

# De vorming van een nieuwe verticale scholengemeenschap

Een hobbelige weg naar een nieuw construct



Paper t.b.v. Leergang Onderwijsrecht juni 2021 - Mw. J.J. (Joukje) Jurjens MEM CMC

# Inhoudsopgave

<b>H1   Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>H2   Verticale scholengemeenschap</b>	<b>4</b>
2.1 Wat wordt bedoeld met een vsg?	4
2.1.1 Verschillende vormen	4
2.1.2 Het aanbod van profielen binnen een vsg	5
2.2 Welke voordelen levert een vsg op?	5
2.2.1 Bekostiging	5
2.2.2 Eén regime medezeggenschap en huisvesting	6
<b>H3   Vorming van een vsg door bestuursoverdracht</b>	<b>7</b>
3.1 Bestuursoverdracht (bestuurlijke fusie)	7
3.1.1 Stappen t.b.v. een bestuursoverdracht (bestuurlijke fusie)	7
3.1.2 Betrokken partijen bij een bestuursoverdracht	9
3.2 Aanvraagprocedure vsg	9
<b>H4   Vormen van een vsg door het stichten van een nieuwe school</b>	<b>10</b>
4.1 Recht op stichten school	10
4.2 Procedure	11
4.3 Andere routes	12
<b>H5   Conclusie</b>	<b>14</b>

# H1 | Inleiding

In de afgelopen twee jaar zijn twee wetsvoorstellen behandeld die effecten hebben op het oprichten van én samenwerken tussen scholen in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs.

Vanwege de toegenomen pluriformiteit en ontzuiling binnen de Nederlandse samenleving is de politieke behoefte ontstaan om meer mee te bewegen met de veranderende behoeften, wensen en overtuigingen van ouders. In het wetsvoorstel Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen is hieraan uiting gegeven; het is niet langer nodig uit te gaan van een erkende richting, maar is een methode ingericht waarin de daadwerkelijke belangstelling van ouders voor de nieuwe school doorslaggevend is om een bekostigde school in het funderend onderwijs te stichten. In mei 2020 stemde de Eerste Kamer in met dit wetsvoorstel Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen, die vanaf 1 juni 2021 in werking treedt.

De mogelijkheid om nieuwe bekostigde scholen of instellingen op te richten bestaat in het middelbaar beroepsonderwijs niet. Wel worden de mogelijkheden voor intensieve samenwerking verruimd om de gevolgen door daling van leerlingen en studenten in het beroepsonderwijs op te kunnen vangen en de organisatorische aansluiting tussen het praktijkonderwijs, voorbereidend beroepsonderwijs, mavo en het middelbaar beroepsonderwijs te kunnen versterken. Het wetsvoorstel Bestuurlijke Harmonisatie Beroepsonderwijs is in het najaar van 2020 ingediend bij de Tweede Kamer. De beoogde datum van inwerkingtreding is nog niet duidelijk.

Door dit wetsvoorstel ontstaat de mogelijkheid tot het inrichten van een verticale scholengemeenschap; een intensieve samenwerkingsvorm tussen het middelbaar beroepsonderwijs en het voortgezet onderwijs. In deze paper worden de mogelijkheden verkend om een verticale scholengemeenschap in te richten.

## **Probleemstelling:**

**Wanneer een rechtspersoon, die een mbo-instelling in stand houdt, een verticale scholengemeenschap wil inrichten, is het dan mogelijk om dit te doen via de mogelijkheden die de Wet Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen biedt? Wat zijn de voor- of nadelen ten opzichte van de verruimde mogelijkheden die het wetsvoorstel Bestuurlijke Harmonisatie Beroepsonderwijs biedt?**

In hoofdstuk 2 beschrijf ik de kenmerken van een vsg.

In hoofdstuk 3 beschrijf ik de werkwijze om via een bestuursoverdracht / bestuurlijke fusie te komen tot de inrichting van een vsg.

In hoofdstuk 4 ga ik in op de weg die een rechtspersoon in het mbo open staat om een nieuwe school te stichten op basis van de wetgeving Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen ten behoeve van het inrichten van een verticale scholengemeenschap.

In hoofdstuk 5 trek ik een conclusie.

## H2 | Verticale scholengemeenschap

Vanwege verschillende ontwikkelingen in de afgelopen jaren, zoals de gestage leerlingendaling in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs én de ruimere mogelijkheden voor doorlopende leerlijnen (sterk beroepsonderwijs), is de wens ontstaan tot ruimere mogelijkheden in samenwerking tussen scholen. Dit geldt voor mbo's onderling, maar ook tussen mbo instellingen en scholen voor voortgezet onderwijs. Dit hoofdstuk gaat over deze laatste vorm van samenwerking.

De samenwerking tussen het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs is deels al mogelijk, maar scholen ervaren meerdere hobbels in het intensiveren van de samenwerking. Om enkele van deze hindernissen te slechten is het wetsvoorstel Bestuurlijke Harmonisatie Beroepsonderwijs (vanaf hier BHB) gemaakt. In dit wetsvoorstel wordt, onder meer, nieuw leven ingeblazen in de verticale scholengemeenschap (vanaf hier vsg). Sinds 2008 is het niet meer mogelijk geweest een vsg te vormen. Wanneer de wet BHB wordt aangenomen wordt dit weer mogelijk gemaakt. De verruimde mogelijkheden voor mbo instellingen om onderling te fuseren (tevens onderdeel van het genoemde wetsvoorstel) worden in deze paper verder niet beschreven.

