



Gewoon goed onderwijs!

Besluiten gevraagd!



Voorwoord

Gewoon goed onderwijs dat verwachten alle Nederlandse ouders voor hun kinderen, ook de ouders in Zeeuws-Vlaanderen. Door de bevolkingskrimp in Zeeuws-Vlaanderen en de grote afstanden tussen kernen en scholen is deze wens in Zeeuws-Vlaanderen niet langer een vanzelfsprekendheid. Zonder vergaande samenwerking tussen de vo-scholen in de regio en een andere organisatie van het onderwijs is in de (nabije) toekomst geen voortgezet onderwijs meer mogelijk op een niveau zoals ouders dat elders in Nederland gewend zijn. Hiermee dreigt een vorm van regionale kansenongelijkheid.

De Taskforce Voortgezet Onderwijs Zeeuws-Vlaanderen is ingesteld omdat één van de vier scholen zonder aanvullende maatregelen op korte termijn zijn deuren dreigt te moeten sluiten. Andere scholen zullen volgen. De onderwijskwaliteit in de regio, maar ook de leefbaarheid en economische vitaliteit van Zeeuws-Vlaanderen zijn hiermee in het geding.

In dit advies formuleert de Taskforce Voortgezet Onderwijs Zeeuws-Vlaanderen een aantal samenhangende maatregelen om ook in de toekomst te kunnen voorzien in thuisnabij, breed en rijk voortgezet onderwijs, in alle delen van Zeeuws-Vlaanderen. Deze maatregelen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het is een package deal: alle partijen, de betrokken schoolbesturen en de betrokken overheden dienen hierin hun verantwoordelijkheid te nemen! Anders is er geen toekomst voor breed, thuisnabij en rijk voortgezet onderwijs in Zeeuws-Vlaanderen!

De Taskforce heeft alle vertrouwen dat het mogelijk is om te komen tot een zeer aantrekkelijk aanbod van voortgezet onderwijs in de regio. In de gevoerde gesprekken heeft de Taskforce veel goede wil en inzet gezien. Het is zaak dit nu om te zetten in tastbare besluiten en een daadkrachtige uitvoering! Dit in het belang van de kinderen, ouders, bedrijven en de samenleving als geheel in Zeeuws-Vlaanderen en voor het personeel van het Zwin College, De Rede, het Zeldenrust-Steelantcollege en SKVOH.

René Smit,

Voorzitter taskforce Voortgezet Onderwijs Zeeuws-Vlaanderen

Samenvatting advies

Kinderen in Zeeuws-Vlaanderen hebben net als ieder ander kind in Apeldoorn, Utrecht of Leiden recht op goed voortgezet onderwijs. Dit vraagt om een breed, rijk, thuisnabij en duurzaam onderwijsaanbod. Door de dalende leerlingenaantallen in Zeeuws-Vlaanderen en de dalende inkomsten voor de scholen staat de kwaliteit van het voortgezet onderwijs in Zeeuws-Vlaanderen onder druk.

Het resultaat van de inspanningen van de schoolbesturen zal niet voldoende zijn om het onderwijs ook rijk en aantrekkelijk te houden. Extra middelen zijn nodig om de leerlingen in Zeeuws-Vlaanderen de zelfde ontwikkelingskansen te geven als kinderen in meer dichtbevolkte regio's van ons land. Om ook met minder geld goede onderwijskwaliteit te kunnen leveren stelt de Taskforce een pakket van maatregelen voor. Allereerst kunnen de scholen voor voortgezet onderwijs in Zeeuws-Vlaanderen zelf belangrijke stappen zetten op weg naar een breed, rijk en thuisnabij aanbod door intensief samen te werken bij de organisatie van hun en hun onderwijs op punten wezenlijk anders te organiseren. Om dit te kunnen realiseren is een fusie tussen de besturen en het samengaan van het Zeldenrust-Steelantcollege en De Rede in Terneuzen voorwaardelijk.

Het resultaat van de inspanningen van de schoolbesturen zal niet voldoende zijn om het onderwijs ook rijk en aantrekkelijk te houden. Door de bijzondere omstandigheden in Zeeuws-Vlaanderen en de grote betekenis van het VO voor de leefbaarheid in het gebied zijn extra middelen nodig om de leerlingen in Zeeuws-Vlaanderen dezelfde ontwikkelingskansen te geven als kinderen in meer dichtbevolkte regio's van ons land. Daarom zijn de drie gemeenten, de provincie Zeeland en de ministeries van OCW en BZK gevraagd, gegeven het door hen onderschreven belang van goed onderwijs in heel Zeeuws-Vlaanderen, aanvullende financiële afspraken te maken. Daarnaast zijn tijdelijk extra investeringen nodig voor de financiering van een Sociaal Plan voor boventallige medewerkers en het toegroeien naar een nieuwe onderwijsorganisatie.

Op basis van de voorgestelde maatregelen verwacht de Taskforce dat de scholen in Zeeuws-Vlaanderen ook in de toekomst de vergelijking met willekeurige Nederlandse en Belgische scholen glansrijk kunnen doorstaan.

