is of niet kwam**

Samenwerking tussen de beide betrokken besturen is niet nieuw. Lauwers & Eems en VCPO hebben in dit opzicht al een gedeeld verleden, met en zonder succes.

Voorbeelden:

- \* De peuterspeelzaal in Ulrum is naar VCPO overgegaan.
- \* De peuterspeelzaal in Zoutkamp gaat over naar VCPO.
- \* In Onderdendam heeft VCPO afgehaakt bij voornemen tot samenvoegen van pc en oo.
- \* In Ezinge.
- \* In Roodeschool.
- \* In Kloosterburen.

#### **1.5 Over verantwoordelijkheden**

Spreiding en situering van scholen - het is een verantwoordelijkheid van schoolbesturen. Met ingang van 1 januari 2014 is het, als gevolg van een recente wetwijziging, ook de primaire verantwoordelijkheid van verzelfstandigde schoolbesturen in het openbaar onderwijs.

Huisvesting is een verantwoordelijkheid van gemeenten. Gemeenten voeren hierin een eigen beleid, in nauwe samenspraak met de schoolbesturen.

Schoolbesturen en gemeentebesturen: ze zijn op elkaar aangewezen als het gaat om continuïteit en kwaliteit van voorzieningen.

## **2. RESULTATEN**

### **2.1 Cijfers, prognoses**

Zie PowerPointdocument

### **2.2 Interviews**

Een belangrijke fase in het onderzoek betrof de serie interviews die is gehouden met representanten van direct belanghebbende partijen: ouders en personen zoals die zijn vertegenwoordigd in de gemeenschappelijke medezeggenschapsraden, de wethouders van de vier betrokken gemeenten, de bestuurders en de betrokken raden van toezicht.

#### **2.2.1 Vooraf**

In de verkenningen die zijn gepleegd, hebben veel gesprekken plaatsgevonden met vertegenwoordigers van allerlei interne en externe belanghebbenden. De reeks verkenningen leverde een bonte verzameling op van ervaringen, van beoordelingen daarvan, van opvattingen, en van oordelen over wat wenselijk is. Het was ook niet eenvoudig om uit de mengeling van vaak elkaar tegensprekende ervaringen en tegengestelde wenselijkheden lijnen te ontdekken die op onderscheidende wijze richting zouden kunnen geven aan de in de opdracht verlangde scenario's. Er was sprake van veel divergentie.

Tegelijkertijd was er bij alle gesprekspartners sprake van een grote mate van betrokkenheid bij het onderwerp en zorg over de toekomst. Ieder realiseert zich dat de toekomst van ons onderwijslandschap er anders uit zal zien dan het huidige waarin velen die wij spraken zelf hun onderwijs, opvoeding en vorming ontvingen. Dat maakt het ook niet eenvoudig om te oordelen over hetgeen wenselijk is voor de toekomst: het voelt als snijden in eigen vlees, als ontrouw aan de eigen traditie, als het plegen van inbreuk op de eigen geschiedenis.

Daarnaast is onderwijs een sector waarin altijd met veel passie wordt gesproken over de kerntaak: het geven van onderwijs aan jonge mensen. Het is een sector die, naar het lijkt, werkers aantrekt die deze passie met elkaar delen en ervoor willen vechten.

Er is de laatste jaren op allerlei plaatsen in de regio's, binnen besturen en tussen besturen, binnen scholen en tussen scholen al veel gesproken over (grensoverschrijdend) samenvoegen. Velen verwachten dit keer echt dat er conclusies worden getrokken die tot werkelijk handelen leiden. Kortom, naast divergentie was er duidelijk sprake van convergentie.

Tegen deze achtergrond kan worden gesteld: er is moed voor nodig om de dankbaarheid voor en waardering van het verleden niet de vijand te laten zijn van besluiten over een andere toekomst.

#### **2.2.2 Een impressie**

In deze paragraaf geven wij aan de hand van citaten van gesprekspartners een impressie van de veelheid en diversiteit van inzichten.

‘Ik heb het gevoel dat het belang van denominatie, richting meer wordt onderschreven door ouders dan door besturen die meer het bedrijfsmatige als het belangrijkste laten wegen.’

‘Het afblazen van een scholenfusie openbaar onderwijs - protestants-christelijk onderwijs heeft diepe sporen achtergelaten in de dorpsgemeenschap.’

‘Ezinge is een prachtig voorbeeld van hoe het kan!’

‘Het succes van Ezinge staat of valt met de directeur die daar leiding aan geeft. Nu gaat dat prima, maar wat als er een ander komt?’

‘Als je echt wilt weten wat ouders vinden moet je onderscheid maken tussen ouders die al een kind op school hebben en ouders die nog moeten kiezen. Dat kan heel verschillende uitkomsten opleveren.’

‘Identiteit onder spanning levert ook een kans!’

‘Het behoud van de school op het dorp wordt het meest bepleit door mensen die daar het minst belang bij hebben zoals grootouders. Ouders zien namelijk vaak wel de beperkingen van een te kleine school, grootouders kijken alleen naar het verleden.’

‘Als je de laatste school uit de gemeenschap haalt dan komt er geen gezin meer deze kant op.’

‘Als er geen school meer is in de gemeenschap dan moet die gemeenschap zich instellen op een andere soort inwoner’.

‘Ouders zijn allang klaar voor samenvoeging van scholen van verschillende richting, ook teams zijn bereid (‘liever vandaag dan morgen’) - het wachten is op de bestuurders.’

‘Je zou er naar moeten streven dat in elk dorp waar nu nog onderwijs is, dat daar ook blijft. Dan kan samenvoegen nodig zijn.’

‘Ouders kiezen echt voor christelijk onderwijs dat aansluit bij hun levensovertuiging.’

‘Met getalsmatige criteria kun je niet veel. Redeneer liever vanuit brede voorzieningen (van 7 tot 19 uur) en gezonde bedrijfsvoering daarvan.’

‘De uiterste consequentie van passend onderwijs zijn individuele leerlijnen van individuele leerlingen. Dan heb je het dus niet over ‘twee maal drie niveaus per leerkracht max’.

‘Ouders kiezen voor mensen, daarna pas voor een richting.’

‘Het viel op hoe weinig openbaar onderwijs en christelijk onderwijs van elkaar weten’.

‘Het platteland heeft last van het centralisme van Groningen voor passend onderwijs. Waarom hebben wij hier in de regio geen SO-voorzieningen?’

‘Als we iets moeten met leerlingenvervoer, dan moeten we ook dat creatief oppakken. Waarom aparte busjes voor kinderen en bejaarden?’

