



Rapportage draagvlakonderzoek naar een bestuurlijke fusie  
tussen Stichting Sirius en Stichting Bijzonderwijs



11 januari 2018

## 1. Inleiding

Op basis van eerder onderzoek is door de twee besturen de wenselijkheid van een bestuurlijke fusie uitgesproken. De wenselijkheid van bestuurlijke schaalvergroting is gelegen in de volgende factoren:

- Door geografische nabijheid en dezelfde doelgroep kan een besturenfusie bijdragen aan een gezonde en afgewogen herschikking van het scholenbestand in Zuidoost om daarmee meer te kunnen betekenen voor de kinderen in de wijken;
- Op schoolniveau wordt het mogelijk om innovatie en het gezamenlijk gebruik van voorzieningen voor de leerlingen te intensiveren, zoals de opzet van integrale kindcentra, inzet van jeugdzorg en andere externe voorzieningen;
- Het biedt diverse extra mogelijkheden voor het personeel, zoals mobiliteit, krachtenbundeling m.b.t. professionalisering, kennisdeling, uitwisseling van expertise en wederzijdse inspiratie. Daarnaast ontstaan er meer mogelijkheden om leerkrachten effectiever in te zetten om het lerarentekort op te vangen;
- De vooronderstelling is dat bovenstaande, naast een steviger bovenschools kwaliteitsbeleid, leidt tot een verbetering van de onderwijskwaliteit;
- Versterking van de bestuurskracht door een gunstiger schaal met meer efficiencymogelijkheden en een minder kwetsbare bestuurs- en staforganisatie met meer specialismen;
- Een sterkere (onderhandelings)positie in het (school)bestuurlijke krachtenveld in de gemeente Amsterdam.

Om goed zicht te krijgen op het interne draagvlak voor een bestuurlijke fusie en de meerwaarde die de geledingen zien in schaalvergroting in Zuidoost, hebben de bestuurders SynTrans gevraagd om onderzoek te doen naar het draagvlak.

De bestuurders hebben voorafgaand aan het draagvlakonderzoek door SynTrans de volgende aandachtspunten benoemd:

- Verschillend in bestuurlijke inrichting als gevolg van het huidige openbare en bijzondere karakter van de onderwijsstichtingen;
- Cultuurverschillen, zoals de mate van externe gerichtheid en - bestuurscultuur;
- Huidige concurrentieverhoudingen tussen de scholen in de wijk;
- Intern draagvlak op de scholen en bij de ouders van de leerlingen;
- De oordeelsvorming de gemeenteraad van Amsterdam;
- De samenwerking en samenwerkingsovereenkomst met de Federatie Openbaar Primair Onderwijs Amsterdam;
- De instandhouding van de scholen onder de opheffingsnorm.

## 2. Gevoerde gesprekken en uitkomsten

Om het draagvlak helder in beeld te krijgen zijn door SynTrans gesprekken gevoerd met een afvaardiging van GMR-leden, directeuren, bureaumedewerkers, raden van toezicht en de bestuurders van beide organisaties. Daarnaast is een gesprek gevoerd met wethouder Moorman van onderwijs en de voorzitter van de Federatie Openbaar Onderwijs Amsterdam. In de gesprekken met de geledingen is stilgestaan bij de overweging voor een eventuele fusie waarbij de onderstaande indeling is aangehouden.

## 2.1 Samenwerking op lokaal niveau

De visie van het nieuwe bestuur op Zuidoost moet helder zijn. Alle geledingen zien de mogelijkheden om in Zuidoost samen te werken om voor de kinderen het beste onderwijs te kunnen bieden als de belangrijkste overweging voor een bestuurlijke fusie. Per buurt / wijk kunnen de scholen in samenwerking met de jeugdzorg, welzijn en het samenwerkingsverband passend onderwijs elkaar versterken, zodat thuisnabij en kwalitatief goed onderwijs en al het andere wat nodig is voor de kinderen en de wijk kan worden geboden. De school kan dan meer het kloppend hart van de wijk worden met diverse nevenfuncties. Vanuit intensievere samenwerking op de scholen ontstaat meer volume en kan de ondersteuning voor de kinderen breder worden ingezet. Daarnaast ontstaan er meer mogelijkheden om het onderwijs anders te organiseren. Het benoemen van de locaties waar de samenwerking wordt geïntensiveerd is gewenst en de mogelijke gevolgen daarvan. Bij toekomstige oplossingsmogelijkheden moet de keuzevrijheid en het behoud van de eigenheid van de openbare en bijzondere scholen worden geborgd.

