

# Bestuurlijke constructen in het funderend onderwijs

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van OCW

Rotterdam, 30 maart 2016





# Bestuurlijke constructen in het funderend onderwijs

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van OCW

Drs. Reinout van Brakel (Ecorys)

Prof. mr. Pieter Huisman (Erasmus Universiteit Rotterdam/ Hobéon)

Drs. Jeroen Kleingeld (Ecorys)

Siebe Stellingwerf MSc (Ecorys)

Rotterdam, 30 maart 2016

## Over Ecorys

Met ons werk willen we een zinvolle bijdrage leveren aan maatschappelijke thema's. Wij bieden wereldwijd onderzoek, advies en projectmanagement en zijn gespecialiseerd in economische, maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling. We richten ons met name op complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken en bieden opdrachtgevers in de publieke, private en not-for-profitsectoren een uniek perspectief en hoogwaardige oplossingen. We zijn trots op onze 85-jarige bedrijfsgeschiedenis. Onze belangrijkste werkgebieden zijn: economie en concurrentiekracht; regio's, steden en vastgoed; energie en water; transport en mobiliteit; sociaal beleid, bestuur, onderwijs, en gezondheidszorg. Wij hechten grote waarde aan onze onafhankelijkheid, integriteit en samenwerkingspartners. Ecorys-medewerkers zijn betrokken experts met ruime ervaring in de academische wereld en adviespraktijk, die hun kennis en best practices binnen het bedrijf en met internationale samenwerkingspartners delen.

Ecorys Nederland voert een actief MVO-beleid en heeft een ISO14001-certificaat, de internationale standaard voor milieumanagementsystemen. Onze doelen op het gebied van duurzame bedrijfsvoering zijn vertaald in ons bedrijfsbeleid en in praktische maatregelen gericht op mensen, milieu en opbrengst. Zo gebruiken we 100% groene stroom, kopen we onze CO<sub>2</sub>-uitstoot af, stimuleren we het ov-gebruik onder onze medewerkers, en printen we onze documenten op FSC- of PEFC-gecertificeerd papier. Door deze acties is onze CO<sub>2</sub>-voetafdruk sinds 2007 met ca. 80% afgenomen.

ECORYS Nederland B.V.  
Watermanweg 44  
3067 GG Rotterdam

Postbus 4175  
3006 AD Rotterdam  
Nederland

T 010 453 88 00  
F 010 453 07 68  
E [netherlands@ecorys.com](mailto:netherlands@ecorys.com)  
K.v.K. nr. 24316726

**W [www.ecorys.nl](http://www.ecorys.nl)**

# Inhoudsopgave

Samenvatting	5
<b>1 Inleiding</b>	<b>11</b>
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	11
1.2 Doelstelling en vraagstelling	11
1.3 Methodologie	13
1.4 Leeswijzer	15
<b>2 Vormen van bestuurlijke samenwerking</b>	<b>17</b>
2.1 Ontstaan van nieuwe vormen van samenwerking	17
2.2 Juridische vormen van bestuurlijke constructen	19
2.3 Relatie tussen bevoegd gezag en 'concernverhoudingen' in het onderwijs	24
2.4 Toelichting bij casuïstiek	26
<b>3 Personele Unie</b>	<b>29</b>
3.1 Inleiding	29
3.2 Hoe vaak komt het voor?	30
3.3 Voorbeelden	32
3.4 Conclusies	35
<b>4 Coöperatie en Federatie</b>	<b>37</b>
4.1 Inleiding	37
4.2 Hoe vaak komt het voor?	38
4.3 Voorbeelden	42
4.4 Conclusies	45
<b>5 Holding</b>	<b>47</b>
5.1 Inleiding	47
5.2 Hoe vaak komt het voor?	49
5.3 Voorbeelden	51
5.1 Conclusies	55
<b>6 Bestuurlijke constructen tussen onderwijs- en andere instellingen</b>	<b>57</b>
6.1 Inleiding	57
6.2 Hoe vaak komt het voor?	57
6.3 Voorbeelden	58
6.4 Conclusies	63
<b>7 Samenwerking op vestigingsniveau</b>	<b>65</b>
7.1 Inleiding	65
7.2 Hoe vaak komt het voor?	65
7.3 Voorbeelden	66
7.4 Beoordeling samenwerking	71
<b>8 Beleidsanalyse</b>	<b>73</b>
8.1 Inleiding en centrale vraagstellingen	73

8.2	Aanpak	73
8.3	Inhoudelijke domeinen: zorg, woningbouw en kinderopvang	73
8.4	Conclusies	82
9	Conclusies	85
9.1	Inleiding	85
9.2	Aard en omvang bestuurlijke constructen	85
9.3	Beleidsanalyse	91
Bijlage A	Bevindingen analyses jaarverslagen	93
Bijlage B	Scholen met bestuurlijke verbindingen	99
Bijlage C	Nevenfuncties van bestuurders in andere sectoren	107
Bijlage D	Samenvoegen bestanden DUO en Company.info	109
Bijlage E	Data in bronbestanden	113
Bijlage F	Overzicht personele unies	119

# Samenvatting

Schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs werken op veel verschillende manieren samen met andere organisaties. Naast de reeds bestaande mogelijkheden voor samenwerking tussen schoolbesturen, variërend van convenanten tot fusies, zoekt men naar andere samenwerkingsvormen. Het gaat dan om bijvoorbeeld holdings, personele unies, coöperaties of federaties. Schattingen uit eerder onderzoek geven aan dat een derde tot de helft van de onderwijsbesturen in het po en vo deelneemt aan een vorm van structurele bestuurlijke samenwerking. De precieze omvang is niet bekend.

Met dit onderzoek is een poging gedaan om een dekkend beeld te geven van het aantal samenwerkingsconstructen tussen onderwijsinstellingen onderling, tussen onderwijsinstellingen en andere sectoren, en van samenwerking tussen vestigingen en opleidingen. We hebben gekozen voor een methodiek die replicerbaar is en uitgaat van informatie die onderwijsinstellingen zelf registreren.

## Aard en omvang bovenbestuurlijke samenwerkingsconstructen

Bij een **personele unie** zijn twee organisaties op bestuurlijk niveau met elkaar verbonden, doordat bestuurders van de ene organisatie ook zitting hebben in de andere organisatie. In totaal vinden we 175 bestuurders van een school in het funderend onderwijs die ook een bestuursfunctie hebben in een ander schoolbestuur (bevoegd gezagsorgaan). In totaal zijn 248 verschillende schoolbesturen op deze wijze met elkaar verbonden. Nadere analyse laat zien dat er in 9 gevallen sprake is van een volledige personele unie.

Bij de gerealiseerde personele unies zijn verschillende varianten bekend:

- Samenwerking tussen meerdere “gelijkwaardige” organisaties qua omvang en aard die samen personele unie vormen. Redenen kunnen zijn: bewaken van identiteit, opvangen krimp;
- Samenwerking tussen organisaties waarin zorg of kinderopvang en onderwijs worden gecombineerd;
- Samenwerking tussen organisaties die “moeder” en “dochter” vormen, waarbij bestuur en centrale diensten in moederorganisatie zijn ondergebracht;
- Samenwerking binnen één groter schoolbestuur met meerdere scholen, waarbij scholen samen “koppels” vormen met een personele unie van personeel.

Als we kijken naar jaarverslagen zijn er ongeveer 20 schoolbesturen die een personele unie expliciet noemen, als construct om bepaalde uitdagingen het hoofd te bieden. De belangrijkste redenen zijn het opvangen van krimp, het bewaken van de identiteit en het aanbieden van opvang, zorg en onderwijs. Soms gaat het om een voorstadium van een fusie of een verkenning. Expliciete vermeldingen van personele unies als vervanging van een misgelopen fusie, zijn we niet tegengekomen.

Relevant in dit verband is het bestaan van de governancecodes binnen de sectoren, die richtlijnen bevatten over het samengaan van meerdere bestuursfuncties bij verschillende schoolbesturen in hetzelfde voedingsgebied. De monitoringscommissies zijn in 2015 van start gegaan.

Voor samenwerking tussen onderwijsinstellingen kan men kiezen voor de mogelijkheid van een federatief samenwerkingsmodel. Onder een **federatie** wordt verstaan: samenwerking tussen besturen geïnstitutionaliseerd door middel van een speciaal voor dat doel opgerichte rechtspersoon. Dit kan dus een vereniging zijn, maar ook een stichting. Bij een federatie-vereniging

blijven in beginsel de afzonderlijke leden-rechtspersonen autonoom. De federatie fungeert dan niet als bevoegd gezag of schoolbestuur. De federatie als zodanig is niet wettelijk omschreven. Een federatie kan juridisch vorm worden gegeven door een vereniging met leden-rechtspersonen (bevoegde gezagsorganen). Er ontstaat een lidmaatschapsverhouding tussen de leden en de federatie. Dit kan ook de benaming hebben van een 'holdingconstructie,' echter de rechtsvorm van een holding is als zodanig niet geregeld in het Burgerlijk Wetboek, maar is in het algemeen juridisch vormgegeven in de stichting.

De term Federatie komt in 78 van de 704 PO-jaarverslagen meer dan 3 keer voor. Analyse van de jaarverslagen in het VO laat zien dat er in totaal 14 jaarverslagen zijn over 2015 waarin de term voorkomt. Daarvan gaat het in 11 gevallen om toevallige vermeldingen zoals bestuurders die bij een andere organisatie werkzaam zijn. Uit de casuïstiek komt naar voren dat een federatie een relatief vrijblijvende samenwerkingsvorm is. Zo wordt het door enkele schoolbesturen ook beschouwd. Zij vinden het uitbreiden van een bestaande coöperatie risicovoller. Bij een federatie kan men makkelijker terugtreden.

We concluderen dat een federatievorm een relatief lichte vorm van samenwerking is, waarbij vaak veel scholen zijn aangesloten, die elk duidelijk herkenbaar het bevoegd gezag vormen.

De **coöperatie** is een vereniging die als coöperatie door middel van een notariële akte wordt opgericht. Een reden om voor een coöperatie te kiezen is de meervoudige rol die leden kunnen vervullen en een gevoel van eigenaarschap die een coöperatie impliceert.

In 704 jaarverslagen uit het PO, komt het woord coöperatie bij 39 jaarverslagen 3 of meer keer voor. In 349 jaarverslagen uit het VO, komt de term coöperatie bij 79 jaarverslagen 1 of meer keer voor. We concluderen dat de coöperatievorm in veel gevallen gekozen is als rechtsvorm voor samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Soms fungeert de coöperatie als een soort centrale dienst, zonder dat deze juridisch zo is ingesteld. Slechts in enkele gevallen is een coöperatie bedoeld als voorloper van een fusie.

De mate van intensiteit van de samenwerking kan binnen coöperaties variëren; ook hier geldt dat per geval een analyse zou moeten worden gemaakt over de taakstelling van de coöperatie, mate van samenwerking, zeggenschapsverhoudingen enzovoorts. Dit heeft tot gevolg dat het slechts beperkt mogelijk is uitspraken te doen over het risico van overheveling van bevoegd gezag.

Zowel bij een coöperatie als een federatie kan men met gewogen stemverhoudingen werken, maar uit de portretten komt het beeld naar voren dat men de federatie als een "losser" samenwerkingsverband beschouwt. In het geval er gekozen wordt om per meerderheid van stemmen beslissingen te nemen, kan dit de verantwoordelijkheid van een bevoegd gezag aantasten. Enkele tekstfragmenten over coöperaties lijken te suggereren dat men daar voor kiest.

Een **holding** is als zodanig niet geregeld in boek 2 BW dat het rechtspersonenrecht regelt. Juridisch wordt de holding veelal ingevuld met een stichting. De holding wordt echter wel apart benoemd in jaarverslagen. De vorming van een holding wordt door schoolbesturen veelal gekozen als niet-vrijblijvende regierol ten aanzien van het onderwijsaanbod in een regio. De holdingstructuur gaat uit van een 'moederorganisatie' waaronder een aantal organisaties dan wel rechtspersonen 'hangen'. Kenmerkend voor deze structuur is dat de moederorganisatie zeggenschap heeft over de dochterorganisaties.

In de jaarverslagen PO is in 17 jaarverslagen sprake van een relevante vermelding van holding (2,4% van onderzochte jaarverslagen). Uiteindelijk tellen we op basis van vermeldingen in jaarverslagen 6 holdings. Deze zijn onder te verdelen in 3 soorten:



- Een holding waaronder 2 of 3 stichtingen vallen. Eén stichting bevat het onderwijsdeel, de andere stichtingen bevatten privaat vermogen (steunstichting of anderszins). De overwegende zeggenschap ligt bij de onderwijstak en er is sprake van een “lege” holding zonder personeel of beslissingsbevoegdheid;
- Een holding waaronder onderwijs en opvang of andere voorzieningen apart zijn ondergebracht;
- Een holding met meerdere “vergelijkbare” scholen, waarbij men voorkeur heeft gegeven aan holding boven fusie.

In het VO zijn 349 jaarverslagen geanalyseerd. Daarbij komt de term holding in 20 jaarverslagen voor. In 12 gevallen gaat het om vermeldingen van nevenfuncties van bestuurders bij andere organisaties, en heeft de term niets te maken met de bestuursstructuur van de instelling zelf.

Bij een holdingconstructie kan de koepelorganisatie een dermate sterke bestuurlijke rol krijgen dat de onderliggende organisaties/rechtspersonen een deel van de autonomie inleveren. Op basis van de casuïstiek, en het feit dat veel holdings nog in planfase verkeren, kunnen we niet concluderen dat er nu al sprake is van een grote mate van inperking van bevoegdheden van betrokken bevoegde gezagsorganen. Dit moet per geval beoordeeld worden. Wel constateren we dat een aantal schoolbesturen verkent of een holdingstructuur een goed alternatief is voor een fusie of andere vorm van bestuurlijke samenwerking.

Een indicatie van de omvang van de **samenwerking met andere sectoren** krijgen we door te kijken naar nevenfuncties van bestuurders. Negen van de tien bestuurders in het funderend onderwijs hebben naast een bestuursfunctie in het onderwijs nog een of meerdere nevenfuncties in andere sectoren. In totaal zijn er 208 bestuurders die zowel in een onderwijsbestuur als in een kinderopvangorganisatie actief zijn. Een doorgaande pedagogische ontwikkelingslijn wordt als belangrijke reden voor bestuurlijke samenwerking genoemd. Men kiest soms voor een holding en soms voor een personele unie. Schoolbesturen geven in de toelichting aan dat de verschillende cao's van onderwijs en opvang een bestuurlijke fusie in de weg staan, hoewel er voorbeelden zijn van fusies tussen onderwijs en kinderopvang waar men deze belemmeringen blijkbaar niet ervaart.

Er lijkt geen sprake te zijn van het verplaatsen van bevoegd gezag onder de betrokken organisaties, aangezien dit combinaties zijn met instellingen buiten de sector. Wel is het soms het geval dat het bevoegd gezag in het onderwijs er verantwoordelijkheden van buiten de sector bij krijgt.

**Samenwerking op het niveau van voorzieningen** vinden we terug op verschillende manieren: samenwerking vo-mbo, samenwerking meerdere scholen binnen één deelsector, samenwerking op één locatie (soms aangevuld met bedrijven) en uitbesteding van leerlingen. Op basis van signalen, en een brede zoektocht via diverse bronnen, hebben we 25 voorbeelden gevonden waarbij sprake is van samenwerking op het niveau van voorzieningen plaatsvindt. Het gaat daarbij bijna uitsluitend om scholen in het vo. In totaal zijn er tussen de 50 en 60 vestigingen betrokken bij deze vormen van samenwerking.

Uit de casuïstiek komen vele voorbeelden naar voren van samenwerking op vestigingsniveau. Hierin wordt bevestigd dat de praktische redenen voor samenwerking, denk aan de bezettingsgraad van de lokalen, inkoop van materialen en uitwisseling van kennis, de boventoon voeren. Soms leidt dat ertoe dat scholen richting leerlingen en ouders zich als één school presenteren, versterkt door het benutten van één gemeenschappelijke locatie of gemeenschappelijke onderbouw van het vmbo. In die gevallen lijkt sprake van een bijna volledige fusie. Ook hier moet per geval bekeken worden hoe ver de samenwerking reikt, en of er sprake is van verandering van bevoegd gezag.

Op basis van dit onderzoek concluderen we dat schoolbesturen die op zoek zijn naar vormen van samenwerking, diverse alternatieven overwegen. Federaties en coöperaties kunnen als een soort geleidelijk groeimodel gebruikt worden, waarbij de samenwerking steeds inniger wordt. Volledige personele unies lijken soms bijna identiek aan een bestuurlijke fusie, al kiest men soms ook bewust voor deze vorm om de scholen elk een eigen identiteit te laten behouden. Onuitgesproken blijft of men personele unies gebruikt om een fusietoets te ontlopen: wel ziet men het soms als een beheerste strategie voor het toegroeien naar een fusie.

Op basis van de voorbeelden die wij in de praktijk tegen zijn gekomen is het niet mogelijk om in algemene zin te concluderen dat een bepaald bestuurlijk construct een aanwijzing is voor het overhevelen van bevoegd gezag naar een ander, bovenbestuurlijk niveau. In de praktijk komen we holdings tegen die nauwelijks invloed hebben op de zeggenschap, en samenwerking op vestigingsniveau waarbij het voor ouders en leerlingen nauwelijks helder is dat er sprake is van verschillende scholen. Ook binnen de coöperatievorm en federatievorm zijn verschillende gradaties van bestuurlijk-juridische vervalting en samenwerking, op verschillende terreinen, zichtbaar.

Globaal komen we de volgende gradaties tegen van samenwerking:

1. Er is/likt sprake van een lichte vorm van samenwerking, waarbij er sprake is van afzonderlijke bevoegde gezagsorganen (rechtspersonen) en de individuele scholen duidelijk herkenbaar in stand worden gehouden door de afzonderlijke bevoegd gezagsorganen.
2. Er is/likt sprake van een inniger vorm van samenwerking, waarbij op deelgebieden beslissingen worden genomen door gezamenlijke afstemming door statutaire verbinding, of rechtspersoon.
3. Er is/likt sprake van een verschuiving van bevoegdheden naar een andere, of een overkoepelende rechtspersoon. Dit kan bijvoorbeeld zo zijn wanneer uit de statuten blijkt dat een koepelstichting verantwoordelijk is voor de instandhouding van scholen en de verschillende rechtspersonen.
4. Er is/likt sprake van de vorming een "nieuwe" onderwijsorganisatie, waarbij men kiest voor een gemeenschappelijke uitstraling, om voldoende kritieke massa te kunnen behouden voor de instandhouding van specifieke opleidingen in krimpgebieden. De achterliggende juridische structuur wordt daarbij lang niet altijd aangepast.
5. Er is/ lijkt sprake van vergaande vormen van samenwerking met andere "branchevreemde" organisaties, soms ondergebracht in een holdingstructuur.

### **Beleidsanalyse**

Bovenbestuurlijke constructen komen in andere maatschappelijke sectoren, zoals woningbouw, zorg en kinderopvang ook voor. Soms wordt daarbij in een bepaald verband ook samengewerkt met een partner uit het (speciaal) onderwijs.

In sectoren zoals woningbouw en zorg is samenwerking in bovenbestuurlijke zin geconditioneerd door de toepassing mededingingswetgeving en via toezicht door autoriteiten zoals NZA en AW. De achtergrond voor het reguleren van het aangaan van verbindingen heeft enerzijds te maken met het controleren van de markt (mededinging), anderzijds hebben de ontwikkelingen in de zorg, maar ook de woningbouw een specifieke historische context (en incidenten zoals Rochdale, Philadelphia enz.).

De toepassing van de mededingingswetgeving in de zorg hangt samen met het zijn van onderneming. Net zoals in het onderwijs willen zorginstellingen (bestuurlijke) samenwerken vanwege verschillende redenen (gezamenlijke oprichting van een gespecialiseerde kliniek, een samenwerking op het gebied van inkoop en/of ondersteunende diensten of zelfs een vergaande medisch inhoudelijke en bestuurlijke samenwerking tussen instellingen). De juridische constructen lopen uiteen van een enkel contract, tot een joint venture en (via een rechtspersoon zoals een B.V.,

coöperatie of stichting) waarin gezamenlijk wordt deelgenomen en/of waarover gezamenlijk zeggenschap wordt verkregen, tot volledige (bestuurlijke) fusie. Afhankelijk van de wijze van (zelfstandig) opereren is ook mededingingstoezicht van toepassing.

De ontwikkelingen voor wat betreft regulering van fusies of bestuurlijke verbindingen in de zorg en de woningbouw kennen zekere parallellen met het onderwijs. Schaalvergroting, incidenten in bestuurlijke en financiële zin vormen de aanleiding tot nadere regulering. Ook in sommige instrumenten, zoals een concentratie-effecttoets- of fusie-effecttoets zijn zekere overeenkomsten te zien. Een belangrijk verschil is echter dat, anders dan de zorg en woningcorporaties onderwijsinstellingen geen ondernemingen zijn, en dat dus kaders rond b.v. kartelverbod niet van toepassing zijn.

Voor zover het gaat om regelgeving vanuit Sociale Zaken in het kader van de kinderopvang is vast te stellen dat er in het kader van het aangaan van bestuurlijke constructen ( met onderwijsinstellingen) geen belemmering vanuit de wet Wkkip, wel moeten geldstromen gescheiden worden, en zijn er registratie eisen.

Of genoemde kaders dus tot voorbeeld kunnen strekken voor het onderwijsveld is dus maar de vraag, omdat een en ander is ingebed in een context waarin ondernemingen functioneren (zorg) of een specifieke context kennen zoals woningbouwcorporaties. Meest restrictief lijkt de regelgeving voor de woningcorporaties; de goedkeuringsoptie, of nog strenger: verbod tot het aangaan van verbindingen en stevige verplichting vanuit governancecode. Een belangrijk element daarbij is ook de achterliggende vraag: welk motief wordt getoetst bij het aangaan van (boven)bestuurlijke verbindingen, welk risico beoogt de wetgever af te dekken? Zo is bijvoorbeeld bij de woningcorporaties een belangrijk element het voorkomen van weglek van bekostiging naar private activiteiten en ondernemingen. Een overweging is in te zetten op een zekere mate van zelfregulering, zoals in de woningcorporatiesector het hanteren van een verbindingenstatuut. Dit statuut behelst een afwegingskader voor het aangaan van verbindingen, en brengt de doelen, risico's en kansen in kaart. Het dient ook als verantwoordingsinstrument richting stakeholders.



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Schoolbesturen<sup>1</sup> in het primair en voortgezet onderwijs werken op veel verschillende manieren samen met andere organisaties. Naast de reeds bestaande mogelijkheden voor samenwerking tussen schoolbesturen, variërend van convenanten tot fusies, wordt er geëxperimenteerd met andere samenwerkingsvormen. Het gaat dan om bijvoorbeeld holdings, personele unies (meerdere besturen met dezelfde mensen) en coöperaties of federaties.

Aanleiding voor deze nieuwe vormen van samenwerking kan zijn de problematiek bij leerlingendaling of bij het vormen van integrale kindcentra. Op verschillende manieren wordt de samenwerking met elkaar en met andere organisaties gezocht:

1. Bestuurlijke samenwerking tussen onderwijsinstellingen, bijvoorbeeld bij leerlingendaling of tussen regulier en speciaal onderwijs.
2. Bestuurlijke samenwerking tussen onderwijsinstellingen en andere instellingen, zoals kinderopvangorganisaties of zorginstellingen.
3. Onderwijsinhoudelijke samenwerking op vestigings- of opleidingsniveau. (Bijvoorbeeld twee schoolbesturen die samen een vestiging of opleiding in stand willen houden.)

Holdings en personele unies zijn relatief nieuwe constructen in het funderend onderwijs. Omdat het fenomeen relatief nieuw is, is de vraag of deze ontwikkeling consequenties moet hebben voor wet- en regelgeving.

Daarom wil OCW inzicht krijgen in welk type constructen worden bedacht door het veld en hoe deze precies vormgegeven en ingericht worden. Daarbij wil OCW weten in welke mate deze verschillende constructen in het veld voorkomen.

## 1.2 Doelstelling en vraagstelling

Het onderzoek bestaat uit twee delen, met elk een eigen doel:

1. Deel 1 Inventarisatie – Het verkrijgen van overzicht van welke en in welke mate nieuwe bestuurlijke constructen in het funderend onderwijs voorkomen en van hoe zij vormgegeven en ingericht zijn.
2. Deel 2 Beleidsanalyse - Het vergroten van inzicht in verschillende beleidsopties voor OCW. Dit door het uitvoeren van een beleidsanalyse van beleid dat ontwikkeld is door departementen van semipublieke sectoren die in aanraking zijn gekomen met vergelijkbare bestuurlijke samenwerkingsconstructen. Naar dit doel wordt verder verwezen als 'de beleidsanalyse'.

### **Resultaat 1a. Aard en omvang van voorkomende constructen**

Via analyse van registratiebestanden en jaarverslagen is onderzoek gedaan naar het aantal personele unies, holdings, coöperaties, federaties en overige vormen van samenwerking.

---

<sup>1</sup> In dit rapport gebruiken we voor de leesbaarheid soms de termen scholen en schoolbesturen. De correcte benaming in het kader van dit onderzoek is "bevoegd gezag" (enk.) / "bevoegde gezagsorganen" (meerv.). Het gaat dus om samenwerkingsconstructen tussen ten minste twee bevoegde gezagsorganen.

## Resultaat 1b. Vormgeving en inrichting van de constructen

Op basis van het resultaat uit deel 1a van het onderzoek is gericht onderzoek gedaan met behulp van Company.info en aanvullende analyses van jaarverslagen. Daarbij is gekeken naar informatie over de volgende onderwerpen:

### Achtergrond samenwerking

- Welke motieven hebben schoolbesturen om te kiezen voor dit type constructen en hoe kan dit verklaard worden?
- Welke risico's of nadelen worden door schoolbesturen genoemd bij de keuze voor de constructen?
- In welke context wordt gekozen voor deze constructen?
- Welk tijdspad is afgelegd bij het vormen van de constructen?
- Hoe zijn externe stakeholders (bijvoorbeeld de gemeente en de inspectie) en interne stakeholders (bijvoorbeeld de ouders) betrokken geweest bij de vorming van de constructen?

### Organisatiestructuur

- Is er sprake van een holding, personele unie of ander construct?
- Hoe zijn de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de verschillende niveaus (als hier sprake van is) en verschillende instellingen verdeeld?
- In welk type document liggen onderlinge afspraken vast en welke juridische status hebben zij daarmee?
- Op welk niveau en op welke manier is het intern toezicht en de medezeggenschap vormgegeven?

### Personeel

- Wie in de organisatie draagt er zorg voor het personeelsbeleid?
- Waar zijn de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden met betrekking tot het personeelsbeleid belegd?
- Bij welke instelling is het personeel aangesteld of gedetacheerd? Is er bijvoorbeeld sprake van een gezamenlijk personeelsbestand?

### Financiën

- Hoe zijn de financiële stromen binnen het construct georganiseerd? Is er bijvoorbeeld sprake van een gezamenlijke boekhouding?
- Waar (op welk niveau) vindt de financiële administratie van de boekhouding plaats?
- Zijn er afspraken met externen (bijvoorbeeld financierders zoals banken) gemaakt die leiden tot (hoofdelijke) aansprakelijkheid van de ene rechtspersoon naar de andere rechtspersoon? Zo ja, hoe zijn deze afspraken vormgegeven en welke juridische status hebben zij?

### Stakeholders

- Inspectie: Zijn er afspraken gemaakt met de inspectie met betrekking tot het construct? (Bijvoorbeeld over een geconsolideerde jaarrekening.)
- Leerlingen: Bij welke instelling staan de leerlingen ingeschreven?

## Resultaat 2 – Beleidsanalyse

De vorming van nieuwe constructen kan aanleiding geven om bestaande wet- en regelgeving aan te passen. Omdat veel van de "nieuwe" constructen al bestaan in andere semipublieke sectoren, is onderzocht of de departementen die de ontwikkelingen in de betreffende sectoren overzien, aanvullend beleid hebben ontwikkeld. Op basis van een analyse van beleidsdocumenten en interviews met betrokken beleidsmedewerkers van relevante ministeries geven we inzicht in:

- het ontwikkelde beleid;

- de keuzes die hieraan ten grondslag hebben gelegen;
- de onderbouwing voor deze keuzes;
- de consequenties van deze beleidskeuzes.

Doel hiervan is om het inzicht van OCW in verschillende beleidsopties te vergroten en de beleidskeuzes te kunnen spiegelen aan het ontwikkelde beleid op andere departementen.

### 1.3 Methodologie

De nieuwe vormen van samenwerking zijn niet eenduidig geregistreerd. Bij voorgenomen fusie zijn schoolbesturen verplicht goedkeuring te vragen aan de minister<sup>2</sup>. Het CFTO adviseert bij deze aanvragen. Bij andere vormen van samenwerking hoeven schoolbesturen geen melding te maken bij CFTO. In sommige gevallen, zoals bij uitbesteding van leerlingen vanuit vo naar vavo, wordt wel geëist dat de samenwerking transparant is.

Hoe dan ook is het verkrijgen van een dekkend en accuraat beeld van samenwerkingsconstructen niet eenvoudig.

Bij aanvang van dit onderzoek zijn diverse onderzoeksmethoden overwogen, waaronder interviews en enquêtes onder schoolbesturen. Uiteindelijk is in nauw overleg met de begeleidingscommissie gekozen voor de analyse van registratiebestanden. Deze methode is beter geschikt voor de beantwoording van de gestelde vragen, maar heeft ook weer haar beperkingen.

Eerst wordt kort besproken hoe tot de koppeling van KvK- en DUO-bestanden is gekomen, alvorens we kort de voor- en nadelen van de methodologie bespreken.

#### 1.3.1 Koppeling van Company.info en DUO

Voor het uitvoeren van deze opdracht hebben wij gebruik gemaakt van de data van Company.info. Company.info maakt Kamer van Koophandel (KvK)-gegevens toegankelijk met een database die zowel op bedrijfs- als op persoonsniveau is te benaderen. Het bevat de openbare inschrijvingsinformatie van alle bedrijven in Nederland en al haar bestuurders.

Een uniek element in Company.info is de koppeling van alle bestuurders uit het Handelsregister. Voor alle bestuurders is inzichtelijk welke andere bestuursfuncties zij bekleden *en* met wie zij nog meer in een bestuur zitten. Voor deze opdracht zijn alle organisaties in het funderend onderwijs en alle bestuurders in het funderend onderwijs uit Company.info gehaald. Deze bestanden zijn vervolgens gekoppeld tot één bestand.

Het samengevoegde bestand van personen en bedrijven is vervolgens weer gekoppeld aan alle bevoegde gezagsorganen in het funderend onderwijs. Voor de technische uitleg van dit redelijk omvangrijke proces verwijzen we naar Bijlage D. Het resultaat van de koppeling met DUO-bestanden is een volledige weergave van alle bestuurders in het funderend onderwijs. Nu is het mogelijk om alle bestuurders die zitting hebben in meerdere bevoegde gezagsorganen te extraheren.

Hiermee is een sluitende netwerkanalyse gemaakt van alle bestuurders in het funderend onderwijs en van een volledig beeld van alle bestuurders die meerdere functies hebben in besturen in het onderwijs. Deze informatie is met name gericht op het identificeren van verschillende soorten personele unies.

<sup>2</sup> art. 64a-c Wpo en vergelijkbare artikelen in wvo.

### 1.3.2 Onderzoek op basis van jaarverslagen en statuten

Met het koppelen van Company.info aan DUO-gegevens kan een deel van de bestuurlijke constructen worden opgespoord. Om informatie over planvorming, intenties tot samenwerking en de drijfveren van schoolbesturen te achterhalen, is gebruik gemaakt van jaarverslagen. Ook de informatie over holdingstructuren, coöperaties en federaties, bleek onvoldoende aanwezig in het Handelsregister.

De werkwijze bij de analyse van jaarverslagen is zoveel mogelijk gestandaardiseerd. Voor het voortgezet onderwijs kregen wij de beschikking over alle jaarverslagen uit 2014: in totaal zijn dat 349 verslagen. In het primair onderwijs kregen wij in totaal 1374 jaarverslagen, waarvan er 704 tekst doorzoekbaar zijn.

In het VO is dus een volledig dekkend beeld van het aantal treffers in jaarverslagen te geven. In het PO is iets meer dan 50% van de jaarverslagen geanalyseerd. Een vergelijking tussen de doorzoekbare en niet-doorzoekbare jaarverslagen, o.a. op basis van geografische kenmerken, laat zien dat er geen systematische verschillen zijn tussen de geanalyseerde jaarverslagen en de overige 50%. De geanalyseerde jaarverslagen geven samen dus een representatief beeld<sup>3</sup>.

Met behulp van speciale software om teksten te doorzoeken, is vervolgens gezocht op de volgende zoektermen<sup>4</sup> (en spellingsvarianten/ delen van het woord):

- Federatie;
- Coöperatie;
- Holding;
- Personele Unie;
- Koepelstichting;
- Fusie;
- Uitbesteden.

Bij alle treffers is de volledige paragraaftekst opgeslagen en handmatig gecontroleerd op relevantie.

### 1.3.3 Redenen om te kiezen voor analyse Handelsregister en jaarverslagen

In dit onderzoek is er bewust voor gekozen om geen enquête in te zetten. Belangrijke reden is dat "nieuwe" bestuurlijke constructen nog weinig voorkomen en dat de belasting van het veld op deze manier minimaal is. Het vormen van bovenbestuurlijke samenwerkingen is daarnaast als onderwerp niet heel geschikt voor een breed uit te zetten enquête. Het onderwerp ligt in sommige gevallen gevoelig en de kans is aanwezig dat respondenten niet het achterste van hun tong laten zien.

**De methode is objectief** - Door niet te vragen naar gedragingen maar de resultaten van de gedragingen te analyseren en in kaart te brengen, ontstaat een volledig objectief beeld van de situatie in het veld.

**Koppeling registratiebestanden geeft dekkend beeld van personele unies** - Met het combineren van de bestanden van Company.info en die van DUO ontstaat een dekkend beeld van

<sup>3</sup> We hebben hiervoor eerst navraag gedaan bij DUO: er zijn geen speciale redenen voor het al of niet doorzoekbaar zijn van jaarverslagen. Alle jaarverslagen zijn door ons gekoppeld aan bevoegd gezagnummers, waarna we een analyse konden doen van kenmerken van de steekproef ten opzichte van totale populatie. Zie Bijlage E voor nadere uitleg.

<sup>4</sup> De termen "samenwerking" en "overeenkomst" geven weliswaar een groot aantal treffers, maar bijna allemaal wijst deze niet op een bestuurlijk construct. De termen zijn te algemeen. Bij termen als "federatie" en "coöperatie" is het hoge aantal treffers misleidend, omdat deze ook in de naam van sommige besturen voorkomen. De term koepelstichting komt slechts zelden voor.



alle nevenfuncties van bestuurders binnen het onderwijs en tussen onderwijs en andere sectoren. De koppeling van bestuurders met nevenfuncties aan bevoegde gezagsorganen, geeft vervolgens een indicatie van mogelijke personele unies tussen verschillende schoolbesturen.

**Alle gebruikte informatie is openbaar beschikbaar** - In het rapport wordt alleen gebruik gemaakt van openbaar beschikbare informatie: de analyse van jaarverslagen is gebaseerd op gepubliceerde stukken. Het is voor iedereen mogelijk om alle data zelf op te vragen.

**De meting is repliceerbaar** - Het werken met registratiebestanden maakt het betrekkelijk eenvoudig om de meting nogmaals te herhalen. Door de 100% dekking kunnen de gevonden resultaten 1-op-1 worden vergeleken. Zo kan relatief eenvoudig en betrouwbaar een trendanalyse worden gedaan.

#### 1.3.4 *Beperkingen van de methode*

De methode heeft ook een aantal beperkingen, die van belang zijn voor het interpreteren van de bevindingen.

**Datgene wat niet geregistreerd staat, wordt niet terug gevonden** - De voornaamste beperking van de methode is wat datgene dat niet geregistreerd staat, ook niet wordt teruggevonden. Zo wordt samenwerking op vestigingsniveau niet geregistreerd en ook in de jaarverslagen wordt er lang niet altijd over gesproken. Ook andere vormen van bovenbestuurlijke samenwerking zijn vaak niet geregistreerd.

**Koppelen van onderwijsregistratiebestanden is complex** - Schoolbesturen staan in het Handelsregister vaak onder een andere naam geregistreerd dan bij DUO. Daarnaast worden vestigingen soms wel apart geregistreerd bij KvK en soms niet. Bij de vorming van een bestuurlijk construct is soms sprake van een nieuwe vereniging, stichting of holding, waarbij er helemaal geen directe relatie is met de naam van de school of het bevoegd gezag. Een uitgebreide beschrijving is te vinden in bijlage D.

**Analyse van jaarverslagen is een momentopname** - De analyse van jaarverslagen is altijd een momentopname. Wanneer er enkele jaren geleden al een personele unie tot stand is gekomen, is de kans klein dat dit nu nog vermeld wordt in het jaarverslag.

### 1.4 Leeswijzer

In Hoofdstuk 2 gaan we in op vormen van samenwerking die we “bovenbestuurlijk” noemen. De juridische varianten worden beschreven. De kern van de vraag is in hoeverre deze nieuwe vormen van samenwerking invloed hebben op de verhoudingen en het bevoegd gezag. In de hoofdstukken 3 t/m 7 beschrijven we de drie varianten van samenwerking: binnen het onderwijs, tussen onderwijs en andere sectoren, en samenwerking op het niveau van voorzieningen. Daarbij maken we een uitsplitsing naar holdings, personele unies en coöperaties/ federaties. Hoofdstuk 8 gaat in op de beleidsanalyse. In hoofdstuk 9 sluiten we af met conclusies.



## 2 Vormen van bestuurlijke samenwerking

### 2.1 Ontstaan van nieuwe vormen van samenwerking

In 2009 werd door Sharon Dijksma, de toenmalige staatsecretaris van Onderwijs, gewezen op ontwikkelingen die mogelijk zouden kunnen leiden tot 'concernvorming' in het onderwijs. Zij doelde hier op een rechtspersoon die meerdere activiteiten verricht, zoals onderwijs, kinderopvang of culturele activiteiten. In het kader van de zogenaamde 'brede school' is er de behoefte om meerdere activiteiten te bundelen binnen één rechtspersoon en dat is onder de huidige wetgeving niet mogelijk. Een stichting die is opgericht voor het verzorgen van openbaar onderwijs mag niet zomaar kinderopvang gaan verzorgen.

Echter, vanuit de brede maatschappelijke functie wordt door veel scholen tegenwoordig samengewerkt met bijvoorbeeld instellingen die zorgen voor opvoedingsondersteuning, sport en zorg. Breder dan de leerlingen alleen wordt er ook samengewerkt op het gebied van welzijn en zijn er voorzieningen direct gericht op ouders, zoals taallessen aan allochtone ouders. In 2009 werd daarom al een onderzoek aangekondigd:

Nu wordt de samenwerking vaak vormgegeven met een constructie van convenanten. Zo'n constructie is vaak tijdelijk en kwetsbaar. Daarom doen we dit jaar onderzoek welke wettelijke belemmeringen er zijn ten aanzien van bundeling van activiteiten binnen één rechtspersoon, zowel voor het openbaar als voor het bijzonder onderwijs, en of deze kunnen worden weggenomen. [...] Uiterlijk begin 2010 kom ik met de bevindingen".<sup>5</sup>

Na 2009 zijn verschillende rapporten verschenen, waarin met name is onderzocht welke belemmeringen er zijn bij (juridische) samenwerking tussen onderwijsinstellingen en bijvoorbeeld kinderopvang. Door Huisman, Brekelmans en Van Es is een eerdere verkenning gemaakt naar de ontwikkeling van bovenbestuurlijke netwerken in het onderwijs en het effect op de positie van de leraar daarbinnen<sup>6</sup>. Aan de orde is de ontwikkeling naar integratie en bestuurlijke samenwerking tussen verschillende 'maatschappelijke' actoren zoals onderwijs, opvang en zorg.

De Algemene Rekenkamer wijst in haar onderzoek uit 2008<sup>7</sup> redenen aan waarom instellingen in zowel de zorg-, woon- als onderwijssector (vergaande) samenwerkingsverbanden en verbindingen aangaan, die in de sfeer liggen van een financiële, strategische of inhoudelijke achtergrond. Het kapitaal van bijvoorbeeld een woningcorporatie kan ervoor zorgen dat een onderwijs- of zorginstelling bepaalde diensten efficiënter kan uitvoeren of innovatievere activiteiten kan ontplooiën. Bovendien kan het aangaan van verbindingen bijdragen aan het spreiden van risico's.

Een inhoudelijk motief om (vergaande) samenwerkingsverbanden of verbindingen aan te gaan is bijvoorbeeld de wens om een keten van samenhangende voorzieningen aan te bieden of opvang, voorschoolse voorzieningen en onderwijs beter op elkaar af te stemmen. In sommige gebieden van Nederland waar sprake is van terugloop van de bevolking (de zgn. krimpgebieden) wordt intensievere samenwerking ook gezien als noodzakelijke voorwaarde om voorzieningen in stand te

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 293, nr. 40, p. 6.

<sup>6</sup> P.W.A. Huisman, m.m.v. F.H.J.B. Brekelmans, M. van Es, De leraar in bovenbestuurlijke netwerken, Rotterdam: Erasmus School of Law (rapport voor AOB-AVMO/ABO), zie de reactie door de staatssecretaris in Kamerstukken 2013/14, 33223, nr. 5.

<sup>7</sup> Algemene Rekenkamer, Goed bestuur in uitvoering, Den Haag: Algemene Rekenkamer 2008.

houden.<sup>8</sup> Een belangrijk motief om aldus tot (sectoroverstijgende) bestuurlijk-juridische constructen te komen is de samenwerking tussen verschillende maatschappelijke actoren.

De samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang in 'integrale kindcentra' en de juridische vormgeving daarvan is recentelijk nogmaals in kaart gebracht, waarbij ook is gewezen op de mogelijkheid en de belemmeringen in het gebruik van bestuurlijke constructen zoals koepelstichtingen.<sup>9</sup>

Enkele onderzoeken naar "bovenbestuurlijke netwerken" schetsen het beeld van toenemende groei van samenwerkingsverbanden in het onderwijs. Deze groei wordt door sommige auteurs "ongecontroleerd" genoemd in die zin dat de overheid er niet goed zicht op heeft. Het gaat om samenwerkingsverbanden waarbij (nog) geen sprake is van een fusie en die dan ook niet worden voorgelegd aan de Commissie Fusietoets Onderwijs (CFTO). Vaak ook is er geen sprake van financiële stromen, waardoor de samenwerking niet herkenbaar is vanuit het financieel jaarverslag.

Het netwerk van rechtspersonen, samenwerkingsverbanden, overeenkomsten tussen rechtspersonen, zowel binnen de sector onderwijs (denk aan vo- en mbo-verbindingen), maar ook tussen sectoren lijkt te groeien, maar in welke mate is tot nu toe empirisch niet goed integraal in kaart gebracht. (Huisman e.a., 2013).

De groei is ook in zekere zin "ongecontroleerd", omdat er veel onduidelijkheden zijn ten aanzien van de medezeggenschap en de positie van de professional<sup>10</sup>. Ook vanuit dat oogpunt is beter zicht op deze ontwikkelingen relevant.

Bovenbestuurlijke schaalvergroting en samenwerking lijkt niettemin een voortgaande, sluipende, en wellicht ook ongecontroleerde trend. De redenen van bovenbestuurlijke samenwerking zijn uiteenlopend: soms vanuit dwang door de wet (passend onderwijs), soms vanwege demografische gevolgen, soms door 'ondernemingszin' (kinderopvang als kans voor toeleiding naar het basisonderwijs). Er zijn nog veel vragen rond de verdeling van verantwoordelijkheden/medezeggenschap. Wanneer de gevolgen voor bestuurders al moeilijk zijn in te schatten, wordt dat voor docenten of verantwoordelijke teamleiders al helemaal een ingewikkelde klus om uit te maken wie nu precies waarvoor verantwoordelijk is; waar is het bevoegd gezag nog op aan te spreken, en waar liggen afspraken vast in samenwerkingsverbanden? (Huisman e.a., 2013)<sup>11</sup>.

De Commissie Fusietoets Onderwijs geeft aan dat in de praktijk een personele unie een voorportaal kan zijn voor een fusie. Zij wijst er ook op dat er geen limiet bestaat aan de periode: een personele unie kan dus voor onbepaalde tijd bestaan,

"Een personele unie kan in de praktijk een tijdelijk alternatief voor een fusie zijn. De CFTO is wel kritisch over het feit dat er geen wettelijke limiet gebonden is aan de tijd dat een personele unie mag bestaan".<sup>12</sup>

In de aanleiding voor dit onderzoek is ook gewezen op de mogelijkheid dat bestaande regelgeving samenwerking bemoeilijkt en alternatieve constructen juist aanmoedigt.

<sup>8</sup> Zie F.M. Ruijling en J.Keijser, De 'holding' als samenwerkingsvorm bij teruglopende leerlingaantallen en dreigende schooluitslagen, School en Wet 2015, nr. 2, p.11.

<sup>9</sup> G. van Rozendaal (red.) Kindcentra 2020, een realistisch perspectief, Regiegroep Kindcentra 2020, zp, p.137-144.

<sup>10</sup> Zie Kamerstukken II 2013/14, 33 223, nr. 5.

<sup>11</sup> Zie o.a. Kamerstukken II 2013/14, 33 223, nr. 5.

<sup>12</sup> ResearchNed (maart 2015). Evaluatie Wet Fusietoets.

De beschikbare samenwerkingsvormen kunnen een alternatief zijn voor bestuurlijke fusie in het onderwijs.<sup>13</sup> Nolen<sup>14</sup> maakt een onderscheid in de aansturing en het ontstaan van bestuurlijke verbanden:

1. door wettelijke verplichtingen;
2. door wettelijke noodzaak;
3. vanwege maatschappelijke functie of verwachting.

Bij het eerste type, een wettelijke verplichting, schrijft de onderwijswetgever voor dat wordt samengewerkt of wordt overlegd. De verplichting om samen te werken is dan een bekostigingsvoorwaarde of er is anderszins sprake van een doorzettingsmacht van overheidswege. Een voorbeeld zijn de samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs.

Bij het tweede type, de wettelijke noodzaak tot samenwerking gaat het volgens Nolen om die gevallen waarbij de (bekostigings)systematiek het volgens hem in de praktijk noodzakelijk maakt samen te werken en aldus een sterk sturende werking hebben. Een voorbeeld is de uitbesteding van leerlingen uit het voortgezet onderwijs aan het mbo, in kader van vavo.

Het derde type, de maatschappelijke verwachtingen, betreft vooral wensen of verwachtingen vanuit het veld zelf. Besturen die bijvoorbeeld grotere efficiency denken te bereiken, of om daarmee aan een vraag van ouders te beantwoorden.

In dit onderzoek staan vormen van samenwerking centraal, die niet voortkomen uit wettelijke verplichtingen. Het handelt hier om bestuurlijke samenwerkingsconstructies of samenwerkingsverbanden zonder expliciete juridische basis in de onderwijswetgeving. De eerste categorie vormt geen onderdeel van het onderzoek. Samenwerkingsverbanden passend onderwijs vallen dus niet binnen de reikwijdte van het onderzoek.

Het onderzoek richt zich op bestuurlijke constructen tussen onderwijsinstellingen onderling en tussen het onderwijs en een andere maatschappelijke sector. Tevens kijken we naar vormen van samenwerking op het niveau van voorzieningen: gemeenschappelijk gebruik van gebouwen of docenten die met elkaar worden gedeeld.