‘Je baseert je keuzes op de mogelijkheden en de wensen van ouders nu, maar dat zegt niets over wat er daarna gaat gebeuren.’

‘Toen de beide scholen werden samengevoegd leidde dat tot meer cohesie in de gemeenschap’.

‘We steken gemeentelijke gelden niet in leegstand.’

‘Ouders weten heel goed dat een hele kleine school niet goed is voor goed onderwijs. Ouders kiezen nu al op grootte van de school, liever groot dan klein.’

‘Tegenover het pleidooi voor behoud van leefbaarheid staat opluchting dat je niet langer alles zelf hoeft te doen wat leidt tot overbelaste ouders.’

‘De verschillen zijn groot in de regio. Er is verschil tussen een plattelandscultuur en een stadse cultuur, ook in de regio’.

‘De nieuwe ouder wil wel rijden’.

‘We willen geen tweede Onderdendam’.

‘Stap af van twee schoolbesturen en regel op lokaal niveau wat daar het beste voor is, ook als het gaat om identiteit.’

### 2.3 Criteria

Uit de veelheid van opvattingen drong zich de noodzaak op om te komen tot een set van criteria die leidend zou kunnen zijn bij de herinrichting van ‘het onderwijslandschap in de regio Noord-Groningen’. Vandaar dat aan de gesprekspartners in de panels steeds is gevraagd welke criteria daarin een rol zouden kunnen spelen. Analytische ordening van de genoemde criteria leidde tot onderstaande schikking.

criterium	Aspecten	Specificatie	Argumenten
Kwaliteit onderwijs	Minimale schoolomvang (nastrevenswaardig)	80 à 100 leerlingen (ook op langere termijn)	Maximum aantal combigroepen: 4 (4x2x 20 à 25 leerlingen)
			Beperking aantal niveaus van lesgeven door leerkrachten (maximaal 6)
			Voldoende sociale interactiemogelijkheden voor leerlingen
			Zijn ouders bereid om indien nodig bij te springen?
	Gewenste schoolomvang	≥ 200 leerlingen	Mogelijkheid aanstellen vakleerkrachten
			Ruimte voor professionalisering



			leerkrachten, denk aan: Passend Onderwijs, peer group learning, interne netwerken, helder ondersteuningsprofiel ten behoeve van Passend Onderwijs
			Mogelijkheden voor IKC, MFA
Levensvatbaarheid/ duurzaamheid	School moet qua exploitatie zichzelf bedruipen	‘Onderlinge solidariteitsheffing’ alleen bij uitzondering en met een aantoonbaar tijdelijk karakter	Teruglopende bekostiging noopt tot scherp financieel beleid en proactief optreden inzake verdere bezuinigingen
	Continuïteit voor komende 10 jaar	Gerelateerd aan prognoses met (her)ijkingsmomenten in 2018, 2022 en 2028	
	Doelmatige besteding van middelen voor huisvesting	Gemeenten zijn niet bereid om te investeren in scholen die op te overziene termijn zullen sluiten of fuseren.	
Keuzevrijheid voor ouders	Waar mogelijk keuze uit tenminste twee richtingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Openbaar onderwijs</li> <li>- Protestants-christelijk onderwijs</li> <li>- Samenwerkings-school</li> </ul>	Keuzevrijheid voor ouders is een belangrijk goed; zorgvuldig mee omgaan. Daarom: waar mogelijk; in samenhang met andere criteria
Goed werkgeverschap	Hanteerbare draaglast voor teams		
Bereikbaarheid/ nabijheid/geografische spreiding	Uitgedrukt in aanvaardbare veilige fietsafstand voor bovenbouwleerlingen	Maximaal 5 kilometer	
	Uitgedrukt in aanvaardbare rijafstand auto	Maximaal 10 km	

### 3. ADVIEZEN

In dit hoofdstuk volgen adviezen die vooral procesgericht zijn. Hoe te komen tot uitvoerbaar beleid? Waar zij dan rekening mee te houden?

#### 3.1 Over tempo van verandering

Het is niet eenvoudig om harde conclusies te trekken over het tempo waarin een al dan niet ingrijpende herziening van het scholenbestand zich zou moeten voltrekken. Er is sprake van een bonte mengeling van meningen, wensen en inzichten. Met andere woorden, welke besluiten er ook worden genomen, er zal altijd sprake zijn van teleurstelling bij deze en gene, afhankelijk van concrete situaties.

Om met verdiscontering van dit gegeven toch beleid te kunnen voeren lijkt het raadzaam onderscheid te maken tussen drie typen situaties bij het scenario van 80 leerlingen:

- a. *Hoge urgentie*: scholen die voor 2018 naar verwachting minder dan 40 leerlingen hebben of onder de opheffingsnorm komen.
- b. *Urgentie*: scholen die voor 2018 naar verwachting 40-80 leerlingen hebben.
- c. *Lage urgentie*: scholen die voor 2028 naar verwachting minder dan 80 leerlingen hebben.

Wanneer gekozen wordt voor het scenario 200 leerlingen, dan bevinden in feite alle scholen zich in de zone van directe urgentie.

Om de situatie overzichtelijk te houden en zo veel mogelijk herkenbaar voor wie direct betrokken is, kiezen we ervoor om de scenario's niet generiek toe te passen maar steeds gericht op concrete problemen die om een oplossing vragen. Wel hebben we ernaar gestreefd om steeds dezelfde set criteria te gebruiken (binnen de begrenzing van hetgeen lokaal gewenst is).

#### 3.2 Over tempo van besluitvorming

Van diverse zijden is aangedrongen op haast. In de voedingsgebieden van de beide organisaties L&E respectievelijk VCPO doen zich een aantal acute knelpunten voor die geen uitstel gedogen. Daarnaast is het goed om zekerheid te bieden.

Naar verwachting gaat er een gemeentelijke herindeling plaatsvinden. De schaalvergroting die hiervan het gevolg is, zal de druk op de middelen doen toenemen en daarmee de druk op de gelden die in de gemeenten aanwezig zijn voor onderwijs.

Hier en daar klinken verwijten dat schoolbesturen te traag zijn met het nemen van besluiten of terugkomen op eerder geschapen verwachtingen. Met name wethouders zien daardoor spanning ontstaan met hun opdracht om dorpen leefbaar te houden en om zorgvuldig te investeren in gebouwen en voorzieningen. Dit leidt ertoe dat als besturen het laten liggen, wethouders de regie zullen overnemen. 'Beleidsrijk IHP'.

