

Besturen en Samenwerken

Nederlandse Katholieke Schoolraad
Houttuinlaan 5a Woerden
Telefoon 0348 - 3 568 131

Besturen en samenwerken

1. Inleiding

Schoolbesturen die katholieke scholen besturen werken in toenemende mate samen met andere schoolbesturen. Centraal in de brochure staat de vraag welke waarborgen nodig zijn voor katholieke schoolbesturen in de samenwerking met andere schoolbesturen. Eerst wordt ingegaan op de vraag wat onder katholiek onderwijs wordt verstaan.

2. De missie en grondslag van een katholieke school

Katholiek onderwijs wordt gegeven vanuit een specifieke levensovertuiging, vanuit een bijzondere culturele opdracht en is gebaseerd op het evangelie van Jezus Christus, de traditie van de katholieke geloofsgemeenschap en de kerkelijke leer. Schoolbesturen die willen samenwerken met andere schoolbesturen, komen vanzelf de vraag tegen hoe ze hun missie in de nieuwe situatie willen formuleren en vorm geven. Onder missie wordt in het algemeen verstaan, waar staan de school en het schoolbestuur voor? Andere vragen zijn: Hoe wilt u uw missie bij samenwerking tot uitdrukking brengen? Hoe laat u zich in uw beleid inspireren door waarden uit het evangelie en de katholieke traditie? Hoe wilt u de verbondenheid met de katholieke geloofsgemeenschap (blijven) uitdrukken? En hoe verwoordt u de missie, waarin levensbeschouwelijke en pedagogische uitgangspunten staan geformuleerd, in de statuten van uw schoolbestuur?

Wanneer een schoolbestuur in zijn grondslag wil (blijven) opnemen dat hij (mede-)katholiek is, is het gebruikelijk dat de katholieke bisschoppen de statuten van die organisatie (laten) toetsen. De Nederlandse bisschoppen hebben de toetsing van de statuten van schoolbesturen uitbesteed aan de Nederlandse Katholieke Schoolraad (NKSR). Deze gaat na of er voldoende waarborgen in de statuten van het (mede-)katholiek schoolbestuur aanwezig zijn. De waarborgen voor katholiek onderwijs zijn neergelegd in een onderwijsreglement (het Algemeen Reglement voor het Katholiek Onderwijs). Ook bij de stichting van een nieuw katholiek schoolbestuur en in het algemeen iedere situatie waarbij de statuten van een katholiek schoolbestuur gewijzigd worden, vraagt de NKSR een schoolbestuur de (nieuwe) statutenwijziging aan hem voor te leggen. Het verdient aanbeveling de NKSR in een vroeg stadium en tijdig bij een samenwerkingsproces te betrekken. Dit heeft als voordeel dat in een vroeg stadium adviezen, formuleringen en suggesties kunnen worden aangereikt voor de (her)beschrijving van de waarborgen voor katholiek onderwijs in de statuten. Bijvoorbeeld op het moment dat aan samenwerking wordt gedacht of wanneer het bestuur de juridische vormgeving van de samenwerking bestudeert. Conceptstatuten vormen meestal onderdeel van het fusierapport, dat als basis dient voor het voorgenomen besluit van het schoolbestuur richting medezeggenschapsraad. De juridische vormgeving van die samenwerking moet voldoende mogelijkheden voor de waarborgen bieden, maar staat niet los van de schoolbestuurders, de schoolleiders, de leerkrachten, de leerlingen en anderen rond de gemeenschap van de katholieke school. Zij zijn het immers die er samen voor zorg dragen dat er katholiek onderwijs is.

Indien voldoende waarborgen voor katholiek onderwijs in de statuten aanwezig zijn, wordt binnen de NKSRS schriftelijk de goedkeuring verleend. Het schoolbestuur heeft daarmee de erkenning door het bevoegd kerkelijk gezag verworven en mag het predikaat "katholiek" voeren. De erkenning kan bij de NKSRS worden aangevraagd. Zie daarvoor www.nksr.nl. Het formuleren van statuten met bepalingen over de identiteit van de school is makkelijker wanneer de missie van de school duidelijk is. De NKSRS adviseert daarom eerst een missie en een daaraan gekoppeld beleid te ontwikkelen (voor missie en visieontwikkeling zie www.vkonet.nl). Het opstellen en toetsen van statuten is dan niet louter een juridische aangelegenheid, maar ook een evaluatiemoment. Het wordt daarmee een onderdeel van het kwaliteitsbeleid van de school.

3. Samenwerkingsvormen

Katholieke schoolbesturen zoeken om tal van redenen de samenwerking met andere schoolbesturen. Veel voorkomende redenen voor samenwerking zijn krimp, een efficiënter beheer, besparingen, verbetering van de onderwijskundige inrichting van de school, impulsen door nieuwe wet- en regelgeving (zoals functiescheiding bestuur en toezicht, passend onderwijs en lokaal onderwijsbeleid). De meest voorkomende samenwerkingsvormen komen hierna in volgorde van toenemende intensiteit aan de orde, in relatie tot waarborgen voor katholiek onderwijs.