### 2.1 Wat wordt bedoeld met een vsg?

Een vsg bestaat uit een mbo-instelling en één of meer vo-scholen die onder hetzelfde bevoegd gezag vallen. Het is een organisatievorm waarin de mbo-instelling en vo-scholen niet in elkaar opgaan, maar naast elkaar blijven bestaan, ressorterend onder hetzelfde bevoegd gezag. De WEB blijft van toepassing op de mbo-instelling en de WVO op de vo-scholen. Slechts op enkele specifieke punten (huisvesting, medezeggenschap en uitkeringskosten) wordt in het wetsvoorstel een uitzondering gemaakt op de toepassing van de WVO op de vo-school en is het WEB-systeem voor de hele vsg van toepassing.

Met de vsg ontstaat geen nieuwe instelling of vo-schoolsoort; het betreft een bestuurlijke samenwerking binnen een stichting tussen een mbo-instelling en één of meer vo-scholen die verder gaat dan een bestuursoverdracht<sup>1</sup>. Hiervoor moet n.l. nog een aanvraagprocedure doorlopen worden. Het betreft een formeel-juridische samenwerking. Voor een onderwijskundige en inhoudelijke afstemming of samenwerking kan al gebruik gemaakt worden van de wetgeving betreffende de doorlopende leerroutes<sup>2</sup>. Dit kan evenwel ook buiten een vsg. De samenwerking in de vsg betreft het aansturen van de school; leerlingen zijn niet verplicht om na het voortgezet onderwijs te kiezen voor het mbo binnen de betreffende vsg.

#### 2.1.1 Verschillende vormen

Een vsg kan maximaal bestaan uit één mbo-instelling en één vo-school per schoolsoort. Dat betekent dus één vo-school voor pro, één school voor vbo en één school voor mavo of een scholengemeenschap met deze schoolsoorten. Hiermee zijn, volgens de wetgever, voldoende waarborgen aanwezig om ervoor te zorgen dat onderwijs niet te grootschalig wordt en te zorgen dat er voldoende keuze blijft voor leerlingen en studenten.

---

<sup>1</sup> Kst 35606 nr. 3 (bestuurlijke fusie wordt bestuursoverdracht) en nr. 6

<sup>2</sup> Staatsblad 2020, 157, Wet Sterk beroepsonderwijs 20 mei 2020

Een vsg kan volgens het wetsvoorstel<sup>3</sup> op de volgende manieren worden gevormd: een roc of beroepscollege (de nieuwe benaming voor vakscholen en aoc's in het wetsvoorstel)

- samen met een instelling en een school voor praktijkonderwijs, vbo of mavo;
- samen met een school voor mavo met een afdeling havo, zoals bedoeld in WVO artikel 8.b.

Het is uitgesloten dat een vsg wordt gevormd met een school voor havo of vwo. Hiermee wordt dus de pas afgesneden voor (meer recent gestarte) initiatieven voor bijvoorbeeld een tech-havo, of andere vormen waarbij de havo gekoppeld wordt aan een mbo-opleiding. Reeds bestaande vsg's met een breder horizontaal palet (bijvoorbeeld havo of vwo), die al bestonden voor 2008, kunnen blijven bestaan.

Een 'samenwerkings-vsg', ofwel bijzonder mbo en een openbare vo-school, is mogelijk; het openbaar aanbod kan in een vsg blijven bestaan. De garantiefunctie voor openbaar onderwijs verandert niet.

### 2.1.2 Het aanbod van profielen binnen een vsg

In eerste instantie was de gedachte dat binnen een beroepscollege slechts de profielen aangeboden mochten worden die aansluiten op het profiel of de profielen in het mbo van de rechtspersoon. Deze verplichting is in het definitieve wetsvoorstel losgelaten. Voor een VSG in zijn algemeenheid gelden dus geen verplichtingen t.a.v. het aantal profielen dat moet of mag worden aangeboden. Voor het vbo is echter nog enige inhoudelijke verwantschap noodzakelijk, welke nader vastgesteld zal worden per algemene maatregel van bestuur. Daarnaast geldt de verplichting voor een mavo-school om vier profielen aan te bieden, voortvloeiend uit reeds bestaande wetgeving in de WVO<sup>4</sup>.

## 2.2 Welke voordelen levert een vsg op?

Wanneer het wetsvoorstel BHB wordt aangenomen levert dit voor een rechtspersoon die een vsg in stand houdt een aantal voordelen op op het terrein van bekostiging, medezeggenschap en huisvesting.

### 2.2.1 Bekostiging

Binnen de vsg kan bekostiging vrijelijk worden ingezet. Het is mogelijk om een reallocatie van bekostiging voor de vo-school te doen naar de mbo-instelling<sup>5</sup> en, nieuw met dit wetsvoorstel, ook van de mbo-instelling naar de vo-school<sup>6</sup> en ook tussen mbo-instellingen onder hetzelfde bevoegd gezag.