Om te komen tot effectuering van het Taskforce-advies bevat het voorliggend advies een opsomming van de door alle betrokken partijen te nemen besluiten in de periode 1 november 2017 tot 1 januari 2018, zodat per 1 januari 2018 een projectorganisatie onder leiding van een Personele Unie kan worden ingericht van de 4 schoolbesturen op weg naar een bestuurlijke fusie per 1 augustus 2018. In de periode 1 januari 2018 tot 1 mei 2018 werken de schoolbesturen en de betrokken overheden een pakket van maatregelen uit ('Transitieplan') om ook in de toekomst 'gewoon goed voortgezet onderwijs' voor alle kinderen in Zeeuws-Vlaanderen te kunnen waarborgen. Meer specifiek zijn de te nemen besluiten voor 1 januari 2018 en het op te stellen Transitieplan noodzakelijk om te komen tot een effectief herstelplan voor het Zwin College, dat zonder ingrijpen zijn deuren per 1 augustus 2018 zou moeten sluiten.

1. Aanleiding en opdracht Taskforce

Op 23 augustus hebben de schoolbesturen voor voortgezet onderwijs in Zeeuws-Vlaanderen (Zwin College, Zeldenrust-Steelantcollege, Stichting Katholiek Voortgezet Onderwijs Hulst (SKVOH) en De Rede) met steun van de gemeenten Sluis, Hulst en Terneuzen, de provincie Zeeland en de departementen van OCW en BZK een Taskforce ingesteld met als opdracht om op korte termijn (oktober 2017) een door alle genoemde partijen gedragen voorstel te doen om te komen tot een regionaal onderwijsontwerp dat:

- a. Een breed aanbod aan hoogwaardig, zo veel mogelijk thuisnabij voortgezet onderwijs in Zeeuws-Vlaanderen garandeert, dat aantrekkelijk en concurrerend is ten opzichte van het Vlaamse aanbod* .
- b. Voorziet in een onderwijsmodel en bijbehorende bedrijfsvoering, die duurzame waarborgen bevatten voor onderwijskwaliteit en een gezonde bedrijfsvoering op de betrokken scholen.
- c. De governancestructuur neerzet die nodig is om effectief en efficiënt sturing te kunnen geven aan ontwikkeling en beheer van een toekomstbestendige regionale organisatie voor Voortgezet Onderwijs.
- d. Waarbij OCW, BZK, gemeenten en provincie de structurele financiering garanderen van het door partijen overeengekomen onderwijsontwerp. De financiering past binnen de kaders van Rijksbeleid (OCW, BZK) alsmede de beleidskaders van de betrokken gemeenten en de provincie Zeeland.
- e. Voorziet in een implementatieplan (acties, tijdpad, middelen) voor de realisatie van punt a tot en met d.

De opdracht aan de Taskforce is een opdracht die al het voortgezet onderwijs omvat dat onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de vier genoemde besturen wordt verzorgd. Daarnaast is het Advies van de Taskforce tevens bedoeld als fundament voor een 'herstelplan' voor het Zwin College, dat vanwege continuïteitsrisico's onder aangepast financieel toezicht is komen te staan van de Inspectie van het Onderwijs. De door de Taskforce geformuleerde besluiten (zie paragraaf 6) zijn in de optiek van de Inspectie van het Onderwijs randvoorwaardelijk voor het opstellen van een 'herstelplan' voor het Zwin College door de betrokken besturen in de periode 1 januari – 1 mei 2018.

*De Taskforce betwist niet het recht van ouders om hun kind naar het voortgezet onderwijs in België te laten gaan. Evenmin is de Taskforce uit op een 'schoolstrijd' tussen de vo-scholen in Zeeuws-Vlaanderen en hun collega-scholen in België. Het gegeven dat meer dan 600 leerlingen in de vo-leeftijd scholen in Vlaanderen bezoeken heeft echter wel invloed op de levensvatbaarheid van de vo-scholen in Zeeuws-Vlaanderen en daarmee op termijn ook op de leefbaarheid van de regio, wanneer het voortbestaan of de kwaliteit van de huidige scholen in het geding komen.

2. Samenstelling Taskforce en werkwijze

De Taskforce Zeeuws-Vlaanderen bestaat uit:

- Dhr. R. (René) Smit, voorzitter Taskforce (voorzitter van de Raad van Bestuur van Zorggroep ZorgSaam Zeeuws-Vlaanderen en voormalig bestuursvoorzitter van de Vrije Universiteit van Amsterdam).
- Mevr. K. (Kete) Kervezee, lid Taskforce (voormalig inspecteur-generaal van de Onderwijsinspectie).
- Dhr. S. (Sjoerd) Slagter, lid Taskforce (voormalig voorzitter van de VO-Raad).
- Dhr. H. (Hans) Schuit, secretaris Taskforce (senior adviseur BMC).

Bij de uitvoering van de opdracht heeft de Taskforce zich laten bijstaan door BMC Advies (onderwijskundig, financieel en governance-advies; onderzoek), Infinite BV (financieel advies), Bijl PR (communicatieadvies) en Van Doorne (juridisch advies).

