

## Samenwerking VCBO Kollumerland – Arlanta

Arlanta en VCBO Kollumerland zijn op dit moment bestuurlijk verbonden door middel van een (gedeeltelijke) personele unie: de functie van college van bestuur bij beide schoolbesturen wordt – op basis van een tijdelijke detacheringsovereenkomst – ingevuld door één en dezelfde functionaris, t.w. mevrouw Carin Doodeman.

Deze constructie heeft ervoor gezorgd dat er op verschillende niveaus een stevige samenwerking tussen beide organisaties is ontstaan. Zo wordt op steeds meer terreinen een vergelijkbaar beleid gevoerd en fungeren de staffunctionarissen van beide organisaties in feite binnen één stafbureau.

Op 13 december 2017 hebben bestuur en de voorzitters van beide toezichthouders van de organisaties onder begeleiding van een adviseur van Verus (vereniging voor katholiek en christelijk onderwijs) de bestuurlijke situatie met elkaar besproken, met als doel te kijken of er argumenten zijn om te kiezen voor een nauwere vorm van samenwerking, eventueel resulterend in een andere bestuurlijke vormgeving. De conclusie was dat een intensieve structurele samenwerking voor beide organisaties meerwaarde zou hebben. Op basis hiervan heeft Verus de opdracht gekregen e.e.a. nader uit te werken.

### De context

In de afgelopen decennia heeft de rijksoverheid steeds meer bevoegdheden overgedragen aan de schoolbesturen, denk aan kwaliteitsbeleid, personeelsbeleid, onderwijskundig beleid, ICT en financiën. Daardoor groeide de behoefte aan professioneel bestuur en adequate stafondersteuning. ‘Kleine’ schoolbesturen konden de toenemende bestuurslast onvoldoende aan, de grotere autonomie en financiële verantwoordelijkheid vroegen om schaalvergroting. Daarbij konden, door samen te werken met andere besturen, eventuele financiële tegenvallers gespreid worden. Grotere besturen hebben een grotere financiële draagkracht en meer mogelijkheden om voldoende gekwalificeerde bestuurders aan te stellen, ondersteund door een professionele staf.

Door de landelijke overheid is samenwerking tussen schoolbesturen in de afgelopen decennia dan ook sterk gestimuleerd. We zien als gevolg daarvan sinds de jaren negentig een forse schaalvergroting binnen het primair onderwijs. Waren er in 1994 nog ruim 3.700 besturen in Nederland, in 2014 waren dat er nog ruim 1.100. In twintig jaar tijd is ruim tweederde van de besturen als gevolg van fusies verdwenen.

Deze tendens zien we ook in onze provincie. In 2008 telde Friesland bijna 90 schoolbesturen voor primair onderwijs, op dit moment zijn dat er nog ongeveer 60. Zo zijn per 1 januari 2012 PCBO-Littenseradiel en CBO Wûnseradiel opgegaan in Stichting CBO De Greiden (14 scholen) en zijn per 1 januari 2014 PCBO Noordwest Friesland en CBO Menaldumadeel gefuseerd tot de nieuwe vereniging CBO Noardwest Fryslân; op 1 januari 2018 is daar nog een aantal scholen van CBO G2 (Het Bildt) aan toegevoegd (dit heeft geleid tot een totaal van 18 scholen). Onderwijsgroep Primus en Scholennetwerk De Basis hebben vanaf medio 2016 hun krachten gebundeld in de vorm van een holding onder de naam Ambion (30 scholen). Met ingang van 1 januari 2017 is de fusie van Stichting Comperio en Stichting PRIMO Opsterland tot de nieuwe Stichting Comprix (41 scholen) een feit geworden. En per 1 januari 2018 Westerwijs en Penta Primair tot stichting Quadraten (19 scholen). PCBO Tytjerksteradeel (13 scholen) en Noventa (11 scholen) zijn op dit moment fusie aan het onderzoeken en de Vereniging Christelijke Scholen Opsterland (12 scholen) zijn aan het onderzoeken of ze op kunnen gaan in de CPO

Tjongerwerven (12 scholen). Waarbij ook gezegd moet worden dat groter niet altijd beter hoeft te zijn en ook niet een doel op zich moet zijn.