Een aandachtspunt is dat het bestuur volledig risicodragend wordt voor het vo-personeel voor uitkeringskosten bij werkloosheid. Dit wijkt af van de regeling voor het regulier vo, waar dit risico is teruggebracht naar 25 procent.

---

<sup>3</sup> WEB artikel 2.6.1

<sup>4</sup> WVO artikel 10.3

<sup>5</sup> WVO artikel 99.6.c

<sup>6</sup> WEB artikel 2.2.5

## 2.2.2 Eén regime medezeggenschap en huisvesting

Voor zowel medezeggenschap als huisvestingsvraagstukken valt een vsg onder het mbo-regime.

### Medezeggenschap

Om de complexiteit van medezeggenschap binnen een vsg te reduceren gelden binnen een vsg de WEB en de WOR als relevante wetgeving<sup>7</sup>. De Wet Medezeggenschap op scholen (WMS) is niet van toepassing, ook niet voor het vo-gedeelte van de vsg. Naast een studentenraad en een ondernemingsraad moet er een ouderraad worden ingesteld voor de vo-school<sup>8</sup>, wat niet verplicht is voor het regulier mbo. De bevoegdheden van deze ouderraad moeten worden vastgelegd in een medezeggenschapsstatuut. Deze dient uiterlijk vier maanden na de vorming van de vsg te zijn vastgelegd<sup>9</sup>. Ook wordt het bestuur geacht zorg te dragen voor een goede afspiegeling in de studentenraad tussen leerlingen en studenten. De studentenraad krijgt adviesrecht op het vormen en wijzigen van een vsg.

Opgemerkt moet worden dat de complexiteit in het betreffende bevoegd gezag behoorlijk kan toenemen wanneer de rechtspersoon, naast één of meer mbo-instellingen, ook meerdere vo-instellingen herbergt, waaronder een vsg.

### Huisvesting

In de aanstaande wetgeving wordt integraal huisvestingsbeleid voor de vsg mogelijk gemaakt. De vo-school binnen een vsg valt straks onder de integrale huisvestingsverantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. De huisvestingsvergoeding voor de scholen wordt ontvangen op basis van de WVO en de WEB, maar in de vsg de gemeente draagt geen zorg voor voorzieningen in het vo, in tegenstelling tot het 'gewone' vo. In een vsg gelden de huisvestingsbepalingen in de WEB<sup>10</sup>. Dit geeft het bevoegd gezag de mogelijkheid om zorg te dragen voor een goede samenhang en synergievoordelen.

De uitzondering op het integrale huisvestingsbeleid, zoals voortvloeit uit de WEB, is dat de gemeente het claimrecht houdt op de gebouwen en terreinen van de vo-scholen<sup>11</sup>. Dit claimrecht kan, wanneer de partijen dit overeenkomen, worden afgekocht.

---

<sup>7</sup> WEB 2.6.1 en hoofdstuk 8a

<sup>8</sup> Kst 35606 nr. 2 art 8a.1.3

<sup>9</sup> Kst 35606 nr. 6 2.1.1.

<sup>10</sup> WVO artikel 76.v.1.1

<sup>11</sup> WVO artikel 76.u

## H3 | Vorming van een vsg door bestuursoverdracht

Het ligt in de lijn der verwachtingen dat de rechtspersoon, die een mbo-instelling in stand houdt nog geen vo-instelling in stand houdt. Wanneer dit wel het geval is kan volstaan worden met de aanvraagprocedure (zie paragraaf 3.2), waarmee 'eigen' instellingen omgevormd worden tot een vsg. Wanneer dit niet het geval is is voorafgaand aan de vorming van de vsg een aantal stappen nodig. Deze worden beschreven in paragraaf 3.1

### 3.1 Bestuursoverdracht (bestuurlijke fusie)

Wanneer een mbo-instelling en een vo-school, die nog niet door hetzelfde bevoegd gezag in stand worden gehouden, een verticale scholengemeenschap willen gaan vormen, is het eerst nodig deze onder één bevoegd gezag (rechtspersoon) te brengen. Dit kan worden bereikt door middel van de bestuursoverdracht (bestuurlijke fusie). Met deze bestuursoverdracht, waarop de fusietoets van toepassing is, wordt de instandhouding van de vo-school overgedragen aan de rechtspersoon die de mbo-instelling in stand houdt of andersom. Deze rechtspersoon bestuurt dan zowel de vo-school als de mbo-instelling. Zodra één rechtspersoon zowel de mbo-instelling als de vo-school in stand houdt, kan vervolgens worden overgegaan op de aanvraagprocedure tot vorming van een verticale scholengemeenschap.

#### 3.1.1 Stappen t.b.v. een bestuursoverdracht (bestuurlijke fusie)

Om deze bestuursoverdracht of bestuurlijke fusie (vanaf hier spreken we van bestuursoverdracht, in lijn met het voorstel voor de onderwijswetgeving, al spreekt het burgerlijk wetboek wel degelijk van fusie) goed te laten verlopen zullen de rechtspersonen een aantal stappen moeten doorlopen om de fusie op de juiste manier te bewerkstelligen.