Om samenwerking te realiseren (op de locaties) is vanuit de raden van toezicht en de directeuren aangegeven dat het wenselijk is dat de ontmoeting tussen de directeuren en scholen wordt gefaciliteerd ook al tijdens het onderzoek naar de gevolgen van de mogelijke bestuurlijke fusie.

## 2.2 Mogelijkheden voor personeel

M.b.t. het personeel zijn geen belemmeringen geconstateerd. Theoretisch is er een meerwaarde. De meerwaarde voor het personeel wordt niet door iedereen even sterk gezien en wordt niet automatisch bereikt zonder dat daaraan wordt gewerkt. Door krachtenbundeling kunnen kennis en expertise breder worden ingezet en gedeeld, daardoor ontstaan ook meer kansen voor talentontwikkeling, vrijwillige mobiliteit en profilering als aantrekkelijke werkgever. Dit kan ook worden benut in het kader van communicatie naar de arbeidsmarkt in relatie tot het lerarentekort. Een deel van de personeelsgeleding van de GMR-en ziet het als positieve ontwikkeling dat er een meer keuze ontstaat tussen verschillende scholen om op te werken, bijvoorbeeld op een school met een ander onderwijsconcept.

Aandachtspunten met betrekking tot personeel zijn:

- Heldere communicatie over de betekenis en gevolgen voor het personeel (en de andere geledingen)
- Het personeel goed op de hoogte houden van de stappen die gezet gaan worden
- In beeld brengen wat de verschillen zijn in secundaire arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid
- Mobiliteit vooral insteken op basis van vrijwilligheid
- Weglek van personeel voorkomen
- Functieprofiel van een directeur: vooral gericht op onderwijskundig leiderschap
- We fuseren niet voor het personeel, maar om meer voor de kinderen te kunnen betekenen
- Aandacht voor huidige verschil tussen aanstelling ambtenaar en benoeming bij bijzonder onderwijs. Door de wet normalisering ambtenaren, die volgens de huidige planning in januari 2020 in werking treedt, verdwijnt het verschil.

## 2.3 Bovenschools / bestuursbureau

De bovenschoolse meerwaarde zit vooral in de grotere schaal die ontstaat door een bestuurlijke fusie, waardoor het bestuur minder kwetsbaar wordt omdat kennis bij meerdere mensen kan worden belegd. Het bureau kan effectiever ingericht worden en de ondersteuning aan de scholen

kan daarmee worden versterkt. Alle geledingen hebben die meerwaarde benoemd. Echter moet er wel oog zijn voor de volgende aandachtspunten:

- Waken voor overbezetting op bestuursbureau (percentage overhead vooraf bepalen)
- Voldoende geld naar de scholen
- Korte lijnen bewaren en waken voor bureaucratie
- Blijven handelen vanuit vertrouwen naar medewerkers en directeuren
- Directeuren denken graag mee met de invulling van het stafbureau en de managementstrategie. Organisatiestructuur en -cultuur nu echt verschillend. Het is wenselijk om bij de nieuwe inrichting eerst te kijken naar wat nodig is en daarna te kijken wat het best passend is voor de medewerkers
- Hoe om te gaan met de huidige verschillen in de inrichting en aansturing op de bestuursbureaus
- Zorgen over positie en mogelijkheden voor bureaumedewerkers

#### 2.4 Positionering

De positie van de scholen in Zuidoost wordt krachtiger door de besturenfusie. Een groter bestuur heeft meer invloed in het overleg met bijvoorbeeld de gemeente en andere schoolbesturen en kan daardoor meer bereiken voor de kinderen in Zuidoost.

#### 2.5 Aandachtspunten

Tijdens de gesprekken zijn diverse aandachtspunten benoemd (naast bovengenoemde punten):

- Communicatie en dialoog met ouders en personeel
- Laten zien aan de belanghebbenden dat het beter wordt
- GMR-en goed aangehaakt houden en hun rol benadrukken
- Ook de kritische punten benoemen en ze niet uit de weg gaan
- Oog voor mogelijke risico's
- Behoud eigenheid van de scholen en voldoende keuzevrijheid
- Het borgen van levensbeschouwelijke en openbare identiteit (zonder te veel nadruk te leggen op de verschillen)
- Oog voor cultuur(verschillen en overeenkomsten)
- Voldoende aandacht voor de verschillen
- Verschillen in de besturingsfilosofie
- Het is de kunst om aan beide kanten de kwaliteiten in kaart te brengen en te kijken hoe je dat samen kunt versterken;  $1+1=3$ . We moeten er oog voor hebben dat we iets nieuws creëren met elkaar
- Fusie neerzetten vanuit de meerwaarde voor kinderen, ouders, personeel en bestuur
- Veel ouders denken vanuit de kleine school gedachte. Wat zien ze daarvan terug in de toekomst?
- Werkgroepen moeten voldoende de diepte in gaan; vooral het inhoudelijke gesprek over wat wenselijk is voor de toekomst.
- Welke zekerheden zijn er voor de openbare en bijzondere scholen?
- Pro forma opzeggen van bepaalde langlopende contracten (arbo, ak, overig)
- Naamgeving nieuwe stichting

