



SVRK

Sterke toekomstbestendige scholen en bestuur voor po en vo in Meppel e.o.

Verdiepend meerwaardeonderzoek samenwerking Promes - VOME0

Stichting Promes (41629)

Stichting Voortgezet Onderwijs Meppel en omstreken (41636)

Een nieuw verhaal over leren in Meppel en omgeving

We leven in een tijd waarin veel verandert: leerlingen worden geconfronteerd met een snel veranderende wereld, de maatschappelijke verwachtingen richting het onderwijs groeien, en de behoefte aan gelijke kansen en veerkrachtig toekomstgerichte onderwijsorganisaties is groter dan ooit. In die context hebben Promes en VOMEO elkaar gevonden in een gezamenlijke ambitie: kinderen, van 4 tot 20 jaar, alle ruimte geven om zichzelf te ontdekken, de wereld te verkennen en hun talenten te ontwikkelen in een betekenisvolle leeromgeving.

Onze samenwerking groeit al jaren. We delen een visie, werken samen in projecten en versterken elkaar in bestuurlijke gremia. Nu kiezen we er bewust voor om samen verder te gaan — niet alleen in de praktijk, maar ook bestuurlijk. Met een bestuurlijke fusie maken we deze samenwerking duurzaam, krachtiger en toekomstgericht.

Ieder kind is uniek, nieuwsgierig en vol potentie. Kinderen zijn van nature onderzoekers en sociale wezens. Ze verdienen een leeromgeving waarin ze zich veilig voelen, worden gezien, uitgedaagd en ondersteund. Niet als 'lege hoofden' die gevuld moeten worden, maar als mensen in ontwikkeling, met een eigen verhaal, tempo en richting.

Onderwijs moet kinderen begeleiden in hun ontmoeting met de wereld én met zichzelf. Dat vraagt om ruimte, vertrouwen, nieuwsgierigheid en gedeeld eigenaarschap. We willen kinderen niet 'inpassen' in een systeem, maar een systeem bouwen dat past bij kinderen.

We willen niet alleen samenwerken op basis van goede wil en tijdelijke projecten. We willen een gezamenlijke koers varen, die geborgd is in beleid, gedragen wordt door teams en gevoed wordt door gedeelde middelen en expertise. De bestuurlijke fusie is daarvoor het logische vervolg. Niet uit noodzaak voor morgen, maar uit een duurzame ambitie voor de toekomst.

Samen zorgen we voor betekenisvolle overgangen, zonder hiaten in leerlijnen en meer maatwerk. Onder één bestuur is dat niet alleen makkelijker te organiseren, maar ook structureel te borgen. We willen een organisatie zijn waarin professionals zich gezien, gesteund en uitgedaagd voelen — en graag willen blijven.

Wij geloven in een krachtige, inclusieve en toekomstgerichte leeromgevingen waarin kinderen én professionals floreren. Onderwijs van 4 tot 20 jaar, zonder harde overgangen, maar als doorlopende ontwikkelingslijn waarin op- en afstroom niet als beloning of afstraffing wordt gezien. Met als gedeelde missie: kinderen de vrijheid geven om vanuit een veilige basis in de wereld te komen.

In het komende decennium beweegt het primair en voortgezet onderwijs zich naar funderend onderwijs. Tegelijk blijft een broodnodige landelijke stelselwijziging uit. Wij kiezen ervoor om die ontwikkeling voor te zijn. Omdat het klopt. Omdat het nodig is. En omdat we het kunnen — samen.

Deze fusie is geen bestuurlijke bureaucratie, maar een maatschappelijke beweging. We nemen verantwoordelijkheid voor kansengelijkheid, duurzame onderwijskwaliteit en betekenisvolle samenwerking.

We doen dit met hart en hoofd. Met vakmanschap en visie. Met ruimte voor verschil en met vertrouwen in elkaar. Want samen kunnen we meer betekenen voor de kinderen van Meppel en omgeving.

Voor de leerling van vandaag én de wereld van morgen.

Niels Strolenberg en Peter de Visser

Inhoudsopgave

1. Samenvatting.....	5
2. Inleiding	6
2.1 Aanleiding en ambitie.....	6
2.2 Uitgangssituatie.....	7
2.3 Verdiepende onderzoeksopzet	10
2.4 Leeswijzer	11
Deel I	12
Samen gaan en staan voor de leerlingen van Meppel.....	12
3. Onderwijs met meer maatschappelijke impact.....	13
3.1 Naar een brede brugperiode in het vo.....	13
3.2 Naar inclusiever onderwijs	14
3.3 Taalschool De Welkomst als voorbeeld van waardevolle samenwerking.....	15
3.4 Projectmatig werken en uitvoeringskracht versterken	16
3.5 Verder verrijken van een contextrijke goed aangesloten leeromgeving po-vo. 16	
3.6 De rol van ICT in het onderwijs wordt steeds groter	17
4. Bestuurlijke samenwerking vanuit maatschappelijk perspectief	19
4.1 Besturen in een maatschappelijke context wordt meer complex	19
4.2 De bestuurlijke organisatie in de knel	20
4.3 Naar een andere benadering van een professionele organisatie	21
Deel II.....	23
De weg naar de stip aan de horizon	23
5. Toekomstperspectief waarborgen	24
5.1 Meerwaarde voor het onderwijs: versterken van randvoorwaarden voor goed onderwijs.....	24
5.2 Meerwaarde voor de positionering van de scholen in de regio	25
5.3 Vergelijking po-vo besturen in Nederland.....	26
5.4 Aansluiting besturingsfilosofie en organisatiecultuur	27
6. Versterken strategisch bestuurlijk vermogen	30
6.1 Reflectie op de complexiteit van onderwijsbestuur.....	30
6.2 Besturen van onderwijs binnen maatschappelijke netwerken.....	31
6.3 Besturen met behoud van de menselijke maat.....	32
Deel III.....	33
Beelden van één gezamenlijke bestuurlijke organisatie	33

7.	Hoofdpijnen van een gezamenlijke besturingsfilosofie	34
8.	Uitvoeringskracht van de ondersteuning versterken.....	36
8.1	<i>Beoogde meerwaarde in de ondersteuning</i>	36
8.2	<i>Efficiënter gebruikmaken van middelen en diensten.....</i>	38
9.	Aantrekkelijker zijn als werkgever	39
9.1	<i>Binden en boeien van zittende medewerkers.....</i>	39
9.2	<i>Samen opleiden en ontwikkelen</i>	40
9.3	<i>Versterken perspectief op werkgelegenheid voor aanstaande medewerkers ..</i>	40
Deel IV		41
	Reflectie op het waarom van een bestuurlijke fusie	41
10.	Ontwikkelingen tot nu toe	42
10.1	<i>Context</i>	42
10.2	<i>Samenwerkingspartners.....</i>	42
10.3	<i>Bestuurlijke samenwerkingsvormen.....</i>	43
10.4	<i>Reflectie van SvRK.....</i>	45
11.	Reflectie op de gevolgen in het geval van geen fusie tussen Promes en VOMEO	50
12.	Aanbevelingen voor het vervolg.....	52
12.1	<i>Sterke kanten waarderen en behouden.....</i>	52
12.2	<i>Kernwaarden voor samenwerking.....</i>	53
12.3	<i>Aandachtspunten tijdens het proces</i>	54
	Bijlage 1: Onderzoeksvragen beantwoord	56
	Bijlage 2: Literatuurlijst	60
	Bijlage 3: Deelnemers panelgesprekken.....	62

1. Samenvatting

In het verkennen van samenwerking willen de bestuurders van Promes en VOMEO scherp in beeld hebben wat de meerwaarde zou kunnen zijn van een bestuurlijke fusie tussen beide organisaties. Dit onderzoek is daarmee een vervolg op een eerdere verkenning van bestuurlijke samenwerking.¹ Naar aanleiding van deze verkenning hebben beide besturen de voorlopige richting uitgesproken dat een bestuurlijke fusie de best passende vorm is om de gezamenlijke ambitie te realiseren. Om hier fundering aan te geven is er een meerwaardeonderzoek uitgevoerd, waarmee er bij de belangrijkste belanghebbenden van beide organisaties informatie is opgehaald en gevalideerd. De beoogde bestuurlijke fusie tussen Promes en VOMEO veronderstelt meerwaarde op onderwijskundig, bestuurlijk, personeel en ondersteunend vlak. In de steeds complexere maatschappelijke context waarin de besturen opereren, menen beide organisaties hun maatschappelijke opdracht met meer impact te kunnen waarmaken door de krachten te bundelen. De toenemende complexiteit vraagt om meer veerkracht; dit maakt kleinere besturen kwetsbaarder.

Op hoofdlijnen is de volgende beoogde meerwaarde in dit onderzoek gesignaleerd:

1. Onderwijs:
 - a. een betere aansluiting po-vo door onder andere integraal werken aan een brede brugperiode en (ononderbroken) doorgaande lijnen;
 - b. meer mogelijkheden om te komen tot inclusiever onderwijs en gezamenlijke trajecten voor specifieke doelgroepen.
2. Bestuurskracht:
 - a. gezamenlijke en krachtiger vertegenwoordiging bij externe gremia, koersbepaling in de regio.
3. Personeel:
 - a. gezamenlijke expertise opbouwen, borgen en doorontwikkelen;
 - b. versterken van de aantrekkelijkheid als werkgever (o.a. professionalisering en loopbaanperspectieven).
4. Ondersteunende diensten:
 - a. versterken van de professionaliteit bij projecten, subsidies en bijbehorende verantwoording;
 - b. doorontwikkelen naar een gezamenlijk kennis-en-expertisecentrum (zowel voor scholen als op o.a. de strategische dienstverlening);
 - c. vermindering van persoonsafhankelijkheid bij staffuncties/taken.

Tevens zijn de volgende aandachtspunten gesignaleerd:

- Hoewel beide organisaties veel overeenkomsten hebben, kennen ze beide hun eigen (bovenschoolse) cultuur. Tot op zekere hoogte wordt bij (een deel van) de betrokkenen nog een cultuurintegratie van de fusie van Stad en Esch en CSG Dingstede naar VOMEO ervaren.
- In het verlengde van bovenstaande is het van belang dat de menselijke maat gewaarborgd blijft: voel ik mij als medewerker gezien en gehoord?
- Binnen de (staf)organisaties kunnen er medewerkers zijn die de voorkeur geven aan stabiliteit in hun werkzaamheden en geen behoefte hebben aan extra verantwoordelijkheden of uitdagender taken. Ook zij dienen een passend perspectief te hebben.

¹ Zie Discussienotitie 'Gemeenschappelijk perspectief Promes en VOMEO' d.d. 18 oktober 2023.

2. Inleiding

Beide schoolbesturen veronderstellen dat een bestuurlijke fusie de beste structuurvorm is om de veronderstelde meerwaarde voor zowel het onderwijs als de maatschappelijke opdracht en bijbehorende opgaven waar beide organisaties voor staan te versterken. Alvorens tot een voorgenomen besluit tot een bestuurlijke fusie te komen die gedragen wordt door beide besturen en raden van toezicht is het van belang om de meerwaarde nader te verdiepen, te expliciteren en zo veel mogelijk te objectiveren en effecten ervan in beeld te brengen.

2.1 Aanleiding en ambitie

De besturen zijn gezamenlijk een verkenning van samenwerking gestart, omdat zij op dit moment, met de blik op de toekomst, in relatieve rust binnen de organisaties en vanuit eigen drive en maatschappelijke ambitie stappen willen zetten. Ook constateren zij dat de Wet op funderend onderwijs naar alle waarschijnlijkheid in de komende jaren het primair en voortgezet onderwijs onder één wet zal brengen, dat onderwijs, zorg en arbeidsmarkt nauwer verbonden zijn, dat de regionale functie van beide stichtingen relevanter wordt, de (regionale) arbeidsmarkt iets anders vraagt van organisaties en er ruimte moet zijn voor onderwijsontwikkeling.

Promes en VOMEO werken op school- en bestuursniveau de afgelopen jaren steeds intensiever samen. Bestuurlijk trekken de stichtingen in verschillende overlegorganen op en soms vervangen en versterken ze elkaar. Een groot deel ($\pm 90\%$) van de (basisschool)leerlingen van Promes stroomt door naar een van de VOMEO-scholen. Op basis van ervaring en ambitie is er bij de bestuurders een intrinsieke motivatie en overtuiging dat verdere samenwerking tussen Promes en VOMEO het onderwijs voor leerlingen in het po en vo in Meppel e.o. kan versterken en dat zij daarmee maatschappelijk meer van betekenis kunnen zijn.

De formele eisen waaraan het onderwijs moet voldoen worden beschouwd als een ondergrens. De gezamenlijke ambitie is om vanuit één perspectief op funderend onderwijs maximale kansen te bieden en waarde toe te voegen aan de ontwikkeling van leerlingen in Meppel e.o. In een doelstelling geformuleerd: vanuit één gezamenlijk perspectief op funderend onderwijs samenwerken om het potentieel van de ontwikkeling van leerlingen tot zijn recht te laten komen en daarmee een belangrijk fundament te leggen voor hun verdere toekomst.

Afgeleide doelen van de beoogde bestuurlijke fusie tussen Promes en VOMEO op korte en middellange termijn zijn:

1. strategisch beleidsvoerend vermogen om het funderend onderwijs op de verschillende scholen te versterken, zodat er minder op losse thema's en meer vanuit het grote geheel gestuurd en ontwikkeld kan worden;

2. bestuurlijke drukte² verminderen dan wel tot een minimum beperken, de kernfuncties van het bestuur borgen en de impact daarvan vergroten;
3. daarmee realiseren dat de energie, focus en middelen meer naar de leerlingen gaan.

Dit meerwaardeonderzoek is in eerste instantie geschreven voor de bestuurders, de raad van toezicht, de directie, de stafdienst en de GMR van beide organisaties.

2.2 Uitgangssituatie

Promes verzorgt regulier primair onderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal (voortgezet) en nieuwkomersonderwijs aan kinderen van 4 t/m 20 jaar in de gemeenten Meppel en Staphorst. Er is in 2024 ongeveer 152 fte binnen de stichting, bestaande uit 11 fte directie, 101 fte onderwijzend personeel en 40 fte ondersteunend personeel (Bestuursverslag Promes 2023, 2024).

Stichting Promes (41629) is het bevoegd gezag van (peildatum 1 feb 2025):

School	Leerlingen 24-25
Kindcentrum Commissaris Gaarlandt (04HW00)	197
Kindcentrum De Iekmulder (08ER00)	89
Kindcentrum De IJsvogel (13TT00)	160
Kindcentrum Het Avontuur, Jenaplan Kindcentrum (13PS00)	91
Taalschool De Welkomst (13PS01) (ingeschreven bij het Avontuur)	70
Kindcentrum Noorderveld (32EM00)	10
Kindcentrum obs Sprinkels (13AA00)	496
Openbare Basisschool De Berkenhorst (05ZH00)	52
Regionaal Expertisecentrum Mackay (19SK00)	177
Regionaal Expertisecentrum Reestoevers (19QE00)	160
Totaal	1.502

² Onder bestuurlijke drukte wordt verstaan de hoeveelheid taken, verantwoordelijkheden en procedures waar een bestuur zich toe heeft te verhouden om te voldoen aan maatschappelijke verwachtingen en wet- en regelgeving.



Figuur 1, Organisatiestructuur Promes

Figuur 1 toont de organisatiestructuur van Promes. Het college van bestuur wordt ondersteund door stafmedewerkers. Ten behoeve van de ondersteuning van zowel de afzonderlijke scholen als Promes wordt gewerkt met toenemende uniforme producten en diensten. Het college van bestuur organiseert de ondersteuning door de inzet van zowel het bestuurskantoor als de collega's van het administratiekantoor.

Van schoolleiders en adjunct-directeuren wordt een proactieve opstelling verwacht in de totstandkoming van stichtingsbreed beleid door middel van deelname aan project- en werkgroepen. Deze betrokkenheid van het management van Promes komt samen in het directeurenoverleg, waarin niet alleen advies wordt gegeven aan het college van bestuur, maar ook onderling veel wordt gedeeld en ontwikkeld. Het directeurenoverleg is daarmee, naast de raad van toezicht en de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR), een belangrijk overlegorgaan voor het college van bestuur en Promes waar het gaat om intervisie, de stichtingsbrede beleidsvoorbereiding en beleidsevaluatie (voorafgaand aan de definitieve besluitvorming). Tijdens de overleggen en in uitwerkingen worden delen van de methodiek van Stichting LeerKRACHT op bestuursniveau toegepast (Bestuursverslag Promes 2023, 2024). Dit past in de uitwerking van de besturingsfilosofie, waarin gedeeld leiderschap een kernelement vormt.

VOME0 is op 1 januari 2022 ontstaan vanuit een bestuurlijke fusie tussen de besturen van CSG Dingstede, Stad & Esch en Stad & Esch Praktijkschool, om regionaal verantwoordelijkheid te nemen in het behouden van kwalitatief goed en breed onderwijsaanbod in de context van demografische daling van het aantal leerlingen. VOME0 houdt breed voortgezet onderwijs in stand, van praktijkonderwijs tot en met gymnasium, op diverse locaties in Meppel en op een locatie in Diever. De stichting kent in 2024 ongeveer 317 fte, bestaand uit 11 fte directie, 209 fte onderwijzend personeel,

79 fte ondersteunend personeel (niet lesgebonden) en 18 fte ondersteunend personeel (lesgebonden) (Jaarverslag 2023, 2024).

Stichting Voortgezet Onderwijs Meppel e.o. (41636) is het bevoegd gezag van (peildatum 1 okt 2024):

School	Leerlingen 24-25
CSG Dingstede (03XM00)	884
Stad & Esch Praktijkschool (19TQ00)	98
Stad & Esch Lyceum (25CL00)	1.186
Stad & Esch Eigen Weg (25CL04)	92
Stad & Esch Diever (25CL03)	273
Stad & Esch Beroepencollege (25CL01)	510
Taalschool de Welkomst	
Totaal	3.043



Figuur 2, Organisatiestructuur VOMEEO



Figuur 3, Niveaus van management VOMEEO

De figuren 2 en 3 laten de organisatiestructuur en de invulling daarvan zien bij VOMEO (Handboek Governance, 2022). Bestuur en directie vormen een gezamenlijk team dat vanuit het strategisch niveau bestuurt en leidinggeeft. Dit bovenschools managementteam (de strategische driehoek) bestaat uit de bestuurder en de twee directeuren die samen verantwoordelijk zijn voor het strategisch beleid. De beide directeuren hebben de integrale verantwoordelijkheid voor de 'eigen' school/scholen en kunnen tevens schooloverstijgende portefeuilles hebben. De ondersteuning is grotendeels deels bovenschools belegd en deels op schoolniveau voor de schoolgebonden ondersteuning (Jaarverslag 2023, 2024).

2.3 Verdiepende onderzoeksopzet

Het verdiepende onderzoek naar samenwerking tussen Promes en VOMEO wordt verkend langs vier kernvragen:

1. Hoe draagt bestuurlijke samenwerking bij aan de invulling van de maatschappelijke opdracht en anticipeert het daarmee op relevante ontwikkelingen en thema's?
2. Wat zijn de concrete onderwijsinhoudelijke, organisatorische en bestuurlijke mogelijkheden en belemmeringen om bestuurlijk samen te werken?
3. Wat zijn de belangrijkste gevolgen voor leerlingen/ouders, medewerkers, voorzieningen en financiën als de inhoudelijke meerwaarde doormiddel van vergaande bestuurlijke samenwerking worden 'gekapitaliseerd'?
4. Is een bestuurlijke fusie de meest passende vorm van een bestuurlijke samenwerking om de ambities mee te realiseren? En zijn Promes en VOMEO de meest logische samenwerkingspartners?

Om antwoord te geven op deze vragen zijn er een aantal processtappen genomen.

1. Er is een literatuur- en documentstudie uitgevoerd, waarbij gebruikgemaakt is van zowel openbare bronnen als interne documenten van de beide stichtingen. In bijlage 1 is een literatuurlijst opgenomen.
2. Er zijn panelgesprekken gevoerd met diverse stakeholders uit beide organisaties. De input die hieruit verkregen is, is integraal verwerkt. De volgende gremia/groepen hebben in een panelgesprek input geleverd:
 - a. de directie van beide organisaties;
 - b. de stafdienst van beide organisaties;
 - c. de controller van beide organisaties;
 - d. de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad van beide organisaties;³
 - e. bestuurders van beide organisaties.In bijlage 2 is een complete lijst van deelnemers opgenomen.
3. In klankbordsessies wordt dit rapport besproken met verschillende gremia om het verder aan te scherpen en de inhoudelijke bijdrage te valideren:
 - a. de directie van beide organisaties;
 - b. de stafdienst van beide organisaties;
 - c. de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad van beide organisaties;

³ De gemeenschappelijke medezeggenschapsraden zijn in deze fase van het onderzoek bijgepraat over de voortgang en hebben kort input geleverd.

