



Gemeente Hellendoorn
T.a.v. de gemeenteraad / het college van burgemeester
en wethouders
Postbus 200
7440 AE HELLENDOORN

GEMEENTE HELLENDOORN	
Behand.:	
19 JUL 2017	
A / B Stuk	Trefw.:
Werkpr.:	
Kopie aan:	
Archief D / N. reeks / v	Vertr.:

Datum

18 juli 2017

Doorkiesnummer

0548-538 670

Betreft : begeleidend
schrijven stand van zaken
voorgenomen
besturenfusie OPOA-
ROOS

Ons kenmerk

U/17/1755/HW

E-mail

secretariaat@roostwente.nl -1 -

Uw kenmerk

--

Bijlagen

Geachte leden van de gemeenteraad / geacht college,

Bijgaand treft u de gezamenlijke brief aan van Stichting OPOA en Stichting ROOS, waarin de actuele stand van zaken omtrent de voorgenomen besturenfusie is toegelicht. Deze bijgevoegde brief zal naar alle direct betrokken gemeenten worden verzonden te weten: Rijssen-Holten, Hellendoorn, Twenterand, Wierden en Almelo.

Ik hoop u hiermee voorlopig voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Stichting ROOS

Drs. H.J. Wevers,
Bestuurder

Almelo/Rijssen, 18 juli 2017.

Aan:

- de gemeenteraden en de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Almelo, Hellendoorn, Rijssen-Holten, Twenterand en Wierden.

Geachte leden van de gemeenteraad / geacht college,

Sinds medio 2016 voeren Stichting OPOA en Stichting ROOS verkennende gesprekken over intensieve en duurzame samenwerking.

In Almelo is de verantwoordelijke portefeuillehouder daarover in periodieke overleggen geïnformeerd door de voorzitter van het College van Bestuur van OPOA en in de gemeenten Hellendoorn, Rijssen-Holten, Twenterand en Wierden zijn de vier portefeuillehouders geïnformeerd door de bestuurder van ROOS via de Coördinatiecommissie Gemeentelijk Toezicht (CCGT).

Door middel van deze brief willen wij u graag op de hoogte brengen van de actuele stand van zaken. Medio 2016 zijn de beide bestuurders tot de conclusie gekomen dat een besturenfusie van OPOA en ROOS het meest geschikte middel is om de gezamenlijke ambities ten aanzien van het bieden van toekomstbestendig onderwijs te realiseren.

Er is een intentieverklaring opgesteld met de bedoeling deze om advies voor te leggen aan de beide gemeenschappelijke medezeggenschapsraden en vervolgens het onderzoek te starten naar de regeling van de gevolgen van de beoogde besturenfusie. Daarvoor zou een plan van aanpak worden vastgesteld.

Eind 2016 is echter op verzoek van de Raad van Toezicht van OPOA besloten alsnog nader bureauonderzoek te doen of een besturenfusie inderdaad de meest geschikte samenwerkingsvorm is en werd opdracht gegeven ook naar alternatieven te kijken.

In diezelfde periode verscheen ook het rapport 'Bestuurlijke constructen in het funderend onderwijs' dat in opdracht van staatssecretaris Sander Dekker van Onderwijs, Cultuur en wetenschap door bureau Ecorys werd opgesteld. In een brief aan de Tweede Kamer is zijn kernboodschap dat de verantwoordelijkheid in de eerste plaats ligt bij de schoolbesturen om een verantwoorde en professionele afweging te maken welke samenwerkingsvorm het beste past bij het doel dat met de bestuurlijke samenwerking wordt beoogd en om daarbij de positie en verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag en de mogelijke risico's scherp in het oog te houden.

Het gevraagde bureauonderzoek is inmiddels afgerond. De resultaten zijn op 22 maart 2017 (OPOA), respectievelijk 5 april 2017 (ROOS), voorgelegd aan de beide Raden van Toezicht.

Met goedkeuring van de beide Raden van Toezicht is de bestuurlijke conclusie herbevestigd dat een besturenfusie van OPOA en ROOS de meest geschikte vorm is om de gezamenlijke ambities te realiseren. Dat betekent dat een nieuwe intentieverklaring ter instemming is voorgelegd aan de beide gemeenschappelijke medezeggenschapsraden. Beide GMR-en hebben op 27 juni ingestemd met de intentieverklaring en het plan van aanpak gericht op bestuurlijke fusie per 1 augustus 2018.

De definitieve intentieverklaring is vastgesteld en ondertekend door beide bestuurders. Vervolgens wordt het onderzoek naar de gevolgen van de beoogde besturenfusie aan het begin van het nieuwe schooljaar gestart. Op basis van de uitkomsten van dat onderzoek zal de definitieve besluitvorming plaatsvinden, vermoedelijk eind 2017/begin 2018. Bij die definitieve besluitvorming hebben de beide gemeenschappelijke medezeggenschapsraden wederom instemmingsrecht op grond van de Wet medezeggenschap op scholen.

Na afronding van het interne besluitvormingstraject is op basis van de Wet fusietoets in het onderwijs voor een besturenfusie goedkeuring vereist van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De staatssecretaris laat zich daarbij adviseren door de Commissie Fusietoets Onderwijs (CFTO). De toetsing vindt plaats op basis van een zogeheten fusie-effectrapportage (FER). Bij die toetsing wordt gekeken naar verschillende aspecten, waaronder:

- intern draagvlak;
- maatschappelijk draagvlak;
- aanwezigheid van eventuele 'significante belemmeringen', bijvoorbeeld een te groot bestuurlijk marktaandeel na fusie in een bepaalde gemeente.