### 3. Gevolgen voor de intentieverklaring

Naar aanleiding van hetgeen is opgehaald bij de geldingen kan de intentieverklaring als volgt worden aangepast, waarbij de meerwaarde voor de kinderen meer wordt benadrukt:

Op basis van een verkenning naar het interne en externe draagvlak hebben Stichting Bijzonderwijs en Stichting Sirius overwogen dat door een bestuurlijke fusie:

- in verband met de geografische nabijheid en dezelfde doelgroep intensievere samenwerking tussen de scholen mogelijk wordt en er meer volume ontstaat zodat de ondersteuning voor de kinderen breder kan worden ingezet;
- de scholen elkaar kunnen versterken in de wijk, waarbij bijvoorbeeld ook de samenwerking met jeugdzorg, welzijn en het samenwerkingsverband passend onderwijs, kunnen bijdragen aan thuisnabij en kwalitatief goed onderwijs aan de kinderen;
- kennis en expertise breder kunnen worden ingezet tussen scholen in de wijk en daarbuiten, waardoor voor medewerkers en kinderen meer kansen kunnen ontstaan voor talentontwikkeling;
- de bestuurskracht kan worden versterkt door een gunstigere schaal met meer efficiencymogelijkheden en een minder kwetsbare bestuurs- en staforganisatie met meer specialismen;
- een krachtigere positie kan ontstaan met meer invloed in het (school)bestuurlijke krachtenveld in de gemeente Amsterdam.

### 4. Relatie met de Federatie Openbaar Onderwijs Amsterdam en instandhouding

#### 4.1 Visie van de federatie op deelname samenwerkingsbestuur

Met de voorzitter van de Federatie Openbaar Onderwijs Amsterdam is gesproken over de visie van de Federatie. De deelname van een samenwerkingsbestuur wordt niet als een belemmering gezien. Het lidmaatschap van de vereniging kan slechts als gevolg van een juridische fusie overgaan op de verkrijgende rechtspersoon nadat de algemene ledenvergadering aan de overgang van het lidmaatschap goedkeuring heeft verleend. Op basis van een heldere toelichting van het samenwerkingsbestuur, zal goedkeuring door de leden van de vereniging geen punt worden.

Wanneer de bestuurlijke fusie een feit is, zal het overgaan van het lidmaatschap op de verkrijgende rechtspersoon moeten worden goedgekeurd. De diensten van de Federatie worden in dat geval toegankelijk voor alle scholen van het samenwerkingsbestuur, bijvoorbeeld ook de uitbesteding van de PSA d.m.v. insourcing in de Federatie. De openbare toegankelijkheid van de scholen moet worden geborgd. Dat is bij de Bijzonderwijs scholen nu ook al het geval en zal in de nieuwe statuten zo blijven.

De acht openbare schoolbesturen in Amsterdam die lid zijn van de Federatie hebben personele verplichtingen naar elkaar, wanneer bij een van de besturen sprake is van krimp. Op dit moment is dat niet aan de orde door het lerarentekort. In de toekomst kan dat veranderen.

#### 4.2 Keuzemogelijkheden met betrekking tot lidmaatschap Federatie

Er zijn verschillende mogelijkheden met betrekking tot wel of geen lidmaatschap van de Federatie:

- a) Lidmaatschap als gefuseerde stichting voortzetten
- b) Geen lidmaatschap
  - i. Zelfstandig opereren
  - ii. Samenwerking met BBO versterken

Ad a. Voor het voortzetten van het lidmaatschap van De Federatie zijn vanuit de vereniging geen belemmeringen geconstateerd.

Ad b. Het is mogelijk om het lidmaatschap van De Federatie op te zeggen voor Sirius of diens rechtsopvolger. Daarmee kan geen gebruik meer worden gemaakt van de faciliteiten van de vereniging. Er kan dan gekozen worden om geheel zelfstandig te opereren of de samenwerking met het BBO te versterken.