## 2.2 Juridische vormen van bestuurlijke constructen

Een van de uitdagingen in dit onderzoek is dat scholen veel verschillende namen hanteren voor verschillende vormen van samenwerking. Soms wordt onder de naam van één van de bestaande scholen een andere school “geïntegreerd”. Soms worden nieuwe namen gekozen voor samenwerkingen, die niet als bevoegd gezag zijn geregistreerd. Ook in juridische zin is vaak niet direct duidelijk om welke vorm het gaat.

We schetsen hier daarom eerst de “basisvormen” van samenwerking, op grond van juridische bepalingen.

### Privaatrechtelijke overeenkomst

De bestuurlijk-juridische constructen in het onderwijs vormen zich grotendeels op grond van het privaatrecht. Juridisch gezien kunnen besturen op verschillende wijzen samenwerken. Een ‘lichte’ vorm is de figuur van de (privaatrechtelijke) overeenkomst. Er wordt geen aparte rechtspersoon opgericht. Dit betekent dat bijvoorbeeld voor de financiën aparte volmachten nodig zijn. Soms biedt

<sup>13</sup> Zie Onderwijsraad, Verzelfstandiging in het onderwijs II, Den Haag: Onderwijsraad 2010.

<sup>14</sup> M. Nolen, ‘Bestuurlijke netwerken in en om het onderwijs’, School en Wet 2010, nr. 6, p. 5-13.

de sectorwet een aanknopingspunt voor het aangaan van een overeenkomst en randvoorwaarden. Artikel 25a Wvo<sup>15</sup> betreffende samenwerking “tussen vo-scholen onderling en met BVE-instellingen ter bevordering van doelmatig en doeltreffend onderwijs” bevat bijvoorbeeld een bepaling over de samenwerkingsovereenkomst met daarin het doel van de samenwerking, de doelgroep, de wijze waarop wordt getoetst of het doel bereikt wordt, het onderwijsprogramma, de mogelijke overdracht van financiële middelen en een regeling voor de beslechting van eventuele geschillen.

Soms is er sprake van een “strategische samenwerking” al dan niet ondersteund door een samenwerkingsovereenkomst of convenant. Voorbeeld is het Drents Openbaar VO-Convenant (**DOVOC**), een strategische samenwerking met vier Openbare vo-scholen in Hoogeveen, Ter Apel en Coevorden. De vier partijen hebben hun samenwerking geregeld via de samenwerkingsovereenkomst. Het doel van het convenant is tweeledig: enerzijds het versterken van de bedrijfsvoering door onderlinge samenwerking, anderzijds het creëren van voordelen van samenwerking op andere aspecten van het functioneren (zoals onderwijskwaliteit, werkgeverschap, bestuurskracht en openbare identiteit). Binnen het convenant werken de vier openbare vo-scholen samen om de bedrijfsvoering van de individuele scholen te versterken. De uitvoering van de hoofdlijnen van deze samenwerking vindt plaats in het overleg tussen de bestuurders. Er zijn thematische werkgroepen ingesteld waarbinnen de uitvoering van de werkagenda wordt gerealiseerd. De werkgroepen zijn: ICT, Kwaliteitszorg, Inkoop, Financiën en formatie, P&O/HRM. De scholen verschillen van elkaar in managementstructuur en daarmee in beslissingsbevoegdheid: beslissingen moeten soms buiten de werkgroep worden bevestigd. Vooralsnog gaat het om het consolideren van de samenwerking. Het convenant meldt dat een bestuurlijke fusie niet de intentie is.

Omdat de privaatrechtelijke overeenkomst niet direct leidt tot vergaande bestuurlijke samenwerking of integratie, wordt deze vorm in het rapport verder niet nader beschreven. Het kan wel een voorportaal zijn voor verdergaande samenwerking. Zo lezen we in enkele jaarverslagen dat men bewust kiest voor een inniger vorm van samenwerking, bijvoorbeeld een coöperatie, omdat men een samenwerkingsovereenkomst te vrijblijvend vindt.

### Centrale dienst

De wetgever heeft een specifieke constructie in de onderwijswetgeving (artikel 68 van de Wet op het primair onderwijs<sup>16</sup>) geregeld die het mogelijk maakt een aantal diensten ten behoeve van de scholen te bundelen of te centraliseren. Dit kan om allerlei zaken gaan (schoonmaken, administratie, beleidsontwikkeling etc.) met uitzondering van het geven van onderwijs, het verzorgen van schoolbegeleidingswerk en het leidinggeven aan scholen. De centrale dienst is een rechtspersoon. Daarbij kan men kiezen uit een stichting, vereniging of gemeenschappelijke regeling. Alleen schoolbesturen kunnen de centrale dienst oprichten en deel uitmaken van het bestuur.

Omdat de centrale dienst een wettelijke basis heeft, wordt deze vorm niet verder behandeld.

### Personele unie

Een andere vorm is de juridische verbinding die ontstaat door een personele unie. Bij een personele unie maken een of meerdere bestuurders tevens deel uit van het bestuur of de raad van toezicht van een andere rechtspersoon, of meerdere rechtspersonen.<sup>17</sup> Als sprake is van een gedeeltelijke overlap spreken van een partiële personele unie en als dezelfde personen zitting hebben in het bestuur spreken we van een volledige personele unie. De personele unie geeft feitelijke invloed of zeggenschap aan de bestuurders van de betrokken rechtspersonen, bijvoorbeeld de bestuurder van de stichting voor onderwijs is statutair ook bestuurder van de

<sup>15</sup> Stb. 2005, 512.

<sup>16</sup> Zie ook artikel 53b WVO.

<sup>17</sup> J.G. Groeneveld-Louwerse, Publieke wenselijkheid of private beleidsvrijheid, Deventer: Kluwer, 2004, p. 210. Zie als voorbeeld Delta-SKO in Oosterhout: CvB en RvT van de stichtingen voor onderwijs en kinderopvang zijn identiek, zie <http://www.bndestem.nl/regio/oosterhout/baas-delta-ook-baas-van-sko-1.241066>.

stichting voor instandhouding kinderopvang. De personele unie dient om het beleid af te stemmen, dan wel te coördineren of zelfs te harmoniseren. In principe blijven de besturen wel autonoom: er ontstaan in beginsel geen vermogensrechtelijke of contractuele betrekkingen tussen de rechtspersonen. Sterker nog: vaak zal het juist de bedoeling zijn om een personele unie aan te gaan om daarmee wel een zekere concentratie van macht te bevorderen, zonder dat geldstromen uit publieke en private bronnen worden gemengd. Er kunnen verschillende varianten bedacht worden van personele unies, waarbij er ook sprake kan zijn van 'koepelvorming' of holdingstichtingen (zie ook hierna bij het federatiemodel).

### **Federatie**

De federatie als zodanig is niet wettelijk omschreven. Een federatie kan juridisch worden vormgegeven door een vereniging met leden-rechtspersonen (bevoegde gezagsorganen). Er ontstaat een lidmaatschapsverhouding tussen de leden en de federatie. Van een andere orde is de federatie-stichting. Er ontstaat in dit geval geen lidmaatschapsverhouding; de verhouding tussen de stichting en de aangesloten rechtspersonen is in beginsel contractueel van aard. De aansluitingsovereenkomst is bepalend voor de gebondenheid.

### **Coöperatie**

Een volgende variant is de keuze voor een coöperatie. De coöperatie is een vereniging die als coöperatie door middel van een notariële akte wordt opgericht. In de statuten van de coöperatie moet worden aangegeven dat de vereniging in bepaalde stoffelijke behoeften van haar leden dient te voorzien. Met "stoffelijke behoeften" is bedoeld behoeften in economische zin. Daaronder valt ook het verstrekken van diensten. Wat men met elkaar wil doen, is een kwestie van het maken van afspraken.

Juridische samenwerkingsvorm/naam	Omschrijving	Wettelijke bepaling	Thema('s)
Overeenkomst	In meest lichte vorm 'convenant' of 'intentieverklaring', 'memorandum of understanding',  meer bindend: (Samenwerkings)overeenkomst, verbintenis, contract.  Onderwijsinstellingen kunnen bijvoorbeeld ook huurovereenkomsten aangaan met partijen, zoals kinderopvang. De term is hier algemeen.	Vormvrij  6:213 BW (algemeen)  25a lid 3 WVO 157 WPO	o.a. Veiligheid, segregatie, cultuur, zorg  Diverse, o.a. kinderopvang/bao  vo-vavo Gemiddelde schoolgrootte (leerlingendaling)
Personele unie	Een of meerdere bestuurders/interne toezichhouders maken ook deel uit van verschillende betrokken rechtspersonen, geheel (bestuur rechtspersoon x is ook bestuur rechtspersoon y) of gedeeltelijk (aantal zetels)	Statutair verankerd. Vaak wordt personele unie ondersteund met samenwerkingsovereenkomsten waarin nadere afspraken worden vastgelegd.	Tussen rechtspersonen onderwijs of rechtspersonen voor Kinderopvang en basisonderwijs. Bijvoorbeeld openbaar en bijzonder, maar men vindt samenwerkingsbestuur niet geëigend
Stichting (holding)	Rechtspersoon met aangeslotenen (aansluitingsovereenkomst)	2:285 e.v. BW	Diverse waaronder leerlingendaling, innovatie
Vereniging (holding)	Rechtspersoon met ledenvergadering	2:26 BW	Diverse waaronder leerlingendaling
Kerkgenootschap	Onderwijsinstellingen kunnen verbonden zijn met kerkgenootschappen, deze hebben volgens art. 2:2 BW aparte rechtspersoonlijkheid.	art. 2:2 BW	
Coöperatie	Vereniging die voorziet in 'stoffelijke behoeften'	2:53 BW	Huisvesting Inkoop Identiteit Personeel
Federatie	Zie stichting/vereniging (holding)		
Centrale dienst	Rechtspersoon (vereniging/stichting/coöperatie) die door meerdere bevoegde gezagen in stand kan worden gehouden.	68 WPO 53d WPO	'goede gang van zaken', Vb. Administratiekantoor, personeel.



Juridische samenwerkingsvorm/naam	Omschrijving	Wettelijke bepaling	Thema('s)
	De wet zondert expliciet het leiden van een school, het geven van onderwijs of organisatie van schoolbegeleiding uit.		
bv (besloten vennootschap)	<p>Samenwerkingsconstruct op bedrijfsmatige basis, met verschillende aandeelhouders.</p> <p>Het gaat hier bijv. om pay roll bv's opgericht en gecontroleerd door schoolbesturen of een Vervangingspool. Hierachter zit een bv. Schoolbesturen participeren indirect via een tussengeschoven rechtspersoon in de vorm van Vervangingspool</p>	2:175 BW	Personeel
nv	Mogelijk dat scholen en bedrijven ook samenwerken in een naamloze vennootschap. Er zijn echter geen voorbeelden bekend. Er zijn verschillen tussen nv en bv. Zo mag een nv aandelen uitgeven aan toonder en is het aandelenkapitaal aanmerkelijk hoger.		
Gemeenschappelijke regeling	Publiekrechtelijke samenwerkingsvorm waarbij gemeente samenwerkt met een of meer publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersonen	96 onder b. WGR	

## 2.3 Relatie tussen bevoegd gezag en ‘concernverhoudingen’ in het onderwijs

Een van de belangrijkste vraagstukken rondom nieuwe bestuurlijke constructen is de vraag in hoeverre dit construct het bestaande begrip “bevoegd gezag”, dat uniek is voor de onderwijssector, beïnvloedt. Om die reden staan we hier uitgebreider stil bij het begrip “bevoegd gezag” in relatie tot “concernverhoudingen”.<sup>18</sup>

Bij de juridische vormgeving van onderwijsinstellingen moet onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds **het besturen** en anderzijds **het in stand houden** van de instelling. In de onderwijswetten wordt niet de term bestuur maar ‘bevoegd gezag’ gebruikt. Het bevoegd gezag is de instantie die met betrekking tot de school bestuurlijke bevoegdheden uitoefent. Deze bestuurlijke bevoegdheden zijn bijvoorbeeld:

- het vaststellen van het schoolplan (artikel 12 WPO resp. artikel 24 WVO);
- het toelaten en weigeren van leerlingen (artikel 40 lid 1 WPO resp. artikel 27 WVO);
- de benoeming en het ontslag van personeel (artikel 33 lid 1 WPO resp. artikel 33 WVO).

Dit bevoegd gezag is voor zover het openbaar onderwijs betreft een bestuursorgaan in de zin van de Awb. De term instandhouding heeft betrekking op de privaatrechtelijke beheersbevoegdheid, de vermogensrechtelijke zeggenschap en de aansprakelijkheid. Zo is de gemeente als privaatrechtelijke rechtspersoon aansprakelijk voor schade uit een onrechtmatige daad. Bij verzelfstandiging is de instandhouding opgedragen aan de stichting voor openbaar onderwijs.

Voor het bijzonder onderwijs wordt als bevoegd gezag in de wet gedefinieerd: de rechtspersoon. In artikel 55 WPO en artikel 49 WVO is geregeld dat de bijzondere school uitgaat van een “rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid, die zich blijkens de statuten of reglementen het geven van onderwijs ten doel stelt, zonder het maken van winst te beogen”.

Binnen de rechtspersoon zal een statutaire duiding moeten zijn welk orgaan binnen de rechtspersoon als bevoegd gezag is aan te merken. In veel statuten zal staan dat het (college van) bestuur ‘bevoegd gezag in de zin der wet’ is. Dit betekent dat het college van bestuur wettelijk bevoegd is om het schoolplan vast te stellen, leerlingen te verwijderen enz.

Bij verzelfstandigd openbaar onderwijs (bijvoorbeeld in een stichting ex artikel 48 WPO) is ook de rechtspersoon aangewezen als bevoegd gezag. Maar als een openbare school nog rechtstreeks door de gemeente bestuurd wordt, is het bevoegd gezag volgens de wet “het college van burgemeester en wethouders, voor zover de raad niet anders bepaalt.” Dan is het juridisch dus niet de rechtspersoon maar een bestuursorgaan dat het bevoegd gezag vormt.

Voor het verdelen van bevoegdheden van het bevoegd gezag binnen de rechtspersoon wordt het managementstatuut gebruikt (zie artikel 31 WPO en artikel 32c WVO). Bij mandaat blijft de verantwoordelijkheid voor de gemandateerde taken en bevoegdheden berusten bij het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag kan tussentijds via bijzondere of algemene instructies de centrale directie corrigeren. Zo nodig kan het besluit tot mandaat worden ingetrokken. De betreffende bepalingen over het management openen ook de mogelijkheid van delegatie (zie artikel 31 lid 3 WPO, resp. 32c lid 3 WVO)<sup>19</sup>. Na delegatie kunnen in principe aan de directeur, of rector, geen instructies meer worden gegeven. De vraag is echter of het bestuur op deze wijze van zijn

<sup>18</sup> Dit gedeelte is overgenomen uit: P.W.A. Huisman (red.), Basisboek onderwijsrecht, Den Haag: Sdu 2014, p.40-41.

<sup>19</sup> Het toepassen van het publiekrechtelijk begrip ‘delegatie’ binnen een privaatrechtelijke rechtspersoon is eigenlijk niet goed mogelijk: in beginsel worden de bevoegdheden door de statuten verdeeld over de verschillende organen. Zolang de wetgever niet een bepaald orgaan binnen de privaatrechtelijke rechtspersoon als bevoegd gezag aanwijst, moet ervan uit worden gegaan dat de inrichting van het bestuur wordt overgelaten aan de rechtspersoon.

eindverantwoordelijkheid kan worden ontheven. Wanneer een schoolleider of directeur niet functioneert, zal een college van bestuur toch moeten optreden, ondanks het delegatiebesluit.

Bij bovenbestuurlijke constructen gaat het niet om overdracht 'binnen' de rechtspersoon en 'naar beneden', maar 'buiten' rechtspersoon, en (mogelijk) naar 'boven', naar een bovenliggende rechtspersoon, zoals een holding (stichting of vereniging).

De onderwijswetgeving of het rechtspersonenrecht verbieden niet op voorhand dat bepaalde besluiten afhankelijk zijn van goedkeuring door een externe rechtspersoon en dit statutair te verankeren. Dit past ook binnen de ruimte in het stelsel van het rechtspersonenrecht<sup>20</sup> en de vrijheid van vereniging. Met name rond identiteitsborging in het confessioneel onderwijs speelt vaak (statutair) een externe rechtspersoon een rol. Soms geeft de wet zelf een voorziening (zie uitdrukkelijk voor de samenwerkingschool artikel 17d WPO lid 5 resp. 53d lid 5 WVO). Wanneer het gaat om bovenbestuurlijke samenwerking geeft de wet bepaalde voorzieningen zoals de centrale dienst (art. 68 WPO) waarbij ook de doelstelling wordt beperkt tot die "werkzaamheden [...] ter verzekering van de goede gang van het onderwijs met uitzondering van het leiden van de school, het geven van onderwijs en het verrichten van werkzaamheden op het terrein van de schoolbegeleiding."

Samengevat: Voor de instandhouding van onderwijsinstellingen in het po en vo kent de wet dus een aantal randvoorwaarden. Het bevoegd gezag moet - voor zover het bijzonder onderwijs en verzelfstandigd openbaar onderwijs betreft - een rechtspersoon zijn zonder winst oogmerk. Dit beperkt de mogelijkheden tot:

- stichting (bijzonder onderwijs, verzelfstandigd openbaar onderwijs ex art. 48 WPO);
- vereniging of coöperatie volgens art. 2:53 BW (bijzonder onderwijs).

De wet sluit de coöperatie als rechtsvorm niet uit als bevoegd gezag<sup>21</sup>. Gezien de wettelijke kenmerken dient de coöperatie steeds in de stoffelijke behoefte van haar leden te voorzien door met de leden overeenkomsten te sluiten in de onderneming die zij exploiteert. Reden van bestaan van de coöperatie is immers de zakelijke relatie die zij met haar leden onderhoudt en het creëren van een stoffelijke meerwaarde.

Is de coöperatie het bevoegd gezag dat de school/scholen in stand houdt dan is de coöperatie de instantie die met betrekking tot de school de bestuurlijke bevoegdheden uitoefent en die verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de school of scholen. Het bedrijf/ de onderneming van de coöperatie is de school/zijn de scholen die zij in stand houdt en bestuurt. De stoffelijke/economische behoeften waarin de coöperatie voorziet is de instandhouding en het besturen van de scholen. Het begrip "stoffelijke behoeften" hoeft niet te beperkt worden uitgelegd: daaronder kan ook worden verstaan het verlenen van diensten.

Voor de juridische vraagstelling is het van belang te bepalen welk orgaan of welke organen van de rechtspersoon als bevoegd gezag kunnen worden aangemerkt; of scholen (openbare en bijzondere) zijn ondergebracht in een rechtspersoon die voldoet aan het bepaalde in de sectorwet. Ten aanzien van het BW is voorts van belang dat duidelijk is waar en hoe het bestuur van de rechtspersoon is geborgd. Is het bestuur autonoom (2:291 BW voor wat betreft de stichting) of is (het bestuur van) de rechtspersoon geheel afhankelijk van een bovenliggende rechtspersoon, of

<sup>20</sup> Een grens is dat boek 2 BW art. 2:291 lid 1 vereist dat ondanks eventuele beperkingen een bestuur moet kunnen blijven besturen. Een grens vormt ook het ledenverbod 2:285 lid 1 BW voor wat betreft de stichting; er mag dus geen orgaan zijn wat de facto lijkt op een algemene ledenvergadering.

<sup>21</sup> Vgl. P.W.A. Huisman, M.T.A.B. Laemers, C.H.C. Oyeres, P.J.J. Zoontjens, Coöperatie van kleine scholen, Den Haag: NCOR 2014.

zodanig verstrengeld met een andere rechtspersoon (bijvoorbeeld via personele unie) dat er onderlinge afhankelijkheid bestaat?

Hier is wellicht een analogie te maken met het ondernemingsrecht. Een onderneming is een organisatorisch verband, gericht op duurzame deelneming aan het economisch verkeer<sup>22</sup>. Zie ook art. 1 onder c WOR, die als onderneming definieert: "Elk in de maatschappij als zelfstandige eenheid optredend organisatorisch verband waarin krachtens arbeidsovereenkomst of krachtens publiekrechtelijke aanstelling arbeid wordt verricht".

In ondernemingsrechtelijke termen is er de vraag naar een groepsverhouding binnen een concern. Concern is in dit verband een economisch en geen juridisch begrip; een concern heeft geen rechtspersoonlijkheid. Anders dan bij vennootschappen, waar aandeelhouderschap veelal het aanknopingspunt is voor een concernverband, rust de concernverbondenheid bij stichtingen in belangrijke mate op de statuten en op overeenkomsten. Kenmerken van een groep zijn: organisatorische verbondenheid, economische eenheid en centrale leiding. De eerste twee kenmerken volgen uit artikel 2:24b BW. Uit wetsgeschiedenis en literatuur blijkt dat centrale leiding een belangrijk, zo niet het belangrijkste, kenmerk is van een groep<sup>23</sup>. Vertaald naar 'concernvorming' in het onderwijs is aldus de vraag of bijvoorbeeld bij een holding in het onderwijs (stichting, vereniging, coöperatie) sprake is van centrale leiding, ofwel is de instandhoudingsverantwoordelijkheid in meer of mindere mate getransponeerd naar het niveau van de overkoepelende rechtspersoon.

## 2.4 Toelichting bij casuïstiek

In de volgende hoofdstukken beschrijven we steeds één variant van bestuurlijke samenwerking. In de inleiding beschrijven we de belangrijkste kenmerken. Daarbij gaan we in op de motieven om voor een dergelijk construct te kiezen, de bestuurlijke vorm en aspecten rondom financiën en personeel.

Vervolgens beschrijven we hoe vaak het construct voorkomt in het onderwijs, op basis van ons onderzoek in jaarverslagen, het Handelsregister en eerder onderzoek.

In elk hoofdstuk beschrijven we vervolgens een aantal voorbeelden. Deze voorbeelden zijn een illustratie van de verscheidenheid aan gradaties van samenwerking, die we willen duiden. Een globale indeling is:

1. Er is/likt sprake van een *lichte vorm van samenwerking*, waarbij er sprake is van afzonderlijke bevoegde gezagsorganen (rechtspersonen) en de individuele scholen duidelijk herkenbaar in stand worden gehouden door de afzonderlijke bevoegd gezagsorganen.
2. Er is/likt sprake van een *inniger vorm van samenwerking*, waarbij op deelgebieden beslissingen worden genomen door gezamenlijke afstemming door statutaire verbinding, of rechtspersoon.
3. Er is/likt sprake van een *verschuiving van bevoegdheden* naar een andere, of een overkoepelende rechtspersoon. Dit kan bijvoorbeeld zo zijn wanneer uit de statuten blijkt dat een koepelstichting verantwoordelijk is voor de instandhouding van scholen en de verschillende rechtspersonen ('moeder-dochterverhouding').

De voorbeelden die aan de orde komen zijn gekozen om de kenmerken van een bepaald construct te kunnen illustreren. Er is daarbij niet één model aangetroffen: elke casus is in zekere zin uniek. Het is daarom van belang om steeds na te gaan in hoeverre er aanwijzingen zijn dat en in welke

<sup>22</sup> Van Schilfgaarde 2009,51.

<sup>23</sup> Van Schilfgaarde/Winter, Van de BV en de NV, Deventer: Kluwer 2003, p. 29.

mate er sprake is van 'concernvorming' in het onderwijs. Is er bijvoorbeeld sprake van centrale leiding, waarbij de instandhoudingsverantwoordelijkheid in meerdere of mindere mate getransponeerd is naar het niveau van de overkoepelende rechtspersoon? Heeft het bestuur van de 'overkoepelende' rechtspersoon doorslaggevende zeggenschap in het bestuur van de rechtspersonen die verbonden zijn met de 'koepelrechtspersoon'?

Allereerst bespreken we de personele unie, daarna de constructen coöperatie, federatie en tenslotte holding. Deze volgorde impliceert dat een personele unie in juridische zin de minst "innige" vorm van samenwerking representeert en holdings de meest vergaande vorm. In de praktijk blijken deze termen erg weinig te zeggen over de feitelijke intensiteit van samenwerking. Er zijn "lege" holdings waarbij in de praktijk nauwelijks sprake is van samenwerking en de afzonderlijke onderdelen zeer autonoom zijn. En er zijn personele unies waarbij op papier alles gescheiden is, maar in de praktijk zeggenschap volledig wordt gedeeld. Ook bij de samenwerking op vestigingsniveau zien we voorbeelden waarbij er sprake lijkt van de vorming van één school, waarbij echter op papier sprake is van volledig gescheiden bevoegde gezagsorganen, en er administratief dus ook sprake is van twee afzonderlijke scholen/vestigingen.

Ook zien we mengvormen en combinaties van verschillende typen van constructen. Bijvoorbeeld een holding én een personele unie (besturen van de holding zijn tevens de besturen van de rechtspersonen die verbonden zijn met de holding), of scholen die onderdeel zijn van een bredere coöperatie en daarbinnen een personele unie vormen met opvang.

Vast te stellen is dat de portretten laten zien dat besturen aangesloten kunnen zijn bij verschillende samenwerkingsverbanden met verschillende intensiteit (bijvoorbeeld een bredere coöperatie ten behoeve van gezamenlijke inkoop én deelname aan een regionale federatie als opstap naar intensievere bestuurlijke samenwerking). Tot slot is het mogelijk dat 'bestuurlijke constructen' zelf ook weer onderdeel kunnen zijn van andere samenwerkingsverbanden of samenwerkingsafspraken.

### Disclaimer

Alle informatie in dit rapport komt uit openbare bronnen: jaarverslagen, websites, het Handelsregister en statuten. De voorbeelden die wij geselecteerd hebben, illustreren de verschillende verschijningsvormen van bestuurlijke constructen. De informatie beperkt zich feitelijk tot twee categorieën: ten eerste wordt er in het jaarverslag vaak weergegeven wat de motieven achter het vormen van een bepaald construct zijn. Daarnaast wordt er gewoonlijk beschreven hoe het construct zijn praktische uitwerking vindt. Binnen deze twee categorieën valt zodoende het merendeel van de citaten die bij de casuïstiek ter illustratie worden weergegeven.

Wij doen geen uitspraken over de (on)wenselijkheid van bepaalde typen constructen of praktijksituaties. Het doel van dit onderzoek is het geven van een neutraal en feitelijk beeld van de ontwikkelingen binnen de onderwijssector. We geven daarbij in meer algemene bewoordingen aan in hoeverre er bij deze nieuwe constructen sprake is van verschuiving van bevoegdheden naar of tussen verschillende bevoegd gezagsorganen.



## 3 Personele Unie

### 3.1 Inleiding

Rechtspersonen kunnen met elkaar verbonden zijn of worden door middel van juridische fusie van de rechtspersonen (artikel 2:309W). Wat ook mogelijk is, is dat de juridische verbinding ontstaat door een personele unie. Bij een personele unie maken een of meerdere bestuurders tevens deel uit van het bestuur of de raad van toezicht van een andere rechtspersoon, of meerdere rechtspersonen.<sup>24</sup> Als sprake is van een gedeeltelijke overlap spreken we van een partiële personele unie en als dezelfde personen zitting hebben in het bestuur spreken we van een volledige personele unie. De personele unie geeft feitelijke invloed of zeggenschap aan de bestuurders van de betrokken rechtspersonen, bijvoorbeeld stichting voor onderwijs, stichting voor instandhouding kinderopvang, enzovoort.

Er zijn verschillende varianten van personele unies, waarbij er ook sprake kan zijn van 'koepelvorming' of holdingstichtingen. Er wordt soms ook over een personele unie gesproken als een deel van het personeel wordt uitgewisseld tussen scholen, bijvoorbeeld om betere allocatie van arbeid te realiseren. Ook zijn er voorbeelden waarbij men docenten "deelt" voor inzet bij training en scholing voor onderwijspersoneel. Dat zijn "lichte" vormen van samenwerkingen, waarbij er op bestuurlijk niveau geen sprake hoeft te zijn van een personele unie. Deze cases laten we daarom buiten beschouwing.

Uit gesprekken met deskundigen die nauw betrokken zijn bij de fusietoets, kunnen we drie redenen afleiden voor besturen om te kiezen voor een personele unie:

1. In het geval schoolbesturen weten dat een voorgenomen fusie niet door de fusietoets zal komen. Dit is veelal het geval wanneer er sprake is van beperking van keuzevrijheid.
2. In situaties waarin schoolbesturen elkaar beter willen leren kennen, met het oog op een mogelijke fusie. In dit geval vormen bijvoorbeeld meerdere scholen of schoolgemeenschappen een personele unie om een gezamenlijk college van bestuur in te stellen.
3. In het geval er géén goedkeuring is verleend aan een fusie. De samenwerking wordt dan voortgezet door middel van een personele unie.

Deze drie motieven zijn niet volledig dekkend; zo kan een personele unie ook haar aanleiding vinden in ikc-vorming.

De personele unie dient om het beleid af te stemmen, dan wel te coördineren of zelfs te harmoniseren. In principe blijven de besturen wel autonoom, er ontstaan in beginsel geen vermogensrechtelijke of contractuele betrekkingen tussen de rechtspersonen. Sterker nog: vaak zal het juist de bedoeling zijn om een personele unie aan te gaan om daarmee wel een zekere concentratie van macht te bevorderen, zonder dat geldstromen uit publieke en private bronnen worden gemengd.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> J.G. Groeneveld-Louwerse, *Publieke wenselijkheid of private beleidsvrijheid*, Deventer: Kluwer, 2004, p. 210. Zie als voorbeeld Delta-SKO in Oosterhout: CvB en RvT van de stichtingen voor onderwijs en kinderopvang zijn identiek, zie <http://www.bndestem.nl/regio/oosterhout/baas-delta-ook-baas-van-sko-1.241066>.

<sup>25</sup> Wellicht dat er sprake kan zijn van een consolidatieplicht volgens de richtlijnen van de jaarverslaggeving. Het gaat daarbij om de vraag of er sprake is van een 'economische eenheid waarin rechtspersonen organisatorisch zijn verbonden' (artikel 2:24b BW). Er moet ook sprake zijn van een centrale leiding, zie richtlijn jaarverslaggeving 214.103.

### 3.2 Hoe vaak komt het voor?

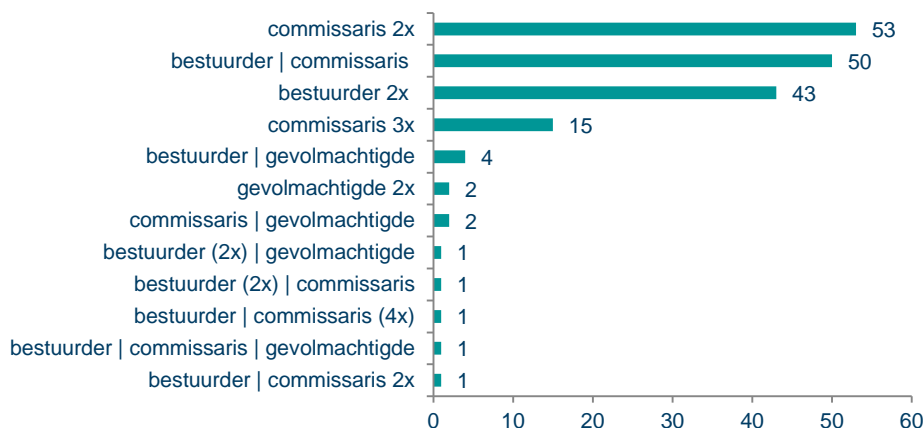
In totaal zijn er 174 personele unies gevonden binnen het funderend onderwijs. Dit houdt dat het 174 keer voorkomt dat een bestuurder van een school in het funderend onderwijs ook een bestuursfunctie heeft in een ander schoolbestuur (bevoegd gezagsorgaan) in het funderend onderwijs. Ook komt het voor dat drie verschillende schoolbesturen met elkaar verbonden zijn door middel van een bestuurder. In dat geval staat er '2x' in de figuur. Zo zijn er zeven gevallen gevonden waar een bestuurder in twee brede scholengemeenschappen een bestuursfunctie heeft en ook een bestuursfunctie in het speciaal basisonderwijs. Onderin de figuur staat zien we vijf gevallen waarin één persoon een bestuursfunctie heeft in drie verschillende basisscholen. In totaal zijn 248 verschillende schoolbesturen op deze wijze met elkaar verbonden (zie Bijlage B). Onderstaande figuur geeft de top-10 van combinaties weer.

**Figuur 3.1 Aantallen personele unies binnen onderwijs per combinaties (top-10 tien van combinaties)**



Onderstaande figuur geeft het overzicht van alle gevonden personele unies, uitgesplitst naar type combinatie. Een dubbele commissarisfunctie komt het meest voor, 53 keer. In totaal komt het 50 keer voor dat een bestuurder ook een commissaris is in een ander schoolbestuur en 43 keer dat een bestuurder nog een bestuursfunctie heeft binnen een ander schoolbestuur.

**Figuur 3.2 Personele unies, uitsplitsing naar soorten bestuursfunctie**





De typologie ‘bestuurder’, ‘gevolmachtigde’, en ‘commissaris’ maakt, naast andere keuzes, deel uit van een verplicht veld op het formulier dat bij de Kamer van Koophandel moet worden ingevuld. Daarnaast is er nog een veld dat vrijwillig ingevuld kan worden. Dit is minstens zo informatief. In Bijlage F is het complete overzicht te vinden van schoolbesturen die bestuurders delen. Omwille van de privacy zijn de namen van de bestuurders verwijderd uit het bestand. In deze overzichten zijn de volgende variabelen opgenomen:

- Casenummer;
- SBI code van soorten onderwijs;
- Organisatiennaam;
- Toelichting van titel van bestuurder;
- Bevoegd gezagnummer;
- Gemeentenaam.

### Volledige personele unie

Tabel 3.1 geeft het overzicht van alle volledige personele unies. In een volledige personele unie is het voltallige bestuur van schoolbestuur A gelijk aan dat van B. In het geval van case 1 wordt het volledige bestuur gedeeld door drie verschillende besturen. In totaal vinden we negen volledige personele unies.

**Tabel 3.1 Volledige personele unies**

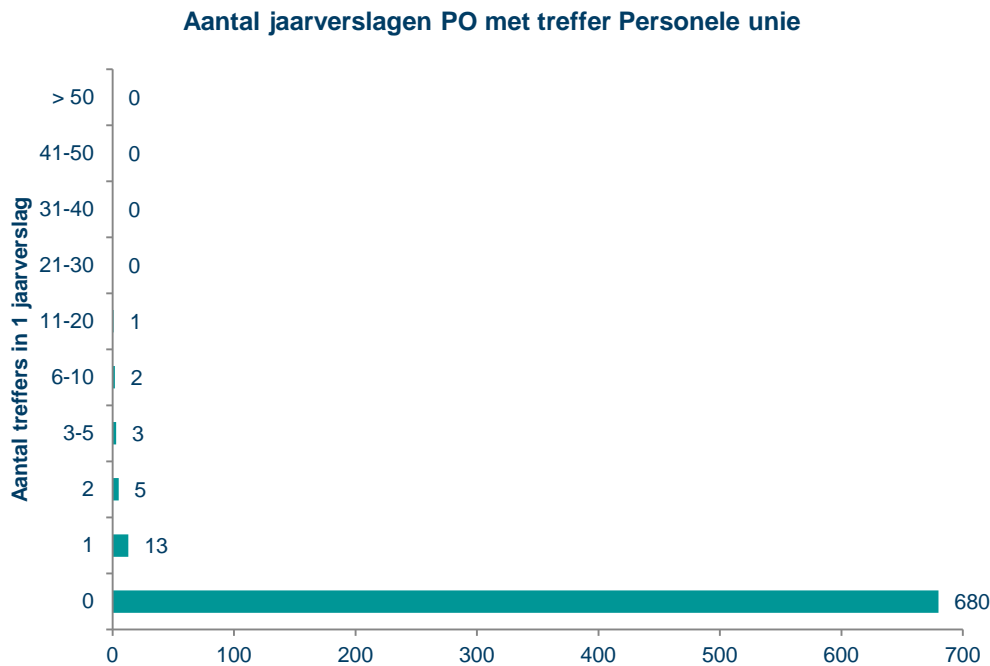
Case	Bevoegd gezag naam	Bevoegd gezagnummer
1	Stichting rsg de Borgen	41143
	Stichting Dollard College	41320
	Stichting Agrarisch Opleidingscentrum Terra	31108
2	Stichting Ichthus College	41429
	Stichting Vechtdal College	40722
3	Stichting Interconfessioneel Basisonderwijs Zeewolde	42523
	Stichting Katholiek Onderwijs Zeewolde	30357
4	Primair, Stg. Kath. Onderwijs	41228
	Samenwerkingsstichting voor Voortgezet Onderwijs Uden	40588
5	Stichting Markant Onderwijs	41869
	Stichting Vrije School Breda	59984
6	Stichting Wijzer in onderwijs	41535
	Stichting ter bevordering van het neutraal bijzonder onderwijs te Vlaardingen	59750
7	Intergemeentelijke Stichting Openbaar Basisonderwijs	41191
	Stichting Freinetschool Heiloo	84489
8	Stichting Gereformeerd Voortgezet Onderwijs Oost-Nederland	43837
	Gereformeerde Schoolvereniging Prof. Dr. S. Greijdanus	41168
9	Stichting Conexus	29810
	St. Augustinus Stichting	70396

### (Partiële) personele unie in jaarverslagen

#### Primair onderwijs

Analyse van de jaarverslagen laat zien dat de term personele unie voorkomt in 24 PO-jaarverslagen. In totaal zijn er zes jaarverslagen waarin de term drie of meer keer wordt genoemd.

Figuur 3.3 Aantal jaarverslagen PO met treffer Personele Unie



De term “personele unie” komt voor in 24 jaarverslagen (3,4%) van de jaarverslagen die zijn geanalyseerd. Bijna alle vermeldingen blijken relevant voor dit onderzoek. We hebben daarom alle vermeldingen nader onderzocht, ook als er slechts één vermelding in het jaarverslag staat van “personele unie”.

In 16 gevallen gaat het om gerealiseerde personele unies. In de overige gevallen is sprake van een intentie of verkenning van personele unie. Daarbij zijn verschillende varianten zichtbaar:

- Twee of meerdere “gelijkwaardige” organisaties qua omvang en aard die samen personele unie vormen. Redenen kunnen zijn: bewaken van identiteit, opvangen krimp.
- Twee of meer organisaties waarin zorg of kinderopvang en onderwijs worden gecombineerd.
- Twee organisaties die “moeder” en “dochter” vormen, waarbij bestuur en centrale diensten in moederorganisatie zijn ondergebracht.
- Een groter schoolbestuur met meerdere scholen, waarbij scholen samen “koppels” vormen met personele unie van personeel.

Tabel 0.1 laat zien welke instellingen in hun jaarverslag melding maken van een personele unie

#### *Voortgezet onderwijs*

In het VO komt de term in zes jaarverslagen voor. Drie van de jaarverslagen gaan over dezelfde personele unie. In één geval gaat het om een personele unie die inmiddels is omgezet in een fusie. In twee gevallen gaat het om stichtingen die nauw gelieerd zijn aan de school. Uit deze laatste jaarverslagen wordt niet duidelijk wat de doelstellingen van deze stichtingen zijn.

### 3.3 Voorbeelden

Een voorbeeld van een personele unie vinden we bij **Stichting Fluvium, Onderwijsgroep Spoenk** en **Stichting Peuterspeelzalen Gemeente Geldermalsen**. Op de website staat toegelicht waarom zij voor een personele unie kiezen. Men geeft aan dat het bestuur en het centrale management

(centrale directie) en het bestuursbureau samen een personele unie gaan vormen. Een belangrijk motief is de krimp die men verwacht. Daarnaast wordt een fiscaal argument genoemd.

Wezenlijk verschil tussen een fusie en een personele unie is en blijft de niet vermenging van financiële en personele lijnen bij de laatste samenwerkingsvorm! ...

De komende jaren zal binnen beide scholenstichtingen de formatie onder druk komen te staan door het krimpend aantal leerlingen in de regio. We kunnen de last daarvan enigszins uitstellen door onze namen en onze PR te versterken, maar ook wij zullen die krimp gaan voelen. Een ander motief voor een verdere samenwerking is dat de stichtingen nu btw (21 %) betalen bij huidige wederzijdse inzet van personeel en dat. Bij een personele unie is deze btw-verplichting niet aanwezig. (bron: website Fluvium, 5-9-2013).

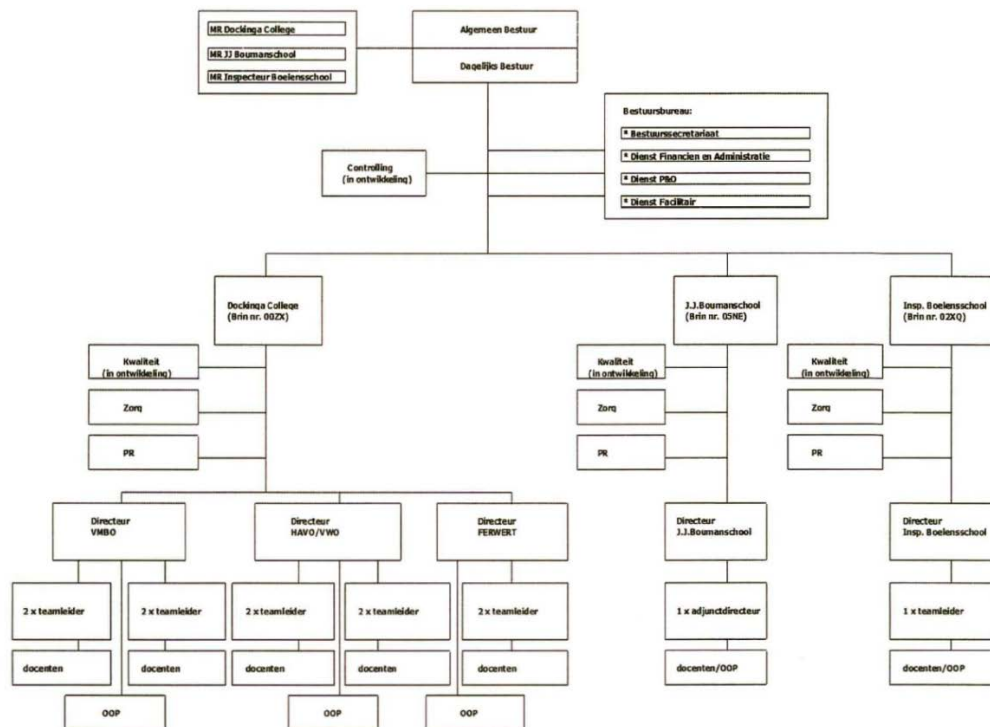
Het **Amsterdams Lyceum** vermeldt in haar jaarverslag dat de vereniging Het Amsterdams Lyceum thans als bevoegd gezag fungeert. Het bestuur van de vereniging vormt een personele unie met de besturen van twee andere rechtspersonen, te weten de Stichting Voorzieningsfonds Het Amsterdams Lyceum, waar onder meer de bijlesdocenten en toezichthouders in dienst zijn, en de Stichting Wolkenland die het gelijknamige schoolbuitenhuis exploiteert. Vanwege deze zeggenschapsverhouding is de jaarrekening van de drie rechtspersonen reeds vele jaren geconsolideerd.

Een voorbeeld van een personele unie op bestuursniveau zien we bij de in 2012 gevormde personele unie tussen de Stichting voor Chr. Praktijkonderwijs in N.O. Friesland met Vereniging voor Chr. V.O. in N.O. Friesland en de Stichting IBS. Het gaat om het **Dockinga College**, de **J.J. Boumanschool** te Dokkum (praktijkonderwijs) en de **Inspecteur Boelensschool** op Schiermonnikoog. Daarbij werkt personele unie op basis van het 'one tier'-model, ook wel het monistisch bestuursmodel genoemd:

"Dit houdt in dat de bestuur- en toezichtstaken binnen Dockinga College worden verdeeld over uitvoerende bestuurders enerzijds en niet-uitvoerende bestuurders anderzijds. De functie van bestuursvoorzitter wordt bij de keuze voor dit systeem altijd vervuld door een niet-uitvoerende bestuurder. Het verschil tussen uitvoerende en niet-uitvoerende bestuurders zit hem in het gegeven dat niet-uitvoerende bestuurders niet belast zijn met de dagelijkse gang van zaken en leiding binnen Dockinga College." (Atlas 97:1)

Het bestuur hecht er aan de drie organisaties financieel strikt gescheiden te houden. Dat sluit aan bij de werkwijze van OCW om de verantwoording per werkgever te laten plaatsvinden. Anderzijds is, gelet op de wettelijke voorschriften, consolidatie verplicht. Een geconsolideerde balans en jaarrekening is derhalve separaat opgemaakt voor aanlevering aan het Ministerie van OCW.

**Figuur 3.4 Organogram Personele unie Dockinga College, J.J. Boumanschool en Inspecteur Boelensschool, 1-11-2014**



### Personele unie als voorstadium voor fusie

Ook zijn er personele unies bekend, die als voorstadium fungeren voor een fusie. Dit is het geval bij **Samenwerkingsverband Katholiek Basisonderwijs Goirle (SKBG)**, een stichting die bestaat uit vier katholieke basisscholen, gericht op verdere bestuurlijke samenwerking en een fusie met **Openbaar Onderwijs Goirle**:

“Inzake "schaalvergroting" zijn er concrete stappen genomen waarbij ook de GMR is ingeschakeld. Dit heeft er toe geleid dat per 1 januari 2015 een Personele Unie is gevormd met het Openbaar Onderwijs in Goirle. Doelstelling blijft om binnen afzienbare tijd te fuseren waarbij identiteit en eigenheid van scholen gewaarborgd blijft.” (Atlas 99:6)

Ook bij de **Stichting Vrijescholen Zuidwest Nederland** en de stichting **De Vrije School Den Haag** is sprake geweest van een tijdelijke personele unie, ter voorbereiding op een fusie. Sinds 1 juli 2010 vormden de Raad van Toezicht en de bestuurder van de Stichting ZWN reeds een personele unie met de Stichting Vrije School Den Haag (VSDH), hetgeen statutair was vastgelegd voor de beide stichtingen. Met de fusie van 31 december 2014 vallen de beide vestigingen uit Den Haag weer onder dezelfde rechtspersoon. Hiermee is de situatie hersteld die sinds de oprichting in 1923 van kracht was.

Een bestuurlijke personele unie heeft vaak ook administratieve redenen. Zo is bij de stichting Christophorus een samenwerking ingesteld met de Stichting Openbaar Basisonderwijs Noordoostpolder, die ze als volgt toelichten:

“Op hoofdlijnen is onderzocht of structurele samenwerking tussen beide stichtingen mogelijk is en of dit geen onoverkomelijke problemen oplevert. In dit onderzoek zijn meerdere samenwerkingsvormen onderzocht: overeenkomst, federatie, coöperatie en besturenfusie. Er is voor een besturenfusie gekozen omdat dit de meest vergaande vorm van samenwerking betreft, waarbij er geen extra bestuurslaag wordt

gecreëerd. Andere bestuursvormen houden een mate van vrijblijvendheid in zich. Dat speelt vooral bij cruciale momenten van besluitvorming. Een besturenfusie biedt door haar definitievere vorm de meeste garanties en mogelijkheden om de beoogde doelstellingen te bereiken.” (Atlas 139:17)

Een verdergaande vorm van een personele unie zien we bij de **Intergemeentelijke Stichting Openbaar Onderwijs (ISOB)** in de omgeving van Castricum. Daar zijn ISOB en de **Stichting Freinetschool** in 2007 een samenwerkingsovereenkomst aangegaan met als doel het verzorgen van goed openbaar en algemeen bijzonder onderwijs in de zes ISOB-gemeenten. ISOB is aangewezen als coördinator van deze personele unie.