We onderkennen verschillende fases in het toewerken naar de bestuursoverdracht.

#### **Deelstappen:**

- Stap 1: verkenningsfase
- Stap 2: fase voorbereiding besluitvorming
- Stap 3: fase interne besluitvorming
- Stap 4: fase externe besluitvorming

#### **Stap 1 Verkenningsfase**

In deze fase vindt de eerste verkenning plaats tussen beide partijen. Hierbij worden zowel de mogelijkheden, de meerwaarde als het draagvlak verkend. Het is wijs om in deze fase zowel alle betreffende medezeggenschapsorganen alsmede de Raden van Toezicht te betrekken. De verkenningsfase mondt uit in een intentieverklaring, waarbij de partijen verklaren meerwaarde te zien in het samen opgaan en daarom de mogelijkheden naar een bestuursoverdracht te gaan onderzoeken.

#### **Stap 2 Voorbereiding besluitvorming**

In deze fase is het belangrijk om data te verzamelen die de effecten van de voorgenomen bestuursoverdracht zichtbaar maken. De vorm waarin dit

haalbaarheidsonderzoek plaatsvindt is vrij. De uitkomsten van het onderzoek krijgen hun plek in de fusie-effectrapportage (FER). De inhoud hiervan is voorgeschreven in de diverse onderwijswetten<sup>12</sup>.

Daarnaast is het in deze fase wijs om vast na te denken over de fusietechniek (een bestuursoverdracht of een juridische fusie).

### **Stap 3 Interne besluitvorming**

Op het moment dat de besturen, op basis van het haalbaarheidsonderzoek, concluderen dat de bestuursoverdracht een gewenste en haalbare ontwikkeling is, gaan zij over tot het nemen van een voorgenomen besluit. Dit voorgenomen besluit moet intern voorgelegd worden aan de medezeggenschapsorganen en aan de RvT's alvorens het besluit definitief gemaakt kan worden.

Omdat, voorafgaand aan de vorming van een vsg, sprake is van medezeggenschap via twee verschillende regimes is het goed om de verschillen te duiden tussen de inspraak van de (G)MR in het voortgezet onderwijs en de inspraak krachtens de wetgeving in het mbo.

In het voortgezet onderwijs hebben de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden instemmingsrecht op een fusiebesluit volgens de WMS<sup>13</sup>. Voorafgaand aan de besluitvorming door de medezeggenschapsorganen is ook een ouderraadpleging verplicht<sup>14</sup> in het voortgezet onderwijs.

In het middelbaar beroepsonderwijs is voorgeschreven<sup>15</sup> dat, in geval van voornemen tot een bestuursoverdracht, het bevoegd gezag, de studentenraad, de ondernemingsraad en, in voorkomende gevallen, de ouderraad bijeen om dat voornemen te bespreken. De bespreking is gericht op het bereiken van overeenstemming. Indien overeenstemming wordt bereikt, wordt dit aangemerkt als instemming met het voornemen tot bestuursoverdracht. Bij het ontbreken van overeenstemming wordt dit aangemerkt als het onthouden van instemming. Daartoe zijn nog enkele bepalingen opgenomen over het voorleggen aan geschillencommissies<sup>16</sup>.

Deze passage in de wettekst lijkt een verzwaring vergeleken met het adviesrecht zoals dat in een eerder artikel toegekend wordt<sup>17</sup>, waarin enkel adviesbevoegdheid bij fusies is aangegeven.

Daarnaast is, in bijna alle gevallen, de goedkeuring van de Raden van Toezicht nodig voorafgaand aan het fusiebesluit. In de statuten van de rechtspersonen staan de specifieke voorwaarden beschreven in welke gevallen en op welke wijze een RvT betrokken dient te worden bij de te nemen besluiten.

### **Stap 4 Externe besluitvorming**

Wanneer de interne besluitvormingsprocedure is afgerond moeten de plannen ook extern geaccordeerd worden. Een voorgenomen fusie in het vo of mbo moet altijd worden goedgekeurd door de Minister<sup>18</sup>. Voor het vo moet een goedkeuring verkregen worden

---

<sup>12</sup> WEB artikel 2.1.10 en WVO artikel 53.g

<sup>13</sup> WMS artikel 10.1.h

<sup>14</sup> WMS artikel 15.3

<sup>15</sup> WEB artikel 8a.1.5.3

<sup>16</sup> WEB artikel 8a.1.5 en 8a.4.1.1

<sup>17</sup> WEB artikel 8a.2.2.4

<sup>18</sup> WEB artikel 2.1.9 en WVO artikel 53.f.1



via DUO. De Commissie Macrodoelmatigheid MBO adviseert in het mbo op basis van de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs 2017.

Ten behoeve van deze toetsing worden én de opgestelde fusie-effectrapportage én een schriftelijke verklaring<sup>19</sup> van instemming en/of advies van de medezeggenschap met de bestuursoverdracht aangeleverd.