A. *De samenwerkingsovereenkomst*

De samenwerkingsovereenkomst (ook wel convenant genoemd) is een vorm van samenwerking, waarbij de schoolbesturen als zodanig blijven bestaan. Het schoolbestuur blijft in principe verantwoordelijk voor de katholieke identiteit en kan in principe voldoende waarborgen aanbrengen in zijn eigen statuten en in zijn beleid. Zo ook het andere schoolbestuur zijnde contractspartij. Of er voldoende waarborgen zijn voor de katholieke identiteit is uiteraard ook afhankelijk van de inhoud van de samenwerkingsovereenkomst (bijvoorbeeld of de afspraken die gemaakt zijn van invloed zijn op de diverse aspecten van de identiteit). Het feit dat er sprake is van een overeenkomst, betekent dat de samenwerking beëindigd kan worden en dus een wat minder definitief karakter heeft. Dat laatste wordt niet altijd als een voordeel gezien. Ook overwegingen van concurrentie van andere schoolbesturen kunnen een reden zijn waarom schoolbesturen niet voor een samenwerkingsovereenkomst kiezen. Meer animo om voor een samenwerkingsovereenkomst te kiezen is aanwezig wanneer de personele bestuursamenstelling van twee samenwerkende schoolbesturen elkaar geheel of gedeeltelijk overlapt. Dan ontstaat als het ware een "personele unie". De schoolbesturen kunnen hun beleid waar dat wenselijk is op elkaar afstemmen en toch bijvoorbeeld een eigen personeelsbeleid voeren. Uiteraard blijft ieder van de schoolbesturen gebonden aan de eigen statuten.

B. *De federatie*

Voor de federatie gelden de hierboven genoemde overwegingen in ongeveer dezelfde mate. De federatie wordt soms gekozen als opstap naar een bestuurlijke fusie en bindt de deelnemende rechtspersonen-schoolbesturen meer, indien sprake is van een vereniging. De federatie kan ook een stichting zijn.

C. De bestuurlijke fusie

De bestuurlijke fusie (ook wel genoemd *bestuursoverdracht* genoemd) is een vorm van samenwerking die juridisch gezien een definitiever karakter heeft. Meestal vormen onderwijskundig/bestuurlijke redenen, zoals personeelsbeleid, financieel beleid en economisch beleid, de aanleiding voor de fusie. De fusie kan zijn een fusie zoals geregeld in de sectorwetten (bedrijfsfusie) en de juridische fusie in het Burgerlijk Wetboek.

4. Keuzemogelijkheden bij fusies

4.1 Keuzemogelijkheden bij fusies voor katholieke scholen binnen het bijzonder onderwijs

Het bijzonder onderwijs kent verschillende richtingen en heeft mogelijkheden tot onderlinge samenwerking. Katholieke schoolbesturen zoeken de samenwerking vaak primair binnen het bijzonder onderwijs. Katholieke schoolbesturen besturen die uitsluitend katholieke scholen en doen dit vanuit de gedachte dat op die manier optimaal gebruik kan worden gemaakt van het grondwettelijk recht dat gelijkgezinden een school stichten waar zij onderwijs kunnen (doen) geven overeenkomstig de eigen inzichten¹. Bij deze gedachte past dat katholieke schoolbesturen zich bij samenwerking bij voorkeur op een ander katholiek schoolbestuur oriënteren. De samenwerking kan, zoals we hiervoor zagen, bestaan uit het sluiten van overeenkomsten of convenanten, het oprichten van een federatie, bestuursoverdracht (bestuurlijke fusie) en scholenfusie (institutionele fusie). Katholieke schoolbesturen zijn vaak georganiseerd in een stichting of in een vereniging.

Sinds de zestiger jaren van de vorige eeuw werken katholieke schoolbesturen meer samen met andere richtingen binnen het bijzonder onderwijs, hetzij uit ideële overwegingen, hetzij wegens terugloop van het aantal leerlingen, hetzij om pragmatisch-onderwijskundige redenen, hetzij omdat het financieel of anderszins aantrekkelijk was, bijvoorbeeld omdat de bestuurs- en schoolculturen goed op elkaar aansluiten. De samenwerking met schoolbesturen van een andere richting betrof in eerste instantie het protestants-christelijk onderwijs. Uit ideële overwegingen zijn oecumenische scholen ontstaan, waarin de katholieke en protestants-christelijke grondslag samenwerken. Later noemen zij zich ook wel interconfessionele (rk/pc) scholen. De NKSJR ziet een interconfessionele (rk/pc) school als een gelijkwaardig alternatief voor een katholieke school. Ook zijn er scholen ontstaan waarbinnen de katholieke en de algemeen-bijzondere grondslag (en eventueel de protestants-christelijke) samenwerken. Ze worden aangeduid als rk/ab of rk/pc/ab².

Sinds begin negentiger jaren kiezen katholieke schoolbesturen bij fusie met een school van een andere richting niet voor een vermenging van de onderscheiden grondslagen (d.w.z. op grondslag van samenwerking) op schoolniveau, maar voor het behoud van de richting van hun school. Statutair wordt dan ruimte gemaakt voor de school van de nieuwe richting. Bijvoorbeeld, de katholieke school behoudt na de bestuursoverdracht de katholieke grondslag onder het protestants-christelijk schoolbestuur en andersom.

Ook kan een school op interconfessionele grondslag met behoud van grondslag worden

¹ Dit wordt ook wel de één-op-één constructie genoemd.

² Zgn. driepootschool.

overgedragen aan het katholiek schoolbestuur of protestants-christelijk schoolbestuur.

Vanuit de centrale vraag in deze brochure over de waarborgen die nodig zijn voor katholieke schoolbesturen in de samenwerking met andere schoolbesturen, zijn twee aandachtspunten van belang, wanneer het gaat om het besturen van scholen van scholen met van elkaar verschillende richtingen.

Ten *eerste* moet het schoolbestuur in staat worden gesteld om een personeelsbeleid te voeren waarbij recht wordt gedaan aan de verschillende richtingen die het schoolbestuur bestuurt. Aangezien alle personeelsleden van de scholen een arbeidsovereenkomst met de rechtspersoon (het bevoegd gezag) hebben, is als waarborg te noemen de statutaire bepaling dat het bestuur zich bij de benoeming van het aan haar scholen te verbinden personeel ervan verzekert dat het personeel de grondslag onderschrijft. Bij wijze van *inspanningsverplichting* (immers er blijft sprake van een zgn. bestuursbenoeming) wordt bovendien statutair verwoord dat het bestuur bij de benoeming, de overplaatsing en noodzakelijke vermindering van personeel zoveel mogelijk aansluiting zoekt bij de identiteit van de school en de levensbeschouwelijke overtuiging van het betrokken personeelslid. Uiteraard kan nadere uitwerking in een beleidsdocument van het schoolbestuur plaatsvinden.