#### 3.3 Over stappen te zetten

##### 3.3.1 Grote stappen

In de gesprekken die werden gevoerd passeerden vele scenario's de revue waaronder enkele die kunnen worden aangeduid als 'grote stappen snel thuis'-scenario's, zoals:

- \* *Het uitruil-scenario*: als jij mij die school geeft, krijg jij deze van mij en blijven we beiden even groot.
- \* *Het vlucht-naar-vorensscenario*: laten we even goed doorpakken en toegaan naar vier tot maximaal acht grote scholen/integrale kindcentra in de regio en laten we ons concentreren op goed leerlingenvervoer.
- \* *Het stip-op-de-horizonscenario*: schets een verreikend perspectief (2028) en redeneer terug naar wat gedaan dient te worden om daar in de tussenliggende periode te komen.

En ook kwamen enkele expliciet als ongewenst aangeduide scenario's op tafel zoals:

- \* *Het pleisterplakken-scenario*: het steeds zoeken naar noodverbanden zonder keuzes te maken die toekomstbestendig zijn.
- \* *Het uitrook-scenario*: niets doen, het aan ouders overlaten en kijken wat daar uitkomt.

Tegenover al deze geluiden hoorden we vaker andere geluiden als:

- \* Kies voor een *integrale visie*: goed onderbouwd, toekomst bestendig, overtuigend, in samenhang.
- \* Kies voor *ruimte voor verschil* want de regio's waar we het over hebben, staan bol van verschil. Dus kies situationele oplossingen.
- \* Kies voor *communicatie en transparantie*: er zullen impopulaire beslissingen genomen moeten worden, maar doe dat koersvast en zichtbaar zodat voor iedereen duidelijk is wanneer er wat staat te gebeuren.
- \* Sluit aan bij *de vitaliteit* die er in de dorpen is.
- \* Kies voor *incrementeel beleid*: weet waar je naar toe wilt op lange termijn en reageer lokaal 'als het momentum daar is'.

### 3.3.2 Kleine stappen

- \* Maak gebruik van de Experimentenwet. Eerdere pogingen hiervoor werden door de toenmalige minister afgewezen. De overheid is niet bereid om te investeren in tijdelijke oplossingen.
- \* Concrete situaties als uitgangspunt nemen.

### 3.4 Over structuren en actoren

In de gesprekken die werden gevoerd kwam op verschillende momenten de rol en het belang van structuren aan de orde. Enkele daarvan zullen op enig moment, en naar verwachting al snel, de aandacht vragen.

Als eerste kan hier genoemd worden het verschil in rechtspersoonlijkheid tussen de beide opdrachtgevers/onderwijsaanbieders. Lauwers & Eems is een stichting maar ook verbonden aan lokale overheden die hun wettelijke verantwoordelijkheid voor het voorzien in openbaar onderwijs hebben opgedragen aan de stichting. VCPO is een vereniging, heeft derhalve leden en statutaire bepalingen die inspraak van leden op het beleid van de vereniging regelen.

Als tweede kan worden gewezen op de wettelijke (on-)mogelijkheden om scholen voor openbaar respectievelijk, bijzonder onderwijs samen te voegen, het dossier samenwerkingsschool en samenwerkingsbestuur. Meer hierover in bijlage 1 en bijlage 2.

Als derde kan hier gewezen worden op de wettelijk geregelde rol van medezeggenschapsraden en gemeenschappelijke medezeggenschapsraden, zeker als het gaat om samenvoeging van scholen.

Naast deze formele scheidslijnen, voortvloeiend uit wettelijke regelingen, zijn er ook overwegingen te noemen die actoren kunnen verleiden tot *streetwise* oplossingen, tot pragmatische oplossingen binnen formele contexten. Noem het creatief besturen en ruimte geven aan lokale afspraken.

### 3.5 Over een overtuigende argumentatie

De operaties die te wachten staan, zullen de regio voor een langdurige periode bezighouden. Nu eens is deze gemeente 'aan de beurt', dan weer een andere. Waar het op aankomt is dat beide besturen voor een fors aantal jaren steeds dezelfde argumentatie blijven voeren.

Deze zou kunnen bestaan door consequent te wijzen op het belang van:

- \* Levenskrachtige en goed geoutilleerde scholen, goed voor kinderen.
- \* Beter onderwijs, hogere kwaliteit.
- \* Meer kindgerichte benadering.
- \* Goed sociaal en pedagogisch klimaat voor kinderen.
- \* Bereikbaar, thuisnabij onderwijs in een stabiele omgeving.

### 3.6 Over samenhang van onderwijs en jeugdvoorzieningen

Tijdens de vele gesprekken werd zonneklaar dat de toekomst van de scholenspreiding eigenlijk niet langer beschouwd kan worden als een aangelegenheid van het onderwijs alleen. Integratie van voorzieningen voor jonge mensen, decentralisatie van jeugdbeleid, wensen van ouders betreffende een 'van 7-tot-7 voorziening', beperkingen van gemeenten betreffende besteding huisvestingsmiddelen - het zijn evenzovele redenen om oplossingen te creëren die over de grenzen van de bestaande sectoren heen gaan. Ook in de gesprekken met de wethouders bleek dat zij zich nadrukkelijk oriënteren op de toekomst en oog hebben voor integraliteit. Nu ook gemeenten te maken hebben met een toename van taken en een vermindering van middelen wordt ook aan die zijde naarstig gezocht naar verbinding tussen sectoren. En op verschillende locaties zijn daar al vergevorderde plannen voor ontworpen.

Dit leidt tot lokale oriëntaties waarbij ook andere functies in lokale gemeenschappen in beeld kunnen zijn zoals sportverenigingen, kerken, culturele instellingen, dorpshuizen, noem maar op.

### 3.7 Over het zichtbaar maken van vorderingen

Beide besturen werken nu al samen en zullen dat in de nabije toekomst steeds meer gaan doen. Vanuit de omgeving gezien zou het winst kunnen zijn als die omgeving op de hoogte wordt gehouden van de vorderingen die worden geboekt in de samenwerking. Dat kan door een gemeenschappelijke site te ontwikkelen waarin de vorderingen worden gepresenteerd.