Volgens de statuten (art.6) bestaat het College van Bestuur van de Stichting Freinetschool Heiloo op algemeen-bijzondere grondslag uit dezelfde leden als de Intergemeentelijke Stichting Openbaar Basisonderwijs (Castricum). Expliciet is aangegeven dat de RvT alleen bestuursleden kan benoemen die ook bestuurslid zijn van ISOB. Via een personele unie ontstaat er de facto een samenwerkingsbestuur; het bevoegd gezag, het CvB van een rechtspersoon voor openbaar onderwijs, wordt statutair aangewezen als bevoegd gezag van een andere, bijzondere rechtspersoon.<sup>26</sup>

De vraag is: wie is hier bevoegd gezag? Als dat feitelijk het bevoegd gezag van ISOB is, kan ook de vraag gesteld worden of er niet een de facto overdracht van de instandhouding heeft plaatsgevonden van de AB-school aan de stichting voor openbaar onderwijs volgens artikel 17 lid 1 WPO. Juridisch gezien zijn er te onderscheiden rechtspersonen, maar in de praktijk is sprake van verregaande verving van bestuur, management en personeelsbeleid. Men heeft dan ook gekozen voor een geconsolideerde jaarrekening.<sup>27</sup>

Zij omschrijven de personele unie als volgt in hun jaarverslag uit 2011:

“Partijen verplichten zich tot overleg en samenwerking met als doel het voeren van een geïntegreerd financieel, materieel, huisvesting- en formatie c.q. personeelsbeleid. Alle onder het gezag van partijen staande scholen nemen deel aan de samenwerking. Formeel betreft het een personele unie tussen twee zelfstandige stichtingen; in de dagelijkse praktijk is sprake van een gezamenlijk bestuur en een gezamenlijk bovenschools management alsof het een gezamenlijke organisatie betreft.” (Atlas 81:2)

### 3.4 Conclusies

Zoals uit de casuïstiek naar voren komt kan de invulling van een personele unie sterk verschillen. Een samenwerking op personeelsniveau, bijvoorbeeld voor het inzetten van docenten, hoeft niet door middel van een personele unie te worden bewerkstelligd. Bij Stichting Fluvium en Onderwijsgroep Spoenk gebeurt dit wel, om krimpeffecten in de regio beter te kunnen ondervangen en btw-afdracht te voorkomen.

Er kan sprake zijn van een partiële personele unie en een volledige personele unie op bestuursniveau. Een voorbeeld van een volledige personele unie is de Onderwijsgroep Noord, waarin drie scholen hetzelfde bestuur hebben gekregen. Op deze manier kan in de praktijk blijken dat de verschillende bevoegd gezagsorganen niet meer onafhankelijk van elkaar verantwoordelijk gehouden kunnen worden.

<sup>26</sup> Expliciet in art.2 onder h: CvB van de Freinetschool is bevoegd gezag, “tevens bevoegd gezag ISOB”

<sup>27</sup> Zie ook jaarverslag 2014, p.6 “[er is] feitelijk sprake van één bestuur voor beide stichtingen, waarbij de 22 (vanaf 1 augustus 20) scholen van de beide stichtingen in praktische zin worden beschouwd als behorend tot één bestuur. Daarom is er ook voor gekozen één jaarverslag en één geconsolideerde jaarrekening op te stellen”.

Het kan ook voorkomen dat de personele unie een voorstadium is van een fusie tussen meerdere onderwijsinstellingen. Een dergelijke tijdelijke fase kan gebruikt worden om de samenwerking af te tasten in de besluitvorming richting een fusie. Dit is bijvoorbeeld het geval geweest bij Stichting Vrijescholen Zuidwest Nederland en de stichting De Vrije School Den Haag.

Ook bij de Intergemeentelijke Stichting Openbaar Onderwijs (ISOB) zien we een vergaande vorm van samenwerking. Juridisch gezien wordt er gesproken over afzonderlijke rechtspersonen, maar in de praktijk zijn de verantwoordelijkheden van bestuur, management en personeelsbeleid sterk met elkaar vergroeid, waardoor de bevoegde gezagsorganen een deel van hun gezag lijken te hebben afgestaan aan het bovenbestuurlijke construct.

## 4 Coöperatie en Federatie

### 4.1 Inleiding

Voor samenwerking tussen onderwijsinstellingen kan men kiezen voor de mogelijkheid van een federatief samenwerkingsmodel. Onder een federatie wordt verstaan: samenwerking tussen besturen geïnstitutionaliseerd door middel van een speciaal voor dat doel opgerichte rechtspersoon. Dit kan dus een vereniging zijn, maar ook een stichting. Bij een federatie-vereniging blijven in beginsel de afzonderlijke leden-rechtspersonen autonoom. De federatie fungeert dan niet als bevoegd gezag of schoolbestuur. De federatie als zodanig is niet wettelijk omschreven. Een federatie kan juridisch worden vormgegeven door een vereniging met leden-rechtspersonen (bevoegde gezagsorganen). Er ontstaat een lidmaatschapsverhouding tussen de leden en de federatie. Dit kan ook de benaming hebben van een 'holdingconstructie,' echter de rechtsvorm van een holding is als zodanig niet geregeld in het BW, maar is in het algemeen juridisch vormgegeven in de stichting.

Daarnaast wordt er regelmatig gekozen voor een coöperatie. De coöperatie is een vereniging die als coöperatie door middel van een notariële akte wordt opgericht. Een reden om voor een coöperatie te kiezen is de meervoudige rol die leden kunnen vervullen en een gevoel van eigenaarschap die een coöperatie impliceert. Medeverantwoordelijkheid krijgt zodoende een centralere rol toegedicht bij een coöperatie dan bij een federatie. (Atlas 134:7) In de statuten van de coöperatie moet worden aangegeven dat de vereniging in bepaalde stoffelijke behoeften van haar leden dient te voorzien. Met "stoffelijke behoeften" wordt bedoeld behoeften in economische zin. Daar valt ook het verstrekken van diensten onder. De intensiviteit van samenwerking wordt vastgelegd door middel van onderlinge afspraken.

De ontwikkeling van een samenwerking is niet een volledig rationeel proces. De intensiviteit van de gewenste samenwerking en de verwevenheid van de organisaties zijn vaak niet rechtlijnig in een juridisch kader te gieten. Scholen kiezen daarom vaak voor de vorm waar ze zich het gemakkelijkst bij voelen. De doorslag bij de keuze voor coöperatie of federatie wordt dan bepaald door de pluspunten van een van beiden. Soms spelen ook regionale of culturele factoren een rol in de keuze voor een coöperatie dan wel federatie: in het verleden heeft een van de partners goede ervaringen gehad met een dergelijke samenwerking, of er zijn goede voorbeelden van deze samenwerking in de regio.

#### Doelstellingen

De doelstelling van een federatie moet ruim zijn om niet te conflicteren met het doel van de leden-rechtspersonen. Het oprichten van een federatie is een 'middenweg' tussen het sluiten van een overeenkomst over een enkel onderwerp en een bestuursoverdracht waarbij de instellingen bestuurlijk als één geheel gaan functioneren.

Een coöperatie kent over het algemeen de gedachte: "samen staan we sterk". Zo wordt een coöperatie vaak gebruikt om de krachten te bundelen en een sterke gesprekspartner te zijn voor overheid en bedrijfsleven. Hoewel het economische verkeer tussen leden centraal staat, sluit dat niet uit dat de coöperatie ook aan derden (zijnde niet-leden) goederen kan leveren en diensten kan verlenen.

## Bestuur en besluitvorming

In het geval van een coöperatie hebben de leden zeggenschap en dragen ze financiële verantwoordelijkheid. Vanuit dat kader is het belangrijkste besluitvormingsorgaan van een coöperatie de algemene ledenvergadering. Daarnaast kent een coöperatie over het algemeen een bestuur dat de dagelijkse leiding heeft. Hoe dit bestuur wordt aangesteld kan verschillen.

Het federatiebestuur bestaat uit afgevaardigden van de deelnemende schoolbesturen. De federatie heeft hier als taak bepaalde 'schooloverstijgende' beheerstaken uit te voeren en te coördineren. Voor de hand ligt dat met name materiële zaken als onderhoud en administratieve ondersteuning als taken voor de federatie worden aangewezen.

Welke taken en bevoegdheden aan de federatie worden overgedragen is afhankelijk van de vraag of de afzonderlijke schoolbesturen meer of minder zelfstandig wensen te blijven. De federatie kan een opstap zijn naar verdere bestuurlijke integratie. In de statuten van de leden-rechtspersonen kan een goedkeuringsrecht ten behoeve van de federatie worden opgenomen ten aanzien van bepaalde besluiten of een beslissingsbevoegdheid ten aanzien van bepaalde zaken. Inzake de besluitvorming hebben in principe alle leden één stem. Artikel 39 boek 2 BW bevat echter ook de mogelijkheid om af te wijken en bijvoorbeeld het gewicht van de stem te relateren aan de omvang (leerlingenaantal) van de school. Wanneer de federatie bevoegdheden overgedragen krijgt dan vertegenwoordigt de federatie op de aangegeven terreinen de schoolbesturen. De federatie krijgt een volmacht om namens de bevoegde gezagsorganen te handelen. De volmacht kan echter te allen tijde worden ingetrokken.

## Financiën

Bij een coöperatie geschiedt het voorzien in de stoffelijke behoeften in beginsel krachtens een overeenkomst tussen de coöperatie en de leden. Aangenomen wordt dat de voorziening in stoffelijke belangen van de leden niet noodzakelijk hoeft te berusten op een overeenkomst, maar ook kan voortvloeien uit het lidmaatschap van de coöperatie. De coöperatie draagt zelf zorg voor de financiering. De leden doen dat door zelf geld bijeen te brengen en/of personele formatie beschikbaar te stellen. Een coöperatie mag winst maken en deze aan haar leden uitkeren.

De leden (en oud-leden) van een coöperatie zijn wettelijk aansprakelijk voor het eventueel tekort dat aanwezig is bij de ontbinding van de coöperatie. In de statuten kan deze wettelijke aansprakelijkheid worden uitgesloten of tot een bepaald maximum worden beperkt. Coöperaties worden in de praktijk met name gebruikt om gezamenlijke inkoop, maar ook gebouwen te beheren (zie bijvoorbeeld in Breda<sup>28</sup>). Een aantal jaren geleden is ook gestart met een coöperatie van leraren.<sup>29</sup>

## 4.2 Hoe vaak komt het voor?

### 4.2.1 Federatie

#### *Primair onderwijs*

In het bestand van DUO met bevoegde gezagsorganen basisonderwijs en speciaal (basis)onderwijs komt de term Federatie twee keer voor (van de 1087 records)<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> [www.buildingbreda.nl](http://www.buildingbreda.nl)

<sup>29</sup> Zie E.H.E.E. Silvius, 'Pedagogisch ondernemerschap in de meest letterlijke zin van het woord, over coöperaties van leraren in het onderwijs', *NTOR* 2005, nr. 2.

<sup>30</sup> 07. Bevoegde gezagen basisonderwijs en speciaal (basis)onderwijs\_tcm33-27508.

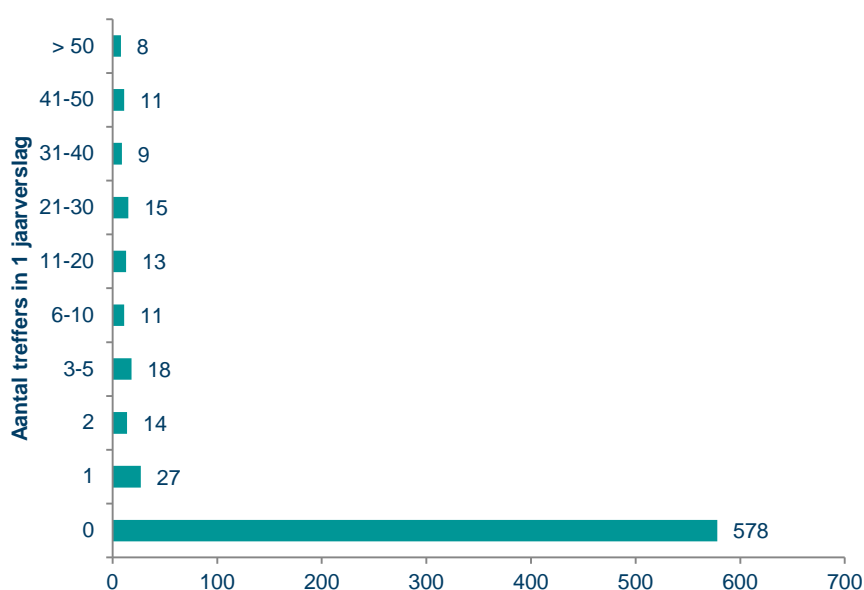


Bevoegd Gezag PO	Namen met Federatie	Denominatie
41019	Federatie Samenwerkingsverband De Streek	Algemeen bijzonder
41470	Stichting Federatie Hoorn 2	Samenwerking PC, RK, Alg. Bijz.

In het Handelsregister komt de term federatie soms wel voor onder de Vennootschapsnaam, zonder dat dit herkenbaar is in de naam van het bevoegd gezag. Dit is het geval bij de Vereniging Herv. Sch.gem. voor Prot.-Chr. Ond. te Genemuiden. Deze Vereniging met volledige rechtsbevoegdheid is in het Handelsregister geregistreerd als "Federatie van Prot. Chr. scholen op gg regio Veluwezoom en IJsselstreek".

De term Federatie komt in 78 van de 704 PO-jaarverslagen meer dan drie keer voor. Bij 67 jaarverslagen komt de term meer dan vijf keer voor.

**Figuur 4.1**      **Aantal jaarverslagen PO met treffer Federatie**  
**Aantal jaarverslagen PO met treffers Federatie**



In veel gevallen is sprake van een samenwerking in het kader van passend onderwijs. Uit de casuïstiek komt naar voren dat een federatie een relatief vrijblijvende samenwerkingsvorm is. Zo wordt het door enkele schoolbesturen ook beschouwd. Zij vinden het uitbreiden van een bestaande coöperatie risicovoller. Bij een federatie kan men makkelijker terugtreden.

#### Voortgezet onderwijs

Het DUO VO-bestand met 340 records<sup>31</sup>, bevat één vermelding van een federatie (de Stichting Gooise Scholen Federatie) en ook geen andere vermeldingen.

Analyse van de jaarverslagen laat zien dat er in totaal 14 jaarverslagen zijn over 2014 waarin de term voorkomt. Daarvan gaat het in 11 gevallen om toevallige vermeldingen zoals bestuurders die bij een andere organisatie werkzaam zijn. In drie gevallen gaat het om een vermelding van een samenwerking binnen een breder federatief verband: RPO of passend onderwijs. Alleen de Gooise Scholenfederatie blijft dan over.

<sup>31</sup> Het aantal geanalyseerde jaarverslagen in het VO bedraagt 349: dit komt omdat in enkele gevallen meerdere documenten onder een schoolbestuur zijn gedeponeerd. Soms worden ook meerdere jaarverslagen geconsolideerd.

We concluderen dat een federatievorm veelal een relatief lichte vorm van samenwerking is, waarbij vaak veel scholen zijn aangesloten die elk duidelijk herkenbaar het bevoegd gezag vormen.

#### 4.2.2 Coöperatie

##### Primair onderwijs

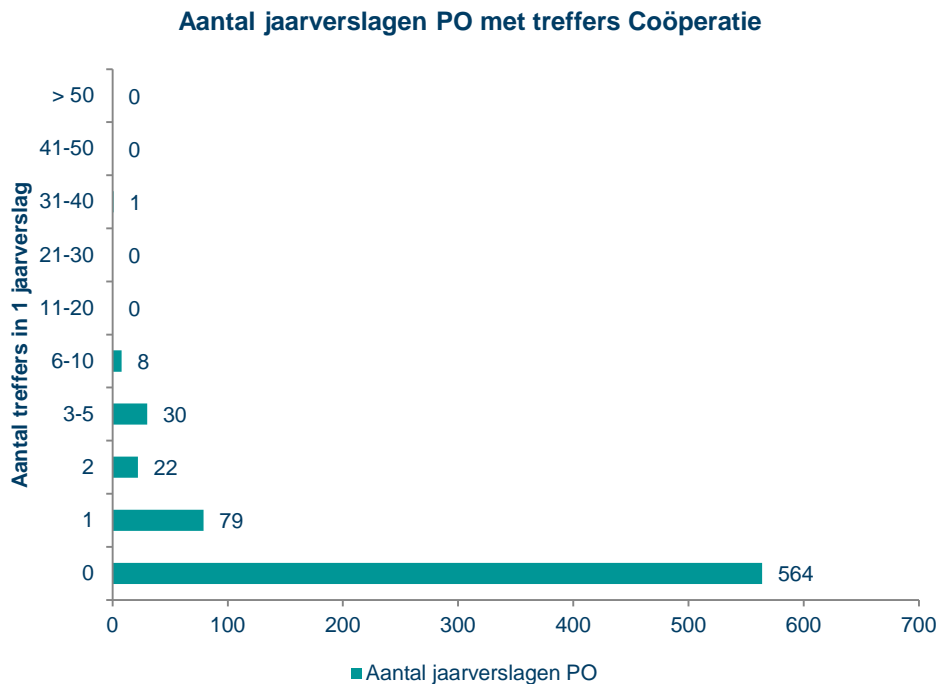
Een zoektocht naar coöperaties binnen de Vestigingsnamen in het Handelsregister (binnen SBI codes Onderwijs) levert meerdere coöperaties op. Dit zijn echter geen coöperaties die zijn gekoppeld aan een bevoegd gezag uit het DUO-bestand. Dit kan er op wijzen dat het bevoegd gezag in deze gevallen onder een overkoepelende coöperatie valt.

Omschrijving hoofdactiviteit	Vennootschapsnaam
Brede scholengemeenschappen voor voortgezet onderwijs	Coöperatie Democratisch Voortgezet Onderwijs De Vallei U.A.
Basisonderwijs voor leerplichtigen	Coöperatie De Initiatiefschool U.A.
Basisonderwijs voor leerplichtigen	Coöperatief verband van Christelijke Scholen op Gereformeerde Grondslag regio Zuid-West Nederland W.A.
Basisonderwijs voor leerplichtigen	Coöperatieve Vereniging Meo Modo U.A.
Speciaal basisonderwijs	TAALKans Coöperatie U.A.
Speciaal basisonderwijs	Coöperatie De Vrijborch U.A.
Speciaal onderwijs in expertisecentra	Coöperatie Regionaal Kennis en ExpertiseCentrum Weert U.A.
Praktijkonderwijs	Onderwijs Coöperatie Nederland U.A.
Praktijkonderwijs	Coöperatie Bouwmensen Gelderland Oost U.A.

De term Coöperatie één keer voor in de bestanden van DUO: Coöperatie De Vrije School Utrecht UA.

In 704 jaarverslagen uit het PO komt het woord coöperatie bij 39 jaarverslagen drie of meer keer voor (zie Figuur 4.2). Bij negen jaarverslagen komt de term zes keer of vaker voor. In één jaarverslag komt de term 37 keer voor. Dat blijkt te gaan om een coöperatie voor Passend onderwijs of een verwijzing naar een vroeger WSNS-verband, een voorbeeld dat strikt genomen niet binnen de reikwijdte van dit onderzoek valt.

**Figuur 4.2** Aantal jaarverslagen met aantal treffers Coöperatie



Analyse van de jaarverslagen met de meeste treffers geeft aan dat de term “coöperatie” in verschillende contexten wordt gehanteerd. In drie van de negen gevallen gaat het om een coöperatie in het kader van passend onderwijs. Bij twee schoolbesturen gaat het om (dezelfde) coöperatie die bedoeld is om de identiteit van de aangesloten scholen te bewaken. In Breda is een coöperatie opgericht ten behoeve van doordecentralisatie van huisvesting. Ook komen coöperaties voor als voorbereiding van een fusietraject (één keer), en als “verbonden partij” (idem). Veel treffers hebben betrekking op “coöperatieve werkvormen” en hebben niets te maken met bestuurlijke constructen.

#### *Voortgezet onderwijs*

In totaal zijn 349 jaarverslagen van het VO uit 2014 geanalyseerd. Bij 79 jaarverslagen komt de term coöperatie één of meer keer voor. We hebben alle jaarverslagen waarin coöperatie vier of meer keer voorkomt nader onderzocht. Bij de 62 jaarverslagen die we niet in detail hebben onderzocht, is steekproefsgewijs gekeken wat een vermelding van coöperatie betekent. Vaak gaat het om nevenfuncties van bestuurders, inkoop van energie bij een lokale coöperatie met zonnepanelen, of verwijzingen naar samenwerking in kader van passend onderwijs.

Van de 17 jaarverslagen is er in acht gevallen sprake van een samenwerkingsverband Passend Onderwijs. In drie gevallen is het schoolbestuur onderdeel van de Pompeblèd Coöperatie. Enkele scholen kopen diensten in bij een coöperatie, die als centrale dienst fungeert op terrein van administratie en ICT. In één geval is sprake van de oprichting van een coöperatie met meerdere scholen voor gezamenlijke inkoop van leermiddelen en vraagarticulatie.

We concluderen dat de coöperatievorm in veel gevallen gekozen is als rechtsvorm bij de samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs. Soms fungeert de coöperatie als een soort centrale dienst. Slechts in enkele gevallen is een coöperatie bedoeld als voorloper van een fusie.

## 4.3 Voorbeelden

Een voorbeeld van samenwerking in coöperatieve vorm betreft **Fricolore** (confessionele scholen in het vo) en **Pompeblèd** (openbare scholen in het vo) in Noord-oost Nederland. Voor Pompeblèd stonden zelfstandigheid en eigenheid voorop. Directe aanleiding voor de samenwerking was het aflopen van de stimuleringsregeling Bestuurlijke Krachtenbundeling (BKB)<sup>32</sup>. Dit maakte de overstap noodzakelijk van een samenwerking voor bepaalde tijd op een beperkt aantal gebieden – in de vorm van een contract- naar een duurzame bestuursvorm waarin zaken als aansprakelijkheid zeggenschap, inbreng en groei van de samenwerking goed geregeld zijn. De samenwerking heeft alleen betrekking op een aantal deelgebieden.

Een van de onderwerpen waarin de partners elkaar willen versterken, had zich al bewezen in de praktijk: het gezamenlijk runnen van een mobiliteitscentrum. Er vinden per jaar ongeveer zes overleggen plaats. Met name de vacaturebank en het PR-beleid nemen een belangrijke rol in bij dit overleg: in 2010 werd 1 op de 3 vacatures gevuld met een Fricolorekandidaat. Fricolore is sinds 2014 een samenwerkingsverband aangegaan met Penta Nova voor het opleiden van leidinggevendenden van de scholen van Fricolore. Daarvoor is in Drachten de Masteropleiding Educational Leadership gestart met 21 ervaren leidinggevendenden vanuit Fricolore. In 2015 is een management-oriëntatietraject gestart voor docenten die zich eventueel willen oriënteren op een managementfunctie.

Het lag dus voor de hand dat dit onderwerp ook de start vormde van de coöperatie. Daarnaast werd besloten een nieuw onderwerp toe te voegen aan de samenwerking: risicospreiding in het licht van het wegvallen van het huidige Vervangings- en Participatiefonds. Zowel Pompeblèd als Fricolore werken dus samen op het gebied van professionalisering van bestuur en management, collegiale visitaties en (vervangings van) personeel, zonder dat er centralisatie van het bevoegd gezag plaatsvindt.

In het geval Fricolore bestaat er al sinds 1989 een samenwerkingsverband tussen organisaties in het voortgezet onderwijs in de regio. In 1994 is Fricolore ontstaan vanuit een informeel overlegverband tussen zes schoolleiders, onder de naam 'Fricor' (Fries Christelijk Onderwijs Rectorenoverleg). De voornaamste drijfveren om Fricor te verbreden was de zogenaamde wachtgeldpolitiek; met Fricolore moesten krachtenbundeling, risicospreiding en solidariteit centraal komen te staan. Ook werd personeelsbeleid toegevoegd aan het takenpakket. Bij het vormen van Fricolore in 2006 hebben de schoolbesturen hun medezeggenschapsraden gevraagd zich uit te spreken voor de vorming van een coöperatieve vereniging.

Fricolore kent een meervoudige relatie met zijn leden; de leden hebben zeggenschap en dragen zorg voor de financiële inbreng. Tegelijk sluit elk lid afzonderlijk een dienstverleningscontract met de coöperatie. Volgens de statuten komt de organisatorische opzet van de coöperatie globaal overeen met die van een normale vereniging. De coöperatie is ingericht met een algemene ledenvergadering en een bestuur. Het bestuur van Fricolore bestaat uit twee functies: een voorzitter en een secretaris. Het belangrijkste besluitvormingsorgaan van de coöperatie is de algemene ledenvergadering, waarvan er in 2010 zeven hebben plaatsgevonden.

Het bestuur van de Stichting voor basisonderwijs op Reformatorische Grondslag voor Katwijk en omstreken is - met nog vijf andere schoolbesturen - aangesloten bij het **Coöperatief Verband van Christelijke Scholen op Gereformeerde Grondslag regio Zuid-West Nederland W.A.** De coöperatie is in 2006 opgericht om bovenschools management te verzorgen bij de aangesloten leden. In hun jaarverslag schrijven zij daarover:

<sup>32</sup> Zie voor de achtergrond Emmanuelle Silvius, Cooperaties in het Onderwijs, Tilburg: Meso consult 2006,p.27.

“De directeur van de coöperatie functioneert als algemeen directeur en uitvoerend bestuurder op de 6 aangesloten scholen. Vanuit het toezichthoudend bestuur zijn twee leden afgevaardigd naar het coöperatiebestuur en één lid naar de Algemene Ledenvergadering van de coöperatie. Het coöperatiebestuur fungeert als werkgever van de algemeen directeur. Het toezichthoudend bestuur heeft directe (maar wel gedeelde) zeggenschap over het takenpakket en het functioneren van de algemeen directeur. De algemeen directeur is integraal eindverantwoordelijk voor de school. Ook houdt hij zich bezig met nieuwe ontwikkelingen die op de scholen afkomen.”

Een aantal coöperaties is specifiek opgericht voor Passend Onderwijs. Hoewel deze samenwerkingsverbanden buiten de reikwijdte van dit onderzoek vallen, zijn enkele passages uit jaarverslagen wel verhelderend als het gaat om de motivatie voor een dergelijk construct. De **Coöperatie VO-22-02 UA te Emmen/ Coöperatie Samenwerkingsverband Zuidoost-Drenthe** is per 1 augustus 2014 ontstaan vanwege de invoering van de wet Passend Onderwijs. De bestaande stichting is daarbij omgezet in een coöperatieve vereniging met uitgesloten aansprakelijkheid VO 22.02. Naast de zeven deelnemende scholen, te weten AOC Terra te Emmen, Esdal College te Emmen, Hondsrug College te Emmen, Carmel College te Emmen, De Nieuwe Veste te Coevorden, Regionale Scholengemeenschap te Ter Apel en PRO Emmen zijn, twee V(S)0 scholen als lid toegetreden. Dat zijn de Atlas (RENN 4) en de Thrianta school (REC 3).

De coöperatieve structuur is in 2013 om twee redenen gekozen:

“De coöperatie is niet alleen een verdelingsorgaan, maar ook dienstverlener aan de eigen leden. De coöperatie is daar bij uitstek de vorm voor omdat een coöperatie de voordelen die door dienstverlening aan de eigen leden worden behaald ook aan de leden mag uitkeren. Een stichting mag dat niet. De coöperatieve structuur geeft uitdrukking aan de samenwerkingsgedachte. Het zijn van coöperatie appelleert, anders dan het zijn van stichting, voortdurend aan de onderliggende samenwerkingsgedachte. Hierop kunnen de leden elkaar ook aanspreken. “

De voordelen van de coöperatieve structuur liggen in het appelleren aan de samenwerkingsgedachte en aan het aanwezig zijn van besluitvormingsprocedures en het uitgangspunt dat binnen de coöperatie gezamenlijk activiteiten worden ondergebracht ten behoeve van de deelnemende scholen.

De Coöperatie Samenwerkingsverband Zuidoost-Drenthe heeft twee organen: de algemene vergadering (AV) en het bestuur. Het bestuur heeft de bestuurlijke bevoegdheden en de AV functioneert als toezichthouder met een expliciete consulterende bevoegdheid bij beleidszaken. Het bestuur heeft statutair alle bestuurlijke bevoegdheden binnen de coöperatie en bestaat uit drie leden: de voorzitter, de vicevoorzitter/penningmeester en een lid. Het bestuur wordt voor een periode van drie jaar door de AV benoemd. Volgens de huidige statuten worden bij afloop van de zittingstermijn drie andere bestuursleden benoemd voor een volgende periode. Door te rouleren worden de bestuurlijke lasten over de schoolbesturen verdeeld.

De **Stichting Samenwerkingsbestuur PO Maas en Waal (SPOM)** zit in een overgangsfase. Naast dat ze een personele unie hebben gevormd, hebben ze zich ook bij een coöperatie gevoegd vanwege de administratieve voordelen:

“Een van de belangrijkste onderwerpen die dit jaar op de agenda van de Raad van Toezicht stonden was dan ook de ontwikkeling van de partnerscholen, waarbij twee of drie scholen aan elkaar gekoppeld zijn en onder één directie(team) gebracht. Daarnaast is SPOM overgegaan op een nieuw systeem voor de administratieve bedrijfsvoering; de personele en financiële administratie loopt nu via de coöperatie van de

Mosagroep waar SPOM lid van is geworden. Ook dit betekent voor de directeuren een grote verandering die voorspoedig is verlopen.” (Atlas 169: 1)

SPOM is een organisatie ontstaan uit een fusie van zes schoolbesturen uit de gemeenten West Maas en Waal en Druten. De organisatie bestaat uit vijf afzonderlijke stichtingen: SPOM Onderwijs, SPOM PSZ, SPOM PSZ WM&W, SPOM IKC en SPOM Kinderopvang. Er is een personele unie op het vlak van het (eenhoofdig) CvB en RvT; deze bestaan uit dezelfde personen. Uit de verschillende (beleids)documenten blijkt dat men het beleid nauw op elkaar afstemt, terwijl juridisch gezien de stichtingen (qua) doelstelling statutair geregeerd worden door de eigen bepalingen.

SPOM is daarnaast onderdeel van een groter verband, te weten de Mosagroep; een samenwerkingsverband van acht schoolbesturen. Dat zijn Stichting Invitare, Optimus Primair Onderwijs, Stichting Peelraam, Stichting Oeverwal, SPOM Maas en Waal, SPO Condor, Filios Scholengroep en Samenwerkingsstichting Kans & Kleur. Bij de acht schoolbesturen zijn 125 scholen aangesloten. In totaal werken daar ongeveer 2.500 docenten en medewerkers voor meer dan 20.000 kinderen.

De Mosagroep<sup>33</sup> is door de schoolbesturen opgericht om een aantal werkzaamheden centraal en gezamenlijk uit te voeren (shared servicecenter), zoals de personeels- en salarisadministratie. Hier is voorshands geen sprake van centralisering van bevoegdheden van het bevoegd gezag. Het is een coöperatie met de doelstelling het vormen en in standhouden van een samenwerkingsverband voor de leden ter afstemming en bevordering van beleid van de leden. Het (doen) verrichten van werkzaamheden ter verzekering van de goede gang van zaken van het (primair) onderwijs.

**Optimus, Invitare en Peelraam** waren reeds onderdeel van de coöperatie Mosagroep. Toch is ervoor gekozen om een federatie op te richten en niet de coöperatie uit te breiden. De reden hiervoor licht Peelraam toe in hun jaarverslag:

“De Mosagroep bestaat uit 8 schoolbesturen. Alles is voor gemene rekening. De Mosagroep richt zich op personele en financiële administratie. De nieuwe bestuurlijke samenwerking richt zich op gerelateerde onderwijsontwikkelingen en onderwijsinhoud. De federatie brengt geen risico met zich mee. Wanneer de federatie niet het gewenste resultaat oplevert, dan zal dit worden beëindigd. Het einddoel van de federatie is een voorgenomen fusie. Op deze manier kan er afgetast worden of een fusie gaat werken.” (Atlas 110:5)

Zodoende wordt de federatie gebruikt als aftastende fase richting een fusie. De voordelen die stichting Peelraam in een federatie ziet, worden in het jaarverslag geëxpliciteerd:

“Middels deze samenwerking is er voor ouders meer keuze tussen scholen, de kwaliteit van onderwijs wordt verbeterd en er is een ander stukje mobiliteit mogelijk voor personeel. Er kunnen jonge talenten aangetrokken worden. Met deze samenwerking is Peelraam financieel minder kwetsbaar. Een traject tot fusie is op dit moment niet mogelijk. De huidige fusietoets houdt dit tegen. In de toekomst wordt deze fusietoets mogelijk versoepeld of afgeschaft. Een fusie blijft voorgenomen einddoel. Een federatie is op dit moment wel mogelijk. Deze geeft een niet-vrijblijvende samenwerking weer. De besluitvorming blijft op stichtingsniveau. De stichtingen blijven eindverantwoordelijk.” (Atlas 110:4)

Stichting Invitare brengt op haar beurt ook de gevolgen van leerlingenkrimp naar voren als reden voor samenwerking door middel van deze federatie:

---

<sup>33</sup> <http://mosagroep.nl/mosagroep/over-mosagroep/>

“Gezien wettelijke bepalingen richt de inspanning zich nu in 2015 vooral op het in eerste instantie inrichten van een federatie waarbinnen niet vrijblijvende samenwerkingsafspraken worden gemaakt. Dit mede om de personele gevolgen van de krimp samen beter te kunnen opvangen en de kwaliteit van het onderwijs te versterken en betaalbaar te houden. De ontwikkelingen gaan voorspoedig.” (Atlas 114:1)

#### 4.4 Conclusies

Zoals uit de casuïstiek naar voren komt, kan een federatie gezien worden als een relatief vrijblijvende samenwerkingsvorm. Zo wordt het dan ook benaderd door Optimus, Invitare en Peelraam, die het uitbreiden van de al bestaande coöperatie als risicovoller beschouwen. Immers, wanneer de federatie niet het gewenste effect oplevert zal deze worden beëindigd. Naast de nieuw opgerichte federatie hanteren de drie betrokken scholen nog hun coöperatie met in totaal acht schoolbesturen.

Deze coöperatie, de Mosagroep, is tevens een samenwerkingsverband dat wij als ‘licht’ beoordelen. Net als bij Fricolare en Pompeblèd staat eigengereidheid en zelfstandigheid voorop. Dit betekent samenwerking op het gebied van bestuur en management, zonder dat er centralisatie van het bevoegde gezag plaatsvindt.

De samenwerking binnen de Stichting Samenwerkingsbestuur Maas en Waal lijkt inniger. Ze vormen een coöperatie bestaande uit vijf afzonderlijke stichtingen waaronder ook kinderopvang plaatsvindt. Het bestuur wordt gevormd door één bestuurder. Hoewel statutair de stichtingen geleid worden door de eigen bepalingen, blijkt uit de beleidsdocumenten dat in de praktijk een overkoepelende strategie wordt uitgevoerd.

Zoals besproken kan de mate van intensiteit van de samenwerking nogal variëren, zowel bij een coöperatie als een federatie. Dit heeft tot gevolg dat het slechts beperkt mogelijk is uitspraken te doen over het risico van overheveling van bevoegd gezag. Over het algemeen biedt een federatie de mogelijkheid tot het behouden van een onafhankelijke besluitvorming. In het geval van een coöperatie kan het zo zijn dat er per meerderheid van stemmen wordt besloten en dat dit de verantwoordelijkheid van een bevoegd gezag aantast.





## 5 Holding

### 5.1 Inleiding

De AOb (2011) waarschuwde vlak na de inwerkingtreding van de fusietoets voor de “holdingtruc” als een constructie om de fusietoets te omzeilen<sup>34</sup>. Een holdingconstructie valt niet onder de fusietoets. In die organisatievorm blijven de oorspronkelijke schoolbesturen bestaan. Ze houden hun eigen BRIN-nummer en recht op bekostiging, maar geven de aansturing van het hele onderwijsproces inclusief de financiële middelen in handen van de gezamenlijke holding. Hoewel het schoolbestuur formeel verantwoordelijk blijft, kunnen de statuten vastleggen dat elk besluit voorafgaande goedkeuring moet hebben van de holding. Om de samenwerking nog inniger te maken, kunnen dezelfde personen zowel lid zijn van de afzonderlijke schoolbesturen als van de holding. Zoals in hoofdstuk 2 al uiteen is gezet bestaat ‘de holding’ niet als zodanig in het Nederlandse rechtspersonenrecht. Vaak is sprake van een stichting. We bespreken deze vorm evenwel afzonderlijk, omdat hij in de praktijk door samenwerkende besturen zo wordt genoemd in (jaar)verslagen.

De vorming van een holding wordt door schoolbesturen veelal gekozen als niet-vrijblijvende regierol ten aanzien van het onderwijsaanbod in een regio. Behoud van gelijkwaardigheid en identiteit staan naast inbedding van rechten en plichten in een holdingstructuur. De holdingstructuur gaat uit van een ‘moederorganisatie’ waaronder een aantal organisaties dan wel rechtspersonen ‘hangen’. Kenmerkend voor deze structuur is dat de moederorganisatie zeggenschap heeft over de dochterorganisaties. Waar in het bedrijfsleven deze zeggenschap veelal geregeld is door benoemingsrechten en aandelenbezit, is dit bij een holdingstructuur in het onderwijs vaak op basis van individuele eisen vormgegeven. In andere woorden: bij een holding fuseren de betrokken partners op bestuurlijk terrein en faciliteren het gemeenschappelijke bestuur met de benodigde staf en middelen.

Omdat deze samenwerkingsvorm drager van rechten en plichten zal zijn, moet hiervoor ook een gepaste rechtspersoon worden gekozen. Veelal gaat de voorkeur uit naar een stichting, waarbij met de oprichting van een zelfstandige rechtspersoon de eigenstandige dochterorganisaties niet aansprakelijk kunnen worden gehouden voor het handelen van de moederorganisatie.

#### Doelstellingen

Doelstellingen van holdings kunnen variëren naar gelang de basis voor het samenwerkingsverband. Het borgen van een pluriform onderwijsaanbod is een veelvoorkomende doelstelling, maar ook samenwerking op facilitair en ondersteunend vlak. Ook worden uitwisseling van expertise, het oplossen van personele knelpunten of een gemeenschappelijke stafondersteuning en shared service center als doelstellingen genoemd.

In het rapport over de fusietoets (CFTO) wordt gemeld dat vanuit het protestants-christelijk onderwijs een holding wordt gezien als een alternatief voor een formeel samenwerkingsbestuur (bestuur met zowel openbaar als bijzonder onderwijs). De holding kan dan bestaan uit aparte poten voor het bijzonder onderwijs en het openbaar onderwijs en ook een of meer formele samenwerkingscholen bevatten die dan formeel onder de poot bijzonder onderwijs vallen.

---

<sup>34</sup> Zie: <http://www.infomr.nl/artikel/198/verwacht--holdingtruc-omzeilt-fusietoets>

Vanwege de juridische complicaties en wettelijke beperkingen bij het inrichten van een samenwerkingsbestuur is er tot op heden geen holding als alternatief voor een fusie tot een samenwerkingsbestuur ingericht. Wel is in de interviews aangegeven dat een holding voor het gezamenlijke bestuur van openbaar en bijzonder onderwijs thans door enkele besturen in het protestants-christelijk onderwijs wordt overwogen<sup>35</sup>.

### Bestuur en besluitvorming

Een holding in de vorm van een stichting kent geen ledenstructuur maar enkel een bestuur. Naast het bestuur kan er ook een toezichthoudend orgaan worden ingesteld waarin toezichthouders van de verschillende schoolbesturen of andere stakeholders zitting nemen. Afhankelijk van de mate van autonomie van de dochterorganisaties worden de schoolbesturen benoemd, ofwel door de dochterorganisaties zelf gekozen. Het bestuur van de moederorganisatie wordt veelal intern benoemd, bijvoorbeeld door de raad van toezicht. Ook zijn er holdings mogelijk waarin de dochterorganisaties gezamenlijk het bestuur van de moederorganisatie kiezen; een zogenaamde opwaartse structuur.

De regierol van een holding veronderstelt een bepaalde mate van doorzettingsmacht en kracht. Daarbij bestaat de mogelijkheid dat een schoolbestuur tegen zijn wil gebonden kan zijn aan besluiten van het holdingbestuur op basis van de instemming van anderen. Ook zijn er situaties bekend waarbij in de statuten van het schoolbestuur is opgenomen dat bepaalde besluiten niet door het bestuur maar door de holding worden genomen. Ten aanzien van aangelegenheden waarin besturen op basis van vrijwilligheid al dan niet participeren, is unanimititeit meestal niet benodigd. In een dergelijke situatie kunnen niet-deelnemende besturen wel een adviserende rol aannemen. In het geval van besluitvorming op basis van meerderheid wordt regelmatig een statutaire geschillenregeling gehanteerd. Daarbij kan ervoor gekozen worden een bepaling in de statuten op te nemen die een bestuur verplicht medewerking te verlenen aan de procedure ex artikel 96 Burgerlijke Rechtsvordering. In het geval van een onwettig besluit kan een bestuur ook *mediation* inschakelen of de gang naar de kantonrechter overwegen.

Ten aanzien van de participatie van gemeentebesturen geldt het vereiste van art. 160 lid 2 Gemeentewet: "Het college besluit slechts tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het besluit wordt niet genomen dan nadat de raad een ontwerp-besluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen." In verreweg de meeste gevallen is het openbaar onderwijs verzelfstandigd (in stichtingen, openbare rechtspersonen of ondergebracht bij samenwerkingsbesturen). De bevoegde gezagsorganen van deze verzelfstandigde besturen<sup>36</sup> zijn in verregaande mate autonoom (zie art. 48 lid 3 WPO: "De stichting oefent alle taken en bevoegdheden van het bevoegd gezag uit"). Ten aanzien van de samenwerking en onderdeel zijn van bestuurlijke constructen gelden de vereisten die voortvloeien uit de wet. Een zekere eis die voortvloeit uit de Grondwet is dat er een overwegende invloed is van de overheid op het gegeven openbaar onderwijs. Gesteld dus dat de verzelfstandigde stichting met een raad van toezicht<sup>37</sup> voor openbaar onderwijs onderdeel uitmaakt van een holding-stichting, dan moet gewaarborgd zijn dat de (gemeentelijke) overheid voldoende toezichtsbevoegdheden houdt. Immers, in het uiterste geval

<sup>35</sup> Bron: CFTO (maart 2015). Praktijkervaringen 2011-2015 van de Commissie Fusietoets Onderwijs en voorstellen voor verbetering, Den Haag.

<sup>36</sup> Die enkele situatie waar de gemeente zelf nog verantwoordelijk is voor de instandhouding is het (in beginsel) de gemeenteraad of B&W die beslist over fusie of overdracht.

<sup>37</sup> De wet is in dit opzicht niet juist geformuleerd door te spreken van "Indien de school een raad van toezicht heeft"; niet de school, maar de rechtspersoon heeft als orgaan de raad van toezicht.

moet de gemeenteraad zijn taakverwaarlozingsregeling (art. 48 lid 11 WPO) kunnen gebruiken om zelf in het bestuur te voorzien.

Zolang er geen sprake is van een fusie, blijven de specifieke regels voor medezeggenschap over dat onderdeel buiten werking. Er is geen fusietoets met fusie-effectrapportage en de medezeggenschapsraad kan niet verwijzen naar het instemmingsrecht uit artikel 10 van de Wms. Toch staat de medezeggenschapsraad niet helemaal buitenspel: het oprichten van een holding die bevoegdheden krijgt over het onderwijs betekent een vorm van 'intensieve samenwerking'. Daar moet de betrokken medezeggenschapsraad volgens artikel 11 onder d van de Wms advies over geven ("het aangaan, verbreken of belangrijk wijzigen van een duurzame samenwerking met een andere instelling, dan wel vaststelling of wijziging van het beleid ter zake"). De personeelsgeleding beschikt over een extra bevoegdheid: instemmingsrecht op de voorgenomen regeling van de gevolgen voor het personeel: denk aan afspraken over taakbelasting, nascholing, functiegroepen en meer. Artikel 12 onder a van de Wms somt het geheel op.

Ook al worden de bevoegdheden statutair in verregaande mate bij de holding belegd, voor de wettelijke medezeggenschap blijft het bestuur van de rechtspersoon die de scholen in stand houdt de gesprekspartner van de (g)mr op schoolniveau<sup>38</sup>. Alle advies- en instemmingsbevoegdheden van de raad blijven van kracht, ook voor besluiten op holdingniveau. Het kan daardoor voorkomen dat twee gemeenschappelijke medezeggenschapsraden zich over een dergelijk besluit moeten buigen, waarbij namens de holding en de besturen wél steeds dezelfde overlegpartner aan tafel zit.

Volgens artikel 20 van de Wms is het mogelijk een bovenbestuurlijke MR op te richten op holdingniveau. De samenstelling en bevoegdheden van zo'n orgaan zijn nog steeds een onbeschreven blad. De wet zegt er in artikel 25 alleen over dat alle betrokken schoolraden in moeten stemmen, waarna de bovenbestuurlijke MR maximaal twee jaar in functie blijft. In de praktijk wordt nog nauwelijks van deze constructie gebruik gemaakt.<sup>39</sup>

Als er voor het intern toezicht op het functioneren van het bestuur een raad van toezicht komt, heeft de medezeggenschapsraad in het primair en voortgezet onderwijs recht op bindende voordracht van één lid (art.17a lid 2 WPO). Datzelfde geldt voor expertisecentra in het speciaal onderwijs. In holdingconstructies houdt iedere rechtspersoon zijn 'eigen' raad van toezicht, waarbij de leden vaak dezelfde personen zijn. Eén uitzondering kan in zo'n personele unie ontstaan: elke (g)MR houdt zijn autonome voordrachtsrecht zolang daarover niets anders is afgesproken.

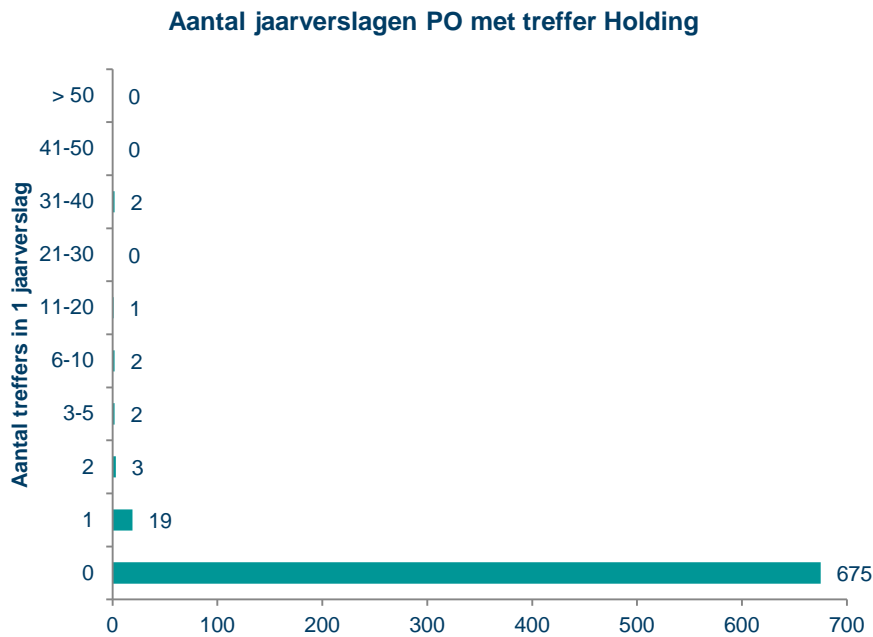
## 5.2 Hoe vaak komt het voor?