De relatie m.b.t. het openbaar onderwijs in onze vijf gemeenten blijft onveranderd. De huidige statuten verankeren het openbare karakter van de betrokken beide schoolbesturen – die statutaire verankering zal zich niet wijzigen. De leden van de Raad van Toezicht worden op voordracht benoemd door de gemeenteraden.

Ook de vijf gemeenten vervullen een belangrijke rol om het fusieproces succesvol te kunnen doorlopen en afronden. De gemeenten oefenen immers gezamenlijk het wettelijk toezicht uit op basis van artikel 48 van de Wet op het primair onderwijs.

De rol van de gemeenten is tweeledig:

- 1) als onderdeel van de toetsingsprocedure met betrekking tot de fusie-effectrapportage moeten de colleges van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten uit oogpunt van maatschappelijke transparantie in de gelegenheid worden gesteld advies uit te brengen over die rapportage;
- 2) de voor de realisatie van de besturenfusie noodzakelijke statutenwijzigingen zijn op grond van artikel 48 van de Wet op het primair onderwijs alleen mogelijk na instemming van de gemeenteraden; dat betekent dat de statutenwijzigingen ter goedkeuring aan de gemeenteraden zullen moeten worden voorgelegd nadat van de staatssecretaris van OCW de wettelijk vereiste goedkeuring is verkregen (naar verwachting medio 2018).

Wij zullen u op de hoogte houden van de voortgang van het proces en tijdig contact opnemen zodra genoemde stappen aan de orde zijn.

Graag zijn wij bereid om in samenwerking met uw portefeuillehouder en de ambtelijke organisatie desgewenst voor uw gemeenteraad een informatiebijeenkomst te verzorgen.

In een dergelijke bijeenkomst kan informatie worden gegeven over de meerwaarde van de fusie, eventuele specifieke inhoudelijke aandachtspunten, de inhoud van de fusie-effectrapportage en de wijze van beoordeling van de fusie door de gemeenteraad vanuit het perspectief van de gemeente als wettelijk toezichthouder.



Met eventuele vragen over deze brief kunt u contact opnemen met ondergetekenden.

Met vriendelijke groet,

Arie Kraak, voorzitter College van Bestuur Stichting OPOA

Herman Wevers, bestuurder Stichting ROOS

INTENTIEVERKLARING

tot onderzoek naar mogelijkheden voor duurzame en verdergaande samenwerking tussen
OPOA en ROOS

Stichting Openbaar Primair Onderwijs Almelo (OPOA), statutair gevestigd te Almelo, rechtsgeldig vertegenwoordigd door de heer A. Kraak, voorzitter College van Bestuur,

en

Stichting ROOS, statutair gevestigd te Rijssen-Holten, rechtsgeldig vertegenwoordigd door de heer H.J. Wevers, bestuurder,

verder te noemen: de stichtingen

overwegende, dat:

- zij primair bestaan om aan een maatschappelijke onderwijsvraag te voldoen en de belangen van die vraag zo goed mogelijk te dienen;
- zij de gezamenlijke ambitie hebben om kinderen van 0 tot en met 12 jaar maximale ontwikkelingskansen te bieden via goed onderwijs;
- zij opteren voor een bereikbaar aanbod van voorzieningen voor onderwijs op diverse niveaus, kindfuncties en jeugdhulp, gericht op ontwikkelen, zorgen, opvangen en uitdagen van kinderen van 0 tot en met 12 jaar (regie op de 2-12 lijn en invloed op de 0-2 lijn);
- zij dit willen bereiken door ketensamenwerking te realiseren, zodanig dat een sluitend netwerk wordt gerealiseerd van expertises, activiteiten en voorzieningen voor kinderen en ouders, waarbij er voldoende keuzemogelijkheden zijn;
- zij dit doen door de verbinding te leggen met het educatieve samenwerkingsverband, kindfuncties, jeugdhulp en de maatschappelijke omgeving ten behoeve van de versterking en voortzetting van de ontwikkelingslijn, alsmede de verbinding met de lokale educatieve agenda van de gemeenten Almelo, Hellendoorn, Rijssen-Holten, Twenterand en Wierden;
- er in hun voedingsgebied een daling van het aantal leerlingen gaande is, waardoor er in toenemende mate druk komt te staan op de continuïteit, spreiding en diversiteit van het scholenbestand van beide stichtingen;
- er tal van overwegingen zijn om de krachten van beide stichtingen te bundelen:
 - *Strategische overwegingen:*
 - het waarborgen van de diversiteit, continuïteit en kwaliteit van het openbaar primair onderwijs in de betrokken vijf gemeenten;
 - het kunnen inzetten van alle beschikbare middelen onder gezamenlijke bestuurlijke verantwoordelijkheid en regie;
 - een betekenisvolle speler kunnen zijn in de lokale en regionale onderwijsmarkt en in de samenwerking met andere ketenpartners;