In het onderzoek naar de gevolgen van de bestuurlijke fusie worden de opties nader uitgewerkt.

#### 4.3 Instandhouding van de scholen

Alle Amsterdamse openbare scholen onder de norm worden in stand gehouden door middel van de gemiddelde schoolgrootteberekening uit artikel 157 van de wet op het primair onderwijs (WPO). De gemeente doet jaarlijks het instandhoudingsverzoek bij DUO. Alle openbare scholen worden daarbij als een bestuurlijk geheel behandeld. Daar ligt geen samenwerkingsovereenkomst uit artikel 157, lid 3 t/m 6 van de WPO onder. Vier scholen van Sirius worden op basis van de gemiddelde schoolgrootte open gehouden. Bijzonderwijs kan haar twee scholen onder de norm ook in stand houden op basis van de gemiddelde schoolgrootte van de eigen stichting.

Bij de instandhoudingsberekening worden altijd alle scholen van een bevoegd gezag meegeteld. Dat betekent dat bij een fusie tussen Sirius en Bijzonderwijs tot samenwerkingsbestuur de huidige Bijzonderwijs scholen meetellen bij het instandhoudingsverzoek aan DUO. Dat is door DUO bevestigd. De Bijzonderwijs en Sirius scholen hebben geen negatief effect op de uitkomst van de berekening van de gemiddelde schoolgrootte.

Met betrekking tot de instandhouding van de scholen zijn er geen belemmeringen voor een bestuurlijke fusie.

### 5. Gemeenteraad en B&W Amsterdam

In het kader van de fusie wordt B&W van de gemeente om advies gevraagd over de voorgenomen fusie. Dit is een verplicht onderdeel van de fusie-effectrapportage en is noodzakelijk voordat de minister toestemming kan verlenen voor de fusie. Na de goedkeuring moeten de statuten worden gewijzigd. Daarvoor is instemming van de gemeenteraad in verband met het toezicht op openbaar onderwijs en goedkeuring van de raden van toezicht vereist. In dat kader is het van belang dat de gemeenteraad tijdig wordt geïnformeerd over de voorgenomen bestuurlijke fusie. De gemeenteraad behoudt bij de fusie tot een samenwerkingsbestuur, met betrekking tot de openbare scholen, alle bevoegdheden behalve het benoemingsrecht van leden van de raad van toezicht. Als dat een belemmering wordt voor de gemeenteraad kunnen eventueel aanvullende afspraken worden gemaakt.

In het gesprek met wethouder Moorman van onderwijs van de gemeente Amsterdam is de visie vanuit de gemeente als volgt benoemd:

- De gemeenteraad vindt goed onderwijs van belang in scholen met voldoende omvang met niet te veel leegstand.
- Het is een mooie ontwikkeling dat het mogelijk is om uit de concurrentie te stappen en samen, vanuit de inhoud, maximale kansen te bieden voor de kinderen in Zuidoost.
- Het behouden van onderwijskundige diversiteit en toegankelijk onderwijs is van belang.
- Aandachtspunten:
  - Zienswijze van de andere schoolbesturen in Zuidoost m.b.t. een bestuurlijke fusie
  - Onderhouden van het contact met stadsdeel Zuidoost

Bij de wethouder en volgens haar inschatting is ook draagvlak bij de gemeenteraad aanwezig voor de bestuurlijke fusie. In januari 2019 vindt een gesprek plaats met de voorzitter van stadsdeel Zuidoost, Tanja Jadnanansing, om haar inhoudelijk verder te informeren over het voornemen tot fusie.

## 6. Bestuurlijk juridische haalbaarheid van een fusie tot samenwerkingsbestuur

### 6.1 Samenwerkingsbestuur

Sinds 1998 is de totstandkoming van een samenwerkingsbestuur - een schoolbestuur met zowel openbare als bijzondere scholen – in de wet geregeld. In 2011 is bij de invoering van de fusietoets de Wet Primair Onderwijs (WPO) uitgebreid met artikel 64c lid 2 met een restrictie bij de vorming van een samenwerkingsbestuur. Daardoor was het niet meer mogelijk om een samenwerkingsbestuur te vormen, tenzij door de fusie de continuïteit van het openbaar of het bijzonder onderwijs gehandhaafd kon blijven en met de bestuurlijke fusie werd voorkomen dat een of meer daarbij betrokken scholen zou(den) worden opgeheven of niet meer voor bekostiging in aanmerking zou(den) komen.