Het voorliggende advies is werkende weg in gesprek met heel veel direct betrokkenen tot stand gekomen. Het advies maakt zo goed mogelijk gebruik van alle ideeën en suggesties die naar voren zijn gekomen. Gegeven de urgentie van het tijdspad en de noodzaak om ouders in West Zeeuws-Vlaanderen op korte termijn duidelijkheid te geven over het toekomstperspectief van het Zwin College heeft het afgelegde adviestraject alle kenmerken van een 'pressure cooker'.

Terugblikkend op het proces constateert de Taskforce dat met de inbreng van velen in korte tijd veel ruimte voor versterking van de samenwerking tussen de schoolbesturen en steun voor het voorliggende advies tot stand is gekomen. Deze inbreng heeft naar het oordeel van de Taskforce bijgedragen aan de totstandkoming van een samenhangend, realistisch en gedragen advies.

3. Wat maakt Zeeuws-Vlaanderen anders?

In veel opzichten is Zeeuws-Vlaanderen vergelijkbaar met andere regio's die te kampen hebben met bevolkingsdaling:

- Het gebied is dunbevolkt.
- De bevolking vergrijsst en ontgroent.
- De sociaaleconomische status van de bevolking is gemiddeld genomen iets lager dan in meer stedelijke gebieden van Nederland.
- De kwaliteit van het openbaar vervoer is pover.
- Door de afname van het aantal inwoners staat de betaalbaarheid van maatschappelijke voorzieningen (scholen, zorginstellingen, sportverenigingen, bibliotheek et cetera) onder druk.

Wat Zeeuws-Vlaanderen naar het oordeel van de Taskforce nog complexer maakt zijn de volgende aspecten:

- Zeeuws-Vlaanderen is zo dunbevolkt (aantal inwoners per vierkante kilometer) dat het de enige regio in Nederland is die door de EU als 'ruraal'* gekwalificeerd wordt.
- De afstanden in het gebied zijn groot (circa 80 kilometer tussen oost en west).
- Gegeven de omvang van het gebied (zie ook afbeelding op volgende pagina) met 3 centrumkernen (Hulst, Sluis/Oostburg en Terneuzen) is de vraag gerechtvaardigd of het wel één regio kan zijn en niet feitelijk uit drie (sub)regio's bestaat.
- Het gebied kent geen autosnelwegen en geen treinverbinding.
- De (sub)regio's rondom Hulst en Oostburg/Sluis kennen relatief veel inwoners.
- Door de nabijheid van België, waar ook Nederlands gesproken wordt, is het gebruik van voorzieningen over de grens laagdrempelig. Hierdoor komt de economische basis onder de maatschappelijke voorzieningen in Zeeuws-Vlaanderen in combinatie met de krimp onder extra grote druk te staan.
- Een specifiek kenmerk, dat Zeeuws-Vlaanderen deelt met andere gebieden langs de Nederlands Belgische grens, maar niet met andere erkende krimpgebieden, is dat de kinderopvang in Vlaanderen erg goedkoop is in vergelijking met Nederland. Dit gegeven leidt tot extra 'weglek' van jonge kinderen naar België. Op dit moment gaan circa 600 leerlingen uit Zeeuws-Vlaanderen in de basisschoolleeftijd en circa 600 leerlingen in de vo-leeftijd in België naar school.
- Ten slotte kent Zeeuws-Vlaanderen anders dan veel andere krimpgebieden een sterke economie met een stevig industrieel cluster (chemie/procestechniek/maintenance, agro).

Om een beeld te geven van de afstanden in Zeeuws-Vlaanderen is op de volgende pagina een afbeelding bijgevoegd waarin de regio op de Randstad is geprojecteerd: Zeeuws-Vlaanderen omvat een gebied zo groot als van Rotterdam naar Amsterdam, maar kent geen snelwegen en geen spoorverbinding.

*Bij minder dan 150 inwoners per km² wordt een regio als ruraal geclassificeerd.



Figuur 1 – Zeeuws-Vlaanderen geprojecteerd op de Randstad.

Op basis van bovenstaande kenmerken van Zeeuws-Vlaanderen trekt de Taskforce twee conclusies:

1. De grote afstanden en reistijden vanuit de randen van het gebied naar de relatief grote kern Terneuzen in combinatie met de matige verbindingen in het gebied maken dat het centraliseren van voorzieningen in Terneuzen geen optie.
2. De aanwezigheid van goed voortgezet onderwijs in de regio is ook van groot belang voor de toekomstige personeelsbehoefte van de Zeeuws-Vlaamse economie en het regionale vestigingsklimaat.

4. Ouders aan het woord

De Taskforce hecht veel waarde aan de opvattingen van ouders en heeft om die reden onderzoek onder ouders met kinderen in de leeftijd van 0-18 jaar verricht. De Taskforce wil zich informeren over hun overwegingen bij het kiezen van een school en hun opvattingen over mogelijke veranderingen in de organisatie van het aanbod van voortgezet onderwijs in hun gemeente en hun regio. In het onderzoek* hebben bijna 2.000 ouders met zo'n 3.700 kinderen hun opvattingen kenbaar gemaakt.

Uit het onderzoek concludeert de Taskforce dat ouders, ongeacht de leeftijd van hun kind en ongeacht of hun kind(eren) in Nederland of België naar school gaan, vooral grote waarde hechten aan de kwaliteit, de bereikbaarheid, het onderwijsaanbod en het imago van de school.