- gezamenlijk kunnen inspelen op actuele ontwikkelingen, zoals Passend Onderwijs, de uitvoering van de verschillende lokale educatieve agenda's en de toename van bestuurlijke taken en verantwoordelijkheden.
- *Onderwijskundige overwegingen:*
 - het handhaven en verbeteren van de kwaliteit van het door de beide stichtingen verzorgde onderwijs;
 - het tegengaan van mogelijke verschraling van het onderwijsaanbod als gevolg van demografische ontwikkelingen door het voeren van een integraal instandhoudingsbeleid;
 - het in breder verband vorm en inhoud kunnen geven aan de ontwikkelingen rondom Passend Onderwijs;
 - het breed kunnen inzetten van de in beide organisaties aanwezige onderwijskundige expertises en specialismen.
- *Organisatorische en bestuurlijke overwegingen:*
 - het bundelen en delen van de beschikbare bovenschoolse expertise;
 - het gemakkelijker kunnen vertalen van externe ontwikkelingen in eigen beleid;
 - verhoging van de efficiency, de slagkracht en het beleidsvoerend vermogen;
 - het realiseren van schaal- en synergievoordelen, onder meer door centrale inkoop, een gemeenschappelijk facilitymanagement en het wegnemen van doublures in taken.
- *Financiële en personele overwegingen:*
 - versterking van de financiële functie;
 - gezamenlijke beheersingsmaatregelen tegen mogelijke risico's;
 - kostenreductie;
 - de toenemende verantwoordelijkheden (en bijbehorende financiële risico's) als werkgever en als beheerder van de schoolgebouwen.
 - behoud van werkgelegenheid van het personeel;
 - het creëren van kansen voor de loopbaanontwikkeling en de mobiliteit van medewerkers.
- bij de realisatie van de doelstellingen de belangen van de leerlingen, de medewerkers en de ouders centraal staan;

nemen het intentiebesluit:

- in nauwe samenwerking met elkaar te onderzoeken welke vorm van duurzame en verdergaande samenwerking het meest recht doet aan de hierboven genoemde overwegingen.

- aan het intentiebesluit uitvoering te geven conform een nader vast te stellen plan van aanpak.

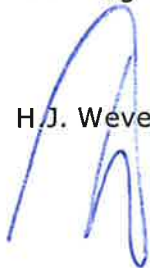
Aldus opgemaakt te Almelo/Rijssen, 21 september 2016.

Stichting OPOA



A. Kraak, voorzitter College van Bestuur

Stichting ROOS



H.J. Wevers, bestuurder

ONDERZOEK SAMENWERKINGSVORMEN OPOA & ROOS

Inleiding

De besturen van Stichting OPOA en Stichting ROOS hebben op 21 september 2016 het intentiebesluit genomen om in nauwe samenwerking met elkaar te onderzoeken welke vorm van duurzame en verdergaande samenwerking het meest recht doet aan de overwegingen die aan het intentiebesluit ten grondslag liggen (zie bijlage 1).

Het betreft:

- strategische overwegingen
- onderwijskundige overwegingen
- organisatorische en bestuurlijke overwegingen
- financiële en personele overwegingen.

Daarnaast is er in het voedingsgebied als gevolg van de bevolkingskrimp in de regio sprake van een daling van het aantal leerlingen, waardoor er in toenemende mate druk komt te staan op de continuïteit, spreiding en diversiteit van het scholenbestand van beide stichtingen.

Een schoolbestuur dat een keuze wil maken tussen de verschillende vormen van bestuurlijke samenwerking, kan zich het best richten op de vraag welke taken, bevoegdheden en risico's het nu en in de toekomst in samenwerking met andere schoolbesturen wil dragen. Deze vraag is zo essentieel omdat het bij bestuurlijke samenwerking primair gaat om de inhoud en pas daarna over de vorm.

Bestuurlijke samenwerking is dus geen doel op zich, maar een middel om voor bepaalde doelen en omstandigheden tot passende oplossingen te kunnen komen. Samenwerking is noodzakelijk als die doelen niet op eigen kracht kunnen worden bereikt en gewenst als die doelen in samenwerking met anderen op een betere wijze kunnen worden gerealiseerd.

In deze notitie worden allerlei mogelijke samenwerkingsvormen beschreven.

Vervolgens worden deze geconfronteerd met de inhoud van de intentieverklaring en wordt een conclusie getrokken met betrekking tot de gewenste vorm, dit in de context van Stichting OPOA en Stichting ROOS.

In november 2016 is in opdracht van de staatssecretaris een rapport gepubliceerd over 'Bestuurlijke constructen in het funderend onderwijs' (zie bijlage 2).

Allerlei uitdagingen, zoals leerlingdaling en afstemming tussen onderwijs en kinderopvang, vragen om samenwerking. Besturen kiezen daarbij steeds vaker voor nieuwe samenwerkingsvormen. Soms wordt het zoeken naar andere vormen ingegeven door het feit dat besturen zo intensief willen samenwerken dat daarvoor een besturenfusie het meest geschikte middel wordt geacht, maar dat zij voor die fusie van de staatssecretaris geen goedkeuring krijgen in het kader van de Wet op de fusietoets in het onderwijs.

Een voorbeeld hiervan is een besturenfusie waarbij de schoolbesturen na fusie een bestuurlijk marktaandeel hebben van meer dan 50 %. In stedelijke gebieden ligt die grens zelfs bij 35 %. De Wet fusietoets in het onderwijs is mede bedoeld om te voorkomen dat schoolbesturen via fusie in een bepaalde regio een te dominante positie gaan innemen waardoor de bestuurlijke diversiteit in die regio in de knel komt en ouders onvoldoende keuzemogelijkheden hebben qua bestuur van de school voor hun kinderen.

In zijn brief aan de Tweede Kamer van 11 november 2016 (zie bijlage 3) komt de staatssecretaris tot de conclusie dat er een belangrijke verantwoordelijkheid ligt bij besturen om bij het aangaan van samenwerking te borgen dat zij als bevoegd gezag te allen tijde hun taken en bevoegdheden in volle verantwoordelijkheid kunnen uitoefenen en dat het intern toezicht en de medezeggenschap hun rol binnen de organisatie kunnen vervullen.