## **Argumenten voor een intensieve, structurele samenwerking**

Er lijken dus in algemene zin argumenten te zijn om een intensiever en structureel samenwerkingsverband aan te gaan. Vertaald naar Arlanta en VCBO Kollumerland zijn de argumenten driedelig:

1. Schaalvoordelen en mogelijkheid tot professionele bestuurs- en stafcapaciteit
2. Aansluiten bij regionale ontwikkelingen in de bestuurlijke schaalgrootte
3. Huidige situatie kan niet worden gecontinueerd

### Ad 1 Schaalvoordelen en mogelijkheid tot professionele bestuurs- en stafcapaciteit

Door samenwerking kan bespaard worden op de overhead en dat geld kan dan ten goede komen aan scholen. Ook kunnen grotere besturen investeren in een professioneel bovenscholings management en stafondersteuning.

Het rapport 'Goed bestuur in het primair onderwijs' van de PO-Raad geeft de voordelen aan van een meerhoofdig professioneel bestuur: complementariteit zowel op stijl als op inhoud en portefeuilleverdeling. Daarbij moet worden bedacht dat een eenhoofdig bestuur ook een zekere kwetsbaarheid met zich meebrengt. Hetzelfde onderzoek laat zien dat de inzet van een stafbureau bijdraagt aan professioneel bestuur en een positieve invloed heeft op de mate van ondersteuning die aan scholen kan worden geboden. Bij welke schaalgrootte past een meerhoofdig bestuur? De CAO Bestuurders PO 2013 geeft aan dat schoolbesturen met minder dan 2.000 leerlingen max. 1 fulltime bestuurder in dienst kunnen hebben. Voor schoolbesturen met 2.000 tot 4.000 leerlingen wordt een maximale omvang van 2 fte genoemd.

Bij welke schaalgrootte past een professioneel stafbureau? Een recent rapport van Roobol geeft aan dat, hoewel daar geen vastomlijnde criteria voor zijn, de meeste schoolbesturen de norm van 2.000 leerlingen hanteren als ondergrens voor de betaalbaarheid van een functioneel ondersteuningsbureau. Het rapport Bestuursvormen voor de school van de VOS/ABB geeft aan dat een leerlingenaantal van 3.000 leerlingen een redelijke basis vormt om een adequate management- en ondersteuningsstructuur te kunnen bekostigen uit de vergoeding die men van het Rijk ontvangt voor administratie, beheer en bestuur. Bij lagere leerlingenaantallen zal men gehouden zijn een deel van de budgetten van de scholen te gebruiken voor de bekostiging van de genoemde centrale voorzieningen.

Arlanta kent iets meer dan 2.000 leerlingen. VCBO Kollumerland bijna 1.000. Samenvoeging betekent dat er ruimte is voor een meerhoofdig bestuur en een adequate stafondersteuning. De afzonderlijke schoolbesturen zijn daarvoor in feite te klein, dat geldt zeker voor VCBO Kollumerland.

### Ad 2 Aansluiten bij regionale ontwikkelingen in de bestuurlijke schaalgrootte

Een tweede argument om op structurele basis te gaan samenwerken ligt in de bestuurlijke schaalgrootte. Schoolbesturen hebben een nauwe relatie met de gemeente. Zo wordt samen met de gemeente bijvoorbeeld het Integraal Huisvestingplan (IHP) opgesteld, de basis voor investeringen van de gemeente in nieuw- en verbouw van scholen. Omdat gemeenten meer verantwoordelijkheden hebben gekregen op het terrein van jeugdzorg is het nodig dat onderwijs en gemeenten hiervoor gezamenlijk beleid ontwikkelen en samenwerken in wijkteams. Gemeenten spelen ook een belangrijke rol bij de vorming van Integrale Kindcentra (IKC's), waar zorg en onderwijs vanuit één centrale aansturing

integraal worden aangeboden. Verder moeten de ondersteuningsplannen in het kader van passend onderwijs worden afgestemd met de gemeente(n).