- d. bestuurders van beide organisaties;
- e. de raad van toezicht van beide organisaties.

Het resultaat van deze processtappen is een definitief rapport waarin het bestuurlijk perspectief en de reacties daarop van de verschillende gremia zijn verwoord door SvRK. Waar dit expliciet wordt aangegeven, is sprake van een inhoudelijke bijdrage van SvRK. In de opbouw van dit rapport is omwille van de leesbaarheid bewust afgeweken van een opbouw die gebaseerd is op de onderzoeksvragen. In bijlage 1 is per onderzoeksvraag een samenvatting opgenomen van de opbrengsten uit dit onderzoek.

2.4 Leeswijzer

Dit rapport start met 'het verhaal van Promes en VOMEO'. Een verhaal dat is opgesteld na meerdere verdiepende sessies met het management en delen van de stafafdeling van beide stichtingen (voorjaar en zomer 2025).

Hierna volgt de inhoudsopgave en de samenvatting (hoofdstuk 1). In hoofdstuk 2 wordt een inleiding gegeven op het onderzoek en is een schets gemaakt van de huidige situatie. Hierna volgen drie delen.

Deel I gaat in op de onderwijskundige ambitie van de organisaties om samen meerwaarde toe te voegen voor de leerlingen in Meppel e.o.. Dit wordt uitgewerkt in hoofdstuk 3, waarin de onderwijskundige ontwikkelingen waarop Promes en VOMEO zich samen willen richten centraal staan. Hoofdstuk 4 gaat in op de maatschappelijke opdracht van het onderwijs en welke meerwaarde bestuurlijke samenwerking tussen Promes en VOMEO hierin kan bieden.

Deel II licht toe hoe de onderwijskundige ambitie uit deel I wordt ingevuld. Dit wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 5, waarin is beschreven hoe bestuurlijke samenwerking tussen Promes en VOMEO het toekomstperspectief waarborgt voor de organisaties en de scholen. Hoofdstuk 6 omschrijft hoe bestuurlijke samenwerking de bestuurskracht versterkt in een steeds complexer wordend onderwijsveld.

Deel III geeft beeld bij de nieuwe gezamenlijke bestuurlijke organisatie. Dit wordt verder toegelicht in hoofdstuk 7, dat een eerste beeld schetst van de besturingsfilosofie en structuur van de nieuwe organisatie. Hoofdstuk 8 gaat in op de meerwaarde die bestuurlijke samenwerking heeft voor de uitvoeringskracht van de ondersteuning in beide organisaties. Hoofdstuk 9 beschrijft hoe bestuurlijke samenwerking tussen Promes en VOMEO de aantrekkelijkheid als werkgever versterkt.

In hoofdstuk 10 is het proces tot nu toe uitgewerkt, waarin ook de mogelijke samenwerkingsscenario's terugkomen. In hoofdstuk 11 wordt gereflecteerd op de gevolgen ingeval er geen bestuurlijke fusie tussen Promes en VOMEO plaatsvindt. Ten slotte zijn er in hoofdstuk 12 aanbevelingen opgenomen voor het vervolg van het proces.

Deel I

Samen gaan en staan voor de leerlingen van Meppel e.o.

In dit deel wordt toegelicht waarom verondersteld wordt dat de bestuurlijke fusie goed is voor de leerlingen in Meppel e.o. Dit wordt vanuit een aantal perspectieven bekeken: 1) vanuit onderwijskundige meerwaarde, 2) door te reflecteren op de maatschappelijke opdracht en 3) door te reflecteren op mogelijke gevolgen als er geen fusie komt tussen Promes en VOMEIO.

3. Onderwijs met meer maatschappelijke impact

Zowel Promes als VOMEO willen vanuit hun missie en visie het best denkbare onderwijs voor leerlingen in Meppel en omstreken realiseren. Die missies en visies, vertaald in strategische doelen, komen in grote mate overeen, sluiten bij elkaar aan en vormen een stevig fundament voor onderwijs met (nog) meer maatschappelijke impact.

3.1 Naar een brede brugperiode in het vo

De Inspectie van het Onderwijs heeft in De Staat van het Onderwijs meermaals aandacht gevraagd voor een pijnpunt in het stelsel: de talenten van leerlingen komen nu vaak niet volledig tot wasdom en er is nog steeds sprake van kansenongelijkheid in het onderwijs. Een veelgehoorde oplossingsrichting is om – naast het gemakkelijker maken van doorstroom binnen het vo – het selectiemoment uit te stellen. Dus niet leerlingen op 12-jarige leeftijd al indelen in een van de niveaus in het vo, zodat leerlingen langer de kans hebben om hun capaciteiten te ontwikkelen en te ontdekken wat bij hen past. Dit pakt met name gunstig uit voor leerlingen uit de lagere sociaaleconomische klasse en de NT2-leerlingen, die relatief vaker te maken krijgen met onderschatting bij het schooladvies en vaker wat meer tijd nodig hebben om ‘tot bloei te komen’. In het visiestuk van ‘De Toekomst van ons Onderwijs’ stelt de VO-raad voor om leerlingen in het vo langer bij elkaar te houden en pas op ongeveer 15-jarige leeftijd een keuze te laten maken voor vervolgstappen (richting een beroepsgerichte of academische stroom). In april 2021 kwam de Onderwijsraad met een advies dat hierbij aansluit.

De bestuurlijke ambitie om meer kansen voor leerlingen in Meppel e.o. te realiseren is daarmee voor beide besturen een wezenlijk element in het nemen van maatschappelijke verantwoordelijkheid: kansengelijkheid in optima forma. In het realiseren van de ambitie wordt erkend dat dit met de nodige uitdagingen gepaard zal gaan.

Concreet betekent dit dat het gewicht van de doorstroomtoets als selectiemiddel sterk zal afnemen of verdwijnen. Wij herijken de rol van de doorstroomtoets: niet als selectiemiddel, maar als zuiver onderwijskundig instrument dat, naast observaties en de brede ontwikkeling van leerlingen, bijdraagt aan een compleet beeld en richting van onderwijs en formatieve functie. De toets staat daarmee naast de ontwikkeling van het kind, nooit erboven. Vanuit kansengelijkheid kiezen we voor richtingen in plaats van hokjes: we openen passende leerroutes, houden overstappen mogelijk en laten leerlingen groeien op het niveau en in het tempo dat bij hen past. En we zetten in op de bias die in het onderwijs hardnekkig is bij het bieden van gelijke kansen.

De samenwerking tussen Promes en VOMEO kan kansen bieden om de overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs soepeler te laten verlopen door gezamenlijk

brede brugklassen te ontwikkelen.

Om dit idee te realiseren, worden werkgroepen worden gevormd die breedgedragen visies ontwikkelen en deze helpen vertalen naar passende uitwerkingen per school(context). Daarbij kan gebruikgemaakt worden van één of meerdere pilots, waarmee informed based wordt gewerkt aan wat goed werkt en waar ontwikkelpunten liggen. Het uiteindelijke doel is dat iedere leerling onderwijs krijgt dat aansluit bij zijn of haar talenten. Deze ontwikkeling sluit aan bij de huidige visie van de vo-scholen: er is oog voor verschil (CSG Dingstede) en persoonlijk maken is de standaard (Stad & Esch). Dit geldt ook binnen het primair onderwijs waarin 'afgestemde autonomie' en 'gericht zijn op doen wat passend is binnen de eigen context' belangrijke peilers zijn.

Er is binnen VOMEO al een initiatief waarin gewerkt wordt aan een soepele overgang tussen het po en het vo. CSG Dingstede verkent samen met Het Kompas (Stichting KindPunt) via Juniors de mogelijkheden van het 10-14 onderwijs.

Bij het Juniors College blijft een klas van de laatste twee jaar van het primair onderwijs tot en met het tweede jaar van het voortgezet onderwijs als groep bij elkaar. Dit zorgt voor een natuurlijke en veilige overgang naar het vo (Juniors, 2025). Dit initiatief staat los van de ontwikkelingen tussen Promes en VOMEO, en kan ook daarnaast blijven bestaan, maar biedt wel veel waardevolle kennis en ervaring om ook tussen Promes en VOMEO hierin te ontwikkelen. Daarnaast is de ambitie wel om dit samen verder door te ontwikkelen.

3.2 Naar inclusiever onderwijs

Inclusiever onderwijs begint bij de erkenning dat verschillen tussen leerlingen normaal zijn en een verrijking vormen voor het onderwijs en het leven. Elk kind hoort erbij, ongeacht ondersteuningsbehoefte of beperking. Daarom is het uitgangspunt dat alle leerlingen zo veel mogelijk samen leren op een reguliere school in hun eigen buurt. Niet de leerling moet zich aanpassen aan het systeem, maar de onderwijscontext past zich aan de leerling aan. Dit vraagt om een relationele benadering waarin verbondenheid, veiligheid en wederzijds begrip centraal staan.

Om dit te realiseren is het nodig dat scholen – regulier én gespecialiseerd – intensief samenwerken vanuit een gedeelde pedagogische en didactische visie. Via het samenwerkingsverband geven schoolbesturen sturing aan dit proces. Het gespecialiseerd onderwijs ontwikkelt zich hierin door tot een expertisenetwerk voor de regio (Regionaal Expertisecentrum) dat vanuit nabijheid bijdraagt aan inclusief onderwijs op reguliere scholen. Waarschijnlijk is dat het gespecialiseerd onderwijs in kleinschalige, aparte voorzieningen nodig blijft, maar altijd als aanvulling op en in verbinding met het reguliere onderwijs.

Concrete ambities

Niet voor alle onderstaande ambities is het noodzakelijk dat Promes en VOMEO fuseren. Naarmate de intensiteit van de samenwerking (en dus de afhankelijkheid) toeneemt, vraagt dit echter wel om een passende bestuurlijke borging. Met een bestuurlijke fusie

worden de juiste randvoorwaarden gecreëerd en wordt deze samenwerking dieper, duurzamer en geborgd.

De volgende ambities zijn geformuleerd:

1. Elke leerling telt, vanaf het begin
Leerlingen vinden door betekenisvolle, doelgerichte en samenhangende doorgaande leerlijnen hun plek in het po en vo. Daarbij staat hun unieke ontwikkeling centraal, met oog voor hun veerkracht en eigen tempo, zodat zij zich volwaardig kunnen voorbereiden op een leven van leren en werken.
2. Passend betekent verbonden en flexibel
Voor iedere leerling wordt er – tijdelijk of structureel – een leeromgeving gecreëerd waarin hij of zij zich gezien, gehoord en veilig voelt. 'Passend' is geen vaststaand concept, maar wordt in dialoog met leerling en omgeving vormgegeven, zowel in gezamenlijke als – waar nodig – in meer beschutte omgevingen.
3. Inclusie ontstaat in krachtige onderwijsomgevingen
In sterke reguliere onderwijscontexten is inclusie geen aparte aanpak, maar een vanzelfsprekend resultaat van een cultuur waarin verschillen welkom zijn en onderwijs zich structureel aanpast aan uiteenlopende behoeften. Het doel is dat zo veel mogelijk leerlingen in de reguliere setting kunnen blijven leren en groeien, met waar nodig ondersteuning.
4. Samen werken aan een inclusieve cultuur
Promes en VOMEO handelen vanuit een gedeelde visie op inclusie, in verbinding met partners binnen het onderwijs én daarbuiten. Er wordt actief gebouwd aan een open en respectvolle cultuur, waarin positieve beelden van inclusie centraal staan en leiderschap bijdraagt aan de noodzakelijke ruimte, tijd en ondersteuning voor verandering.
5. Expertise in verbinding, niet in isolatie
De gespecialiseerde voorzieningen van Promes en VOMEO werken intensief samen met reguliere scholen, waarbij expertise wordt gedeeld op basis van gelijkwaardigheid en nabijheid. Zo wordt kennis daar ingezet waar leerlingen er direct van profiteren.
6. Regionaal kompas voor inclusie
Promes en VOMEO nemen gezamenlijk het voortouw in de regio om inclusief onderwijs verder te ontwikkelen. Niet als systeemverandering van bovenaf, maar als gezamenlijke beweging waarin onderwijs, zorg en samenleving zich verenigen rond de kracht van verschil. Hiervoor wordt in de regio nauw samengewerkt met alle onderwijsbesturen in Meppel.

3.3 Taalschool De Welkomst als voorbeeld van waarde(n)volle samenwerking

Het nieuwkomersonderwijs (NKO) en de Internationale Schakelklas (ISK) (scholen van Promes en VOMEO) hebben als doel om de leerlingen zo snel mogelijk op het juiste taalniveau te krijgen en traumasensitief onderwijs te bieden, zodat zij binnen het reguliere onderwijsprogramma op het eigen leer- en denkniveau kunnen instromen.

Samenwerking tussen po en vo, vooral voor leerlingen die op de overgangsleeftijd van deze schoolsoorten zitten, kan een bijdrage leveren aan een betere doorstroom van de Taalschool naar het reguliere onderwijs. Ook het onderwijsconcept en versterking van de onderwijskwaliteit zijn hier onderdelen van. De Taalschool is voortdurend in ontwikkeling.

In de gemeente Meppel, Staphorst en de regio staat 'kansrijk leren en opgroeien' centraal. Er zijn meerdere taalscholen, maar die in Meppel is uniek. Er is geen andere plek in Nederland waar kinderen van 4 tot en met 18 jaar die nog niet zo lang in Nederland zijn naar één school kunnen gaan. Op de Taalschool leren ze de Nederlandse taal, cultuuraspecten en burgerschap, zodat ze daarna naar de reguliere basis- of middelbare school, mbo of bedrijfsleven kunnen. Eventuele trauma's worden in kaart gebracht en daarop zijn interventies beschikbaar. Het maakt dat de kinderen gemakkelijker kunnen doorstromen, of de overstap kunnen maken van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs.

Het is een voorbeeld van een concept en een manier van werken (voor een specifieke doelgroep) waarbij gekeken wordt naar kinderen, naar wat zij nodig hebben en waar ze het beste op hun plek zijn, iets wat alle kinderen in Meppel en omgeving wordt gegund. Hiermee wordt ingezet op een maatschappelijke opgave die groot, urgent en complex is.

Samenwerking biedt kansen voor leerlingen om hun talenten en interesses te verkennen en te ontdekken; leerlingen moeten zich kunnen verbreden: ook een aankomende vwo-leerling moet technische vakken kunnen volgen, en ook vanuit het po vakken op het vo kunnen gaan volgen.

3.4 Projectmatig werken en uitvoeringskracht versterken

Naast de voordelen die voortkomen uit het samenwerken in concrete onderwijsprojecten gaat het ook om de mogelijkheid de uitvoeringskracht te versterken en de opbrengsten van de projecten te bestendigen binnen de scholen. Om duurzaam effect te bereiken is het wenselijk dat projecten gericht geïmplementeerd worden in de scholen. Daar is nu niet altijd tijd en ruimte voor, ondanks dat de wil er is.

Voor doorontwikkeling en onderwijsinnovatie is sectoroverstijgende samenwerking (po, sbo, vo en (v)so) van toegevoegde waarde, waarbij de meerwaarde van het po, sbo en (v)so met name zit in de pedagogische aanpak en mogelijkheden om te differentiëren en het vo sterk is in het projectmatig uitvoeren van projecten op een breder niveau. De organisaties kunnen hierin vooral van elkaar leren en elkaar versterken door de kennis te delen.

3.5 Verder verrijken van een contextrijke goed aangesloten leeromgeving po-vo

Om een contextrijke leeromgeving voor iedere leerling te creëren is het van belang om binnen het brede aanbod maatwerk te organiseren voor leerlingen. Schaalgrootte is daarbij een voordeel, omdat daarmee gebruikgemaakt kan worden van elkaars expertise en middelen, bijvoorbeeld door in het po gebruik te maken van de techniekruimten van

het vo, theater en infrastructuur. Hiermee kan het onderwijs kwalitatief inhoudelijk worden versterkt en worden bestaande faciliteiten doelmatiger gebruikt.

Vanuit het perspectief van het po leidt het verrijken van de leeromgeving tussen po en vo tot bredere differentiatiemogelijkheden wanneer actief gebruikgemaakt wordt van de voorzieningen van het vo. Daarmee wordt er tevens positief aan bijgedragen dat leerlingen op een natuurlijker wijze een overstap naar het vo kunnen maken en versterkt het de kans dat zij daarin in één keer op de voor hen passende plek terechtkomen. Dit wordt extra versterkt doordat er met de doorgaande lijnen po-vo en de bredere brugklassen een passende route is voor iedere leerling. Het voortgezet onderwijs kan hierbij leren van de expertise van het primair onderwijs op het gebied van differentiatie.

Er zijn momenteel al meerdere onderwijskundige projecten die de doorgaande lijn van 4 tot 18 jaar versterken. Praktijkgerichte leerlingen ontdekken via **Gouden Handen** al vroeg techniek en zorg, terwijl theoretisch-gerichte leerlingen met **Knappe Koppen** vo-vakken verkennen. **Sterke Schakels** biedt meer- en hoogbegaafde leerlingen uitdagende leertrajecten en met **Science & Technology** of **Arts & Culture** ontwikkelen leerlingen zich breed, van robotica tot theater. De maanden na de doorstroomtoets worden benut voor een **Intensieve Onboarding**, met onder meer kennismakingslessen en een gezamenlijke musical. Ook zetten vo-leerlingen zich actief in bij basisscholen via **Peer Tutoring** en praktijkopdrachten, en verzorgen technieklerlingen uit het vo gastlessen in het po via de **Technische Tandem**. De initiatieven **Adopt Idee** en **Sportieve Support** richten zich op samenwerking in echte projecten en sportclinics. Met gedeelde faciliteiten zoals theaterzalen en platforms (**Van Theater tot TeamSpot**) en gezamenlijke excursies en scholing (**Samen Reizen, Samen Leren**) wordt ingezet op de verbinding tussen scholen. Met gezamenlijke leerlijnen voor basisvaardigheden – zoals **RekenRoute**, **TaalTalent**, **Digitaal Wijzer** en **WereldWijzer** – wordt gewerkt aan een stevige, samenhangende ontwikkeling van leerlingen op het gebied van rekenen, taal, digitale geletterdheid en burgerschap. Zo ontstaat een krachtig netwerk rond talentontwikkeling en doorlopende leerroutes. Door met een fusie een onlosmakelijke samenwerking te creëren zijn de lopende en toekomstige projecten op dit thema ook duurzamer en minder kwetsbaar. Dit brengt ook met zich mee dat er beter naar de lange termijn gekeken kan worden.

3.6 De rol van ICT in het onderwijs wordt steeds groter

De manier waarop gebruikgemaakt wordt van ICT is voor de stichtingen van groot belang, zowel binnen het huidige lesprogramma als in de ontwikkeling daarvan voor in de toekomst. Daarbij zijn vier pijlers van toepassing: inhoud, materialen, wat kinderen leren (Nederlands, rekenen en wiskunde, burgerschap en digitale geletterdheid) en wat medewerkers ermee doen/kunnen. Dit moet met elkaar in evenwicht zijn om ICT op volle sterkte te kunnen benutten binnen het onderwijs. Leerlingen en medewerkers moeten geen last ondervinden van het gebruik en de inzet van ICT. Dit moet enkel dienen tot voordeel en bijdragen aan het primaire proces.

Met de digitalisering van het onderwijs is onderwijsgevend personeel in toenemende mate afhankelijk van de beschikbare ICT-middelen en -infrastructuur. ICT wordt beschouwd als een cruciale hefboom: als het goed werkt, versterkt ICT het onderwijs, als dit niet het geval is of onvoldoende doordacht is, beperkt het de randvoorwaarden voor leerkrachten en onderwijzers in hun mogelijkheden om het werk goed te kunnen uitvoeren. De ICT-faciliteiten zijn op zichzelf goed, maar de manier waarop ze in het dagelijks gebruik hun beslag krijgen kan en moet beter. Omdat ICT in de basis op orde moet zijn en geen kerntaak is van onderwijsgevend personeel, frustreert het als ICT er aantoonbaar toe leidt dat men het werk niet naar behoren kan uitvoeren. Bij het versterken van ICT in de organisatie is het van groot belang om te kijken wat de gevraagde inzet op ICT doet met de verantwoordelijke collega's. Hierbij vormt het Normenkader informatiebeveiliging en privacy (IBP) een aanzienlijke uitdaging voor een kleine organisatie. De gestelde eisen zijn hoog en daardoor lastiger te realiseren met beperkte capaciteit.