De kernboodschap van zijn brief is dat de verantwoordelijkheid in de eerste plaats ligt bij de schoolbesturen om een verantwoorde en professionele afweging te maken welke samenwerkingsvorm het beste past bij het doel dat met de bestuurlijke samenwerking wordt beoogd en om daarbij de positie en verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag en de mogelijke risico's scherp in het oog te houden.

Onderzoeksresultaten en status van het rapport

Op basis van de uitkomsten van het bureauonderzoek zijn de besturen van Stichting OPOA en Stichting ROOS tot de conclusie gekomen dat een bestuurlijke fusie de meest geschikte samenwerkingsvorm is om de ambities van beide organisaties te realiseren, zoals die zijn beschreven in het intentiebesluit van 21 september 2016.

Voor de realisatie van een besturenfusie zijn binnen de context van Stichting OPOA en Stichting ROOS geen belemmeringen aanwezig en naar verwachting is er ook geen sprake van 'significante belemmeringen' in de zin van de Wet op de fusietoets in het onderwijs.

Andere samenwerkingsvormen komen onvoldoende tegemoet aan de ambities van beide organisaties of moeten worden beschouwd als suboptimale oplossingen vanwege complexiteit, risico's of extra beheerslasten en kosten (zie het rapport 'Bestuurlijke constructen in het funderend onderwijs' en de Kamerbrief van 11 november 2016).

In feite is dit een herbevestiging van de conclusies die medio 2016 zijn getrokken voordat de opdracht tot een nader bureauonderzoek is verstrekt.

Vanwege deze conclusie zal aan de Raden van Toezicht van Stichting OPOA en Stichting ROOS goedkeuring worden gevraagd voor het nemen van een nieuw bestuurlijk intentiebesluit tot bestuurlijke fusie. Dit intentiebesluit zal vervolgens ter instemming worden voorgelegd aan de beide gemeenschappelijke medezeggenschapsraden.

Nadat van beide raden de wettelijk vereiste instemming is verkregen, zal het onderzoek starten naar de gevolgen van de beoogde besturenfusie.

Voor de thema's/issues die bij dat onderzoek aan de orde (kunnen) komen, wordt verwezen naar bijlage 4. Mede met behulp van dit overzicht zal de onderzoeksopdracht worden geformuleerd, waarmee een nog samen te stellen projectorganisatie (stuurgroep + werkgroepen) aan de slag moet tijdens de onderzoeksfase.

Naast dit overzicht zal een startdocument worden opgesteld als richtinggevend kader voor de uitvoering van de onderzoeksopdracht. In dit startdocument worden de contouren van de beoogde organisatie beschreven.

Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek zal de definitieve besluitvorming en inspraak plaatsvinden. Dat betekent dat de Raden van Toezicht opnieuw hun goedkeuring moeten verlenen en de beide gemeenschappelijke medezeggenschapsraden opnieuw hun instemming moeten verlenen.

Samenwerkingsvormen

Samenwerkingsovereenkomst

In deze vorm worden tussen besturen afspraken gemaakt over zaken die ze gezamenlijk zullen aanpakken. Deze afspraken worden doorgaans vormgegeven in een schriftelijke overeenkomst. Het nakomen van afspraken kan desnoods via de burgerlijke rechter worden afgedwongen. Deze dwingendheid om gemaakte afspraken na te komen, heeft als consequentie dat schoolbesturen op de inhoud van de overeenkomst hun organisatie binden en hun autonomie inleveren.

In een contract kan ook worden geregeld voor hoelang de samenwerking wordt aangegaan. Na afloop van deze periode hebben partijen de vrijheid om de afspraken al dan niet te verlengen of te veranderen.

Voorbeelden van samenwerking op contractuele basis zijn:

- het gezamenlijk in dienst nemen van een medewerker, bijvoorbeeld een controller;
- het gezamenlijk inhuren van diensten bij derden;
- het gezamenlijk huren van een pand voor het bestuursbureau.

Voordelen zijn:

- betrekkelijke vrijheid van samenwerken en daarmee behoud van autonomie;
- flexibiliteit door de mogelijkheid van wijziging, verlenging of beëindiging;
- een zekere schaalvoordeel door bundeling van geldmiddelen;
- de huidige bestuursstructuur hoeft niet te veranderen;
- de samenwerking kan in looptijd worden beperkt; dat maakt de inzet voor partijen in tijd overzichtelijk en zorgt voor een natuurlijk moment van afweging om te stoppen of door te gaan.

Nadelen zijn:

- de bestuurskracht en deskundigheid worden niet wezenlijk versterkt, omdat er geen sprake is van een gemeenschappelijke gelegitimeerde aansturing omdat de aansturing in de sturingskolom van de beide betrokken organisaties blijft; er is meer afstemming nodig tussen partijen -zowel op het niveau van bestuur, intern toezicht als medezeggenschap- in vergelijking tot de aansturing vanuit één centraal punt;
- flexibiliteit is aan de ene kant een voordeel, maar zorgt ook voor onzekerheid; Wordt de samenwerking voortgezet? Hoe zal het straks verder gaan?
- de bestuurslast neemt (licht) toe omdat over elke contract, elke verandering daarin, alsmede de uitvoering daarvan onderhandeld c.q. gecommuniceerd moet worden;
- er is nauwelijks sprake van onderlinge beleidsafstemming;
- elke participant hanteert de eigen interne besluitvormings- en inspraakprocedures; deze gescheiden lijnen kunnen zorgen voor vertraging c.q. stroperigheid;
- een samenwerkingsovereenkomst kan worden opgezegd of ontbonden; ook is een verschillende interpretatie van de gemaakte afspraken mogelijk; een overeenkomst is daarmee de meest vrijblijvende vorm van samenwerking.