Het *tweede aandachtspunt* is dat de grondslag en missie van de diverse scholen onder het bestuur duidelijk moeten zijn. Uit de uitgangspunten van de (grond)wetgeving volgt dat het nodig is de scholen en de daarbij behorende grondslag statutair te verankeren. De school en het schoolbestuur voeren een voortdurende dialoog over de grondslag en de visie van de school met ouders en leerlingen en andere bij de school betrokkenen (belanghebbenden; Kwaliteitswet³ en Wet goed onderwijs, goed bestuur⁴). Als vertrekpunt voor de dialoog kan het schoolplan dienen, waarin het beleid van het schoolbestuur met betrekking tot de bewaking en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs wordt beschreven. Daarnaast dient op grond van de code goed bestuur van de onderscheiden onderwijssectoren een stakeholdersbeleid te worden opgesteld (wie zijn belanghebbenden bij de school en het schoolbestuur en welk beleid voeren we?).

De hiervoor genoemde twee aandachtspunten spelen een grotere rol voor een katholiek schoolbestuur dat behalve katholiek onderwijs ook onderwijs op algemeen-bijzondere grondslag wil gaan besturen. Deze optie staat verder af van het oorspronkelijke uitgangspunt het bevorderen van onderwijs op katholieke grondslag dan wel, onder omstandigheden gelijkwaardig te achten, op interconfessionele grondslag.

4.2. *Keuzemogelijkheden van openbare scholen bij fusies binnen het openbaar onderwijs*

Openbaar onderwijs is inhoudelijk neutraal en algemeen toegankelijk. Dat wil zeggen dat het geen leerling mag weigeren op grond van godsdienst of levensbeschouwing. Het openbaar onderwijs is non-discriminatoir, d.w.z. eerbiedigt ieders godsdienst of levensbeschouwing en het personeel is benoembaar zonder onderscheid.

³ Wet van 18 juni 1998, Staatsblad 1998, 398

⁴ Wet van 4 februari 2010 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet medezeggenschap op scholen en de Leerplichtwet 1969 in verband met de invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten, alsmede een aanvulling van de interventiemogelijkheden in het kader van het overheidstoezicht, en de verbetering van het intern toezicht, Staatsblad 2010, 80.

Openbare scholen hebben als wettelijke opdracht bij te dragen aan de ontwikkeling van de leerlingen met aandacht voor de godsdienstige, levensbeschouwelijke en maatschappelijke waarden zoals die leven in de Nederlandse samenleving en met onderkenning van de betekenis van de verscheidenheid van die waarden. Deze waarborgen zijn in de sectorwetten⁵ opgenomen. Het openbaar onderwijs wordt formeel-juridisch niet als 'richting' aangeduid.

Ook besturen van het openbare scholen zien bestuurlijke schaalvergroting als een adequaat middel tot het spreiden van de risico's die het gevolg zijn van krimp, decentralisatie en dereguleringsontwikkelingen in het onderwijs. Openbare scholen worden vaak bestuurd door een stichting (privaatrechtelijk) als bedoeld in artikel 48 van de WPO, door het College van Burgemeester en Wethouders, een bestuurscommissie op grond van artikel 83 van de Gemeentewet⁶, het gemeenschappelijk orgaan of openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen of de openbare rechtspersoon als bedoeld in artikel 48 van de WPO. Het bestuur van andere openbare scholen kan met andere openbare scholen samenwerken op basis van overeenkomst, participeren in een samenwerkingsverband op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (gemeenschappelijk orgaan dan wel openbaar lichaam) of bestuurlijk fuseren (bestuursoverdracht).

5. Samenwerking tussen katholiek en openbaar onderwijs

5.1 Inleiding

Bijzonder onderwijs wordt door burgers zelf georganiseerd. Katholiek onderwijs is een richting binnen het bijzonder onderwijs. Katholiek onderwijs wordt gegeven vanuit een specifieke levensovertuiging, vanuit een bijzondere culturele opdracht en is gebaseerd op het evangelie van Jezus Christus, de traditie van de katholieke geloofsgemeenschap en de kerkelijke leer. Openbaar onderwijs is inhoudelijk neutraal. Ondanks de verschillen (o.a. de bijbehorende wettelijke regimes en het onderscheid in missie) zoeken katholieke en openbare scholen regelmatig de samenwerking met elkaar. Zo ontstaan op lokaal niveau onder invloed van lokaal onderwijsbeleid en regionaal onder invloed van de wetgeving over passend onderwijs, samenwerkingsrelaties, meestal in de vorm van samenwerkingsovereenkomsten of convenanten. Besturen van openbare scholen kunnen de voorkeur geven aan samenwerking met bijzonder onderwijs, omdat dit meer in de directe nabijheid ligt dan openbare scholen (soms in andere gemeenten gelegen) of om andere pragmatische argumenten zoals al gegroeide samenwerking op directieniveau.

Samenwerking tussen openbare en bijzonder scholen is mogelijk in ten minste vijf varianten.. Op deze varianten gaan we hier globaal in. Voor al deze varianten is toestemming nodig van de gemeenteraad van de gemeente waarin de openbare school is gelegen dan wel van de NKS. De *eerste variant* gaat gepaard met omzetting van een school en bestaat al geruime tijd. Deze variant houdt in dat alvorens de bestuursoverdracht plaatsvindt, de bijzondere school wordt omgezet in een openbare school ofwel dat de openbare school wordt omgezet in een

⁵ Artikel 46 Wet op het primair onderwijs; artikel 42 Wet op het voortgezet onderwijs.

