

Jochem Streefkerk en Frans Hoogendijk

Jochem Streefkerk en Frans Hoogendijk zijn als onderwijsjurist verbonden aan Van Doorne N.V. en houden zich bezig met advisering van overheden en van instellingen in de kennis- en onderwijssector.

E-mail: Streefkerk@vandoorne.com.

Al jaren trouwe dienst, maar hoe lang nog?

De koepelstichting in het onderwijs

Nauwe samenwerking tussen uiteenlopende onderwijsorganisaties hoeft niet altijd tot fusie te leiden. De koepelstichting kan, aldus onderwijsjuristen Jochem Streefkerk en Frans Hoogendijk, ook goede diensten (blijven) bewijzen. Mits weloverwogen opgezet uiteraard.

Het Nederlandse onderwijs kent verschillende vormen van bestuurlijke samenwerking. Zo zijn in het verleden grote stichtingen tot stand gekomen door fusie, kennen andere organisaties de personele unie en hebben besturen elkaar ook nogal eens gevonden in uiteenlopende soorten van bestuurlijke samenwerkingsovereenkomsten, federatieve of coöperatieve verbanden of in een regiostichting. In de afgelopen jaren is vooral in de krimpregio's het vraagstuk naar de meest passende bestuurlijke samenwerkingsvorm actueel geworden. Opvallend is dat hierbij de aandacht niet altijd meteen uitgaat naar fusie. Vooral de personele unie en de *holding* in de vorm van een koepelstichting genieten een toenemende belangstelling. In dit artikel gaan we nader in op de koepelstichting, omdat deze in veel gevallen, net als de personele unie, nogal eens wordt gezien als een passend alternatief voor fusie en daarmee als een adequate vorm voor bestuurlijke samenwerking. De vraag is of

dat ook daadwerkelijk het geval is. We gaan nader in op de eigenschappen van deze samenwerkingsvariant en behandelen de praktische kant daarvan.

Wens, noodzaak of verplichting?

Aan bestuurlijke samenwerking liggen verschillende motieven ten grondslag: in sommige gevallen is het verplicht om samen te werken, in andere gevallen is het noodzaak of zijn het bestuurlijke ambities die leiden tot samenwerking. Daar waar sprake is van een samenwerkingsverplichting is deze veelal te herleiden tot een (politieke) reactie op een verondersteld maatschappelijk probleem. Denk aan de wet Passend onderwijs, waarmee schoolbesturen verplicht werden om zich aan te sluiten bij een regionaal of landelijk samenwerkingsverband. Passend onderwijs is slechts een voorbeeld van de vele samenwerkingen die uit onderwijswetgeving voortvloeien. Daarnaast zijn er verschillende situaties die samenwerking de facto

noodzakelijk maken. Het gaat dan om situaties waarin je niet verplicht bent om samen te werken - je mag het ook alleen doen - maar waarin het vraagstuk praktisch gezien vaak alleen samen kan worden opgelost, of beter kan worden opgelost. Denk aan de krimpregio's in het land, waarin veel schoolbesturen niet zelfstandig de sterke daling van leerlingenaantallen het hoofd kunnen bieden. Maar ook in de tegengestelde situatie, wanneer een school juist een (te) groot aantal leerlingen krijgt te verwerken, is samenwerking hoognodig. En ook in het kader van huisvesting zijn gemeenten soms maar wat blij wanneer scholen besluiten samen te werken.

En dan de samenwerking die niet hoeft, niet noodzakelijk is, maar wel wordt gewenst. Bijvoorbeeld omdat besturen samen willen werken aan vernieuwend onderwijs. Op dit moment zien we dat in de samenwerking tussen po- en vo-besturen die samen een doorlopende leerlijn voor leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs willen realiseren. Een ander voorbeeld is de samenwerking tussen opvang en primair onderwijs in integrale kindcentra.

De waaromvraag voor samenwerking kan aldus op verschillende manieren worden beantwoord: we moeten het, we kunnen niet anders, of we willen het. Daarmee is de hoe-vraag echter nog niet beantwoord. In alle drie gevallen hebben de besturen ruimte om de vormgeving van de bestuurlijke samenwerking zelf te bepalen. Soms biedt de (onderwijs)wet een kader, maar voor een veel groter aantal mogelijke samenwerkingen wordt nu juist niets geregeld. Dat heeft een praktische reden (niet alle denkbare situaties kunnen met regelgeving worden afgedekt), maar ook een principiële. Scholen zijn immers in beginsel vrij in het bepalen van hun inrichting. En zo ook in het bepalen van de door hen nodig geachte samenwerking.