Ten aanzien van de ICT-infrastructuur werken VOMEO en Simant nauw samen binnen de vereniging Van Reest tot Linde. Zij borgen de kwaliteit van de ICT-infrastructuur en de implementatie van het Normenkader IBP.

Promes heeft op het gebied van ICT-infrastructuur al een ontwikkelingsslag gemaakt tussen 2021 en 2024 met Comlog, MijnOnderwijsPortaal, FlexFG en een premium device voor alle medewerkers. Het Normenkader IBP blijft een uitdaging. De rol van de ict'er in het po bestaat uit het beheren van de ICT-infrastructuur, ontwikkelen van ICT-beleid, beheren van licenties en software. De ict'er is tevens het aanspreekpunt in de communicatie tussen externen en de school. De nulmeting bij beide organisaties wijst uit dat er op dit punt nog behoorlijk wat werk te verrichten is. De wens is om dat in gezamenlijkheid vorm te geven, ook omdat de huidige staf van Promes te klein is om deze ontwikkeling ten volle te kunnen dragen.

4. Bestuurlijke samenwerking vanuit maatschappelijk perspectief

In dit hoofdstuk wordt gereflecteerd op de wijze waarop de beoogde bestuurlijke fusie kan bijdragen aan de maatschappelijke opdracht.

4.1 Besturen in een maatschappelijke context wordt meer complex

De kwaliteiten van de po- en vo-scholen worden door alle betrokkenen gewaardeerd. De (relatieve) kleinschaligheid, de menselijke maat, de wendbaarheid alsmede de ruimte voor eigen inbreng, het nemen van verantwoordelijkheid en het tonen van eigenaarschap worden als waardevol gezien.

Vanuit bestuurlijk perspectief ontstaat de realiteit dat beide schoolbesturen in toenemende mate kwetsbaarder worden dan voorheen, wat met name wordt verklaard door:

- het gegeven dat bestuurlijke verantwoordelijkheid in toenemende mate in de regio wordt belegd dan wel van daaruit wordt gestuurd (o.a. Samen opleiden en professionaliseren (SO&P), de Onderwijsregio's, de samenwerkingsverbanden, VSV, jeugdzorg, aansluiting po-vo-vervolg, inclusief onderwijs, STO, Techkwadraat), waardoor de bestuurlijke vertegenwoordiging van het onderwijs steeds noodzakelijker en intensiever wordt;
- een toename van complexere werkstromen en verantwoording, waar hoge eisen aan worden gesteld (o.a. privacy en cybersecurity, IBP, normenkader);
- een toename van doel- en gerichte financiering in de vorm van subsidies, wat om bestuurlijke inzet vraagt en een administratieve last en onzekerheid met zich meebrengt om deze subsidies aan te vragen en te verantwoorden, terwijl beschikbare basisbekostiging voor het funderend onderwijs afneemt;
- krapte op de arbeidsmarkt, waardoor het moeilijker wordt om medewerkers aan te trekken en te behouden, en het groeiende belang van interessante loopbaanpaden en onderwijscontexten waarbinnen medewerkers werken met het oog op goed onderwijs voor leerlingen.

Beide besturen realiseren zich dat deze ontwikkelingen min of meer generiek zijn voor ieder schoolbestuur. Zowel Promes als VOMEO voorzien op middellange tot lange termijn onvoldoende mogelijkheden om daar adequaat op te anticiperen.

Promes en VOMEO streven ernaar onderwijsontwikkelingen duurzaam en zonder voorbehoud of tijdelijkheid te versterken. De keuze voor Promes is om, net als andere po-besturen, als gelijkwaardige partner met VOMEO samen te werken, bij voorkeur als onderdeel van hetzelfde bestuur. Zo ontstaat er voor alle onderwijsbesturen ruimte om mee te denken in en vorm te geven aan de koers van de gezamenlijke organisatie Promes-VOMEO.

Een illustratief, niet uitputtend overzicht van ontwikkelingen en ambities waartoe schoolbesturen zich anno 2025 toe te verhouden hebben:

- Toenemende focus op **kansengelijkheid en inclusie** (zie o.a. [Inclusief onderwijs in 2035](#))
- **Regionalisering** (denk o.a. aan samenwerkingsverbanden [passend onderwijs](#), regio's [Sterk Techniek Onderwijs](#), Techkwadraat, [Regionale Aanpak Personeelstekort](#), partnerschappen [Samen Opleiden & Professionaliseren](#), [onderwijsregio's](#))
- **Krimp** (zie o.a. 'dossier' [dalende leerlingaantallen in het vo](#) van de VO-raad)
- **Lerarentekort** (zie o.a. [Factsheet feiten en cijfers over leraren en lerarentekort](#) 2023)
- **Nationale Aanpak Professionalisering Leraren** ([NAPL](#), Nationaal Groeifonds)
- **Toenemende overheidssturing** ([IBO sturing op kwaliteit van onderwijs 2022](#), [Kamerbrief herijking sturing funderend onderwijs](#) 2024)
- **Bezuinigingen** ([118 miljoen euro op subsidies vo](#))
- **Herstelplan Kwaliteit Onderwijs** ([Regeerprogramma kabinet Schoof](#); [Kamerbrief hoofdlijnen Herstelplan kwaliteit funderend onderwijs](#) november 2024); focus:
 - Verbeteren onderwijsresultaten lezen, schrijven, rekenen, burgerschap en digitale geletterdheid (zie ook [Masterplan basisvaardigheden](#))
 - Borgen van voldoende en kwalitatief goed onderwijspersoneel (zie ook [werkplan Samen voor het beste onderwijs](#): ontwikkeling van onderwijsregio's)
 - Structurele bekostiging voor structurele taken en een veilige leeromgeving
- Toenemend belang van **duurzaamheid** (zie o.a. [Uitvoeringsplan Duurzaamheid in het onderwijs](#))
- **Onderwijsvernieuwing, flexibilisering en digitalisering** (zie o.a. [Flexibilisering in het onderwijs](#) van Kohnstamm Instituut 2023, [Kamerbrief Aandachtig digitaliseren in het funderend onderwijs](#) juli 2023)
- **Internationalisering**
- **Meer evidence-informed werken** (onderzoekscultuur, kennisinfrastructuur)
- Vernieuwing **Normenkader Informatiebeveiliging en Privacy** ([IBP](#)) voor het onderwijs
- **Volledige handhaving op schijnzelfstandigheid** ([Kamerbrief met kabinetsreactie op opheffen handhavingsmoratorium](#) september 2024); ook: [wetsvoorstel sHRM](#)

4.2 De bestuurlijke organisatie in de knel

Er is verschil tussen een bestuurlijke organisatie en het leiden van een school. Het bestuur is verantwoordelijk voor met name de continuïteit en kwaliteit van het onderwijs, de maatschappelijke verankering en de organisatie ervan op langere termijn. Om hieraan invulling te kunnen geven is adequaat strategisch beleidsvoerend vermogen noodzakelijk; dit staat in de praktijk echter (te) vaak onder druk. De schoolleiding en de scholenorganisatie zijn met name verantwoordelijk voor de dagelijkse continuïteit en kwaliteit van het onderwijs.

De ondersteunende medewerkers (financiën, ICT-onderwijs, HR/P&O, (onderwijs)kwaliteit, onderwijskundig, Technische Dienst, PR & Communicatie), die zowel het bestuur als de school ondersteunen, functioneren kwalitatief voldoende, maar deze ondersteuning wordt als zeer kwetsbaar beoordeeld. Vooral bij Promes is de staf opgebouwd uit eenmansfuncties. Bij VOMEIO is er iets meer staf aanwezig, maar ook daar is er veel specifieke expertise waar geen vervanging op zit, en die ook niet zomaar vervangbaar is. Hierdoor zijn er te weinig mensen betrokken bij de belangrijkste dossiers.

Voor Promes is externe expertise vaak noodzakelijk, en ook VOMEO maakt hier regelmatig gebruik van; Promes beschikt op diverse thema's namelijk niet over interne expertise en huurt hiervoor ondersteuning in, bijvoorbeeld op het gebied van financiën en huisvesting.

Bij VOMEO maakt een groter volume het mogelijk om meer staffuncties intern te organiseren, maar het blijft binnen deze schaal kwetsbaar. Dit vormt een bedreiging voor de kwaliteit, professionalisering, doorontwikkeling en de continuïteit bij uitval of vertrek. In de praktijk wordt dit altijd wel (min of meer pragmatisch) opgelost door een sterke betrokkenheid van collega's en/of inzet van externen, maar daarmee is de continuïteit van de ondersteunende diensten ook sterk persoonsafhankelijk en kwetsbaar. Bovendien vormt de krapte op de arbeidsmarkt een extra kwetsbaarheid, terwijl het bieden van 'interessante' banen qua grootte en professionaliteit onder druk staat. In de praktijk pakt de bestuurder van Promes een deel van de taken uit de diverse dossiers op of heeft de bestuurder uitvoerende onderwerpen direct onder zijn leiding. Als een medewerker uitvalt, wordt het werk verdeeld onder de overige stafleden of pakt de bestuurder dit op, voor zover mogelijk, en dat leidt tot werkdruk en het niet uitvoeren of onder druk komen te staan van belangrijke dossiers. De veerkracht in de organisatie staat dan ook meer onder druk. 'Waarin een klein team groot kan zijn' (aldus het visitatierapport van de PO-raad) is mooi, maar het is ook kwetsbaar voor nu en in toenemende mate de toekomst. Door het samenvoegen van de stafcapaciteit wordt er bijgedragen aan robuustere ondersteunende diensten.

Of en zo ja in welke mate uitbreiding van stafcapaciteit wenselijk en mogelijk is, is in dit onderzoek niet meegenomen.

Het knelpunt is vooral dat de dagelijkse aansturing en ondersteuning van de scholen te veel eist, terwijl er meer aandacht mag en moet uitgaan naar echt strategisch beleidsvoerend vermogen. Het bestuurlijk vermogen met voldoende aandacht, tijd en kwaliteit om op strategisch niveau toekomstgericht te sturen is, hoewel bij beide besturen niet strikt vergelijkbaar, aan zekere grenzen gebonden en biedt ruimte voor verdere versterking. Daarnaast zou schaalvergroting van de organisatie en eventueel daarmee het bestuur (van één bestuurder per organisatie naar twee bestuurders voor de nieuwe grote organisatie) ook met zich meebrengen dat er op het niveau van het bestuur een vierogenprincipe ontstaat. Momenteel is dat er bij beide organisaties niet, terwijl dit wel als wenselijk wordt gezien.

4.3 Naar een andere benadering van een professionele organisatie

Het is in toenemende mate veeleisend en kwetsbaar om verantwoordelijkheid te nemen voor complexere vragen en tegemoet te komen aan de steeds breder wordende opvatting over de rol en verantwoordelijkheid van het onderwijs en de daarmee samenhangende zorgplicht. Om als bestuur op zowel de interne als de externe ontwikkelingen passend te kunnen acteren dient er een bepaalde mate van hoogwaardige kwaliteit en capaciteit in bestuur en ondersteuning beschikbaar te zijn. Het is een gedeelde opvatting dat beide besturen het risico lopen dit in de toekomst onvoldoende te kunnen waarmaken, gelet op de eerdergenoemde toename van

maatschappelijke complexiteit, waartoe zowel Promes als VOMEO zich hebben te verhouden.

Om ook in de toekomst bestuurlijk 'in control' te blijven zal men in staat moeten zijn om meer bestuurlijke kwaliteit en kwantiteit te leveren. Dit vraagt om een sterke, wendbare en veerkrachtige organisatie, die vanuit een duidelijke koers op een eigentijdse en professionele manier verantwoordelijkheid neemt voor bovenschoolse zaken, maatschappelijke verbindingen, positionering aan lokale en regionale tafels, en daarmee richting en ruimte biedt aan de scholen om het beste en meest passende onderwijs te verzorgen voor de leerlingen binnen het hele funderend onderwijs. In het verlengde daarvan is goed werkgeverschap belangrijker dan ooit. Welk perspectief kan medewerkers worden geboden in hun ontwikkeling en loopbaan, waardoor ze zo veel mogelijk voor de scholen behouden blijven? Maar ook: welke profielen op de arbeidsmarkt liggen nu buiten bereik omdat de organisatie onvoldoende omvang heeft om deze werkzaamheden en expertise in huis te halen?

Deel II

De weg naar de stip aan de horizon

Dit deel gaat in op de wijze waarop de ambitie zoals gepresenteerd in deel I ingevuld kan worden. Hierbij wordt uitgegaan van het waarborgen van het toekomstperspectief van alle scholen van Promes en VOMEQ. Daarnaast wordt er gekeken naar het bestuurlijk vermogen en hoe een bestuurlijke fusie kan bijdragen aan het versterken hiervan.

5. Toekomstperspectief waarborgen

Een vorm van duurzame samenwerking tussen Promes en VOMEO dient het primaire doel om een toekomstbestendig en kwalitatief hoogwaardig perspectief voor beide organisaties en de scholen te waarborgen. Beide schoolbesturen achten zichzelf binnen de beperkte schaalgrootte onvoldoende in staat om de organisatie zo in te richten dat de factor 'toeval' (het gaat goed zolang het goed gaat) en 'persoonsafhankelijkheid' (zolang medewerker A of B er is, gaat het goed) geen of een minder significante rol speelt. Beide besturen veronderstellen dat doorgaan binnen de huidige bestuurlijke schaalgrootte daarmee op de middellange tot langere termijn ten koste gaat van de kwaliteit van het onderwijs en daarmee van de leerlingen. Wanneer beide schoolbesturen intensiever gaan samenwerken, draagt dit naar verwachting bij aan de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs en de scholen.

5.1 Meerwaarde voor het onderwijs: versterken van randvoorwaarden voor goed onderwijs

Een bestuurlijke fusie tussen beide besturen maakt het mogelijk om de kwaliteit van onderwijs verder te versterken en te blijven voldoen aan de complexer wordende eisen die aan het onderwijs worden gesteld. Het zal gaan om zowel directe als indirecte effecten op het onderwijs, die in samenhang beschouwd dienen te worden. Denk hierbij aan het doorontwikkelen van de projecten in het onderwijs zelf (bijvoorbeeld de doorstroomprojecten po-vo, Collegetour in groep 7-8, de Taalschool), initiatieven op het gebied van opleiden en ontwikkelen, maar ook binnen de bedrijfsvoering en staforganisatie. Daarnaast biedt het mogelijkheden voor het bieden van begeleiding aan leerlingen die vanuit het praktijkonderwijs of het vso de stap maken naar het bedrijfsleven.

Ook kan er gemakkelijker kennis gedeeld worden, via formeel en informeel leren en doordat ieder een gelijkwaardige collega is binnen de stichting. Promes heeft als stichting voor primair onderwijs, met ook gespecialiseerd (voortgezet) onderwijs, bijvoorbeeld kennis op het gebied van differentiëren en het ondersteunen van kinderen bij hun specifieke ondersteunings- behoeften, terwijl VOMEO bijvoorbeeld veel meer vakkennis in huis heeft, met name over verdiepende specifieke vakken (zoals zaakvakken en kunst & cultuur). Hiermee kunnen de scholen elkaar versterken en samen de kennis binnen beide organisaties vergroten. De beoogde bestuurlijke fusie bevordert daarmee de verdere ontwikkeling van expertise, wat de onderwijskwaliteit versterkt en daarmee ten goede komt aan kinderen en ouders. Het gezamenlijk ontwikkelen van een kwaliteitsstelsel biedt bovendien een kans om deze samenwerking te verdiepen en de brede kwaliteit structureel te borgen.

Door de grotere schaal waarop dingen gedaan kunnen worden ontstaan er ook meer mogelijkheden om van elkaar te leren, te ontwikkelen, te investeren en efficiënter te werken aan zaken die ertoe doen. De mogelijkheid wordt geschapen om een efficiëntieslag te maken op het totaal aan werk wat moet gebeuren, zoals het maken van begroten en verantwoorden, inkoop, facilitaire zaken, ICT infrastructuur et cetera. Het is

de verwachting en ambitie dat randvoorwaardelijke zaken rond het onderwijs hierdoor beter kunnen worden geregeld voor leraren, docenten en leerlingen.

Hierbij zal er altijd sprake zijn van een gezamenlijk element, maar is er ook en juist ruimte voor datgene wat tussen po en vo verschillend/apart dient te blijven.

Met een bestuurlijke fusie wordt het minimaliseren van de factor vrijblijvendheid in de samenwerking op thema's het beste geborgd. Werken met samenwerkingsovereenkomsten brengt een zekere onzekerheid met zich mee, waardoor er niet altijd naar de lange termijn kan worden gekeken. Ook kan het zijn dat het eigen belang van de bestuurlijke organisatie een factor is, die buitenspel komt te staan wanneer er binnen een organisatie samengewerkt wordt.

Vanuit een grotere bestuurlijke schaalgrootte wordt het eveneens mogelijk geacht om minder in te huren en meer interne expertise op te bouwen en te borgen voor de scholen. Dit geeft ook meer ruimte aan functiescheiding, functiedifferentiatie en functiespecialisatie waardoor de bestuurders zich kunnen richten op het borgen van de kwaliteit van de uitvoering. Concreet gaat het om expertisegebieden zoals huisvesting, P&O, privacy, projectmanagement, onderwijskwaliteit, onderwijsontwikkeling, subsidies, aanbestedingen, Arbowetgeving, applicatiebeheer, risicomanagement, juridische zaken, onderhoudscontracten/plannen, communicatie, pr/marketing, automatiseren en digitaliseren. Van schoolbesturen anno 2025 en verder wordt verwacht dat zij op al deze thema's aan hun bestuurlijke verplichtingen kunnen voldoen. De mogelijkheden voor 'de nieuwe onderwijsruimte' worden ontwikkeld vanuit eigen ambitie en als antwoord op de vraagstukken die op het onderwijs afkomen.

5.2 Meerwaarde voor de positionering van de scholen in de regio

Contacten met andere onderwijs-, opvang- en (jeugd)zorginstellingen, maatschappelijke instellingen en het bedrijfsleven worden gemakkelijker en krachtiger: er is één aanspreekpunt waarmee afspraken gemaakt worden. Ook neemt het samenwerkingsbestuur een leidende rol in zowel visie- en koersvorming als de regievoering. Daarmee kan er doelmatiger en samenhangend worden gewerkt, wat ook geldt voor samenwerkingen in de gehele keten: kinderopvang-primair onderwijs-gespecialiseerd onderwijs-voortgezet onderwijs-middelbaar beroepsonderwijs/hoger onderwijs. Tevens kan het leiden tot een groter regionaal perspectief. Het creëert gemak en eenheid voor de partners en opent zeer waarschijnlijk de weg naar nieuwe partners waarmee men nu steviger om tafel komt (zoals hogescholen en universiteiten). De organisatie is bepalender vanuit inhoud en koers aan overleg- en besluitvormende tafels als Lokale Educatieve Agenda's (LEA), Integraal Huisvestingsplan (IHP), Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO), samenwerkingsverbanden, onderwijsregio's, Jeugdzorg, ketenafstemming, subsidieaanvragen en penvoerderschappen.

De meerwaarde van het bestuurlijk beter verankeren van scholen in de regionale omgeving sluit aan bij de bevindingen van Hofman et al. (2013), die stelt dat educational governance gaat om de optimale afstemming tussen verschillende betrokkenen binnen

een onderwijsorganisatie (interne fit), in afstemming met de omgeving (externe fit). Ook de Onderwijsraad (2023) geeft aan dat schoolbesturen zowel intern verbonden moeten zijn met hun scholen als extern moeten samenwerken. De taak van het bestuur is: coherentie aanbrengen in deze soms tegenstrijdige belangen.

Beide besturen vinden het van belang dat zowel de po- als de vo-scholen hun afgestemde autonomie behouden met een eigen profiel en stevig verankerd zijn in de wijk, het dorp en de regio. De lokale samenwerkingen en directe lijnen met externen kunnen daarmee ook blijven bestaan dan wel verder worden versterkt.