De term "holding" komt in het register van DUO niet voor. In de jaarverslagen PO komt de term in 29 jaarverslagen voor, waarvan er vijf jaarverslagen meer dan drie vermeldingen hebben. In 12 gevallen gaat het om treffers die niet relevant zijn: nevenfuncties van toezichthouders bij een holding, huur van een bedrijfspand of betalingen aan een bedrijf met "holding" in de titel. Bij de overige 17 jaarverslagen is sprake van een relevante treffer (2,4% van de onderzochte jaarverslagen).

<sup>38</sup> Bij een éénpitter is, is er één mr en geen gmr.

<sup>39</sup> De bovenbestuurlijke MR mag geen interpretatiegeschil aanhangig maken, <http://www.voo.nl/dossier/mr/Casus-bovenbestuurlijke-MR-kan-geen-interpretatiegeschil-aanhangig-maken>.

**Figuur 5.1** Aantal jaarverslagen PO met treffer Holding



In vier gevallen wordt gesproken over een mogelijke holdingstructuur, samen met andere schoolbesturen. Er is dan sprake van een verkennende fase. In één geval is de verkennende fase afgerond en is besloten om geen fusie of holdingstructuur na te streven. In één geval is de verkennende fase afgerond en is besloten om een holdingstructuur te kiezen. Er wordt in beide gevallen niet uitgelegd waarom. In drie gevallen kunnen wij uit de vermelding niet opmaken wat wordt bedoeld: zo wordt gesproken over “holdingbrede afspraken”, waarbij uit de juridische structuur geen holding blijkt.

In acht gevallen gaat het om een holdingstructuur die daadwerkelijk is gerealiseerd. Daar zijn enkele dubbelstellingen bij: zo komt Punt Speciaal drie keer terug. Uiteindelijk tellen we op basis van vermeldingen in jaarverslagen zes holdings. Deze zijn onder te verdelen in drie soorten:

- Een holding waaronder twee of drie stichtingen vallen. Eén stichting bevat het onderwijsdeel, de andere stichtingen bevatten privaat vermogen (steunstichting of anderszins). De overwegende zeggenschap ligt bij de onderwijstak (Noventa, De Waard, Nieuwleusen).
- Een holding waaronder onderwijs en opvang of andere voorzieningen apart zijn ondergebracht (bijvoorbeeld Stichting Onderwijs en Opvang Gemeente Uden, Punt speciaal)
- Een holding met meerdere “vergelijkbare” scholen, waarbij men de voorkeur heeft gegeven aan holding boven fusie.

In het VO zijn 349 jaarverslagen geanalyseerd. Daarbij komt de term holding in 20 jaarverslagen voor. In 12 gevallen gaat het om vermeldingen van nevenfuncties van bestuurders bij andere organisaties en heeft de term niets te maken met de bestuursstructuur van de instelling zelf.

Tabel 0.6 laat de vermeldingen zien waarin wel sprake is van een holdingconstructie, die relevant is voor de besturing van de onderwijsinstelling. De term Holding komt voornamelijk voor in gevallen waarin sprake is van verbondenheid met een ROC. De Aeres Groep, ROC Rivor en Landstede zijn hier voorbeelden van. De Aeres groep heeft een grote diversiteit aan organisaties ondergebracht in diverse holdings, waarbij in het jaarverslag over alle onderdelen apart wordt gerapporteerd en verantwoording wordt afgelegd over publieke en private middelen. Het CvB van de Landstede groep kondigt in het jaarverslag aan dat de Holding wordt ontvlecht en alle niet-onderwijsactiviteiten

worden afgestoten. Deze tekst is in vier jaarverslagen van VO-instellingen die onder Landstede vallen, terug te vinden.

In twee gevallen wordt op basis van het jaarverslag niet duidelijk wat de Holding precies is: zo wordt bij De Stichting Marnix College vermeld dat deze valt onder het “groepshoofd Stichting Holding Marnix College”. In het jaarverslag wordt dit niet verder toegelicht.

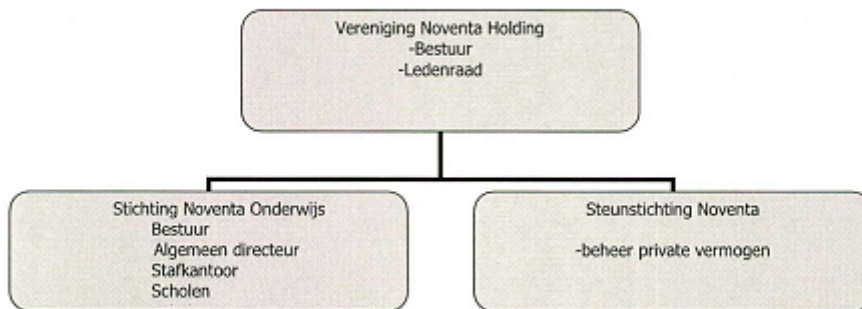
### 5.3 Voorbeelden

Zoals in paragraaf 5.1 weergegeven, zijn er verschillende redenen om een holding te vormen. Dit kan bijvoorbeeld teneinde de spreiding en pluriformiteit als kwaliteit van dat aanbod in een regio zo veel mogelijk te waarborgen. Vaak is dit in de context te plaatsen van een krimpend leerlingenbestand. Een voorbeeld hiervan is **Primair Onderwijs Oost Groningen**; een nog te vormen holding door middel van een koepelstichting met onderhangende schoolbesturen. De rechtsvorm van deze holding is een stichting. De holding heeft tot doel het onderwijsaanbod voor primair onderwijs van de dochterstichtingen op basis van zorgvuldige belangenafwegingen en besluitvorming onderling af te stemmen. Daarnaast heeft de holding tot doel de belangen van de aan haar gelieerde schoolbesturen te behartigen.

De **Vereniging Noventa voor Primair Christelijk Onderwijs** verzorgt lessen aan ongeveer 1900 kinderen op 11 scholen in Achtkarspelen. Zij vormt de overkoepelende organisatie Noventa Holding, met onderhangend de Stichting Noventa Onderwijs en de Steunstichting Noventa die het private vermogen in beheer heeft. Het organogram van deze constructie staat hieronder weergegeven.

**Figuur 5.2** Stichting Noventa

Noventa maakt onderdeel uit van Noventa Holding. In onderstaand schema zijn de verbonden partijen weergegeven.



Over de onderlinge verhouding tussen de stichtingen binnen de holding schrijven ze in hun jaarverslag:

“Onder deze holding valt tevens de Stichting Vermogensbeheer (steunstichting). Het private vermogen van Noventa is ondergebracht in de steunstichting, die dit deels heeft omgezet in leningen aan Noventa Onderwijs. In 2015 is het besluit genomen om de steunstichting te laten fuseren met Noventa onderwijs. De holding is opgericht met de bedoeling als holding te gaan fungeren boven Noventa Onderwijs en de steunstichting, echter na oprichting van de holding hebben er geen activiteiten in de holding plaatsgevonden. Omdat de holding leeg is, is deze niet meegeconsolideerd (van te verwaarlozen betekenis). Noventa Onderwijs is als groepshoofd aangemerkt, omdat Noventa Onderwijs feitelijk beleidsbepalende invloed heeft op de steunstichting en er is in 2015 een besluit genomen om de

steunstichting te laten fuseren met Noventa Onderwijs, waarna beide entiteiten verdergaan als Noventa Onderwijs.”

Ook **Onderwijsgroep Primus** kent een krimpend leerlingenbestand. Onderwijsgroep Primus bestaat uit 13 openbare basisscholen in de gemeente Friese Meren. Er zijn plannen om onderwijsgroep Primus en **scholennetwerk de Basis** in 2016 een holding te laten vormen. Zij ervaren en verwachten op bestuursniveau negatieve effecten van krimp van het leerlingenaantal. Primus schrijft hierover in zijn jaarverslag:

“Bestuurlijk samengaan biedt een groter draagvlak en mogelijkheden voor bundeling van die bestuurs- en stafcapaciteit. Uit het onderzoek naar bestuurlijk samengaan van Primus en De Basis volgt dat vorming van een holding de voorkeur heeft boven bestuurlijke fusie. Dit onder andere omdat de belangrijkste motieven voor samenwerking van Primus en De Basis op het gebied van bestuur en staf liggen. Voor die inhoud is de vorm van een holding toereikend. Daarbij zou bestuurlijke fusie dwingen tot uniformering van ontslagbeleid, op een moment waarop het perspectief rond ontslagbeleid vanwege nieuwe wetgeving onduidelijk is. Ten slotte geeft samenwerking via een holding aan andere in samenwerking geïnteresseerde besturen meer mogelijkheden tot aansluiting. “(Atlas 123:1)

Verwachte effecten van schaalvergroting zijn:

- een efficiënter en kwalitatief sterker stafbureau;
- daadkrachtige beleidsmatige aansturing;
- intensievere vormen van samenwerking tussen de onderwijsteams van Primus en de nieuwe partnerscholen.

Dit moet leiden tot het meer en beter benutten van kwaliteiten van medewerkers, tot kennisbundeling en meer innovatiekracht met als doel: continue verbetering van de onderwijskwaliteit. (atlas: 125:1)

Er kan een interessante vergelijking worden getrokken met de beschrijving van het proces dat het jaarverslag van Stichting Openbaar Primair Onderwijs Skarsterlan biedt. Zij lichten toe dat hun keuze voor een holdingstructuur onder andere werd ingegeven door verschillen in het arbeidsbeleid:

“Een belangrijk thema betreft dit jaar ook het fusieonderzoek met Scholennetwerk De Basis in Heerenveen. In 2014 is een intentieverklaring tot stand gekomen en is een opdracht tot fusieonderzoek verstrekt aan een extern bureau. De doorzettende krimp maakt beide organisaties in toenemende mate kwetsbaar, zeker waar het de (bekostiging van) bestuur en staf betreft. Het samengaan van bestuur en staf zou soelaas bieden. Daarbij is vastgesteld dat Primus en De Basis veel overeenkomsten vertonen (relatief veel kleinere scholen) en principieel nauw aan elkaar verwant zijn (openbaar onderwijs). Het uitgevoerde onderzoek wijst uit dat niets zo'n bestuurlijk samengaan in de weg staat, maar dat samengaan in de vorm van een holding de voorkeur heeft boven bestuurlijke fusie. Eind december heeft het Algemeen Bestuur formeel ingestemd met de resultaten van het onderzoek. In 2015 zal verdere verdieping plaatsvinden en invulling worden gegeven aan dit besluit. Gezien de dalende leerlingenaantallen in het basisonderwijs in onze regio, lijkt dit een goed initiatief. Al tijdens de onderzoeksfase werd duidelijk dat een vergaande samenwerking/integratie van beide organisaties niet gaat zorgen voor een oplossing van de problemen ontstaan door krimp. Daarnaast is er bij De Basis sprake van werkgelegenheidsbeleid en bij Primus geldt ontslagbeleid. Tijdens het proces is gekozen voor een Holding. Een 'Moederbedrijf' waar de 'Dochterbedrijven' (Primus en De Basis) als zelfstandige stichtingen aan worden gekoppeld. Verder heeft de GMR in het laatste kwartaal van 2014 met de directeur-bestuurder gesproken over de ontwikkeling van een Strategisch Beleidsplan voor de komende jaren en de oprichting van een aantal Kindcentra in de regio”.

## Holding met meerdere rechtspersonen

**Onderwijsgroep Noord** (Terra, Dollard College, RSG de Borgen) is een voorbeeld waarbij, hoewel sprake is van drie afzonderlijke rechtspersonen voor de afzonderlijke scholen, er een sterk sturende rol is weggelegd voor de bovenliggende rechtspersoon, de Stichting onderwijsgroep Noord. Er is een personele unie tussen de CvB's van de afzonderlijke stichtingen en stichting onderwijsgroep Noord. Hierover schrijven zij in hun jaarverslag:

“In 2014 is Onderwijsgroep Noord verder gegaan met het aanpassen van de organisatie- en managementstructuur aan het identiteitsbewijs en de besturingsfilosofie van de organisatie. Zoals in het jaarverslag van 2013 werd vermeld kan het bestaande besturingsmodel onvoldoende slagvaardig en daadkrachtig inspelen op in- en externe ontwikkelingen. Dit maakt het noodzakelijk om van een sterk centraal gestuurde organisatie te gaan naar een organisatie met meer onderlinge participatie, die de verantwoordelijkheden en het eigenaarschap van problemen laag in de organisatie heeft belegd.

Het College van Bestuur is veelvuldig in gesprek geweest met alle betrokken partijen (leidinggevend, raad van toezicht, medezeggenschapsorganen en medewerkers) over mogelijke scenario's. Dit heeft geresulteerd in concrete voorstellen voor een managementstructuur die bestaat uit twee regiodirecteuren bij de onderwijsstichtingen Dollard College en rsg de Borgen en vier regiodirecteuren bij Terra, in totaal acht regiodirecteuren. De vormgeving van de managementstructuur en de selectieprocedure voor het vormen van de regiodirectie zijn aan de medezeggenschapsorganen voorgelegd. Omdat het College van Bestuur dit proces zorgvuldig wilde doorlopen, heeft regelmatig overleg plaatsgevonden tussen beide partijen waarbij ook alle vragen, adviezen en reacties schriftelijk zijn vastgelegd. De medezeggenschapsorganen van de drie onderwijsstichtingen hebben positief geadviseerd op de organisatiewijziging en ingestemd met de selectieprocedure. In begin 2015 is de plaatsingsprocedure uitgevoerd en afgerond. In 2015 zal verdere uitvoering worden gegeven aan de transitie.”

Dat sprake is van een zeer sterke mate van groepsvorming onder centrale leiding, is ook af te leiden uit de statuten van de betreffende stichting waarin is genoemd dat het doel van de stichting is:

“het bevorderen van een breed, samenhangend en kwalitatief hoogstaand aanbod van voortgezet onderwijs, voortgezet speciaal onderwijs, beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, alsmede het ontwikkelen en aanbieden van praktijkgerichte kennis aan beroepsbeoefenaren [...]”.

Als verwezenlijking van dit doel wordt (onder andere) genoemd:

“het direct of indirect oprichten, instandhouden en besturen van instellingen—voor voortgezet onderwijs, voortgezet speciaal onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie”.

Het feit dat de verantwoordelijkheid voor instandhouding wordt genoemd in de doelstelling van de stichting is een indicatie van intensieve samenwerking op regionaal niveau tussen bevoegde gezaghouders. Volgens het laatst bekende jaarverslag was inderdaad ook sprake van ‘centrale leiding’, maar wil men daar weer vanaf door een decentrale benadering:

“Dit maakt het noodzakelijk om van een sterk centraal gestuurde organisatie te gaan naar een organisatie met meer onderlinge participatie, die de verantwoordelijkheden en het eigenaarschap van problemen laag in de organisatie heeft belegd”<sup>40</sup>.

Dit lijkt met name te slaan op het niveau van directie. Er is geen planvorming tot opsplitsing of ontmanteling van de overkoepelende rechtspersoon.

<sup>40</sup> Jaarverslag 2014, p.10.

Een ander voorbeeld waarbij een holding het bevoegd gezag vormt en meerdere rechtspersonen omvat is de **Almeerse Scholen Groep (ASG)**. De Almeerse Scholen Groep bestaat uit meerdere stichtingen en omschrijft de reden voor het vormgeven van de holdingstructuur als volgt:

“Stichting ASG, Stichting ASG NW en Stichting ABVO verzorgen onderwijs. Stichting IKC+ heeft ten doel het oprichten, exploiteren en in stand houden van een integraal kind centrum met een buurtfunctie in de gemeente Almere in de meest brede zin van het woord. Stichting Entrada levert ondersteunende diensten aan de andere stichtingen van de ASG en treedt op als centrale dienst.”

Dit resulteert voor Stichting ASG in een organisatorische structuur als beschreven in organogram 2. Ook de Stichting ASG ervaart krimp in het aantal basisschoolleerlingen, in een dergelijke mate dat er fusies van dochterorganisaties hebben moeten plaatsvinden. Hierover schrijven zij in 2014:

“Vanwege de krimp in kinderaantal met basisschoolleeftijd in verschillende wijken heeft een aantal basisscholen een teruglopend leerlingaantal. Omdat de Almeerse Scholen Groep moet blijven voldoen aan de normen voor de gemiddelde schoolgrootte is het nodig om scholen te fuseren. In 2014 bereidden we de fusies van de Polderhof en de Dubbeldekker en de Syncope en de Vedelaar voor. Deze fusies zullen in 2015 worden geëffectueerd.”

Stichting Entrada, het bedrijfsbureau van ASG, verleent ondersteunende diensten aan de andere stichtingen van de Almeerse Scholen Groep en treedt op als centrale dienst. In de jaarrekening over 2014 wordt expliciet aangegeven dat er sprake is van een groepsverhouding en daarmee van een geconsolideerde jaarrekening. Het jaarverslag over 2014 stelt dat de Stichting Entrada naast de centrale dienstfunctie sinds 2012 ook de rol heeft van “koepelstichting” (holding).

“Het gevolg hiervan is dat het bestuur en het toezicht over de ASG centraal zijn ondergebracht in Stichting Entrada. Stichting Entrada is benoemd tot statutair bestuurder van de overige stichtingen van de ASG. Het College van Bestuur (CvB) van Stichting Entrada is statutair bestuurder”<sup>41</sup>.

In de statuten van Stichting ABVO, Stichting ASG, Stichting ASG NW en Stichting IKC+ is de raad van toezicht van Stichting Entrada ook aangewezen als het toezichthoudend orgaan van Stichting ABVO, Stichting ASG, Stichting ASG NW en Stichting IKC+. Via onder meer goedkeurende bevoegdheden met betrekking tot de besluiten die het college van bestuur van Stichting Entrada neemt, ter uitoefening van de taken en bevoegdheden die aan Stichting Entrada toekomen als bestuurder van Stichting ABVO, Stichting ASG, Stichting ASG NW en Stichting IKC+, wordt de raad van toezicht in staat gesteld centraal toezicht te houden op de Almeerse Scholen Groep. Het feit dat de bestuursstructuur en ook de eindverantwoordelijkheid zijn gecentraliseerd bij Entrada, betekende dat ook de overheidsinvloed ten aanzien van het verzelfstandigd openbaar onderwijs daar moest plaatsvinden. Een en ander is vastgelegd in een in 2013 afgesloten convenant.<sup>42</sup>

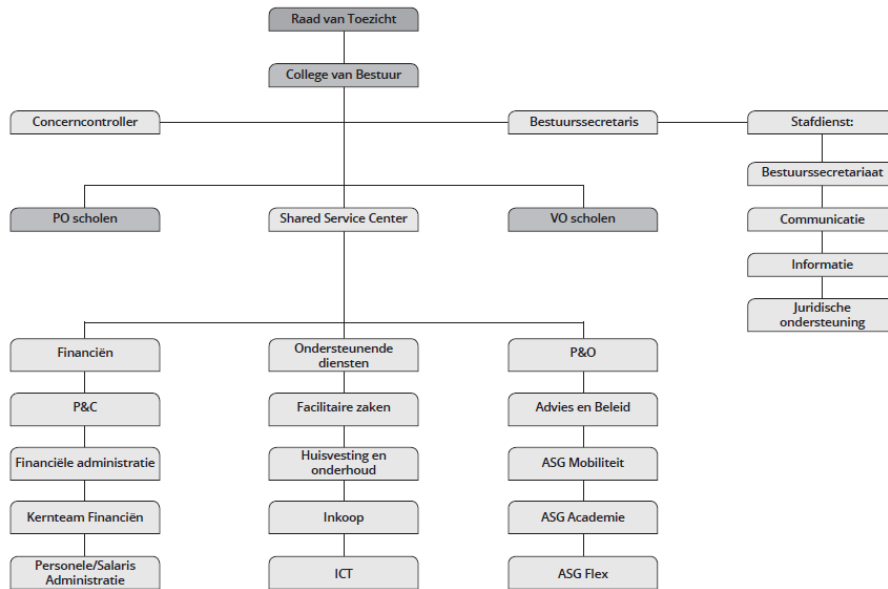
---

<sup>41</sup> P.4.

<sup>42</sup> [https://www.almere.nl/fileadmin/files/almere/bestuur/beleidsstukken/Overeenkomsten/Convenant\\_ASG\\_-\\_gemeente\\_Almere.pdf](https://www.almere.nl/fileadmin/files/almere/bestuur/beleidsstukken/Overeenkomsten/Convenant_ASG_-_gemeente_Almere.pdf)



**Figuur 5.3** Organogram Stichting ASG  
Organogram



**Punt Speciaal Groesbeek** (SO en VSO) is een voorbeeld waarbij de rechtspersoon een bredere doelstelling heeft dan alleen het instandhouden en besturen van onderwijsinstellingen; de (holding)stichting bestuurt bijvoorbeeld ook de Stichting arbeidsvoorziening. Ook hier is sprake van groepsvorming en een geconsolideerde jaarrekening.<sup>43</sup> De stichting heeft als doel:

“het ontwikkelen en vaststellen van het(concern) beleid en in het concernverband beheren en toezichthouden op haar dochtermaatschappijen”.

Vanaf 1 juli 2012 is sprake van één raad van toezicht en één bestuur en derhalve wordt de bedrijfsvoering binnen Onderwijsgroep Punt Speciaal voor gezamenlijke rekening en risico gedreven. Statutair is vastgelegd dat Onderwijsgroep Punt Speciaal en Stichting Onderwijscentrum Zuid Gelderland hetzelfde bestuur en dezelfde raad van toezicht hebben. De leden van de vereniging REC Rivierenland zijn statutair bepaald: de zes scholen van Stichting Onderwijscentrum Zuid Gelderland en Metander. De bestuurder van Stichting Arbeidsvoorbereiding is OZG. “Juridisch en economisch zijn de genoemde stichtingen dus verbonden en vormen groepsmaatschappijen.”<sup>44</sup> Ook hier is dus de juridische situatie dat het bestuur van de holding feitelijk het bevoegd gezag vormt van de scholen voor speciaal onderwijs.

## 5.1 Conclusies

Vanuit de casuïstiek wordt het beeld bevestigd dat een holding een relatief zwaar construct is om een samenwerking vorm te geven. Veelal vindt een dergelijke vorming haar aanleiding in een krimpend leerlingenbestand in de regio. Dit zien we onder andere bij de Almeerse Scholengroep (ASG), bestaande uit vijf stichtingen, naar voren komen in hun jaarverslag. De raad van toezicht van Stichting Entrada, het bedrijfsbureau van ASG, is tevens aangewezen als toezichthoudend orgaan bij ASG. Dit leidt ertoe dat de eindverantwoordelijkheid is gecentraliseerd bij Entrada, en betekende dat ook de overheidsinvloed ten aanzien van het verzelfstandigd openbaar onderwijs daar moest plaatsvinden.

<sup>43</sup> Zie het bestuursjaarverslag over 2014.

<sup>44</sup> Bestuursjaarverslag, p.6.

Uit de statuten van Onderwijsgroep Punt Speciaal komt naar voren dat zij hetzelfde bestuur en RvT kennen als Stichting Onderwijsgroep Zuid Gelderland. Dit heeft tot gevolg dat de holding feitelijk het bevoegd gezag vormt voor de onderliggende scholen, waaronder scholen voor speciaal onderwijs.

Over het algemeen is te stellen dat een holdingconstructie een risico met zich meebrengt met betrekking tot de verantwoording van bevoegd gezagsorganen. De koepelorganisatie krijgt een dermate sterke bestuurlijke rol dat de onderliggende organisaties een deel van de autonomie inleveren. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als er besluitvorming plaatsvindt bij meerderheid van stemmen: degenen die het niet eens zijn met de beslissing worden in dat geval wel geacht het besluit uit te voeren.

Tegelijkertijd is er op basis van de casuïstiek en het feit dat veel holdings nog in de planfase verkeren, niet in algemeenheid te zeggen dat een holding altijd leidt tot aantasting van het bevoegd gezag. Dit moet per geval beoordeeld worden.

## 6 Bestuurlijke constructen tussen onderwijs- en andere instellingen

### 6.1 Inleiding

Er zijn vele soorten van bestuurlijke samenwerking tussen reguliere onderwijsinstellingen en andere sectoren. Een van de veel voorkomende samenwerkingen is die tussen kinderopvang en primair onderwijs. Dit is een voorbeeld van integratie waarbij een organisatie uit een eerdere fase van de bedrijfskolom wordt opgenomen, om de overgang van de ene naar de andere organisatie vloeiender te laten verlopen. In het geval van kinderopvang en onderwijs is het idee hierachter dat leerlingen in het onderwijs soepel kunnen doorstromen, wat gunstig is voor zowel instelling als leerling<sup>45</sup>.

In het visiedocument Kindcentra 2020, wordt door een kopgroep van bestuurders uit het primair onderwijs, kinderopvang en Wethouders aangegeven dat er behoefte is aan één wettelijk en financieel kader, voor organisaties die ervoor kiezen in een kindcentrum samen te gaan:

Kindcentra 2020 werken conform één wettelijk en financieel kader, zodat daarmee de huidige schotten kunnen vervallen tussen organisatie van primair onderwijs, kinderopvang, peuterspeelzalen en VVE. Kinderopvang, ongeacht de organisatie- en rechtsvorm, peuterspeelzalen en onderwijs gaan op vrijwillige en gelijkwaardige basis samen in dit Kindcentrum 2020, in één rechtspersoon. Eén wettelijk kader leidt ook tot één toezichtkader en één vorm van medezeggenschap.

Ook wordt het belang van één regisseur benoemd: één regie, één rechtspersoon. In een Kindcentrum 2020 is er sprake van één instituut voor ontwikkeling en educatie voor kinderen van nul tot en met twaalf jaar met één dagprogramma en een breed aanbod aan sport, spel, kunst, cultuur, natuur, wetenschap, techniek en duurzaamheid. Deze Kindcentra hebben een passende organisatiestructuur en werken met één team, opdat er gewerkt wordt volgens één pedagogische visie en er sprake is van doorgaande ontwikkelingslijnen.

In de huidige praktijk is er nog sprake van verschillende wet- en regelgeving. De voorbeelden laten zien hoe instellingen daarmee omgaan en welke samenwerkingsconstructen zij kiezen.

### 6.2 Hoe vaak komt het voor?

Een indicatie van de omvang van de samenwerking met andere sectoren krijgen we door te kijken naar nevenfuncties van bestuurders.

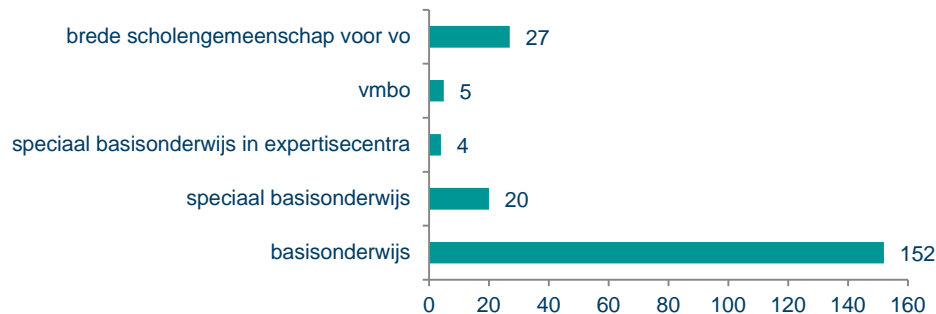
Negen van de tien bestuurders in het funderend onderwijs hebben naast een bestuursfunctie in het onderwijs nog één of meerdere nevenfuncties in andere sectoren. Een overzicht van alle nevenfuncties is te vinden in bijlage C.

Voor de samenwerking met kinderopvangorganisaties is gekeken naar het aantal bestuurders dat een nevenfunctie heeft in de kinderopvang. In totaal gaat het om 208 bestuurders: dat zijn er méér dan het aantal bestuurders dat ook een functie heeft in een ander schoolbestuur. De vaakst

<sup>45</sup> De Onderwijsraad heeft in dit verband gepleit om de opvang onder regie van de basisschool te brengen, zie <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2015/een-goede-start-voor-het-jonge-kind/item7267>.

voorkomende sector waarin de bestuurder actief is, is het basisonderwijs. In totaal vinden we 152 bestuurders die naast een bestuursfunctie in het basisonderwijs, ook een bestuursfunctie hebben in de kinderopvang. Dat hoeft niet in alle gevallen te gaan om een bestuurlijke personele unie, maar geeft wel een indicatie.

**Figuur 6.1** Aantal schoolbestuurders met bestuursfunctie in kinderopvang

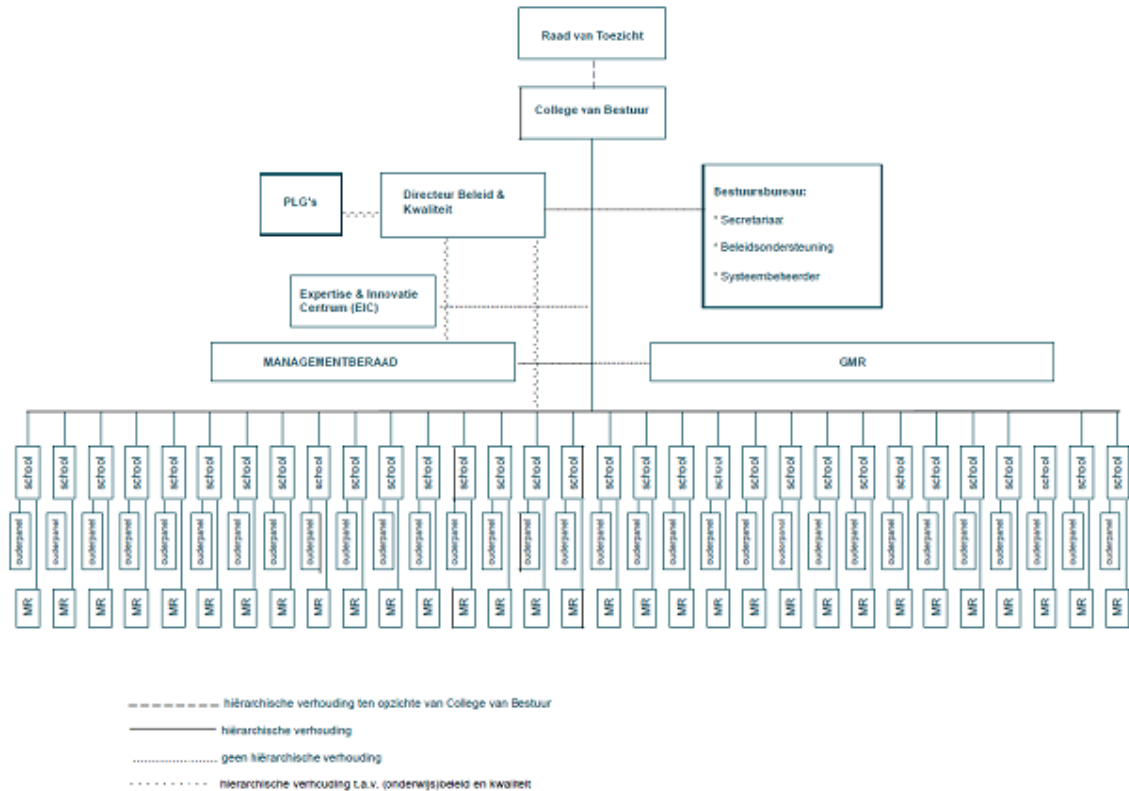


### 6.3 Voorbeelden

#### Samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs

Bestuurlijke samenwerking tussen reguliere onderwijsinstellingen en andere sectoren komt veelvuldig voor en kent verschillende dimensies. In specifieke gevallen kan het voorkomen dat een onderwijsinstelling gevormd wordt met verschillende typen onderwijs, bijvoorbeeld de combinatie van regulier onderwijs en speciaal onderwijs. Deze samenwerking zien wij terugkomen bij **Zicht Primair Onderwijs** in de gemeenten Gemert-Bakel en Boekel. Zicht Primair Onderwijs bestaat uit 13 scholen, waarvan 12 regulier PO verzorgen en 1 speciaal onderwijs. Ook is deze samenwerking toegepast bij de **Lowys Porquinstichting** in Westelijk Noord-Brabant, opgericht in 1994. Een organogram van de Lowys Porquinstichting is onderstaand weergegeven. Van alle onderhangende scholen zijn er 29 reguliere basisscholen en 1 school met speciaal onderwijs.

**Figuur 6.2 Organogram Lowys Proquinstichting**



### Samenwerking tussen onderwijs en zorg

Daarnaast zijn er voorbeelden bekend waarbij onderwijs onder een stichting wordt gebracht met zorgverlening. Dat is bijvoorbeeld het geval bij Stichting Heliomare in Wijk aan Zee. Onder deze organisatie vallen feitelijk drie stichtingen: een voor zorg, een voor onderwijs en een stichting voor niet-reguliere en niet-structureel gefinancierde activiteiten als arbeidsreïntegratie. Het bestuur is verbonden in een personele unie, op dit moment bestaande uit één persoon. Stichting Heliomare Onderwijs legt de constructie als volgt uit in haar jaarverslag:

“De Raad van Bestuur van Stichting Heliomare Onderwijs vormt een personele unie met de Raad van Bestuur van Stichting Heliomare. De grondslag van Heliomare wordt gevormd door twee stichtingen: Stichting Heliomare en Stichting Heliomare Onderwijs. De Stichting Heliomare levert diensten en producten op het gebied van revalidatie, wonen, dagbesteding, arbeidsintegratie en sport. De Stichting Heliomare Onderwijs levert diensten en producten op het gebied van speciaal onderwijs. Daarnaast is er de Stichting ZBC Heliomare voor de niet-reguliere en niet-structureel gefinancierde activiteiten op met name het gebied van arbeidsreïntegratie en vitaliteit.”

Ook stichting Entréa combineert onderwijstaken met zorgtaken en onderzoek; meer specifiek gaat het om jeugdzorg. De besturen van moederorganisatie Stichting Entréa en dochterorganisatie Stichting Entréa afdeling onderwijs zijn verbonden in een personele unie:

“Stichting Entréa afdeling onderwijs is onderdeel van stichting Entréa. In deze stichting zijn de afdelingen onderwijs, jeugdzorg en onderzoek & ontwikkeling vertegenwoordigd. Vanaf 13 juli 2011 maakt ook Stichting Kristalis (middels een personele unie) onderdeel uit van de stichting Entréa. Entréa is een organisatie voor jeugdzorg, onderwijs en onderzoek. Entréa is er voor kinderen en jongeren van 0-23 jaar en hun ouders en/of verzorgers die hulp en ondersteuning zoeken.”

## Samenwerking onderwijs en kinderopvang

Bij **Stichting Fluvium** is een personele unie onderdeel geworden van regionale samenwerking met **Onderwijsgroep Spoenk** en **Stichting Peuterspeelzalen Geldermalsen**. De invulling van de samenwerking door middel van onder andere de personele unie wordt beschreven in het jaarverslag van 2014:

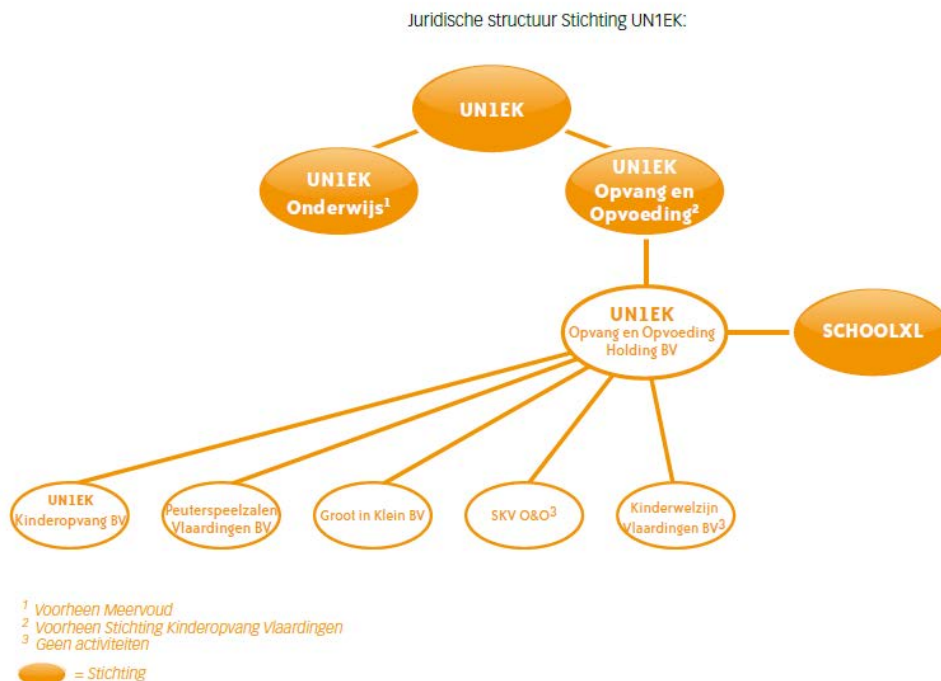
Door zowel op Fluviumniveau als binnen de personele unie meer samen te werken, hebben wij ook in 2014 weer meer expertise uit kunnen wisselen, verder kunnen ontwikkelen, onderhouden en borgen. Zo ontsluiten we kennis en vaardigheden die bijvoorbeeld een kleine school alleen niet zou kunnen verzorgen. Met zowel het directiecollectief, het bestuursbureau, de diverse werkgroepen, de kwaliteitskringen, de IB-groep, als met alle medewerkers is met succes verder gewerkt aan het samen leren en ontwikkelen. Een voorbeeld daarvan is onze gemeenschappelijke studiedag op 10 juni 2014 met als titel: 'Alles moet geleerd worden, ook lezen'

[...]

Dit jaar is ook vervolg gegeven aan het verder in lijn brengen van diverse innovaties, het aanboren van ondersteunende subsidies en samenwerking met lokale, regionale en nationale partners. Hierdoor is het mogelijk om relevante externe expertise voor onze scholen en organisatie aan te spreken. Daarbij zijn we onder andere succesvol geweest in het aanboren van een substantiële provinciale subsidie voor de ontwikkeling van cultuureducatie. Een thema, waaraan we conform het bestuursakkoord PO vorm en inhoud gaan geven tot 2016."

De organisatie **Un1ek** kent een holdingstructuur met 14 basisscholen, 17 locaties voor dagopvang en buitenschoolse opvang en 19 startgroepen. Ze hebben de organisatiestructuur vastgelegd op een manier dat een fusie in 2014 mogelijk was, en die binnen alle wet- regelgeving past; dit ziet er als volgt uit:

**Figuur 6.3** Un1ek Holding



In het geval van **Stichting Samenwerkingsbestuur PO Maas en Waal (SPOM)** en de **Stichting Peuterspeelzalen Gemeente Druten** is gekozen voor een personele unie als alternatief voor een bestuurlijke fusie. De bestuurlijke fusie liep spaak op verschil in financiële basis en aparte cao's van het personeel. Daarnaast is de mogelijkheid van een holdingconstructie bekeken. De reden om

geen holdingconstructie aan te gaan waren gelegen in de dreiging van administratieve lasten, de ongewenste mogelijke situatie waarbij een overwegende invloed van het holdingbestuur op het onderwijsbeleid van SPOM ontstaat, en de aansprakelijkheid die het met zich meebrengt ten aanzien van mogelijk wanbestuur van betrokkenen. De redenen om te kiezen voor een personele unie formuleren ze als volgt:

“Bij een personele unie blijft sprake van autonome rechtspersonen die zelfstandig deelnemen in het rechtsverkeer en in beginsel alleen aansprakelijk zijn voor hun eigen rechtshandelingen. [...]Door de personele unie wordt bovendien in beide organisaties hetzelfde bestuursmodel (namelijk dat van SPOM: het Raad van Toezichtmodel) gehanteerd. Daarmee is tevens voldaan aan de bestuurlijke continuïteit en kwaliteit. De keuze voor het model van de personele unie geeft in beginsel geen belemmeringen voor een mogelijke samenwerking met een andere partij in welke vorm dan ook.”(Atlas 169:1)

Eenzelfde vorm van samenwerking is het geval bij **Stichting PO Venray**. SPO Venray heeft sinds 2007 een samenwerkingsovereenkomst met **Stichting Peuterspeelzalen Venray**. De achtergrond van deze samenwerking omschrijft SPO Venray als volgt in het jaarverslag:

“In Venray zijn er naast Stg. Peuterspeelzalen Venray verschillende kleine organisaties voor peuterspeelzaalwerk in Merselo, Veulen, Ysselsteyn, Oirlo en Leunen. In 2005 is een poging gedaan om tot fusie met de andere peuterspeelzalen te komen om samen met SPO Venray een grote organisatie te vormen. In 2006 hebben SPO Venray en Stg. Peuterspeelzalen Venray wel de samenwerking gezocht en een onderzoeksrapport op laten stellen door de M&O-groep “Samenwerking tussen SPO Venray en Stg. Peuterspeelzalen Venray”. Beide partijen hebben toen een Samenwerkingsovereenkomst getekend om tot augustus 2007 tot een meer intensieve bestuurlijke samenwerking te komen. Na augustus 2007 is ingezet op onderlinge inhoudelijke samenwerking: kennismaking tussen leiders en onderbouwleerkrachten, met als doelstelling te komen tot het verbeteren van de doorgaande ontwikkelingslijn. Er is gestart met kennismakingsmomenten in de peuterspeelzalen om van daaruit activiteiten te ontplooiën zoals het optimaliseren van de huidige overdracht en het realiseren van warme overdracht. Daarna werd ingezet op verbetering van de huidige overdracht en het realiseren van “warme overdracht”. Op dit moment worden het huidige observatiesysteem en de overdracht geëvalueerd door de orthopedagoog van de Stg. Peuterspeelzalen Venray. Voor 2009 is een gezamenlijke evaluatie van het systeem gepland.” (Atlas 166:2)

Voor SPO Venray is er een fiscale reden om tot een personele unie met de peuterspeelzalen over te gaan. Zij schrijven daarover in het jaarverslag:

“In een personele unie is het mogelijk om personeel te detacheren zonder dat daarover BTW is verschuldigd. Bij de belastingdienst (Regiokantoor) dient een verzoek te worden ingediend voor de vorming van een fiscale eenheid. De loonbelasting wordt betaald door de stichting waar betrokkene in dienst is (a); deze brengt de bruto loonkosten in rekening bij de andere stichting (b).” (Atlas 166:5)

Daarnaast zijn er juridische voordelen voor SPO Venray bij de keuze voor een personele unie met Stichting Peuterspeelzalen Venray. De problematiek waar zij tegenaan liepen omschrijven zij als volgt:

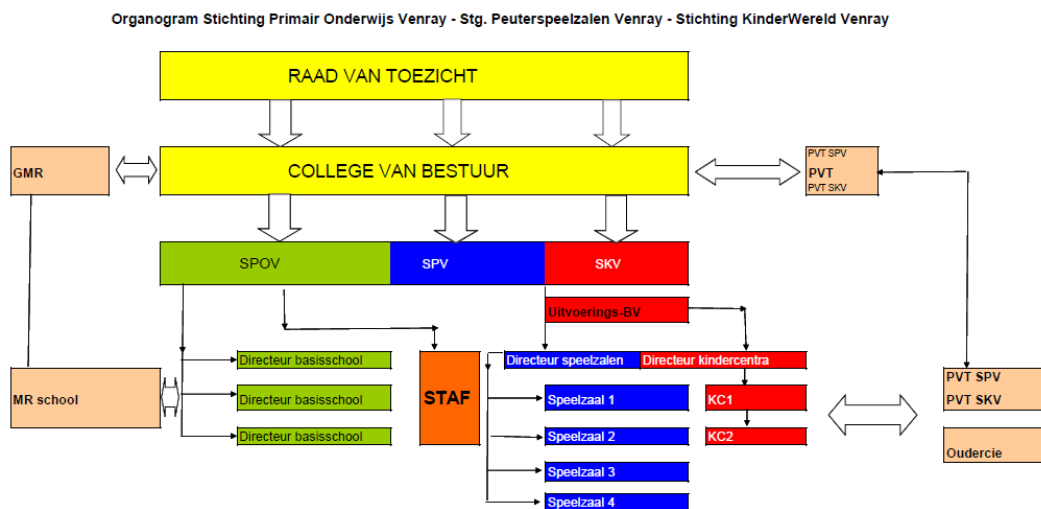
“Het primair onderwijs heeft andere subsidiënten dan het peuterspeelzaalwerk. Het onderwijs wordt bekostigd door het ministerie van Onderwijs; het peuterspeelzaalwerk wordt bekostigd

vanuit de subsidie van de Gemeentelijke overheid en uit de ouderbijdrage. Het is vanzelfsprekend dat de subsidiënten een transparante verantwoording wensen voor de besteding van de subsidiegelden. Het is niet toegestaan om onderwijsgeldten voor andere doeleinden aan te wenden.

Ook t.a.v. het personeel is er een belangrijk verschil: voor het onderwijspersoneel geldt een andere CAO (Onderwijs) dan voor de peuterleidsters (CAO Welzijn). Het is daarom aan te bevelen om te werken met twee afzonderlijke stichtingen die onder een en hetzelfde bestuur worden gebracht in een personele unie. Daarbij kunnen in principe beide stichtingen blijven bestaan en draagt een van de besturen het bevoegd gezag over aan de ander. Dit is de meest simpele oplossing, waarbij de werknemers hun rechten behouden.”

Beide stichtingen gaan zodoende een personele unie aan. Dit betekent dat twee aparte stichtingen onder een raad van toezicht en een college van bestuur komen te vallen, die bij SPO Venray gevestigd is. Hiervoor heeft het bestuur van Stichting Peuterspeelzalen zijn taken overgedragen aan SPO Venray. Hiermee is de organisatie ontstaan die in het onderstaande organogram is weergegeven:

**Figuur 6.4 Organogram SPO Venray en Stichting Peuterspeelzalen Venray**



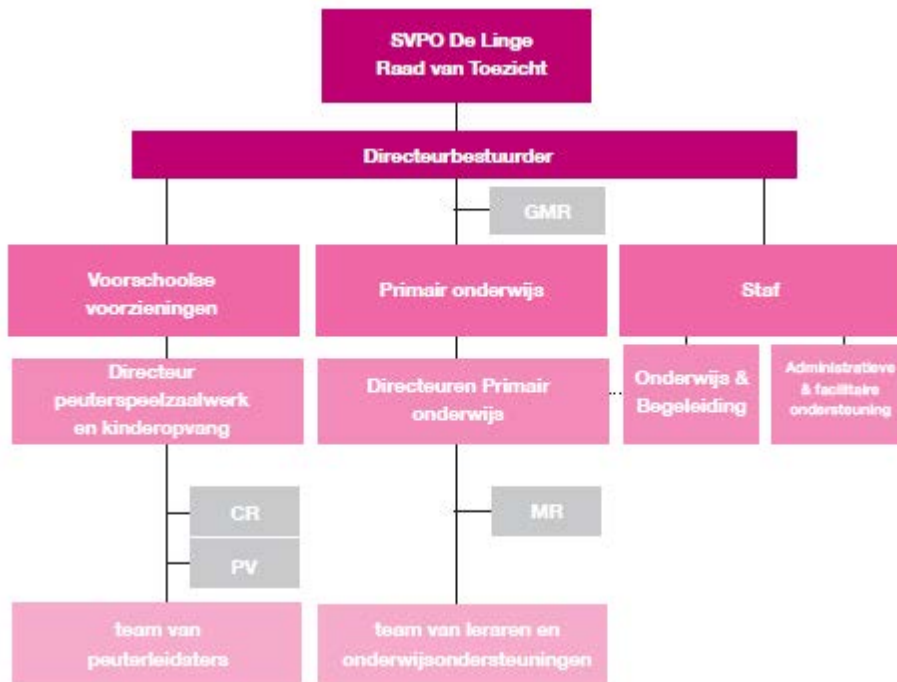
Een zelfde situatie doet zich voor bij SPO de Linge die in 1998 is ontstaan uit een fusie van schoolbesturen in de gemeente Lingewaard. Zij hebben in 2010 PO en peuterspeelzaalwerk samengevoegd in Stichting Voorschools en Primair Onderwijs de Linge. De reden hiervoor is het krimpende leerlingenaantal in de regio. Zij omschrijven hun samenwerkingsverband als volgt:

“Ook het bundelen van de krachten is een uitgangspunt dat we in de volle breedte oppakken. Helemaal nu de actuele context van teruglopende leerlingenaantallen als gevolg van krimp om passende antwoorden vraagt. Of het nu gaat om samenwerkend leren van kinderen, inzet en professionalisering van medewerkers of om fusie met partners: daar waar verdergaande samenwerking mogelijk is, doen we dat.” (Atlas 172:2)



Een organogram van deze organisatie staat hieronder gepresenteerd:

**Figuur 6.5** Organogram Stichting Voorschools en Primair Onderwijs de Linge



## 6.4 Conclusies

In huidige situatie is er nog sprake van verschillende wet- en regelgeving voor onderwijsinstellingen die samenwerking zoeken buiten de onderwijssector. In de casuïstiek komt naar voren hoe verschillende organisaties met deze wet- en regelgeving omgaan. Zo zien we de combinatie regulier en speciaal onderwijs terugkomen bij Zicht Primair Onderwijs in de gemeenten Gemert-Bakel en Boekel, net als bij de Lowys Porquinstichting. Daarnaast zijn er in jaarverslagen voorbeelden gevonden van samenwerking tussen onderwijs en zorginstellingen. Dit bijvoorbeeld het geval bij Stichting Heliomare en Stichting Entréa.