Federatie

Onder een federatie verstaan we een overkoepelende rechtspersoon waarin verschillende besturen samenwerken, veelal met als doel het gezamenlijk organiseren van ondersteunende diensten en gezamenlijke belangenbehartiging en beleidsafstemming. De samenwerkende schoolbesturen blijven elk afzonderlijk eindverantwoordelijk voor de eigen scholen.

De participanten worden richting derden vertegenwoordigd door het bestuur van de federatie. Een voordeel van een federatie ten opzichte van een samenwerkingsovereenkomst is dat er formeel één bestuur verantwoordelijk en aanspreekbaar is voor de uitvoering van de aan de federatie opgedragen taken. Bij een samenwerkingsovereenkomst blijven de partners zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van de gemaakte afspraken.

Een ander voordeel van een federatie boven een samenwerkingsovereenkomst is dat een federatie als groeimodel voor een besturenfusie kan worden gebruikt. Als schoolbesturen meer willen samenwerken dan ze al deden, behoeven aan de federatie alleen maar extra taken te worden opgedragen. Bij samenwerking op basis van een overeenkomst levert uitbreiding van de samenwerking meer problemen op. Zo dient bijvoorbeeld voor iedere taak, dus ook voor een nieuwe, weer afgesproken te worden wie waarvoor verantwoordelijk is, hoe de uitvoering gestalte krijgt, hoe de terugkoppeling over de resultaten plaatsvindt, etc.

Voordelen zijn:

- de samenwerking vindt haar formele basis in het rechtspersonenrecht en de statuten van de federatie; er ontstaat een formele basis om gezamenlijke afspraken te maken en eventueel uit te breiden, dit afhankelijk van de statutaire ruimte;
- het is overzichtelijker dan het afsluiten van diverse contracten met steeds andere partners;
- de federatie geeft meer mogelijkheden tot vergroting en concentratie van de bestuurskracht en deskundigheid;
- in de richting van derden kunnen overeenkomsten op federatieniveau kunnen worden gesloten; dat kan leiden tot meer efficiency in de administratieve verwerking en een sterkere onderhandelingspositie;
- een federatie valt niet onder de wet- en regelgeving in het primair onderwijs en biedt mogelijkheden om zaken desgewenst anders te regelen, bijvoorbeeld arbeidsvoorwaarden.

Nadelen zijn:

- de bestuurskracht en de deskundigheid van het individuele bestuur worden niet wezenlijk versterkt; dit geldt uiteraard wel voor de zaken die op federatief niveau worden opgepakt;
- er komt een extra bestuurslaag bij;
- de bestuurslast neemt toe (bestuursvergaderingen, ledenvergaderingen, begroting, jaarrekening, etc.);
- de resultaten zijn afhankelijk van de kwaliteit van de samenwerking en de mate waarin partijen daarin willen investeren en consensus weten te bereiken;
- het ontbinden van een federatie is lastiger dan het opzeggen van een overeenkomst; uiteraard bestaat de mogelijkheid bestaat om een federatie voor bepaalde tijd op te richten om –net als bij een samenwerkingsovereenkomst- te zorgen voor een natuurlijk moment van afweging. Een federatie is dus minder vrijblijvend dan een samenwerkingsovereenkomst.

Coöperatie

Een coöperatieve samenwerkingsvorm is een variant van de federatieve samenwerkingsvorm. De inrichting van een coöperatie moet plaatsvinden binnen de wettelijke kaders van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. De vrijheid die de inrichting van een federatie biedt, is er dus niet bij een coöperatie.

Een coöperatie moet voorzien in bepaalde stoffelijke behoeften van de leden op basis van overeenkomsten met de leden over onder andere opzegging en minimale termijn van lidmaatschap. Veelal betekent een coöperatie dat er ten behoeve van gezamenlijke activiteiten een bedrijf wordt uitgeoefend. Het bedrijf kan ook ten dienste van derden worden ingezet. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is het mogelijk ontstaan van BTW-plicht vanwege het ontstaan van 'marktdeelname' en 'concurrentie'.

Andere belangrijke kenmerken van een coöperatie zijn:

- voor de aansprakelijkheid zijn er verschillende mogelijkheden, zodat externe partijen de consequenties weten op het moment dat zij richting de coöperatie (financiële) verplichtingen aangaan (de van toepassing zijnde aansprakelijkheid moet expliciet worden opgenomen in de naamgeving en alle uitingen van de coöperatie):
 - WA: wettelijke aansprakelijkheid:
de leden moeten ingeval van een tekort bijdragen; als een lid niet kan bijdragen, wordt diens deel omgeslagen over de overige leden;
 - BA: beperkte aansprakelijkheid:
de aansprakelijkheid van de leden is beperkt tot een statutair vastgelegd maximumbedrag;
 - UA: uitgesloten aansprakelijkheid:
de aansprakelijkheid van de leden is statutair uitgesloten;
- alle leden hebben stemrecht;
- het bestuur legt verantwoording af aan de algemene vergadering.

Voor het overige gelden de bij 'federatie' genoemde voor- en nadelen ook voor de coöperatie.