Uitgangspunten van het bestel

Zoals bekend vormen de drie klassieke vrijheden van stichting, richting en inrichting de basis van het Nederlandse onderwijsbestel. Bij de keuze voor een bepaalde bestuurlijke samenwerkingsvariant gaat het om de vrijheid van inrichting. De vrijheid van inrichting

borgt kort gezegd de autonomie van een schoolbestuur als bevoegd gezag van de school. Dit betekent onder meer dat het bevoegd gezag de vrijheid heeft keuzes te maken in de samenwerking met andere organisaties en in de vormgeving daarvan. Uiteraard kent deze vrijheid haar grenzen in de door de wet te stellen voorwaarden. En in de praktijk ook in de door schoolbesturen zelf opgelegde regels, zoals deze bijvoorbeeld zijn vervat in codes voor goed bestuur. Het bevoegd gezag is het aangrijpingspunt van onderwijswetgeving, met andere woorden: de vereniging of de stichting die de school in stand houdt, is het aangrijpingspunt van onderwijswetgeving en het aanspreekpunt voor overheden en extern toezichthouders. De vereniging of stichting die een school in stand houdt, moet echter niet alleen aan de onderwijswetgeving voldoen, maar ook aan Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Enerzijds laat het verenigingen en stichtingen behoorlijk vrij, anderzijds bepaalt het wel dat het bestuur van een rechtspersoon onvoorwaardelijk verantwoordelijk is voor alles wat er in de rechtspersoon gebeurt. Er kan dus een intern toezichthouder zijn, of een algemene ledenvergadering, of een raad van advies, maar er moet een bestuur zijn. En wordt dat bestuur geacht *in control* te zijn.

Koepelstructuur: fusie of toch niet?

Tot zover de motieven achter bestuurlijke samenwerkingsvarianten en de belangrijkste pijlers van het onderwijsbestel. In het vervolg van dit artikel richten we ons op de koepelstichting, een samenwerkingsvorm die al langere tijd gangbaar is in het onderwijs en nog steeds in de belangstelling staat. De ene keer omdat een bestuurlijke fusie niet haalbaar is (fusietoets of intern onvoldoende draagvlak), de andere keer omdat de koepelstichting een beter alternatief is dan een (bijvoorbeeld) fusie.

Samenwerking van organisaties door middel van een koepel kan noodzakelijk zijn om de gewenste stap in de samenwerking te zetten, maar is ook nogal eens ingegeven bij gebrek aan beter. In het bijzonder waar het gaat om de samenwerking tussen kinderopvang en basisonderwijs is duidelijk dat de sector vooruit-

loopt op wet- en regelgeving en de koepel is daarbij een veelgebruikte variant, maar voorziet nog lang niet in elke behoefte.

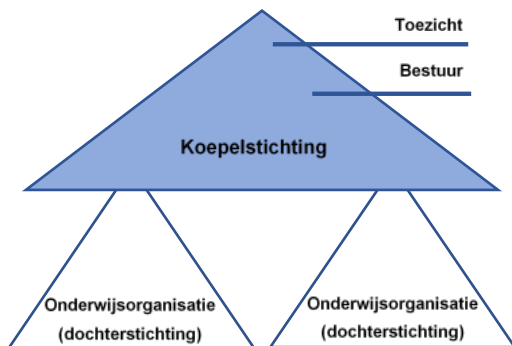
En ook vanuit een andere hoek is nog een nuance te maken. Als duidelijk is waarom naar samenwerking wordt gestreefd en vervolgens in kaart is gebracht hoe die samenwerking vorm moet krijgen, is daarmee nog niet het laatste woord gezegd. Een juridische structuur is immers nooit op zichzelf voldoende om een gewenst resultaat te bereiken. Het culturele element vraagt zeker in de beginperiode om voortdurende aandacht: hoe worden blauwe en rode petjes uiteindelijk allemaal paarse petjes? Met andere woorden: hoe ontstaat vanuit een samenwerking tussen twee organisaties uiteindelijk de beleving van één organisatie – ten minste, als dat de wens is natuurlijk. Het is juist vanuit dat perspectief dat een al te grote

nadruk op de juridische structuur van de organisatie moet worden voorkomen.