#### 4. SAMENWERKING TUSSEN OPENBAAR ONDERWIJS EN BIJZONDER ONDERWIJS: DE (ON)MOGELIJKHEDEN

Het Nederlandse onderwijsbestel heeft een duale opzet: er is openbaar onderwijs en er kan bijzonder onderwijs zijn en dat laatste in vele varianten (richtingen). Gelet op het duale karakter is er bij de wetgever van meetaf grote aarzeling geweest om verbindingen mogelijk te maken. De gangbare term voor verbinding is: samenwerkingschool. Er is strakke, of beter: starre wetgeving op dit gebied waarvan de toepassing nog eens wordt versterkt door de regels en normen die worden gehanteerd door de Commissie Fusie Toets Onderwijs (CFTO). Deze wetgeving wordt in bijlage 1 uitvoerig toegelicht.

Conclusies van de huidige stand van wet- en regelgeving zijn als volgt:

1. 'Samen sterk voor goed onderwijs' als motto voor samenwerking van bijzonder onderwijs en openbaar onderwijs klinkt aantrekkelijk maar is binnen de bestaande wettelijke kaders niet eenvoudig te realiseren.  
De hobbels zijn:
  - De overheid ontmoedigt door strenge eisen de vorming van zogenoemde samenwerkingsbesturen en samenwerkingscholen.
  - Daarbovenop komen de strenge toetsingscriteria die de CFTO toepast bij de behandeling van fusieverzoeken. Deze criteria zijn bedoeld om een dam op te werpen tegen ongebreidelde bestuurlijke schaalvergroting als reactie op de uitglijders van enkele te grote instellingen (Amarantis, InHolland). De criteria zijn omgekeerd zeer improductief om in situaties van krimp juist voorzieningen in stand te houden.
2. Tegelijk is duidelijk dat de staatssecretaris voor Onderwijs oog heeft voor de noden van krimpgebieden en nijver op zoek is naar verruiming van mogelijkheden. In aanvulling daarop heeft hij de bevoegdheid af te wijken van het advies van de CFTO.
3. De gebiedsgewijze benadering zou kunnen worden benut om vanuit een groter plan, en met steun van interne partijen (gemeenschappelijke medezeggenschapsraden) en externe partijen (gemeentebestu(u)ren) aan te dringen op een ruimhartige goedkeuring van beoogde scholenfusies gelet op het maatschappelijk belang.
4. De staatssecretaris overweegt de mogelijkheid van inzet van het experimenteerartikel maar zeker is dit nog niet en ook niet onder welke condities hierop een beroep zou kunnen worden gedaan.
5. In kringen van de PO-raad, het overkoepelend orgaan van alle schoolbesturen in Nederland, wordt intensief overlegd over meer de situatie in krimpgebieden en de wenselijkheid van aanpassing van regelgeving.
6. En voorzover er geen ruimte is voor de koninklijke weg is er altijd nog te kiezen voor de 'onechte' samenwerkingscholen: scholen van een bepaalde richting (openbaar of PC) waar binnen het toelatingsbeleid en het onderwijsprogramma nadrukkelijk ruimte wordt geboden voor andere levensbeschouwingen. Materieel kan dit vorm krijgen door uitruil tussen twee samenwerkende besturen.

## 5. OVER BESLUITVORMING

In de interviews werden van verschillende kanten duidelijke signalen gegeven:

- a. Gemeenten, i.c. wethouders wezen op het belang van snelheid gelet op de initiatieven die zij nemen op het vlak van IKC en huisvesting van voorzieningen scholen.
- b. Velen drongen aan op transparant in de besluitvormingsprocessen.
- c. Velen raden aan dat als er sprake is van urgentie, deze goed aan te tonen opdat betrokkenen zich bewust zijn van het belang van een wijziging van de bestaande situatie.

De besturen van VCPO Noord-Groningen en Lauwers&Eems hebben aangegeven dat zij hun inzichten graag op korte termijn willen delen met alle betrokkenen. Graag voeren zij het gesprek over de spreiding van scholen in deze regio en zoeken zij draagvlak voor oplossingen die in het belang zijn van goed onderwijs aan de volgende generatie, ook al zal kennisneming van deze oplossingen voor deze en gene flink slikken zijn.

Volgtijdelijk stellen de beide besturen zich het volgende voor:

1. Gezamenlijke presentatie van het rapport: 8 januari 2014
2. Bespreking van het rapport in eigen kring: periode januari - 15 maart 2014
  - Interne toezichthouders
  - Eigen gemeenschappelijke medezeggenschapsraden
  - Eigen directeurenoverleggen
3. Trekken van gezamenlijke conclusies: periode 15 maart 2014 - 15 april 2014
  - Verwerking reacties, nadere aanscherping/concretisering
  - Concrete keuzes maken in mate van urgentie/volgtijdelijkheid
  - Op een rij zetten van uitvoeringsconsequenties op het gebied van personeelsbeleid en dergelijke.
4. Formele goedkeurings-/adviesfase: periode 15 april - 30 juni 2014
  - Interne toezichthouders
  - Gemeenschappelijke medezeggenschapsraden
5. Definitieve besluiten: juli 2014
6. Uitvoering per subregio/locatie afhankelijk van urgentie

## **BIJLAGE 1: SAMENWERKING TUSSEN OPENBAAR ONDERWIJS EN BIJZONDER ONDERWIJS: DE (ON)MOGELIJKHEDEN**

### **1.1 Duaal bestel**

Het Nederlandse onderwijsbestel heeft een duale opzet: er is openbaar onderwijs en er kan bijzonder onderwijs zijn en dat laatste in vele varianten (richtingen). Gelet op het duale karakter is er bij de wetgever van meetaf grote aarzeling geweest om verbindingen mogelijk te maken. De gangbare term voor verbinding is: samenwerkingschool. Er is wetgeving op dit gebied. Deze wetgeving wordt in deze paragraaf verder toegelicht.

### **1.2 Scholenfusies**

Voor wat betreft fusies tussen scholen van twee denominaties geldt dat de overblijvende school (na samenvoeging) de denominatie moet hebben van één van de gefuseerde scholen, of een combinatie van die twee denominaties, bijvoorbeeld pc/rk indien een pc- en een rk-school fuseren.

Om scholen te kunnen fuseren schrijft de wet voor dat de betreffende scholen op dat moment hetzelfde bestuur (bevoegd gezag) hebben. Bij twee onderwijsaanbieders betekent dit overdracht door een van de besturen aan het andere bestuur. Door die overdracht ontstaat dan de ‘eenheid van bestuur’ die nodig is om te kunnen fuseren.

Direct volgend op de overdracht en in tijd samenvallend, vindt de fusie plaats. Beide acties worden in één sessie volgens wettelijk voorschrift uitgevoerd door een notaris die een en ander vastlegt in akten, zoals de bestuursoverdrachtsakte. De feitelijke fusie of samenvoeging vindt plaats door de ene school aan te haken bij de tweede.