Voor wat betreft de toekomst van het onderwijs in Zeeuws-Vlaanderen zijn belangrijke conclusies:

- Ouders uit de gemeenten Hulst, Terneuzen en Sluis hechten veel waarde aan een breed en thuisnabij aanbod van voortgezet onderwijs.
- Voor het merendeel van de ouders in Zeeuws-Vlaanderen zijn samenwerking en fusie tussen de scholen voor voortgezet onderwijs acceptabel, wanneer deze bijdragen aan het behoud van een breed en thuisnabij aanbod in de regio. Levensbeschouwelijke identiteit speelt in dit verband een ondergeschikte rol.
- Voor de meeste ouders uit Hulst en Oostburg is concentratie van het onderwijs in Terneuzen niet acceptabel.
- In geval van concentratie van (delen van) het voortgezet onderwijs in Terneuzen overweegt 45% van de ouders uit de gemeenten Hulst en Sluis om te kiezen voor een school in België.
- Veel ouders uit de gemeenten Hulst en Sluis beschouwen concentratie van het onderwijs in Terneuzen als een aantasting van de leefbaarheid van hun gemeente.
- De meeste ouders uit de gemeenten Hulst en Sluis hechten veel waarde aan een beperkte reistijd voor hun kinderen.
- Bijna de helft van de ouders uit de gemeenten Hulst en Sluis vindt reiskosten voor hun kinderen in het voortgezet onderwijs niet acceptabel.

Op basis van het onderzoek onder ouders concludeert de Taskforce:

3. Ouders in Zeeuws-Vlaanderen hechten grote waarde aan kwalitatief hoogwaardig, breed en thuisnabij onderwijs.
4. Voor het overgrote deel van de ouders is een fusie tussen scholen acceptabel wanneer deze bijdraagt aan het behoud van hoogwaardig, breed en thuisnabij voortgezet onderwijs. Levensbeschouwelijke identiteit speelt dan een ondergeschikte rol.

*Knights, D., Vreugde, C. en M. Buschers: Zeeuws-Vlaamse ouders aan het woord. Ouders over schoolkeuzes en toekomstbestendig voortgezet onderwijs in Zeeuws-Vlaanderen. Amersfoort, 2017: BMC Advies.

5. Advies Taskforce voor toekomstbestendig voortgezet onderwijs in Zeeuws-Vlaanderen

Op basis van de verzamelde informatie benoemt de Taskforce 12 bouwstenen en overwegingen die noodzakelijk zijn om te komen tot een perspectiefrijke oplossing voor de moeilijke situatie waarin het voortgezet onderwijs zich momenteel door de daling van leerlingen en inkomsten bevindt.

Deze bouwstenen vormen de kern van het advies. Deze bouwstenen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het is een package deal: alle partijen, de betrokken schoolbesturen en de betrokken overheden dienen hierin hun verantwoordelijkheid te nemen! Anders is er geen toekomst voor breed, thuisnabij en rijk voortgezet onderwijs in Zeeuws-Vlaanderen!

1. Belangen leerlingen, ouders, bedrijven en samenleving centraal
Bij het herontwerp staan de belangen van leerlingen, ouders, bedrijven en de Zeeuws Vlaamse samenleving als geheel centraal. Vanuit deze invalshoek komt de Taskforce tot de volgende kwaliteitseisen:
 - Het onderwijs moet zo veel mogelijk thuisnabij georganiseerd worden.
 - Het thuisnabije aanbod moet zo breed mogelijk zijn: van vmbo tot en met gymnasium.
 - Het onderwijs moet kwalitatief hoogwaardig en aantrekkelijk zijn: rijk aan keuzemogelijkheden; met hoogwaardig profiel, magneetfuncties. Het aanbod moet de vergelijking met een willekeurige Nederlandse school (Apeldoorn of Leiden) of Belgische vo-school goed kunnen doorstaan. Vanuit het oogpunt van gelijke ontwikkelingskansen van kinderen is dit een belangrijk uitgangspunt.
 - Het onderwijs moet duurzaam betaalbaar zijn, ook na 2029 in het dieptepunt van de krimp.
2. **Noodzaak van meer doelmatige inrichting van het onderwijs**

De kernopgave voor de scholen voor voortgezet onderwijs in Zeeuws-Vlaanderen is om hun onderwijs te organiseren op basis van de beschikbare inkomsten, die een dalende lijn vertonen vanwege het dalende aantal leerlingen. Hoe kleiner de school of scholengemeenschap, hoe moeilijker het is om klassen van voldoende omvang te vormen, zodat de verhouding docent – aantal leerlingen kostendekkend blijft. Door dalende aantallen leerlingen komen er steeds meer vakken in de bovenbouw waarbij er per vak te weinig leerlingen in klas zitten om de inzet van een ‘volledige docent’ te kunnen bekostigen. Een extra uitdaging hierbij is om het onderwijs niet alleen betaalbaar maar ook nog eens aantrekkelijk en rijk te houden.