⁶ Wet van 28 februari 2002 tot wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten tot dualisering van de inrichting, de bevoegdheden en de werkwijze van het gemeentebestuur, Staatsblad 2002, nr 111.

bijzondere school. Bij de eerstgenoemde omzetting verdwijnt de bijzondere school geheel, bij de laatstgenoemde omzetting verdwijnt de openbare school geheel. Het besluit tot omzetting van de openbare school wordt door de overheid, vanuit haar grondwettelijke zorg voor openbaar onderwijs, getoetst aan de vraag of er 'voldoend openbaar onderwijs' (artikel 23 lid 4 van de Grondwet) resteert na de omzetting van de openbare school. Leerlingen die na het verdwijnen van de openbare school toch openbaar onderwijs willen volgen en dat binnen een redelijke afstand niet kunnen krijgen, kunnen onderwijs aan een school voor bijzonder onderwijs volgen. Deze leerlingen kunnen dan niet worden verplicht godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs te volgen. Dit is wettelijk geregeld en een uitzondering op de regel dat er 'voldoend openbaar onderwijs' moet zijn. Als tot omzetting van de openbare school wordt gekozen, wordt deze meestal omgezet in onderwijs op algemeen-bijzondere grondslag, omdat de materiële kenmerken van het openbaar onderwijs een zekere gelijkenis vertonen met de kenmerken van het onderwijs op algemeen-bijzondere grondslag (algemene toegankelijkheid). Na de omzetting kan desgewenst institutionele fusie met een bijzondere school, bijvoorbeeld katholieke school, volgen. Er ontstaat dan een school op grondslag van bijvoorbeeld katholiek en algemeen bijzonder onderwijs (rk/ab). Bij omzetting in het primair onderwijs wordt tevens getoetst aan de periodiek opgestelde wettelijke stichtingsnorm (toerusting en bereikbaarheid). Deze variant komt met een zekere regelmaat voor.

De tweede variant is de samenwerkingschool, waarbij openbaar en bijzonder onderwijs binnen één school worden aangeboden. Deze variant is onder zeer strikte - door de wetgever bepaalde - condities mogelijk. Zie hierna onder paragraaf 5.

De derde variant is de opheffing onder gelijktijdige fusie (van scholen). In dat geval verdwijnt één van de beide scholen. Er blijft één BRIN-nummer over. De overblijvende school is ofwel bijzonder ofwel openbaar.

De vierde variant is de opheffing van één van de beide scholen .

De vijfde variant is de bestuurlijke fusie tussen openbare en bijzondere scholen. Deze komt hierna aan de orde (5.2).

5.2 Bestuurlijke fusie tussen openbare en bijzondere scholen: het samenwerkingsbestuur

5.2.1 Doel

Sinds 1 juli 1998 kunnen openbare en bijzondere scholen⁷ *bestuurlijk* fuseren zonder dat omzetting nodig is. De andere varianten, zoals de omzetting, blijven mogelijk. In deze variant worden bijzondere en de openbare scholen met behoud van hun BRIN- nummer onder één bestuur gebracht: het zogenoemde samenwerkingsbestuur. Het openbare karakter en de grondslag van de scholen die bijzonder onderwijs blijven ongewijzigd en staan niet ter discussie.

Deze bestuurlijke fusie, zo blijkt uit de wetsgeschiedenis, is vooral bedoeld om te voorkomen dat op den duur te weinig openbare scholen (vooral scholen voor voortgezet onderwijs) overblijven. Voor de gevallen dat een openbare school onder de opheffingsnorm zakt of dreigt te zakken biedt deze wet geen oplossing. In die gevallen kan, mits aan strenge

⁷ Wet van 23 april 1998 tot wijziging van de WBO, de ISOVSO en de WVO inzake bestuurlijke fusie tussen openbare en bijzondere scholen, Staatsblad 1998, 294.

voorwaarden is voldaan, de Wet op de samenwerkingscholen⁸ bruikbaar zijn. Deze wet is tot stand gekomen na wijziging van artikel 23, lid 4 van de Grondwet. Dit is de eerste wijziging van artikel 23 van de Grondwet sinds 1917.

5.2.2 *Gemengd karakter samenwerkingsbestuur*

Een belangrijk verschil met de bestuursoverdracht waarbij omzetting noodzakelijk is, is dat schoolbesturen zich met de vrijwillige keuze voor het samenwerkingsbestuur automatisch binden aan de wettelijke regeling inzake bestuurlijke fusie tussen openbare en bijzondere scholen⁹. Deze regeling is van dwingend recht. Ze bevat voorschriften voor openbaar onderwijs aan de openbare school binnen het samenwerkingsbestuur. Deze voorschriften zijn noodzakelijk om de kenmerken van het openbaar onderwijs in een samenwerkingsbestuur te waarborgen en gaan niet verder dan noodzakelijk is ter waarborging van de grondwettelijke garantie voor openbaar onderwijs¹⁰. De wetgever heeft deze voorschriften nodig geacht omdat de overheid grondwettelijk gezien voor het openbaar onderwijs verantwoordelijk is. Tevens heeft hij het samenwerkingsbestuur aangemerkt als een overheidsorgaan voor zover het openbaar onderwijs betreft. De samenwerkingsstichting is "met enig openbaar gezag" bekleed voor zover het openbaar onderwijs betreft. Dit betekent dat de samenwerkingsstichting optreedt als een verlengstuk van de overheid, *voor zover het openbaar onderwijs betreft*. Voor zover het bijzonder onderwijs betreft is de samenwerkingsstichting particulier (privaat; deels belast met een overheidstaak)¹¹. Ten aanzien van de bijzondere scholen neemt de stichting de algemene regels van het burgerlijk recht in acht. Het hoeft geen betoog dat het voor het bestuur van de samenwerkingsstichting niet altijd eenvoudig zal zijn voor om te onderscheiden welk complex van regels het in acht moet nemen: het publiekrecht dan wel het privaatrecht. Voor de bijzondere scholen bevat de wet inzake de bestuurlijke fusie tussen openbare en bijzondere scholen *geen nieuwe specifieke bevoegdheden van het bijzonder onderwijs* (bijvoorbeeld de bevoegdheid om de samenwerking te beëindigen), omdat de wetgever van mening was dat deze bevoegdheden grondwettelijk al gewaarborgd waren¹²: het geven van bijzonder onderwijs is vrij. Hierna, in paragraaf 5.2.3 wordt ingegaan op het beleid van de NKS ten aanzien van katholieke (of deels katholieke¹³) schoolbesturen die bestuurlijk willen fuseren tot een samenwerkingsbestuur.