### **1.3 Wet op de samenwerkingscholen (2011)**

Als een pc-school en een openbare school fuseren zal na fusie de overblijvende school óf pc óf openbaar zijn, óf een samenwerkingschool zoals bedoeld in art. 17d WPO (volledige tekst, zie bijlage 2).

In mei 2011 heeft de Eerste Kamer hiertoe deze ‘Wet op de samenwerkingscholen’ aangenomen; deze is per 1 september 2011 in werking getreden. In deze laatste optie valt de samengestelde school onder één bestuur maar beide stromingen blijven formeel en herkenbaar aanwezig.

Deze vorm is echter alleen toegestaan wanneer een school gedurende meerdere jaren 23 of minder leerlingen heeft en met opheffing wordt bedreigd.

### **1.4 Overdracht aan nieuw op te richten rechtspersoon**

Het is in theorie mogelijk dat twee schoolbesturen samen een nieuwe rechtspersoon oprichten en het bevoegd gezag inclusief rechten en plichten over de nieuwe school aan deze rechtspersoon overdragen. Dit kan een vereniging of stichting zijn.

Voordeel van deze constructie is dat in het nieuwe bestuur een vertegenwoordiging van beide scholen kan plaatsnemen en zo beide groepen gelijkwaardige invloed hebben op het beleid.

Nadeel is de zeer beperkte omvang en de daarbij horende beperkte middelen en kleine marges waarmee gewerkt moet worden. Nu al worstelen veel éénpitters met het realiseren van een gezonde bedrijfsvoering. Er ontstaat een zeer kwetsbare organisatie met een hoog risicoprofiel, het in stand kunnen houden van de onderwijskwaliteit en van goed werkgeverschap is in theorie niet onmogelijk maar in de praktijk moeilijk realiseerbaar.

### **1.5 Creëren bestuurlijke tussenlaag**

Beide besturen besluiten om samen een federatie, coöperatie of beheersstichting op te richten. Beide besturen vormen samen het federatiebestuur en maken afspraken over de dagelijkse gang van zaken. Beide scholen blijven hier formeel bestaan.

Deze vorm biedt voordelen aan bijvoorbeeld een brede school waarbij in één gebouw meerdere scholen en kernpartners samenwerken, bij de federatie worden dan met name de beheerstaken ondergebracht en komen geldstromen bij elkaar.

In deze vorm blijven beide scholen bestaan en blijven beide besturen verantwoordelijk voor de kwaliteit van onderwijs en het werkgeverschap, medewerkers blijven in dienst bij het eigen bestuur, er blijft sprake van twee geldstromen.

Bovenstaande alternatieve bestuursvormen hebben als kenmerk dat beide stromingen herkenbaar aanwezig blijven. Het beoogde doel, maximale invloed van de direct belanghebbenden op de toekomstige ontwikkelingen, wordt hiermee niet zondermeer behaald. Het blijven de verantwoordelijke bestuursorganen die het beleid bepalen.

Daarnaast betekent een keuze voor een dergelijk vorm dat ook andere samenwerkingsscholen-in-oprichting een vergelijkbare constructie zullen ambiëren, wat tot bestuurlijke drukte zal leiden en de beoogde meerwaarde van het gezamenlijke teniet zal doen.

### **1.6 Benutten Wet op de Medezeggenschap Onderwijs**

Een fusiebesluit is sterk inspraakgevoelig daar dit het belang van zowel personeel als ouders direct en langdurig raakt. Beide medezeggenschapsraden hebben dan ook instemmings- en adviesrecht op het besluit tot samenvoegen zelf én op de regeling van de gevolgen hiervan. Afspraken die zijn vastgelegd in het uiteindelijke fusiebesluit zijn rechtsgeldig, naleving hiervan kan afgedwongen worden wanneer in een later stadium een van de partijen zich niet aan de afspraak houdt. Ook na de fusie heeft de (nieuwe) MR de wettelijk vastgelegde inspraak, zoals bij het vaststellen van financieel of onderwijskundig beleid, reorganisatie, schoolgids, werving directie, et cetera.

### **1.7 Knelpunten van samenwerking**

De huidige regels zorgen ervoor dat een samenwerkingschool niet zomaar kan worden opgericht. De PO-raad zette onlangs de knelpunten op een rij:

1. Een samenwerkingschool mag alleen worden gesticht als één van de twee scholen onder de opheffingsnorm dreigt te vallen. Dit staat een tijdige en planmatige aanpak in de weg.
2. Een samenwerkingschool mag niet onder een openbaar bestuur vallen. Ons uitgangspunt is een 'gelijk speelveld' voor alle richtingen. Daarom pleiten wij ervoor



om het mogelijk te maken dat een samenwerkingschool ook bestuurd kan worden door een schoolbestuur voor openbaar onderwijs. Uiteraard moeten er ook dan goede waarborgen zijn voor de herkenbaarheid van de verschillende levensbeschouwingen in de school.

3. Het wettelijk vereiste toezicht op samenwerkingscholen is onnodig complex.
4. Lichtere varianten van samenwerking, waaronder geleidelijke fusie, zijn niet mogelijk.

## 1.8 Vormgeven aan identiteit in de samenwerkingschool

De Besturenraad heeft voor de vormgeving van identiteit in de samenwerkingschool zijn leden in een handreiking vier varianten aangeboden waarin dit mogelijk kan zijn:

1. Het onderwijs wordt integraal aan alle leerlingen aangeboden. Het levensbeschouwelijk onderwijs heeft het karakter van algemeen menselijke vorming. De school is gericht op humaniteit (met religie als mogelijk onderdeel daarvan) en op respect voor verscheidenheid. De leerling is uniek. De leraren staan open voor levensbeschouwelijke diversiteit.
2. De samenwerkingschool is feitelijk een openbare school. Er is ruimte (facultatief) voor levensbeschouwelijke vorming vanuit de eigen identiteit. Leraren zijn terughoudend in het uiten van hun persoonlijke overtuiging.
3. Als ontmoetingschool profileert de school verschillen en laat de leerlingen kennismaken met een veelheid van levensbeschouwingen. De levensbeschouwelijke vorming kan gedeeltelijk in heterogene groepen gebeuren. Leraren met verschillende levensbeschouwelijke profielen kunnen uiting geven aan hun levensovertuiging.
4. De christelijke school neemt 'het openbare' in zich op. Er is dan sprake van een open christelijke school, waarbij het christelijk karakter zo zal worden vormgegeven dat iedereen zich erkend weet.