5.3 Vergelijking po-vo besturen in Nederland

Om een beeld te geven van vergelijkbare samenwerkingen in Nederland is in kaart gebracht hoeveel stichtingen zowel po als vo aanbieden. Dit zijn 40 besturen in 2025. Het gaat om 5,2% van het totaal van de po-besturen in Nederland die ook vo aanbieden. Wat het vo betreft biedt 14,4% van de vo-besturen in Nederland ook po aan. In tabel 1 staat een overzicht van deze besturen weergegeven, met de plaatsnaam en het aantal po- en vo-leerlingen erbij. Door het hele land is deze samenwerking te zien, in allerlei verschillende groottes en verhoudingen po-vo. Promes heeft een leerlingenaantal van 1.397 en VOMEO heeft een leerlingenaantal van 3.043 in het schooljaar 2024-2025.

De bestuurders zijn op dit moment actief in contact met vergelijkbare besturen om op te halen welke inzichten en ervaringen zij kunnen delen over de samenwerking tussen het po en het vo. Daarmee worden in een vroeg stadium best practices verzameld die als input kunnen dienen voor het verdere proces. Beide besturen benadrukken daarnaast dat ze met deze samenwerking koploper willen zijn als het gaat om best practices in het gezamenlijk dragen van bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het funderend onderwijs in de regio Meppel.

Binnen Nederlandse besturen die zowel po als vo aanbieden, bestaat grote variatie in de wijze van organisatie. Sommige besturen zijn ruim regionaal verspreid over een groot gebied, terwijl andere juist regio-lokaal georganiseerd zijn, zoals bij Promes en VOMEO het geval is. De bestuurders hebben hierover contact gehad met collega-bestuurders van een geografisch verspreide besturen. Deze gaven aan dat werken over een grote regio ook de nodige uitdagingen met zich meebrengt. In dat opzicht zijn Promes en VOMEO in het voordeel: alle scholen liggen op fietsafstand, waardoor de onderwijsinhoudelijke samenwerking op het niveau van de scholen laagdrempelig is.

Tabel 1. Besturen die zowel po als vo aanbieden in Nederland in 2025

Bevoegd gezag	Vestigingsgemeente bestuur	Leerlingen 2024		
		po	vo	Totaal
Stichting Lucas Onderwijs	's-Gravenhage	16.528	21.455	37.983
Stichting BOOR	Rotterdam	18.499	11.482	29.981
Stichting RVKO	Rotterdam	20.458	15	20.473
Almeerse Scholen Groep (ASG)	Almere	11.474	8.349	19.823
Stichting Samen Ambitieuw Rotterdams Onderwijs	Rotterdam	6.936	9.429	16.365
Stichting Openbaar Onderwijs Groningen	Groningen	7.048	8.369	15.417
Stichting Veluwe Onderwijsgroep	Apeldoorn	3.615	8.653	12.268
Stichting Openbaar Onderwijs Zwolle en Regio	Zwolle	6.753	5.467	12.220
Stichting OZHW	Barendrecht	4.694	6.323	11.017

Onderwijsstichting Esprit	Amsterdam	2.687	7.245	9.932
Stichting Christel. Onderwijs Haaglanden	's-Gravenhage	9.363	247	9.610
Stichting Unicoz onderwijsgroep	Zoetermeer	6.174	3.095	9.269
Stichting Alberdingk Thijm Scholen	Hilversum	4.325	4.888	9.213
Laurentius Stichting voor Kathol. Primair Onderwijs	Delft	8.318	172	8.490
Stichting Confessioneel Onderwijs Leiden	Leiden	3.977	4.291	8.268
Stg. SCOPE scholengroep	Alphen a/d Rijn	2.866	4.683	7.549
Stichting 'Het Rijnlands Lyceum'	Leidschendam-Voorburg	1.729	5.804	7.533
Stichting Willem van Oranje Onderwijsgroep	Gorinchem	817	6.171	6.988
Lowys Porquinstichting	Bergen Op Zoom	5.686	233	5.919
Stichting voor Openbaar VO Fryslân-Noord	Leeuwarden	52	5.556	5.608
Stichting Internationaal Lokaal Funderend Onderwijs	Eindhoven	1.050	4.278	5.328
Stg. De Hoeksche School, opvo Hoeksche Waard	Hoeksche Waard	3.202	1.878	5.080
Stichting H3O	Dordrecht	2.611	2.452	5.063
Stg. Openbaar Verenigd Onderw. in Gorinchem e.o.	Gorinchem	2.155	2.542	4.697
Stichting Scholengroep LingeRijn	Lingewaard	189	4.458	4.647
Stichting Christelijk Onderwijs Delft e.o.	Delft	1.924	2.500	4.424
Stichting Delta Onderwijs	Oosterhout	4.068	161	4.229
Stichting Openb. Prim. Onderw. Apeldoorn	Apeldoorn	3.219	240	3.459
de Passie, stichting voor Evang. Bijb.getr. Onderw.	Houten	615	2.556	3.171
Stichting BLICK op onderwijs	Capelle a/d IJssel	2.385	692	3.077
Stichting Vrijescholen ZW Nederland	's-Gravenhage	432	2.396	2.828
Stichting Katholiek Onderwijs Volendam	Edam-Volendam	1.765	1.046	2.811
LOGOS Stichting voor Protestants Christelijk Onderwijs	Vijfheerenlanden	2.263	190	2.453
de Vrije School Noord en Oost Nederland	Zutphen	411	1.945	2.356
Stichting Al Amana Scholen	Zeist	2.032	211	2.243
Stichting Werkplaats Kindergemeenschap	De Bilt	567	1.402	1.969
Stichting Joodse Scholengem.sch. J.B.O.	Amsterdam	367	186	553
Stichting Innovatief Islamitisch Onderwijs Nederland e.o.	's-Gravenhage	91	159	250
Gemeente Terschelling (10867)	Terschelling	151	97	248
Stichting Joodse Kindergem. Cheider	Amsterdam	79	33	112

Overzicht van de mutaties van de afgelopen jaren:

- Stichting RVKO: bestuur voor po en so dat vo heeft gesticht;
- Stichting Samen Ambitieuw Rotterdams Onderwijs: fusie tussen Kind en Onderwijs Rotterdam (kdv/po) en LMC (vo) sinds 1 januari 2024;
- Stichting Willem van Oranje Onderwijsgroep: fusie tussen CVO-AV (vo) en Stichting Willem van Oranje Scholengroep (po en vo) sinds 1 januari 2024;
- Stichting voor Openbaar VO Fryslân-Noord: is ontstaan door een fusie van OSG Piter Jelles (vo), RSF Simon Vestdijk (vo) en De Jutter (po/vo-school op Vlieland) sinds in januari 2020;
- Stichting Innovatief Islamitisch Onderwijs Nederland e.o.: nieuw bestuur dat is ontstaan door het stichten van po en vo.

De overige besturen zijn stabiel dan wel kennen een historisch aanbod van zowel po als vo dat minimaal langer bestaat dan vijf jaar en nagenoeg overal langer dan tien jaar.

5.4 Aansluiting besturingsfilosofie en organisatiecultuur

Op het gebied van besturingsfilosofie sluiten beide organisaties goed bij elkaar aan. De besturingsfilosofie van Promes bestaat uit drie pijlers: zelfbewust, professioneel en inclusief. Hierin wordt kort samengevat van medewerkers verwacht dat ze reflecteren op het eigen handelen, zich professioneel opstellen en openstaan voor de ander en elkaar aanvullen. Hierbij wordt ingezet op gedeeld leiderschap.

De besturingsfilosofie van VOMEO is opgebouwd uit een aantal leidende principes die leiden tot gespreid leiderschap en zelfsturing. Deze leidende principes omvatten onder andere het inzetten en gebruikmaken van de aanwezige kennis en kunde, kwalitatief hoogwaardige ondersteuning en onderwerpen uitwerken zowel op schoolniveau als overstijgend.

Beide organisaties gaan uit van afgestemde autonomie van de scholen in verbondenheid met elkaar. Er heerst een professionele cultuur en ieders unieke talent vult dat van de ander aan. Beide stichtingen streven inclusiviteit na en hanteren een open houding richting scholen met verschillende denominaties.

De interne cultuur is terug te zien op verschillende niveaus in de organisatie. Voor directeurs, leerkrachten, ouders en leerlingen is de meest zichtbare de schoolgebonden cultuur op iedere individuele school. Daarnaast is er op iedere laag een eigen (micro)cultuur, met omgangsvormen, tradities en gebruiken.

Ook op het niveau van de gehele stichting is er sprake van een cultuur. Bij VOMEO is de stichtingscultuur volop in ontwikkeling, onder andere na de fusie van Stad & Esch en CSG Dingstede, die in 2022 plaatsvond. Bij Promes is de afgelopen jaren bewust ingezet op de stichtingsbrede cultuur, onder andere door meer gezamenlijkheid en ontmoeting te creëren. Medewerkers geven aan trots te zijn om voor Promes te werken en die gezamenlijke cultuur nu ook te voelen. Ook is er een aantal netwerken binnen de stichting waar de gezamenlijkheid goed voelbaar is: netwerk kwaliteitscoördinatoren, professionele leeromgevingen taal/lezen en rekenen (in 2025), Q-kring (expertise jonge kind) en het ondersteuningsteam met de orthopedagogen. De culturen op ieder niveau zijn en blijven constant in ontwikkeling, onder andere door omgevingsfactoren die veranderen en nieuwe vraagstukken die op het onderwijs afkomen.

In het geval van bestuurlijke fusie is het van belang dat er aandacht is voor beide culturen en de gebruiken en tradities hierin. Door bewust om te gaan met de huidige culturen en te werken aan een nieuwe gezamenlijke cultuur kan er een balans gevonden worden tussen vasthouden aan de waardevolle aspecten van de bestaande culturen en het zoeken naar meerwaarde in een nieuwe gezamenlijke cultuur.

Het gaat om een besturenfusie en geen scholen- en/of sectorenfusie. Dit betekent dat:

- De verschillende scholen waar (bijna iedereen werkzaam is) in de meeste gevallen de primaire verbondenheid zit met de organisatie. De ruimte die er is om een eigen unieke school te zijn met een eigen cultuur, rituelen en gebruiken zal na de bestuurlijke fusie gelijk zijn aan de huidige situatie.
- De verschillende onderwijssectoren een eigen cultuur met rituele en gebruiken kennis die specifiek binnen deze sectoren zichtbaar zijn. Zoals bijvoorbeeld vakgerichte van VO en integraliteit en thema's in het PO en sterke vakdidactische kennis in het VO en de basis- en generalistische integrale kennis van PO.
- Door beide bovenschoolse organisaties samen te voegen er één grotere eenheid ontstaat die een eigen cultuur zal gaan vormen. Insteek is om dit organisch met de betrokken medewerkers te ontwikkelen. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat de dienstverlening gericht is en blijft op het ontzorgen en faciliteren van de scholen

en het bestuur ten oprichte van de school- en bestuursplannen enerzijds en noodzakelijk verantwoording anderzijds.

Concluderend is het beeld dat de filosofieën van beide organisaties goed op elkaar zouden aansluiten wanneer er overgegaan wordt tot een bestuurlijke fusie. In gesprekken die gevoerd zijn, ook tussen medewerkers van beide stichtingen, komt deze conclusie ook regelmatig naar voren. De bestaande schoolcultuur kan behouden blijven in haar huidige vorm en ontwikkelt zich uiteraard altijd door. De culturen in de andere lagen van de nieuwe stichting zullen zich (door)ontwikkelen gaandeweg de tijd, waarin onderdelen van beide 'oude' culturen terug zullen komen, maar ook nieuwe gebruiken en tradities ontwikkeld zullen worden die de nieuwe gezamenlijke cultuur kenmerken. Van belang is dat initiatieven die zicht richten op een bovenschoolse cultuur (denk aan stichtingsdagen, open dagen, scholing, maar ook rituelen en gewoontes) vanuit een inhoudelijke doelstelling gedreven zijn: waarom draagt die bij aan beter onderwijs en manier van werken?

6. Versterken strategisch bestuurlijk vermogen

De kracht van beide besturen is tevens in toenemende mate de achilleshiel. Zowel Promes als VOMEO hebben een sterke 'doen-mentaliteit', die zich vertaalt in veel aandacht voor de leerlingen en medewerkers in de dagelijkse praktijk. Door de beperkte schaalgrootte is echter de focus en capaciteit die beschikbaar is om vanuit gezamenlijk strategisch perspectief te kunnen besturen en leiden beperkt, terwijl de toenemende complexiteit waarmee de scholen te maken krijgen daar wel om vraagt.

6.1 Reflectie op de complexiteit van onderwijsbestuur

Besturen van maatschappelijke opgaven die in het onderwijs spelen is veelomvattend. Het Nederlandse funderend onderwijs met thema's als kansen(on)gelijkheid, demografische daling van het aantal leerlingen, lerarentekort, werkdruk en inclusiever onderwijs staat voor complexe opgaven (Ministerie van OCW, 2022, 2024, Onderwijsraad, 2023). In toenemende mate vraagt dit van scholen en schoolbesturen dat zij samenwerken met andere maatschappelijke partners en dit zorgt ervoor dat zij balanceren tussen de verantwoordelijkheid voor de eigen organisatie en een bredere en maatschappelijke verantwoordelijkheid (Verbiest, 2021, Ministerie van OCW, 2024; VO-raad, PO-Raad, & VTOI-NVTK, 2025.). De onderwijsbestuurders erkennen dit ook zelf en hebben gezamenlijke een Beroepsprofiel voor bestuurders in het funderend onderwijs opgesteld (PO-raad, VO-raad en VvON, 2024).

Schoolbesturen zijn primair verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit, ontwikkeling en prestaties van de leerlingen die vallen onder hun verantwoordelijkheid (Ministerie van OCW, 2021, 2025). In de afgelopen decennia hebben schoolbesturen veel autonomie gekregen op het gebied van beheer en organisatie (Hooge, 2013). Echter, de Inspectie van het Onderwijs (2013, 2025) constateert dat goed bestuurlijk handelen niet vanzelfsprekend en gegarandeerd is. Nollen (2017) concludeert dat er sprake is van een toename van de zorgplicht en dat deze tevens meer alomvattend en specifiek is geworden, en dat verantwoording steeds meer verschuift van vooraf naar achteraf en de intensiteit ervan is toegenomen. In de komende jaren zal er door de minister gestuurd worden op het versterken van het bestuurlijk vermogen in het funderend onderwijs (Ministerie van OCW, 2022; Ministerie van OCW, 2024). De Onderwijsraad (2023) adviseert het subsidiariteitsbeginsel toe te passen: verantwoordelijkheden binnen zo dicht mogelijk bij het onderwijsproces beleggen. Aanvullend concludeert de Inspectie van het Onderwijs (2024) in de Staat van het onderwijs onder andere dat 1) er zorgen zijn om de kwaliteit van scholen binnen het funderend onderwijs, 2) meer ambitie en concretere doelen bij schoolbesturen noodzakelijk is en 3) er niet voor elke leerling passende voorzieningen beschikbaar zijn.

Het besturen van onderwijs is een indirect, gelaagd en onbeheersbaar proces (Hooge, 2013). Waslander en Pater (2017) merken op dat sturing een ingewikkelde uitdaging vormt door de interactie van taken, verantwoordelijkheden en activiteiten van de verschillende betrokkenen in het systeem. Er zijn (te) veel factoren die van invloed zijn op het onderwijsleerproces, waardoor de relatie tussen schoolbestuur en onderwijskwaliteit beperkt wordt en tegelijk complex kan worden genoemd (Honigh et al., 2017). Het is daarom niet reëel om te streven naar één ideale situatie die voor het gehele onderwijs van toepassing is (Hooge, 2014; Goodijk, 2012). Dat de functie van onderwijsbestuurder complex is, wordt sectorbreed geconstateerd. Unaniem hebben de leden van de PO-raad en VO-raad (schoolbesturen) ingestemd met een beroepsprofiel voor bestuurders. Ook zullen er in de toekomst verplichte accreditaties plaatsvinden.

6.2 Besturen van onderwijs binnen maatschappelijke netwerken

Schoolbesturen zien naast een verticaal hiërarchische organisatie in toenemende mate de noodzaak tot afstemming in horizontale netwerken, ook wel New Public Governance genoemd (Verbiest, 2021). Denk hierbij in het funderend onderwijs alleen al aan de verschillende formele samenwerkingsgremia zoals passend onderwijs, Lokale Educatieve Agenda (LEA), Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) met gemeenten, Integraal Huisvestingsplan (IHP), onderwijsregio's, Regionale Plannen Onderwijsvoorzieningen (RPO) alsmede diverse doelsubsidies die samenwerking stimuleren (bijvoorbeeld Sterk Techniek Onderwijs Techkwadraat, basisvaardigheden, dalende leerlingaantallen). Honigh et al. (2017) geven aan dat de mate waarin schoolbesturen relaties onderhouden en deze betrekken bij besluitvorming met de omgeving een sleutelvariabele is in de kwaliteit van bestuurlijk handelen. Tegenover de lenigheid die gevraagd wordt van horizontale maatschappelijke netwerken staat de gestructureerdheid van onderwijsorganisaties in de verticale organisatie (Verbiest, 2021).

De verschillende regionale overlegvormen krijgen steeds meer beslissingsbevoegdheden of kennen financiële geldstromen die via de regio lopen. Nietsdoen is daarmee geen optie en adequate bestuurlijke vertegenwoordiging een noodzaak, want de belangen die daarmee samenhangen zijn in de loop der jaren steeds groter geworden. Vanuit bestuurlijke samenwerking is het daarom van belang om deze structuren kritisch te bekijken. Als grotere speler heb je immers meer invloed en kun je actief sturen op de wenselijkheid en richting van deze ontwikkelingen.

Veel van deze netwerken waren er tien tot vijftien jaar geleden nog niet, maar anno 2025 kan een schoolbestuur zich niet aan deze netwerken onttrekken en al zou dat wel kunnen, dan zou dat niet goed zijn voor de scholen. Met de vorming van bijvoorbeeld onderwijsregio's wordt een ontwikkeling zichtbaar waarin de bestuurlijke autonomie minder vanzelfsprekend wordt en steeds meer in de regio wordt belegd. De middelen worden regionaal verdeeld. Naarmate je organisatie groter is, groeit ook je invloed. Je

kunt beter voorbereid deelnemen aan overleggen en vertegenwoordigt daarbij een bredere achterban.

De bovenschoolse bestuurlijke aandacht en focus is er de afgelopen jaren dus vooral bij gekomen; er is immers niets verdwenen. Dit maakt dat de span of control van een bestuur met een beperkte omvang in toenemende mate onwenselijk is. Het is onmogelijk om met voldoende aandacht en focus recht te doen aan de scholen én aan een sterke positionering in de regio.

6.3 Besturen met behoud van de menselijke maat

Bij goed onderwijsbestuur staan besturen ten dienste van leerlingen, hun ouders, medewerkers en direct-leidinggevend. De ideale omvang van een passende bestuurlijke organisatie dient het mogelijk te maken dat het onderwijs op passende wijze in contact staat met iedereen die daarbij betrokken is, om het te laten aansluiten bij hun gedrag, houding, percepties, interpretaties, kennis en vaardigheden. Behoud van de menselijke maat is hiervoor een heel belangrijke conditie en iets dat niet uniek is voor het onderwijs en zo oud als dat bureaucratie bestaat (Algemene Rekenkamer, 2024). Met menselijke maat wordt bedoeld: voel ik mij gezien en gehoord als leerling, ouder en medewerker en weet ik waar ik terecht kan bij vragen, zorgen en/of opmerkingen? Als de organisatie en de omgeving te complex zijn geworden en de menselijke maat in het geding is, verliest een schoolbestuur de aansluiting met de hoofdrolspelers van onderwijs. En dan speelt het fundamentele risico van 'too-big-to-succeed' (Hooge 2014).