5.2.3 *Beleid van de NKS ten aanzien van samenwerkingsbesturen*

Welk beleid voert de NKS ten aanzien van katholieke schoolbesturen die bestuurlijk

⁸ Wet van 26 mei 2011 tot wijziging van enige onderwijswetten inzake samenwerkingscholen, Staatsblad 2011, 287.

⁹ Artikel 17 Wet op het primair onderwijs, artikel 53c Wet op het voortgezet onderwijs en, artikel 28 Wet op de expertisecentra.

¹⁰ Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 137, nr 6, p. 25 (nota naar aanleiding van het verslag).

¹¹ Zie nader rapport inzake de tweede nota van wijziging, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 24 137, nr 15B, p. 3.

¹² Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 24 137, nr 13, p. 1 (brief van de Staatssecretaris O, CenW aan de Tweede Kamer d.d. 9 juni 1997).

¹³ Dit beleid heeft ook betrekking op verzoeken van de volgende schoolbesturen die met openbare scholen bestuurlijk willen fuseren:

- interconfessionele schoolbesturen (rk/pc), die interconfessionele scholen besturen
- schoolbesturen die scholen op grondslag van samenwerking tussen katholieke en/of protestants-christelijk en/of algemeen bijzonder onderwijs besturen (rk/pc/ab) en
- schoolbesturen die naast katholieke scholen, protestants-christelijke, interconfessionele scholen en/of algemeen bijzondere scholen en/of scholen op rk/ab en/of rk/pc/ab grondslag besturen.

met openbare scholen willen fuseren tot een samenwerkingsbestuur?

De NKSR staat terughoudend ten aanzien het geven van katholiek onderwijs op scholen bestuurd door een samenwerkingsbestuur om de volgende reden. De wettelijke regeling van het samenwerkingsbestuur bevat alleen waarborgen voor het openbaar onderwijs (artikel 17 WPO, artikel 53c WVO). De waarborgen voor het openbaar onderwijs zijn niet zonder gevolgen voor het bijzonder onderwijs. Het uitsluitend wettelijk regelen van dwingendrechtelijke waarborgen voor openbaar onderwijs zonder gelijkwaardig equivalent voor het bijzonder onderwijs kan als een onevenwichtigheid in de wetgeving worden gezien. Het gevolg is dat katholieke schoolbesturen extra inspanningen moeten plegen om de benodigde waarborgen voor katholiek onderwijs op hun katholieke scholen in de statuten op te nemen.

Het samenwerkingsbestuur kan voor katholieke schoolbesturen een aantrekkelijke optie zijn. Het is echter goed eerst na te gaan of het doel bereikt kan worden door samenwerking/bestuurlijke fusie met een katholiek, protestants-christelijk, of interconfessioneel schoolbestuur dan wel met een minder vergaande vorm van samenwerking met openbaar onderwijs (dan de bestuurlijke fusie tussen bijzondere en openbare scholen). Daarbij wordt gedacht aan de samenwerkingsovereenkomst (met name de optie van twee schoolbesturen die een elkaar overlappende bestuurlijke samenstelling hebben) en de federatie. Eventueel kan daarbij de bemiddeling worden ingeroepen van de besturenorganisatie of van de NKSR.

Is bestuurlijke fusie met openbare scholen echt onvermijdelijk, dan worden er voldoende garanties gevraagd voor goed katholiek onderwijs¹⁴. Van onvermijdelijkheid is sprake bij onvoldoende levensvatbaarheid van een katholieke school in een omgeving met overwegend openbaar onderwijs of bij onvoldoende levensvatbaarheid van een openbare school in een omgeving met overwegend katholiek onderwijs. De garanties voor goed katholiek onderwijs betreffen zowel de constructie van het bestuur als het personeelsbeleid.

- Ten aanzien van de bestuursconstructie wordt uitdrukkelijk de voorkeur gegeven aan een samenstelling met twee bestuurscommissies. In dit model met twee bestuurscommissies ressorteren zaken met betrekking tot de katholieke identiteit uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van de bestuurscommissie van de katholieke scholen van het bestuur. Dit model biedt voldoende waarborgen voor het geven van katholiek onderwijs op de katholieke scholen, gemeten naar de grondwettelijk geregelde onderwijsvrijheid, de onderwijswetgeving (met name regelgeving rond de bestuursbenoeming) en de criteria van het katholiek onderwijsreglement.
- Ten aanzien van het personeelsbeleid wordt, bij de vorming van het samenwerkingsbestuur (voordat de fusie juridisch een feit is) in het kader van garanties voor goed katholiek onderwijs, instemming gevraagd met de katholieke grondslag van de katholieke school door elke leerkracht die in dienst van dit bestuur aan de katholieke school werkt of kan gaan werken.