## 1.9 Fusietoets

Een belangrijke belemmering voor bestuurlijke en institutionele fusies is de Toets door de Commissie FusieToets Onderwijs. Staatssecretaris Sander Dekker denkt na over enige verruiming van de regels met het ook op krimpsituaties.

In de meest recente conceptversie van zijn nieuwe beleid ziet zijn verruiming er als volgt uit:

Aanleiding voor de onderhavige wijziging van de regeling fusietoets is in eerste instantie de afspraak in het regeerakkoord 'Bruggen slaan' van kabinet Rutte II over samenwerking door scholen (of schoolbesturen) in krimpgebieden, en de uitwerking daarvan in de *Beleidsvisie leerlingendaling in primair en voortgezet onderwijs* (Kamerstukken II 2012/13, 31293, nr. 167, hierna: beleidsvisie leerlingendaling). In het regeerakkoord is opgenomen dat alle vormen van samenwerking mogelijk zijn en dat de fusietoets daarbij geen belemmering mag zijn. Deze ambitie is verder uitgewerkt in de voornoemde beleidsvisie leerlingendaling. In gebieden met leerlingendaling is steeds meer sprake van kwetsbare kleinschaligheid. In gemeenten met een forse leerlingendaling ligt samenvoeging van scholen of schoolbesturen dan ook soms voor de hand. In de beleidsvisie leerlingendaling is gesteld dat schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs de fusietoets daarbij als een belemmering ervaren, dat de behandeling van een aanvraag de nodige tijd in beslag neemt, waarbij de uitkomst van de toets voor de betrokkenen bovendien niet altijd voorspelbaar is. Tegelijkertijd spelen bij de verschillende aanvragen steeds wisselende omstandigheden en factoren een rol, waarin de regelgeving over de fusietoets niet altijd uitputtend kan voorzien. Daarom

betekent de fusietoets ook maatwerk, hetgeen door de Adviescommissie fusietoets in haar advieswerk wordt geleverd.

Om de ervaren belemmeringen deels weg te nemen en voor zover mogelijk meer duidelijkheid te bieden over de werking van de fusietoets in krimpgebieden, is de regeling fusietoets aangepast. Bovendien hoop ik hiermee de behandeltermijn van fusieaanvragen te kunnen versnellen door aanvragen waarbij fusie evident onvermijdelijk is, niet meer inhoudelijk te laten toetsen door de commissie. Daarnaast zal de commissie op korte termijn meer duidelijkheid bieden over haar werkwijze bij de behandeling van een aanvraag.

Concreet is de regeling fusietoets in verband met de werking ervan in krimpgebieden op twee punten aangepast:

1. Er is geen advies van de Adviescommissie fusietoets in het onderwijs nodig als scholen te maken hebben met forse demografische krimp van 15% of meer in een tijdvak van vijf jaar. Daardoor wordt in deze gebieden van Nederland de procedure van de fusietoets aanmerkelijk ingekort. Wel blijft de voorwaarde overeind dat de medezeggenschapsraad en de betrokken gemeenten hebben ingestemd met de fusie. Deze vereenvoudiging van de fusietoets geldt voor bestuurlijke fusies tot een bepaalde grens. Als door een bestuurlijke fusie een schoolbestuur voor primair onderwijs ontstaat met in totaal meer dan dertig scholen, dan geldt dat de Adviescommissie wel een advies over de fusie zal uitbrengen. De keuze voor dertig scholen heeft om te beginnen te maken met de span of control die van een schoolbestuur wordt gevraagd om de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs en voor bedrijfsvoering waar te maken. Een bestuur met meer dan dertig scholen heeft in de regel een extra managementlaag nodig om de organisatie beheersbaar te houden. Daarbij komt dat uit berekeningen is gebleken dat bij het verhogen van de toetsdrempel tot dertig scholen, de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod in gemeenten met forse leerlingendaling, niet sterk zal afnemen. Dat heeft te maken met de mate van spreiding van het onderwijsaanbod in deze krimpregio's. Daarom is voor po de grens van dertig scholen aanvaardbaar.
2. Daarnaast is een verwachte daling van 7,5 procent of meer van het aantal leerlingen in een tijdvak van vijf jaar, als een expliciete rechtvaardigingsgrond opgenomen voor het basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Daardoor is helder vastgelegd dat deze mate van krimp in ieder geval een rechtvaardigingsgrond vormt, zodat een fusie die leidt tot een significante belemmering voor de keuzevrijheid, toch kan worden goedgekeurd.

#### *Het begrip bestuurlijke fusie*

Wanneer scholen die institutioneel met elkaar willen fuseren, onder twee verschillende besturen vallen, dan is eerst een bestuursoverdracht noodzakelijk. Dit wordt echter niet langer aangemerkt als een bestuurlijke fusie als bedoeld in artikel 64, eerste lid, onderdeel c, van de WPO en artikel 53e, eerste lid, onderdeel c, WVO. Er vindt strikt genomen geen "overdracht van de *instandhouding* van een school" plaats, nu op een ondeelbaar moment ook een institutionele fusie plaatsvindt waardoor de overgedragen school 'verdwijnt'. Dergelijke fusies worden daarmee niet langer getoetst aan de voorwaarden voor een bestuurlijke fusie. De institutionele fusie wordt uiteraard wel getoetst aan de criteria voor institutionele fusies.

#### *Concretisering van het begrip toetsdrempel bij bestuurlijke fusies*

Wanneer wel sprake is van de overdracht van de instandhouding van een school van het ene naar het andere bestuur, en die school niet op hetzelfde moment wordt samengevoegd met een andere school, zoals hierboven uiteen is gezet, is wel sprake van een bestuurlijke fusie in de zin van artikel 64c, eerste lid, onderdeel c, van de WPO. Deze bestuurlijke fusie is dus toetsplichtig in de zin van de fusietoets, tenzij het aantal bij de fusie betrokken scholen

minder dan tien bedraagt. Deze toetsdrempel is neergelegd in artikel 64a, tweede lid, onderdeel b, van de WPO. Hierbij is echter de vraag gerezen wat precies onder 'betrokken scholen' moet worden verstaan. Bij een 'klassieke' bestuurlijke fusie, waarbij twee schoolbesturen met al hun scholen volledig met elkaar gaan fuseren, worden uiteraard alle scholen meegeteld; komt dit aantal boven de tien, dan is de fusie toetsplichtig. Bij een bestuursoverdracht van een school van het ene naar het andere bestuur is dit anders. Voortaan worden bij dit type bestuurlijke fusies alleen nog de scholen meegeteld van het 'ontvangende' of overnemende bestuur. Heeft dat bestuur minder dan tien scholen, inclusief de school die erbij komt, dan valt de fusie onder de toetsdrempel en is daarmee niet toetsplichtig.