Maar nu eerst de vraag, wat houdt een koepelstructuur in de onderwijssector in? In de juridische uitwerking is dat vrij eenvoudig. Zoals we hebben toegelicht, moet iedere rechtspersoon een bestuur hebben. De crux van de koepelstructuur zit er in dat het bestuur zelf ook kan bestaan uit een rechtspersoon. Om de koepelstructuur vorm te geven wordt een rechtspersoon - de koepelstichting - de bestuurder van de andere rechtspersonen, te weten de onderwijs- of dochterstichtingen. De koepelstichting kan als bestuurder binnen iedere afzonderlijke onderwijsstichting besluiten nemen. De natuurlijke personen die lid zijn van het bestuur in de koepelstichting kunnen op die manier zeggenschap uitoefenen binnen elke onderwijsstichting. Die personele bezetting leidt ertoe



dat het bestuur over de onderwijsorganisaties kan worden afgestemd. Om misverstanden te voorkomen: er is geen sprake van een fusie in de zin van de onderwijswetten. Schematisch ziet deze structuur er als volgt uit:



Figuur 1. De koepelstructuur

De koepelstructuur is geen nieuwe aanvulling op het juridisch instrumentarium. Sterker nog, deze variant wordt al vele jaren en in verschillende onderwijssectoren met succes gebruikt. Toch wordt de aandacht van met name de politiek telkens getrokken. Wellicht omdat de tekening van de structuur aandacht vraagt. Of omdat toezichthouders niet direct raad weten met de koepel als bestuurder van de dochters: waar grijpen wet- en regelgeving nog aan en wie vormt het aanspreekpunt? Het antwoord is heel helder: de onderwijsstichting, het bevoegd gezag, vormt het aanspreekpunt.

Praktische aandachtspunten

Al met al blijft er verwarring bestaan over het juiste begrippenkader en de ruimte voor wat nu wel en niet mag in de koepelstructuur. Juist omdat het begrip koepel niet is terug te vinden in de onderwijswetten, noch in het civiele recht, is er veel ruimte voor interpretatie. Interpretatie door schoolbesturen, maar dus

ook door het ministerie van OCW en de Onderwijsinspectie. Het is daarom belangrijk oog te hebben voor enkele praktische aandachtspunten.

Het eerste betreft de scheiding van de functies van bestuur en toezicht. Er is geen voorschrift dat stelt dat toezichthouders ook statutair binnen de onderwijsstichting moeten worden benoemd. In november 2016 heeft toenmalig staatssecretaris Dekker een Kamerbrief doen uitgaan, waarin hij zich op het standpunt stelde dat de scheiding van bestuur en toezicht met zich brengt dat binnen iedere dochter een intern toezichthoudend orgaan moet functioneren. De staatssecretaris beriep zich daarmee in nogal algemene zin op de scheiding tussen bestuur en intern toezicht en ging verder dan de wet strikt genomen vraagt, maar niet zonder effect. Wij zien dat er naar aanleiding van de Kamerbrief steeds vaker weer wordt gekozen om ook bij de dochters over te gaan tot het statutair benoemen van intern toezichthouders. Het gebruik van een koepelstructuur komt er praktisch gezien op neer dat het bestuur en het toezicht in de samenwerkende onderwijsorganisaties bestaat uit dezelfde personen. In dat kader wordt soms de vraag gesteld hoe de koepelstructuur is te kwalificeren vanuit het oogpunt van eventuele tegenstrijdige belangen en het onafhankelijk bestuur en toezicht. Als de onderwijsorganisaties tegenstrijdige belangen hebben, zouden de bestuurders en toezichthouders onvoldoende oog kunnen hebben voor het belang van de afzonderlijke onderwijsorganisaties. Wij delen de implicatie van die vraag niet. Er zijn in Nederland veel rechtspersonen die meerdere instellingen in bovendien verschillende sectoren in stand houden. Een intern toezichthouder van dergelijke organisaties kan ook onafhankelijk toezicht houden op deze instellingen. Dat dit niet meer het geval zou zijn wanneer de instellingen door verschillende rechtspersonen in stand gehouden worden, vinden wij inhoudelijk een wankel standpunt. Wel is het natuurlijk goed om elk besluit zorgvuldig en vanuit het perspectief van elke onderwijsstichting voor te bereiden en te motiveren. In dat kader verdient het aanbeveling de besluitvormingsregelingen in de statuten en reglementen te

beoordelen. Daarnaast kan het geen kwaad om, ongeacht de samenwerkingsvorm, het integriteitsbeleid en de bevordering van een open cultuur binnen de organisaties voortdurend te agenderen.

Een tweede aandachtspunt is de inrichting van de medezeggenschap. De koepelstructuur leidt soms tot de vraag waar bevoegdheden worden uitgeoefend. Het antwoord is, zoals we eerder aangegeven hebben, helder: bevoegdheden worden binnen de onderwijsstichtingen uitgeoefend. Zoals altijd, geldt ook in deze situatie: medezeggenschap volgt zeggenschap. Binnen de onderwijsorganisaties is dan ook de gewone inrichting van medezeggenschap te vinden: een MR op schoolniveau en een GMR op het niveau van het bestuur. De situatie dat in de koepelstructuur de bestuurders van de koepel ook binnen de dochters (namens de koepel) als bestuurder optreden, leidt er vervolgens vaak toe dat wordt gekozen om een BBMR, een bovenbestuurlijke medezeggenschapsraad, te starten. Een BBMR heeft als voordeel dat een integraal gesprek over de gehele samenwerking kan worden gevoerd, in plaats van over delen van de samenwerking.