De NOF-gemeenten werken steeds meer samen en per 1 januari 2019 fuseren Dongeradeel, Kollumerland en Ferwerderadiel tot één gemeente. Het ligt voor de hand om aansluiting te zoeken bij dit bestuurlijk niveau.

### Ad 3 Huidige situatie kan niet worden gecontinueerd

Het laatste argument is dat de huidige situatie niet kan worden gecontinueerd. Verus heeft de verschillende opties voor samenwerking uitgewerkt (zie bijlage 2) en daaruit blijkt dat de huidige constructie – de personele unie – een flink aantal nadelen heeft t.o.v. andere varianten.

Belangrijker nog is dat de personele unie wat betreft Arlanta en VCBO Kollumerland is gebaseerd op een tijdelijke detachering van bestuurder en een aantal staffunctionarissen. Zowel de bestuurder als de beleidsmedewerkers Onderwijs, Kwaliteitszorg en Innovatie als P&O zijn in dienst van Arlanta en werken op detachingsbasis voor VCBO Kollumerland.

Hoewel beleid en procedures van beide organisaties voor een flink deel op elkaar zijn afgestemd, blijft er sprake van twee organisaties, dus bijvoorbeeld twee RvT's, twee GMR'en, twee begrotingen, twee jaarverslagen, twee websites die onderhouden moeten worden enz. enz. Dit betekent dat de bestuurder en de betrokken staffunctionarissen voor een deel dubbel werk moeten doen, met een bezetting die is gebaseerd op ca 2000 leerlingen in plaats van de werkelijke 3000. Dit begint steeds meer te wringen.

De detachingsafspraken lopen tot augustus van dit jaar. Met de RvT van Arlanta is afgesproken dat deze voorlopig wordt verlengd in de opmaat naar een eventuele fusie. Mocht dat niet lukken gaan beide organisaties weer los van elkaar verder.

Dat betekent dat het zaak is daar rond oktober 2018 duidelijkheid over te krijgen. Bij een negatief besluit heeft VCBO Kollumerland de mogelijkheid om opvolgers te vinden voor de bestuurder, de staffunctionaris HRM en Onderwijs, kwaliteitszorg. Bij een positief besluit is er nog een aantal maanden beschikbaar om de noodzakelijke formele zaken te regelen.

## **Verschillende mogelijkheden, met duidelijke voorkeur voor een fusie**

Verus heeft verschillende varianten voor bestuurlijke samenwerking uitgewerkt, die vervolgens door bestuur en toezichthouders met elkaar zijn verkend. Deze zijn, van 'licht' naar 'zwaar':

1. Samenwerking via overeenkomst
2. Personele alliantie / unie
3. Federatie
4. Coöperatie
5. Holding
6. Bestuurlijke fusie

Op basis van deze verkenning hebben zowel bestuur als toezichthouders geconcludeerd dat er een duidelijke voedingsbodem en meerwaarde is om (nog) breder en intensiever te gaan samenwerken. Daarbij is geconstateerd dat, de voor- en nadelen tegen elkaar afwegend, een bestuurlijke fusie de

voorkeur verdient. De gedachte is dat dit de kwaliteit van het onderwijs, de organisatorische facilitering en de (financiële) stabiliteit ten goede zal komen.

Alles overziend zijn er naar de mening van zowel bestuur als toezichthouders voldoende inhoudelijke argumenten om de stap naar een bestuurlijke fusie te zetten.

## Hoe verder?

Wanneer blijkt dat er binnen de diverse geledingen (GMR-en, directeuren en leden van de vereniging) voldoende draagvlak is voor het nader verkennen van de variant bestuurlijke fusie, kan het besluit voor deze vervolgstap worden genomen.

Dit houdt in het verrichten van een verdiepend onderzoek naar de mogelijkheden en gevolgen van de bestuurlijke fusie op verschillende deelterreinen, zoals onderwijs, identiteit en personeel.