#### *Het begrip marktaandeel in het basisonderwijs*

Bij bestuurlijke fusies in het basisonderwijs is ingevolge artikel 10 van de beleidsregel in ieder geval sprake van een significante belemmering van de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod, indien de fusie leidt tot een marktaandeel van meer dan 50% van het onderwijsaanbod in de gemeente of gemeenten waarin het schoolbestuur na de fusie scholen in stand houdt. Dit artikel wordt aangescherpt om te waarborgen dat het marktaandeel steeds op eenzelfde wijze wordt berekend, waarmee de rechtszekerheid in belangrijke mate wordt bevorderd. Het marktaandeel is immers een van de belangrijkste begrippen in de uitvoering van de toets; wanneer het gefuseerde bestuur een marktaandeel verwerft van meer dan 50% in het voedingsgebied, kan alleen nog goedkeuring worden verleend aan de fusie wanneer er een aannemelijke rechtvaardigingsgrond aanwezig is.

#### *De aanscherping van artikel 10 kent twee aspecten*

1. Bij de berekening van het marktaandeel wordt voortaan altijd het onderwijsaanbod betrokken van *alle* gemeenten waar de te fuseren schoolbesturen scholen in stand houden. Ook wanneer het feitelijk slechts gaat om één school waarvan de instandhouding wordt overgedragen aan een ander bestuur, is pas sprake van een significante belemmering van de keuzevrijheid indien ten gevolge van de fusie een marktaandeel ontstaat van meer dan 50% van het onderwijsaanbod in *het totaal van de gemeenten* waar de bij de fusie betrokken besturen scholen in stand houden. Soms verwerft het bestuur dat de instandhouding van die ene school overneemt, in die betreffende gemeente na de fusie een marktaandeel van meer dan 50% van het onderwijsaanbod. Dit feit is op zichzelf echter onvoldoende om te kunnen spreken van een significante belemmering van de keuzevrijheid als bedoeld in artikel 10, als het marktaandeel in het totaal van de gemeenten waar het schoolbestuur na de fusie actief is, onder de 50% ligt.
2. Voortaan wordt geen rekening meer gehouden met het marktaandeel dat het gefuseerde schoolbestuur verwerft binnen de eigen denominatie of richting. Alleen wanneer ten opzichte van het totale onderwijsaanbod een marktpositie van meer dan 50% ontstaat, dan is sprake van een significante belemmering van de keuzevrijheid. Dit betekent niet dat voortaan helemaal niet meer zal worden getoetst in hoeverre de fusie een belemmering vormt voor de variatie van het onderwijsaanbod in het opzicht van richting. Los van het marktaandeel kunnen er immers nog andere redenen zijn waarom de fusie in het opzicht van richting te zeer belemmerend is voor de keuzevrijheid, bijvoorbeeld wanneer een bestuurlijke fusie ertoe leidt dat de variatie van het onderwijsaanbod tussen verschillende richtingen te zeer verschaalt of helemaal verdwijnt.

## **1.10 Experimentenwet**

Met enige regelmaat wordt de experimentenwet genoemd als het vehikel dat in tijden van krimp nieuwe samenwerkingssituaties mogelijk zou moeten of kunnen maken. Interessant in

dit verband is de ruimte die daarvoor gecreëerd wordt. In antwoord op recente Kamervragen heeft de huidige staatssecretaris daar een beeld van geschetst.

*Vraag: (30.10.2013 Kamervraag CDA Rog, M.R.J.)*

*Is het kabinet bereid de experimentenwet te gebruiken om initiatieven tot integrale kindcentra (ook buiten de krimpregio's) ruim baan te geven waarbij belemmerende regels opzij geschoven worden en verschillende geldstromen bij elkaar gevoegd kunnen worden.*

*Antwoord:*

*Laat ik voorop stellen dat het ook nu mogelijk is om integrale kindcentra te vormen. Dat neemt niet weg dat ik mijn ogen niet sluit voor knelpunten waar die zich voordoen. In het kader van de brief over demografische krimp is aangegeven dat ik in krimpgebieden experimenten wil beginnen om knelpunten op te lossen. De precieze regelruimte die wenselijk of nodig is moet nader worden uitgewerkt. Bij het ontwerpen van de experimenten zal ik tevens bezien of het opportuun is om ook buiten de krimpregio's experimenteeruimte mogelijk te maken.*

### 1.11 Voorlopige conclusies

‘Samen sterk voor goed onderwijs’ als motto voor samenwerking van bijzonder onderwijs en openbaar onderwijs klinkt aantrekkelijk maar is binnen de bestaande wettelijke kaders niet eenvoudig te realiseren.

De hobbels zijn:

1. De overheid ontmoedigt door strenge eisen de vorming van zogenoemde samenwerkingsbesturen en samenwerkingsscholen.
2. Daarbovenop komen de strenge toetsingscriteria die de CFTO toepast bij de behandeling van fusieverzoeken. Deze criteria zijn bedoeld om een dam op te werpen tegen ongebreidelde bestuurlijke schaalvergroting als reactie op de uitglijders van enkele te grote instellingen (Amarantis, InHolland). De criteria zijn omgekeerd zeer improductief om in situaties van krimp juist voorzieningen in stand te houden.
3. Tegelijk is duidelijk dat de staatssecretaris voor Onderwijs oog heeft voor de noden van krimpgebieden en nijver op zoek is naar verruiming van mogelijkheden. In aanvulling daarop heeft hij de bevoegdheid af te wijken van het advies van de CFTO.
4. De gebiedsgewijze benadering zou kunnen worden benut om vanuit een groter plan, en met steun van interne partijen (gemeenschappelijke medezeggenschapsraden) en externe partijen (gemeentebestu(u)ren) aan te dringen op een ruimhartige goedkeuring van beoogde scholenfusies gelet op het maatschappelijk belang.
5. De staatssecretaris overweegt de mogelijkheid van inzet van het experimenteerartikel maar zeker is dit nog niet en ook niet onder welke condities hierop een beroep zou kunnen worden gedaan.
6. In kringen van de PO-raad, het overkoepelend orgaan van alle schoolbesturen in Nederland, wordt intensief overlegd over meer de situatie in krimpgebieden en de wenselijkheid van aanpassing van regelgeving.
7. En voor zover er geen ruimte is voor de koninklijke weg is er altijd nog te kiezen voor de ‘onechte’ samenwerkingsscholen: scholen van een bepaalde richting (openbaar of PC) waar binnen het toelatingsbeleid en het onderwijsprogramma nadrukkelijk ruimte wordt geboden voor andere levensbeschouwingen. Materieel kan dit vorm krijgen door uitruil tussen twee samenwerkende besturen.