De locaties van de scholen blijven ongewijzigd. Medewerkers op de school behouden hun huidige functie, waardoor de continuïteit en de menselijke maat op dit vlak gewaarborgd kunnen worden. Het gebied waarin de scholen staan is overzichtelijk en bereikbaar; de samenwerking verandert hier niet aan. Samenwerking creëert voor deze scholen wel nieuwe onderwijsruimte om tot duurzame ontwikkeling en innovaties te komen, waar dat niet mogelijk is wanneer er geen onlosmakelijke verbinding ontwikkeld wordt vanuit doelgerichte en samenhangende curricula. Vanuit de huidige structuren als het directeurenoverleg po/vo, netwerk van kwaliteitscoördinatoren en staf met specialisme in het po dan wel vo, vormt samenwerking een waarborg in het gezamenlijk vormgeven van de samenwerkings- kansen en -ontwikkelingen. Onder andere op de thema's basisvaardigheden, persoonlijke ontwikkeling/wereldburgerschap, bredere brugklassen, omgaan met de doorstroomtoets en innovatie biedt samenwerking kansen om leerteams samen te stellen om meer mogelijk te maken voor leerlingen en medewerkers. Zo worden er innovaties mogelijk die bijvoorbeeld voor een basisschool alleen (of in ieder geval zonder vervolgonderwijs) niet of nauwelijks duurzaam mogelijk zijn. Dat belemmert het daadwerkelijke vermogen om impactvolle leeromgevingen te creëren in de toekomst.

Deel III

Beelden van één gezamenlijke bestuurlijke organisatie

Om voor de leerlingen in Meppel een sterke organisatie te creëren die de onderwijskundige ambitie kan waarmaken, zijn er een aantal onderdelen in de organisaties waarop samen meerwaarde gecreëerd kan worden. Het gaat hier om de ondersteuning van beide organisaties, die in gezamenlijkheid in één organisatie de kwaliteit die er nu al is verder kunnen doorontwikkelen terwijl ook de kwetsbaarheid vermindert. Ook het werkgeverschap en de aantrekkelijkheid van werken bij een organisatie kunnen versterkt worden binnen een bestuurlijke fusie. Door op deze manier een antwoord te hebben op het aankomende lerarentekort, kunnen Promes en VOMEO samen zorgen voor sterker onderwijs voor de leerlingen in Meppel.

7. Hoofdpijnen van een gezamenlijke besturingsfilosofie

De volgende bouwstenen voor een gezamenlijke besturingsfilosofie is aangeleverd:

Als bestuur sturen we op kwaliteit met het 5R-model als gemeenschappelijke taal voor po, vo en go (gespecialiseerd onderwijs). We beginnen bij **Richting**: in co-creatie met schoolleiders, teams, leerlingen en ouders vertalen we de missie naar een heldere koers met een beperkt aantal prioriteiten. Deze koers geeft betekenis—kansengelijkheid, veiligheid en brede ontwikkeling—en schept kaders waarbinnen scholen handelingsvrijheid ervaren.

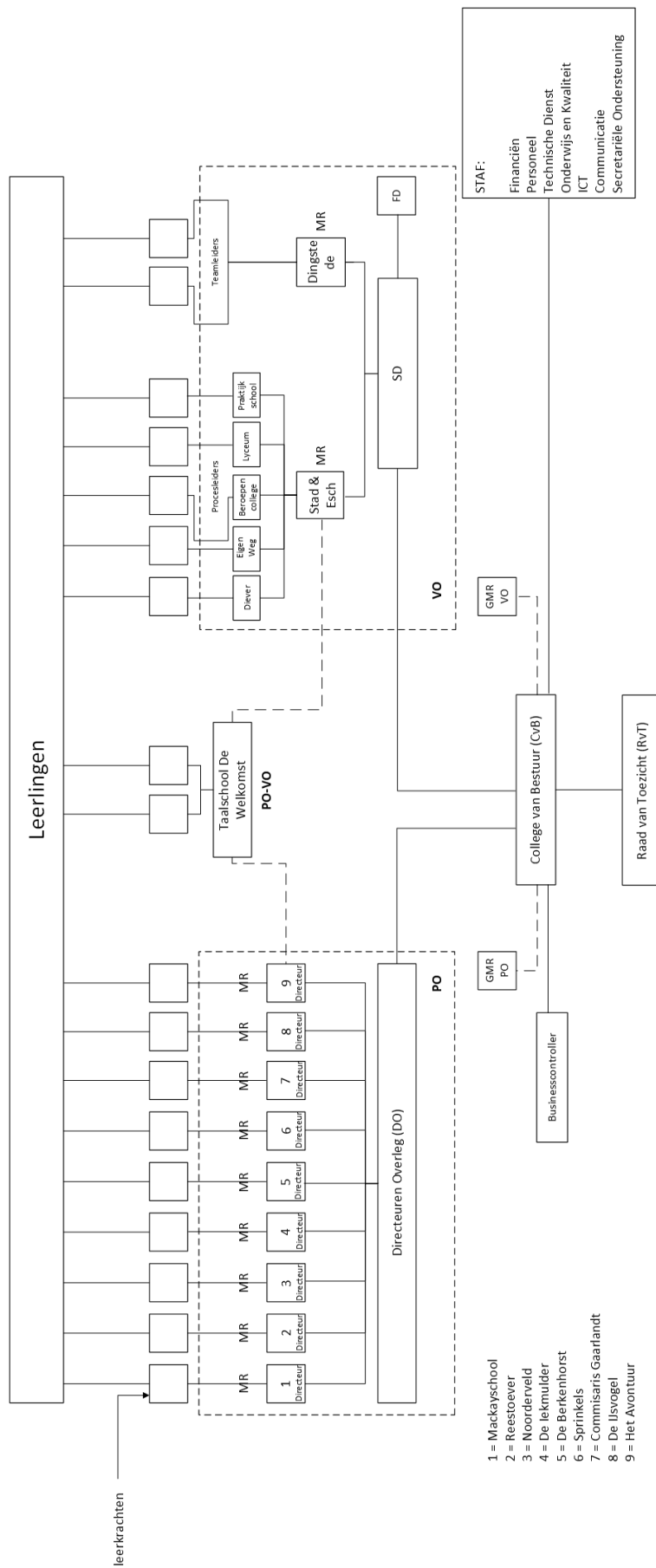
Binnen die kaders organiseren we **Ruimte**. Dienend en gespreid leiderschap betekent dat we belemmeringen wegnemen, randvoorwaarden op orde brengen (tijd, middelen, expertise) en professionele autonomie vertrouwen. De gekozen richting is dus niet een set regels, maar een uitnodiging aan teams om vakmanschap te tonen en contextgericht te handelen—van basisvaardigheden tot maatwerkarrangementen in en met het gespecialiseerd onderwijs.

We maken **Resultaten** betekenisvol door opbrengsten te definiëren als meer dan cijfers: leerprogressie, welbevinden, door- en uitstroom en teamontwikkeling. We spreken indicatoren en mijlpalen af die passen bij de diversiteit van onze scholen en leerlingen, en we volgen voortgang in een doorlopende cyclus van plannen, uitvoeren, evalueren en bijstellen.

Rekening is wederkerig. Teams verantwoorden keuzes en effecten; wij verantwoorden onze kaders, ondersteuning en prioriteiten. In kwartaalgesprekken combineren we data met professionele oordeelsvorming en casuïstiek, zodat verantwoorden vooral leren en verbeteren is. Zo houden we koers zonder bureaucratische ballast.

De **Relatie** is het fundament van deze filosofie. We investeren in een veilige, respectvolle dialoog en in voorspelbare ritmes van samensprekingen, waardoor vertrouwen groeit en lastige kwesties bespreekbaar blijven. In die cultuur van gedeeld en dienend leiderschap krijgt elke R een plek: duidelijke richting, echte ruimte, betekenisvolle resultaten en volwassen rekening—gedragen door sterke relaties die het verschil maken voor onze leerlingen

Een schematische weergave van de beoogde nieuwe bestuurlijke organisatie staat in onderstaande figuur weergegeven:



- 1 = Mackayschool
- 2 = Reestover
- 3 = Noorderveld
- 4 = De Iekmulder
- 5 = De Berkenhorst
- 6 = Sprinkels
- 7 = Commissaris Gaarfandt
- 8 = De IJsvogel
- 9 = Het Avontuur

8. Uitvoeringskracht van de ondersteuning versterken

In het onderwijs focust men van nature het liefst op het onderwijsproces zelf: goed onderwijs verzorgen aan de leerlingen. Ondersteuning en bedrijfsvoering in het onderwijs is niet per se een populair thema en wordt in de dagelijkse praktijk veelal niet gezien als een verlengde van het onderwijs. Eerder ziet men beide als twee aparte werelden (Bakker en Loo, 2018).

Goede aandacht voor ondersteuning en bedrijfsvoering is van belang, omdat het kan leiden tot kwaliteitsverbetering van het primaire proces en tot kostenreductie (Urlings en Blank, 2012). Het gevolg kan zijn dat de bestuurlijke organisatie, de bijbehorende bedrijfsvoering en het onderwijsproces suboptimaal bijdragen aan de onderwijsdoelstellingen, wat zelfs een onbedoeld tegengesteld effect kan hebben op het gebied van kwaliteit en kosten.

8.1 Beoogde meerwaarde in de ondersteuning

Het is de gedeelde overtuiging dat kwaliteit in de ondersteuning en bedrijfsvoering bijdraagt aan kwaliteit in het primaire proces. Door de schaal van Promes is de staf noodgedwongen klein, maar groot in daden, mede dankzij de korte lijnen binnen het team (Rapport bestuurlijke visitatie stichting Promes Meppel, PO-Raad 2024). De huidige (beperkte) schaalgrootte bij Promes en VOMEO belemmert wel een efficiëntere en effectievere inrichting van stafwerkzaamheden. Hierdoor ontstaat beperkte ruimte om strategische ambities structureel vorm te geven. Door een gebrek aan capaciteit laten beide besturen hierdoor kansen liggen dan wel wordt het moeilijker om te voldoen aan wet- en regelgeving. Immers, er zijn veel zaken die, ongeacht de omvang, min of meer dezelfde aandacht vragen, waardoor een bestuur met een beperkte omvang hiervoor relatief meer capaciteit nodig heeft. In toenemende mate heeft het onderwijs bijvoorbeeld te maken met doelfinanciering door middel van subsidies. Het is voor beide besturen ingewikkeld om exact te weten welke subsidies er zijn en er de capaciteit voor beschikbaar te hebben om deze aan te vragen en te verantwoorden. Daarnaast wordt er ook van het onderwijs veel verwacht op bijvoorbeeld het gebied van duurzaamheid, huisvesting, opereren in politieke contexten, privacy en cybersecurity en wordt strategisch HRM steeds belangrijker.

Door de ondersteuning vanuit gezamenlijkheid te gaan vormgeven kunnen dubbele handelingen deels worden gereduceerd. Daarnaast zal er altijd een deel van de handelingen dubbel blijven. Wel ontstaat er meer ruimte om de ondersteuning te optimaliseren en daadwerkelijk door te ontwikkelen door het creëren van meer ruimte voor specialisatie, differentiatie en het verminderen van persoonsafhankelijke functies en

inzetten op talenten van mensen. Professionals kunnen met elkaar sparren over hun vak en kunnen vanuit hun vakgebied eenvoudiger de taken/opgaven verdelen of overnemen. Verwacht wordt dat hiermee een hoger niveau van strategische dienstverlening (bereikbaarheid, benaderbaarheid en het sparren op schoolniveau) te realiseren is, iets wat nu verminderd mogelijk maar wel wenselijk is om de scholen beter te kunnen ontzorgen en ondersteunen. Verwacht wordt ook dat daarmee de innovatie en de uitvoeringskracht van de scholen wordt versterkt. Voor Promes is het momenteel onvoldoende haalbaar om penvoerder te zijn in regionale overleggen. Bij een bestuurlijke fusie ontstaat er echter meer ruimte om deze rol op zich te nemen, wat kan leiden tot een grotere invloed aan de overlegtafel en koers. Door het grotere volume is er ook meer mogelijk op het gebied van subsidies. Daarbij blijft er aandacht voor de nabijheid en korte lijntjes die in de huidige organisaties als waardevol worden ervaren.

Eventuele kostenbesparing is geen doel; het gaat nadrukkelijk om de ontwikkeling van de ondersteuning die kwalitatief beter wordt, waardoor de scholen beter zijn toegerust voor de toekomstige ontwikkelingen. Hierbij is ondersteuning op het gebied van huisvesting en facilitaire zaken en op het gebied van ICT iets waar met de huidige ontwikkelingen in toenemende mate behoefte aan is en wat dus onder druk staat in de huidige opzet. Zeker het Normenkader informatiebeveiliging en ICT is daar momenteel een heel actueel voorbeeld van (Kennisset, SIVON, Ministerie van OCW, PO-Raad, & VO-raad, 2024; Dialogic & Serendip, 2025; Kennisset, 2023).

Een vertrekpunt bij het doorontwikkelen van de ondersteuning is dat er gewerkt wordt met de huidige stafmedewerkers en wordt gekeken hoe dit zich in gezamenlijkheid ontwikkelt. Er zal voor iedereen werk blijven bestaan; beide organisaties hebben iedereen, ook met ieders specifieke kennis van de sectoren, hard nodig om het onderwijs mogelijk te kunnen maken. De functies zullen zich wel doorontwikkelen en de mensen die daar invulling aan moeten geven dient daarom een ontwikkelperspectief geboden te worden. Aannemelijk is dat in de aanloopfase de formatieve behoefte in de ondersteuning tijdelijk zal groeien; er zal eerst geïnvesteerd moeten worden voordat er resultaten behaald kunnen worden. Om de daadwerkelijke behoefte inzichtelijk te maken is het van belang dat er een analyse van de taakgebieden wordt gemaakt alvorens over te gaan tot de daadwerkelijke invulling. Ook structureel groeit de omvang; er komen immers twee organisaties samen in één. Er wordt niet gestreefd naar het kleiner maken van de totale omvang van de staf; de omvang van de staf van Promes en die van de staf van VOMEIO worden samengenomen als nieuwe omvang van de staf met daarbinnen taakdifferentiatie- en specialisatie.

Cruciaal bij het doorontwikkelen van de ondersteuning is dat er oog blijft voor de mate waarin deze dienstbaar is en blijft aan de scholen. Er moet voor worden gewaakt dat gezamenlijke schaalvergroting niet leidt tot afstand en onjuiste prikkels. Processen en diensten die direct dienend zijn aan het onderwijs dienen op school te blijven dan wel daar gepositioneerd te worden, vanuit de gedachte van integrale verantwoordelijkheid van schoolleiders. Een bestuurskantoor dient zich steeds meer door te ontwikkelen naar

een expertise- en adviescentrum (servicebureau). De focus ligt daarbij op zowel strategische dienstverlening als decentrale advisering.

8.2 Efficiënter gebruikmaken van middelen en diensten

Voor samenwerking en het bieden van optimale ondersteuning is randvoorwaardelijk dat processen en systemen, waar dat kan, zo veel mogelijk op elkaar zijn afgestemd. Van belang hierbij is om ervoor te waken dat het systeem leidend wordt boven dat wat voor de onderwijssituatie (de bedoeling) gewenst is. Door gezamenlijke afstemming wordt het mogelijk om op diverse terreinen meer strategisch op te treden, waarmee in randvoorwaardelijke zin het primaire proces versterkt wordt, men geen of nauwelijks nadelige invloed ervaart en/of minder hinder ondervindt. Het gaat daarbij om een breed palet aan thema's, zoals huisvesting, inkoop en duurzaamheid waarbij men kan optreden als een kwalitatief sterkere gesprekspartner.

Tevens kan het leiden tot efficiëntie en schaalvoordelen door te besparen op bijvoorbeeld energie, afval en schoonmaak. Een mogelijk nadeel van schaalvergroting aan de inkoopzijde is dat men eerder aanbestedingsplichtig is. Op een aantal gebieden is dat met de huidige grootte van de organisaties ook al het geval.

Op het terrein van de technische dienst is er al een jarenlange samenwerking tussen Promes en VOMEIO. In het huidige tijdsgewricht, met stijgende prijzen en krapte heeft deze dienst zich meer dan bewezen. Ook op het terrein van duurzame inzetbaarheid werken Promes en VOMEIO samen.

9. Aantrekkelijker zijn als werkgever

Onderwijs wordt gemaakt door de mensen die er dagelijks invulling aan geven dan wel indirect aan bijdragen. Het aantrekken en behouden van het menselijk kapitaal is daarmee het meest wezenlijke onderdeel dat de continuïteit van beide besturen bepaalt. Daarbij worden er vier typen medewerkers onderscheiden: zittende, startende, instromende ervaren en aanstaande medewerkers.

9.1 Binden en boeien van zittende medewerkers

Personeel elkaar school- en bestuuroverstijgend formeel en informeel laten ontmoeten en aan elkaar verbinden biedt nieuwe mogelijkheden om tot een aantrekkelijk loopbaanperspectief te komen en deskundigheidsbevordering bij het personeel (inclusief management) mogelijk te maken dat op het niveau van de leerling waarde kan toevoegen. Zo kan een grotere bestuursomvang met een breder perspectief meer recht doen aan talenten van mensen dan in de huidige situatie het geval is en daarmee bijdragen aan de duurzame inzetbaarheid van mensen. Gezamenlijk vormen beide besturen een grotere organisatie met complexere (strategische) onderwerpen en dat maakt de organisatie aantrekkelijker om in te werken voor met name niet onderwijsgevend personeel. De strategische component maakt het werk ook veelzijdiger en minder repeterend, wat helpt voor het binden van medewerkers. Er zijn medewerkers die bewust hebben gekozen voor een kleinschalige organisatie, en daarom is het belangrijk om het gevoel van nabijheid en herkenbaarheid te behouden. Voor medewerkers die toe zijn aan een andere uitdaging of context, biedt dit juist mogelijkheden voor brede mobiliteit. Binnen de organisaties kunnen er medewerkers zijn die de voorkeur geven aan stabiliteit in hun werkzaamheden en geen behoefte hebben aan extra verantwoordelijkheden of uitdagender taken; zij dienen ook een passend perspectief te krijgen.

Tevens biedt de samenwerking voor onderwijzend personeel kansen om het werk aantrekkelijker te maken door bijvoorbeeld zowel op het po als in de onderbouw op het vmbo te werken (dit is mogelijk met een pabodiploma). Andersom liggen deze kansen er natuurlijk ook, zoals eerstegraads kunstvakken (als muziekdocent) en in de doorgaande lijnen bij verdieping voor meer- en hoogbegaafden door vo-docenten.

Visitaties, contacten en samenwerkingen tussen po en vo kunnen gemakkelijker georganiseerd worden. Het wordt gemakkelijker en logischer om leraren (bovenbouw po) en docenten (onderbouw vo) aan elkaar te koppelen, waardoor ontwikkel- mogelijkheden en samenwerking op inhoudelijke gronden sterker worden. Dit kan er uiteindelijk toe leiden dat trots op en verbondenheid met de eigen school toeneemt, omdat er een helderder beeld ontstaat van de wijze waarop deze waarde toevoegt in de onderwijsketen. Gezamenlijk kan er dus meer verbondenheid ontstaan, enerzijds op locatieniveau, anderzijds op bestuursniveau, door de nieuwe perspectieven die kunnen worden geboden.

Gezamenlijke leiderschapsontwikkeling krijgt een steviger basis en een grotere strategische dimensie. In een tijd waarin er een tekort is aan (geschikte) kandidaten voor directiefuncties is dit een waardevolle meerwaarde.

9.2 Samen opleiden en ontwikkelen

Beide besturen besteden veel aandacht aan het ontwikkelen en opleiden van medewerkers, maar ervaren dat de ambitie om mooiere dingen voor en met personeel te doen groter is dan binnen de huidige schaalgrootte gerealiseerd kan worden. Hierbij wordt gedacht aan: (het uitbreiden van) een eigen interne academie, samenwerkingen binnen po-vo-overstap, aanbieden van loopbaanmogelijkheden met een eigen kweekvijver en bijbehorende opleidings-, promotie-, zijnstroom- en leiderschaps-trajecten, waarbij ook buiten de eigen schoolmuren gekeken kan worden en intervisie. Door gezamenlijk op te trekken kunnen beide besturen gezamenlijk een aantrekkelijker partij worden voor aanstaande leraren, leerkrachten/docenten en andere medewerkers. Veel van dit alles is in de huidige situatie ook mogelijk, maar in gezamenlijkheid gemakkelijker en efficiënter te initiëren en te borgen. Het biedt de mogelijkheid om zonder 'watervrees' en onzekerheid om te wisselen van onderwijssector, of te snuffelen aan andere mogelijkheden. Het wisselen van rol/taak kan gezien worden als beloning op zichzelf; daarbij hoeft niet steeds sprake te zijn van het stijgen op tredes bij wisseling.