Op basis van dit onderzoek volgt eventuele formele besluitvorming c.q. kan/kunnen:

- het college van bestuur en raden van toezicht afwegen of zij een voorgenomen besluit kan nemen tot fusie;
- de betrokken gemeenschappelijke medezeggenschapsraden op verantwoorde wijze afwegen of zij kunnen instemmen met de fusie;
- de ALV van VCBO Kollumerland de afweging maken al dan niet goedkeuring te verlenen op de fusie;
- andere betrokkenen dan wel belanghebbenden worden geïnformeerd.

Dokkum, mei 2018

Carin Doodeman  
Bestuurder Arlanta en VCBO Kollumerland

## Beoogde meerwaarde van een fusie

Een fusie kan op verschillende gebieden positieve effecten met zich meebrengen: verbetering onderwijskwaliteit, verhogen bestuurlijke slagkracht, versterking stafdienst, continuïteit borgen en bevorderen, behoud van de eigen (school)identiteit en cultuur, efficiëntere bedrijfsvoering, personeelsbeleid en bestuurlijke situatie. Verus heeft ze als volgt beschreven:

### Verbetering onderwijskwaliteit

Na bestuurlijk samengaan zullen de kinderen in de klas daar de volgende dag niets van merken. Bestuurlijk samengaan creëert wel voorwaarden om de onderwijskwaliteit voor de langere termijn te borgen en verbeteren. Borging dan wel verbetering van de onderwijskwaliteit zal bijvoorbeeld optreden door middel van een steviger bovenschools kwaliteitsbeleid; versterking van de professionaliteit van directeuren en leerkrachten; verbreding van het scholenpalet die kan leiden tot uitwisseling en inspiratie. Het delen van kennis, ervaring, kunde en middelen tussen de scholen verbetert de kwaliteit van het onderwijs; stabiliteit in bedrijfsvoering en ontlasting van directeuren, zodat de aandacht vooral naar het onderwijs uit kan blijven gaan; een zo groot mogelijk budget op schoolniveau waarmee scholen kwaliteit, menskracht en middelen kunnen verwerven; meer ruimte voor kwaliteitsimpulsen en deze efficiënter inzetten. Kinderen in de klas zullen zodoende op den duur positieve effecten van bestuurlijk samengaan ervaren. Voorbeelden zijn op dit moment gezamenlijke expeditiegroepen op het gebied van ICT, Identiteit en de academie.

### Verhogen bestuurlijke slagkracht

Beide schoolbesturen participeren in verschillende overleggen met gemeentelijke diensten en andere instellingen. Die overleggen leiden tot beïnvloeding van beleid, tot middelen en tot informatie. De beide organisaties zijn actief in deze netwerken. Bestuurlijk samengaan zal bijdragen aan een efficiëntere presentie in deze netwerken (geen dubbele pet meer). Daarnaast is er met een grotere schaal simpelweg een sterkere strategische positie in dit krachtenveld. Doordat de omvang van de organisatie toeneemt, weegt de stem van het bestuur zwaarder in overleg met externe partners (de macht van het getal). Schaalgrootte legt met andere woorden gewicht in de schaal, draagt bij aan effectiviteit van beïnvloeding en spaart tijd en middelen. Voorbeelden zijn er op het gebied van vervangingen, het samenwerkingsverband, andere schoolbesturen in de regio, lokale overheden, kinderopvang-organisaties en dergelijke.

### Versterking stafdienst

Samengaan leidt tot een gunstiger schaal en meer efficiëntie (bijv. in de organisatie inrichting en ondersteuning) waarbij de bestaande bovenschoolse dienstverlening ten minste op peil kan blijven, zodat scholen ontzorgd kunnen (blijven) worden. Daarnaast mag versterking verwacht worden, omdat binnen een gecombineerd bestuurskantoor meer specialisatie en minder kwetsbaarheid kan worden gerealiseerd.

### Continuïteit borgen en bevorderen

Het samengaan van de twee organisaties biedt op de langere termijn betere mogelijkheden om het voorgestane onderwijs aan te bieden. In een grotere organisatie is er meer ruimte om onderling solidair te zijn met collega scholen en kan een eventuele leerlingending gemakkelijker worden opgevangen (gemiddelde schoolgrootte).