## BIJLAGE 2 ARTIKEL 17D. SAMENWERKINGSSCHOOL WPO

1. Een rechtspersoon die een openbare school in stand houdt, en een rechtspersoon die een bijzondere school in stand houdt, kunnen de instandhouding van hun school overdragen aan een stichting waarvan het statutaire doel in ieder geval is het in stand houden van een samenwerkingschool, onverminderd de artikelen 17, derde lid, 47, derde lid, en 48, vijfde lid. Een samenwerkingschool is een school waarin zowel openbaar onderwijs als bijzonder onderwijs wordt aangeboden. De artikelen 49 en 56 zijn van overeenkomstige toepassing.
2. Een samenwerkingschool kan uitsluitend tot stand komen indien daardoor de continuïteit van het openbaar of het bijzonder onderwijs gehandhaafd kan blijven en met totstandkoming van een samenwerkingschool wordt voorkomen dat een of meer daarbij betrokken scholen door toepassing van de artikelen 151 tot en met 161 wordt opgeheven of niet meer voor bekostiging in aanmerking komt. Het bevoegd gezag van de betreffende school toont dat aan op basis van een prognose van de ontwikkeling van het aantal leerlingen waaruit blijkt dat die school binnen een termijn van zes jaar dreigt te worden opgeheven of niet meer te worden bekostigd.
3. Een samenwerkingschool is toegankelijk voor alle leerlingen zonder onderscheid naar godsdienst of levensovertuiging.
4. Het personeel dat werkzaam is aan de samenwerkingschool, en niet is tewerkgesteld zonder benoeming, wordt benoemd krachtens arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht.
5. De rechtspersoon die de instandhouding van de bijzondere school heeft overgedragen, of zijn rechtsopvolger, dan wel een daartoe aangewezen rechtspersoon houdt toezicht op de identiteit, voor zover het betreft het bijzonder onderwijs in de samenwerkingschool, overeenkomstig hetgeen is bepaald in de statuten van de stichting die de samenwerkingschool in stand houdt.
6. De statuten voorzien in ieder geval in een regeling omtrent:
  - a. het doel van de stichting, waarin in elk geval is opgenomen het geven van openbaar onderwijs en bijzonder onderwijs binnen een samenwerkingschool;
  - b. de samenstelling, werkwijze en inrichting van het bestuur van de stichting, met dien verstande dat in de statuten wordt voorzien in een evenwichtige zeggenschapsverdeling wat betreft openbaar onderwijs onderscheidenlijk bijzonder onderwijs dat wordt gegeven binnen de samenwerkingschool;
  - c. de wijze van benoeming, herbenoeming, schorsing en ontslag van de bestuursleden, met dien verstande dat:
    - het bestuur van de stichting die de samenwerkingschool in stand houdt, wordt benoemd door de gemeenteraad van de gemeente waar de samenwerkingschool gevestigd is, en de rechtspersoon, bedoeld in het vijfde lid; en
    - dat het bestuur van de stichting die de samenwerkingschool in stand houdt, niet bestaat uit personen die deel uitmaken van het gemeentebestuur van de gemeente en de rechtspersoon, bedoeld in het vijfde lid;
  - d. de wijze waarop door de gemeenteraad van de gemeente waar de samenwerkingschool gevestigd is, en de rechtspersoon, bedoeld in het vijfde lid, toezicht op het bestuur van de samenwerkingschool wordt uitgeoefend, waaronder voor wat betreft het openbaar onderwijs in ieder geval wordt begrepen een jaarlijks door het bestuur van de stichting aan de gemeenteraad van de gemeente waar de samenwerkingschool gevestigd is, uit te brengen verslag waarbij in ieder geval aandacht wordt geschonken aan het beleid ten aanzien van het openbaar onderwijs in de samenwerkingschool;
  - e. de termijn waarvoor de bestuursleden worden benoemd;

- f. de periode waarvoor de stichting in het leven wordt geroepen, met dien verstande dat deze periode ten minste 5 jaren bedraagt;
  - g. de bevoegdheid de stichting te ontbinden.
7. Overdracht, opheffing of fusie van de samenwerkingschool en wijziging van de statuten van de stichting die de samenwerkingschool in stand houdt, is slechts mogelijk na instemming van de gemeenteraad van de gemeente waar de samenwerkingschool gevestigd is, en de rechtspersoon, bedoeld in het vijfde lid.
  8. De voorschriften van deze wet en van andere wetten die het primair onderwijs betreffen, alsmede de daarop gebaseerde regelingen, voor zover die voorschriften en regelingen betrekking hebben op een bijzondere school, zijn van overeenkomstige toepassing op een samenwerkingschool als bedoeld in het eerste lid, tenzij het tegendeel blijkt. De Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing voor zover het beslissingen betreft van de rechtspersoon die de samenwerkingschool in stand houdt.
  9. In geval van ernstige taakverwaarlozing door het bestuur of functioneren in strijd met de wet, voor zover het openbaar onderwijs betreft, neemt de gemeenteraad van de gemeente waar de samenwerkingschool gevestigd is, de maatregelen die hij nodig acht om de continuïteit van het onderwijsproces te waarborgen voor zover het openbaar onderwijs betreft. De bedoelde maatregelen kunnen tevens worden getroffen door de rechtspersoon, bedoeld in het vijfde lid, voor zover het bijzonder onderwijs betreft. De feitelijke samenwerking wordt beëindigd op 1 augustus van het jaar na een daartoe door de gemeenteraad van de gemeente waar de samenwerkingschool gevestigd is, en de rechtspersoon, bedoeld in het vijfde lid, gezamenlijk genomen besluit.
  10. Een geschil tussen een bestuursorgaan van de gemeente en de rechtspersoon, bedoeld in het vijfde lid, omtrent het toezicht op de samenwerkingschool en omtrent de uitlegging van de statuten van de stichting die de samenwerkingschool in stand houdt, wordt voorgelegd aan een geschillencommissie, bestaande uit een of meer door de gemeenteraad van de gemeente waar de samenwerkingschool gevestigd is, en de rechtspersoon in onderling overleg aangewezen deskundigen.