Ten slotte vindt de combinatie kinderopvang en primair onderwijs plaats, bijvoorbeeld bij de Stichting Samenwerkingsbestuur PO Maas en Waal (SPOM) en de Stichting Peuterspeelzalen Gemeente Druten. Een doorgaande pedagogische ontwikkelingslijn wordt daarbij als reden genoemd. Strategisch is vervolgens gekozen voor een personele unie, omdat de verschillende cao's een bestuurlijke fusie verhinderden.

In sommige gevallen lijkt sprake te zijn van het verplaatsen van bevoegd gezag naar een hoger gelegen niveau. Of het bevoegd gezag in het onderwijs krijgt er verantwoordelijkheden van buiten de sector bij.



# 7 Samenwerking op vestigingsniveau

## 7.1 Inleiding

Samenwerking op het niveau van voorzieningen vinden we terug op verschillende manieren:

- Samenwerking vo-mbo;
- Samenwerking meerdere scholen binnen één deelsector (havo, vwo, gymnasium);
- Samenwerking op één locatie (soms aangevuld met bedrijven);
- Uitbesteding van leerlingen.

In 2005 werd in het Besluit samenwerking vo-bve een wettelijk kader neergezet voor samenwerking tussen het voortgezet onderwijs en het mbo. Het besluit maakte ook het efficiënter gebruik van onderwijsvoorzieningen mogelijk, doordat scholen elkaars voorzieningen mogen gebruiken.

“Het besluit is op 1 januari 2006 in werking getreden en stelt een kader voor de samenwerking tussen vo-scholen onderling en tussen een vo-school en een bve-instelling. Binnen dit kader zijn de scholen zo veel mogelijk vrij om de vorm en omvang van de samenwerking te bepalen.” Bron: OCW, Nog meer ruimte voor samenwerking vo-bve.

Het Besluit samenwerking vo-bve maakt vier verschillende ‘routes’ mogelijk, elk voor een specifieke leerlingengroep. Daarbij zijn wel een aantal voorwaarden gesteld:

1. Het moet volstrekt helder zijn bij welke vo-school de leerling is ingeschreven, zodat ook duidelijk is wie verantwoordelijk is voor de leerling en daarvoor de bekostiging ontvangt.
2. De samenwerking moet plaatsvinden op basis van een samenwerkingsovereenkomst. Deze samenwerkingsovereenkomst wordt door vo-scholen onderling, of door een vo-school en een bve-instelling opgesteld. Het kan ook voorkomen dat twee partijen, die onder eenzelfde bevoegd gezag staan, samenwerken. In dat geval wordt de samenwerkingsovereenkomst vervangen door een eigen regeling van het bevoegd gezag.
3. In de samenwerkingsovereenkomst of in de eigen regeling moeten onder andere de volgende onderdelen benoemd worden: doel van de samenwerking, doelgroep, de manier waarop wordt nagegaan of het doel wordt bereikt en het onderwijsprogramma dat volgens de samenwerking wordt vormgegeven.

## 7.2 Hoe vaak komt het voor?

Omdat er geen sprake is van een centrale registratie is niet goed inzichtelijk te maken hoe vaak deze vorm van samenwerking voorkomt.

Op basis van signalen, en een brede zoektocht via diverse bronnen, hebben we 25 voorbeelden gevonden waarbij samenwerking op het niveau van voorzieningen plaatsvindt. Het gaat daarbij bijna uitsluitend om scholen in het vo. In totaal zijn er tussen de 50 en 60 vestigingen betrokken bij deze vormen van samenwerking.

## 7.3 Voorbeelden

### Samenwerking vmbo-mbo op één locatie

Het Beatrix College is een openbare middelbare school in het centrum van de wijk De Reeshof in Tilburg. Het bestuur van de school is in handen van de Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Tilburg. Hieronder valt ook het Koning Willem II College. Het Beatrix College heeft een nevenvestiging: het **Reeshof College**. Deze nevenvestiging betreft een vmbo-school in een samenwerkingsverband tussen de Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs en Onderwijs Groep Tilburg. De rector van het Beatrix College is bestuurslid van de Stichting waaraan de directeur van het Reeshof College verantwoording aflegt. De kosten t.b.v. het Reeshof College zijn integraal opgenomen in de kosten van het Beatrix College.

Het Reeshof College is ontstaan door intensieve samenwerking tussen Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Tilburg (SOVOT) en Onderwijsgroep Tilburg. Het Reeshof College bestaat uit een hoofdvestiging van Onderwijsgroep Tilburg (BRIN-nummer 09VG) en een nevenvestiging van Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Tilburg (BRIN-nummer 18XU-01). De leerlingen van de basis-, de kaderberoepsgerichte en gemengde leerweg vallen wettelijk en administratief onder OGT en de leerlingen van de theoretische leerweg vallen wettelijk en administratief onder SOVOT.

Op de website van het Reeshof College geeft men aan dat leerlingen in de praktijk niets merken van het onderscheid:

*In de praktijk van alle dag merken ouders/verzorgers en leerlingen hier niets van, uitgezonderd de stappen bij eventuele klachten die ingediend worden en het onderdeel verzekeringen. De school profileert zich als een ongedeeld vmbo met gelijke rechten en plichten voor alle leerlingen.*

*De directeur van het Reeshof College is namens de OGT en SOVOT verantwoordelijk en aanspreekbaar voor de uitvoering van het beleid van het Reeshof College.*

*De nauwe samenwerking tussen SOVOT en de OGT bevordert een goede doorstroming naar zowel mbo als havo.<sup>46</sup>*

Deze samenwerking heeft tot doel om de doorstroming vanuit vmbo naar havo en mbo te vergemakkelijken. In de bestuurlijke constructie lijkt, op basis van het geraadpleegde medezeggenschapsreglement<sup>47</sup>, sprake van het gebruik van het vehikel Centrale dienst (als bevoegd gezag wordt aangeduid "College van Bestuur van Stichting Centrale Dienst"). Er is sprake van één medezeggenschapsraad (in de schoolgids aangeduid als 'bovenbestuurlijke mr').

Een samenwerking specifiek op de beroepsgerichte vakken in het vmbo is op meer plaatsen aan de orde. In Heerenveen is na jarenlange gesprekken tussen het **Bornego College en OSG Sevenwolden** in het voorjaar van 2014 het besluit genomen duurzame samenwerking voor de beroepsgerichte opleidingen in Heerenveen te realiseren. De verwachte daling van de leerlingaantallen door de ontgroening en het effect dat steeds minder kinderen kiezen voor beroepsgerichte opleidingen, zorgt voor een daling van circa 26% in de kader- en basisberoepsgerichte leerwegen in Heerenveen in de komende tien jaar. Door samen te werken in het aanbod en de uitvoering kan er een gevarieerd aanbod, passend bij het opleidingsaanbod en de arbeidsmarkt in de regio, met voldoende keuzemogelijkheid in stand gehouden worden. Om dit vorm te gaan geven, is er in het verslagjaar eerst gewerkt aan een onderwijsconcept gebaseerd op wat er nodig is voor de leerling. Op basis van dit concept is er een skelet gebouwd samen met alle vmbo-scholen in Heerenveen. Dat skelet is leidend voor de verdere inrichting van een vmbo-route in Heerenveen.

<sup>46</sup> Website: <http://www.reeshofcollege.nl/algemene-informatie/samenwerking-van-twee-schoolbesturen>

<sup>47</sup> Wij konden via openbare bronnen de versie uit 2011 raadplegen.

Beide scholen gaan samen de nieuwe onderwijsprogramma's in de sectoren techniek, economie en zorg voor het voorbereidend beroepsgericht onderwijs invulling geven en vanaf 2016 uitvoeren. De komst van nieuwe beroepsgerichte programma's in het vmbo vormt volgens de besturen een uitgelezen kans om een samenwerking aan te gaan. Het ontwerp van die nieuwe programma's kan immers samen worden opgepakt. Daarbij staat centraal dat de leerling een onderwijsroute kan kiezen die past bij zijn of haar ambities en talenten en waarbij veel aandacht is voor loopbaanoriëntatie en -begeleiding. Om dat te kunnen realiseren zullen de besturen het beroepsgerichte onderwijs in de toekomst in beide scholen uitvoeren onder één directie.

Samen willen de scholen een zo gevarieerd mogelijk aanbod van voorbereidend beroepsgericht onderwijs in de regio ontwikkelen. Het wordt bovendien een aanbod dat toekomstbestendig is en past bij de regionale arbeidsmarkt. Bij de inrichting van het onderwijs wordt het algemeen en christelijk karakter in gezamenlijkheid vormgegeven voor alle leerlingen.

De gezamenlijke aanpak geeft de scholen de kans om efficiënter om te gaan met overheidsgeld, zodat er een rijk aanbod kan blijven bestaan; ook als het aantal leerlingen in de regio afneemt. De samenwerking in het beroepsgericht onderwijs zal worden uitgevoerd passend binnen de huidige wet- en regelgeving.

“Voor de wet blijven we twee verschillende scholen. Maar we willen de samenwerking zo vorm geven dat het op één school gaat lijken. Op deze manier kunnen we beroepsgericht vmbo in de regio Heerenveen sterk houden.” (Bron: rector-bestuurder Frits Hoekstra in @Bornego magazine, najaar 2014.)

De samenwerking tussen vmbo en mbo wordt op meerdere plaatsen intensiever en daarbij kiest men er vaak voor om er voor de leerling één school van te maken. Soms is daarbij sprake van samenwerking tussen scholen van verschillende denominaties.

In 2008 ondertekenden **CSG Calvinj** en het **Dalton Lyceum** te Barendrecht samen met de ROC's te Dordrecht en Rotterdam een intentieverklaring voor de ontwikkeling van een uniek opleidingsconcept in Barendrecht waarbij vmbo en mbo samen worden aangeboden. De vestigingsdirecteur van Calvinj Buitenoord werd benoemd tot directeur. Het LOC opende op 1 augustus 2009 officieel de deuren.

De school heet nu de **Focus Beroepsacademie** en telt 700 leerlingen. Een leerling kiest in de onderbouw voor Focus Calvinj (christelijk onderwijs) of voor Focus Dalton (openbaar daltononderwijs). In de onderwijsvorm en levensbeschouwelijke identiteit ligt het onderscheid tussen de twee scholen. De onderwijskundige ambitie is dezelfde, namelijk de realisatie van goed onderwijs. In de bovenbouw kunnen de leerlingen die instromen vanuit de onderbouw basisberoepsgericht en kaderberoepsgericht kiezen uit zeven beroepsgerichte afdelingen. Deze afdelingen worden gezamenlijk door de beide Focus-partners aangeboden. In klas 3 (en 4) Focus Beroepsacademie is er voor de leerlingen de keuze uit beroepsopleidingen. Deze opleidingen staan open voor alle leerlingen, ongeacht of zij in de onderbouw staan ingeschreven bij Focus Calvinj of bij Focus Dalton.

CSG Calvinj en het Dalton Lyceum verzorgen samen, elkaar aanvullend, het onderwijsaanbod. Beide scholen schrijven eigen leerlingen in, maar de Focus Beroepsacademie is voor de leerling één (ongescheiden) locatie.

Ook in Zwijndrecht bestaat een dergelijke samenwerking. Op het **LOKET Zwijndrechtse Waard** kunnen leerlingen terecht voor alle vormen van beroepsgericht onderwijs, zowel praktijkonderwijs maar ook voor de combinatie van praktijk en theorie in het Praktijkonderwijs, vmbo en mbo. Het LOKET heeft twee onderbouwafdelingen: een van het Walburg College en een van het

DevelsteinCollege. Binnen het LOKET wordt nauw samengewerkt met het Walburg College, het Da Vinci College en de nieuwe gebruiker van het gebouw, praktijkschool De Sprong. Steeds meer zaken worden op elkaar afgestemd, waardoor de school zich steeds meer met één gezicht naar buiten presenteert.

Het DevelsteinCollege levert een bijdrage aan de dekking van de kosten van de Stichting Beheer LOC-gebouw Zwijndrechtse Waard die vrijwel gelijk is aan de materiële bekostiging van de leerlingen van het DevelsteinCollege in het LOKET. Onderling brengen de drie moederinstellingen elkaar de kosten van het gemeenschappelijk ondersteunend personeel in rekening op basis van overeenkomsten van kosten voor gemene rekening. Er is één directeur die verantwoordelijk is voor het LOKET.

In Gorinchem start vanaf schooljaar 2015-2016 het **Omnia College**: een samenwerking tussen Stichting OVO en Wellantcollege. Het Wellantcollege en Merewade College zijn dan ondergebracht in één gebouw. Volgens de schoolgids (2015-2016) blijven er juridisch gezien twee entiteiten: "Hoewel beide scholen onder de naam Omnia College verdergaan, blijven Merewade College en Wellantcollege formeel twee aparte scholen met een eigen bestuur. Van een fusie is daarom geen sprake. De belangrijkste afspraken tussen de beide besturen zijn vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst." In de praktijk is aan de directeur een grote mate van discretionaire bevoegdheid gegeven, bijvoorbeeld ten aanzien van de toelating. Zie daarover de opmerking in de schoolgids: "Binnen de grenzen van de wet en het vastgelegde beleid van Omnia College beslist het college van bestuur van stichting OVO of Wellantcollege, afhankelijk van de formele schoolkeuze, over de toelating van de kandidaat-leerling. Het college van bestuur heeft deze bevoegdheid overgedragen aan de directeur." Als dit ook zo juridisch is geregeld (met delegatie naar de directeur), betekent dat in dit geval de directeur van het Omnia College bevoegd is voor wat betreft de toelating.

Een vergelijkbaar voorbeeld is de samenwerking in de **regio Dronten**, waar vanaf 2015/2016 een nieuw schoolgebouw in gebruik wordt genomen. Zodra het gebouw klaar is, verhuizen alle leerjaren van de vmbo basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen van het Ichthus College Dronten en het Almere College Dronten en de mbo-studenten van Landstede locatie Dronten naar deze nieuwe locatie.

Door deze unieke samenwerking tussen de drie scholen wordt het onderwijsaanbod voor Dronten veiliggesteld en zijn leerlingen en studenten optimaal voorbereid op hun toekomst als vakman of vakvrouw. Er wordt een schoolgebouw gerealiseerd waar leerlingen en studenten uit de regio Dronten zich optimaal kunnen ontwikkelen, zodat zij vanuit hun eigen interesses en ervaringen kennis kunnen maken met de verschillende beroepenvelden.

Leerlingen kunnen vanaf hun twaalfde in het schoolgebouw terecht waar zij gekend en gezien worden. En waar ze na het vmbo voor enkele richtingen een startkwalificatie op mbo niveau 2 halen.

Ook het Van der Meij College werkt samen met drie scholen om gezamenlijk één vmbo te realiseren. De bovenbouw van het vmbo beroepsgericht wordt voor deze scholen uitgevoerd in één gebouw. Het betreft:

- Christelijke Scholengemeenschap Jan Arentsz (bovenbouw vmbo zorg en welzijn)
- Stedelijk Dalton College Alkmaar (bovenbouw vmbo economie)
- Openbare Scholengemeenschap Willem Blaeu (bovenbouw vmbo techniek)

Het Van der Meij College geeft o.a. vorm aan zijn identiteit door de inhoud van de vakken maatschappijleer en levensbeschouwing samen in één leergebied onder te brengen. Hierin is binnen elke sector levensbeschouwing duidelijk herkenbaar aanwezig.

### Samenwerking binnen één deelsector

Ook binnen één vo-sector ontstaan soms innige vormen van samenwerking, waarbij scholen van verschillende denominaties samenwerken.

**CSG Liudger** en **OSG Singelland** startten in schooljaar 2010-2011 met een gezamenlijke havo. Inmiddels is het aantal leerlingen gestegen naar 210. HAVOtop is van beide scholen. Dit is zeer bijzonder, omdat het Liudger een christelijke scholengemeenschap is en het Singelland een openbare scholengemeenschap.

Bij een samenwerking is er vaak sprake van het opheffen van de denominatie maar juist hierin zijn we zo uniek, we houden vast aan ieders eigen identiteit en respecteren dit. De leerlingen zitten door elkaar en krijgen les van docenten van zowel CSG Liudger als van OSG Singelland.

Aan het begin van elke lesdag is er bij de HAVOtop een accentmoment waarin de docent met de leerlingen het kan hebben over maatschappelijk relevante onderwerpen of over een stukje uit het magazine 'Oase'.

Een nog verdergaande ontwikkeling is de volledige bundeling van meerdere scholen rondom dezelfde domeinen. In Maastricht gaan drie scholengemeenschappen plaatsmaken voor drie domeinen: vmbo, vhbo en vwo. Deze onderwijstypen worden nu aangeboden op alle drie de scholen: **Bonnefanten College**, **Porta Mosana College** en **Sint-Maartenscollege**. Deze versnippering wordt doorbroken. In de toekomst worden de schooltypen gebundeld tot domeinen, waardoor Maastricht één vmbo-domein, één vhbo-domein en één vwo-domein krijgt. Zo ontstaan er "robuuste domeinen", waardoor er een ruimer vakkenaanbod voor de leerling is en er meer middelen beschikbaar komen voor het onderwijs. De drie scholengemeenschappen worden geconfronteerd met teruglopende leerlingaantallen, waardoor verschraving van het onderwijsaanbod dreigt. Het dalende leerlingaantal, de bouwkundige staat en het negatieve exploitatieresultaat van de locatie aan de Tongerseweg leidden tot het besluit om deze locatie te sluiten met ingang van het schooljaar 2014-2015.

### Samenwerking met partners uit bedrijfsleven op één campus

Een samenwerking kan ook ontstaan vanuit de sterke behoefte vanuit de arbeidsmarkt, gecombineerd met zorgen over de daling van het aantal leerlingen. Zo wordt in Terneuzen een Centrum voor Toptechniek opgericht door diverse partijen<sup>48</sup>. Alle techniekleerlingen uit het vierde jaar van het vmbo gaan vanaf 1 augustus 2017 naar dit centrum dat bij de school voor middelbaar beroepsonderwijs Scalda aan de Vlietstraat in Terneuzen komt. Vervoer voor de leerlingen van het Zwin College in Oostburg en het Reynaert College in Hulst wordt (gratis) geregeld. Ook Scalda brengt de mbo-techniekopleidingen in het centrum onder.

Dankzij toezeggingen van de drie Zeeuws-Vlaamse gemeenten, de provincie en het bedrijfsleven is het gelukt genoeg financiële middelen bij elkaar te krijgen om het centrum minstens tien jaar te kunnen exploiteren. Het aantal middelbare scholieren daalt in Zeeuws-Vlaanderen, en daarmee ook het aantal dat kiest voor een techniekopleiding. Door de krachtenbundeling in het **Centrum voor TopTechniek** is het mogelijk meer opleidingen aan te blijven bieden.

Scalda plaatst de samenwerking in het Centrum voor Toptechniek in het jaardocument van 2014 ook in de context van een betere benutting van gebouwen en strategisch huisvestingsbeleid:

Om de optimalisering van het ruimtegebruik te realiseren, worden de volgende stappen gezet:

- Structurele monitoring en verbetering van de bezettingsgraad van lokalen en andere (onderwijs) ruimtes;

<sup>48</sup> Aan het Centrum voor TopTechniek nemen de volgende instanties en organisaties deel: de Provincie Zeeland en de gemeenten Hulst, Sluis en Terneuzen, de bedrijfsscholen Bouwopleiding Zeeland, Stichting Metaal en Elektro Opleiding en Installatiewerk Brabant Zeeland, de scholen voor voortgezet onderwijs De Rede, Reynaert College en Zwin College.

- Terugbrengen van de totale huisvesting door het afstoten van huurlocaties;
- Verhuur van delen van Scalda-locaties aan derden;
- Samenwerking en gedeeld gebruik van voorzieningen met andere onderwijsinstellingen. (Bron: Jaardocument Scalda, 2014).

Scalda participeert inmiddels ook in **Technum**: een samenwerking tussen de technische sectoren van het vmbo, mbo en hbo. De partners van Technum werken samen in één gebouw en maken gebruik van dezelfde voorzieningen. Samen bieden zij een breed scala van (beroeps)opleidingen en technische cursussen aan. Voordelen samenwerking:

- Hogere bezetting van praktijklokalen, waardoor betere en duurzame investeringen mogelijk zijn;
- Inkoopvoordeel van materialen en gereedschappen;
- Uitwisseling van kennis tussen de partners;
- Optimale inzet van docenten en instructeurs;
- Mogelijkheid voor het creëren van doorlopende leerlijnen vmbo-mbo in de techniek, waardoor vmbo-leerlingen zich goed kunnen voorbereiden op het mbo. Gevolg: minder uitval;
- Gezamenlijke promotie van het technisch onderwijs.

De motieven voor samenwerking tussen scholen op het niveau van voorzieningen liggen vaker bij een betere aansluiting met de arbeidsmarkt. Met steun van de provincie Friesland is in september 2015 een onderwijscampus gebouwd waar meerdere scholen samenwerken. In de **Campus Middelsee** in Sint Annaparochie<sup>49</sup> zijn gehuisvest:

1. De Ulbe van Houten en Comenius (CSG Ulbe van Houten: vmbo en CSG Comenius: onderbouw havo/atheneum);
2. De Foorakker (onderdeel van OSG Piter Jelles: vmbo, onderbouw havo/atheneum);
3. Het leerwerkplein: een samenwerkingsverband van de drie scholen dat een bijzonder onderwijsprogramma aanbiedt.

Het leerwerkplein maakt onderdeel uit van een programma om leren en werken in de eigen regio beter met elkaar te verbinden:

Het leerwerkplein (LWP) is een onderdeel van de campus Middelsee dat heel nauw gaat samenwerken met bedrijven, verenigingen en instellingen uit de regio. Het LWP biedt een onderwijsprogramma aan met lessen en stages met uiteindelijk een grotere kans op een baan in de regio. Voor deelnemende bedrijven, instellingen en verenigingen geeft deze samenwerking de kans om goed opgeleide nieuwe werknemers aan te trekken.

Door de samenwerking met de regio ontstaat een moderne, dynamische en inspirerende school die een centrale rol inneemt in de samenleving. Met deze samenwerking willen de scholen en bedrijven bereiken dat leerlingen na afronding van hun opleiding in hun eigen regio aan de slag kunnen en bedrijven goed opgeleide werknemers kunnen inzetten.

De stichting Campus Middelsee heeft als doel het faciliteren van voorgezet onderwijs in de regio Noordwest Fryslân, het daartoe financieren en in standhouden van een onderwijsvoorziening, het onderhouden en beschikbaar stellen van de onderwijsvoorziening, het commercieel benutten van een leercentrum en het bevorderen van samenwerking tussen onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven. Aandeelhouders in de stichting zijn de Comenius Christ. Scholengemeenschap v. AHVLP (33%) en het Servicebureau Stichting openbare scholengemeenschap Piter Jelles. Voorzitter van de Stichting Campus Middelsee is tevens bestuurder van de Vereniging voor Christelijk Voortgezet Onderwijs. Secretaris van de Stichting Campus Middelsee is tevens bestuurder bij de Stichting openbare scholengemeenschap Piter Jelles.

<sup>49</sup> <http://www.leerwerkpleinmiddelsee.nl/over-campus-middelsee>



### **Uitbesteding van leerlingen**

Een specifieke vorm van samenwerking betreft het “uitbesteden” van leerlingen. Deze vorm van samenwerking bestaat al langer, voor vo-leerlingen die naar het vavo gaan. Een voorbeeld is het Esdal College<sup>50</sup>. Het Esdal College heeft een samenwerkingsverband met het Drenthe College inzake het uitbesteden van vo-leerlingen naar het vavo. In totaal hebben 15 leerlingen deelgenomen in het schooljaar 2013–2014 en 13 leerlingen namen deel in het schooljaar 2014-2015. Daarnaast participeert het Esdal College in een regionaal samenwerkingsverband tussen de Gemeente Emmen, het vo en het mbo om het voortijdig schoolverlaten terug te dringen.

## **7.4 Beoordeling samenwerking**

Een van de voorwaarden die bij het “Besluit samenwerking vo-bve” is gesteld, is dat scholen op transparante wijze verslag moeten doen van samenwerking tussen vo en mbo. Er moet een samenwerkingsovereenkomst zijn die opvraagbaar is voor toezichthouders. We hebben geen accuraat beeld kunnen krijgen van het aantal samenwerkingsovereenkomsten.

Uit de casuïstiek komen vele voorbeelden naar voren van samenwerking op vestigingsniveau. Hierin wordt bevestigd dat de praktische redenen voor samenwerking - denk aan de bezettingsgraad van de lokalen, inkoop van materialen en uitwisseling van kennis - de boventoon voeren. Soms leidt dat ertoe dat scholen richting leerlingen en ouders zich als één school presenteren, versterkt door het benutten van één gemeenschappelijke locatie of gemeenschappelijke onderbouw van het vmbo. In die gevallen lijkt sprake van een bijna volledige fusie.

---

<sup>50</sup> Esdal College Emmen Jaarverslag 2014/Handboek Governance deel I: Esdal College



## 8 Beleidsanalyse

### 8.1 Inleiding en centrale vraagstellingen

De hoofdvragen voor dit deel van het onderzoek luiden:

1. “Wat kan OCW leren van andere departementen die reeds in aanraking zijn gekomen met vergelijkbare bestuurlijke samenwerkingsconstructen?”
2. “Wat kan OCW leren van andere situaties waarin bovenbestuurlijke constructen zijn ontstaan?”

Voor OCW is de centrale vraag of de aanwezigheid en het functioneren van (boven)bestuurlijke constructen moet leiden tot aanpassing van wet- en regelgeving. De beleidsanalyse verkent daarom op hoofdlijnen het beleid en regelgeving in bepaalde maatschappelijke domeinen waar ook bestuurlijk-juridische samenwerkingsconstructen onderwerp zijn geweest van maatschappelijk en politiek debat, en op welke wijze op deze departementen vertaling heeft plaatsgevonden in wet- en regelgeving.

Het doel van deze verkenning is om op een beknopte wijze inzicht te bieden in verschillende beleidsopties en mogelijke beleidskeuzes in het onderwijs te spiegelen aan het ontwikkelde beleid op andere departementen. Centraal staat daarom een overzicht van beleid dat is ontwikkeld in het aangaan van bestuurlijke constructen, waarbij ook wordt gezien in hoeverre bestuurlijke samenwerking met het onderwijsveld (ruimtescheppend, danwel kaderstellend) daarbij een aparte factor is. Bij het maken van een inventarisatie ten aanzien van bestuurlijke constructen die de onderwijssector overstijgt is het immers van belang om te weten in hoeverre andere departementen reeds beleid en kennis hebben ontwikkeld, en in hoeverre verdere beleidsvorming in voorbereiding is.

### 8.2 Aanpak

Deze verkenning is opgezet aan de hand van deskresearch en een systematische analyse van het vigerend wettelijk kader, mede aan de hand van de totstandkomingsgeschiedenis (parlementaire bronnen), aangevuld met literatuur<sup>51</sup> en met enkele interviews bij ingevoerden op betrokken dossiers in de departementen. Daarmee is nagegaan wat de ‘state of the art’ is als het gaat om het beleid/wetgevingskader rondom bestuurlijke constructen zoals verbindingen via personele unies, coöperaties enzovoort.

### 8.3 Inhoudelijke domeinen: zorg, woningbouw en kinderopvang

In deze verkenning hebben we ons geconcentreerd op drie inhoudelijke hoofddomeinen van mogelijk ontwikkeld beleid en regelgeving in sturing van (totstandkoming) van (boven)bestuurlijke constructen, te weten het domein van de zorg, de woningbouw en de kinderopvang. Deze laatste categorie zullen we ook beschouwen tegen de achtergrond van het ontstaan van integrale kindcentra. Tot slot behandelen we ook kort de kaders die in het Burgerlijk Wetboek zijn geschetst.

---

<sup>51</sup> Zie voor een overzicht in de ontwikkelingen rond fusieregulering bij de zorg en woningbouw b.v. CFTO, Praktijkervaringen 2011 – 2015 van de Commissie Fusietoets Onderwijs en voorstellen voor verbetering, Den Haag 2015, p.81-85.

## Bestuurlijke constructen in de zorg

In andere maatschappelijke sectoren zoals de zorg is reeds lang sprake van, al dan niet sectoroverstijgende, bestuurlijke constructen. Een bekend geval, dat ook heeft geleid tot aanscherping van de regelgeving, was de beoogde fusie tussen de Stichting Philadelphia Zorg, de zorgorganisatie Evean Groep en de woningcorporatie Woonzorg Nederland in 2008. De Stichting Espria bestuurde tijdelijk Philadelphia en Evean Groep en was via een personele unie verbonden aan Woonzorg Nederland. De Tweede Kamer verzette zich tegen de voorgenomen fusie<sup>52</sup>, en na financiële problemen maakte Philadelphia zich in 2009 weer los.

De commissie Meurs wees in 1999 al op schaalvergroting en netwerkvorming in de gezondheidszorg. Aanvankelijk begonnen bij de ziekenhuizen, bleek er ook een forse schaalvergroting in gang gezet in de thuiszorg, de verpleeg- en verzorgingshuissector en de geestelijke gezondheidszorg. Deze zorgorganisaties zijn niet altijd ondergebracht in één stichting met één raad van toezicht en één raad van bestuur. Er ontstonden netwerken van holdings en samenwerkende stichtingen, waardoor zich nieuwe besturingsvraagstukken aandienen.<sup>53</sup>

De zorg kent sinds de invoering van het nieuwe marktgeoriënteerde zorgstelsel op basis van de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg) in 2006 een sectorspecifiek mededingingsrecht dat uit meerdere componenten bestaat. Tevens is een sectorspecifieke fusietoets voor de zorg ingevoerd, als gevolg van de vele kritiek op fusies die uitmondde in financiële problemen, nadat zij primair leken te worden ingegeven door het streven naar onderhandelingsmacht en/of status voor bestuurders.<sup>54</sup> Een belangrijk element in het toezicht op bestuurlijke constructen in de zorg is tevens dat zorginstellingen vallen onder de reikwijdte van de mededingingswetgeving. Een belangrijke actor in de controle op samenwerking en (kartel)afspraken is de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Voor de zorg is ten aanzien van gedrag van zorgaanbieders specifiek de NZA (Nederlandse Zorg Autoriteit) als marktmeester actief.

Centraal staat het (economische) ondernemingsbegrip. Van één onderneming is<sup>55</sup> sprake als de verschillende aanbieders één economische eenheid vormen, los van de vraag of er sprake is van één rechtspersoon; de rechtsvorm van de economische eenheid is niet van belang. Relevant is het bestaan van één permanent ondernemingsbestuur dat beslist over de strategische en commerciële belangen van de onderneming. Wanneer een dochteronderneming puur het strategische en commerciële beleid van haar moeder uitvoert, kan zij niet als een zelfstandige onderneming worden gezien en worden moeder en dochter onder de Mededingingswet als één onderneming gezien. Andere relevante factoren kunnen zijn: de interne verrekening van winst en verlies, gezamenlijke aansprakelijkheid jegens derden en gezamenlijke presentatie naar buiten toe.

## Wetgeving en beleid rond bestuurlijke constructen in de zorg

Het is een zorgaanbieder als bedoeld in artikel 1, onderdeel c, onder 1, Wmg verboden een concentratie als omschreven in de Mededingingswet tot stand te brengen, zonder daaraan voorafgaande goedkeuring te vragen van de zorgautoriteit. Onder een concentratie wordt volgens artikel 27 Mededingingswet verstaan: a. het fuseren van twee of meer voorheen van elkaar onafhankelijke ondernemingen; b. het direct of indirect verkrijgen van zeggenschap door “ een of meer natuurlijke personen of rechtspersonen die reeds zeggenschap over ten minste een onderneming hebben, of een of meer ondernemingen over een of meer andere ondernemingen of delen daarvan door middel van de verwerving van participaties in het kapitaal of van

<sup>52</sup> En later in het kielzog daarvan ook de minister voor Wonen, wijken en integratie, zie Kamerstukken II 2007–2008, 31 420, nr. 8.

<sup>53</sup> Commissie Meurs (1999). Health care governance. Aanbevelingen voor goed bestuur, goed toezicht en adequate verantwoording in de Nederlandse gezondheidszorg. Eindrapport van de Commissie Health Care Governance.

<sup>54</sup> Sauter, W. (2013). Sectorspecifiek mededingingsrecht en fusietoetsing. RegelMaat, 28(2), 77-94.

<sup>55</sup> Zie Nma Richtsnoeren voor de zorgsector, 2010, p.75. De Nma is inmiddels onderdeel van de ACM.

vermogensbestanddelen, uit hoofde van een overeenkomst of op enige andere wijze”. Tevens is de “totstandbrenging van een gemeenschappelijke onderneming die duurzaam alle functies van een zelfstandige economische eenheid vervult, [...] een concentratie in de zin van het eerste lid, onder b”. Ziekenhuizen worden gezien als ondernemingen.

Personele unies komen relatief veel in de zorg voor. Het tot stand brengen van een concentratie in de zorg kan leiden tot een meldingsplicht aan de Nederlandse Zorgautoriteit en/of de Autoriteit Consument & Markt. Omdat de zeggenschap wijzigt, is sprake van een concentratie. De personele unie kan dus niet tot stand worden gebracht dan nadat de NZa en/of de ACM deze hebben goedgekeurd.

Een recent voorbeeld, waarbij zijdelings ook het onderwijs (onderwijswetgeving) betrokken was betrof de voorgenomen personele unie van het AMC en VU-ziekenhuis in een nieuw op te richten Stichting VUmc.<sup>56</sup> Indien ondernemingen een concentratie tot stand willen brengen door middel van een personele unie van de bestuurs- en toezichtsorganen, dan zal de personele unie volgens de ACM “volledig en duurzaam” moeten zijn door middel van een juridische borging. Dit betekent dat de relevante benoemingsbeslissingen duurzaam gebonden dienen te zijn aan regels of bindende afspraken die het voortbestaan van de personele unie waarborgen.

Concentratie is niet het geval als sprake is van vrije toetreding of uittreding, omdat dit niet als verandering van de ondernemingsstructuur geldt. Er is dan wellicht sprake van een overeenkomst of een samenwerkingsverband, dat aan het kartelverbod moet worden getoetst. De ACM betreft in haar overwegingen ook de regels rond de oprichting van gemeenschappelijke ondernemingen (joint ventures) en stelt, onder verwijzing naar de Geconsolideerde mededeling bevoegdheidskwesties van de Europese Commissie, dat partijen mogen afspreken dat de personele unie onder bepaalde, zeer uitzonderlijke omstandigheden wordt beëindigd. Het uitgangspunt bij een personele unie is echter dat deze niet eenvoudig kan worden teruggedraaid. In deze casus concludeert de ACM dat de personele unie tussen AMC en VUmc volledig en duurzaam is, omdat deze betrekking heeft op de organen die beslissingsbevoegdheid zijn bij het strategische gedrag van de onderneming: de Raden van Toezicht en de besturen.

Omdat bovenbedoelde unie tussen AMC en VU ziekenhuis ook moest voldoen aan de eisen van de WHW (waar een benoemingsrecht van de minister voor wat betreft de leden van de rvt van het openbare AMC is opgenomen), was de vraag of hier sprake is van voldoende ‘duurzaamheid’. De ACM vond van wel omdat de personele unie slechts ontbonden kon worden bij een situatie van fundamentele onenigheid tussen de RvT van het VUmc en de minister inzake de benoeming van personen als lid van de beide Raden van Toezicht. Dit is alleen het geval wanneer de minister een meerderheid van de leden van de RvT van het AMC heeft benoemd zonder dat deze leden waren voorgedragen door de RvT van het VUmc en goedgekeurd door de VU.

Ook in andere oordelen van de ACM is te vinden dat bepaalde afspraken in personele unies, soms ondersteund door holdingstichtingen, vallen binnen het beoordelingskader van de ACM. Soms laten deze zaken ook de complexe instandhoudingsstructuur in de zorg zien. Een voorbeeld betreft de (afgewezen) concentratie van Het Baken en Zorggroep Noordwest-Veluwe<sup>57</sup> om door middel van een personele unie van de Raden van Toezicht en de Raden van Bestuur te fuseren, door de oprichting van een holdingstichting. Zorggroep Noordwest-Veluwe is een stichting naar Nederlands recht. Zij is een holdingstichting met acht werkmaatschappijen, met aandelen in verschillende bv's. De ACM toetste of de “daadwerkelijke mededinging” zou kunnen worden belemmerd op een

<sup>56</sup> Informele zienswijze AMC-VUmc inzake de kwalificatie als concentratie in geval van een personele unie, ACM 13 mei 2015.

<sup>57</sup> Nma zaak 6976 / 267 20 december 2012.

mogelijke geografische markt van een bepaalde dienst van gezondheidszorg (in casu verpleeghuiszorg).

Zoals gezegd vallen samenwerkingsovereenkomsten in de zorg ook onder het toezicht van de mededingingswetgeving. Zo besloten een aantal thuiszorgorganisaties in het Gooi in 2008 de bestaande samenwerking te willen intensiveren “bij het gezamenlijk en onder één regie realiseren van vraaggerichte woon/zorgarrangementen” en daarbij “een duurzame niet-vrijblijvende samenwerking te willen realiseren”, en “het gezamenlijk willen aanbieden van zorg en dienstverlening op een voor cliënten en medewerkers herkenbare geografische/organisatorische schaal”. De Nma vond<sup>58</sup> dat hier de markt werd verdeeld en stelde dat artikel 6 van de Mededingingswet was geschonden. Dat artikel ziet toe op zowel overeenkomsten als “op onderling afgestemde feitelijke gedragingen”. Kort gezegd is het Europeesrechtelijk toetsingskader van toepassing, wat onder meer betekent dat bijvoorbeeld het bestaan van een overeenkomst, uitdrukkelijk of impliciet kan blijken uit het gedrag van de ondernemingen. Een “onderling afgestemde feitelijke gedraging” is een vorm van coördinatie tussen ondernemingen, die zonder dat het tot een eigenlijke overeenkomst leidt, de risico's van de onderlinge concurrentie welbewust vervangt door een feitelijke samenwerking.<sup>59</sup>

In 2010 heeft de Nma een uitgebreide set beleidsregels gepubliceerd onder de noemer Richtsnoeren voor de zorgsector (hoe economische machtsposities worden bepaald, hoe concentratiecontrole is opgezet etc.). Uitgebreid is daar ook ingegaan op ‘samenwerkingsafspraken’, ook over sectoren heen (bijvoorbeeld tussen zorginstelling en woningbouwcorporatie). De Nma, thans ACM, geeft aan dat men positief staat ten opzichte van dit soort initiatieven, maar dat er wel gewaakt moet worden voor exclusiviteit en marktmacht, getoetst aan de hand van marktaandeel.<sup>60</sup> Coöperaties staan ook onder toezicht. Wanneer bijvoorbeeld huisartsen zich verenigen in een coöperatie kan dat en vallen ze niet onder concentratiecontrole, omdat het zelfstandige huisartsen blijven. De richtsnoeren bevatten regels in welke situaties afspraken tussen ondernemingen onder het kartelverbod vallen.<sup>61</sup>

Wanneer zorginstellingen samenwerken via bijvoorbeeld een joint venture is daarnaast van belang dat voor zorginstellingen die rechtstreeks zorg contracteren zij aangemerkt moeten worden als een toegelaten instelling volgens de Wet Toelating Zorginstellingen. Deze wet stelt onder meer eisen aan de transparantie van bestuur en toezicht en de bedrijfsvoering, maar het is niet in alle gevallen nodig dat een entiteit waarin twee moedermaatschappijen zorg onderbrengen, een eigen WTZi toelating aanvraagt. Contractueel zou onder andere vastgelegd kunnen worden dat de zorg die de nieuwe entiteit biedt in opdracht van de moedermaatschappij(en) wordt verleend. Of bijvoorbeeld een gezamenlijk opgericht behandelcentrum moet worden aangemeld bij de Nma hangt af van de activiteiten. Als het gaat om een laboratorium, gezamenlijke administratie, inkoop of andere ondersteunende diensten is geen sprake van een onderneming die zelfstandig actief is op de zorgmarkt en die dus ook niet, zoals dat heet, “full function” functioneert<sup>62</sup>. Dat is wel het geval als er zelfstandig wordt gecontracteerd, met een WTZi vergunning.<sup>63</sup>

<sup>58</sup> Nma 5851 / 211 19 september 2008. Deze beschikking werd overigens (jaren) later vernietigd door de rechtbank Rotterdam, 12 april 2012, ECLI:NL:RBROT:2012:BW1327.

<sup>59</sup> Vgl. HvJ EG, 14 juli 1972, Imperial Chemical Industries t. Commissie, zaak 48/69, Jur. 1972, p. 619, rechtsoverweging 64.

<sup>60</sup> Een aangehaald voorbeeld van een niet toegelaten alliantie tussen woningbouw en zorg is wanneer de enige woningbouwvereniging in de stad en een grote thuiszorgonderneming met een marktaandeel van 85 procent in een kleine stad samen een nieuw wooncomplex van 200 woningen bouwen voor 65-plussers. De woningbouwvereniging en de zorgaanbieder komen overeen dat wanneer de bewoners van het complex zorg nodig hebben, zij die alleen van de desbetreffende thuiszorgaanbieder kunnen ontvangen. De resterende 15 procent thuiszorg wordt aangeboden door één andere (kleine) thuiszorgaanbieder en door van oorsprong intramurale aanbieders.

<sup>61</sup> Richtsnoeren, p.59.

<sup>62</sup> Bij ‘full function’ heeft de rechtspersoon (b.v. coöperatie) de vrijheid en middelen om alle functies van een zelfstandig bedrijf te ontploien en niet alleen functies ten behoeve van de ‘moederrechtspersonen’.

<sup>63</sup> Een kliniek in een joint venture kan echter ook weer opereren op basis van de vergunning van de ‘moeder’ en dan hoeft er geen aanmelding bij de Nma/ACM te zijn.

## Bestuurlijke constructen bij woningbouwcorporaties

Ook in de woningbouwcorporatiesector zijn grote conglomeraten met veel zogeheten dochters en kleindochters actief. Dochterondernemingen voeren vaak heel specifieke taken uit, zoals projectontwikkeling of de ontwikkeling van specifieke locaties. Soms worden dochterondernemingen opgericht samen met een of meer andere partijen, bijvoorbeeld een gemeente.

De parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties concludeerde: "De corporatiesector kent op dit moment een woud aan dochterondernemingen en deelnemingen (zogenaamde verbindingen) die per saldo verliesgevend zijn, de transparantie van de sector niet ten goede komen en daarmee het toezicht belemmeren. Het verdient daarom aanbeveling om dit fenomeen te beperken en het aangaan van nieuwe verbindingen alleen nog toe te staan bij aantoonbare meerwaarde en na voorafgaande toestemming van de toezichthouder."<sup>64</sup>

Vanaf 1 juli 2015 houdt de Autoriteit woningcorporaties (Aw) toezicht op alle woningcorporaties. De Autoriteit woningcorporaties valt onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister voor Wonen en Rijksdienst en is onder gebracht bij de Inspectie Leefomgeving en Transport. De Aw ziet er op toe dat woningcorporaties zich concentreren op hun kerntaken. Dit zijn de in de Woningwet omschreven Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB): sociale huurwoningen, bepaald maatschappelijk vastgoed en specifieke diensten voor de leefbaarheid. Het uitvoeren van niet-DAEB activiteiten kan in beginsel alleen nog vanuit een juridische dochter of vanuit een administratief gescheiden niet-DAEB tak. Woningcorporaties moeten volgens de Woningwet 2015 voor een aantal handelingen of activiteiten een zienswijze, een goedkeuring of een ontheffing aanvragen. Naast het toezicht op de woningcorporaties is de Aw namens de betreffende minister voor Wonen en Rijksdienst belast met het verlenen van deze goedkeuringen, ontheffingen en zienswijzen. Denk hierbij onder meer aan de goedkeuring van fusies en de wijziging van statuten. Een toegelaten instelling heeft voor het aangaan van een verbinding met een andere rechtspersoon of vennootschap vanaf 1 juli 2015 vooraf goedkeuring van de minister i.c. de Aw nodig. Bij dit onderdeel wordt een controlerende rol door de accountant voorzien. De uitwerking hiervan zal plaatsvinden in het Controle protocol 2015. De Aw beoordeelt onder meer of door de verbinding de financiële continuïteit van de toegelaten instelling of de verbonden rechtspersoon voldoende is gewaarborgd en of er risico is van het weglekken van vermogen uit de volkshuisvesting. De eisen die aan de verbinding worden gesteld dienen ook te waarborgen dat de toegelaten instelling zeggenschap houdt in de algemene vergadering zolang de toegelaten instelling de meerderheid van het kapitaal verschaft.

De Memorie van toelichting bij de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting<sup>65</sup> laat in dit verband goed zien waarom men tot ingrijpen in de bestuurlijke verhoudingen is gekomen. Schaalvergroting, taakverbreding (niet alleen puur bouwen en beheren van sociale woningbouwcomplexen), maar ook op commerciële basis ondernemen hebben het karakter en de inrichting van de woningbouwcorporatiewereld veranderd. De uitbreiding van private activiteiten, en het feit dat sommige corporaties door bestuurlijk (wan)beleid bijna of helemaal ten onder gingen, is reden geweest om (weer) nadere regelgeving te entameren, en in zekere zin te waarborgen dat corporaties zich richten op hun kerntaken. Een onderdeel daarvan is het reguleren van bestuurlijke verbindingen via verschillende constructen, bijvoorbeeld door deelname in aandelen of personele unies. Duidelijk doel daarbij is met name om te voorkomen dat door (mislukte) private activiteiten, de publieke doelstellingen in gevaar komen (zoals bij een aantal grote corporaties zoals Rochdale, maar ook Servatius<sup>66</sup> het geval is geweest).