Voordat binnen de NKSR de schriftelijke goedkeurende verklaring wordt afgegeven aan de statuten(wijzigingen) van samenwerkingsbesturen, overlegt hij met de bisschopferent voor

¹⁴ Zie nader, Beziel en zelfbewust, Beleidsnota met het oog op een nieuwe dynamiek en een gedeelde visie in het katholiek onderwijs, p. 32 en 33, Nederlandse Bisschoppenconferentie, 4 november 2002.

onderwijs, mgr.dr. J.W.M. Hendriks (tevens hulpbisschop van Haarlem-Amsterdam). Indien het katholiek schoolbestuur gebruik van het model met twee bestuurscommissies niet mogelijk acht en om haar moverende redenen de voorkeur geeft aan bijvoorbeeld een samenwerkingsbestuur zonder twee bestuurscommissies dan zal de NKSR contact opnemen met de bisschop van het bisdom waarin het schoolbestuur statutair is gevestigd en met de bisschopreferent en een overleg entameren tussen het schoolbestuur, de bisschop(elijk gedelegeerde van het desbetreffende bisdom), de katholieke besturenorganisatie en de NKSR.

In de paragraaf hierna worden twee modellen besproken. Voor meer informatie kunt u zich wenden tot de NKSR (zie www.nksr.nl). Hier wordt volstaan met de beschrijving van de waarborgen voor katholiek onderwijs en voor het openbaar karakter (5.3.2) en een korte beschrijving van de modellen (5.4).

5.3 Modellen samenwerkingsbestuur en waarborgen

5.3.1 Inleiding

De statuten vormen de juridische basis voor het functioneren van het samenwerkingsbestuur in al zijn aspecten. Het is daarom erg belangrijk dat partijen het over de statuten eens zijn bij de oprichting van het samenwerkingsbestuur (of de statutenwijziging). De ontwerpakte van oprichting van het samenwerkingsbestuur (dan wel de conceptstatutenwijziging) behoeft de goedkeuring van het katholiek schoolbestuur, van het bevoegd gezag van de openbare scho(o)l(en) en, met het oog op de waarborgfunctie tevens goedkeuring van de gemeenteraad respectievelijk de NKSR. Daarnaast toetst de gemeenteraad bij het verlenen van de goedkeuring of in de statuten voldoende waarborgen ten aanzien van de openbare school zijn opgenomen. Iedere statutenwijziging behoeft de goedkeuring van de gemeenteraad. Deze kan goedkeuring slechts onthouden indien overheersende overheidsinvloed in het bestuur niet is verzekerd voor zover het openbaar onderwijs betreft (artikel 17 lid 6 WPO).

In de twee modellen voor samenwerkingsbesturen zijn de waarborgen voor de katholieke scholen gebaseerd op het katholiek onderwijsreglement alsmede de in de wet voorgeschreven waarborgen voor de openbare scholen. Het streven naar evenwicht kan in juridisch opzicht niet geheel bereikt worden omdat de wettelijk verplichte overheersende overheidsinvloed voor zover het openbaar onderwijs betreft (onvoorziene) gevolgen kan hebben voor de katholieke scholen die door het samenwerkingsbestuur worden bestuurd. Hierna worden de waarborgen voor respectievelijk de katholieke scholen en de openbare scholen toegelicht.

5.3.2 Waarborgen voor respectievelijk de katholieke scholen en de openbare scholen in statuten van een samenwerkingsbestuur

Waarborgen voor katholieke scholen in de statuten

De waarborgen voor katholiek onderwijs in de statuten van een samenwerkingsbestuur betreffen onder meer de naam, de doelstelling, de middelen ter bereiking van het doel, de samenstelling bestuur en toezichthouder (tweederde katholiek), het personeelsbeleid, de bestemming van het saldo, de ontbinding en de juridische fusie en (af)splitsing van de stichting, de oprichting, de opheffing, samenvoeging en de overdracht van de door de stichting bestuurde scholen en de goedkeuring door het bestuur van de NKSR bij de wijziging van statutaire bepalingen die het katholiek onderwijs betreffen. Deze waarborgen

zijn gebaseerd op artikel 6 van het katholiek onderwijsreglement. Zijn deze waarborgen in de conceptstatuten van het samenwerkingsbestuur aanwezig, dan wordt binnen de NKSR de schriftelijke goedkeurende verklaring verleend en kan de school het predikaat 'katholiek' (blijven) voeren.

Waarborgen openbare scholen in de statuten

De NKSR heeft als waarborg voor openbaar onderwijs alle bepalingen in de statuten opgenomen waartoe de wettelijke regeling van het samenwerkingsbestuur verplicht. Deze wettelijke waarborgen, die uiteraard gevolgen kunnen hebben voor de regeling van de positie van de bijzondere scholen, zijn de volgende:

1. de statuten van het samenwerkingsbestuur dienen in ieder geval te voorzien in een regeling omtrent
 - a. de samenstelling, werkwijze en inrichting van het bestuur van de stichting,
 - b. de wijze van benoeming, herbenoeming, schorsing en ontslag van de bestuursleden,
 - c. de termijn waarvoor de bestuursleden worden benoemd,
 - d. de vaststelling van de begroting en jaarrekening na overleg met de gemeenteraad van de gemeente waarin de openbare school is gelegen,
 - e. de wijze waarop de gemeenteraad van de gemeente waarin de openbare school is gelegen, toezicht op het bestuur van de openbare school uitoefent,
 - f. de gronden waarop het bestuur kan besluiten de vergadering besloten te houden,
 - g. de periode waarvoor de stichting in het leven wordt geroepen, met dien verstande dat deze periode ten minste 5 jaren bedraagt en
 - h. de bevoegdheid de stichting te ontbinden,met dien verstande dat in de regeling een overheersende invloed van de overheid in het bestuur is verzekerd *voor zover het openbaar onderwijs betreft*.