Een bestuursoverdracht kan in deze externe toetsing worden tegengehouden wanneer de variatie in het onderwijsaanbod, de diversiteit en/of het geheel aan onderwijsvoorzieningen aanzienlijk wordt belemmerd<sup>20</sup>.

Na deze stappen volgt nog een periode waarin de juridische afwerking van de bestuurlijke fusie moet plaatsvinden. Dit betreft onder meer het passeren van aktes en de inschrijving in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel.

### 3.1.2 Betrokken partijen bij een bestuursoverdracht

In een fusietraject zijn op diverse momenten externe partijen betrokken.

Allereerst moet een melding van de voorgenomen bestuursoverdracht gedaan worden aan de SER. Hiervoor is een meldformulier beschikbaar.

In de fusie-effectrapportage moet volgens de WVO een advies van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten<sup>21</sup> over de wenselijkheid van de voorgestelde fusie opgenomen zijn. De WEB kent deze bepaling niet.

In overleg met de vakbonden worden de gevolgen voor de rechtspositie van het personeel besproken. Het is wijs dit overleg tijdig te plannen, ook in de fase van de voorbereiding op de besluitvorming.

Afhankelijk van de denominatie van de betreffende instellingen en het effect van de bestuursoverdracht op de denominatie is overleg noodzakelijk met organisaties als de NKSR en Verus.

Tenslotte kan het fusieproces gebaat zijn bij gesprekken met stakeholders in de regio. Hierbij valt te denken aan andere scholen voor vo en mbo, het toeleverende primair onderwijs, het hbo en het bedrijfsleven.

#### Betrokken externe partijen

1. SER
2. B&W gemeente(n)
3. Vakbonden (DGO)
4. Eventueel: NKSR, Verus, etc.
5. DUO / CMMBO
6. Eventueel: andere stakeholders (VO, MBO, HBO, bedrijfsleven)

## 3.2 Aanvraagprocedure vsg

Wanneer het fusieproces is afgerond kan een aanvraagprocedure worden doorlopen voor het vormen van een vsg. In het wetsvoorstel is opgenomen dat bij of krachtens AMvB hiertoe nadere regels kunnen worden gesteld. Op dit moment wordt aan deze regelgeving gewerkt. Deze procedure zal geen tweede fusietoets zijn, maar een controle of wordt voldaan aan de wettelijke vereisten en om ervoor te zorgen dat de gewenste vsg op de juiste manier geregistreerd wordt.

<sup>19</sup> WEB 2.1.10.b en WVO artikel 53.g.1.b

<sup>20</sup> WEB 2.1.11

<sup>21</sup> WVO artikel 53.g.3.i

## H4 | Vormen van een vsg door het stichten van een nieuwe school

Wanneer het niet mogelijk of wenselijk is om te fuseren met een reeds bestaande school is het denkbaar om een nieuwe vo-school te stichten. Zoals eerder vermeld is het niet mogelijk een nieuwe bekostigde instelling voor middelbaar beroepsonderwijs te stichten. De wet Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen (vanaf hier MRNS) biedt aan rechtspersonen, onder voorwaarden, de mogelijkheid om een nieuwe school te stichten.

In dit hoofdstuk ga ik in op de vraag of het mogelijk is voor een rechtspersoon die een mbo-instelling in stand houdt om een nieuwe school voor voortgezet onderwijs te stichten. Vervolgens beantwoord ik de vraag welke procedure een rechtspersoon moet doorlopen om een nieuwe school te stichten. Tenslotte zoom ik in op de andere mogelijkheden die er eventueel nog zijn om bestaande scholen op een zodanige manier te vormen, bijvoorbeeld door het afsplitsen van de juiste schoolsoort, dat het inrichten van een vsg mogelijk wordt.

### 4.1 Recht op stichten school

Allereerst moet de vraag beantwoord worden of het een rechtspersoon, die een mbo-instelling in stand houdt, toegestaan is een nieuwe school te stichten.

Er zijn geen wettelijke bepalingen die dit verbieden. De wet MRNS<sup>22</sup> kent echter twee uitsluitingsgronden<sup>23</sup> waarin bepalingen opgenomen zijn voor rechtspersonen die een onherroepelijke aanwijzing gekregen hebben, die ten tijde van de aanvraag nog geen vijf jaar oud is, of rechtspersonen die 1 of meer scholen in stand houden waarover de minister maximaal 5 jaar voor de aanvraag onherroepelijk heeft besloten dat de school opgeheven wordt (openbaar onderwijs), of de bekostiging beëindigd wordt (bijzonder onderwijs) vanwege wanbeheer of omdat de kwaliteit van het onderwijs zeer zwak is.

In de vigerende wetgeving wordt in de WEB<sup>24</sup> aangegeven: 'Een lid van het college van bestuur kan niet tevens lid zijn van het college van bestuur van een andere instelling.' Echter, door de wijziging in het wetsvoorstel BHB wordt de rechtspersoon gekwalificeerd als bevoegd gezag, niet het college van bestuur. De bepaling 'Een bestuurder van de rechtspersoon die een bijzondere instelling in stand houdt, is niet tevens als bestuurder verbonden aan een ander bevoegd gezag.'<sup>25</sup> blijft bestaan. Hierdoor kan een bestuurder niet bestuurder zijn in twee verschillende rechtspersonen die een mbo-instelling in stand houden, maar binnen één rechtspersoon wel bestuurder zijn van een vo-school en een mbo-instelling.