<sup>64</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 606, nr. 4 p. 32.

<sup>65</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 769, nr. 3.

<sup>66</sup> Bij deze casus is met name de (voor)investering van een nieuwe campus voor de UM funest geweest.

De regelgeving voor de woningbouwcorporaties beschouwt een personele unie als een verbinding in de zin van het (inmiddels ingetrokken) Bbsh<sup>67</sup> (Besluit beheer sociale huursector). In artikel 2a van het Bbsh was een definitie opgenomen van wat onder 'verbinding' verstaan dient te worden: een dochtermaatschappij, waaronder ook begrepen mogelijke kleindochters, als bedoeld in art. 24a van het boek 2 van het BW<sup>68</sup>.

Een verbinding is slechts toegestaan, als het aangaan van een dergelijke verbinding noodzakelijk is voor de uitvoering van de taken. Toegelaten instellingen mogen slechts dochterondernemingen oprichten of deelnemen in rechtspersonen of vennootschappen of daar structurele banden mee aangaan, voor zover dit in het belang van de volkshuisvesting is. Dochtermaatschappijen vallen onder direct toezicht van de Aw. De toegelaten instelling mag niet garant staan voor de activiteiten die dochterondernemingen of deelnemingen buiten de volkshuisvesting verrichten. Centraal element is dat de toegelaten instelling proportioneel niet meer financiële middelen (via aandelen, leningen, garanties en dergelijke) mag inbrengen in een verbinding dan het proportionele aandeel van de omzet in volkshuisvestingsactiviteiten van de verbinding ten opzichte van de omzet in andere activiteiten van de verbinding.

De memorie van toelichting bij de wijziging van de Woningwet stelde ten aanzien van deelnemingen het volgende: "Het oprichten van dochterondernemingen of deelnemen in rechtspersonen of vennootschappen wordt in principe niet in het belang van de volkshuisvesting geacht als de autoriteit bij haar jaarlijkse financiële beoordeling heeft vastgesteld dat de toegelaten instelling haar werkzaamheden niet meer naar behoren kan uitvoeren (een negatief solvabiliteitsoordeel). De autoriteit kan in zo'n situatie een aanwijzing aan een toegelaten instelling geven dat zij geen nieuwe dochterondernemingen mag oprichten of nieuwe verbindingen mag aangaan dan wel bestaande banden dient af te bouwen, indien dit in het belang is van de uitvoering van de DAEB"<sup>69</sup>. Daarnaast mag een toegelaten instelling in totaal niet meer dan een bij AMvB vast te stellen percentage van haar totale eigen vermogen als kapitaal inbrengen in dochterondernemingen of deelnemingen. Dit om te waarborgen dat de toegelaten instelling zich bij voorrang blijft richten op de DAEB.

In de wetgeschiedenis is aangegeven dat er mogelijk ook, gezien de gewenste wijkontwikkeling, mogelijk ook horizontale relaties worden gevormd met andere maatschappelijke organisaties. Voorgesteld wordt dat er personele unies op het niveau van het bestuur van de toegelaten instelling en de maatschappelijke instelling gevormd mogen worden. Er mogen dan geen personele unies op het niveau van de raden van toezicht tussen de toegelaten instelling en deze andere maatschappelijke instelling zijn<sup>70</sup>.

De Woningwet heeft, samengevat, in artikel 21 een uitgebreid kader geregeld voor de vraag of een toegelaten instelling voor het aangaan van een verbinding met een andere rechtspersoon of vennootschap de voorafgaande goedkeuring van de Autoriteit nodig heeft. In de artikelen 8, 9 en 10 van het onderliggende besluit zijn de voorwaarden opgenomen waaronder de minister goedkeuring kan verlenen. Op grond van artikel 21, tweede lid, onderdeel b, van de Woningwet dient de bewonersorganisatie te hebben meegedeeld of zij instemt met het aangaan van een verbinding (met uitzondering van de juridische splitsing). Het begrip 'duurzame band' is verbonden met de term in artikel 24c lid 1 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (duurzaam verbonden zijn).

<sup>67</sup> Vervallen met inwerkingtreding nieuwe Woningwet per 1 juli 2015.

<sup>68</sup> Het aangaan van een deelneming zoals bedoeld in artikel 2:24c van het BW werd gedefinieerd als: Anderszins een duurzame band met een bestaande rechtspersoon of vennootschap door financiële of bestuurlijke banden met die rechtspersoon of vennootschap (bijvoorbeeld PPS-constructen) of het verwerven van stemrechten in de algemene ledenvergadering van die andere rechtspersoon.

<sup>69</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 769, nr. 3 p.22.

<sup>70</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 769, nr. 3 p.41.



Uitgesplitst naar verbindingen met verschillende typen rechtspersonen zijn er diverse restricties. Zo keurt de minister een liaison met een nv of bv af wanneer de bewonersorganisatie niet heeft medegegeeld of zij met de verbinding instemt. Afkeuring volgt ook wanneer de corporatie de verbonden onderneming kapitaal verschaft anders dan in de vorm van aandelen of als men een interne lening verstrekt aan die onderneming bij haar oprichting. Niet toegestaan is een verbinding die leidt tot een onaanvaardbaar risico op het 'weglekken' van vermogen uit de volkshuisvesting of als de verbinding niet in het belang is van de volkshuisvesting. Verbinding wordt tot slot afgezien wanneer de toegelaten instelling zich in enigerlei opzicht garant wil stellen voor de betreffende rechtspersoon of vennootschap.<sup>71</sup> De goedkeuring is niet vereist voor een verbinding van een toegelaten instelling met een samenwerkingsvennootschap: een tussen corporaties aangegane samenwerking in de vorm van een commanditaire vennootschap (cv) of vennootschap onder firma (vof).

Ten aanzien van personele unies stelt de wet dus ook beperkingen. Artikel 25 lid 4 onder c Woningwet stelt verder dat het lidmaatschap van het bestuur van een andere rechtspersoon (of vennootschap) niet is toegestaan, tenzij de rechtspersoon op het maatschappelijke belang gerichte werkzaamheden verricht, tenzij de Raad van Toezicht heeft ingestemd en eventueel is voldaan aan door de RvT gestelde voorwaarden. Artikel 30 lid 6 onder d Woningwet stelt dat – kortgezegd- geen twee leden van dezelfde RvT in een andere RvC, RvT of dienovereenkomstige andere toezichthoudende instantie zitting mogen nemen.

### **Kinderopvang en integrale kindcentra**

Ook kinderopvanginstellingen vallen onder de mededingingswetgeving omdat het (commerciële) ondernemingen zijn. Voor de toepassing van de wetgeving terzake zij verwezen naar het voorgaande, waar we onder meer het ondernemingsbegrip hebben besproken.

Het is nog de vraag of het kindercentra verboden is in bestuurlijke constructen te stappen met andere maatschappelijke organisaties, zoals scholen. We bekijken specifiek de oprichting van (integrale)kindcentra. Het concept integraal kindcentrum kan verschillende content hebben. Een globale omschrijving is dat onderwijs, kinderopvang, opvoeding, ontspanning en ontwikkeling gezamenlijk wordt aangeboden zodat kinderen er kunnen leren, spelen zich kunnen ontwikkelen; een doorgaande pedagogische leerlijn als gevolg van integratie van onderwijs en opvang en waarbij operationele aansturing centraal plaatsvindt.<sup>72</sup>

Bij een kindcentrum kunnen zijn betrokken peuterspeelzaalwerk, kinderopvang (dagopvang en BSO) en de basisschool. Voorshands zijn er geen wettelijke belemmeringen, voortvloeiend uit de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen om verbindingen aan te gaan met onderwijsinstellingen. Uiteraard is voor registratie van een kindercentrum de Wkcp van toepassing en de onderliggende AMvB's<sup>73</sup>. De Wkcp bevat geen 'goedkeuringsrechten' van een autoriteit of minister, waar het gaat om het aangaan van verbindingen met andere rechtspersonen of samenwerkingsverbanden. Een en ander houdt uiteraard ook verband met het feit dat kinderopvanginstellingen commerciële instellingen zijn en niet publiek bekostigd worden.

Waar het gaat om de juridische aansturing en governance is bij een IKC een model beoogd waarbij de aansturing vanuit één centrale bestuurlijke actor plaatsvindt. In het rapport *Kindcentra 2020, een*

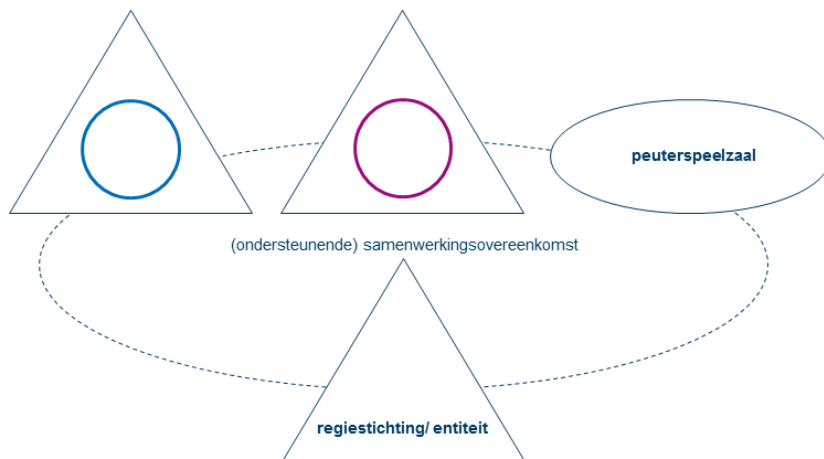
<sup>71</sup> Bron: Woningwet in de praktijk, verbindingen, Aedes, versie 9 december 2015.

<sup>72</sup> <http://www.nji.nl/nl/Brede-school-en-integraal-kindcentrum/Definities-van-brede-school-en-ikc> Het jaarbericht Brede school heeft 36 'echte' IKC's (hele dag open, aanbod onderwijs/opvoeding/ontspanning/ontwikkeling, doorgaande pedagogische leerlijn en centrale aansturing) geïnventariseerd.

<sup>73</sup> Besluit registers kinderopvang, buitenlandse kinderopvang en peuterspeelzaalwerk bevat bepalingen over de registratievereisten.

*realistisch perspectief* zijn verschillende mogelijkheden van juridische samenwerking geschetst<sup>74</sup>. Een model is een overeenkomst, eventueel ondersteund door een 'regie-stichting' (dit is volgens het rapport al mogelijk onder de huidige wet).

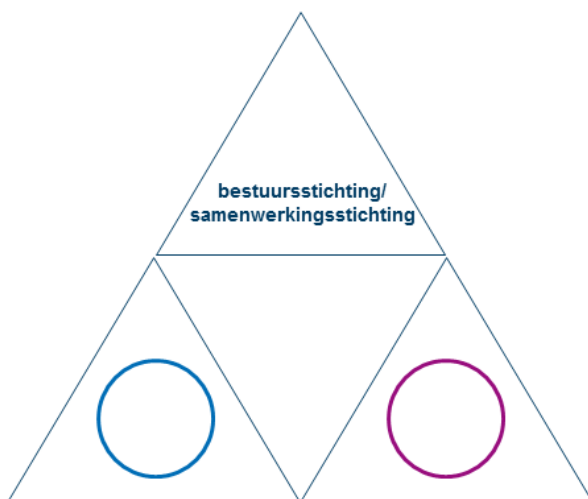
**Figuur 8.1 Model voor samenwerking tussen onderwijsinstellingen en peuterspeelzaal**



Bron: G. van Rozendaal

Een ander model is de 'bestuursstichting' of koepelstichting waarin door middel van een personele unie wordt samengewerkt met afzonderlijke rechtspersonen en een afzonderlijke samenwerkingsstichting.

**Figuur 8.2 Model met overkoepelende bestuursstichting.**



Bron: G. van Rozendaal.

In de praktijk zijn al verschillende voorbeelden te vinden, zoals Stichting Wijzer in opvang en onderwijs, Schiedam.<sup>75</sup>

In het rapport van Sardes uit 2010 over de bestuursmodellen van de IKC is gewezen op een 'alternatief', in de vorm van "een door de onderwijsorganisatie beheerde afzonderlijke

<sup>74</sup> G. van Rozendaal (red.), Kindcentra een realistisch perspectief, Kindcentra 2020, zie, p.137-144. Van de onderstaande voorbeelden zijn de meest gekozen opties de samenwerkingsovereenkomst en de personele unie. "In de praktijk is bij een personele unie vaak sprake van een stichting die bijvoorbeeld een integraal kindcentrum (IKC) onderhoudt".

<sup>75</sup> <http://wijzer.nu/>

rechtspersoon (een dochter). Deze afzonderlijk beheerde rechtspersoon (BV of stichting) draagt in de eerste plaats zorg voor de bouw en exploitatie van de huisvesting voor de brede school of integraal kindcentrum, zulks mede op basis van afspraken met de gemeente in het kader van de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de huisvesting van het onderwijs".<sup>76</sup> Vervolgens zou deze rechtspersoon "zelf zorg dragen voor een aanbod van kinderopvang en/of peuterspeelzaalwerk of daartoe (al dan niet in samenwerking met de onderwijsorganisatie) huur- en samenwerkingsovereenkomsten aangaan met de organisaties voor kinderopvang en/of peuterspeelzaalwerk inhoudende dat door hen een dergelijk aanbod wordt verzorgd. Een keuze voor gebruikmaking van een afzonderlijke door de onderwijsorganisatie beheerde rechtspersoon houdt in beginsel een keuze in voor een regierol bij de scholen. De afspraken tussen de onderwijsorganisatie en de organisaties voor kinderopvang en/of peuterspeelzaalwerk worden vastgelegd in samenwerkingsovereenkomsten, waardoor de autonomie van de laatste behouden blijft maar de gelijkwaardigheid beperkter kan zijn". De vraag is hier wat de 'regierol' precies inhoudt<sup>77</sup>, en hoe de (bekostigde) onderwijsinstelling bijdraagt aan de dochter-rechtspersoon. Als reden voor het apart zetten werd aangegeven dat het exploitatierisico zo bij de dochter komt te liggen (scheiding geldstromen en risico door gebruik van andere entiteit, maar wel bestuurlijke controle door onderwijsorganisatie). Die dochter wordt 'de huisbaas' en gaat 'verhuren' aan de onderwijsorganisaties en de organisaties voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk.

Een laatste model is een rechtspersoon die zowel de kinderopvang als de basisschool bestuurt. Dit model wordt problematisch geacht vanwege toepasselijke cao's, besturing en verantwoording. Voor wat betreft de bekostiging moeten de geldstromen gescheiden worden en mogen meerdere scholen niet in één IKC samenwerken. Een rapport van de Inspectie voor het Onderwijs en de kinderopvang heeft aangegeven op welke terreinen een onderscheidend regime van toepassing is. Publieke bekostiging van de school, de private financiering van de kinderopvang en de gemeentelijke middelen voor de peuterspeelzaal moeten in de administratie van elkaar worden onderscheiden. "Uit de verantwoording van de besteding moet kunnen worden afgeleid of de middelen besteed zijn aan de doelen waarvoor ze ter beschikking zijn gesteld. Hierop wordt toegezien vanuit het financiële toezicht door de Inspectie van het Onderwijs. Een voorbeeld van hoe dit belemmerend kan werken is het geval van een IB 'er die vanuit school wordt bekostigd om te ondersteunen in de zorg voor kinderen van 2,5 tot 12 jaar. Zij moet ofwel bijhouden hoeveel uur ze voor welke doelgroep (onderwijs of opvang) werkt, óf voor een deel van haar tijd gecontracteerd worden door de kinderopvangorganisatie, óf hiernaar gedetacheerd worden. In het laatste geval krijgt de integrale voorziening te maken met regels aangaande afdracht van btw."<sup>78</sup>

De waarderingskaders voor primair onderwijs en kinderopvang bevatten zowel overeenkomsten als verschillen als het gaat om de domeinen (thema's) waarop het toezicht zich richt. Zo wordt door de toezichthouder kinderopvang de beroepskracht-kindratio beoordeeld, kijkt de onderwijsinspecteur naar de zorg en begeleiding voor kinderen met leerachterstand, en bevatten beide kaders eisen op het gebied van beleidsplannen.

### Kaders in het Burgerlijk Wetboek

Andere wet- en regelgeving vanuit justitie en de codes kan een rol spelen bij de regulering van bestuurlijke constructen en het aangaan van bijvoorbeeld personele unies. Zie ook de regels in het Burgerlijk Wetboek ten aanzien van het stapelen van commissariaten (sinds 2013). Een persoon

<sup>76</sup> Eindrapport Integraal kindcentrum – Sardes p. 94.

<sup>77</sup> Het rapport zegt dat of een regierol wenselijk is, een "bestuurlijk-politieke vraag [is] en zal deels afhankelijk zijn van de omstandigheden en de achtergrond van de samenwerkingspartners".

<sup>78</sup> Inspectie van het onderwijs, GGD Ghor Nederland, Rapportage Afstemming Toezicht Op Geïntegreerde Voorzieningen Voor Onderwijs En Opvang. Utrecht 2015.

kan niet tot toezichthouder of commissaris worden benoemd bij een "grote" rechtspersoon<sup>79</sup> wanneer hij al een maximum aantal van vijf commissariaten vervult bij andere "grote" rechtspersonen (art2:252a lid 1 BW). Een bestuursfunctie mag worden gecombineerd met maximaal twee commissariaten bij andere grote rechtspersonen, maar niet met een voorzitterschap van de Raad van Commissarissen van een andere grote rechtspersoon. Een commissariaat mag worden gecombineerd met maximaal vier andere commissariaten (waarbij een voorzitterschap dubbel telt) bij andere grote rechtspersonen (totaal maximum vijf commissariaten). Het aantal bestuursposten is dan weer niet beperkt.

## 8.4 Conclusies

Bovenbestuurlijke constructen komen ook voor in andere maatschappelijke sectoren, zoals woningbouw, zorg en kinderopvang ook voor. Soms wordt daarbij in een bepaald verband ook samengewerkt met een partner uit het (speciaal) onderwijs.<sup>80</sup>

In sectoren zoals woningbouw en zorg is samenwerking in bovenbestuurlijke zin geconditioneerd door de toepassing van mededingingswetgeving en via toezicht door autoriteiten zoals NZA en AW. De achtergrond voor het reguleren van het aangaan van verbindingen heeft enerzijds te maken met het controleren van de markt (mededinging), anderzijds hebben de ontwikkelingen in de zorg, maar ook de woningbouw een specifieke historische context (en incidenten zoals Rochdale, Philadelphia enz.).

De toepassing van de mededingingswetgeving in de zorg hangt samen met het zijn van een onderneming. Net zoals in het onderwijs willen zorginstellingen (bestuurlijk) samenwerken om verschillende redenen (gezamenlijke oprichting van een gespecialiseerde kliniek, een samenwerking op het gebied van inkoop en/of ondersteunende diensten of zelfs een vergaande medisch inhoudelijke en bestuurlijke samenwerking tussen instellingen). De juridische constructen lopen uiteen van een enkel contract, tot een joint venture en (via een rechtspersoon zoals een bv, coöperatie of stichting) waarin gezamenlijk wordt deelgenomen en/of waarover gezamenlijk zeggenschap wordt verkregen, tot volledige (bestuurlijke) fusie. Afhankelijk van de wijze van (zelfstandig) opereren is ook mededingingstoezicht van toepassing.

De ontwikkelingen voor wat betreft regulering van fusies of bestuurlijke verbindingen in de zorg en de woningbouw kennen zekere parallellen met het onderwijs. Schaalvergroting, incidenten in bestuurlijke en financiële zin vormen de aanleiding tot nadere regulering. Ook in sommige instrumenten, zoals een concentratie-effecttoets- of fusie-effecttoets, zijn zekere overeenkomsten te zien.

Een belangrijk verschil is echter dat, anders dan de zorg en woningcorporaties, onderwijsinstellingen geen ondernemingen zijn. De kaders rond onder meer kartelverbod zijn niet van toepassing. Het begrip en de samenhang met het zijn van onderneming, loopt niet samen met de rechtspersoon. In de zorgsector en woningcorporatiesector zijn dan ook andere aanlegroutes gekozen, dan in de vraagstelling van dit onderzoek (dat in principe wel uitgaat van samenwerking tussen rechtspersonen).

<sup>79</sup> Uit 2:397 lid 1 en 2 BW volgt dat bij op twee opeenvolgende balansdata voldaan moet zijn aan minimaal twee van de hierna te noemen drie vereisten:

1. waarde van de activa groter dan € 17,5 miljoen euro;
2. de netto omzet dient hoger te zijn dan € 35 miljoen euro;
3. het aantal werknemers dient groter of gelijk te zijn aan 250

<sup>80</sup> Een voorbeeld is Kentalis waarbij zorg voor doven wordt gecombineerd met onderwijs aan doven. Zie het organogram: [http://www.kentalis.nl/Kentalis\\_C02/ShowDocument.asp?OriginCode=H&OriginComID=1&OriginModID=6065&OriginItemID=0&CustID=785&ComID=1&DocID=525&Ext=.pdf](http://www.kentalis.nl/Kentalis_C02/ShowDocument.asp?OriginCode=H&OriginComID=1&OriginModID=6065&OriginItemID=0&CustID=785&ComID=1&DocID=525&Ext=.pdf)

Voor zover het gaat om regelgeving vanuit Sociale Zaken in het kader van de kinderopvang is vast te stellen dat er in het kader van het aangaan van bestuurlijke constructen ( met onderwijsinstellingen) geen belemmering vanuit de wet Wkcp zijn. Wel moeten geldstromen gescheiden worden, en zijn er registratie-eisen.

Of genoemde kaders dus tot voorbeeld kunnen strekken voor het onderwijsveld is dus nog maar de vraag, omdat een en ander is ingebed in een context waarin ondernemingen functioneren (zorg) of een specifieke context kennen zoals woningbouwcorporaties. Meest restrictief lijkt de regelgeving voor de woningcorporaties; de goedkeuringsoptie, of nog strenger: verbod tot het aangaan van verbindingen en stevige verplichting vanuit governancecode. Een belangrijk element daarbij zijn ook de achterliggende vragen: welk motief wordt getoetst bij het aangaan van (boven)bestuurlijke verbindingen en welk risico beoogt de wetgever af te dekken? Zo is bijvoorbeeld bij de woningcorporaties een belangrijk element het voorkomen van weglek van bekostiging naar private activiteiten en ondernemingen.

### **Zelfreguleringsinstrument: verbindingenstatuut**

Toch kunnen bepaalde instrumenten zeker wel tot voorbeeld strekken. Zo is bij de woningcorporaties een zelfreguleringsinstrument actief, het Verbindingenstatuut. Grondslag hiervoor is de Governancecode Woningcorporaties dat in artikel II.1.4.f voorschrijft dat sprake is van een op de bedrijfsvoering toegesneden intern risicobeheersings- en controlesysteem, waarin onder andere is vastgelegd welke criteria worden gehanteerd bij het aangaan en beëindigen van verbindingen. Artikel II.1.3.h stelt dat het Bestuur de vaststelling van een toetsingskader voor verbindingen vooraf ter goedkeuring voorlegt aan de Raad van Commissarissen.

Het statuut wordt opgesteld met het oogmerk stakeholders van de corporatie te informeren wat de corporatie doet, waarom, met welk doel en welke voortgang wordt gemaakt. Het statuut wordt gehanteerd als een beleidsdocument als het gaat om het nemen van beslissingen op het gebied van aangaan en verbreken van relaties met andere rechtspersonen en vennootschappen. Het verbindingenstatuut heeft als doel<sup>81</sup> het bieden van een informatief en uniform kader voor besluitvoorbereiders; het bieden van een afwegingskader aan beslissers; het verschaffen van inzicht en verantwoording aan de RvC; het kunnen dienen als verantwoording en bieden van inzicht aan alle stakeholders (waaronder de Autoriteit Woningcorporaties (extern toezichthouder), WSW, samenwerkingspartners, de accountant, etc.). Het statuut wordt gehanteerd als toetsingskader met als beginsel 'comply or explain'. Via een soort 'beslisschema' moet nagegaan worden of een verbinding zinvol en risicovol is. Daarbij moet het bestuur nagaan wat de reden is voor een verbinding, zoals risicobeheersing (beperking van aansprakelijkheid van de toegelaten instelling), inbrengen van 'niet DAEB-activiteiten', bevordering van transparantie, fiscale redenen.

Duidelijk moet zijn wat aard van de activiteiten is, strategische doelstelling, samenwerkingspartners en afspraken, soort verbinding, financiering van de activiteiten (en de verbinding) en voorstel voor de inrichting van de verbinding (organisatie, planning en control, etc.). Een en ander wordt vervolgens door het bestuur (onder toezicht van de RvC) getoetst aan de hand van het 'stoplichtmodel'.

---

<sup>81</sup> We hebben hier gekeken naar praktijkvoorbeelden zoals Wooncompagnie, versie 4 november 2015.

**Figuur 8.3** Voorbeeld indicator toetsingskader

Kwaliteit van de beleids- en bedrijfsvoering binnen de verbinding	Norm	Realisatie
Het integriteitsbeleid van de verbinding is in lijn met dat van Wooncompagnie	Ja	
De (jaar)doelstellingen van de verbinding zijn smart geformuleerd in bijv. een bedrijfsplan/jaarplan/projectplan. Dit plan is actueel.	Ja	
Per 4 maanden vindt rapportage t/m plaats over de doelstellingen uit het (bedrijfs)plan, hierin wordt de voortgang van de bedrijfsactiviteiten beoordeeld en gecommuniceerd en worden afwijkingen geanalyseerd	Ja	
De verwachting op basis van actuele prognoses is dat de (jaar)doelstelling(en) worden gehaald	Ja	
De doelstellingen zijn t/m de vorige 4 maanden gehaald	Ja	
Er is binnen de verbinding een adequate verdeling van taken/bevoegdheden en verantwoordelijkheden die tevens is vertaald in een procuratieregeling	Ja	
Er heeft een toereikende fiscale toets plaatsgevonden	Ja	

## 9 Conclusies

### 9.1 Inleiding

Schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs werken op veel verschillende manieren samen met andere organisaties. Naast de reeds bestaande mogelijkheden voor samenwerking tussen schoolbesturen, variërend van convenanten tot fusies, zoekt men naar andere samenwerkingsvormen. Het gaat dan om bijvoorbeeld holdings, personele unies, coöperaties of federaties. Ook andere benamingen, zoals koepelstichtingen komen voor.

Schattingen uit eerder onderzoek geven aan dat een derde tot de helft van de onderwijsbesturen in het po en vo deelneemt aan een vorm van structurele bestuurlijke samenwerking. Enkele onderzoeken naar “bovenbestuurlijke netwerken” schetsen het beeld van toenemende groei van samenwerkingsverbanden in het onderwijs. Deze groei wordt door sommige auteurs “ongecontroleerd” genoemd. Constructen als personele unies en holding zijn minder grijpbaar en minder transparant. De precieze omvang is niet bekend.

In dit onderzoek is een poging gedaan om een dekkend beeld te geven van het aantal samenwerkingsconstructen tussen onderwijsinstellingen onderling, tussen onderwijsinstellingen en andere sectoren, en van samenwerking tussen vestigingen en opleidingen.

We hebben gekozen voor een methodiek die repliceerbaar is en uitgaat van informatie die onderwijsinstellingen zelf registreren. Daarmee is niet alleen de belasting voor het veld nihil, het geeft ook aan in welke mate men rapporteert over nieuwe vormen van samenwerking. Deze methode kent ook beperkingen: zo zijn personele unies met vrij grote zekerheid vast te stellen op basis van informatie uit het handelsregister, maar moet nog steeds een groot deel handmatig worden gecontroleerd. De overige vormen van bestuurlijke samenwerking zijn niet één-op-één in registers terug te vinden. Bij de analyse van jaarverslagen spelen de richtlijnen voor de jaarverslaggeving een grote rol bij wat we wel en niet vinden. Ook zien we dat veel vermeldingen betrekking hebben op voornemens en verkenningen.

### 9.2 Aard en omvang bestuurlijke constructen

#### **Personele unies**

Bij een personele unie zijn twee organisaties op bestuurlijk niveau met elkaar verbonden, doordat bestuurders van de ene organisatie ook zitting hebben in de andere organisatie. Daarbij kan sprake zijn van een volledige personele unie, waarbij alle bestuurders zitting hebben in beide besturen, of een partiële personele unie. We hebben alleen gekeken naar personele unies in bestuurlijk-juridische zin op bestuurlijk niveau. Soms is er ook sprake van uitwisseling van personeel op uitvoerend niveau, maar dit valt niet onder de noemer ‘personele unie’ als bestuurlijk construct.

De personele unie dient om het beleid af te stemmen, dan wel te coördineren of zelfs te harmoniseren. In principe blijven de besturen autonoom, er ontstaan in beginsel geen vermogensrechtelijke of contractuele betrekkingen tussen de rechtspersonen. Sterker nog: vaak zal het juist de bedoeling zijn om een personele unie aan te gaan om daarmee wel een zekere concentratie van macht te bevorderen, zonder dat geldstromen uit publieke en private bronnen worden gemengd.

In totaal vinden we 175 bestuurders van een school in het funderend onderwijs die ook een bestuursfunctie hebben in een ander schoolbestuur (bevoegd gezagsorgaan). Ook komt het voor dat meerdere schoolbesturen met elkaar verbonden zijn door middel van 1 bestuurder. In totaal zijn 248 verschillende schoolbesturen op deze wijze met elkaar verbonden. Nadere analyse laat zien dat er in 9 gevallen sprake is van een volledige personele unie.

Onderzoek naar de jaarverslagen laat zien dat de term "personele unie" voorkomt in 24 jaarverslagen in het PO (3,4%). In 16 gevallen gaat het om gerealiseerde personele unies. In de overige gevallen is sprake van een intentie of verkenning van personele unie. In het VO komt de term in 6 jaarverslagen voor. Drie van de jaarverslagen gaan over dezelfde personele unie. In 1 geval gaat het om een personele unie die inmiddels is omgezet in een fusie.

Bij de gerealiseerde personele unies zijn verschillende varianten zichtbaar:

- Samenwerking tussen meerdere "gelijkwaardige" organisaties qua omvang en aard die samen personele unie vormen. Redenen kunnen zijn: bewaken van identiteit, opvangen krimp;
- Samenwerking tussen organisaties waarin zorg of kinderopvang en onderwijs worden gecombineerd;
- Samenwerking tussen organisaties die "moeder" en "dochter" vormen, waarbij bestuur en centrale diensten in moederorganisatie zijn ondergebracht;
- Samenwerking binnen één groter schoolbestuur met meerdere scholen, waarbij scholen samen "koppels" vormen met een personele unie van personeel.

Zoals uit de casuïstiek naar voren komt kan de invulling van een personele unie sterk verschillen van geval tot geval. Zo lijkt er in sommige gevallen sprake van een bijna volledige fusie. Juridisch gezien wordt er gesproken over afzonderlijke rechtspersonen, maar in de praktijk zijn de verantwoordelijkheden van bestuur, management en personeelsbeleid sterk met elkaar vergroeid, waardoor de bevoegde gezagsorganen een deel van hun gezag lijken te hebben afgestaan.

We concluderen dat het redelijk vaak voorkomt dat een bestuurder ook in een ander schoolbestuur actief is. In totaal gaat het om tussen de 150 en 200 bestuurders. Dat wil nog niet zeggen dat twee schoolbesturen "samensmelten", of dat er sprake is van verschuiving van bevoegd gezag. Een volledige personele unie hebben we gevonden in 10 gevallen. Als we kijken naar jaarverslagen zijn er ongeveer 20 schoolbesturen die een personele unie expliciet noemen, als construct om bepaalde uitdagingen het hoofd te bieden. De belangrijkste redenen zijn het opvangen van krimp, het bewaken van de identiteit en het aanbieden van opvang, zorg en onderwijs. Soms gaat het om een voorstadium van een fusie of een verkenning. Expliciete vermeldingen van personele unies als vervanging van een misgelopen fusie, zijn we niet tegengekomen.

Relevant in dit verband is het bestaan van de governancecodes binnen de sectoren, die richtlijnen bevatten over het samengaan van meerdere bestuursfuncties bij verschillende schoolbesturen in hetzelfde voedingsgebied. De monitoringscommissies zijn in 2015 van start gegaan.

### Federatie

Voor samenwerking tussen onderwijsinstellingen kan men kiezen voor de mogelijkheid van een federatief samenwerkingsmodel. Onder een federatie wordt verstaan: samenwerking tussen besturen geïnstitutionaliseerd door middel van een speciaal voor dat doel opgerichte rechtspersoon. Dit kan dus een vereniging zijn, maar ook een stichting. Bij een federatie-vereniging blijven in beginsel de afzonderlijke leden-rechtspersonen autonoom. De federatie fungeert dan niet als bevoegd gezag of schoolbestuur. De federatie als zodanig is niet wettelijk omschreven. Een federatie kan juridisch vorm worden gegeven door een vereniging met leden-rechtspersonen (bevoegde gezagsorganen). Er ontstaat een lidmaatschapsverhouding tussen de leden en de



federatie. Dit kan ook de benaming hebben van een 'holdingconstructie,' echter de rechtsvorm van een holding is als zodanig niet geregeld in het BW, maar is in het algemeen juridisch vormgegeven in de stichting.

De term Federatie komt in 78 van de 704 PO-jaarverslagen meer dan 3 keer voor. Bij 67 jaarverslagen komt de term meer dan 5 keer voor. In veel gevallen is sprake van een samenwerking in kader van passend onderwijs. Analyse van de jaarverslagen in het VO laat zien dat er in totaal 14 jaarverslagen zijn over 2015 waarin de term voorkomt. Daarvan gaat het in 11 gevallen om toevallige vermeldingen zoals bestuurders die bij een andere organisatie werkzaam zijn. In 3 gevallen gaat het om een vermelding van een samenwerking binnen een breder federatief verband: RPO of passend onderwijs. In het handelsregister komt de term federatie in enkele gevallen voor onder de Vennootschapsnaam, zonder dat dit herkenbaar is in de naam van het Bevoegd gezag.

Uit de casuïstiek komt naar voren dat een federatie een relatief vrijblijvende samenwerkingsvorm is. Zo wordt het door enkele schoolbesturen ook beschouwd. Zij vinden het uitbreiden van een bestaande coöperatie risicovoller. Bij een federatie kan men makkelijker terugtreden.

We concluderen dat een federatievorm een relatief lichte vorm van samenwerking is, waarbij vaak veel scholen zijn aangesloten, die elk duidelijk herkenbaar het bevoegd gezag vormen.

### Coöperatie

De coöperatie is een vereniging die als coöperatie door middel van een notariële akte wordt opgericht. Een reden om voor een coöperatie te kiezen is de meervoudige rol die leden kunnen vervullen en een gevoel van eigenaarschap die een coöperatie impliceert. Medeverantwoordelijkheid krijgt zodoende een centralere rol toegedicht bij een coöperatie dan bij een federatie. In de statuten van de coöperatie moet worden aangegeven dat de vereniging in bepaalde stoffelijke behoeften van haar leden dient te voorzien. Met "stoffelijke behoeften" wordt bedoeld behoeften in economische zin. Daar valt ook het verstrekken van diensten onder. De intensiviteit van samenwerking wordt vastgelegd middels onderlinge afspraken.

In 704 jaarverslagen uit het PO, komt het woord coöperatie bij 39 jaarverslagen 3 of meer keer voor. Bij 9 jaarverslagen komt de term 6 keer of vaker voor. In één jaarverslag komt de term 37 keer voor. In 3 van de 9 gevallen gaat het om een coöperatie in het kader van passend onderwijs. Bij twee scholen gaat het om (dezelfde) coöperatie die bedoeld is om de identiteit van de aangesloten scholen te bewaken. Ook komen coöperaties voor als voorbereiding van een fusietraject (1x), en als "verbonden partij" (1x).

In 349 jaarverslagen uit het VO, komt de term coöperatie bij 79 jaarverslagen 1 of meer keer voor. In 17 gevallen waarin coöperatie 4 of meer keer voorkomt is er in 8 gevallen sprake van een samenwerkingsverband Passend Onderwijs. In 3 gevallen is de school onderdeel van dezelfde coöperatie. Enkele scholen kopen diensten in bij een coöperatie, die als centrale dienst fungeert op terrein van administratie en ICT. In één geval is sprake van de oprichting van een coöperatie met meerdere scholen voor gezamenlijke inkoop van leermiddelen en vraagarticulatie.

We concluderen dat de coöperatievorm in veel gevallen gekozen is als rechtsvorm voor samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Soms fungeert de coöperatie als een soort centrale dienst, zonder dat deze juridisch zo is ingesteld. Slechts in enkele gevallen is een coöperatie bedoeld als voorloper van een fusie.

De mate van intensiteit van de samenwerking kan binnen coöperaties variëren; ook hier geldt dat per geval een analyse zou moeten worden gemaakt over de taakstelling van de coöperatie, mate van samenwerking, zeggenschapsverhoudingen enzovoorts. Dit heeft tot gevolg dat het slechts beperkt mogelijk is uitspraken te doen over het risico van overheveling van bevoegd gezag.

Zowel bij een coöperatie als een federatie kan men met gewogen stemverhoudingen werken, maar uit de portretten komt het beeld naar voren dat men de federatie als een “losser” samenwerkingsverband beschouwt.

In het geval er gekozen wordt om per meerderheid van stemmen beslissingen te nemen, kan dit de verantwoordelijkheid van een bevoegd gezag aantasten. Enkele tekstfragmenten over coöperaties lijken te suggereren dat men daar voor kiest.

### Holding

Een holding is als zodanig niet geregeld in boek 2 BW dat het rechtspersonenrecht regelt. Juridisch wordt de holding veelal ingekleed door een stichting. De holding wordt echter wel apart benoemd in jaarverslagen.

De vorming van een holding wordt door schoolbesturen veelal gekozen als niet-vrijblijvende regierol ten aanzien van het onderwijsaanbod in een regio. Behoud van gelijkwaardigheid en identiteit staan naast inbedding van rechten en plichten in een holdingstructuur. De holdingstructuur gaat uit van een ‘moederorganisatie’ waaronder een aantal organisaties dan wel rechtspersonen ‘hangen’. Kenmerkend voor deze structuur is dat de moederorganisatie zeggenschap heeft over de dochterorganisaties. Waar in het bedrijfsleven deze zeggenschap veelal geregeld is door benoemingsrechten en aandelenbezit, is er bij een holdingstructuur in het onderwijs vaak sprake van een stichting van een nieuwe rechtspersoon. De onderliggende rechtspersonen worden vervolgens bestuurd door de nieuwe rechtspersoon. Er is dan strikt genomen geen sprake van een bestuurlijke fusie. Hoe de daadwerkelijke zeggenschap ligt, verschilt van geval tot geval.

In de jaarverslagen PO is in 17 jaarverslagen sprake van een relevante vermelding van holding (2,4% van onderzochte jaarverslagen). Uiteindelijk tellen we op basis van vermeldingen in jaarverslagen 6 holdings. Deze zijn onder te verdelen in 3 soorten:

- Een holding waaronder 2 of 3 stichtingen vallen. Eén stichting bevat het onderwijsdeel, de andere stichtingen bevatten privaat vermogen (steunstichting of anderszins). De overwegende zeggenschap ligt bij de onderwijstak en er is sprake van een “lege” holding zonder personeel of beslissingsbevoegdheid;
- Een holding waaronder onderwijs en opvang of andere voorzieningen apart zijn ondergebracht;
- Een holding met meerdere “vergelijkbare” scholen, waarbij men voorkeur heeft gegeven aan holding boven fusie.

In het VO zijn 349 jaarverslagen geanalyseerd. Daarbij komt de term holding in 20 jaarverslagen voor. In 12 gevallen gaat het om vermeldingen van nevenfuncties van bestuurders bij andere organisaties, en heeft de term niets te maken met de bestuursstructuur van de instelling zelf. De term komt voornamelijk voor in gevallen waarin sprake is van verbondenheid met een ROC. Het gaat om ROCs die een holdingstructuur kennen, waarbinnen publieke en private activiteiten gescheiden zijn. In één geval is sprake van ontvlechting van een holdingstructuur.

Vanuit de casuïstiek wordt het beeld bevestigd dat een holding een relatief zwaar construct is om een samenwerking vorm te geven. Veelal vindt een dergelijke vorming zijn aanleiding in een krimpend leerlingenbestand in de regio.

Bij een holdingconstructie kan de koepel(stichting) een dermate sterke bestuurlijke rol krijgen dat de onderliggende organisaties/rechtspersonen een deel van de autonomie inleveren. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als er besluitvorming plaatsvindt bij meerderheid van stemmen: degenen die het niet eens zijn met de beslissing worden in dat geval wel geacht het besluit uit te voeren. Op basis van de casuïstiek, en het feit dat veel holdings nog in planfase verkeren, kunnen we niet concluderen dat er nu al sprake is van een grote mate van inperking van bevoegdheden van betrokken bevoegde gezagsorganen. Dit moet per geval beoordeeld worden.

Wel constateren we dat een aantal schoolbesturen verkent of een holdingstructuur een goed alternatief is voor een fusie of andere vorm van bestuurlijke samenwerking.

### **Samenwerking met andere sectoren**

Een indicatie van de omvang van de samenwerking met andere sectoren krijgen we door te kijken naar nevenfuncties van bestuurders. Negen van de tien bestuurders in het funderend onderwijs hebben naast een bestuursfunctie in het onderwijs nog een of meerdere nevenfuncties in andere sectoren. In totaal zijn er 208 bestuurders die zowel in een onderwijsbestuur als in een kinderopvangorganisatie actief zijn.

Een doorgaande pedagogische ontwikkelingslijn wordt als belangrijke reden voor bestuurlijke samenwerking genoemd. Men kiest soms voor een holding en soms voor een personele unie. Schoolbesturen geven in de toelichting aan dat de verschillende cao's van onderwijs en opvang een bestuurlijke fusie in de weg staan, hoewel er voorbeelden zijn van fusies tussen onderwijs en kinderopvang waar men deze belemmeringen blijkbaar niet ervaart.

Er lijkt geen sprake te zijn van het verplaatsen van bevoegd gezag onder de betrokken organisaties, aangezien dit combinaties zijn met instellingen buiten de sector. Wel is het soms het geval dat het bevoegd gezag in het onderwijs er verantwoordelijkheden van buiten de sector bij krijgt.

### **Samenwerking op niveau voorzieningen**

Samenwerking op het niveau van voorzieningen vinden we terug op verschillende manieren:

- Samenwerking vo-mbo;
- Samenwerking meerdere scholen binnen één deelsector (havo, vwo, gymnasium);
- Samenwerking op één locatie (soms aangevuld met bedrijven);
- Uitbesteding van leerlingen.

Omdat er geen sprake is van een centrale registratie, is niet goed inzichtelijk te maken hoe vaak deze vorm van samenwerking voorkomt. Op basis van signalen, en een brede zoektocht via diverse bronnen, hebben we 25 voorbeelden gevonden waarbij sprake is van samenwerking op het niveau van voorzieningen plaatsvindt. Het gaat daarbij bijna uitsluitend om scholen in het vo. In totaal zijn er tussen de 50 en 60 vestigingen betrokken bij deze vormen van samenwerking.

Uit de casuïstiek komen vele voorbeelden naar voren van samenwerking op vestigingsniveau. Hierin wordt bevestigd dat de praktische redenen voor samenwerking, denk aan de bezettingsgraad van de lokalen, inkoop van materialen en uitwisseling van kennis, de boventoon voeren. Soms leidt dat ertoe dat scholen richting leerlingen en ouders zich als één school presenteren, versterkt door het benutten van één gemeenschappelijke locatie of gemeenschappelijke onderbouw van het vmbo. In die gevallen lijkt sprake van een bijna volledige fusie. Ook hier moet per geval bekeken worden hoe ver de samenwerking reikt, en of er sprake is van verandering van bevoegd gezag.

## Conclusies ten aanzien van aard en omvang bestuurlijke constructen

Op basis van dit onderzoek concluderen we dat schoolbesturen die op zoek zijn naar vormen van samenwerking, diverse alternatieven overwegen. Federaties en coöperaties kunnen als een soort geleidelijk groeimodel gebruikt worden, waarbij de samenwerking steeds inniger wordt. Volledige personele unies lijken soms bijna identiek aan een fusie, al kiest men soms ook bewust voor deze vorm om de scholen elk een eigen identiteit te laten behouden. Onuitgesproken blijft of men personele unies gebruikt om een fusietoets te ontlopen: wel ziet men het soms als een beheerste strategie voor het toegroeien naar een fusie.

Op basis van de voorbeelden die wij in de praktijk tegen zijn gekomen is het niet mogelijk om in algemene zin te concluderen dat een bepaald bestuurlijk construct een aanwijzing is voor het overhevelen van bevoegd gezag naar een ander, bovenbestuurlijk niveau. In de praktijk komen we holdings tegen die nauwelijks invloed hebben op de zeggenschap, en samenwerking op vestigingsniveau waarbij het voor ouders en leerlingen nauwelijks helder is dat er sprake is van verschillende scholen. Ook binnen de coöperatievorm en federatievorm zijn verschillende gradaties van bestuurlijk-juridische vervlechting en samenwerking, op verschillende terreinen, zichtbaar.

Globaal komen we de volgende gradaties tegen van samenwerking<sup>82</sup>:

1. Er is/likt sprake van een lichte vorm van samenwerking, waarbij er sprake is van afzonderlijke bevoegde gezagsorganen (rechtspersonen) en de individuele scholen duidelijk herkenbaar in stand worden gehouden door de afzonderlijke bevoegd gezagsorganen.
2. Er is/likt sprake van een inniger vorm van samenwerking, waarbij op deelgebieden beslissingen worden genomen door gezamenlijke afstemming door statutaire verbinding, of rechtspersoon.
3. Er is/likt sprake van een verschuiving van bevoegdheden naar een andere, of een overkoepelende rechtspersoon. Dit kan bijvoorbeeld zo zijn wanneer uit de statuten blijkt dat een koepelstichting verantwoordelijk is voor de instandhouding van scholen en de verschillende rechtspersonen.
4. Er is/likt sprake van de vorming een "nieuwe" onderwijsorganisatie, waarbij men kiest voor een gemeenschappelijke uitstraling, om voldoende kritieke massa te kunnen behouden voor de instandhouding van specifieke opleidingen in krimpgebieden. De achterliggende juridische structuur wordt daarbij lang niet altijd aangepast.
5. Er is/ lijkt sprake van vergaande vormen van samenwerking met andere "branchevreemde" organisaties, soms ondergebracht in een holdingstructuur.

Hoewel er vanuit de richtlijnen voor de jaarverslaggeving eisen gesteld worden aan het vermelden van nevenfuncties van bestuurders, en het vermelden van "verbonden partijen", zijn de meeste voorbeelden van bestuurlijke samenwerking niet eenduidig af te lezen uit jaarverslagen en registratiebestanden. Dat maakt het voor buitenstaanders moeilijk te beoordelen in welke gradaties een schoolbestuur samenwerkt met andere besturen, in hoeverre rechtspersonen verbonden zijn met andere rechtspersonen. Daardoor is ook niet altijd duidelijk in hoeverre het bevoegd gezag ook daadwerkelijk volledig autonoom gezag over bijvoorbeeld personeelsbeleid, inkoop van materieel enzovoorts, uit kan oefenen.

Daarbij past wel de kanttekening dat het aantal gevallen waarin men alternatieve vormen van bestuurlijke samenwerking aangaat, vooralsnog beperkt is.

<sup>82</sup> Deze typologie is een eerste aanzet, en kan mogelijk op basis van nieuwe voorbeelden nog verder worden aangevuld en verfijnd. In de praktijken komen we ook enkele mengvormen en/of een stapeling van typen tegen.