Voorts bepaalt de wet ten aanzien van het openbaar onderwijs:

3. Het personeel dat werkzaam is aan de openbare school wordt benoemd krachtens een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht¹⁵.
4. De statuten kunnen slechts worden gewijzigd na goedkeuring van de gemeenteraad van de gemeente waarin de openbare school is gelegen. Goedkeuring kan slechts worden onthouden indien overheersende overheidsinvloed in het bestuur niet is verzekerd voor zover het openbaar onderwijs betreft.
5. Het bestuur brengt jaarlijks aan de gemeenteraad van de gemeente waarin de openbare school is gelegen verslag uit over de werkzaamheden, waarbij in ieder geval aandacht wordt geschonken aan de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs. Het verslag wordt bekendgemaakt.
6. De vergaderingen van het bestuur zijn openbaar, tenzij het bestuur anders beslist, op gronden, vermeld in de statuten.
7. In geval van ernstige taakverwaarlozing door het bestuur of functioneren in strijd met de wet, voor zover het openbaar onderwijs betreft, neemt de gemeenteraad van de gemeente waarin de openbare school is gelegen, de maatregelen die hij nodig acht om de continuïteit van het onderwijsproces te waarborgen voor zover het openbaar onderwijs betreft.

Met het begrip "overheersende overheidsinvloed" is voldaan aan een van de grondwettelijke waarborgen ten aanzien van het openbaar onderwijs¹⁶. Het begrip "overheersende

¹⁵ Dit personeel heeft dus geen ambtenarenstatus meer.

¹⁶ Het begrip is tijdens de parlementaire behandeling zowel verwoord ten aanzien van de samenwerkingschool (bijzonder/openbaar in één school; nadien wettelijk geregeld) als ten

overheidsinvloed" in de Wet inzake bestuurlijke fusie tussen openbare en bijzondere scholen betekent dat de voorschriften die gelden voor een openbare school die in stand wordt gehouden door een stichting, in beginsel ook gelden voor een stichting die een openbare school en een bijzondere school in stand houdt¹⁷. Enkele voorschriften zijn echter niet onverkort van toepassing. Het zijn de volgende voorschriften: het personeel van de openbare school onder het samenwerkingsbestuur wordt benoemd krachtens arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht en heeft geen ambtenarenstatus meer. Een andere uitzondering betreft de bestuurssamenstelling, de goedkeuring van de begroting en jaarrekening door de gemeenteraad en de overheersende invloed van de overheid op het bestuur die alleen kan worden voorgeschreven *voor zover het openbaar onderwijs betreft*¹⁸. Bovendien zijn de wettelijke bepalingen die voor een openbare school gelden niet van toepassing op een bijzondere school die door een samenwerkingsbestuur wordt bestuurd¹⁹.

5.4 Twee modelstatuten

5.4.1 Inleiding

Zoals gezegd heeft het model met twee bestuurscommissies uitdrukkelijk de voorkeur, omdat dit model voldoende waarborgen bevat voor het geven van katholiek onderwijs op de katholieke scholen, gemeten naar artikel 23 van de Grondwet, de onderwijswetgeving (met name regelgeving rond de bestuursbenoeming) en de waarborgen van het katholiek onderwijsreglement. Daarom wordt eerst op dit model ingegaan.

5.4.1 Model met twee bestuurscommissies

In het model met twee bestuurscommissies mandateert het bestuur de essentiële bestuursbevoegdheden aan de twee bestuurscommissies, één voor de katholieke (en eventuele andere scholen voor bijzonder onderwijs) en één voor de openbare scholen.

aanzien van de samenwerkingsstichting. De overheidsinvloed voor de samenwerkings**school** is als volgt verwoord:

”Enkele voorschriften kunnen niet onverkort gelden: De voorgestelde regeling inzake de samenwerkings**school** voor mede openbaar onderwijs behelst een zorgvuldig geredigeerde uitzondering op het uitgangspunt dat op het bestuur van de rechtspersoon van een overheersende overheidsinvloed sprake moet zijn. De reikwijdte van deze uitzondering gaat niet verder dan dat het belang van samenwerking door openbaar onderwijs met onderwijs van één of meer richtingen wordt gerechtvaardigd. Dit betekent dat de materiële regels ten aanzien van de openbare school, zoals geformuleerd in het derde lid van het artikel inzake de samenwerkings**school** in de verschillende wetten, hetzij in de vorm van de volgens publiekrecht opgerichte rechtspersoon, hetzij in die van de stichting, gelden voor de samenwerkings**school** voor zover het openbaar onderwijs betreft ”

¹⁷ Zie voor "overheersende overheidsinvloed", ook: Handelingen d.d. 20-11-1987, nota naar aanleiding van het verslag p. 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 19, 20; Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 137, nr 3, p. 8 (Memorie van Toelichting).

¹⁸ Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 24 137, nr 16, p. 7 (derde nota van wijziging) en Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 24 137, nr 12, p. 9 (tweede nota van wijziging).

¹⁹ Zie Eerste Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 24 137, nr 142d, p. 3 (nadere memorie van antwoord)

Voordelen model met twee bestuurscommissies:

1. Dit model biedt voldoende garanties voor behoud van cultuur en identiteit van de katholieke en openbare scholen onder het samenwerkingsbestuur. Dat komt omdat in dit model de wettelijke eis dat de statuten de overheersende invloed van de overheid in het bestuur dienen te verzekeren voor zover het openbaar onderwijs betreft goed te verenigen is met de waarborg van het katholiek onderwijsreglement, dat de bestuursleden als regel katholiek zijn en dat maximaal een derde van het aantal bestuursleden niet-katholiek is.
2. Er is een bestuurscommissie die een of meer openbare scholen bestuurt en een bestuurscommissie die een of meer katholieke scholen bestuurt. Deze commissies fungeren als mini-besturen op basis van een op de statuten gebaseerd mandaat. De directe betrokkenheid tussen de schoolgemeenschappen en de bestuurlijke laag kan op deze wijze vergroot worden.
3. Het personeel van alle scholen onder het samenwerkingsbestuur heeft een arbeidsovereenkomst met het bevoegd gezag (bestuursbenoeming). Dit neemt niet weg dat het bestuur bij de benoeming bepaalde eisen mag stellen aan het personeel van de katholieke scholen. Het bestuur kan afspreken een mobiliteitsbeleid te voeren zodanig dat bij vacatures op de katholieke school alleen personeel wordt benoemd dat de doelstelling van het katholiek onderwijs onderschrijft (instemt). Dat mobiliteitsbeleid kan gestalte krijgen tussen de katholieke scholen onder het bestuur of met andere katholieke schoolbesturen worden vormgegeven. Omdat leerkrachten van groot belang zijn voor het overdragen van de katholieke cultuur en tradities op de katholieke school, zal het bestuur een actieve houding aannemen. Bijvoorbeeld, in de gevallen dat personeel is benoemd met voorbijgaan van eigen wachtgelders. In dat geval zal het bevoegd gezag (of de gemandateerde bestuurscommissie) het Participatiefonds vragen de kosten van die benoeming niet op de vergoeding in mindering te brengen, wegens gewichtige redenen denominatieve aspecten betreffende. Door middel van de bestuurscommissies kan een personeelsbeleid worden gevoerd dat is afgestemd op het personeel werkzaam aan de openbare scholen en een personeelsbeleid dat is afgestemd op het personeel werkzaam aan de katholieke scholen.
4. De onderscheiden bestuurscommissies kunnen een onderwijskundig beleid voeren dat is afgestemd op de katholieke grondslag van de school en op het karakter van de openbare school. Bij kwaliteitsmeting kan met de katholieke grondslag en het openbaar karakter rekening worden gehouden.
5. De bestuurscommissies hebben voldoende mogelijkheden een beleid te voeren ten aanzien van de identiteit van de katholieke school respectievelijk het karakter van de openbare school. In het schoolplan van de onderscheiden scholen kan het beleid ten aanzien van de identiteit en karakter worden opgenomen, dit in nauwe aansluiting bij het onderwijskundige beleid en de kwaliteitszorg.
6. Door het vormen van twee bestuurscommissies wordt helderder onderscheiden dat voor besluiten over de openbare scholen de regels gelden van de AWB en voor de besluiten die de katholieke scholen betreffen het burgerlijke recht.

Nadelen

Een nadeel van dit model met twee commissies kan zijn dat het niet altijd automatisch aansluit op de eventueel reeds gegroeide samenwerking tussen de fusiepartners. Soms ook wordt het instellen van twee commissies als onpraktisch ervaren. Dit bezwaar kan worden opgevangen door gezamenlijke vergaderingen van de commissies.

Indien het katholiek schoolbestuur gebruik van dit model niet mogelijk acht en om haar moverende redenen de voorkeur geeft aan een andere model dan overlegt de NKSRS met de bisschop van het bisdom waarin het schoolbestuur statutair is gevestigd en met de bisschopreferent en de katholieke besturenbond.

5.4.2 Modelstatuten met één bestuur (collegiaal)

Voor schoolbesturen die met elkaar één bestuur willen vormen, daarbij de eigenheid van de katholieke en openbare school gewoon willen behouden en niet het voorgestane model met twee bestuurscommissies willen volgen, zijn andere modelstatuten ontwikkeld.

Voordelen één bestuur

1. De besturen die voor één bestuur kiezen, vinden dit model praktisch. Daarbij hebben ze geen behoefte aan het ter discussie stellen van het openbaar karakter of de katholieke grondslag. Ze vinden het spreiden van de bestuursmacht over twee bestuurscommissies onpraktisch.
2. De besturen die voor één bestuur kiezen, kiezen voor dit model boven het werken met onderscheiden bestuurscommissies omdat ze bang zijn dat deze bestuurscommissies de onderlinge verhoudingen, de collegialiteit, niet ten goede komt. Ze willen geen 'bloedgroepen' op bestuurlijk niveau en evenmin in de statuten. Echter, of men het nu wil of niet, de wettelijke regeling van de bestuurlijke fusie tussen openbare en bijzondere scholen zelf maakt onderscheid tussen openbare en bijzondere scholen.
3. In het geval tussen de schoolbesturen al een vorm van samenwerking bestaat en men deze gang van zaken wil formaliseren door middel van het samenwerkingsbestuur, ervaren de besturen dit model als efficiënt. Het model met twee bestuurscommissies ervaart men in zo'n geval niet als een echte verbetering.

Nadelen model met één bestuur

1. Het katholiek onderwijsreglement bepaalt dat tenminste 2/3 van het aantal bestuursleden en toezichthouders katholiek is. Dit criterium, dat ook geldt voor het bestuur van het samenwerkingsbestuur, kan fricties opleveren. Omdat in dit model het College van bestuur, uitvoerend bestuur of gemandateerde directeur de meeste besluiten neemt en in deze gremia zowel bestuurders vanuit openbaar als katholiek onderwijs zitting hebben, kunnen er vooral problemen ontstaan bij besluiten die zowel de openbaar als het bijzonder onderwijs raken. Bij elk besluit zal dus een afweging moeten worden gemaakt of een besluit wordt genomen voor het openbaar onderwijs of voor het katholiek onderwijs dan wel voor beide. In het model met twee bestuurscommissies bestaat vanwege de statutaire inrichting in zich zelf meer oog voor dit onderscheid.
2. In dit model zijn de formuleringen in de statutaire bepalingen minder uitgesplitst naar

openbaar karakter en katholieke grondslag van de onderscheiden scholen. Doordat in het model zelf wat minder duidelijk onderscheid is gemaakt tussen de mogelijkheden om bij het voeren van beleid steeds nadrukkelijk in te spelen op ofwel de katholieke grondslag, ofwel het karakter van de openbare school. De cultuur en identiteit van de scholen onder het samenwerkingsbestuur kan worden verhelderd met behulp van de methodiek van het verhaal van de school (zie www.vkonet.nl).

Den Haag, 07-04-2014