Joint venture

Een Joint Venture is een samenwerkingsvorm waarbij twee of meer organisaties besluiten bepaalde activiteiten gezamenlijk te organiseren en uit te voeren. Qua samenwerkingsvorm kan het gaan om een mondelinge afspraak, een schriftelijke afspraak of om samenwerking in een rechtspersoon. Een Joint Venture is inhoudelijk beperkt. Het betreft een beperkt samenwerkingsverband dat is gericht op één of meer specifieke taken of activiteiten. De samenwerking wordt veelal aangegaan om deskundigheid, kapitaal of netwerken te bundelen, dan wel financiële risico's te spreiden.

Holding

Bij de vorming van een holding ontstaat er een zogeheten 'houdsterstichting' met werkstichtingen c.q. werkmaatschappijen. Er is een centrale regie en aansturing en het groepsbelang staat bij een holding centraal. De hoogste zeggenschap in de holding ligt bij de houdstermaatschappij. De werkmaatschappijen zijn statutair afhankelijk van deze maatschappij. Strategische beslissingen binnen de werkstichtingen zijn onderworpen aan goedkeuring door de houdsterstichting.

Er zijn verschillende situaties waarin kan worden gekozen voor een holding;

- 1) er zijn redenen om voor het oog van het publiek de werkstichtingen voort te laten bestaan als afzonderlijke rechtspersonen, bijvoorbeeld omdat belanghebbenden zich tegen een fusie verzetten;

- 2) er zijn redenen om het financiële risico van de exploitatie van de werkstichtingen te spreiden, zodat in geval van faillissement van één van werkstichtingen de andere werkstichtingen hierin niet worden meegezogen;
- 3) vanwege interne gevoeligheden wordt een holding gebruikt als een tussenstap richting fusie.

Het werken met een holding zorgt voor twee complicaties:

- a. voortdurend zal aan de omgeving de werking van de holding moeten worden uitgelegd; het is in het onderwijs een weinig gebruikte vorm en het zorgt voor discussie over de vraag wie nu formeel en feitelijk het bevoegd gezag is van de scholen binnen de holding: de afzonderlijke werkstichtingen of de houdsterstichting?
- b. gelet op de wettelijk verplichte scheiding van bestuur en intern toezicht zal deze scheiding zowel op het niveau van de houdsterstichting als van de werkstichtingen moeten worden gerealiseerd. Dit is een complexe aangelegenheid, mede om te voorkomen dat op de onderscheiden niveaus 'de slager zijn eigen vlees keurt'.

Personele unie

Een personele unie wil zeggen dat de beide stichtingen als afzonderlijke rechtspersonen blijven bestaan en vermogensrechtelijk van elkaar gescheiden zijn. Binnen een personele unie wordt het governance-model op dezelfde wijze ingericht en worden de statutaire organen identiek bemenst. De stichtingen hebben dan elk dezelfde bestuurders en dezelfde interne toezichthouders. Daarmee ligt de bestuurlijke verantwoordelijkheid en regie feitelijk op dezelfde plaats, omdat besluiten in beide stichtingen door dezelfde personen worden genomen en het intern toezicht door dezelfde personen wordt uitgeoefend. Dit betekent dat in beide rechtspersonen wordt gehandeld vanuit dezelfde visie en dezelfde waarden en normen. Er zijn twee afgescheiden vermogens en exploitaties. Exploitatieverliezen en exploitatieoverschotten blijven binnen de afzonderlijke stichtingen en kunnen niet met elkaar worden verevend. Verevening zou ook in strijd zijn met de bekostigingsvoorwaarden, aangezien de bekostiging per bestuur dan niet wordt besteed voor de scholen waarvoor deze beschikbaar is gesteld.

In een personele unie kan wel worden gestuurd waar het gaat om de kosten van de bovenschoolse ondersteuningsstructuur. Daarin kan een zekere gezamenlijkheid worden gerealiseerd. Omdat de bestuurders van beide stichtingen dezelfde zijn, zal op grond van het Burgerlijk Wetboek een geconsolideerde jaarrekening moeten worden opgesteld.

Dit consolideren heeft geen invloed op de afgescheiden vermogens en de bedrijfsvoering.

In een personele unie kan de (strategische) beleidsvoering worden ingericht als ware er sprake van één organisatie. Binnen beide organisaties kunnen dezelfde beleidsregels, reglementen, gedragscodes, etc., van toepassing worden verklaard.

Er kan een gemeenschappelijk directiebestuur worden ingericht, dat een rol krijgt bij de beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering.

In een personele unie kunnen schaal- en efficiencyvoordelen worden gerealiseerd, zoals een gemeenschappelijk stafbureau, gezamenlijke inkoop van goederen, gezamenlijke scholing van medewerkers en gezamenlijke inhuur van diensten bij derden.

Doordat beide stichtingen blijven bestaan, blijven ook bepaalde kosten op twee plekken in stand, bijvoorbeeld het opstellen van twee jaarrekeningen en lidmaatschappen op bestuurlijk niveau (bijvoorbeeld organisaties van bestuur en management, PO-Raad, commissies van beroep).

Doordat er sprake is van twee aparte werkgevers, kan personele mobiliteit over de grenzen van de stichtingen heen alleen worden gerealiseerd via ontslag bij de ene werkgever en benoeming bij de andere werkgever. Er kan ook worden gewerkt met detachingsconstructies. Deze zijn echter alleen bedoeld voor tijdelijke oplossingen. Bij personele mobiliteit over de grenzen van de stichtingen heen moeten goede afspraken worden gemaakt over de secundaire arbeidsvoorwaarden en overige rechtspositionele aangelegenheden, zoals de gevolgen van noodzakelijk ontslag bij terugloop van het aantal leerlingen.