### Behoud van de eigen (school)identiteit en cultuur

Het doel van een bestuurlijke fusie is niet dat de scholen op elkaar (moeten) gaan lijken. De samenwerking maakt de diversiteit in het onderwijsaanbod stabiel, waardoor ouders kunnen blijven kiezen uit verschillende onderwijsconcepten die binnen de gefuseerde organisatie aangeboden worden. De schaalvergroting die ontstaat door deze fusie leidt dus niet tot minder keuzevrijheid voor ouders, de fusie leidt er juist toe dat ouders in de regio kunnen (blijven) kiezen voor goed en christelijk onderwijs.

### Efficiëntere bedrijfsvoering

Met betrekking tot de bedrijfsvoering zijn er – door de grotere schaalgrootte – positieve effecten te verwachten op het gebied van (het opbouwen van) voldoende reserves, voorzieningen en liquiditeit. Schaalgrootte levert een positieve bijdrage aan het beperken of terugdringen van beheerskosten, waaronder ook te behalen inkoopvoordelen en standaardisatie van inkoopprocessen, waardoor er financiën beschikbaar komen voor het primair proces die anders voor de sturing van de organisatie als geheel zouden moeten worden ingezet. Voordelen van de grotere schaal worden bovendien zichtbaar in een lager risicoprofiel en een daarvoor relatief lager benodigd weerstandvermogen.

### Personeelsbeleid

Voor wat betreft personeelsbeleid zijn er de volgende voordelen: meer mogelijkheden voor vrijwillige mobiliteit; aantrekkelijker werkgeverschap bij de werving van personeel; een grotere schaal voor eigen risicodragerschap voor personele risico's, zoals vervanging e.d.

### Bestuurlijke situatie

Voor wat betreft het bestuur en toezicht zijn er de volgende voordelen: makkelijker bestuurlijke / toezichthoudende posities goed in te vullen; professionalisering bestuur en toezicht.

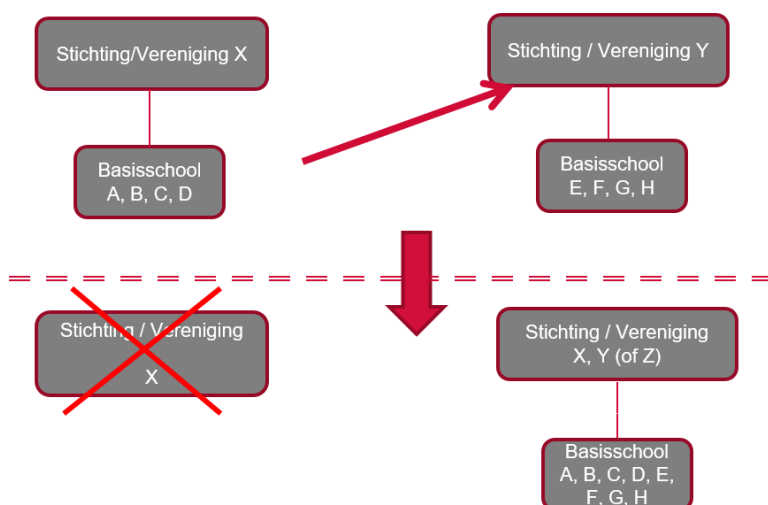
## Besturenfusie

Onder een bestuurlijke fusie wordt verstaan dat de verschillende besturen op gaan in één rechtspersoon die het bestuur gaat uitoefenen over de bij de besturenfusie betrokken scholen.

Zo'n bestuurlijk samengaan kan vorm krijgen doordat de bestaande rechtspersonen worden samengevoegd. Deze variant wordt de 'juridische fusie' genoemd (volgens Burgerlijk Wetboek). Ook (en veel vaker) komt het voor dat bevoegde gezagen de zeggenschap over één of meer van hun scholen (en de daaraan verbonden personeelsleden, financiële en andere rechten en plichten) overdragen aan een van de bestaande rechtspersonen of een nieuw op te richten rechtspersoon. Deze variant wordt de 'bestuursoverdracht' of 'bestuurlijke fusie' genoemd. De Wet primair onderwijs en de Wet experticeentra (WPO en WEC) schrijven voor deze vorm speciale regels voor. Daartoe behoort dat de bestuursoverdracht dient te worden opgenomen in een notariële akte.