Een eerste voorwaarde om ook in de toekomst voortgezet onderwijs te kunnen waarborgen dat voldoet aan de bij punt 1 geformuleerde kwaliteitseisen is een meer doelmatige inrichting van het onderwijs. De volgende stappen zijn hierbij noodzakelijk:

a. Samengaan van scholen in Terneuzen

Met het samengaan in Terneuzen tussen De Rede en het ZSC komt een robuuste scholengemeenschap voor vmbo, havo en vwo tot stand, die duurzaam kan rekenen op een populatie van circa 2.000 leerlingen. Hiermee wordt het probleem van de te kleine havo- en vwo-afdeling van De Rede opgelost en hierdoor kunnen alle kinderen in het vmbo kiezen uit een ruim aanbod van profielen in de bovenbouw van het vmbo. Ook voor de havo- en vwo-afdelingen van de nieuwe brede scholengemeenschap geldt dat het samengaan van De Rede en het ZSC een breed pakket en vakken en profielen voor alle leerlingen in de bovenbouw mogelijk maakt.

b. onderwijskundige samenwerking tussen Terneuzen, Hulst en Oostburg

De robuuste omvang van de nieuw te vormen brede scholengemeenschap in Terneuzen biedt mogelijkheden voor de leerlingen van het Reynaertcollege en het Zwin College om in Terneuzen specifieke vakken en programma's te volgen, die vanwege doelmatigheidsoverwegingen (te weinig leerlingen voor dat vak) niet in Hulst of Oostburg aangeboden kunnen worden. Wanneer de scholen uit Hulst, Oostburg en Terneuzen samenwerken bij de organisatie van hun onderwijsaanbod, en hun onderwijskundige organisatie vergaand harmoniseren, kunnen ook de leerlingen uit Hulst en Oostburg thuisnabij, breed voortgezet onderwijs volgen dat rijk en aantrekkelijk is (de leerlingen gaan voor deze specifieke vakken met de bus; docenten reizen; er wordt gebruik gemaakt van afstandsonderwijs).

c. een andere organisatie van het onderwijs

Een derde voorwaarde om te komen tot een breed, thuisnabij en aantrekkelijk aanbod van voortgezet onderwijs in Zeeuws-Vlaanderen, dat ook duurzaam betaalbaar is bij minder leerlingen en minder inkomsten, en ook uitvoerbaar is met minder personeel (want minder geld) heeft betrekking op een andere organisatie van het onderwijs. In verband hiermee heeft de Taskforce een 'referentiemodel' laten ontwerpen. Het referentiemodel, dat gebaseerd is op breed geaccepteerde hedendaagse inzichten over goed onderwijs (VO Raad; Onderwijs 20232) laat zien dat een andere onderwijskundige organisatie, meer gebaseerd op vormen van gepersonaliseerd leren bij kan dragen aan de doelmatigheid en betaalbaarheid van het onderwijs.

Een andere onderwijskundige organisatie vraagt tijd. Tijd die nodig is om vragen te beantwoorden over de borging van onderwijskwaliteit, over de praktische organisatie van meer gepersonaliseerde vormen van leren. De onderwijsteams kunnen hierbij voortbouwen op ervaringen die ieder van de scholen al heeft op dit gebied (o.a. leerpleinen) en kunnen daarnaast veel leren van scholen elders in het land. In de komende jaren moeten de schoolbesturen en hun medewerkers investeren in een andere organisatie van het onderwijs op een manier die passend is bij de specifieke omstandigheden van Zeeuws-Vlaanderen.

Zonder precieze bedragen hiervoor te kunnen noemen schat de Taskforce dat de besturen door samenwerking en een meer doelmatige organisatie van het onderwijs een substantiële bijdrage kunnen leveren aan het borgen van de continuïteit van het voorgezet onderwijs in de regio.

3. Extra investeringen in onderwijskwaliteit noodzakelijk

De Taskforce is ervan overtuigd dat de schoolbesturen door intensiever samen te werken en hun onderwijs anders te organiseren een belangrijke stap zetten in de richting van meer doelmatig en duurzaam betaalbaar onderwijs. Tegelijkertijd is de Taskforce van mening dat voor een rijk en aantrekkelijk aanbod meer nodig is dan intensievere samenwerking en het anders organiseren van het onderwijs. Specifiek voor de uitzonderlijke situatie in Zeeuws-Vlaanderen (zie ook paragraaf 3) zijn extra investeringen nodig om in Zeeuws-Vlaanderen een rijk en hoogwaardig onderwijsaanbod te kunnen borgen, dat kinderen in Zeeuws-Vlaanderen de zelfde ontwikkelingskansen biedt als kinderen in meer dichtbevolkte gebieden.

Kwalitatief goed onderwijs omvat niet alleen een goede basiskwaliteit maar ook 'magneten' als tweetalig onderwijs (tto), Technasium, versterkt Engels (Cambridge), versterkt Duits (Goethe), versterkt Frans (DELFI), Top VMBO (Top Techniek, Top Zorg, Top Horeca & Toerisme), huiswerk-begeleiding, versterkt mentoraat en naschools aanbod van sport en cultuur. Om een thuisnabij, breed en tevens rijk en aantrekkelijk aanbod te kunnen organiseren hebben de scholen in Zeeuws-Vlaanderen extra financiële armslag nodig. De Taskforce schat de extra kosten voor een kwalitatief hoogwaardig onderwijsaanbod voor de vo-scholen in Zeeuws-Vlaanderen op circa 3 miljoen euro per jaar. Een nadere onderbouwing voor het feitelijk benodigde bedrag dient geleverd te worden door de schoolbesturen in het op te stellen Transitieplan.