Een bepaling om ook rekening mee te houden is het voorschrift dat er 1 procent overlap moet zijn in het voedingsgebied van de vo-leerlingen en mbo-studenten die onderwijs volgen binnen de vsg<sup>26</sup>. Dit wil zoveel zeggen als: het is niet mogelijk om een vsg in te richten met een mbo-instelling in het oosten van het land met een nieuwe vo-school in het westen, de voedingsgebieden van beide partners moeten enigszins overlappen. Ook

---

<sup>22</sup> Staatsblad 2020, 160 WVO artikel 67.4 en 67.5

<sup>23</sup> WVO artikel 67.5 en 67.6

<sup>24</sup> WEB artikel 9.1.4

<sup>25</sup> Kst 35606 nr. 3, artikel 3.1.1

<sup>26</sup> Kst 35606 nr. 2, artikel 2.6.2.2.a

dient in het vbo enig verwantschap tussen het opleidingsaanbod in de mbo-instelling en de school voor vbo te zijn<sup>27</sup>, zoals ook eerder benoemd in paragraaf 2.1.2.

Op grond van het nieuwe artikel in de WEB<sup>28</sup> wordt het vervolgens mogelijk een nieuwe vsg te vormen. Hiervoor moet een aanvraag gedaan worden bij de Minister (zie paragraaf 3.2)

Ook zal het nodig zijn om de statuten te wijzigen, omdat de instandhouding van een school voor voortgezet onderwijs niet in de statuten genoemd staat.

## 4.2 Procedure

Om de nieuwe school te kunnen stichten is een omvangrijke procedure ingericht:

1. *melding* - de initiatiefnemer moet voorafgaand aan de aanvraag een melding doen van het voornemen om aanvraag in te dienen in het jaar van de aanvraag tussen 1-30 juni<sup>29</sup>;
2. *aanvraag* - voor 1 november dient het bevoegd gezag de aanvraag in;
3. *gesprekken in het voedingsgebied* - de initiatiefnemer moet aantonen dat er gesprekken zijn gevoerd met andere partijen in het voedingsgebied, of op zijn minst tijdig (voor 15 september) de uitnodigingen zijn verstuurd. De partijen zijn: bestaande schoolbesturen, de gemeente (o.a. vanwege huisvesting) en het samenwerkingsverband.  
Een interessante vraag is: in hoeverre geeft de vorming van een vsg druk op de gesprekken binnen een RPO over een dekkend aanbod of wat betekent het aansluiten van een rechtspersoon voor mbo in de dynamiek van een RPO of een gemeentelijk IHP?;
4. *belangstellingsmeting* - de initiatiefnemer moet vervolgens aantonen dat er voldoende grondslag en interesse is voor de nieuwe school, deze kan voldoen aan de stichtingsnorm<sup>30</sup> middels een langetermijnprognose en een belangstellingsmeting<sup>31</sup>. Deze meting kan uitgevoerd worden via het ophalen van ouderverklaringen, of, in uitzonderingssituaties, via een marktonderzoek. De werkwijze is als volgt:
  - online via ouderverklaringen. Deze meting wordt gedaan onder ouders met kinderen van 10 t/m 12 jaar. De kinderen moeten op 1 november van het kalenderjaar van de aanvraag in het voedingsgebied van het initiatief wonen. De 4 postcodecijfers zijn bepalend; voor het voortgezet onderwijs geldt een straal van 15 kilometer vanaf die plek;
  - via de formule  $q = (y/x * 100\%) * w * z$  moet het te verwachten aantal leerlingen vastgesteld worden. De minimale aantallen zijn benoemd in de wet, het betreft een hoge lat ;Deze belangstellingsmeting heeft een aantal uitvoerings consequenties waar nog eens goed naar gekeken moet worden:

### Activiteiten

1. Melden voornemen aanvraag  
1-30 jun
2. Indienen aanvraag voor 1 nov
3. Gesprekken voedingsgebied
4. Belangstellingsmeting -  
ouderverklaring 1 jul-15 okt
5. Beschrijving  
deugdelijkheidseisen +overige  
elementen kwaliteit
6. VOG's bestuurder(s) en intern  
toezicht
7. Statuten nieuwe school
8. Uittreksel inschrijving KvK

<sup>27</sup> Kst 35606 nr. 2, artikel 2.6.2.2.b

<sup>28</sup> WEB artikel 2.6.2

<sup>29</sup> Staatscourant 2020, 46173 Regeling voorzieningenplanning VO 2020 artikel 4.1