Voor een besluit tot bestuursoverdracht is instemming van de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad vereist (Wet medezeggenschap scholen). In het geval van een vereniging hebben de leden van de vereniging (de Algemene ledenvergadering - ALV) de hoogste zeggenschap. De ALV heeft voor het aangaan van een besturenfusie een goedkeuringsbevoegdheid.

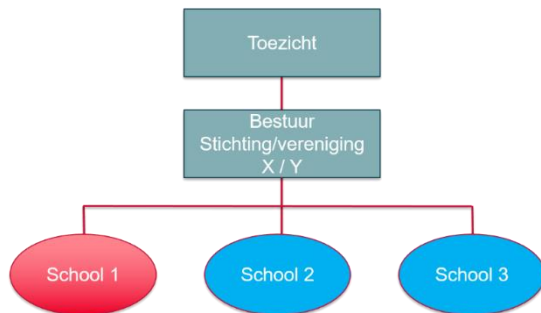
In onderstaande afbeelding is de variant van de bestuurlijke overdracht schematisch weergegeven.



*Afbeelding: bestuurlijke overdracht (WPO) naar bestuur Y (of nieuw bestuur Z)*

Vanwege het bestuurlijk samengaan is sprake van optimale bestuurlijke efficiency. In onderstaande afbeelding is het resultaat van een bestuurlijke fusie geschetst. Alle financiële rechten en plichten worden na de fusie gedragen door één rechtspersoon. Alle personeelsleden zijn/komen ook in dienst bij dezelfde werkgever. Nog meer dan nu al het geval wordt uitwisseling mogelijk (één mobiliteitsbeleid). Uiteindelijk is er één eindverantwoordelijk bestuur en één intern toezichtsorgaan.

In onderstaande afbeelding is het resultaat van een bestuurlijke fusie geschetst, in het geval van het samengaan van twee organisaties met 1 resp. 2 scholen.



*Afbeelding: resultaat na bestuurlijke fusie/overdracht*

Kansen/mogelijkheden van de bestuurlijke fusie zijn:

- Er wordt binnen deze constructie een samenhangend beleid ontwikkeld en uitgevoerd op alle voorkomende beleidsterreinen (b.v. onderwijs-, personeels-, huisvestings-, financieel- en instandhoudingsbeleid)
- Het zijn van een transparante organisatie
- Er is sprake van één bestuurder en één toezichthouder, er kan daardoor slagvaardiger bestuurd worden
- Vergroting bestuurskracht (professionalisering bestuur en toezicht, makkelijker posities goed in te vullen)
- Er zijn meer mogelijkheden voor een professionele invulling van de organisatiestructuur (lijn-staf organisatie)
- De financiële draagkracht wordt groter en financiële risicospreiding kan optimaal worden gerealiseerd (andere opbouw reserves, voorzieningen en liquiditeitspositie)
- Meer ruimte voor en efficiëntere inzet van kwaliteitsimpulsen
- Meer mogelijkheden met betrekking tot personele mobiliteit en aantrekkelijk werkgeverschap

Specifiek voor de context van Arlanta en Kollumerland gelden bovendien:

- Het is beter mogelijk een aantrekkelijke werkgever te zijn en blijven, ook in vergelijking met de (grotere) schoolbesturen in de omgeving. Te denken valt aan het kunnen vasthouden / binden van personeel
- De DDFK gemeenten gaan tevens bestuurlijk samen. Er ontstaat een efficiëntere inzet van bestuur i.r.t. de gemeente

Nadelen/risico's kunnen zijn:

- Het opgeven van een rechtspersoon (vereniging of stichting)
- Op zoek naar gezamenlijke organisatie-identiteit
- De informatie- en communicatielijnen kunnen langer worden
- De grotere afstand tussen sturing en primair proces
- Bureaucratisering
- Bestuurlijk waterhoofd