Een derde punt is dat de verhoudingen met externe partijen extra aandacht vragen. Partijen als de gemeente(raad) als het over openbaar onderwijs gaat, of de Nederlandse Katholieke Schoolraad, hebben op grond van wetgeving of statuten vaak invloed op bijvoorbeeld de samenstelling en de kwaliteit van het bestuur en toezicht en de inrichting van het onderwijs. In principe geldt dat deze partijen zich tot een afzonderlijke onderwijsorganisatie verhouden, maar vaak zal deze betrokkenheid doorvertaald moeten worden naar de koepelstichting (en in de praktijk soms naar de hele groep). Eens te meer verdient het aanbeveling om de koepelstructuur zorgvuldig vorm te geven en regelmatig toe te lichten aan externe partijen.

Verschuivende context, verminderd belang?

Verschuivende ontwikkelingen maken overigens dat

het belang van de koepel op de (middel)lange termijn mogelijk afneemt. Inmiddels is conform de afspraken in het regeerakkoord de fusietoets in zowel het primair als het voortgezet onderwijs per 1 augustus aanstaande afgeschaft en wordt alleen nog beoordeeld of het proces om tot een fusie te komen zorgvuldig is vorm gegeven in de fusie-effectrapportage. Er zijn nu nog genoeg situaties waar alleen onderwijsorganisaties bij betrokken zijn en fusie van die organisaties alsnog niet als logische (eerste) stap wordt gezien of waarin de fusietoets een onoverkomelijke belemmering vormt. Met het verdwijnen van de fusietoets zal wellicht eerder worden gekozen voor een fusie in plaats van een koepel. In de praktijk zien wij ook nu al dat een koepel als voorportaal voor een fusie dient. Daar staat tegenover dat in bepaalde situaties juist bewust wordt gekozen voor de koepel, bijvoorbeeld om de eigenheid van de verschillende stichtingen beter tot hun recht te laten komen, of om flexibeler in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen in de regio (een nieuwe partij kan zich in dat geval gemakkelijker aansluiten binnen de koepel).

Daarnaast is een belangrijke factor voor het gebruik en de ontwikkeling van de koepel de recente versoepeling van de mogelijkheid om openbaar en bijzonder onderwijs in één school of rechtspersoon samen te voegen. En dat biedt veel organisaties, met name in krimpgebieden, een geschikt alternatief voor de koepelstichting. In de praktijk zien we de belangstelling voor de nieuwe (toegankelijker) mogelijkheden om een samenwerkingsbestuur –school te vormen al toenemen.

Ten slotte dan de ontwikkeling waar het gaat om de samenwerking tussen basisonderwijs en kinderopvang. Het nieuwe kabinet heeft op dit punt nog weinig ambitie getoond, maar duidelijk is dat de maatschappelijke beweging naar integrale organisaties voor opvang en onderwijs niet te stoppen is. In samenwerking met sociale partners wordt hard gewerkt aan het wegnemen van de laatste hobbels om inderdaad tot één rechtspersoon voor opvang en onderwijs te kunnen komen. Hulp van de overheid is meer dan

welkom, maar ook zonder die hulp zal de sector een manier vinden om de samenwerking vorm te geven en daarmee ook zelf in een alternatief voor de koepel voorzien.

Tot slot

De vrijheid die schoolbesturen genieten om hun eigen organisatie en hun samenwerking met andere organisaties naar eigen inzicht in te richten, maakt dat zij kunnen inspelen op veranderende maatschappelijke omstandigheden. Dat heeft er in de praktijk toe geleid dat uitgebreid ervaring is opgedaan met de koepel als samenwerkingsvariant. Wij zien dat de koepel trouw dienst doet, mits er aandacht blijft bestaan voor de

verschillende praktische consequenties die samenwerking middels een koepel met zich brengt. Veel organisaties hebben dagelijks profijt van het werken met een koepel.

Recente wijzigingen in wet- en regelgeving, aankondigingen daartoe en initiatieven die vanuit de onderwijssector worden ontplooid, geven aanleiding om te verwachten dat de koepel op de middellange termijn in een aantal situaties minder zal worden gebruikt. Dat doet niet af aan het feit dat de koepel een beproefd middel is om een samenwerking te structureren en voorlopig ook uitstekend dienst zal blijven doen. ■