4. Garantstelling overheden voor thuisnabij, breed, rijk en hoogwaardig aanbod nodig

Omdat er binnen de huidige beleidskaders van OCW geen zicht is op een andere financiering van het voortgezet onderwijs in Zeeuws-Vlaanderen stellen de gemeenten Sluis, Hulst en Terneuzen, de provincie Zeeland en de departementen van OCW en BZK zich garant voor de bekostiging van een thuisnabij, breed, rijk en hoogwaardig aanbod van voortgezet onderwijs zoals beschreven bij punt 1 en 3. Goed onderwijs is immers ook van belang vanuit overwegingen van leefbaarheid en economische ontwikkeling (vestigingsklimaat).

5. Financieel arrangement schoolbesturen - overheden

Om de gevraagde garantstelling te effectueren is een financieel arrangement nodig tussen de betrokken overheden en de schoolbesturen. Uitgangspunten voor dit arrangement zijn:

- a. Het gaat om een structurele financiering die duidelijkheid geeft aan de scholen, ouders en leerlingen.
- b. Het gaat om een financieel arrangement tussen betrokken partijen ceteris paribus: wanneer er gewijzigde omstandigheden zijn, kan er aanleiding zijn om de bijdragen van afzonderlijke partijen te wijzigen onder conditie dat de bij punt 1 en 3 beschreven kwaliteitseisen gewaarborgd blijven.

- c. Om ruimte te bieden voor tussentijdse bijstelling van het beoogde arrangement (beleid en bekostiging van scholen en gemeenten kunnen veranderen, minder uitstroom van leerlingen naar Vlaanderen) worden steeds afspraken gemaakt voor een periode van 4 jaar. Hierbij wordt minimaal jaarlijks een 'monitor'-overleg gevoerd tussen schoolbesturen en betrokken overheden. In het 3e jaar van een arrangementsperiode vindt een formeel evaluatiemoment annex toekomstverkenning plaats om mogelijke redenen voor heroverweging van de afzonderlijke bijdragen aan het arrangement te kunnen onderbouwen.
- d. Bijstelling van het arrangement vindt in beginsel 1x per 4 jaar plaats indien de uitgevoerde evaluatie-annex-toekomstverkenning daar aanleiding toe geeft.
- e. Wanneer alle betrokken partijen dat wenselijk achten kan ook tussentijds op basis van het jaarlijkse monitor-overleg besloten worden tot bijstelling van het arrangement.

De periode tussen het uitbrengen van het Taskforce Advies en 1 januari 2018 moet gebruikt worden door de overheden en de schoolbesturen om de financiële contouren van het financieel arrangement op hoofdlijnen te bepalen, evenals de spelregels van het arrangement en de verdeelsleutel tussen de betrokken overheden. De looptijd van de eerste periode van het financieel arrangement is van 1 augustus 2018 tot 1 augustus 2022.

6. Sociaal Plan voor gezond maken financiële basis

De kosten voor de gemiddelde medewerker zijn nu te hoog in relatie tot de normvergoeding van OCW per medewerker. Vanaf 2023 zullen veel van deze relatief dure medewerkers met pensioen gaan, maar voor het oplossen van de financiële problemen van nu komt deze uitstroom te laat op gang. Het is nodig te investeren in een goed Sociaal Plan om medewerkers te 'verleiden' eerder met pensioen te gaan. Hiermee komen de inkomsten en uitgaven voor personeel in balans en ontstaat een goede basis voor een duurzaam gezonde schoolbegroting. De kosten voor een Sociaal Plan worden door de Taskforce geschat op circa 4 miljoen euro. Het ministerie van OCW is bereid de kosten voor een Sociaal Plan voor zijn rekening te nemen. De bekostiging van het Sociaal Plan wordt onderdeel van het bij punt 5 geschetste financieel arrangement.

7. Financiële ondersteuning voor transitieperiode

Het is nodig dat het ministerie van OCW de schoolbesturen ook behulpzaam is bij hun onderwijskundige samenwerking en hun stappen op weg naar een meer doelmatig georganiseerd onderwijsaanbod (zie verder punt 3). Bij de transformatie naar een andere onderwijsorganisatie zal een groot beroep gedaan worden op de inzet en het enthousiasme van de docententeams. Onvermijdelijk zal er sprake zijn van frictiekosten en kosten voor procesondersteuning en professionalisering. Deze kosten zijn onderdeel van het bij punt 5 geschetste financieel arrangement en worden voorsnog geschat op circa 6 miljoen euro voor de periode 2018-2022 van het financieel arrangement. Ook voor de periode van 1 januari 2018 – 1 augustus 2018 acht de Taskforce een nader te bepalen bijdrage noodzakelijk van OCW voor de door de besturen te maken kosten bij het opstellen van een Transitieplan (zie punt 10).