### 9.3 Beleidsanalyse

Bovenbestuurlijke constructen komen in andere maatschappelijke sectoren, zoals woningbouw, zorg en kinderopvang ook voor. Soms wordt daarbij in een bepaald verband ook samengewerkt met een partner uit het (speciaal) onderwijs<sup>83</sup>.

In sectoren zoals woningbouw en zorg is samenwerking in bovenbestuurlijke zin geconditioneerd door de toepassing mededingingswetgeving en via toezicht door autoriteiten zoals NZA en AW. De achtergrond voor het reguleren van het aangaan van verbindingen heeft enerzijds te maken met het controleren van de markt (mededinging), anderzijds hebben de ontwikkelingen in de zorg, maar ook de woningbouw een specifieke historische context (en incidenten zoals Rochdale, Philadelphia enz).

De toepassing van de mededingingswetgeving in de zorg hangt samen met het zijn van onderneming. Net zoals in het onderwijs willen zorginstellingen (bestuurlijke) samenwerken vanwege verschillende redenen (gezamenlijke oprichting van een gespecialiseerde kliniek, een samenwerking op het gebied van inkoop en/of ondersteunende diensten of zelfs een vergaande medisch inhoudelijke en bestuurlijke samenwerking tussen instellingen). De juridische constructen lopen uiteen van een enkel contract, tot een joint venture en (via een rechtspersoon zoals een B.V., coöperatie of stichting) waarin gezamenlijk wordt deelgenomen en/of waarover gezamenlijk zeggenschap wordt verkregen, tot volledige (bestuurlijke) fusie. Afhankelijk van de wijze van (zelfstandig) opereren is ook mededingingstoezicht van toepassing.

De ontwikkelingen voor wat betreft regulering van fusies of bestuurlijke verbindingen in de zorg en de woningbouw kennen zekere parallellen met het onderwijs. Schaalvergroting, incidenten in bestuurlijke en financiële zin vormen de aanleiding tot nadere regulering. Ook in sommige instrumenten, zoals een concentratie-effecttoets- of fusie-effecttoets zijn zekere overeenkomsten te zien.

Een belangrijk verschil is echter dat, anders dan de zorg en woningcorporaties onderwijsinstellingen geen ondernemingen zijn, en dat dus kaders rond b.v. kartelverbod niet van toepassing zijn. Het begrip en de samenhang met het zijn van onderneming, loopt niet samen met rechtspersoon. Dit maakt dat er in die sectoren dus ook een andere aanvliegroute dan benadering in de vraagstelling van dit onderzoek (dat in principe wel uitgaat van samenwerking tussen rechtspersonen).

Voor zover het gaat om regelgeving vanuit Sociale Zaken in het kader van de kinderopvang is vast te stellen dat er in het kader van het aangaan van bestuurlijke constructen ( met onderwijsinstellingen) geen belemmering vanuit de wet Wkpp, wel moeten geldstromen gescheiden worden, en zijn er registratie eisen.

Of genoemde kaders dus tot voorbeeld kunnen strekken voor het onderwijsveld is dus maar de vraag, omdat een en ander is ingebed in een context waarin ondernemingen functioneren (zorg) of een specifieke context kennen zoals woningbouwcorporaties. Meest restrictief lijkt de regelgeving voor de woningcorporaties; de goedkeuringsoptie, of nog strenger: verbod tot het aangaan van verbindingen en stevige verplichting vanuit governancecode. Een belangrijk element daarbij is ook de achterliggende vraag: welk motief wordt getoetst bij het aangaan van (boven)bestuurlijke verbindingen, welk risico beoogt de wetgever af te dekken? Zo is b.v. bij de woningcorporaties een belangrijk element het voorkomen van weglek van bekostiging naar private activiteiten en

<sup>83</sup> Een voorbeeld is Kentalis waarbij zorg voor doven wordt gecombineerd met onderwijs aan doven. Zie het organogram: [http://www.kentalis.nl/Kentalis\\_C02/ShowDocument.asp?OriginCode=H&OriginComID=1&OriginModID=6065&OriginItemD=0&CustID=785&ComID=1&DocID=525&Ext=.pdf](http://www.kentalis.nl/Kentalis_C02/ShowDocument.asp?OriginCode=H&OriginComID=1&OriginModID=6065&OriginItemD=0&CustID=785&ComID=1&DocID=525&Ext=.pdf)

ondernemingen. Een overweging is in te zetten op een zekere mate van zelfregulering, zoals in de woningcorporatiesector het hanteren van een verbindingenstatuut. Dit statuut behelst een afwegingskader voor het aangaan van verbindingen, en brengt de doelen, risico's en kansen in kaart. Het dient ook als verantwoordingsinstrument richting stakeholders.

# Bijlage A Bevindingen analyses jaarverslagen

## Personele unie

Tabel 0.1 Vermeldingen van "personele unie" in jaarverslagen PO

Nummer	# treffers	Instelling	Situatie	Fase
7895	20	Onderwijsgroep Spoenk	Onderwijsgroep Spoenk is in een personele unie verenigd met Stichting Fluvium (gemeenten Geldermalsen en Neerijnen) en de Stichting Peuterspeelzalen Gemeente Geldermalsen	Gerealiseerd
7841	13	Stichting Fluvium	idem	Gerealiseerd
7584	6	Stichting Katholiek Basisonderwijs Goirle	Personele unie als voorportaal voor fusie	Verkennde fase
7708	4	Stichting ISOB en Stichting Freinetschool	Twee stichtingen vormen volledige personele unie	Gerealiseerd
7778	4	SPOOR	Twee stichtingen verkennen personele unie	Verkennde fase
7991	4	Stichting openbaar primair en speciaal onderwijs Purmerend te Purmerend (OPSO)	Twee stichtingen verkennen personele unie	Verkennde fase
7642	2	Stichting Heliomare Onderwijs te Wijk aan Zee	Twee stichtingen: een voor zorg en een voor speciaal onderwijs	Gerealiseerd
7671	2	Vereniging voor Gereformeerd Primair Onderwijs HAAL te Leusden	SVBO, VGPO HAAL en de gereformeerde schoolvereniging Veluwe Plus vormen personele unie op bestuurlijk niveau	Gerealiseerd
7713	2	Stichting Scholengemeenschap voor Speciaal en Voortgezet Speciaal Onderwijs De Brouwerij	Aansluiting bij bestaande personele unie van twee cluster 3 scholen	Intentieverklaring
7781	2	Stichting Surplus	Twee stichtingen vormen volledige personele unie	Gerealiseerd
7951	2	Stichting Markant	Twee stichtingen vormen personele unie	Gerealiseerd
10131	1	Sine Limite, Coöperatie Passend Onderwijs Deventer U.A. te Deventer	Betreft Passend Onderwijs	Gerealiseerd
7562	1	Stichting Zonnehuizen Onderwijs, Internetzo	Personele unie tussen overkoepelende stichting en onderwijstak.	Gerealiseerd
7598	1	Entréa Onderwijs	Personele unie tussen moeder en dochterorganisatie	Gerealiseerd
7635	1	Stichting voor Christelijk	Verkenning naar mogelijke	Verkennde fase

Nummer	# treffers	Instelling	Situatie	Fase
		Basisonderwijs in de gemeente Dongeradeel	personele unie	
7648	1	Stichting voor Katholiek en Openbaar Primair Onderwijs Schijndel	Betreft Passend Onderwijs	Gerealiseerd
7660	1	Veluwe Plus	SVBO, VGPO HAAL en de gereformeerde schoolvereniging Veluwe Plus vormen personele unie op bestuurlijk niveau	Gerealiseerd
7677	1	Stichting Katholiek Onderwijs Drenthe te Emmen	Twee stichtingen vormen personele unie, echter zonder meerderheid van stemmen	Gerealiseerd
7715	1	Stichting Primair Onderwijs Deurne - Asten - Someren te Asten	Binnen één stichting gaat men koppels van scholen vormen die personele unie vormen	Verkenkende fase
7730	1	Stichting Orthopedagogisch instituut Deventer en omgeving	Twee stichtingen vormen personele unie	Gerealiseerd
7780	1	Stichting Speciaal (basis) onderwijs Rijnstreek te Alphen aan den Rijn	Personele unie tussen groter schoolbestuur met meer dan 50 scholen en eenpitter.	Gerealiseerd
7794	1	Stichting De Korenburg te Winterswijk	Personele unie tussen basisscholen en één school voor speciaal onderwijs	Gerealiseerd
7860	1	Stichting Opmaat	Personele unie met kinderopvangorganisatie	Verkenkende fase
7875	1	Stichting LSG Rentray Onderwijs	Personele unie tussen overkoepelende stichting en onderwijstak.	Gerealiseerd

**Tabel 0.2 Vermeldingen van personele unie in VO-jaarverslagen**

Nummer	# treffers	Instelling	Situatie	Fase
8921	9	Stichting voor Christelijk Praktijkonderwijs in N.O.	Het Dockinga College maakt onderdeel uit van de Personele Unie met de JJ Boumanschool te Dokkum en de Inspecteur Boelensschool op Schiermonnikoog.	Gerealiseerd
8988	7	Stichting IBS	Idem	Gerealiseerd
9011	5	Dockinga College	idem	Gerealiseerd
9086	2	Stichting Vrijescholen Zuidwest Nederland en de stichting De Vrije School Den Haag	Sinds 1 juli 2010 vormden de Raad van Toezicht en de bestuurder van de Stichting ZWN reeds een personele unie met de	Gerealiseerd



Nummer	# treffers	Instelling	Situatie	Fase
			Stichting Vrije School Den Haag (VSDH), hetgeen statutair was vastgelegd voor de beide stichtingen.	
8890	1	Amsterdams Lyceum	Personele unie met twee stichtingen: beide nauw verbonden met de school.	Gerealiseerd
8969	1	Stichting Werkplaats Kindergemeenschap en Stichting tot de Vrije Persoonlijke Ontwikkeling te Bilthoven	Het toezichhoudend bestuur van de Stichting Werkplaats Kindergemeenschap vormt een personele unie met het bestuur van de Stichting tot Bevordering der Vrije Persoonlijke Ontwikkeling.	Gerealiseerd

## Coöperatie

Tabel 0.3 Vermeldingen van Coöperatie in PO-jaarverslagen

Nummer	# treffers	Instelling	Situatie
10131	37	Sine Limite, Coöperatie Passend Onderwijs Deventer U.A. te Deventer	Samenwerkingsverband 39 scholen voor passend onderwijs"
7558	10	Stichting voor Christelijk Basisonderwijs op Reformatorische Grondslag voor Katwijk aan Zee e.o.	Aangesloten bij Coöperatief Verband van Christelijke Scholen op Gereformeerde Grondslag regio Zuid-West Nederland W.A.
10037	8	Stichting Leerlingzorg Primair Onderwijs Almere te Almere	Passend Onderwijs
7597	8	Breedsaam	Alle schoolbesturen in Breda hebben coöperatie opgericht voor doordecentralisatie huisvesting
7928	7	Ds. Gisbertus Voetiusschool	Aangesloten bij Coöperatief Verband van Christelijke Scholen op Gereformeerde Grondslag regio Zuid-West Nederland W.A. D
10194	6	Stichting Regionaal Expertise Centrum Midden / Zuid - West Nederland	Passend Onderwijs
7717	6	Optimus Primair Onderwijs Cuijk/ Primair Stichting Katholiek Onderwijs	Verkenning van bestuurlijke samenwerking tussen Primair SKO en het NUTsonderwijs Oss met een beoogde samensmelting op 1 januari 2016. Men werkt al samen in de coöperatieve Mosagroep.
7756	6	MosaLira Stichting voor leren, onderwijs en opvoeding	Coöperatieve vereniging United World College Coöperatie Maastricht U.A. is verbonden partij. Vanaf boekjaar 2014 worden de cijfers niet meer opgenomen in de boeken van

Nummer	# treffers	Instelling	Situatie
			MosaLira.
7842	6	Katholieke Stichting voor Basisonderwijs Silvolde	Gaat over coöperatieve leervormen

**Tabel 0.4 VO-jaarverslagen waarin de term Coöperatie meerdere keren voorkomt**

Nummer	# treffers	Instelling	Situatie
8877	60	Coöperatie VO-22-02 UA te Emmen/ Coöperatie Samenwerkingsverband Zuidoost-Drenthe	Betreft samenwerking passend onderwijs
8832	32	Coöperatie Regionaal Samenwerkingsverband passend onderwijs VO Goeree-Overflakkee U.A. te Goeree-Overflakkee	Betreft samenwerking passend onderwijs
9047	21	Aeres Groep	Betreft vermelding Coöperatief veredelingsbedrijf
8883	15	Coöperatief Samenwerkingsverband Passend Onderwijs VO Zaanstreek u.a.	Betreft samenwerking passend onderwijs
8860	11	Qinas - Coöperatie samenwerkende schoolbesturen in het Gooi U.A	Betreft samenwerking passend onderwijs
8815	8	Stichting voor Openbaar Voortgezet Onderwijs in Noordwest-Friesland	Participatie in breder verband met Pompeblèd Coöperatie
8865	7	Stichting Leerlingzorg Almere Voortgezet Onderwijs	Passend onderwijs
9012	6	Christelijk Voortgezet Onderwijs in Zuidwest-Fryslân	Participatie in breder verband met Pompeblèd Coöperatie
8774	4	Stichting Openbare Scholen Groep Sevenwolden te Heerenveen	Verbonden partij is een coöperatie
8890	4	Amsterdams Lyceum	Centrale dienst was coöperatie
8751	4	Stellingwerf College	Participatie in breder verband met Pompeblèd Coöperatie
8908	4	Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Noordoost -Veluwe/ De RSG	Betreft samenwerking passend onderwijs
8965	4	Stichting Voortgezet Onderwijs Sliedrecht e.o.	Verbinding met Coöperatie KIEN
8752	4	Hondsrug	Coöperatie Learntoo: vraagarticulatie meerdere scholen t.a.v. gepersonaliseerd leren
9003	4	Vereniging voor Christelijk	Verbinding met Coöperatie KIEN

Nummer	# treffers	Instelling	Situatie
		Voortgezet Onderwijs voor West-Brabant	
9038	4	Stichting voor Protestants Christelijk Voortgezet Onderwijs te Huizen	Betreft samenwerking passend onderwijs

## Holding

**Tabel 0.5 Aantal vermeldingen van Holding in jaarverslagen PO (n=704).**

Nummer	# treffers	Instelling	Situatie	Fase
7741	34	Stichting Onderwijsgroep Punt Speciaal	Holdingstichting met Onderwijsgroep, speciaal onderwijs en arbeidsvoorbereiding	Gerealiseerd
7827	34	Stichting Onderwijsgroep Punt Speciaal	Holdingstichting	Gerealiseerd
10191	15	Stichting Onderwijsgroep Punt Speciaal	Holdingstichting	Gerealiseerd
7698	8	De Waard	De christelijke scholengroep De Waard maakt onderdeel uit van de Stichting Holding De Waard.	Gerealiseerd
7680	7	Noventa	Holding vereniging met bestuur en ledenraad, met daaronder Stichting Noventa Onderwijs en Steunstichting Noventa voor beheer private vermogen.	Gerealiseerd
7907	3	Stichting openbaar primair onderwijs Skarsterlan	Verkenning naar holdingstructuur: voorkeur holding boven fusie	Verkenning
7595	2	Stichting Onderwijs en Opvang Gemeente Uden	Een holding (StOOGU = Stichting Onderwijs en Opvang Gemeente Uden) overkoepelt enerzijds de SKOGU waaronder onderwijs vorm krijgt en anderzijds NOA bv (Niet Onderwijs Activiteiten bv) waaronder Opvang vorm krijgt.	Gerealiseerd
7744	2	Stichting Un1ek	Stichting Un1ek met daaronder onderwijs en opvang. Opvang heeft weer een onderliggende poot in de vorm van holding. Daaronder vier bv's en een stichting.	Gerealiseerd
7749	2	Vereniging voor PCO in Z-O Groningen	Verkenning naar holdingstructuur om krimp op te vangen	Verkenning
7562	1	Intermetzo Onderwijs	Men spreekt van holdingbrede afspraken.	Onduidelijk
7637	1	Protestants Christelijk Onderwijs	Besluit om geen fusie of holding te	Haalbaarheid

Nummer	# treffers	Instelling	Situatie	Fase
		te Tholen en omstreken	vormen	onderzoek geweest
7732	1	Stichting De Tjongerwerven Christelijk Primair Onderwijs te Gemeente Ooststellingwerf	Onderzoek naar vorming holding	Verkenning
7850	1	Stichting Openbaar Scholennetwerk De Bas	Besluit genomen om holding te vormen met Primus	Intentie
7861	1	Stichting Openbaar Onderwijs Oost Groningen	Toezichthouders zijn geïnformeerd over een holdingconstructie	Onduidelijk
7875	1	Intermetzo Zonnehuizen Onderwijs	Men spreekt van holdingbrede afspraken.	Onduidelijk
7883	1	Stichting Christelijk Primair Onderwijs Scholen Nieuwleusen	Holding met daaronder drie stichtingen. Vermogensbeheer en steunstichting los van onderwijstak.	Gerealiseerd
7910	1	Stichting Scholengroep OPRON te Veendam	Verkenning naar holdingstructuur	Verkenning

**Tabel 0.6 VO-Jaarverslagen waarin "holding" wordt genoemd**

Nummer	# treffers	Instelling	Situatie
9047	30	Stichting Aeres Groep: Groenhorst College	Holding met meerdere activiteiten waaronder commerciële activiteiten. Binnen de stichting Aeres Groep worden alle onderwijseenheden geëxploiteerd alsmede de daarbij behorende gronden en gebouwen
9077	7	ROC Rivior	Sprake van Holding bv met dochters. Er is sprake van een fiscale eenheid tussen Holding en dochters.
9059	2	Stichting voor Christelijk Voortgezet Onderwijs te Heerde	Stichting Holding voor Christelijk Voortgezet Onderwijs wordt genoemd als Verbonden partij. 0% deelname en 0% consolidatie.
8743	1	Ichtus College	Holding van Landstede die ontvlecht wordt. Het college van bestuur wil de holding in omvang terugbrengen door de niet-onderwijsactiviteiten uit de holding te verwijderen. Deze niet-onderwijsactiviteiten zullen door samenwerking in een netwerk of in netwerken worden gerealiseerd.
8744	1	Agnieten College/ De Boog	Holding van Landstede die ontvlecht wordt
9053	1	Vechtdal College	Holding van Landstede die ontvlecht wordt
9075	1	Chr VMBO Harderwijk	Holding van Landstede die ontvlecht wordt
8979	1	Stichting Marnix College Ede	CvB is bevoegd gezag. "De Stichting Marnix College valt onder het groepshoofd Stichting Holding Marnix College".

## Bijlage B Scholen met bestuurlijke verbindingen

### Toelichting

Veel bestuurders in het onderwijs hebben nevenfuncties in andere organisaties. Om mogelijke personele unies te ontdekken is gezocht naar bestuurders die één of meer bestuursfuncties hebben bij andere bevoegde gezagsorganen.

Onderstaande lijst laat zien bij welke schoolbesturen bestuurders actief zijn die ook in een ander bestuur een rol hebben. Er is daarbij géén onderscheid gemaakt naar bestuurdersrol: het kunnen dus ook bestuurders zijn die in een ander schoolbestuur toezichthouder zijn.

Gemarkeerd zijn de scholen die ook voorkomen in de lijst met cases.

KvK	Organisationname	BG
<b>010800960000</b>	<b>Stichting OSG Singelland, scholengemeenschap voor openbaar voortgezet onderwijs in Smallerland en omgeving.</b>	<b>13586</b>
011024890000	Stichting RSG Magister Alvinus	41442
011113310000	Stichting Openbaar Scholennetwerk De Basis Heerenveen	41573
011230180000	Stichting Burgemeester Harmsmaschool, school voor openbaar voortgezet onderwijs	41752
011232700000	Stichting Openbaar Primair Onderwijs Furore	41735
011232900000	Stichting Openbaar Onderwijs Smallerland	13839
011328980000	Stichting PRIMO-Opsterland	41806
011405060000	Stichting Proloog Primair Openbaar Onderwijs Leeuwarden	41850
011409320000	Stichting Samenwerkingsbestuur primair onderwijs 'Gearhing'	41856
<b>011682660000</b>	<b>Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Vlagtwedde</b>	<b>42508</b>
<b>020666300000</b>	<b>Stichting rsg de Borgen</b>	<b>41143</b>
<b>020777430000</b>	<b>Stichting Dollard College</b>	<b>41320</b>
020908460000	Stichting Penta Primair	41571
040647710000	Stichting Roelof van Echten	41271
040650810000	Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Hoogeveen	13737
040684420000	Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Noord- en Midden-Drenthe	13273
<b>040747940003</b>	<b>Stichting Hondsrug College</b>	<b>41509</b>
040785410000	Stichting Viviani	41551
040837670030	Onderwijsstichting ARCADE	41630
040840160000	Stichting Onderwijsgroep Zuidwest-Drenthe	41636
040885320000	Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Coevorden, Hardenberg en omstreken	41737
050646440000	Federatie van Prot. Chr. scholen op gg regio Veluwezoom en IJsselstreek	84579
<b>050740110000</b>	<b>Stichting Ichthus College</b>	<b>41429</b>
050763980000	Stichting Cambium	41473
<b>050836590000</b>	<b>Stichting Primair Christelijk Onderwijs Nieuwleusen</b>	<b>41651</b>
081579630004	Stichting EduCare, Protestants Christelijk Speciaal Onderwijs te Harderwijk e.o.	41671
081664690000	Vereniging voor Protestants Christelijk Onderwijs te Hasselt	41343
081779140000	Stichting OSG Hengelo	41824

KvK	Organisationname	BG
082264030000	Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Noordoost-Veluwe	42529
090986520000	Stichting AOC Oost-Nederland	40979
091140840000	Stichting Samenwerkingsschool Praktijkonderwijs Oost-Achterhoek	41236
110439880000	Stichting R.K. Onderwijs Bommelerwaard	41090
110455150000	Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Tiel	41152
<b>110547440000</b>	<b>Stichting Samenwerkingsbestuur Primair Onderwijs Maas &amp; Waal</b>	<b>41340</b>
110563720000	LOGOS Stichting voor Protestants Christelijk Onderwijs	41396
110631290000	Stichting Fluvium; Stichting voor openbaar basisonderwijs Geldermalsen-Neerijnen	41561
110657200000	Stichting speciaal basis- en praktijkonderwijs Zaltbommel	41622
120498960000	Stichting 'AKKOORD!' primair openbaar	41398
120688550000	Stichting Swalm & Roer voor Onderwijs en Opvoeding	41692
140835680000	Innovo, Stichting voor Katholiek Onderwijs	41506
171095300000	Ds. Pierson Stichting voor Voortgezet Onderwijs	41070
171279480011	Primair, Stg. Kath. Onderwijs	41228
171608750000	Stichting Invitare Openbaar Onderwijs	41443
172138120000	Stichting Algemeen Toegankelijk Onderwijs 's-Hertogenbosch en omstreken	41672
<b>172346960000</b>	<b>Stichting PlatOO bestuur voor openbaar en algemeen toegankelijk onderwijs</b>	<b>41860</b>
172355490000	Stichting Primair en voortgezet onderwijs Zuid-Nederland	41840
180505630000	Stichting Tangent, Palet van basisscholen en peuterspeelzalen	40971
180856960000	Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Tilburg	41623
201160290000	Stichting Openbaar Basisonderwijs West-Brabant	41471
201229370000	Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Roosendaal	41587
201353470000	Stichting De Waarden	41782
201355290000	Stichting Facetscholen voor openbaar primair onderwijs	41669
201365910000	Stichting Samen Onderwijs Maken (SOM)	41778
201475560000	Stichting Islamitisch Primair Onderwijs	41863
201518920000	Stichting Markant Onderwijs	41869
220439100000	Stichting Scholengroep Pontes	41161
220531280000	Stichting Christelijk Voortgezet Onderwijs Zeeland	41403
220594190000	Stichting OBASE (Openbaar Primair Onderwijs Schouwen-Duiveland)	41557
220597520000	Alpha Scholengroep, Stichting voor Christelijk onderwijs in Zuid-Beveland	41582
242887210000	Stichting voor Interconfessioneel en Algemeen Bijzonder voortgezet onderwijs te Rotterdam e.o.	41071
<b>243498080000</b>	<b>Stichting voor Openbaar Onderwijs in Dordrecht</b>	<b>41397</b>
243498780000	Stichting Onderwijs Pr1mair	41401
<b>243507780000</b>	<b>Stichting Vrije Scholen Regio Rotterdam</b>	<b>61960</b>
243540040000	Stichting Specialisten in Passend Onderwijs	41417
243641630000	Stichting voor Praktijkonderwijs-OPDC Dordrecht	41466
243740060000	Stichting 'Openbaar Primair Onderwijs Dordrecht'	41518
243799440000	Stichting Wijzer in onderwijs	41535
243846720000	Stichting voor Openbaar Primair Onderwijs Capelle aan den IJssel en Krimpen aan den IJssel	41545
<b>243872400000</b>	<b>Stichting Openbare Scholengroep Vlaardingen Schiedam (OSVS)</b>	<b>41568</b>
243875490000	'Stichting Onderwijsgroep PRIMOVpr' stichting voor Openbaar Primair Onderwijs Voorne-Putten en Regio	41570
243911130000	St.Galilëi,O.V.O.Voorne-Putten	41594

KvK	Organisationname	BG
244174860000	Stichting Onderwijsgroep Zuid-Hollandse Waarden	42709
272595260000	Stichting Scholengroep Den Haag Zuid-West	41402
273628160001	Stichting Stedelijk Gymnasium Leiden	42505
280819490000	Stichting Praktijkonderwijs Leiden en omstreken	41163
<b>302325350000</b>	<b>Stichting Onderwijsgroep SPOENK</b>	<b>41691</b>
302490280000	Stichting Scholen met de Bijbel in de Betuwe, christelijk primair onderwijs op gereformeerde grondslag	41827
302501550000	Stichting Openbare Scholen Groep Schoonoord (OSG Schoonoord)	41859
302502040000	Stichting Cambium College voor openbaar voortgezet onderwijs	41864
302503210000	Stichting Openbaar Onderwijs Houten	41866
302555920000	Stichting Samenwerkend Voortgezet Onderwijs Houten/Nieuwegein	41877
302555920000	Stichting Samenwerkend Voortgezet Onderwijs Houten/Nieuwegein	41877
302725970000	Stichting Anna van Rijn College	41890
302740390000	Stichting Voortgezet Onderwijs De Vechtstreek	41897
321370600000	Stichting Openbaar Basis Onderwijs Dronten	41813
321436320000	Stichting Interconfessioneel Basisonderwijs Zeewolde	42523
341025190000	Onderwijsstichting Zelfstandige Gymnasia	13556
341055600000	Iris, Stichting voor Christelijk Voortgezet Onderwijs	41021
<b>341057400000</b>	<b>ASKO, Amsterdamse Stichting voor Katholiek, Protestants-christelijk en Interconfessioneel onderwijs</b>	<b>41023</b>
341077340000	Stichting Openbaar Primair Onderwijs Haarlemmermeer	13622
341462520000	Vereniging voor Protestants Christelijk Onderwijs 'De Basis'	41245
341494200000	Agora, Stichting voor Bijzonder Primair Onderwijs in de Zaanstreek	41251
342385960000	AmstelWijs, stichting voor openbaar primair onderwijs	41580
343175700000	Stichting Spaarnesant	41853
343191800000	Stichting Algemene Bijzondere Scholengroep Amsterdam	41857
343922120000	Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Amstelveen	42530
370826600000	Stichting Regionale Scholengemeenschap Enkhuizen	13278
<b>370835680001</b>	<b>Intergemeentelijke Stichting Openbaar Basisonderwijs</b>	<b>41191</b>
370872970000	Stichting Openbaar Onderwijs Present	13662
370971080000	Stichting Vrijescholen Ithaka	41296
371092760000	ALLURE, Stichting voor openbaar primair onderwijs	41421
371373460000	Stichting Talent, Openbaar Basisonderwijs Hoorn	41772
371534380000	Stichting Atlas College	41883
371592220000	Stichting Ronduit	42514
400049320000	Stichting Lauwers College	31231
400049530000	Stichting voor Christelijk Voortgezet Onderwijs voor de regio Oost Friesland	40078
<b>400505100000</b>	<b>Stichting voor Christelijk Voortgezet Onderwijs in Zuid-West Fryslân</b>	<b>40075</b>
400387150000	Stichting voor PC/RK Voortgezet Onderwijs Ubbo Emmius	40365
400450580000	Vereniging voor Primair Christelijk Onderwijs Hoogeveen (PricoH)	69877
400457340005	Stichting voor Protestants Christelijk Basis Onderwijs Meppel	50195
400591930000	Vereniging tot Stichting en Instandhouding van Scholen met de Bijbel te Staphorst	29056
400597530000	Stichting voor Christelijk Primair Onderwijs	52274
400598130000	Vereniging tot het verstrekken van basisonderwijs op Gereformeerde Grondslag te Genemuiden	24195
400602690000	Stichting Gereformeerd Voortgezet Onderwijs Oost-Nederland	43837
400605270001	Stichting Aquila, Stichting voor Christelijk Speciaal Onderwijs regio Ommen	62181

KvK	Organisationname	BG
400622960000	Gereformeerde Schoolvereniging Prof. Dr. S. Greijdanus	41168
400625580000	Stichting Vechtdal College	40722
400941770000	Vereniging tot Stichting en Instandhouding van Scholen op Gereformeerde Grondslag te Wezep	23948
400943420000	Vereniging tot het Verstrekken van Kleuter- en Basisonderwijs op Gereformeerde Grondslag te Nunspeet	23883
401021380000	Vereniging voor Voortgezet Onderwijs op Reformatorische Grondslag voor Apeldoorn en omstreken	84021
401021380000	Vereniging voor Voortgezet Onderwijs op Reformatorische Grondslag voor Apeldoorn en omstreken	84021
401021850001	Vereniging tot het Verstrekken van Onderwijs op Gereformeerde Grondslag te Teuge	45722
401051530000	Vereniging voor Protestants Christelijk Voortgezet Onderwijs op de Noord-West Veluwe	42575
402711970000	Vereniging tot Stichting en Instandhouding van Scholen met den Bijbel voor de Gemeenten Capelle (N.B.) en Vrijhoeve-Capelle (N.B.)	83201
402712150000	Vereniging voor Christelijk Nationaal schoolonderwijs Giessen/Rijswijk	24546
402722210000	Stichting voor Praktijkonderwijs in De Langstraat	30827
<b>403096020001</b>	<b>Vereniging tot het verstrekken van Onderwijs op Gereformeerde grondslag te Borssele</b>	<b>31890</b>
403096290001	Vereniging voor Basisonderwijs op Gereformeerde Grondslag te Tholen	25833
403214950002	Vereniging voor Christelijk Basisonderwijs Trijade	60049
403215080000	Vereniging tot het Verstrekken van Christelijk Onderwijs op Reformatorische Grondslag te Zwijndrecht	43175
403215440000	'Vereniging voor Christelijk Voortgezet Onderwijs op Reformatorische grondslag te Gorinchem'	42556
<b>403217450000</b>	<b>Vereniging 'Eben Haëzer' voor Christelijk Schoolonderwijs te Leerbroek</b>	<b>33034</b>
403217780000	Vereniging tot Stichting en Instandhouding van een School met de Bijbel te Nieuw-Beijerland	37857
403236030000	Vereniging voor Christelijk Onderwijs op Reformatorische Grondslag in de Hoeksche Waard	30133
403240530000	Vereniging voor Christelijk Voortgezet Onderwijs Alblasserwaard West	30783
403249150000	Vereniging Christelijk Onderwijs Sliedrecht	40777
403410890002	Vereniging tot het Verstrekken van Onderwijs op Gereformeerde Grondslag	21478
403420020000	Rotterdamse Vereniging voor Katholiek Onderwijs	24597
403420870000	Vereniging voor Christelijk Voortgezet Onderwijs te Rotterdam en omgeving	20151
404070370000	Stichting School met de Bijbel	34932
404126510000	Stichting Basisschool Wonnebald	61960
404452030005	Stichting Protestants-Christelijk Basisonderwijs te Leiderdorp	41316
404761130000	'Stichting De Zeister Vrije School'.	98489
404779500000	Vereniging voor Christelijk Onderwijs op Reformatorische Grondslag	59516
405314130001	Stichting Media Amsterdam	67107
405315950000	Amsterdamse Schoolvereniging voor Opvoeding en Onderwijs 'A.S.V.O.'	20970
406342430000	Stichting Kopwerk	79874
406563460000	Stichting Berechja College	40320
410034980000	Stichting voor Christelijk Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie Friesland/Flevoland	60322
410043510000	Stichting voor Algemeen Voortgezet Onderwijs, Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie	40838



KvK	Organisationname	BG
<b>410119470001</b>	<b>Stichting Agrarisch Opleidingscentrum Terra</b>	<b>31108</b>
410134790000	Stichting voor Christelijk Speciaal Onderwijs Groningen	40851
410154410000	Stichting Fidarda	45000
410207010000	Stichting Katholiek Onderwijs Drenthe	40999
410239920000	Stichting Katholiek Onderwijs Zeewolde	30357
410243600000	Stichting voor Christelijk (Speciaal) Voortgezet Onderwijs op Reformatorische grondslag	31157
410246250000	Stichting AOC de Groene Welle	40097
410308280000	Stichting Het Assink Lyceum	40310
410428780000	Stichting Katholiek Onderwijs Flevoland-Veluwe	40950
410472890000	Stichting voor Protestants-Christelijk Voortgezet Onderwijs voor de Gemeente Barneveld en omgeving	42356
410536070000	Samenwerkingsstichting Voortgezet Onderwijs Overbetuwe, Arnhem en Liemers	13554
410553640001	Stichting Conexus	29810
410556810001	'Stichting OEVERWAL', stichting voor katholiek, protestants-christelijk en openbaar primair onderwijs	43487
410559310001	St. Augustinus Stichting	70396
410560360001	Samenwerkingsstichting Kans & Kleur	38001
410591900000	Stichting Hervormd Onderwijs Kesteren	41827
410604150000	Stichting voor Christelijk Voortgezet Onderwijs voor Culemborg en Omgeving	40716
410621510000	Stichting Speciaal Onderwijs Noord- en Midden-Limburg	44813
410627700013	Stichting voor Primair Onderwijs Regio Helden	47959
410681120000	Stichting CITAVERDE College	40501
410681420000	Stichting Praktijkonderwijs Roermond e.o.	40619
410707570000	Stichting Voortgezet Onderwijs Parkstad Limburg	99048
<b>410800120000</b>	<b>Stichting voor Katholiek en Interconfessioneel Primair Onderwijs in de Gemeente Sint- Michielsgestel</b>	<b>40848</b>
<b>410813290000</b>	<b>'Stichting voor Katholiek Onderwijs Sint-Oedenrode' (SKOSO)</b>	<b>41731</b>
<b>410821140000</b>	<b>Stichting Primair Onderwijs Peelraam</b>	<b>71749</b>
410829300000	Stichting Voortgezet Onderwijs Regio Schijndel	30101
410853180002	Samenwerkingsstichting voor Voortgezet Onderwijs Uden	40588
<b>410857910000</b>	<b>Stichting St.-Christoffel</b>	<b>40706</b>
410879670000	'Stichting SKOzoK', Samen Koersen op zichtbare onderwijskwaliteit	31384
410939630000	Stichting Voortgezet Onderwijs Gemert en Omstreken	40856
410974080000	Stichting Onderwijsgroep Tilburg	31087
410992270000	Stichting Samenwerkingsschool 'de Overlaat'	58722
411003240000	Stichting voor Katholiek Voortgezet Onderwijs in het Dongemondgebied	40143
411006270000	Stichting voor Protestants-Christelijk Onderwijs Bommelerwaard, Land van Heusden en Altena en De langstraat en omstreken	40681
411020880000	Stichting Vrije School Breda	59984
411021860000	Stichting Katholiek Primair Onderwijs Roosendaal	74154
411022740000	Onderwijsstichting Sint-Oelbert	70045
411023210000	Stichting Katholieke Scholengemeenschap Etten-Leur en omgeving	26093
411025690000	Stichting Markland College	75311
<b>411062570000</b>	<b>LOWYS PORQUINSTICHTING</b>	<b>40517</b>
411073260000	Stichting voor Algemeen Bijzonder Basis Onderwijs	40980
411140190001	Stichting tot het verstrekken van onderwijs op Gereformeerde grondslag	30263

KvK	Organisationname	BG
	uitgaande van de Gereformeerde Gem. in Nederland te Bruinisse	
411153490019	Stichting Respont	40876
411182360000	Stichting Voortgezet Onderwijs voor Sliedrecht en omstreken	74713
<b>411201100000</b>	<b>Stichting H3O voor christelijk peuterwerk kinderopvang, primair en voortgezet onderwijs</b>	<b>30582</b>
411252540000	Stichting voor christelijk voortgezet onderwijs op reformatorische grondslag 'De Wartburg'	36883
411268140000	Stichting voor Rooms-Katholiek Voorbereidend Hoger en Middelbaar Onderwijs voor Noordelijk Rotterdam	78482
411297760000	Stichting Islamitisch Primair Onderwijs Rijnmond (SIPOR)	30731
411309350000	Stichting Islamitisch College	31080
411317030000	Stichting STC-Group	31127
411410830000	Stichting ter bevordering van het neutraal bijzonder onderwijs te Vlaardingen	59750
411453570000	Stichting Katholiek Onderwijs Pijnacker	75531
411492640000	Stichting S. Adelbert College	77741
411508610000	Stichting Katholiek Onderwijs Wassenaar	68329
411660610000	Stichting Confessioneel Onderwijs Leiden	57266
411701180000	Stichting Samenwerkende Basisscholen Alkemade	40969
411773790000	Stichting Het Zonnewiel, Vrijeschool De Bilt	79003
411780340000	Stichting voor Christelijk Voortgezet Onderwijs	80328
411782200000	Stichting Vrije School De Vuurvogel	59919
411785960000	Katholieke Scholenstichting Fectio	43318
411849360000	Stichting Open Oecumenische School voor Voortgezet Onderwijs Houten	40060
411889650000	Stichting Vrije School Amersfoort	84801
411898990000	STICHTING MERIDIAAN COLLEGE katholieke scholengemeenschap voor voortgezet onderwijs	40180
411906850000	Stichting Monton	41226
411930990000	Stichting Vrije School Michael	82981
411981510001	Stichting Fioretti Teylingen	53990
412139920010	Onderwijsstichting Esprit	40586
412151470001	'Stichting Bijzondere Scholen voor Onderwijs op Algemene Grondslag Amsterdam' (Stoag Amsterdam)	41857
412161280001	Stichting Ceder Groep	41217
412230350000	Stichting Fedra	26158
412268310000	Stichting Tabijn	40712
412269840000	Jong Leren, stichting voor confessioneel onderwijs	40775
412269840000	Stichting confessioneel onderwijs de la Salle	40775
412342100001	Stichting Tabor College	74374
412343350001	Stichting Katholiek Onderwijs West-Friesland	75375
412343750001	Stichting Penta, Stichting (Rooms)-Katholiek, Protestants Christelijk en Interconfessioneel Onderwijs Hoorn	31657
412362380001	Stichting Clusius College	40673
412364450001	Stichting Purmerendse ScholenGroep	40857
412381540000	Stichting Petrus Canisius College, Katholieke Scholengemeenschap voor Voortgezet Onderwijs	71436
412392810000	Stichting Freinetschool Heiloo	84489
412399510000	Stichting Vrije School Texel	30855
412401500000	Stichting Samenwerkingsschool	30742

KvK	Organisationname	BG
412418880000	Stichting Scholen aan Zee	40931
412453280005	mijnplein, stichting voor bijzonder primair onderwijs in Salland	40894
412463490000	Stichting Prisma, stichting voor protestant christelijk en oecumenisch onderwijs in Almere	40114
<b>500434200000</b>	<b>Stichting Centrale Dienst Het Reeshof College</b>	<b>31087</b>
501423210000	Stichting voor Voortgezet Onderwijs op Protestants Christelijke grondslag voor de Noordoostpolder en omgeving	42544
508250460000	Meilân, Stg.Chr.BO Lemsterland	42540
510043640000	Stichting Voorschotense Openbare School	42542
513093510000	Stichting Krimpenerwaard College	42555
513660100000	Stichting Openbaar Onderwijs Noord	42553
513862160015	Stichting Openbaar Primair Onderwijs Borger-Odoorn	42554
541478830000	Stg. tot Opr./Inst. School CVO	42608
556275870000	Stichting ovo Schoonhoven	42618
557520040002	Het Baken Almere, Stichting voor Interconfessioneel Voortgezet Onderwijs	42620
557523300000	Stichting ZAAM, Interconfessioneel Voortgezet Onderwijs	42621
560040280000	Stichting Openbaar Onderwijs Zwolle en Regio	42623
567016670000	Stichting Coenecoop College	42633
567944870001	Stichting Omnisscholen	42634
568158080000	Stichting Samenwerkingsschool Yn de mande	42636
590651410000	Stichting voor Islamitisch Voortgezet Onderwijs in Rotterdam e.o.	42696
592384100000	Stichting voor PC/RK Primair Onderwijs Middelburg/Vlissingen	42653
596490970000	Stichting kom Leren	42669
602427360011	Stichting Meer Primair	42683



## Bijlage C Nevenfuncties van bestuurders in andere sectoren

Deze bijlage laat per onderwijssoort zien in welke sectoren bestuurders nevenfuncties hebben.

**Figuur 0.1 Basisonderwijs voor leerplichtigen**



**Figuur 0.2 Speciaal basisonderwijs**



**Figuur 0.3** Voortgezet onderwijs



## Bijlage D      Samenvoegen bestanden DUO en Company.info

### *Beginbestanden Company.info*

Company.info is de datapartner van FD Mediagroep en heeft informatie over alle bedrijven, organisaties en instellingen in Nederland. Onder andere jaarverslagen, persberichten, marktrapporten en KvK-uittreksels zijn overzichtelijk gepresenteerd. De data van company.info zijn op vele manieren te benaderen. Voor deze opdracht zijn data op persoonsniveau en op bedrijfsniveau opgevraagd en opgeslagen.

Een eerste selectie van data is gebaseerd op de 7 SBI-codes waar primair en secundair onderwijs vallen. Dit levert in totaal 7.346 bedrijven op, waaraan in totaal 23.787 personen aan verbonden zijn. De onderstaande tabel geeft het overzicht van het aantal personen en bedrijven per SBI code.

**Tabel 0.7      Overzicht grootte beginbestanden Company.info**

SBI code	Beschrijving	Aantal regels bedrijven	Aantal regels personen
85201	Basisonderwijs voor leerplichtigen	3225	7157
85202	Speciaal basisonderwijs	627	2687
85203	Speciaal basisonderwijs in expertisecentra	418	1748
85311	havo en vwo	436	1678
85312	vmbo	541	2670
85313	praktijkonderwijs	478	1865
85314	Brede scholengemeenschap vo	1621	5982
<b>Totaal</b>		<b>7.346</b>	<b>23.787</b>

Op persoonsniveau bevat de company.info data bevat in totaal 26 variabelen die informatie geven over NAW-gegevens, soort functie, sector, KvK nummer, et cetera. Zie bijlage XXX voor een volledig overzicht van alle variabelen. Een persoon kan meerdere keren voorkomen, voor elke functie 1 keer. Op bedrijfsniveau bevat de database 59 variabelen. Relevante variabelen zijn NAW-gegevens, de SBI codes van hoofd- en nevenactiviteiten, rechtsvorm en internetadres/ URL. In bijlage D het overzicht van alle variabelen.

### *Beginbestanden DUO*

De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) heeft het overzicht van alle vestigingen in het onderwijs en wie daarvan het bevoegde gezag is. Op vestigingsniveau bevat de file in totaal 30 variabelen, waaronder NAW-gegevens, bevoegd gezag nummer en denominatie. Op het niveau van bevoegd gezag zijn NAW-gegevens, URL en soort primair onderwijs de belangrijkste van de totaal 17 variabelen. Bijlage D geeft het overzicht van alle variabelen en voorbeelddata. De tabel geeft de totalen weer van zowel vestigingen en bevoegde gezagsorganen. Opvallend is hierbij dat wanneer alle vier de bestanden samengevoegd zijn het aantal vestigingen gelijk blijft maar het aantal bevoegde gezag houders afneemt van 1427 naar 1277. Later bleek dat deze bevoegde gezagsorganen vestigingen hebben in zowel basis- als voortgezet onderwijs.

**Tabel 0.8 Overzicht grootte beginbestanden DUO**

	Aantal vestingen	Bevoegde gezaghouders
Basisonderwijs	6572	1087
Voortgezet onderwijs	1399	340
Totaal	<b>7971</b>	<b>1427</b>

#### *Koppelen DUO en Company.info*

Sommige scholen hebben alle vestigingen op 1 KvK nummer, anderen hebben voor elke vestiging een aparte KvK inschrijving, al dan niet met hoofd- en nevenvestigingen. Om uiteindelijk zoveel mogelijk bevoegde gezagsorgaan KvK inschrijvingen te kunnen koppelen is op vestigingsniveau begonnen met de koppeling.

Getracht is om elke unieke combinatie van vestiging en bevoegd gezag nummer te koppelen aan een KvK inschrijving. De tabel geeft de eerste 11 stappen weer. Deze eerste 11 stappen leveren 7030 koppelingen op van vestiging en bevoegd gezag nummer en KvK-inschrijving.

**Tabel 0.9 Stappen in koppeling unieke combinaties vestiging en bevoegd gezag en KvK-inschrijving**

Stap	Company.info	DUO	Aantal koppelingen op vestigingsniveau
1	Website	Website vestiging	555
2	Website	Website vestiging of website bevoegd gezag	5033
3	Organisatiernaam en gemeente	Bevoegd gezag en gemeente	255
4	Vennootschapsnaam en gemeente	Bevoegd gezag en gemeente	232
5	Organisatiernaam en dorp/ kern	Vestigingsnaam en dorp/ kern	15
6	Vennootschapsnaam en dorp/ kern	Vestigingsnaam en dorp/ kern	0
7	Telefoonnummer en gemeente	Telefoonnummer en gemeente vestiging	
8	Telefoonnummer en gemeente	Telefoonnummer en gemeente van bevoegd gezag	359
9	PC6 en huisnummer en gemeente	Pc6 en huisnummer vestiging en gemeente	331
10	PC6 en huisnummer en gemeente	Pc6 en huisnummer bevoegd gezag en gemeente	10
11	Stap 1 tot 10 nogmaals met overgebleven cases		240
<b>Totaal unieke combinaties van vestiging en BG gekoppeld met KvK</b>			<b>7030</b>

#### *Stap 12, handmatig koppelen*

De 7030 koppelingen uit stap 1 t/m 11 op vestigingsniveau levert op het niveau van bevoegd gezag 1158 koppelingen op. De overige 119 bevoegde gezagsorganen die niet automatisch gekoppeld zijn, zijn handmatig opgezocht in company.info. Dit levert nog eens 103 koppelingen op. De 16 overgebleven niet gekoppelde bevoegde gezagsorganen zijn publiekrechtelijk, en hebben zodoende geen KvK inschrijving. Het betreffen hier voornamelijk gemeenten.

#### *Niet gekoppelde bevoegde gezagsorganen*

De 103 bevoegde gezagsorganen die niet met de 11 stappen waren te koppelen hebben allen gemeen dat zij niet onder een SBI code staan ingeschreven die direct verband houdt met primair of secundair onderwijs.