<sup>30</sup> Kst 35050 nr. 2 artikel 64

<sup>31</sup> Wet MRNS artikel 74.a

1. de berekening via de postcode-methodiek is niet in alle gebieden passend: het wettelijk voedingsgebied is lang niet altijd het praktische voedingsgebied;
  2. de uitvraag is heel precies geënt op schooladviezen. De adviezen zijn voor leerlingen op 10 à 11 jarige leeftijd vaak nog niet bekend en een zo vroege 'selectie' (al is het in het advies) druist in tegen het recente advies Onderwijsraad om later te selecteren<sup>32</sup>;
  3. de berekeningsmethodiek is complex.
5. *beoordeling kwaliteit* - vervolgens wordt beoordeeld of de nieuwe school voldoende kwaliteit kan bieden;  
de beoordeling wordt uitgevoerd door de Inspectie van het Onderwijs aan de hand van de beschrijving van 6 deugdelijkheidseisen en eventueel reeds aanwezige informatie over 9 overige elementen van kwaliteit. Het gesprek vindt plaats tussen 1 november en 1 juni;
6. *beoordeling bestuur en toezicht* - tenslotte worden zwaardere eisen aan bestuurders en intern toezichthouders gesteld; voor elk van hen moet een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) ingeleverd worden, daarnaast mogen ze niet als bestuurder betrokken zijn (geweest) bij de sluiting van een zeer zwakke school;
7. en 8. - *juridische afhechting* - om het proces af te ronden zijn nieuwe statuten noodzakelijk en een inschrijving bij de KvK.

### 4.3 Andere routes

In een aantal gevallen kan het handig zijn om niet een nieuwe school te stichten, maar om een bestaande vo-school aan te passen; er is bijvoorbeeld nog sprake van een school voor mavo-havo, of een scholengemeenschap. Het voert in deze paper te ver om deze technieken helemaal uit de doeken te doen, maar in zijn algemeenheid geldt dat, sinds de MRNS, de keuze voor deze werkwijzen nagenoeg overal even arbeidsintensief zijn als de stichting van een nieuwe school, zoals deze in de vorige paragraaf beschreven is. Hierbij moet ook gedacht worden aan een analyse van leerlingenstromen, een belangstellingsmeting, de beschrijving van de deugdelijkheidseisen, etc.

In onderstaand overzicht staat een uitgebreide uitwerking van alle eisen voor het stichten van een nieuwe school, het toevoegen van een profiel of een school aan bestaand aanbod, het inrichten van een nevenvestiging of splitsing van een bestaande school, gebaseerd op de nieuwe wetgeving.

v = moet voldoen aan deze eis

(v) = moet voldoen aan deze eis wanneer deze situatie van toepassing is

	Nieuwe school / sgm	Toevoegen profiel / school	Nevenvestiging	Split-sen**
<b>WVO artikel 64 Nieuwe school of scholengemeenschap</b>				
<i>lid 1. en 2. bekostiging nieuwe school / scholengemeenschap</i> lid 1.a en 2.a belangstellingsmeting t.b.v. stichtingsnorm	v	-	-	-
<i>lid 3 bekostiging school / scholengemeenschap na splitsing</i>				

<sup>32</sup> Advies Onderwijsraad 'Later selecteren, beter differentiëren'

lid 3.b en 3.3 analyse leerlingenaantallen	-	-	-	v
<i>lid 4 openbaar onderwijs</i> uitzondering o.b.v. artikel 66 tav document gemeente	(v)	-	-	(v)
<b>WVO artikel 64a Nieuwe nevenvestiging</b>				
<i>lid 1 bekostiging nieuwe nevenvestiging</i> lid 1.a belangstellingsmeting t.b.v. stichtingsnorm lid 1.b het onderwijs van vestiging waaraan verbonden wordt mag niet zeer zwak zijn	- -	- -	v v	- -
<b>WVO artikel 65 Toevoegen profiel vbo of school</b>				
<i>lid 1 toevoegen profiel aan bekostigd vbo</i> lid 1.a belangstellingsmeting t.b.v. stichtingsnorm	-	v	-	-
<i>lid 2 toevoegen nieuwe school aan bekostigde school</i> lid 2.a belangstellingsmeting t.b.v. stichtingsnorm	-	v	-	-
<b>WVO artikel 67 Aanvraagprocedure</b>				
<i>lid 1 indienen aanvraag voor 1 november</i>	v	v	v	v
<i>lid 2 melden voornemen voor 1 juli</i>	v	v	v	v
<i>lid 3 controle inspectie t.a.v beschrijving deugdelijkheidseisen</i>	-	-	-	v
<b>WVO artikel 67a Verplichtingen voor aanvraag bekostiging</b>				
<i>lid 1 vermelden schoolsoort, denominatie, beoogde vestigingsplaats</i>	v	v	v	v
<i>lid 2 aanvraag vergezellen van</i> a. belangstellingsmeting b. beschrijving deugdelijkheidseisen * c. bewijs uitnodiging voor gesprek voedingsgebied beoogde vestigingsplaats d. VOG bestuur en intern toezicht	v v v v	v v v v	v v v v	- v v v
<i>lid 3 aanvraag aanvullen met</i> a. beschrijving beleid kwaliteitsbewaking en - verbetering b. beschrijving beoogde formatie c. voorschriften t.a.v. bekwaamheid personeel d. beschrijving sociale veiligheid e. meerjarenbegroting eerste drie jaren f. verwachtingen huisvesting g. informatie beleid vrijwillige bijdrage h. informatie afspraken onderwijsachterstanden i. beschrijving uitvoering medezeggenschap	- - - - - - - - -	- - - - - - - - -	- - - - - - - - -	v v v v v v v v v

\* In het geval van een verzelfstandiging, splitsing of nieuwe nevenvestiging kan de inspectie ook haar beoordeling baseren op een recent inspectierapport over de betrokken locaties in plaats van deze beschrijving.