8. Bundeling en versterking bestuurskracht

De Taskforce constateert dat de vier besturen er niet in geslaagd zijn te komen tot een gezamenlijke aanpak voor de vraagstukken die het voortgezet onderwijs in de regio bedreigen. Om de benodigde stappen nu wel te kunnen zetten, acht de Taskforce een bestuurlijke fusie per 1 augustus noodzakelijk. Dit ook het oordeel van de Inspectie van het Onderwijs, die deze stap ziet als een *conditio sine qua non* voor de continuïteit van toegankelijk voortgezet onderwijs in Zeeuws-Vlaanderen. Ook een scholenfusie van het ZSC met De Rede is in de visie van de Taskforce een noodzakelijke stap.

Versterking van de bestuurskracht biedt ook goede mogelijkheden om op het gebied van bedrijfsvoering tot meer synergie (minder kosten en betere kwaliteitsborging) te komen. Naast een meer doelmatige inrichting van het onderwijsproces veronderstelt de Taskforce dat de besturen ook een plan maken om tot een meer doelmatige inrichting te komen op het gebied van onderwijsondersteunende (financieel, ict, facilitair, HRM, inkoop et cetera) functies binnen de nieuwe organisatie. De besturen van De Rede, SKVOH en het ZSC hebben hiervoor al een uitwerking gemaakt in het kader van het 'plan Littooi'. Dit plan vraagt nu om een bijgestelde uitwerking vanuit de constructie van 4 samenwerkende besturen. Met 4 besturen mag verwacht worden dat de synergie-opbrengst van een Algemeen Diensten Centrum (ADC) in beginsel nog groter is dan bij samenwerking van 3 besturen op het gebied van bedrijfsvoering. De Taskforce schat de te realiseren besparing op meerdere tonnen euro's.

In bijlage 1, opgesteld door de onderwijsjuristen van Van Doorne, worden de bouwstenen voor de beide fusietrajecten beschreven evenals de inrichting van de governance om te komen tot een goede sturing op de benodigde stappen en de onderlinge samenwerking tijdens de transitiefase van 1 januari tot 1 augustus 2018.

9. Bestuur en toezicht in periode 1 januari – 1 augustus 2018

Een belangrijke voorwaarde om te komen tot eenheid van bestuur en toezicht per 1 augustus 2018 is de aanstelling per 1 januari van een toegevoegd bestuurder in alle vier de besturen naast de huidige bestuurders en een onafhankelijk voorzitter van een in te stellen transitiecommissie van toezichthouders. Deze toegevoegd bestuurder en onafhankelijk voorzitter hebben geen 'banden' met de huidige besturen en krijgen in de periode 1 januari – 1 augustus 2018 als taak en verantwoordelijkheid om te sturen op respectievelijk toezicht te houden op de realisatie van de besluiten voortvloeiend uit het Taskforce-advies en de realisatie van de bestuurlijke en institutionele fusie per 1 augustus 2018.

Met het oog op de continuïteit in het transitieproces wordt de toegevoegd bestuurder tevens de voorzitter van het CvB in het nieuwe bestuur per 1 augustus 2018 voor in ieder geval de periode tot 1 augustus 2019. De voorzitter van de transitiecommissie van toezichthouders wordt de eerste voorzitter van de te vormen Raad van Toezicht van het nieuwe bestuur voor in ieder geval de eerste twee jaar van de nieuwe rechtspersoon.

10. Transitieplan

Eén van de eerste zaken die de bestuurders na 1 januari 2018 dienen op te pakken is het opstellen van een 'transitieplan', dat tevens dienst kan doen als 'herstelplan' voor het Zwin College ten behoeve van de Inspectie van het Onderwijs. Om zijn doorwerking te kunnen hebben vanaf de datum van 1 augustus 2018 is het zaak dat de besturen tijdig in overleg treden met de medezeggenschapsorganen en de bonden en dient dit plan ultimo in april 2018 (dus vóór 1 mei) te worden vastgesteld.

In het herstelplan formuleren de besturen concreet alle te nemen en genomen acties om de financiële positie te verbeteren, inclusief een duidelijk tijdpad. Bijlage 2 bevat een beschrijving van de inhoud van het herstelplan.

Alle hiervoor in deze paragraaf genoemde elementen (eigen besparingsmogelijkheden op gebied van organisatie van het onderwijs, garanderen van onderwijskwaliteit door schoolbesturen, bundelen en versterken bestuurskracht inclusief besparingen bedrijfsvoering, raming van kosten Sociaal Plan en Transitiekosten) krijgen een zodanig concrete uitwerking in dit Transitieplan, dat hierop de verdere besluitvorming gebaseerd kan worden om te komen tot:

- een bestuurlijke fusie per 1 augustus 2018;
- een financieel arrangement voor het garanderen van de onderwijskwaliteit door schoolbesturen en overheden;
- een herstelplan voor het Zwin College, dat op steun kan rekenen van de Inspectie van het Onderwijs.