9.3 Versterken perspectief op werkgelegenheid voor aanstaande medewerkers

Vanuit het perspectief van mogelijke nieuwe werknemers kan de samenwerking tussen de scholen ertoe leiden dat de aantrekkelijkheid als werkgever toeneemt. Door een grotere schaal kunnen er uitdagende functies ontstaan waar een kandidaat met een ander profiel interesse in kan hebben, kunnen er meer interne doorgroeimogelijkheden worden geboden en kan (onnodige) uitval en uitstroom verminderd worden. Voorbeelden van uitdagende functies zijn bijvoorbeeld een vakdocent uit het vo die lesgeeft in het po, een leerkracht uit het po die interesse heeft om les te geven in de onderbouw van het vo, meer mogelijkheden om onderwijskundige expertise te ontwikkelen en in te zetten rondom bijvoorbeeld specifieke projecten, kwaliteit, coach/trainer et cetera. Binnen de ondersteunende diensten ontstaat meer perspectief op specialisatie en tot op zekere hoogte doorgroeimogelijkheden.

Deel IV

Reflectie op het waarom van een bestuurlijke fusie

Een bestuurlijke fusie is de meest vergaande vorm van samenwerking en een ingrijpende beslissing om te nemen. Het voornemen om te komen tot een bestuurlijke fusie zal in dit hoofdstuk worden geduid door de kijken naar de ontwikkelingen tot nu toe, alternatieven, het 0-scenario (wat als we niks doen) alsmede een reflectie van SvRK op basis van hun ervaring met en expertise in vergelijkbare trajecten.

10. Ontwikkelingen tot nu toe

In dit hoofdstuk wordt teruggeblikt op de ontwikkelingen die tot nu toe hebben plaatsgevonden om te komen tot dit rapport. Het schetst context bij de totstandkoming van dit rapport en de keuzes die eerder in dit traject al hebben plaatsgevonden vanuit beide bestuurders in samenspraak met beide raden van toezicht en met betrokkenheid van de medezeggenschap.

10.1 Context

De verkenning van verdere samenwerking is gestart bij de samenwerkingsovereenkomst 'Verkennen bestuurlijke samenwerking in de regio' in maart 2021. Met de partijen in deze samenwerkingsovereenkomst, te weten Stichting Promes, Stichting Kindpunt, Stichting Talent Westerveld en Stichting Tref Onderwijs vanuit het basisonderwijs en de voorgangers van VOMEO vanuit het voortgezet onderwijs, is een gezamenlijke subsidie aangevraagd bij het Ministerie van OCW om deze verkenning uit te voeren. Deze subsidie loopt tot 31 juli 2025.

In het voorjaar van 2023 heeft VOMEO als penvoerder gesprekken gevoerd met de andere partijen in de regio. Hierin heeft Promes aangegeven de bestuurlijke samenwerking te willen verkennen. De andere partijen (Tref en Kindpunt) die betrokken zijn bij de samenwerkingsovereenkomst geven aan dat zij op dit moment een verkenning van verdergaande samenwerking niet willen uitvoeren met Promes en VOMEO. Tref en KindPunt gaan met elkaar, binnen de christelijke denominatie, een verdere verkenning uitvoeren. Promes en VOMEO hebben besloten wel gezamenlijk een vervolg in te gaan en dit heeft geleid tot een verkennende discussienotitie, waarin perspectief en ambitie verder zijn uitgewerkt.

Op basis hiervan is door de bestuurders en de betrokken gremia van beide organisaties besloten een verdere verkenning van een bestuurlijke fusie uit te voeren. Het resultaat daarvan is dit rapport, waarin de meerwaarde van een bestuurlijke fusie tussen Promes en VOMEO is uitgewerkt.

10.2 Samenwerkingspartners

Zoals beschreven in de context hierboven is de verkenning in oorsprong gestart met meerdere partners. Gedurende de looptijd van dit traject zijn Promes en VOMEO daarin overgebleven als welwillende partijen om de verkenning tot bestuurlijke samenwerking met elkaar aan te gaan. De andere partijen geven aan die wens op dit moment niet te hebben. Mocht dat in de toekomst veranderen, dan gaan de bestuurders van Promes en VOMEO hierover graag het gesprek aan; zij staan daar positief tegenover.

10.3 Bestuurlijke samenwerkingsvormen

In de discussienotitie die voorafgaand aan dit rapport is opgesteld zijn de verschillende mogelijke samenwerkingsvormen uitgewerkt. Hieronder worden deze verschillende vormen samengevat.

De meest aangewezen categorieën van bestuurlijke samenwerkingsvormen zijn: 1) contractueel samenwerken, 2) groepsvorming van rechtspersonen en 3) bestuurlijke fusie door samenvoeging van de rechtspersonen. Toegepast zou iedere samenwerkingsvorm uitgaan van behoud van de bestaande zelfstandige scholen; er is dus geen sprake van een scholenfusie. De scholen behouden hun eigen identiteit en denominatie en hun eigen BRIN-nummer (bekostigingseenheid).

Omdat een besturenfusie regelmatig verward wordt met een scholenfusie, wordt het verschil tussen beide toegelicht.

Contractuele samenwerking

Hierbij gaat het om een constructie waarin beide stichtingen op basis van concrete initiatieven samenwerken en dit vastleggen in een

samenwerkingsovereenkomst. De aard

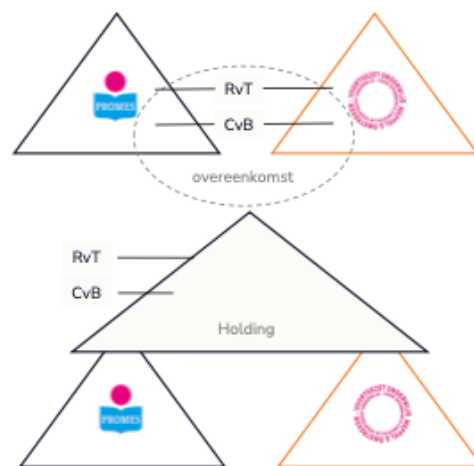
van de samenwerking kan betrekking hebben op een diversiteit van onderwerpen. Het kan gaan om heel concrete samenwerking, bijvoorbeeld bij keuzevakken, tot gezamenlijke inkoop et cetera. Het convenant dat samen met Tref en KindPunt is afgesloten is een voorbeeld van contractuele samenwerking.



Contractuele samenwerking wordt op voorhand door de beide besturen als onvoldoende structureel en permanent ervaren. Zonder de bundeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden (die niet of minder in de vorm van een contractuele samenwerking kan worden gevonden, maar wel bij groepsvorming en fusie te vinden is), is de inschatting dat er onvoldoende basis voor een duurzame samenwerking wordt gevonden. Het is bijvoorbeeld goed denkbaar dat er gezamenlijk wordt opgetrokken rondom bijvoorbeeld inkoop, werving en ontwikkeling van medewerkers of rondom ICT, privacy en cybersecurity. Naarmate de onderlinge afhankelijkheid op deze thema's toeneemt, is het wenselijk dat de samenwerking goed geborgd is (en niet relatief eenvoudig eenzijdig op te zeggen is). Daarnaast blijft een deel van de samenwerking suboptimaal, omdat er vanuit twee organisaties gewerkt moet blijven worden. Er blijven bijvoorbeeld twee ICT-omgevingen, personeels- en financiële administraties die in stand gehouden moeten worden, waardoor optimaal efficiënt werken op deze domeinen (ontdubbelen) niet mogelijk is. Ook zal het besluitvormingstraject om tot goede keuzes te komen in twee organisaties doorlopen moeten worden en tot een eenduidige uitkomst moeten leiden.

Groepsvorming van rechtspersonen

Een constructie waarbij beide stichtingen behouden blijven maar de samenhang in aansturing en toezicht gewaarborgd wordt door in alle besturen en alle toezichthoudende organen dezelfde personen te benoemen, staat bekend als een 'personele unie', al dan niet in combinatie met een koepelstichting ('holding'). De organisaties kunnen in beide varianten als één bestuurd worden, maar werkgeverschap blijft in de variant van groepsvorming inherent gescheiden (voor docenten, maar dus ook voor stafmedewerkers).



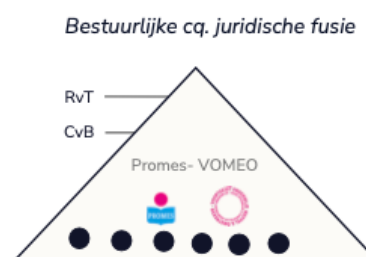
Door een personele unie wordt voorzien in de randvoorwaarden om de 'governance' van beide besturen te harmoniseren zonder daarbij een verandering in rechtspersonen (stichtingen) te realiseren. In dit kenmerk zit tevens het grootste nadeel, waardoor de bestuurlijke voorkeur niet uitgaat naar een personele unie. De governance van beide schoolbesturen kan worden geharmoniseerd, maar vindt wel plaats binnen een context waarin formeel twee schoolbesturen actief blijven. Dit betekent dat met name in de besluitvormings- en verantwoordingscyclus zaken onnodig dubbel gedaan moeten worden en dat er dus ook twee administraties gevoerd moeten worden. Deelname aan bestuurlijke samenwerkingsverbanden blijft in die variant eveneens formeel telkens vanuit twee organisaties lopen. Dienstverlening voor staffuncties vindt telkens over en weer plaats, waardoor er een btw-vraagstuk ontstaat. Omdat gezamenlijke bestuurlijke verantwoordelijkheid nemen het uitgangspunt is, evenals het kwalitatief beter benutten van de beschikbare capaciteit (in bestuur, ondersteuning, processen en administratie), is de personele unie voor beide schoolbesturen minder geschikt. Door de drie scholen bestuurlijk in één stichting onder te brengen worden de administratieve lasten, die er zowel in de huidige situatie als in een personele unie zullen zijn, verminderd en kan er meer aandacht besteed worden aan het primaire proces. Onder administratieve lasten valt alles wat nodig is om twee bestuurlijke organisaties te handhaven; denk aan personeelsadministratie, accountant, P&C-cyclus. Alles moet dubbel gedaan worden, terwijl er in dit scenario juist zo veel mogelijk onder gezamenlijke aansturing dient plaats te vinden. Onder één bestuur zijn al deze processen gezamenlijk onder te brengen en vervallen dus de dubbele administratieve lasten. Denk hierbij aan: één personeelsadministratie, één financiële administratie, één P&C-cyclus, één verantwoording naar de inspectie, één ICT-infrastructuur, één aanvraag voor het aanvragen en verantwoorden van subsidies. Diensten worden binnen de rechtspersoon verricht en zijn derhalve niet btw-belast.

De personele unie (met of zonder holding) wordt in het onderwijs veelal als bestuursvorm gekozen wanneer een bestuurlijke fusie wettelijk niet mogelijk was (voorheen was een fusie van openbaar en bijzonder onderwijs niet mogelijk), niet kan

(primair onderwijs en kinderopvang) of omdat er veel waarde gehecht werd/wordt aan de denominatie van de scholen binnen afzonderlijke stichtingen (christelijke en openbare scholen). In die zin is een personele unie te beschouwen als een goed alternatief voor een bestuurlijke fusie, maar in de praktijk komt deze op basis van een inhoudelijke ambitie zeer beperkt voor.

Conclusie: waarom de voorkeur voor een bestuurlijke fusie?

Er zijn andere varianten die technisch leiden tot gezamenlijke bestuurlijke aansturing. Het gaat dan met name om de personele unie (eventueel in combinatie met de holding). De belangrijkste beperking daarvan zit in de administratieve lasten die deze met zich meebrengt, wat ook beperkend werkt voor het onderwijs zelf. In de praktijk tracht men te handelen als ware het één bestuur, maar feitelijk is dat niet het geval, met als gevolg dat min of meer alle processen en administraties dubbel worden gevoerd. Deze aandacht en middelen worden daarmee niet ingezet om het primaire proces te versterken.



Een bestuurlijke fusie heeft alleen betrekking op het juridische construct en niet op het onderwijsconstruct. Het gaat om de rechtspersonen die verantwoordelijk zijn voor het onderwijs. Bij een bestuurlijke fusie gaan beide rechtspersonen op in één gezamenlijke rechtspersoon. De dagelijkse impact van de bestuurlijke fusie voor medewerkers zal veelal impliciet zijn: betere randvoorwaarden om het gewenste onderwijs en de ondersteuning zo veel mogelijk thuisnabij vorm te kunnen geven, personeelsbeleid dat medewerkers zo goed mogelijk ondersteunt en dat je als werkgever optimaal aantrekkelijk moet maken om voor te willen werken.

Conclusie: andere bestuurlijk-juridische vormen dan een bestuurlijke fusie zijn voor beide schoolbesturen minder geschikt om de beoogde intensieve en structurele samenwerking te kunnen borgen. De beoogde intensiteit van de onderwijskundige, bestuurlijke en bedrijfsmatige samenwerking waarvoor gezamenlijk verantwoordelijkheid wordt genomen is dermate vergaand dat het vraagt om één strategisch perspectief – mede ten aanzien van het duurzaam versterken van de positie in de regio – waarbij één bestuurlijke aansturing het beste past.

10.4 Reflectie van SvRK

SvRK is gevraagd om op basis van expertise en ervaring te reflecteren op de situatie van Promes en VOMEQ en doet dit op de onderwerpen 1) aanleiding en ambities, 2) proces en besluitvorming en 3) sleutelfactoren.

Vooraf

Onze ervaring is dat ieder samenwerking en/of fusievraagstuk uniek is. De context, kenmerken van de organisatie en de mensen die het betreft zorgen samen voor een

moeilijk met andere te vergelijken situatie. Wij zien het niet aan ons om normatieve uitspraken te doen over wat is goed/fout, normaal/bijzonder, gewenst/ongewenst et cetera in een traject als dit, maar wel om onze ervaringen te delen.

Wij zien het als onze taak om een proces te begeleiden waarbij relevante informatie wordt verzameld en gedeeld met betrokkenen. De daadwerkelijke besluitvorming ligt primair bij de besturen en wordt getoetst door de raden van toezicht (is het goed voor de organisatie en de regio?) en de medezeggenschap (wat zijn de gevolgen voor leerlingen en medewerkers?).

Aanleiding en ambities

Er zit veel overlap in de aanleiding van Promes en VOMEO om bestuurlijk te willen fuseren wanneer we dat vergelijken met andere casuïstiek uit onze praktijk. Naast de eigen organisatie doen de omgeving en andere maatschappelijke partners er steeds meer toe en neemt de afhankelijkheid van elkaar af. Dit vraagt van de interne organisatie meer dan zeg tien jaar geleden. Met name bij de wat 'kleinere' schoolbesturen zien wij dat zij zich daar in toenemende mate beperkt voor voelen uitgerust. Op dit element zijn Promes en VOMEO sterk vergelijkbaar.

Wij kennen geen ander voorbeeld uit onze praktijk waarin de inrichting van de gezamenlijke bestuurlijke organisatie zo nadrukkelijk in het teken staan van onderwijsinhoudelijke ambities bij het po en het vo. Het grootste verschil zit in de onderwijsinhoudelijke aanleiding en ambitie: het maximaliseren van kansen voor kinderen. In de bestuurlijke 'drive' herkennen wij duidelijk dat de motor achter deze beweging bij de besturen ligt, voortkomend uit de overtuiging dat het anders kan en moet als het gaat om kansen voor kinderen. Hoewel er in Nederland veertig schoolbesturen zijn die op een vergelijkbare manier (po-vo) werken, blijft deze aanpak nog relatief zeldzaam. Juist daarom kan Meppel een voorbeeld worden van hoe het wél kan in Nederland, een schoolbestuur waarin onderwijsinhoudelijke ambities en bestuurlijke organisatie hand in hand gaan om kansen voor kinderen te vergroten. Promes en VOMEO samen vormen een bestuurlijke omvang waar andere maatschappelijke organisaties in Meppel e.o. moeilijk omheen kunnen, waardoor er ruimte en invloed ontstaat om het belang van de leerlingen in Meppel e.o. vanuit Promes/VOMEO-perspectief optimaal te behartigen.

Kijkend naar de besturen die zowel po als vo onder één dak hebben valt op dat veel van hen in de grootstedelijke omgeving gesitueerd zijn en, gelet op de omvang, in veel gevallen tot een groter bestuur behoren. Bij Promes en VOMEO zullen de besturen elkaar juist versterken in de gebieden waarin zij al actief zijn; alle scholen liggen op fietsafstand van elkaar. Daarnaast zijn er een aantal schoolbesturen die langs een specifiek profiel georganiseerd zijn: vrije school, joodse school et cetera. Op basis van hoe wij een deel van deze besturen hebben leren kennen wordt ons met name op het gebied van bestuurskracht, bedrijfsvoering en ontwikkeling/professionalisering de samenwerking duidelijk. In toenemende mate zien we bij dit soort besturen een meer sectoroverstijgende agenda ontstaan, maar tegelijk merken we op dat de praktijk de nodige uitdagingen kent (o.a. andere cao, wettelijk kader, aan de kant van het vo ook

andere po-scholen van anderen besturen) om op het niveau van de scholen/teams intensief samen te werken.

Proces en besluitvorming

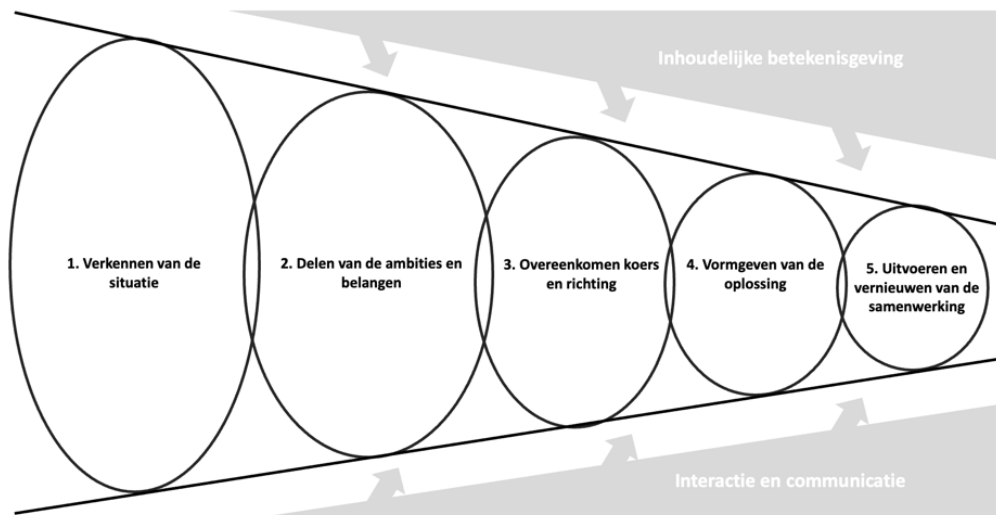
Het verkennen van samenwerkingsmogelijkheden, onderzoeken van meerwaarde, toewerken naar besluitvorming en daadwerkelijke realisatie verloopt in iedere casus anders. Een grote gemeenschappelijke deler is het feit dat dit over het algemeen langdurige (meerjarige) processen zijn. Dit is logisch: een vraag als deze gaat echt ergens over, er zijn veel verschillende gremia bij betrokken en die hebben allemaal een deel gemeenschappelijk, maar ook een deel dat een net iets ander belang vertegenwoordigt. Juist die complexiteit maakt het proces kwetsbaar in termen van voortgang en duurzaamheid. Juist in deze casus zijn er verschillende gezamenlijke projecten. Naar mate de omvang van gezamenlijke projecten toeneemt, neemt ook de afhankelijkheid van elkaar toe. De borging van deze projecten is beperkt (redelijk eenvoudig eenzijdig op te zeggen, dan wel anders te faciliteren, in te richten etc.) waardoor de continuïteit kwetsbaar is. In dit soort besluitvormingsprocessen ontstaat nagenoeg altijd wel ergens een vorm van 'gedoe', omdat het net iets anders loopt dan verwacht dan wel gehoopt. In welke mate, waar in het proces en met welke betrokkenen verschilt. Elementen die positief bijdragen aan een zo soepel mogelijk lopend proces hebben te maken met de wijze waarop alle betrokkenen passend erin zijn vertegenwoordigd en er transparant wordt gecommuniceerd, de professionaliteit van de verschillende gremia en in het verlengde daarvan de mate waarin er rolzuiver geacteerd kan worden, en ervaringen uit het verleden (persoonlijk en/of institutioneel).