Voor de medezeggenschap blijven de gemeenschappelijke medezeggenschapsraden per stichting hun wettelijke taken vervullen. In overleg met beide raden kan een orgaan worden ingesteld voor afstemming en inspraak op bovenbestuurlijk niveau.

De stichtingen kunnen zich ten opzichte van derden presenteren als intensief samenwerkende besturen en de schaal- en synergievoordelen daarvan maximaal benutten (de onderhandelingen worden immers door hetzelfde College van Bestuur gevoerd).

Aan de vorming van een personele unie kleven echter ook risico's en bezwaren.

Op grond van de Code goed bestuur Primair Onderwijs kan geen lid van een schoolbestuur of een intern toezichtsorgaan iemand zijn die wegens de vervulling van een bestuurs- of toezichtfunctie bij een andere organisatie in dezelfde sector en dezelfde regio met onverenigbare belangen kan worden geconfronteerd.

Stichting OPOA en Stichting ROOS maken beide deel uit van de sector Primair Onderwijs en de invulling van het begrip 'regio' laat ruimte voor interpretatie. Beide schoolbesturen hebben zich gecommitteerd aan deze code. Dat betekent dat zij deze moeten naleven en daar waar zij menen niet aan de code te kunnen voldoen, zij aan hun belanghebbenden en het bestuur van de PO-Raad kenbaar moeten maken in hoeverre niet aan de bepalingen uit de code wordt voldaan en wat de reden daarvan is (Pas toe of leg uit).

Met name het aspect van mogelijke belangverstremming is daarbij een belangrijk element.

Andere aandachtspunten zijn:

- voor de vorming van een personele unie is aanpassing van de statuten van de beide stichtingen nodig om een identiek governance-model te kunnen inrichten; daarvoor zijn de stichtingen afhankelijk van de medewerking van alle gemeenteraden;
- de bemensing van de Raden van Toezicht, en daarmee de borging van een volledige personele unie, is gedeeltelijk afhankelijk van de medewerking van derden. De benoeming van de toezichthouders vindt immers plaats door de gemeenteraden, terwijl de gemeenschappelijke medezeggenschapsraden een wettelijk voordrachtsrecht hebben bij organieke scheiding van bestuur en intern toezicht (Raad van Toezichtmodel);
- het bestuur en het intern toezicht moet per stichting plaatsvinden vanuit de statutaire doelstellingen. In een personele unie zal de neiging bestaan om uit te gaan van uniform intern toezicht bij twee stichtingen. Een bestuurder of een toezichthouder kan bij verschillende belangen in een spagaat terecht komen. Intern toezicht vanuit de wettelijke opdracht prevaleert boven de afwegingen van gemeenschappelijke belangen met andere organisaties. Dat hoeft niet tot problemen te leiden, maar dat risico blijft altijd aanwezig;
- wie besluit er om te stoppen met een personele unie als blijkt dat dit geen succes is? Wie gaat dan namens beide organisaties bepalen dat zij weer hun eigen weg gaan? Zij worden immers vertegenwoordigd door dezelfde mensen en het is de vraag of er in die situatie sprake kan zijn van een zorgvuldige belangenafweging.

- bij een personele unie zullen in de dagelijkse praktijk in de beeldvorming de grenzen tussen de besturen steeds meer vangen; in de loop der tijd zal de omgeving de personele unie steeds meer als één organisatie gaan zien (dezelfde bestuurders, dezelfde toezichthouders, in de praktijk één bestuursvergadering en één vergadering van de Raad van Toezicht, hetzelfde stafbureau op hetzelfde adres, structureel gezamenlijk overleg met gemeenschappelijke medezeggenschapsraden, etc. Mede in het kader van de interne en externe verantwoording zullen desondanks iedere keer aparte documenten moeten worden gemaakt (begroting, jaarrekening, reglementen, beleidstukken, notulen van vergaderingen, archivering, etc. om zichtbaar te houden dat het om verschillende rechtspersonen gaat met ieder hun statutaire en wettelijke verantwoordelijkheden.

Besturenfusie

De meest verregaande vorm van bestuurlijke samenwerking is de besturenfusie.

In deze vorm komen de bestuurlijke verantwoordelijkheid en de regie op één plek te liggen.

Een besturenfusie is het meest geëigende model als besturen intensief en breed willen samenwerken en er een situatie ontstaat waarin de verantwoordelijkheden van de partners niet meer goed te scheiden zijn.

Dit is bijvoorbeeld van toepassing als partijen gezamenlijk investeringen willen doen in het onderwijs, gezamenlijk risico's willen beheersen, of flexibel willen omgaan met de inzet van personeel. In bepaalde gevallen is bestuurlijke schaalvergroting zelfs voorwaarde om de beoogde doelen te realiseren. De ene partij kan bijvoorbeeld de andere partij nodig hebben om scholen in stand te kunnen houden. Dat kan overigens ook via een samenwerkingsovereenkomst ex artikel 157 van de Wet op het primair onderwijs.

Een dergelijke overeenkomst moet worden aangegaan voor tenminste 10 jaar. In elk geval moet in de overeenkomst worden opgenomen dat elk bevoegd gezag verplicht is om geen personeel aan te stellen met voorbijgaan van personeel van één van de scholen waarvan het bevoegd gezag aan de overeenkomst deelneemt. Dat betekent dat er voor de toepassing van de overeenkomst feitelijk sprake is van één personeelsbestand van alle partijen die de overeenkomst tekenen, vergelijkbaar met de situatie die ontstaat bij een besturenfusie.