\*\* Splitsen: naast de bestaande school ontstaat een nieuwe school met dezelfde of minder schoolsoorten

Afsplitsen: één of meer schoolsoorten gaan afgesplitst verder (eventueel fuseren met andere school)

## H5 | Conclusie

Het kortste antwoord op de probleemstelling zou, op basis van de uitleg in de voorafgaande hoofdstukken, kunnen zijn 'bezint eer ge begint, er is geen gemakkelijke weg'. Voor de inrichting van een nieuwe vsg moet veel water door de IJssel voordat het mogelijk is gebruik te maken van de voordelen die een vsg kan bieden. Door de nieuwe wetgeving kan de indruk gewekt worden dat het gemakkelijker is geworden om nieuwe scholen te stichten en samenwerkingen in te richten. De praktijk leert dat dit een complex en tijdrovend proces is.

Verreweg de gemakkelijkste route om een vsg in te richten is wanneer een samenwerking aangegaan kan worden met een school voor pro, vbo of mavo binnen de eigen rechtspersoon. In dat geval hoeft, wanneer de wetgeving BHB definitief is en de routing van de aanvraagprocedure duidelijk, alleen genoemde procedure gestart te worden.

Wanneer eerst een intensieve samenwerking aangegaan moet worden met een ander bestuur, ten behoeve van een bestuursoverdracht, vraagt dit een stevige tijdsinvestering en het nodige overleg en afstemming met o.a. medezeggenschapsraden, raden van toezicht, de goedkeuring van de Minister en vervolgens de investering in een correcte juridische afhandeling. Vooral vanwege de verschillen in wetgeving is aandacht noodzakelijk voor de verschillende routes in vo en mbo.

Deze weg scheelt echter wel een tijd- en energierovende route die ontstaat wanneer het noodzakelijk blijkt te moeten kiezen voor het oprichten van een nieuwe school. Ook wanneer de vsg gevormd moet worden met een school die nog niet helemaal de gewenste of noodzakelijke vorm heeft waardoor een (af)splitsing noodzakelijk is, een profiel toegevoegd moet worden, of een onderdeel verzelfstandigd moet worden, volgt beslist geen snel en gemakkelijk traject vanwege de nieuwe en complexe wetgeving MRNS.

Op papier lijken er wellicht meer mogelijkheden dan in het verleden, maar besturen die dit traject overwegen moeten zich bewust zijn van de voetangels en klemmen in deze procedure. Het is belangrijk om vooraf een goede risico-inschatting te maken omdat:

- het verplichte gesprek met gemeenten en bestuurders in het voedingsgebied effect heeft op de gesprekken die binnen een RPO gevoerd worden, alleen al omdat het mbo op deze manier aan tafel komt, maar ook omdat er in het vo een nieuwe speler op de markt komt;
- de inrichting van een vsg de bestaande verhoudingen met gemeenten en collega-bestuurders in de regio op scherp kan zetten vanuit de beeldvorming dat de nieuwe school een 'preferred supplier' voor het mbo zou kunnen worden;
- de huisvestingsvraagstukken in een gemeente of regio in een andere dynamiek belanden;
- het uitvoeren van een belangstellingsmeting niet alleen een lastig en arbeidsintensief onderdeel is, maar ook omdat deze communicatie over de mogelijk nieuwe school het nodige doet met verwachtingen van mensen in de regio en daardoor gevolgen heeft voor de beeldvorming;
- de aangescherpte eisen voor bestuurders en toezichthouders zorgvuldige aandacht vragen en onderzoek naar (recent) verleden;
- het beoordelingstraject van de inspectie van het onderwijs een onderdeel is waar veel extra werk uit voortkomt, maar waaruit mogelijk ook nog vervolgacties noodzakelijk zijn.

Toch kan het bijvoorbeeld voor diverse partijen, zoals aanstaande beroepscolleges (de huidige vakscholen) een interessant traject zijn om een intensievere doorgaande leerroute te waarborgen in een vsg. Op deze manier kan gemakkelijker samen doelmatigheid gewaarborgd worden, door bijvoorbeeld gezamenlijk te investeren in de noodzakelijke investeringen in machines of huisvesting, in gezamenlijke afspraken met het afnemende bedrijfsleven en door een gemakkelijker reallocatie van gelden.

Het is geen weg om lichtzinnig in te slaan; een goede analyse van de verwachte voordelen getoetst aan de noodzakelijke verwachte hindernissen onderweg mag niet ontbreken alvorens gestart wordt met de inrichting van een vsg.

Ik hoop dat ik met de beschrijving in deze paper in ieder geval de mogelijke, maar hobbelige, routes hiervoor verhelderd heb.