Eerder zagen we al dat zo'n 14% een nevenactiviteit opgeeft buiten het funderend onderwijs. Daarnaast bestaat dus ook een groep die geheel geen onderwijsactiviteit in het funderend onderwijs opgeeft bij de KvK inschrijving.

### *Vervolgonderzoek*

In de bestanden van DUO is zichtbaar hoeveel verschillende vestigingen er onder een bevoegd gezag nummer vallen en de database van Company.info laat het aantal nevenvestigingen zien van een KvK inschrijving. Tijdens het koppelen van de bestanden viel op dat dit aantal lang niet altijd gelijk is, wat erop kan duiden dat schoolbesturen activiteiten hebben naast het aanbieden van onderwijs die wel onder hetzelfde 'bedrijf' vallen. Het zou voor vervolgonderzoek interessant zijn hier een schematisch overzicht van te produceren en daar steekproefsgewijs onderzoek naar in te stellen. Op deze wijze kan allicht op een relatief gemakkelijk en efficiënte manier in kaart worden gebracht (1) welke onderwijsinstellingen er actief zijn buiten de onderwijssector, en (2) welke activiteiten deze onderwijsinstellingen voltrekken.



## Bijlage E Data in bronbestanden

### *Bestuurdersbestand Company.info*

**Tabel 0.10 Velden in het bestuurdersbestand**

Variabele	Voorbeeld data
Link	Zwiep, Johan Gerard
Last name	Zwiep
First name	Johan
Initials	J.G.
Gender	M
Is main position	Yes
Position	Eigenaar
Title	
Network	5
In function	2014
Date of birth	11-01-1962
Country of birth	NL
Organisation name	BOUW5D
KvK nummer	602520140000
Sector	Ingenieurs en overig technisch ontwerp en advies
Non-Mailing	
Street	Margrietveld 28
Postcode	2914CG
City	NIEUWERKERK AD IJSSEL
CA	Margrietveld 28
Postcode CA	2914CG
City CA	NIEUWERKERK AD IJSSEL
Country	NL
Telephone	
Fax	
Turnover (€)	

### *Bedrijvenbestand Company.info*

**Tabel 0.11 Velden in het company.info bedrijvenbestand**

Variabele	Voorbeeld data
Link	Rotterdamse Ver. voor Katholiek Onderwijs
KvK/ID	403420020000
Vestnr	000023510994
RSIN	002537552
Vennootschapsnaam	Rotterdamse Vereniging voor Katholiek Onderwijs
Rechtsvorm	Vereniging met volledige rechtsbevoegdheid
Hoofd/Neven	H
Status	Ingeschreven
SBI Hoofdact	85201

Variabele	Voorbeeld data
Omschrijving (hoofdact)	Basisonderwijs voor leerplichtigen
SBI Nevenact1	69209
Omschrijving (nevenact1)	Overige administratiekantoren
SBI Nevenact2	
Omschrijving (nevenact2)	
Non-Mailing	
Straatnaam	K.P. van der Mandelelaan
Huisnr	80
Toevoeging huisnr	
Postcode	3062MB
Woonplaats	ROTTERDAM
Straatnaam CA	Postbus
Huisnr CA	4250
Toevoeg huisnr CA	
Postcode CA	3006AG
Woonplaats CA	ROTTERDAM
Gemeente	Rotterdam
Provincie	Zuid-Holland
Landcode	NL
Tel. Netnr.	010
Tel. Abnr.	4537500
Domeinnaam	www.rvko.nl
Functie	
Voorletters	A.J.M.
Voorvoegsels	
Achternaam	Groot Zwaaftink
Sexe	M
Mobiel Nr.	
Werknemersklasse	01 (0)
Aantal werknemers	1513
Econ. Actief	0
Import	N
Export	N
Aantal Dochters	0
Datum Inschrijving	29-09-2011
Datum akte oprichting	
Datum opheffing	
Datum oprichting	01-07-1873
Datum voortzetting	01-07-1873
Huidig adres	
Dep. jaarstuk	
Soort jaarstuk	
Auditor	
YearTPE	2014
Turnover (€)	113.071.000
Profit (€)	6.368.000
Total assets (€)	53.940.000
Stock exchange	

Variabele	Voorbeeld data
Banks	ING Bank
Ultimate (Dutch) Parent	

### Vestigingen DUO

**Tabel 0.12** Inhoud DUO bestanden vestigingen

Variabele	Voorbeeld data
PROVINCIE	Drenthe
BEVOEGD GEZAG NUMMER	10249
BRIN NUMMER	16AH
VESTIGINGSNUMMER	16AH00
VESTIGINGSNAAM	Openbare Basisschool 't Eenspan
STRAATNAAM	Oosterstraat
HUISNUMMER-TOEVOEGING	58
POSTCODE	7822 HG
PLAATSNAAM	EMMEN
GEMEENTENUMMER	114
GEMEENTENAAM	EMMEN
DENOMINATIE	Openbaar
TELEFOONNUMMER	021-56565784
INTERNETADRES	www.obs-eenspan.nl
STRAATNAAM CORRESPONDENTIEADRES	Oosterstraat
HUISNUMMER-TOEVOEGING CORRESPONDENTIEADRES	58
POSTCODE CORRESPONDENTIEADRES	7822 HG
PLAATSNAAM CORRESPONDENTIEADRES	EMMEN
NODAAL GEBIED CODE	12
NODAAL GEBIED NAAM	Emmen
RPA-GEBIED CODE	5
RPA-GEBIED NAAM	Zuid- en Midden-Drenthe
WGR-GEBIED CODE	8
WGR-GEBIED NAAM	Zuidoost-Drenthe
COROPGEBIED CODE	8
COROPGEBIED NAAM	Zuidoost-Drenthe
ONDERWIJSGEBIED CODE	4
ONDERWIJSGEBIED NAAM	Assen-Hoogeveen-Emmen
RMC-REGIO CODE	8
RMC-REGIO NAAM	Zuidoost-Drenthe

Tabel 0.13 Duo bevoegd gezag

Variabele	Voorbeeld data
BEVOEGD GEZAG NUMMER	10249
BEVOEGD GEZAG NAAM	Gemeente Emmen
STRAATNAAM	Raadhuisplein
HUISNUMMER-TOEVOEGING	1
POSTCODE	7811 AP
PLAATSNAAM	EMMEN
GEMEENTENUMMER	114
GEMEENTENAAM	EMMEN
DENOMINATIE	Openbaar
TELEFOONNUMMER	5,92E+08
INTERNETADRES	www.openbaaronderwijsemmen.nl
STRAATNAAM CORRESPONDENTIEADRES	Postbus
HUISNUMMER-TOEVOEGING CORRESPONDENTIEADRES	30001
POSTCODE CORRESPONDENTIEADRES	7800 RA
PLAATSNAAM CORRESPONDENTIEADRES	EMMEN
ADMINISTRATIEKANTOORNUMMER	801
SOORT PRIMAIR ONDERWIJS	BO + SBO + SO + VSO

### Jaarverslagen

Voor het VO hebben we alle beschikbare jaarverslagen geanalyseerd. Alle verslagen waren tekst doorzoekbaar.

Voor het PO was dat niet het geval. Van het totaal aantal van 1372 jaarverslagen waren er 710 leesbaar en 662 niet. Omdat de bestandnamen van de jaarverslagen niet overeenkomen met het nummer van het bevoegd gezag, is via een omweg een koppeling gemaakt tussen documentnaam en bevoegd gezagnaam. Dit met het doel om te kijken of er systematische verschillen zijn tussen de leesbare en niet-leesbare bestanden.

Bij het koppelen van bestandsnamen aan bevoegd gezagsnummers, bleek een deel van de 1372 bestanden niet te koppelen. In totaal konden we 1060 jaarverslagen koppelen aan bevoegd gezag.

Vervolgens is gekeken of de leesbare verslagen een vergelijkbare verdeling laten zien over de provincies als de niet-leesbare verslagen. Dat blijkt het geval te zien: er zijn slechts kleine afwijkingen. Dat leidt tot de conclusie dat de steekproef van meer dan 50% van alle PO-jaarverslagen, representatief is voor alle schoolbesturen.

**Tabel 0.14**      **Verdeling van PO-jaarverslagen over provincies**

Province	Percentage niet leesbare verslagen	Percentage leesbare verslagen
Drenthe	1%	4%
Flevoland	2%	3%
Fryslân	5%	5%
Gelderland	16%	17%
Groningen	2%	4%
Limburg	3%	3%
Noord Brabant	12%	11%
Noord Holland	14%	12%
Overijssel	8%	7%
Utrecht	11%	8%
Zeeland	6%	3%
Zuid Holland	19%	21%
Total (sum for all provinces)	100%	100%





## Bijlage F Overzicht personele unies

Tabel 0.15 Personele unie met twee bestuursfuncties

nr	SBI code	Naam	Titel van bestuurder	Bevoegd gezag nummer	Gemeente
1	85201	Stichting R.K. Onderwijs Bommelerwaard	Toezichhoudend bestuurder	41090	MAASDRIEL
1	85202	Stichting speciaal basis- en praktijkonderwijs Zaltbommel	Voorzitter	41622	ZALTBOMMEL
2	85314	Stichting voor Openbaar Onderwijs in Dordrecht	Voorzitter College van Bestuur	41397	DORDRECHT
2		Stichting voor Praktijkonderwijs-OPDC Dordrecht	Voorzitter college van bestuur	41466	DORDRECHT
3	85311	'Vereniging voor Christelijk Voortgezet Onderwijs op Reformatorische grondslag te Gorinchem'		42556	GORINCHEM
3	85201	Vereniging 'Eben Haëzer' voor Christelijk Schoolonderwijs te Leerbroek	Tweede penningmeester	33034	ZEDERIK
4	85314	Stichting Ichthus College	Lid College van Bestuur	41429	KAMPEN
4	85314	Stichting Vechtdal College	Lid van het College van Bestuur	40722	HARDENBERG
5	85314	Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Tilburg	lid College van Bestuur	41623	TILBURG
5	85314	Stichting Centrale Dienst Het Reeshof College		31087	TILBURG
6	85202	Stichting Wijzer in onderwijs	Voorzitter	41535	VLAARDINGEN
6	85201	Stichting ter bevordering van het neutraal bijzonder onderwijs te Vlaardingen	Voorzitter	59750	VLAARDINGEN
7	85201	Stichting Algemene Bijzondere Scholengroep Amsterdam	Lid toezichhoudend bestuur	41857	AMSTERDAM
7	85201	'Stichting Bijzondere Scholen voor Onderwijs op Algemene Grondslag Amsterdam' (Stoag Amsterdam)	Personeelszaken uitvoerend bestuur	41857	AMSTERDAM
8	85201	Federatie van Prot. Chr. scholen op gg regio Veluwezoom en IJsselstreek		84579	ZWARTEWATERLAND
8	85201	Vereniging tot Stichting en Instandhouding van Scholen op Gereformeerde Grondslag te Wezep	Voorzitter	23948	OLDEBROEK

nr	SBI code	Naam	Titel van bestuurder	Bevoegd gezag nummer	Gemeente
9	85201	Vereniging Christelijk Onderwijs Sliedrecht		40777	SLIEDRECHT
9	85314	Stichting Voortgezet Onderwijs voor Sliedrecht en omstreken	Voorzitter	74713	SLIEDRECHT
10	85201	Stichting Het Zonnewiel, Vrijeschool De Bilt	Voorzitter	79003	DE BILT
10	85201	Stichting Vrije School Michael		82981	BUSSUM
11	85312	Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Noordoost-Veluwe	Dagelijks bestuur	42529	EPE
11	85201	Stichting Openbaar Basis Onderwijs Dronten		41813	DRONTEN
12	85201	Stichting Interconfessioneel Basisonderwijs Zeewolde	Vice-voorzitter	42523	ZEEWOLDE
12	85201	Stichting Katholiek Onderwijs Zeewolde		30357	ZEEWOLDE
13	85314	Onderwijsstichting Zelfstandige Gymnasia	bestuurder	13556	HAARLEM
13	85201	Stichting Spaarnesant		41853	HAARLEM
14	85201	Stichting Interconfessioneel Basisonderwijs Zeewolde	Voorzitter	42523	ZEEWOLDE
14	85201	Stichting Katholiek Onderwijs Zeewolde	Voorzitter	30357	ZEEWOLDE
15	85314	Stichting Berechja College	Directeur	40320	URK
15	85314	Stichting voor Voortgezet Onderwijs op Protestants Christelijke grondslag voor de Noordoostpolder en omgeving		42544	NOORDOOSTPOLDER
16	85201	Stichting Vrije Scholen Regio Rotterdam		61960	ROTTERDAM
16	85201	Stichting Basisschool Wonnebald		61960	ROTTERDAM
17	85201	Stichting Fluvium; Stichting voor openbaar basisonderwijs Geldermalsen-Neerijnen		41561	GELDERMALSEN
17	85201	Stichting Onderwijsgroep SPOENK		41691	NEDER-BETUWE
18	85201	Stichting Interconfessioneel Basisonderwijs Zeewolde		42523	ZEEWOLDE
18	85201	Stichting Katholiek Onderwijs Zeewolde		30357	ZEEWOLDE
19	85312	Stichting Samenwerkend Voortgezet Onderwijs Houten/Nieuwegein		41877	HOUTEN
19	85311	Stichting Open Oecumenische School voor Voortgezet Onderwijs Houten		40060	HOUTEN
20	85201	Vereniging tot het verstrekken van Onderwijs op Gereformeerde	Bestuurslid	31890	BORSELE

nr	SBI code	Naam	Titel van bestuurder	Bevoegd gezag nummer	Gemeente
		grondslag te Borssele			
20	85201	Vereniging voor Basisonderwijs op Gereformeerde Grondslag te Tholen		25833	THOLEN
21	85202	Stichting EduCare, Protestants Christelijk Speciaal Onderwijs te Harderwijk e.o.		41671	NUNSPEET
21	85312	Vereniging voor Protestants Christelijk Voortgezet Onderwijs op de Noord-West Veluwe	Voorzitter	42575	ELBURG
22	85201	Vereniging tot het Verstrekken van Kleuter- en Basisonderwijs op Gereformeerde Grondslag te Nunspeet		23883	NUNSPEET
22	85201	Vereniging tot Stichting en Instandhouding van een School met de Bijbel te Nieuw-Beijerland	Voorzitter	37857	KORENDIJK
23	85314	Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Vlagtwedde	Secretaris	42508	VLAGTWEDDE
23	85201	Stichting Openbaar Primair Onderwijs Borger-Odoorn	Secretaris	42554	BORGER-ODOORN
24	85201	Stichting Interconfessioneel Basisonderwijs Zeewolde		42523	ZEEWOLDE
24	85201	Stichting Katholiek Onderwijs Zeewolde		30357	ZEEWOLDE
25		Stichting voor Praktijkonderwijs-OPDC Dordrecht		41466	DORDRECHT
25	85314	Stichting H3O voor christelijk peuterwerk kinderopvang, primair en voortgezet onderwijs	Voorzitter College van Bestuur	30582	DORDRECHT
26	85314	Stichting Ichthus College	Voorzitter College van Bestuur	41429	KAMPEN
26	85314	Stichting Vechtdal College	Voorzitter College van Bestuur	40722	HARDENBERG
27	85314	Ds. Pierson Stichting voor Voortgezet Onderwijs		41070	S HERTOGENBOSCH
27	85201	'Stichting SKOzoK', Samen Koersen op zichtbare onderwijskwaliteit	Lid college van bestuur	31384	VELDHOVEN
28	85201	Intergemeentelijke Stichting Openbaar Basisonderwijs	Directeur	41191	CASTRICUM
28	85201	Stichting Freinetschool Heiloo	Directeur	84489	HEILOO
29	85314	Stichting Cambium College voor openbaar voortgezet onderwijs		41864	ZALTBOMMEL
29	85201	Stichting Openbaar Onderwijs Houten		41866	HOUTEN
30	85312	St.Galilëi,O.V.O.Voorne-Putten		41594	NISSEWAARD

nr	SBI code	Naam	Titel van bestuurder	Bevoegd gezag nummer	Gemeente
30	85313	Stichting Praktijkonderwijs Leiden en omstreken	Secretaris	41163	LEIDEN
31	85314	Stichting Onderwijsgroep Tilburg		31087	TILBURG
31	85314	Stichting Centrale Dienst Het Reeshof College		31087	TILBURG
32	69209	Vereniging tot het Verstrekken van Christelijk Onderwijs op Reformatorische Grondslag te Zwijndrecht	Voorzitter	43175	ZWIJNDRECHT
32	85201	Vereniging voor Christelijk Onderwijs op Reformatorische Grondslag	Voorzitter	59516	UTRECHTSE HEUVELRUG
33	85201	Stichting Scholen met de Bijbel in de Betuwe, christelijk primair onderwijs op gereformeerde grondslag		41827	BUREN
33	85201	Stichting Hervormd Onderwijs Kesteren		41827	BUREN
34	85201	Stichting Openbaar Primair Onderwijs Furore		41735	SMALLINGERLAND
34	85201	Stichting Openbaar Onderwijs Smallerland		13839	SMALLINGERLAND
35	85202	Stichting PlatOO bestuur voor openbaar en algemeen toegankelijk onderwijs		41860	HELMOND
35	85201	Stichting Onderwijs Pr1mair	Directeur-bestuurder	41401	KRIMPENERWAARD
36	85201	'Stichting De Zeister Vrije School'.	Voorzitter	98489	ZEIST
36	85201	Stichting Vrije School Amersfoort	Secretaris penningmeester	84801	AMERSFOORT
37	85201	Stichting Interconfessioneel Basisonderwijs Zeewolde		42523	ZEEWOLDE
37	85201	Stichting Katholiek Onderwijs Zeewolde		30357	ZEEWOLDE
38	85312	Stichting Samenwerkend Voortgezet Onderwijs Houten/Nieuwegein		41877	HOUTEN
38	85314	Stichting Anna van Rijn College		41890	NIEUWEGEIN
39	85313	Stichting Praktijkonderwijs Leiden en omstreken	Voorzitter	41163	LEIDEN
39	85201	Stichting Confessioneel Onderwijs Leiden	Voorzitter College van Bestuur	57266	LEIDEN
40	85314	Stichting Openbare Scholengroep Vlaardingen Schiedam (OSVS)	Vice-voorzitter	41568	VLAARDINGEN
40	85201	Stichting Katholiek Onderwijs Pijnacker		75531	PIJNACKER-NOOTDORP
41	85201	Stichting PRIMO-Opsterland		41806	OPSTERLAND

nr	SBI code	Naam	Titel van bestuurder	Bevoegd gezag nummer	Gemeente
41	85201	Stichting Samenwerkingsschool Yn de mande		42636	SCHIERMONNIKOOG
42	85312	Stichting Hondsrug College	Directeur-bestuurder	41509	EMMEN
42	85201	Vereniging voor Christelijk Nationaal schoolonderwijs Giessen/Rijswijk		24546	WOUDRICHEM
43	85314	Stichting S. Adelbert College	Voorzitter/toezicht houder	77741	WASSENAAR
43	85201	Stichting Katholiek Onderwijs Wassenaar	voorzitter algemeen bestuur	68329	WASSENAAR

**Tabel 0.16 Bestuurder/Commissaris deel 1**

nr	SBI code	Naam	Titel van bestuurder	Bevoegd gezag nummer	Gemeente
1	85201	Vereniging voor Protestants Christelijk Onderwijs 'De Basis'	Toezichthoudend bestuurslid	41245	HAARLEMMERMEE R
1	85201	Jong Leren, stichting voor confessioneel onderwijs	Lid Raad van Toezicht	40775	HEEMSTEDE
2	94995	Stichting Openbaar Onderwijs Present	Voorzitter	13662	STEDE BROEC
2	85314	Stichting Scholen aan Zee	Lid van Raad van Toezicht	40931	DEN HELDER
3	85201	Stichting Conexus	Voorzitter raad van toezicht	29810	NIJMEGEN
3	85311	St. Augustinus Stichting		70396	GROESBEEK
4	85311	Stichting voor Christelijk Voortgezet Onderwijs	Lid Raad van Toezicht	80328	VEENENDAAL
4	85201	Stichting Penta, Stichting (Rooms)-Katholiek, Protestants Christelijk en Interconfessioneel Onderwijs Hoorn		31657	HOORN
5	85201	LOWYS PORQUINSTICHTING	lid College van Bestuur	40517	BERGEN OP ZOOM
5	85201	Stichting voor PC/RK Primair Onderwijs Middelburg/Vlissingen	lid Raad van Toezicht	42653	VLISSINGEN
6	85314	Stichting voor Christelijk Voortgezet Onderwijs voor de regio Oost Friesland	Lid Raad van Toezicht	40078	SMALLINGERLAND
6	85201	Stichting School met de Bijbel		34932	S GRAVENHAGE
7	85314	Stichting Burgemeester Harmsmaschool, school voor openbaar voortgezet onderwijs		41752	OPSTERLAND
7	85313	Stichting Samenwerkingsschool Praktijkonderwijs Oost-Achterhoek	Voorzitter raad van toezicht	41236	WINTERSWIJK

nr	SBI code	Naam	Titel van bestuurder	Bevoegd gezag nummer	Gemeente
8	85312	Stichting Media Amsterdam	Voorzitter	67107	AMSTERDAM
8	85201	Stichting Openbaar Onderwijs Noord	Voorzitter Raad van Toezicht	42553	AMSTERDAM
9	85201	Vereniging tot het verstrekken van basisonderwijs op Gereformeerde Grondslag te Genemuiden	Voorzitter	24195	ZWARTEWATERLAND
9	85314	Stichting voor Christelijk (Speciaal) Voortgezet Onderwijs op Reformatorische grondslag	Voorzitter Raad van Toezicht	31157	KAMPEN
10	85312	Stichting Lauwers College	Lid van de Raad van Toezicht	31231	ACHTKARSPELEN
10	85202	Stichting voor Christelijk Speciaal Onderwijs Groningen	Secretaris	40851	GRONINGEN
11	85201	Agora, Stichting voor Bijzonder Primair Onderwijs in de Zaanstreek		41251	ZAANSTAD
11	85201	Stichting Prisma, stichting voor protestant christelijk en oecumenisch onderwijs in Almere		40114	ALMERE
12	85201	Stichting Samenwerkende Basisscholen Alkemade		40969	KAAG EN BRAASSEM
12	85201	Stichting Tabijn	Voorzitter van het College van Bestuur	40712	HEEMSKERK
13	85201	Stichting Islamitisch Primair Onderwijs Rijnmond (SIPOR)		30731	ROTTERDAM
13	85314	Stichting voor Islamitisch Voortgezet Onderwijs in Rotterdam e.o.	lid raad van toezicht	42696	ROTTERDAM
14	85201	Stichting Islamitisch College	Dagelijks Bestuur	31080	SCHIEDAM
14	85314	Stichting voor Islamitisch Voortgezet Onderwijs in Rotterdam e.o.	lid raad van toezicht	42696	ROTTERDAM
15	85314	Stichting Gereformeerd Voortgezet Onderwijs Oost-Nederland	Lid Raad van Toezicht	43837	ZWOLLE
15	85201	Gereformeerde Schoolvereniging Prof. Dr. S. Greijdanus		41168	ZWOLLE
16	85201	Stichting tot het verstrekken van onderwijs op Gereformeerde grondslag uitgaande van de Gereformeerde Gem. in Nederland te Bruinisse	Bestuurslid	30263	SCHOUWEN-DUIVELAND

nr	SBI code	Naam	Titel van bestuurder	Bevoegd gezag nummer	Gemeente
16	85314	Stichting voor Voortgezet Onderwijs op Protestants Christelijke grondslag voor de Noordoostpolder en omgeving		42544	NOORDOOSTPOLDER
17	85314	Stichting Gereformeerd Voortgezet Onderwijs Oost-Nederland	Lid Raad van Toezicht	43837	ZWOLLE
17	85201	Gereformeerde Schoolvereniging Prof. Dr. S. Greijdanus		41168	ZWOLLE
18	85314	Iris, Stichting voor Christelijk Voortgezet Onderwijs	Lid Raad van Toezicht	41021	HEEMSTEDEN
18	85314	Stichting ZAAM, Interconfessioneel Voortgezet Onderwijs	Lid College van Bestuur	42621	AMSTERDAM
19	85311	Stichting Stedelijk Gymnasium Leiden	Lid van de Raad van Toezicht	42505	LEIDEN
19	8560	Stichting Voorschotense Openbare School	Lid algemeen bestuur	42542	VOORSCHOTEN
20	85201	Stichting voor Christelijk Primair Onderwijs	Voorzitter	52274	NOORDOOSTPOLDER
20	85314	Stichting voor Voortgezet Onderwijs op Protestants Christelijke grondslag voor de Noordoostpolder en omgeving		42544	NOORDOOSTPOLDER
21	85311	Vereniging voor Christelijk Voortgezet Onderwijs Alblasserwaard West	Toezichthoudend bestuurder/voorzitter	30783	PAPENDRECHT
21	85312	Vereniging voor Christelijk Voortgezet Onderwijs te Rotterdam en omgeving	Lid raad van toezicht	20151	ROTTERDAM
22	85314	Stichting Roelof van Echten	Lid van de Raad van Toezicht	41271	HOOGVEEN
22	85201	Vereniging voor Primair Christelijk Onderwijs Hoogeveen (PricoH)	Voorzitter	69877	HOOGVEEN
23	85314	Stichting Atlas College	Lid van de raad van toezicht	41883	HOORN
23	85314	Stichting Ceder Groep	Voorzitter College van Bestuur	41217	AMSTERDAM
24	85201	Vereniging tot Stichting en Instandhouding van Scholen met de Bijbel te Staphorst	2e penningmeester	29056	STAPHORST
24	85201	Stichting kom Leren	Lid Raad van Toezicht	42669	MAASTRICHT

nr	SBI code	Naam	Titel van bestuurder	Bevoegd gezag nummer	Gemeente
25	85201	Innovo, Stichting voor Katholiek Onderwijs	Voorzitter College van Bestuur	41506	HEERLEN
25	85314	Stichting Voortgezet Onderwijs Parkstad Limburg	Lid Raad van Toezicht	99048	HEERLEN
26	85201	Vereniging tot Stichting en Instandhouding van Scholen met den Bijbel voor de Gemeenten Capelle (N.B.) en Vrijhoeve-Capelle (N.B.)	Voorzitter	83201	WAALWIJK
26	85201	Stichting voor Protestants-Christelijk Onderwijs Bommelerwaard, Land van Heusden en Altena en De langstraat en omstreken	Voorzitter Raad van Toezicht	40681	WAALWIJK
27	85314	Stichting Gereformeerd Voortgezet Onderwijs Oost-Nederland	Lid Raad van Toezicht	43837	ZWOLLE
27	85201	Gereformeerde Schoolvereniging Prof. Dr. S. Greijdanus		41168	ZWOLLE
28	85314	Stichting OSG Singelland, scholengemeenschap voor openbaar voortgezet onderwijs in Smallerland en omgeving.		13586	SMALLINGERLAND
28	85201	Stichting Samenwerkingsbestuur primair onderwijs 'Gearhing'	Lid Raad van Toezicht	41856	SUDWEST-FRYSLAN
29	85201	Stichting Openbaar Basisonderwijs West-Brabant	Uitvoerende bestuurder	41471	ROOSENDAAL
29	85314	Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Roosendaal	Lid Raad van Toezicht	41587	ROOSENDAAL
30	85314	Stichting voor Openbaar Onderwijs in Dordrecht	Lid raad van toezicht	41397	DORDRECHT
30	85201	Stichting 'Openbaar Primair Onderwijs Dordrecht'		41518	DORDRECHT
31	85314	Stichting Voortgezet Onderwijs Regio Schijndel	Voorzitter Raad van Toezicht	30101	SCHIJNDEL
31	85314	Stichting voor Katholiek Voortgezet Onderwijs in het Dongemondgebied	Voorzitter College van Bestuur	40143	GEERTRUIDENBERG
32	85312	Stichting Primair en voortgezet onderwijs Zuid-Nederland		41840	EINDHOVEN
32	85201	'Stichting voor Katholiek Onderwijs Sint-Oedenrode' (SKOSO)	Voorzitter raad van Toezicht	41731	SINT-OEDENRODE
33	85201	Stichting Islamitisch Primair Onderwijs	Directeur-bestuurder	41863	BREDA



nr	SBI code	Naam	Titel van bestuurder	Bevoegd gezag nummer	Gemeente
33	85314	Stichting voor Islamitisch Voortgezet Onderwijs in Rotterdam e.o.	lid raad van toezicht	42696	ROTTERDAM
34	85314	Stichting Openbare Scholen Groep Schoonoord (OSG Schoonoord)		41859	ZEIST
34	85202	Katholieke Scholenstichting Fectio	Lid Raad van Toezicht	43318	HOUTEN
35	85201	Stichting 'AKKOORD!' primair openbaar	Toezichthouden d bestuurder	41398	VENLO
35	85203	Stichting Speciaal Onderwijs Noord- en Midden-Limburg	Lid van de Raad van Toezicht	44813	VENLO
36	85201	Onderwijsstichting ARCADE	Voorzitter College van Bestuur	41630	HARDENBERG
36	85314	Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Coevorden, Hardenberg en omstreken	Lid Raad van Toezicht	41737	COEVORDEN
37	85314	Stichting voor Algemeen Voortgezet Onderwijs, Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie	Lid College van Bestuur	40838	GRONINGEN
37	69209	Meilân, Stg.Chr.BO Lemsterland	Lid Raad van Toezicht	42540	DE FRYSKE MARREN
38	85201	Stichting Tangent, Palet van basisscholen en peuterspeelzalen	Vice-voorzitter Raad van Toezicht	40971	TILBURG
38	85314	Stichting Markland College	Voorzitter	75311	HALDERBERGE
39	85201	Stichting Algemeen Toegankelijk Onderwijs 's-Hertogenbosch en omstreken	Voorzitter	41672	S HERTOGENBOSCH
39	85313	Stichting Voortgezet Onderwijs Gemert en Omstreken		40856	GEMERT-BAKEL
40	85314	Stichting Krimpenerwaard College	Lid van de Raad van Toezicht	42555	KRIMPEN AAN DEN IJSSEL
40	85314	Stg. tot Opr./Inst. School CVO	Voorzitter	42608	KRIMPENERWAARD
41	85201	Stichting Conexus	Lid raad van toezicht	29810	NIJMEGEN
41	85311	St. Augustinus Stichting		70396	GROESBEEK
42	85201	Vereniging voor Christelijk Onderwijs op Reformatorische Grondslag in de Hoeksche Waard	Penningmeester	30133	OUD-BEIJERLAND
42	85312	Stichting voor christelijk voortgezet onderwijs op reformatorische grondslag 'De Wartburg'	lid van Raad van Toezicht	36883	ROTTERDAM

nr	SBI code	Naam	Titel van bestuurder	Bevoegd gezag nummer	Gemeente
43	85201	Stichting Katholiek Primair Onderwijs Roosendaal	Voorzitter College van Bestuur	74154	ROOSENDAAL
43	85311	Stichting Katholieke Scholengemeenschap Etten-Leur en omgeving		26093	ETTEN-LEUR
44	85311	Stichting Christelijk Voortgezet Onderwijs Zeeland	Voorzitter Raad van Toezicht	41403	GOES
44	85201	Alpha Scholengroep, Stichting voor Christelijk onderwijs in Zuid-Beveland	Voorzitter College van Bestuur	41582	GOES
45	85314	Stichting Roelof van Echten	Algemeen directeur	41271	HOOGVEEEN
45	85314	Stichting voor Christelijk Voortgezet Onderwijs in Zuid-West Fryslân	Lid van de raad van toezicht	40075	SUDWEST-FRYSLAN
46	85201	Stichting Samen Onderwijs Maken (SOM)	Voorzitter	41778	BERGEN OP ZOOM
46	85202	Stichting Respont	Lid Raad van Toezicht	40876	VLISSINGEN
47	85314	Vereniging voor Voortgezet Onderwijs op Reformatorische Grondslag voor Apeldoorn en omstreken	Lid Raad van Toezicht	84021	APELDOORN
47	85201	Vereniging tot het Verstrekken van Onderwijs op Gereformeerde Grondslag te Teuge	Voorzitter Dagelijks Bestuur	45722	VOORST
48	85202	Stichting Respont	Lid Raad van Toezicht	40876	VLISSINGEN
48		Stichting voor Rooms-Katholiek Voorbereidend Hoger en Middelbaar Onderwijs voor Noordelijk Rotterdam	Penningmeester	78482	ROTTERDAM
49	85201	Stichting Swalm & Roer voor Onderwijs en Opvoeding	Interim voorzitter Raad van Toezicht	41692	ROERMOND
49	85313	Stichting Praktijkonderwijs Roermond e.o.	Lid algemeen bestuur	40619	ROERMOND

**Tabel 0.17 Bestuurder /Gevolmachtigde**

case	SBI code	Naam	Titel	Bevoegd gezag nummer	Gemeente
1	85201	Vereniging voor Christelijk Basisonderwijs Trhiade	Secretaris	60049	HENDRIK-IDO-AMBACHT

case	SBI code	Naam	Titel	Bevoegd gezag nummer	Gemeente
1	85314	Stg. tot Opr./Inst. School CVO	Rector	42608	KRIMPENERWAARD
2	85201	Stichting Cambium	College van Bestuur	41473	HEERDE
2	85201	Vereniging voor Protestants Christelijk Onderwijs te Hasselt	Algemeen Directeur	41343	ZWARTEWATERLAND
3	85312	Stichting Scholengroep Den Haag Zuid-West	Locatiedirecteur	41402	S GRAVENHAGE
3	85201	Vereniging tot het verstrekken van Onderwijs op Gereformeerde grondslag te Borssele	Bestuurslid	31890	BORSELE

**Tabel 0.18 Commissaris/Commissaris**

case	SBI code	Naam	Titel	Bevoegd gezag nummer	Gemeente
1	85202	Stichting EduCare, Protestants Christelijk Speciaal Onderwijs te Harderwijk e.o.	lid Raad van Toezicht	41671	NUNSPEET
	85314	Stichting voor Protestants-Christelijk Voortgezet Onderwijs voor de Gemeente Barneveld en omgeving		42356	BARNEVELD
2	85201	Stichting Openbaar Primair Onderwijs Haarlemmermeer	lid raad van toezicht	13622	HAARLEMMERMEER
	85202	Stichting Fedra	lid raad van toezicht	26158	BEVERWIJK
3	85201	ALLURE, Stichting voor openbaar primair onderwijs	Lid Raad van Toezicht	41421	MEDEMBLIK
	85314	Stichting Atlas College	Lid van de raad van toezicht	41883	HOORN
4	85314	Stichting Ichthus College	Lid Raad van Toezicht	41429	KAMPEN
	85314	Stichting Vechtdal College	Lid Raad van Toezicht	40722	HARDENBERG
5		LOGOS Stichting voor Protestants Christelijk Onderwijs	Lid Raad van Toezicht	41396	LEERDAM
	85314	Stichting H3O voor christelijk peuterwerk kinderopvang, primair en voortgezet onderwijs	secretaris Raad van Toezicht	30582	DORDRECHT
6	85314	Stichting Ichthus College	Lid Raad van Toezicht	41429	KAMPEN
	85314	Stichting Vechtdal College	Lid van de Raad van Toezicht	40722	HARDENBERG
7	85201	Stichting Invitare Openbaar Onderwijs	Lid van de Raad van	41443	CUIJK

case	SBI code	Naam	Titel	Bevoegd gezag nummer	Gemeente
			Toezicht		
	85201	Samenwerkingsstichting Kans & Kleur	Lid raad van toezicht	38001	WIJCHEN
8	85314	Stichting Ichthus College	Lid Raad van Toezicht	41429	KAMPEN
	85314	Stichting Vechtdal College	Lid van de Raad van Toezicht	40722	HARDENBERG
9	85201	Stichting 'Openbaar Primair Onderwijs Dordrecht'	Lid Raad van Toezicht	41518	DORDRECHT
	85311	Stichting Katholieke Scholengemeenschap Etten-Leur en omgeving	Lid van de Raad van Toezicht	26093	ETTEN-LEUR
10	85314	Stichting Ichthus College	Lid Raad van Toezicht	41429	KAMPEN
	85314	Stichting Vechtdal College	Lid van de Raad van Toezicht	40722	HARDENBERG
11	85202	Stichting Wijzer in onderwijs	Lid van de Raad van Toezicht	41535	VLAARDINGEN
	85201	Stichting ter bevordering van het neutraal bijzonder onderwijs te Vlaardingen	Lid van de Raad van Toezicht	59750	VLAARDINGEN
12	85201	Stichting Katholiek Onderwijs West-Friesland	Lid Raad van Toezicht	75375	MEDEMBLIK
	85314	Stichting Purmerendse ScholenGroep	Lid van het toezichthoudend orgaan	40857	PURMEREND
13	85312	Stichting AOC Oost-Nederland	Voorzitter raad van toezicht	40979	LOCHEM
	85314	Stichting Het Assink Lyceum	Voorzitter Raad van Toezicht	40310	HAAKSBERGEN
14	85201	AmstelWijs, stichting voor openbaar primair onderwijs		41580	AMSTELVEEN
	85314	Stichting Coenecoop College	Lid van de raad van toezicht	42633	WADDINXVEEN
15	85314	Stichting Ichthus College	Lid Raad van Toezicht	41429	KAMPEN
	85314	Stichting Vechtdal College	Lid van de Raad van Toezicht	40722	HARDENBERG
16	85314	Stichting Tabor College		74374	HOORN
	85201	Stichting Katholiek Onderwijs West-	Lid Raad van	75375	MEDEMBLIK

case	SBI code	Naam	Titel	Bevoegd gezag nummer	Gemeente
		Friesland	Toezicht		
17	85201	Stichting Proloog Primair Openbaar Onderwijs Leeuwarden	Lid Raad van Toezicht	41850	LEEUWARDEN
	85314	Stichting Onderwijsgroep Zuidwest-Drenthe	Lid Raad van Toezicht	41636	MEPPEL
18	85201	Stichting voor Primair Onderwijs Regio Helden	Lid Raad van Toezicht	47959	PEEL EN MAAS
	85312	Stichting CITAVERDE College	Voorzitter Raad van Toezicht	40501	ROERMOND
19	85201	ASKO, Amsterdamse Stichting voor Katholiek, Protestants-christelijk en Interconfessioneel onderwijs	Lid raad van toezicht	41023	AMSTERDAM
	85314	Stichting Purmerendse ScholenGroep	Lid van de Raad van Toezicht	40857	PURMEREND
20	85201	Stichting De Waarden	Lid raad van toezicht	41782	MOERDIJK
	85311	Onderwijsstichting Sint-Oelbert	Lid Raad van Toezicht	70045	OOSTERHOUT
21	8541	Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Amstelveen	Lid van de raad van toezicht.	42530	AMSTELVEEN
	85314	Onderwijsstichting Esprit	Lid Raad van Toezicht	40586	AMSTERDAM
22	94995	Stichting Ronduit	Lid Raad van Toezicht	42514	ALKMAAR
	8211	Het Bakken Almere, Stichting voor Interconfessioneel Voortgezet Onderwijs		42620	ALMERE
23	85201	Stichting Vrijescholen Ithaka	Voorzitter van de Raad van Toezicht	41296	HAARLEM
	85314	Stichting Ceder Groep	Lid Raad van Toezicht	41217	AMSTERDAM
24	85312	Stichting Hondsrug College	voorzitter Raad van Toezicht	41509	EMMEN
	85201	Stichting Viviani	Lid Raad van Toezicht	41551	EMMEN
25	85201	Stichting Markant Onderwijs	Voorzitter Raad van Toezicht	41869	BREDA
	85201	Stichting Vrije School Breda	voorzitter Raad van Toezicht	59984	BREDA
26	85311	Stichting Regionale	Lid van de	13278	ENKHUIZEN

case	SBI code	Naam	Titel	Bevoegd gezag nummer	Gemeente
		Scholengemeenschap Enkhuizen	Raad van Toezicht		
	85201	Stichting Talent, Openbaar Basisonderwijs Hoorn		41772	HOORN
27	85314	Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Tilburg	lid Raad van Toezicht	41623	TILBURG
	85314	Samenwerkingsstichting Voortgezet Onderwijs Overbetuwe, Arnhem en Liemers	Lid van de Raad van Toezicht	13554	DUIVEN
28	85314	Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Tiel		41152	TIEL
	85201	Stichting Samenwerkingsbestuur Primair Onderwijs Maas & Waal		41340	DRUTEN
29	85314	Stichting voor Christelijk Voortgezet Onderwijs in Zuid-West Fryslân	Lid van Raad van Toezicht	40075	SUDWEST-FRYSLAN
	85321	Stichting voor Christelijk Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie Friesland/Flevoland	Lid Raad van Toezicht	60322	DANTUMADIEL
30	85201	Primair, Stg. Kath. Onderwijs	Lid van de Raad van Toezicht	41228	OSS
	85314	Samenwerkingsstichting voor Voortgezet Onderwijs Uden		40588	UDEN
31	85314	Stichting ovo Schoonhoven	Lid van de raad van toezicht	42618	KRIMPENERWAARD
	85314	Stichting Coenecoop College	Voorzitter van de raad van toezicht	42633	WADDINXVEEN
32	85201	Stichting Vrije Scholen Regio Rotterdam	lid Raad van Toezicht	61960	ROTTERDAM
	85201	Stichting Basisschool Wonnebald	Lid Raad van Toezicht	61960	ROTTERDAM
33	85314	Stichting Onderwijsgroep Tilburg		31087	TILBURG
	85321	Stichting STC-Group	Lid Raad van Toezicht	31127	ROTTERDAM
34	85314	Stichting Ichthus College	Lid Raad van Toezicht	41429	KAMPEN
	85314	Stichting Vechtdal College	Lid van de Raad van Toezicht	40722	HARDENBERG
35	85314	Stichting Scholengroep Pontes	Lid Raad van Toezicht	41161	GOES
	85201	Stichting Omnissscholen		42634	GOES
36	85314	Stichting ZAAM, Interconfessioneel Voortgezet Onderwijs	Lid Raad van Toezicht	42621	AMSTERDAM

case	SBI code	Naam	Titel	Bevoegd gezag nummer	Gemeente
	85201	Stichting Meer Primair	Voorzitter RvT	42683	HAARLEMMERMEER
37	85314	Stichting voor Openbaar Onderwijs in Dordrecht	Lid raad van toezicht	41397	DORDRECHT
	85314	Stichting Onderwijsgroep Zuid-Hollandse Waarden	Lid Raad van Toezicht	42709	BARENDRECHT
38	85314	Stichting voor Interconfessioneel en Algemeen Bijzonder voortgezet onderwijs te Rotterdam e.o.	Lid raad van toezicht	41071	ROTTERDAM
	85201	Stichting Kopwerk	Lid van de Raad van Toezicht	79874	DEN HELDER
39	85314	Stichting Scholengroep Pontes	Lid Raad van Toezicht	41161	GOES
	85201	Stichting OBASE (Openbaar Primair Onderwijs Schouwen-Duiveland)	Lid Raad van Toezicht	41557	SCHOUWEN-DUIVELAND
40	85201	Stichting Markant Onderwijs		41869	BREDA
	85201	Stichting Vrije School Breda		59984	BREDA
41	85314	Onderwijsstichting Zelfstandige Gymnasia	Lid Raad van Toezicht	13556	HAARLEM
	85201	Stichting voor Katholiek en Interconfessioneel Primair Onderwijs in de Gemeente Sint- Michielsgestel	Voorzitter Raad van Toezicht	40848	SINT-MICHIELSGESTEL
42	85201	Primair, Stg. Kath. Onderwijs	Lid van de Raad van Toezicht	41228	OSS
	85314	Samenwerkingsstichting voor Voortgezet Onderwijs Uden		40588	UDEN
43	85314	Stichting RSG Magister Alvinus	Secretaris Raad van Toezicht	41442	SUDWEST-FRYSLAN
	85203	Stichting Openbaar Scholennetwerk De Basis Heerenveen	Lid Raad van Toezicht	41573	HEERENVEEN
44	85201	Stichting Facetscholen voor openbaar primair onderwijs	Lid raad van toezicht	41669	KAPELLE
	85201	Rotterdamse Vereniging voor Katholiek Onderwijs	Lid van Raad van Toezicht	24597	ROTTERDAM
45	85202	Stichting Specialisten in Passend Onderwijs	Lid Raad van Toezicht	41417	PAPENDRECHT
	85201	'Stichting Onderwijsgroep PRIMOVpr' stichting voor Openbaar Primair Onderwijs Voorne-Putten en Regio	Lid Raad van Toezicht	41570	HELLEVOETSLUIS
46	85202	Stichting Wijzer in onderwijs	Lid van de Raad van Toezicht	41535	VLAARDINGEN
	85201	Stichting ter bevordering van het	Lid van de	59750	VLAARDINGEN

case	SBI code	Naam	Titel	Bevoegd gezag nummer	Gemeente
		neutraal bijzonder onderwijs te Vlaardingen	Raad van Toezicht		
47	85314	Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Hoogeveen	Lid Raad van Toezicht	13737	HOOGEVEEN
	85201	Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Noord- en Midden-Drenthe	Lid Raad van Toezicht	13273	ASSEN
48	85312	Stichting Hondsrug College	Lid Raad van Toezicht	41509	EMMEN
	85201	Stichting Katholiek Onderwijs Flevoland-Veluwe	Lid Raad van Toezicht	40950	LELYSTAD
49	85314	Stichting Tabor College		74374	HOORN
	85314	Stichting Petrus Canisius College, Katholieke Scholengemeenschap voor Voortgezet Onderwijs	Lid Raad van Toezicht	71436	ALKMAAR
50	85201	Vereniging tot het Verstrekken van Onderwijs op Gereformeerde Grondslag	Tweede Voorzitter Raad van Toezicht	21478	CAPELLE AAN DEN IJSSEL
	85312	Stichting voor christelijk voortgezet onderwijs op reformatorische grondslag 'De Wartburg'	Lid van de Raad van Toezicht	36883	ROTTERDAM
51	85313	Stichting voor Praktijkonderwijs in De Langstraat	Lid van de Raad van Toezicht	30827	WAALWIJK
	85312	Stichting Samenwerkingsschool 'de Overlaat'	Lid Raad van Toezicht	58722	WAALWIJK
52	85201	Stichting Vrijescholen Ithaka	Lid Raad van Toezicht	41296	HAARLEM
	85201	Stichting Penta, Stichting (Rooms)-Katholiek, Protestants Christelijk en Interconfessioneel Onderwijs Hoorn	Lid Raad van Toezicht	31657	HOORN
53	85201	Intergemeentelijke Stichting Openbaar Basisonderwijs	Lid raad van toezicht	41191	CASTRICUM
	85201	Stichting Freinetschool Heiloo	Lid raad van toezicht	84489	HEILOO



**Tabel 0.19**      **Commissaris/Gevolmachtigde**

case	Q01	Organisationname	Title	D01	GEMEENTENAAM_BG
1	85311	Stichting Voortgezet Onderwijs De Vechtstreek	Katholiek lid	41897	STICHTSE VECHT
1	85314	Stichting voor Christelijk Voortgezet Onderwijs voor Culemborg en Omgeving	Directeur bedrijfsvoering	40716	CULEMBORG
2	85203	Stichting Speciaal Onderwijs Noord- en Midden-Limburg	Directeur sector VO	44813	VENLO
2	85201	Stichting St.-Christoffel	Lid Raad van Toezicht	40706	BOXTEL



Postbus 4175  
3006 AD Rotterdam  
Nederland

Watermanweg 44  
3067 GG Rotterdam  
Nederland

T 010 453 88 00  
F 010 453 07 68  
E [netherlands@ecorys.com](mailto:netherlands@ecorys.com)

W [www.ecorys.nl](http://www.ecorys.nl)

***Sound analysis, inspiring ideas***