Sleutelfactoren

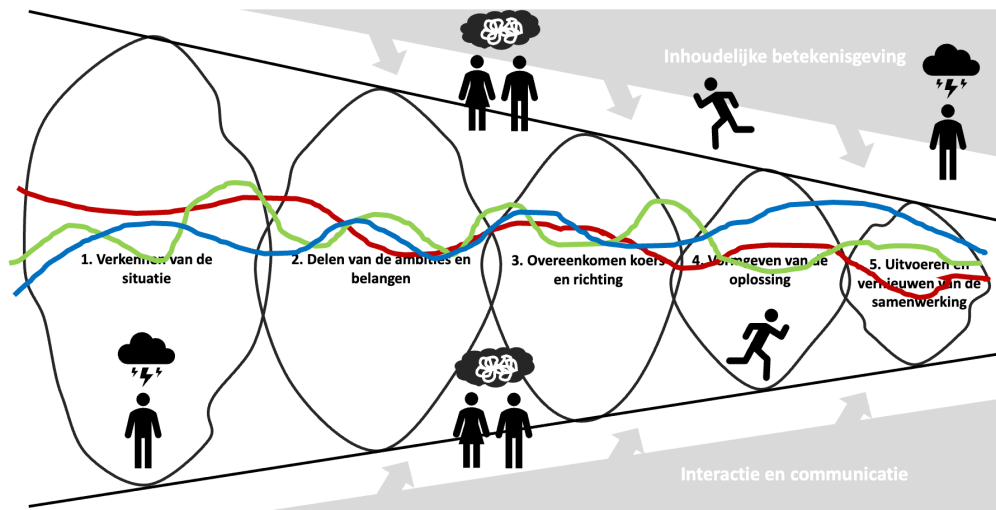
Op basis van onze ervaring hebben we de belangrijkste sleutelvariabelen die wij in dit soort trajecten hebben gezien geïdentificeerd en geduid. Deze sleutelvariabelen vormen daarbij belangrijke bouwstenen voor een verder vervolg.

1. Erkennen van de weerbarstige praktijk

De praktijk is veelal weerbarstiger en complexer dan verwacht omdat het onder andere gaat om mensenwerk, raakt aan belangen zowel binnen als buiten de organisatie, vormgeven van een gezamenlijk proces niet gemakkelijk is en er niet vanzelfsprekend gedeelde beelden van problemen en oplossingen zijn. In figuur 4 en 5 wordt het verschil weergegeven tussen de theoretische benadering van samenwerking tussen organisaties en de wijze waarop dit zich in de praktijk manifesteert (Kaats & Opheij, 2012).



Figuur 4, Samenwerken tussen organisaties, de theorie



Figuur 5, Samenwerken tussen organisaties, de praktijk

2. (On)gelijkwaardigheid in aandacht en tijd
 Veelal impliciet leeft er de verwachting dat andere betrokkenen in de organisatie (gezien het voorwerk) sneller dan de besturen zelf de denkstap kunnen maken en volgen, waardoor er draagvlak ontstaat voor het initiatief. Deze aanname is veelal (gedeeltelijk) onjuist. Er moet ergens een gedeeld beeld, een schets van een ambitie en vertrouwen ontstaan als basis voor de rest van het proces. Maar daarna hebben ook andere gremia voldoende tijd nodig om zich in het thema te verdiepen en zich daartoe te gaan verhouden.
3. Vertrouwen en rolzuiverheid
 Vanuit de menselijke kant gezien gaat het bij een gezamenlijke perspectief in de kern om een basis van oprecht vertrouwen in elkaar dat de basis vormt voor de verdere samenwerking. Het is goed om de rollen van eenieder te expliciteren en te

ontkoppelen van de gevoelde betrokkenheid in met name de governancedriehoek van bestuur, intern toezicht en medezeggenschap.

4. Cultuurinterventie als hefboom

Er is tot op zekere hoogte een vorm van gezamenlijkheid binnen Promes en binnen VOMEO. Voor beide organisaties gezamenlijk staat dat nog aan het begin. Om een gezamenlijk strategisch perspectief 'van het papier af te krijgen' is het van belang dat er aandacht is voor het ontwikkelen van een passende cultuur die recht doet aan het verleden, heden en ambities voor de toekomst en waarin mensen zich herkend en erkend voelen. Het doel is daarbij niet om een zwaarwegend Promes&VOMEO-gevoel te creëren, maar om een werkbare balans te vinden tussen wat nodig is voor gezamenlijke ontwikkeling en wat mensen verbindt. Dit kan bereikt worden door te werken aan een gezamenlijke visie en personeelsbeleid. Tegelijkertijd blijft de kern dat medewerkers zich in de eerste plaats verbonden voelen aan de school waarvoor zij werkzaam zijn.

5. Creëer realistische verwachtingen en anticipeer snel

Wanneer de huidige situatie, die altijd als vanzelfsprekend is beschouwd door leerlingen, medewerkers en ouders, 'ineens' of 'alweer' ter discussie wordt gesteld, creëert dat onzekerheid. Van belang is dan dat er vanuit een transparante grondhouding niet eerder gecommuniceerd wordt dan dat de belangrijkste vragen die betrokkenen hebben inhoudelijk of procesmatig zo concreet mogelijk kunnen worden beantwoord. Tevens is het van belang dat er aandacht is voor het inventariseren van de manier waarop men vorm wil geven aan de formele betrokkenheid (medezeggenschap, gemeente, etc.) en informele betrokkenheid (vanuit de teams, onder ouders, etc.).

11. Reflectie op de gevolgen in het geval van geen fusie tussen Promes en VOMEEO

Voor zowel Promes als VOMEEO zou niet bestuurlijk samengaan leiden tot (verder) groeiende kwetsbaarheid van zowel de gezamenlijke onderwijsinhoudelijke ambitie als de (kwalitatieve) continuïteit van beide organisaties.

De onderwijsinhoudelijke ambities zijn vergaand als het gaat om het toewerken naar een integraal perspectief op funderend onderwijs. Het is de volle overtuiging van beide besturen dat één perspectief op funderend onderwijs alleen mogelijk is als er sprake is van eenheid in bestuur, toezicht en organisatie. Wanneer dit niet het geval is, zal de realisatie van één perspectief altijd suboptimaal zijn en kwetsbaar blijven, omdat belangen nooit 100% hetzelfde zullen zijn, administratieve lasten hoger zijn en het relatief gemakkelijk is om de samenwerking te ontbinden, waardoor er vanuit risicomanagement beperkingen ontstaan in de mate van afhankelijkheid/diepgang waarin kan worden samengewerkt.

De staf wordt momenteel bij beide stichtingen al als kwetsbaar gezien, niet wat betreft de kwaliteit van de mensen die daar werken, maar qua omvang en invulling van de functies. Het is al merkbaar dat bij het (tijdelijk) wegvallen van collega's de taken van de desbetreffende collega opgepakt moeten worden binnen het al kleine team, wat zorgt voor hoge werkdruk en het niet altijd kunnen uitvoeren van alle taken.

Dezelfde kwetsbaarheid is er op het gebied van bestuur. De taken van de bestuurders zijn breed en veelomvattend en in de toenemende complexiteit worden dit er steeds meer. Omdat beide besturen een eenhoofdig bestuur betreffen, is er geen ruimte om portefeuilles te delen. Promes en VOMEEO zoeken hierin al de samenwerking op door af en toe elkaar te vertegenwoordigen aan overlegtafels, maar deze samenwerking is voornamelijk gebaseerd op goede samenwerking en onderling vertrouwen tussen de huidige bestuurders. Wanneer in de samenstelling daarvan een verandering zou optreden, is niet gezegd dat dit voortgezet wordt, wat dan extra bestuurlijke drukte met zich mee zou brengen.

Ook op het gebied van het vertegenwoordigen van de organisatie is er voor Promes en VOMEEO een kwetsbaarheid te zien wanneer zij niet kiezen voor bestuurlijke samenwerking. Diverse andere organisaties in de regio zijn ook aan het verkennen dan wel uitwerken om samen te gaan, wat hun bestuurlijke slagkracht en positie in de regio zal vergroten. Naar verhouding worden Promes en VOMEEO los van elkaar daardoor steeds kleinere partijen aan de diverse tafels, wat de positie van de stichtingen steeds kwetsbaarder en minder vanzelfsprekend maakt. Samengaan zou betekenen dat je als

grote, stevige partij, die po en vo aanbiedt, aan tafel kunt zitten. Daarmee neem je een sterkere positie in als grootste onderwijsorganisatie binnen de regio.

Indien de voorgenomen bestuurlijke fusie niet doorgaat, heeft dit mogelijke gevolgen voor de kwaliteit van het onderwijs. De doorgaande lijn tussen het po en het vo kan bijvoorbeeld in mindere mate worden gerealiseerd. Daarnaast maakt het uitblijven van vergaande bestuurlijke samenwerking het lastiger om gericht in te spelen op actuele maatschappelijke thema's waarvoor nu subsidies beschikbaar zijn. Juist deze subsidies zijn bedoeld om thematisch en doelgericht te werken aan onderwijskwaliteit, en het mislopen ervan betekent een gemiste kans voor het maken van een kwaliteitsslag op een specifiek thema. Verder blijft de kwetsbaarheid van de stafmedewerkers bestaan. Door het (tijdelijk) wegvallen van een collega is het risico groter dat ondersteuning op onderwijskwaliteit versnipperd raakt of dat er onvoldoende ruimte is om deze structureel te verbeteren. Hierdoor kan er ook minder aandacht beschikbaar zijn voor de kwaliteit van het onderwijs.

Ook op financieel gebied zouden er nadelige gevolgen zijn. Naast de efficiëntie die behaald zou kunnen worden op bijvoorbeeld gezamenlijke inkoop en het zonder doorbelasting kunnen inzetten van personeel bij elkaar, is er nu ook weinig ruimte om subsidies binnen te halen door de inzet die dat kost. Wanneer Promes en VOMEO samengaan, ontstaat er meer ruimte om tijd te creëren om subsidies aan te vragen, de plannen uit te voeren en te verantwoorden. Hierdoor komen er meer middelen beschikbaar om te besteden aan urgente thema's in het onderwijs.

Ten slotte is samenwerking een stuk minder zeker en duurzaam wanneer dat tussen twee organisaties blijft. De samenwerking wordt dan doorgaans vormgegeven door middel van samenwerkingsovereenkomsten. In het geval van (financiële) tegenslag is het gemakkelijk om projecten van samenwerking te pauzeren dan wel te stoppen, omdat de prioriteiten verschuiven. Ook zou een nieuwe bestuurder bij één van de twee stichtingen kunnen besluiten tot een andere koers en de samenwerkingsovereenkomst gemakkelijk kunnen ontbinden. Door te fuseren wordt een duurzame en onlosmakelijke verantwoordelijkheid in samenwerking gecreëerd, wat zorgt voor continuïteit op de verschillende (onderwijs)thema's.

12. Aanbevelingen voor het vervolg

Tijdens de uitvoering van het onderzoek zijn er gesprekken gevoerd met verschillende gremia van beide organisaties. Hierin is het onderzoek verder aangescherpt, maar kwamen ook verschillende aanbevelingen en aandachtspunten naar voren voor het verdere vervolg van het traject. Deze zijn in dit hoofdstuk samengevat, om mee te geven aan de bestuurders in de volgende fase van de verkenning van intensieve samenwerking.

12.1 Sterke kanten waarderen en behouden

Tegenover de kwetsbaarheden die zijn beschreven in bovenstaande hoofdstukken, en die ook onderschreven worden door de diverse gremia, zijn er ook veel sterke eigenschappen van beide organisaties. In het vervolg is het van belang dat deze sterke kanten worden behouden dan wel verder worden versterkt als gevolg van de fusie. De volgende sterke kanten zijn in de gesprekken genoemd als waardevolle eigenschappen die behouden moeten blijven:

- De scholen, zowel binnen Promes als binnen VOMEIO, opereren autonoom binnen de stichting. Dit wordt als prettig en sterk ervaren, omdat het ruimte biedt aan het eigen profiel en de eigen identiteit van de school met bijbehorende schoolcultuur. Deze cultuur is ook herkenbaar voor ouders en leerlingen. De gremia roepen dan ook op om de eigen autonomie van de scholen te behouden zoals deze is, ook binnen een groter construct.
- Bij beide stichtingen zijn er binnen de cultuur tradities en rituelen die op waarde worden geschat. Bij een bestuurlijke fusie zal het bovenschoolse deel van de gezamenlijke cultuur onvermijdelijk veranderen, maar het wordt van belang geacht om op passende wijze op basis van beide huidige culturele waarden, normen, manier van werken et cetera toe te werken naar een nieuwe vorm van gezamenlijkheid. Dit heeft tijd nodig; het is van belang hier zorgvuldig mee om te gaan en er ruim de tijd voor in te calculeren.
- Promes en VOMEIO hebben beide een eigen werkwijze in het verdelen van de middelen over de scholen, met daarbij de wijze waarop bovenschoolse diensten en activiteiten bekostigd worden. De gremia willen aan de bestuurders meegeven dat de allocatie po en vo zoals deze nu binnen beide besturen werkt behouden blijft. Uitgangspunt voor de gezamenlijke bovensectorale bijdrage zou een optelsom van de huidige 'afdrachtregels' moeten zijn.
- Zowel binnen het po als binnen het vo zijn er bestaande overlegstructuren, bijvoorbeeld het directeurenoverleg, waarvan de deelnemers de grote meerwaarde zien. De wens is dan ook om deze structuren te behouden, om bepaalde zaken binnen de eigen sector te kunnen bespreken en de omvang overzichtelijk te houden. Op thema's wordt er zeker meerwaarde gezien in het samen optrekken en juist als po en vo van elkaar te leren en elkaar te versterken.

- De menselijke maat staat eerder in het onderzoek al omschreven. Dit punt wordt door alle betrokkenen als zeer belangrijk gezien. Er is zorg dat er met het groter worden van de organisatie meer managementlagen ontstaan, wat de benaderbaarheid van en tussen de verschillende lagen in de organisatie niet ten goede zou komen. De gremia willen dan ook aan de bestuurders meegeven dat de wens is om geen extra managementlagen toe te voegen, maar de korte lijntjes te behouden die nu binnen beide organisaties zo gewaardeerd worden.
- De kwaliteit van het onderwijs op de verschillende scholen is goed en wordt ook gewaardeerd binnen en buiten de organisaties. Een fusie zou niet mogen leiden tot het verslappen van de aandacht op het gebied van kwaliteit onder het mom van 'leerlingen komen hoe dan ook wel naar onze scholen toe'. Het is essentieel om de goede kwaliteit te blijven behouden en met de samenwerking verder te werken aan het versterken hiervan.
- De goede naam van de scholen moet herkenbaar blijven binnen Meppel. Zowel de basisscholen van Promes als de stichting Promes hebben een goede naam opgebouwd. Dit geldt naar buiten toe én binnen de stichting, waarbij medewerkers aangeven trots te zijn om bij Promes te werken. Er is bewust gewerkt aan een stichtingscultuur en dit is iets wat de gremia graag willen behouden. Ook de scholen van VOMEIO hebben een sterke, herkenbare naam in de omgeving. De wens is om hier geen veranderingen in aan te brengen.

12.2 Kernwaarden voor samenwerking

In de verschillende gesprekken zijn een aantal kernwaarden naar voren gekomen die de gremia graag willen meegeven aan de bestuurders bij het verder vormgeven van de samenwerking. Deze kernwaarden geven inhoud aan hoe de samenwerking eruit zou moeten zien:

- De keuzes die binnen beide organisaties gemaakt worden komen voort uit de wijze waarop dit bijdraagt aan goed onderwijs en kansen voor leerlingen. Beide besturen zijn daarop aanspreekbaar en leggen daar verantwoording over af.
- Beide organisaties worden gezien als gelijkwaardige organisaties, ongeacht grootte of aantal leerlingen. Het betreft twee gelijke partners die, in het geval dat dit traject leidt tot fusie, opgaan in één nieuwe organisatie. Op het gebied van beleid wordt er per thema gekeken wat passend is en wordt waar nodig gezamenlijk nieuw beleid ontwikkeld, vanuit gelijkwaardig partnerschap.
- In het proces is transparantie zeer belangrijk. Een fusie heeft, in meer of mindere mate, effect op alle onderdelen binnen de organisatie en eenieder daarin meenemen is dus van groot belang. De lijnen binnen en tussen de organisaties zijn ook kort en Meppel is niet groot; het rondgaan van verhalen 'in de wandelgangen' ligt daarmee op de loer en dit kan mogelijk onterecht onrust of zorgen veroorzaken. Transparantie en tijdige communicatie zijn daarmee kernwaarden om het proces goed te laten slagen. Hier horen ook een helder en duidelijk tijdspad en een eenduidige visie bij.
- Open blijven staan voor verdere samenwerking binnen en rondom Meppel wordt ook als belangrijk gezien. Naast de sterke samenwerking die er

momenteel al is tussen Promes en VOMEO, werken beide organisaties, al dan niet samen, ook samen met andere onderwijsorganisaties in en rondom Meppel. Deze samenwerkingen worden als waardevol beschouwd en wanneer er overgegaan wordt tot een fusie tussen Promes en VOMEO, is het van belang dat ook de andere samenwerkingen kunnen blijven bestaan. Ook de mogelijkheid dat samenwerkingen met andere onderwijspartners in de toekomst uitgroeien tot intensievere samenwerking moet een optie blijven. Het belang van de leerlingen van Meppel moet hierbij altijd het hoogste doel zijn, onafhankelijk naar welke school zij gaan.

- Het tegengaan van interne concurrentie: Om een constructieve duurzame samenwerking op te bouwen en te laten slagen is het van belang om elke vorm van concurrentie tussen Promes en VOMEO tegen te gaan. Dit vraagt om duidelijk afspraken, zowel op het gebied van onderwijspersoneel als voor stafmedewerkers.

12.3 Aandachtspunten tijdens het proces

Tijdens het meerwaardeonderzoek zijn er verschillende aandachtspunten bij de verschillende gremia gesignaleerd:

- Het zorgvuldig omgaan met emotie, cultuur en grootte van de organisatie. Bij de organisatie zijn veel mensen betrokken die de organisatie een warm hart toedragen en met veel plezier betrokken zijn. Dit brengt ook emotie met zich mee wanneer zich een verandering voordoet. Sommige collega's hebben bewust gekozen voor het werken bij Promes of VOMEO, bijvoorbeeld vanwege de beperkte grootte. Een fusie brengt in zo'n geval onzekerheid over de nieuwe situatie en mogelijk daarbij emoties met zich mee. Het is van belang dat hier aandacht voor is en ruimte voor gemaakt wordt in het proces.
- Samenhangend met bovenstaand aandachtspunt is de behoefte aan inzicht in de persoonlijke impact. De gremia geven aan voorstander te zijn van intensievere samenwerking tussen beide organisaties, maar vinden het soms lastig om te overzien wat de impact hiervan is op hun eigen betrokkenheid bij de organisatie en wat het betekent voor de dagelijkse gang van zaken.
- Aandacht voor de afwikkeling van de fusie tussen Stad & Esch en CSG Dingstede. Het samenkomen van VOMEO in 2022 is op veel plekken in de organisatie inmiddels bestendigd, maar er zijn een aantal terreinen waar de uitwerking van de fusie nog loopt. Vooral op het gebied van harmoniseren van aspecten van bedrijfsvoering is nog niet alles afgerond. De gremia roepen de bestuurders op hier oog voor te hebben en zich bewust te zijn van de inzet die het vraagt van de collega's om een dergelijke verandering door te voeren.
- Evalueren van de fusie tussen Stad & Esch en CSG Dingstede. Dit is nog niet (voldoende) gebeurd. Zowel voor het verder afronden van de betreffende fusie als vooruitkijkend naar de mogelijke fusie tussen VOMEO en Promes is het van belang om de fusie tussen Stad & Esch en CSG Dingstede te evalueren, enerzijds om te kijken of de beoogde doelen ook daadwerkelijk zijn (of worden)

behaald of waar nog bijgestuurd moet worden, anderzijds om de uitkomsten van de evaluatie te kunnen meenemen in het proces tussen VOMEEO en Promes.