Per 1 januari 2018 is de WPO gewijzigd i.v.m. de wet 'samen sterker door vereenvoudiging samenwerkingsschool', waardoor de vorming van een samenwerkingsbestuur weer mogelijk is. Met de wetswijziging van januari 2018 is lid 2 van artikel 64c vervallen. Daarmee is het zo genaamde continuïteitscriterium bij de vorming van een samenwerkingsbestuur vervallen. Het wordt aan de autonomie van de besturen gelaten om te kiezen voor een bestuurlijke fusie.

### 6.2 Bestuursoverdracht

Bij een bestuurlijke fusie in het basisonderwijs is het mogelijk om een nieuwe rechtspersoon op te richten. In het basisonderwijs is dat niet gebruikelijk en wordt vrijwel altijd gekozen voor de overdracht van scholen van een van de twee besturen naar het overblijvende bestuur, zoals beschreven in artikel 49 en 56 van de WPO voor respectievelijk de bestuursoverdracht van openbare en bijzondere scholen:

- De rechtspersoon die een (openbare) school in stand houdt, kan de instandhouding van die school overdragen aan een andere rechtspersoon (die tot instandhouding van een openbare school bevoegd is). De overdracht geschiedt bij notariële akte.
- Bij deze akte verbindt de overdragende rechtspersoon zich tevens de rechten ten aanzien van gebouwen en terreinen alsmede de roerende zaken over te dragen. Deze akte geldt tevens als akte van levering als bedoeld in artikel 89 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek.
- In de akte wordt bepaald dat de rechtspersoon aan wie wordt overgedragen, het personeel in gelijke betrekkingen en onder dezelfde voorwaarden als vermeld in de akte van aanstelling (bij

openbaar) / benoeming (bijzonder), aan de school aanstelt / benoemt met ingang van de datum van overdracht.

- o Door overdracht treedt de verkrijgende rechtspersoon in alle uit de wet voortvloeiende rechten en verplichtingen die zijn rechtsvoorganger bezit in zijn hoedanigheid van bevoegd gezag (openbaar) / van zijn rechtsvoorganger met betrekking tot de school (bijzonder), onverminderd hetgeen verder voor de overgang daarvan naar burgerlijk recht is vereist.

Er zal een keuze gemaakt moeten worden voor het oprichten van een nieuwe rechtspersoon of het aanpassen van de statuten van Sirius of Bijzonderwijs. In dat laatste geval zal de andere stichting worden geliquideerd.

### 6.3 Fusietoets

Het kabinet is voornemens een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs (WPO) begin 2020 in werking te laten treden. Met dat wetsvoorstel wordt de fusietoets uit de WPO geschrapt. Het gevolg van het schrappen van de fusietoets betekent dat voor geen enkele fusie een aanvraag meer hoeft te worden ingediend. Wel blijven de fusie-effectrapportage en het instemmingsrecht van de medezeggenschapsraden behouden.

Om schoolbesturen zo snel mogelijk ruimte te geven om het onderwijsaanbod goed en toekomstbestendig vorm te geven, vervalt, vooruitlopend op de wetswijziging, per 1 augustus 2018 de noodzaak tot advisering door een onafhankelijke adviescommissie (CFTO) over fusies in het funderend onderwijs. Alle toetsplichtige fusies in het funderend onderwijs worden door DUO alleen nog procedureel getoetst.

In de gewijzigde regeling fusietoets wordt geregeld dat de noodzaak tot advisering door de CFTO bij fusies voor het funderend onderwijs in alle gevallen ontbreekt, totdat de beoogde wetswijziging zijn beslag heeft gekregen. Bij fusies waarop nog wel een toets van toepassing is, ook wel de lichte toets genoemd, wordt aan de hand van de fusie-effectrapportage beoordeeld of het proces zorgvuldig is doorlopen en of de betrokken medezeggenschapsraden hebben ingestemd met het voornemen tot fusie. Bij een positieve beoordeling van deze twee aspecten verleent de Minister goedkeuring aan de fusieaanvraag. Streven is om binnen vier weken nadat de volledige aanvraag is ingediend een besluit te nemen.

## 7. Conclusie

Op basis van de gesprekken met de geledingen, de voorzitter van de Federatie en de wethouder onderwijs van de gemeente Amsterdam, kan worden geconstateerd dat bij alle partijen draagvlak aanwezig is. Daarnaast zijn er geen belemmeringen naar voren gekomen uit het draagvlakonderzoek.

Daarom is het advies van SynTrans om te starten met het onderzoek naar de gevolgen van een bestuurlijke fusie tussen Stichting Sirius en Stichting Bijzonderwijs. De benoemde aandachtspunten moeten daarbij in het vervolgonderzoek in acht worden genomen.