Zoals ook beschreven in de notitie 'Duurzame samenwerking Stichting OPOA & Stichting ROOS' van maart 2016, ligt de keuze voor een besturenfusie voor de hand:

- door fusie komt de bestuurlijke verantwoordelijkheid en regie in één hand en zorgt dit voor eenduidige strategische beleidskeuzes en integrale beleidsvoering, zonder enige vorm van vrijblijvendheid;
- een samenwerkingsovereenkomst is geen geschikt middel om intensieve en duurzame samenwerking te realiseren waarbij afzonderlijke bestuurlijke verantwoordelijkheden niet meer te onderscheiden zijn;
- met een federatie, een coöperatie en een personele unie blijven de afzonderlijke rechtspersonen bestaan en bij de vorming van een federatie en coöperatie ontstaan er zelfs extra rechtspersonen waardoor de bestuurlijke gelaagdheid wordt vergroot en de beleids- en beheerslasten toenemen;
- binnen één rechtspersoon kunnen het bestuur, het intern toezicht, de bovenschoolse medezeggenschap en de stafondersteuning op een efficiënte en transparante wijze worden geregeld.

Samenvatting samenwerkingsvormen

In de hierna volgende tabel is getracht de verschillen zichtbaar te maken tussen de uitwerking van de genoemde aspecten in de verschillende samenwerkingsvormen.

Een + of een – wil niet in alle gevallen zeggen dat dit als positief of negatief wordt gewaardeerd. Soms wordt wil dit ook zeggen dat een bepaald verschijnsel in meer of mindere mate in de desbetreffende samenwerkingsvorm aanwezig is.

Kenmerken	SO	F	C	JV	H	PU	BF
Verhoging efficiency, slagkracht en beleidsvoerend vermogen	--	+	+	-	+	+	++
Het realiseren van schaal- en efficiencyvoordelen	--	+	+	-	+	+	++
Het breed kunnen inzetten van beschikbare expertise en specialismen	+	++	++	-	++	++	++
Gezamenlijk kunnen inspelen op actuele ontwikkelingen	-	+	+	+	+	+	+
Betekenisvolle speler in lokale en regionale onderwijsmarkt	--	+	+	-	+	+	++
Inzet van middelen onder integrale bestuurlijke verantwoordelijkheid en regie	--	--	--	--	-	+	++
Versterking financiële functie	--	+	+	-	+	+	++
Behoud autonomie afzonderlijke besturen	++	+	+	++	+	++	-
Vrijblijvendheid	--	+	+	--	+	+	++
Transparantie	++	+	+	++	-	+	++
Vrijheid	++	++	+	++	+	++	++
Bestuurlijke gelaagdheid met extra beleids- en beheerslasten	-	+	+	-	+	+	-

- SO: samenwerkingsovereenkomst
- F: federatie
- C: coöperatie
- JV: joint venture
- H: holding
- PU: personele unie
- BF: besturenfusie

INTENTIEVERKLARING

tot bestuurlijke fusie van OPOA en ROOS per 1 augustus 2018

Stichting Openbaar Primair Onderwijs Almelo (OPOA), statutair gevestigd te Almelo, rechtsgeldig vertegenwoordigd door de heer A. Kraak, voorzitter College van Bestuur,

en

Stichting ROOS, statutair gevestigd te Rijssen-Holten, rechtsgeldig vertegenwoordigd door de heer H.J. Wevers, bestuurder,

verder te noemen: de stichtingen

overwegende, dat:

- de stichtingen op 21 september 2016 het intentiebesluit hebben genomen om in nauwe samenwerking met elkaar te onderzoeken welke vorm van duurzame en verdergaande samenwerking het meest recht doet aan de overwegingen om de krachten van beide stichtingen te bundelen (zie bijlage);
- de beide gemeenschappelijke medezeggenschapsraden vervolgens een positief advies hebben uitgebracht over de uitvoering van dat onderzoek;
- op basis van de uitkomsten van dit onderzoek de stichtingen tot de conclusie zijn gekomen dat een bestuurlijke fusie de meest geschikte samenwerkingsvorm is om de ambities van de beide organisaties te realiseren, zoals beschreven in het intentiebesluit van 21 september 2016;
- voor de realisatie van een besturenfusie binnen de context van beide stichtingen geen belemmeringen aanwezig zijn en er naar verwachting ook geen sprake is van 'significante belemmeringen' in de zin van de Wet op de fusietoets in het onderwijs;
- andere samenwerkingsvormen onvoldoende tegemoet komen aan de ambities van beide organisaties, dan wel moeten worden beschouwd als suboptimale oplossingen vanwege complexiteit, risico's of extra beheerslasten en kosten;

nemen het voorgenomen intentiebesluit:

- de krachten van beide stichtingen te bundelen door per 1 augustus 2018 te komen tot bestuurlijke fusie;
- na verkregen instemming van de beide gemeenschappelijke medezeggenschapsraden op dit intentiebesluit het onderzoek te starten naar gevolgen van de beoogde besturenfusie, conform een nader vast te stellen plan van aanpak;
- op basis van de uitkomsten van dat onderzoek vervolgens over te gaan tot definitieve besluitvorming en dat besluit -conform artikel 10, onder h, van de Wet medezeggenschap

op scholen- ter instemming voor te leggen aan de beide gemeenschappelijke medezeggenschapsraden, waaronder begrepen de fusie-effectrapportage.

Aldus opgemaakt te Almelo/Rijssen, september 2017.

Stichting OPOA



A. Kraak, voorzitter College van Bestuur

Stichting ROOS



H.J. Wevers, bestuurder