- Het belang van zorgvuldige communicatie richting het personeel en het actief betrekken van medewerkers bij het proces is groot. Een gebrek aan transparantie en onvoldoende betrokkenheid kan leiden tot onrust en verminderde motivatie. Voorbeelden hiervan zijn personeelsbijeenkomsten, vragenrondes, werkgroepen of een digitaal platform met actuele informatie. Deze vormen kunnen bijdragen aan meer wederzijds begrip en vertrouwen. Het betrekken van personeelsleden bij werkgroepen over de uitwerking van de fusie, zoals daar ook bij de vorming van VOMEEO sprake van was, kan bovendien de kwaliteit van besluiten verbeteren en de uitvoerbaarheid vergroten.
- Het is waardevol om aandacht te besteden aan ervaringen uit vergelijkbare bestuurlijke fusies. Tijdens het proces kan er dan gebruikgemaakt worden van de 'best practices'. Deze bieden waardevolle inzichten op specifieke thema's. Zo kan er gericht worden geleerd van eerdere ervaringen.
- De meerwaarde zoals in het onderzoek omschreven wordt door de gremia onderschreven en als reëel beschouwd. Dit betekent echter niet dat wanneer er een fusie plaatsvindt, de meerwaarde er dan automatisch is; in veel gevallen biedt een fusie mogelijkheden om meerwaarde te creëren. Het is van belang dat er in het geval van fusie per thema goed gekeken wordt wat er nodig is om de meerwaarde ook daadwerkelijk te laten ontstaan. Dit vraagt in ieder geval om voldoende tijd. Tijdens de implementatiefase is ook aanvullende inzet vereist, eventueel door middel van externe inhuur, om een zorgvuldige uitvoering te waarborgen.
- Bij een bestuurlijke fusie ontstaat er ook een nieuwe organisatiecultuur. Het is echter mogelijk om bewust elementen van de bestaande culturen te behouden, mits hier voldoende aandacht aan wordt besteed. In het geval van Promes en VOMEEO kan worden vastgelegd welke waarden en kenmerken in beide culturen als belangrijk worden ervaren, en welke aspecten zij graag willen behouden om verlies van identiteit te voorkomen. Hierbij kan de vraag gesteld worden: 'Waar ben je trots op binnen je organisatie?'
- De stafdiensten zijn op verschillende manieren opgebouwd, waarbij Promes meer gebruikmaakt van externe expertise en VOMEEO, mede door meer volume, meer beleidsterreinen vanuit interne ondersteuning georganiseerd heeft. Dit resulteert erin dat er bij VOMEEO beleidsterreinen zijn waarop Promes momenteel geen vaste collega heeft. Bij het samengaan is het van belang om aandacht te hebben voor de invulling van die beleidsterreinen; de collega bij VOMEEO kan dit er niet altijd gemakkelijk bij doen qua werk. Dit vraagt om zorgvuldige implementatie, in samenwerking met de stafdiensten. Wat hierbij helpend kan zijn is: inspiratie opdoen bij een vergelijkbaar po-vo-bestuur om meer inzicht te krijgen in de (on)mogelijkheden van het gezamenlijk organiseren van de stafdiensten.

Bijlage 1: Onderzoeksvragen

beantwoord

Onderzoeksvraag 1: Bestuurlijke samenwerking en maatschappelijke opdracht

Hoe draagt bestuurlijke samenwerking bij aan de invulling van de maatschappelijke opdracht en anticipeert het op relevante ontwikkelingen en thema's?

Het verdiepende onderzoek concludeert dat een verregaande bestuurlijke samenwerking (zoals een fusie) Promes en VOMEO beter in staat stelt hun maatschappelijke opdracht te vervullen en in te spelen op trends in de onderwijsomgeving. Enkele belangrijke bevindingen hierbij zijn:

- Duurzame invulling van de maatschappelijke opdracht: Losse samenwerking tussen twee zelfstandige besturen is volgens het rapport minder duurzaam en minder geborgd. Projectmatige samenwerking kan bij tegenvallers of bestuurswisselingen vrij eenvoudig worden teruggedraaid, waardoor continuïteit in het realiseren van de maatschappelijke doelstellingen niet zeker is. Een verregaande bestuurlijke samenwerking of fusie creëert een gewaarborgde verbondenheid en daarmee een stabielere basis om structureel aan de gezamenlijke missie te werken. Dit geeft meer zekerheid dat men blijvend kan anticiperen op urgente thema's zoals digitalisering, inclusie, onderwijsinnovatie en arbeidsmarktproblematiek.
- Sterkere positie in regionale netwerken: Als afzonderlijke besturen dreigen Promes (primair onderwijs) en VOMEO (voortgezet onderwijs) steeds kwetsbaarder en minder invloedrijk te worden in regionale samenwerkingsverbanden en overleggen. Door samen op te treden als één bestuur kunnen ze een steviger rol aan de tafel innemen bij bijvoorbeeld de Lokale Educatieve Agenda, huisvestingsplannen en andere regionale overlegorganen. Dit vergroot hun invloed en maakt het gemakkelijker om hun visie op onderwijs vorm te geven in de regio. Zo kunnen ze 'als grote, stevige partij aan tafel' zitten in plaats van als twee steeds kleinere spelers.
- Omgaan met toegenomen complexiteit: De maatschappelijke context van onderwijsbestuur is complexer geworden. Er zijn meer (regionale) samenwerkingsverplichtingen (o.a. Samen Opleiden & Professionaliseren, onderwijsregio's, samenwerkingsverbanden passend onderwijs, etc.) die steeds intensiever bestuurlijke aandacht vragen. Ook neemt de hoeveelheid complexe wet- en regelgeving en verantwoordingslast (bijv. op het gebied van privacy, cyberveiligheid) toe. Eén gezamenlijk bestuur kan deze complexiteit beter managen, doordat kennis en verantwoordelijkheid gedeeld worden in plaats van dat twee kleine organisaties ieder apart aan al die hoge eisen moeten voldoen.

Daarmee anticiperen ze op ontwikkelingen als de waarschijnlijk komende Wet op het funderend onderwijs (die primair en voortgezet onderwijs onder één wet zal brengen) en de nauwere verwevenheid van onderwijs en zorg.

- Meer middelen voor urgente onderwijsthema's: Financieel biedt samenwerking kansen om efficiënter te werken en extra middelen te genereren. Als afzonderlijke organisaties hebben ze beperkte capaciteit om naast het primaire werk extra subsidies binnen te halen en projecten te draaien. Door samen te gaan ontstaat meer schaal en menskracht om subsidies aan te vragen, de verkregen projecten uit te voeren en verantwoordingslast te dragen. Zo komen er meer financiële middelen beschikbaar voor belangrijke onderwijsthema's. Daarnaast kunnen ze door gezamenlijke inkoopvoordelen en het delen van expertise kosten besparen.

Samengevat stelt bestuurlijke samenwerking Promes en VOMEO in staat om als één sterke onderwijsorganisatie hun maatschappelijke opdracht waar te maken. Ze kunnen proactief inspelen op relevante ontwikkelingen – van nieuwe wetgeving tot kansengelijkheid – omdat ze samen een groter draagvlak, meer expertise en meer slagkracht hebben dan ieder voor zich. Dit alles terwijl ze de voordelen van hun kleinschaligheid op schoolniveau willen behouden (zie onderzoeksvraag 2).

Onderzoeksvraag 2: Mogelijkheden en belemmeringen voor samenwerking

Wat zijn de concrete onderwijsinhoudelijke, organisatorische en bestuurlijke mogelijkheden en belemmeringen om bestuurlijk samen te werken?

In het rapport worden diverse kansen (meerwaarde) én potentiële knelpunten benoemd die komen kijken bij intensieve bestuurlijke samenwerking tussen Promes en VOMEO. Hieronder een overzicht, onderverdeeld in onderwijsinhoudelijk, organisatorisch en bestuurlijk:

Mogelijkheden (meerwaarde) samenwerken:

- Onderwijsinhoudelijk: Door bestuurlijke bundeling ontstaan er nieuwe onderwijskansen over de gehele leerlijn van 4–20 jaar. Zo kan men doelgerichte, samenhangende leerlijnen ontwikkelen tussen po en vo, wat de doorstroom van leerlingen verbetert. Concrete voorbeelden zijn het gezamenlijk ontwikkelen van brede brugklassen in het voortgezet onderwijs (waardoor leerlingen niet al op 12-jarige leeftijd vroegtijdig worden gesegregeerd op niveau) en het verder versterken van inclusiever onderwijs in de regio. Samenwerking maakt innovaties mogelijk die een afzonderlijke basisschool of middelbare school moeilijk alleen kan realiseren. Denk aan gezamenlijke leerteams po-vo rond thema's als basisvaardigheden, wereldburgerschap, aansluiting van de nieuwe doorstroomtoets et cetera.

- Organisatorisch: Verregaande samenwerking biedt de mogelijkheid tot bundeling van expertise en middelen. Een groter bestuur hoeft minder extern in te huren en kan meer interne expertise opbouwen op uiteenlopende terreinen ten bate van de scholen. In het onderzoek wordt opgesomd dat men gezamenlijke expertise kan versterken op gebieden als huisvesting, personeel & organisatie, privacy, kwaliteitszorg, onderwijsontwikkeling, aanbestedingen, ICT-beheer, juridische zaken, communicatie enzovoort.
- Bestuurlijk: Bestuurlijke samenwerking creëert strategische meerwaarde. Als één bestuur kan men eenduidiger en strategischer optreden richting externe partners en overheid. Er is nog maar één aanspreekpunt, wat de communicatie en afspraken met bijvoorbeeld kinderopvang, gemeenten, jeugdzorg, het mbo/hbo en het bedrijfsleven vereenvoudigt. Hierdoor kan men doelmatiger en samenhangender werken over de hele onderwijsketen (van voorschoolse voorzieningen tot en met vervolgonderwijs en naar werk) en nieuwe partners aantrekken die men nu moeilijker bereikt.

Belemmeringen en aandachtspunten:

- Behoud van kleinschaligheid: Een veelgenoemd aandachtspunt is het bewaken van de 'menselijke maat'. Beide organisaties hechten aan de kleinschalige, toegankelijke cultuur van hun scholen; men wil voorkomen dat een schaalvergroting ertoe leidt dat leerlingen, ouders of medewerkers zich verloren voelen in een logge organisatie. Het rapport erkent dit risico – wanneer de organisatie te complex wordt en de menselijke maat verdwijnt, 'verliest een schoolbestuur de aansluiting met de hoofdrolspelers van het onderwijs' en dreigt een 'too-big-to-succeed'-scenario. Tegelijk wordt gesteld dat dit te ondervangen is: de scholen blijven fysiek bestaan op dezelfde locaties met dezelfde teams, waardoor nabijheid en persoonlijk contact behouden blijven.
- Organisatiecultuur en identiteit: Een bestuurlijke fusie vergt het samenbrengen van twee organisatieculturen. Het onderzoek concludeert dat de besturingsfilosofieën en kernwaarden van Promes en VOMEO goed bij elkaar aansluiten (beide hanteren principes van autonomie van scholen, professionaliteit en inclusiviteit). Dit betekent dat er op hoofdlijnen weinig culturele belemmeringen zijn; beide zien onderwijs als iets dat dicht bij de scholen zelf georganiseerd moet worden, binnen een gedeeld kader. Echter, er is aandacht nodig voor het proces: VOMEO is zelf nog in cultuurontwikkeling na een eerdere fusie van scholen in 2022.
- Bestuurlijke en juridische complexiteit: Hoewel nauwelijks expliciet als obstakel benoemd, vergt een fusie tussen een po- en een vo-bestuur aandacht voor verschillende regelgevingen en procedures. Zo hebben po en vo ieder (nog) hun eigen cao's, bekostigingssystematieken en medezeggenschapsstructuren. In de toekomst zal dit eenvoudiger worden als de wetgeving voor po en vo wordt samengevoegd, maar in de overgangsfase vraagt het om zorgvuldige afstemming.

Daarbij kunnen de huidige bekostigingssystematieken staande blijven en mee-ontwikkelen in de tijd.

- Enkele praktische nadelen van schaalvergroting: Het rapport is overwegend positief, maar signaleert ook kleine nadelen: een grotere organisatie is eerder aanbestedingsplichtig bij inkoop en de harmonisatie van administratieve systemen zal tijd kosten. Deze belemmeringen worden echter als overkomelijk gezien en wegen niet op tegen de voordelen.

Onderzoeksvraag 3: Gevolgen voor leerlingen/ouders, medewerkers, voorzieningen en financiën

Wat zijn de belangrijkste gevolgen voor leerlingen/ouders, medewerkers, voorzieningen en financiën als de inhoudelijke meerwaarde door bestuurlijke samenwerking wordt gerealiseerd?

- Leerlingen en ouders: profiteren van een meer samenhangend en kansrijk onderwijsaanbod (doorlopende leerlijnen po–vo, brede brugklassen, inclusie) met soepele overgangen tussen schoolniveaus. Ouders ervaren meer continuïteit en onderwijs dat de regie pakt en toekomstgericht is.
- Medewerkers: krijgen grotere ontwikkel- en loopbaanmogelijkheden binnen één organisatie (bijvoorbeeld combinatiefuncties po–vo, interne academie, traineeships) en bredere netwerken voor kennisdeling; dit vergroot de aantrekkelijkheid als werkgever.
- Voorzieningen: schaalvoordelen leiden tot efficiënter beheer en professionalisering van ondersteunende diensten (huisvesting, ICT, onderhoud) en een betere positie richting gemeenten voor duurzame investeringen.
- Financiën: financieel onderzoek toont dat beide besturen gezond zijn en dat samenvoeging geen belemmering vormt. Fusie creëert juist meer financiële slagkracht, efficiëntere overhead en capaciteit voor subsidieaanvragen.

Onderzoeksvraag 4: Fusie als samenwerkingsvorm en partnerkeuze

Is een bestuurlijke fusie de meest passende vorm van samenwerking om de ambities te realiseren? En zijn Promes en VOMEO de meest logische samenwerkingspartners?

- Fusie als beste vorm: borgt één koers, maakt middelen vrij, voorkomt vrijblijvendheid van losse samenwerkingscontracten en sluit aan bij landelijke voorbeelden; voordelen komen alleen volledig tot hun recht bij diepe integratie.
- Logische partners: gedeelde visie, po + vo vullen elkaar aan, bestaande samenwerking en regionale verankering, vergelijkbare schaal en gezonde financiën – daardoor relatief weinig obstakels.

Bijlage 2: Literatuurlijst

- 1 Algemene Rekenkamer (2024). *Leidraad voor menselijke maat*.
- 2 Bakker, W. en Loo, R. te (2019). *De toekomst van bedrijfsvoering in het primair en voortgezet onderwijs deel 2*.
- 3 Bestuursverslag Promes 2023 (2024). https://41629stichtingpromes-live-45c76d7a93164-a73db0f.divio-media.com/filer_public/59/c0/59c088a7-ec7c-4941-9549-fa5829e6002d/jaarverslag_2023_def.pdf
- 4 Dialogic, & Serendip. (2025). Impactanalyse Normenkader IBP FO.
- 5 Goodijk, R. (2012). *Falend toezicht in semipublieke organisaties? Zoeken naar verklaringen*. Assen: Van Gorcum.
- 6 Handboek Governance (2022). <https://vomeo.nl/wp-content/uploads/2023/02/03BEKN1.pdf>
- 7 Hofman, R.H., Leer, K. Van, Boom, J. de, en Hofman, W.H.A. (2012). *Educational Governance: Strategie, ontwikkeling en effecten*. Groningen/Rotterdam: RUG/EUR, RISBO.
- 8 Honingh, M.E., Ruiter, M. en Thiel, S. van (2017). Een internationale vergelijking van de relatie tussen onderwijsbestuur en de kwaliteit van onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs - Nederlands exceptionalisme? Nijmegen: Radboud University.
- 9 Hooge, E.H. (2013). *Besturing van autonomie: Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties*, Oratie. Tilburg: Tilburg University.
- 10 Hooge, E.H. (2014). *Hoge verwachting, vrije uitvoering, stevige sturing. Een essay over onderwijsbestuur*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- 11 Inspectie van het Onderwijs (2013). *De kwaliteit van het bestuurlijk handelen in het funderend onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- 12 Inspectie van het Onderwijs (2024). *De staat van het onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- 13 Inspectie van het Onderwijs (2025). *De staat van het onderwijs 2025*.
- 14 Jaarverslag 2023 (2024). <https://stadenesch.nl/wp-content/uploads/2024/07/Jaarverslag-2023-voor-online-publicatie.pdf>
- 15 Kaats, E., & Opheij, W. (2012). *Leren samenwerken tussen organisaties*. Deventer: Kluwer.
- 16 Kennisnet (2023). *Dreigingsbeeld funderend onderwijs*.
- 17 Kennisnet, SIVON, Ministerie van OCW, PO-Raad, & VO-raad (2024). *Normenkader informatiebeveiliging en privacy voor het onderwijs*.
- 18 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2021). *Evaluatie Wet versterking bestuurskracht. Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- 19 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2022). *Samen voor beter onderwijs, duidelijk over kwaliteit. Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- 20 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2024). *Herijking sturing op het funderend onderwijs. Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- 21 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2024). *Herijking sturing funderend onderwijs. Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- 22 Nolen, M.F. (2017). *De bestuurder in het onderwijs: De juridische positie van de bestuurder in vijf onderwijssectoren*.
- 23 Onderwijsraad (2023). *Een duidelijke positie voor schoolbesturen*.

- 24 PO-Raad (2024). *Rapport Bestuurlijke Visitatie Stichting Promes Meppel*.
- 25 PO-Raad, VO-raad, & VvOB (2024). *Beroepsprofiel en accreditatie bestuurders funderend onderwijs*.
- 26 Urlings, T. en Blank, J. (2012). *Benchmark bedrijfsvoering voortgezet onderwijs. Kwantitatief onderzoek naar de bedrijfsvoering van instellingen in het voortgezet onderwijs*. Delft: TU Delft, IPSE Studies.
- 27 Verbiest, E. (2021). *Perspectieven op onderwijsvernieuwing*. Antwerpen/'s-Hertogenbosch: Gompel en Svacina.
- 28 VO-raad, PO-Raad, & VTOI-NVTK (2025). *Governancecode funderend onderwijs*.
- 29 Waslander, S., en Pater, C.J. (2017). *Sturingsdynamiek in het voortgezet onderwijs*. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University.
- 30 Yuniors (2025). <https://yuniors.nl/>

Bijlage 3: Deelnemers

panelgesprekken

Directie VOME0

Rieka Tuinstra – directeur Stad & Esch

Suzanne Bouwers – directeur CSG Dingstede

Directie Promes

Wout van der Wolde – directeur obsSprinkels

Johan Pekel – directeur obs Commissaris Gaarlandt

Inge Aben – directeur obs De Berkenhorst

Marijke Moen – directeur obs De Iekmulder

Ronald Kamerman – directeur Reestoeverschool en Mackayschool

Daniëlle van Meenen – directeur Kindcentrum Het Avontuur

Balthazar Gijzen – directeur De Welkomst

Joyce Romijn – directeur Kindcentrum De IJsvogel

Maaïke Hofstee – directeur Kindcentrum Noorderveld

Annemarie Vis – adjunct-directeur Mackayschool

Allard Kuik – adjunct-directeur Reestoeverschool

Susanne Leeuw – adjunct-directeur obs Sprinkels

Staf VOME0

Diana Stol – bestuurssecretaresse

Esther Bohte-de Wilde – hoofd Financiën

Erna Voors-ten Hool – hoofd Facilitaire Dienst

Ingrid Jansen – HR-adviseur

Mark Wisman – beleidsadviseur Onderwijs & Kwaliteit

Menno Koetsier – hoofd ICT

Milou Mensing – PR & Communicatie

Paulien Brust – hoofd Human Resource Development

Staf Promes

Mirella Spoelder – adviseur Opleiden en Begeleiden

Marleen Aalberts – directeur Onderwijs

Desiree Heinhuis – adviseur HR

Ewout van Eerden – bovenschools conciërge

Simone van der Linde – medewerker HR

Edwin Haverkamp – ICT Onderwijs

Diana Stol – bestuurssecretaresse

Controller VOMEIO

Laura Schuite – controller VOMEIO

Controller Promes

Marieke ten Hove – controller Promes (vanuit Onderwijsbureau Meppel)



SVRK

Orteliuslaan 1051
3528 BE Utrecht

088 - 424 09 00
info@svrk.nl
www.svrk.nl

SvRK B.V.
KVK 87159430
BTW NL864221216B01
IBAN NL35INGB0634742752

Datum : 22 september 2025

Classificatie : Intern gebruik

Kenmerk : SVRK24186