11. Onderzoek naar oorzaak tekorten Passend Onderwijs

Op dit moment hebben de vo-besturen niet alleen met hun eigen financiële problemen te maken, maar ook met die van het Samenwerkingsverband Passend Onderwijs Zeeuws-Vlaanderen. Aan de tekorten van het Samenwerkingsverband zullen de besturen in 2018 naar verwachting 280.000 euro kwijt zijn. Daarnaast maken zij extra kosten voor verwijzingen naar Praktijkonderwijs en LWOO, die naar verwachting circa 430.000 euro in 2018 zullen bedragen.

De Taskforce constateert dat de scholen geld bij moeten passen voor Passend Onderwijs (over de hele range van LWOO, PRO tot en met zwaardere arrangementen in VSO). Dit effect draagt naast andere effecten niet bij aan een sluitende schoolbegroting. Tussen scholen en OCW bestaat geen overeenstemming over de oorzaken voor de grotere verwijzlast door de VO-scholen in ZV. Op grond van macro-indicatoren (sociaaleconomische status, opleidingsniveau etc.) is niet helder te maken wat Zeeuws-Vlaanderen anders zou maken dan andere regio's. Om meer zicht te krijgen op de oorzaken voor de tekorten op het gebied van Passend Onderwijs is het nodig om op casusniveau onderzoek te doen in opdracht van OCW en schoolbesturen gezamenlijk naar de oorzaken (kwaliteit verwijzingen, interne zorgkwaliteit en afwijkende kenmerken leerlingenpopulatie) voor de relatief hoge verwijzingen binnen Zeeuws-Vlaanderen naar de diverse vormen van Passend Onderwijs. Afhankelijk van uitkomsten van het onderwijs dienen OCW en/of de schoolbesturen zich te beraden op hun positie inzake de tekorten op het gebied van Passend Onderwijs in Zeeuws-Vlaanderen.

12. Aandacht voor de financiering van de startgroepen in Zeeuws-Vlaanderen

Eén van de complicerende factoren voor het onderwijs in Zeeuws-Vlaanderen is dat relatief veel leerlingen uit de regio een school in België bezoeken in plaats van een school in Zeeuws-Vlaanderen. Zowel voor het basisonderwijs als het voortgezet onderwijs gaat het om iets meer dan 600 leerlingen, circa 8 procent van de populatie. Een belangrijke oorzaak voor deze trek naar Vlaanderen ligt in de voorschoolse periode. Vanwege de in vergelijking met Nederland zeer lage kosten voor kinderopvang en de mogelijkheid om in België kinderen vanaf 2,5 jaar naar de lagere school te laten gaan, brengen relatief veel ouders uit de grensdorpen in Zeeuws-Vlaanderen hun jonge kinderen naar opvangvoorzieningen in België. Dit beeld wordt ook bevestigd in het onderzoek onder ouders. Indien kinderen eenmaal in Vlaanderen naar de kinderopvang en lagere school gaan, keren zij niet gemakkelijk weer terug naar de Nederlandse basisschool en blijven zij buiten de onderwijskolom in Zeeuws-Vlaanderen.

In het besef dat de Nederlandse bekostigingsregels voor kinderopvang niet gemakkelijk kunnen worden aangepast voor uitsluitend Zeeuws-Vlaanderen wijst de Taskforce op het initiatief van de 'startgroepen' langs de grens. Binnen de startgroepen kunnen ouders kinderen vanaf 2,5 jaar tegen een gereduceerd tarief naar een soort voorschool brengen met een goed educatief programma. Dit initiatief spreekt ouders aan en leidt tot een grotere instroom in startgroepen en de daaraan verbonden basisscholen. De startgroepen kunnen echter alleen bestaan doordat kinderopvang, gemeenten en basisscholen hun middelen creatief bundelen en de betrokken basisscholen toestemming hebben gekregen van OCW om tijdelijke middelen uit hun fusietoelagen (verkregen door het fuseren van basisscholen) in te zetten voor de bekostiging van de startgroepen.

In verband met het aflopen van het huidige financieringsarrangement (wegvallen fusietoelagen basisonderwijs), vraagt de Taskforce aandacht voor de continuïteit van de startgroepen in Zeeuws-Vlaanderen. Door gaan met de startgroepen zal een positief effect genereren voor de hele onderwijskolom en voor de leefbaarheid in de betrokken gemeenschappen. Een door de betrokken organisaties voor kinderopvang, schoolbesturen en gemeenten opgestelde notitie 'Startgroepen' *maakt inzichtelijk wat de effecten van de startgroepen zijn op de instroom in het Nederlandse basisonderwijs en welk bedrag nodig is voor het structureel maken van de startgroepen (raming: 1.900.000 – 2.600.000 euro per jaar).

*Samenwerkende besturen traject – Duurzame Kindvoorzieningen 0-12 jaar: 'Startgroepen'. Zeeuws-Vlaanderen: 13 oktober 2017.

6. Te nemen besluiten

Op basis van de hiervoor geschetste overwegingen en bouwstenen om te komen tot toekomstbestendig voortgezet onderwijs vraagt de Taskforce de betrokken partijen om de benodigde besluiten te nemen, die leiden tot thuisnabij, breed, rijk, aantrekkelijk en duurzaam betaalbaar voortgezet onderwijs in Zeeuws-Vlaanderen. Generiek vraagt de Taskforce aan de schoolbesturen van het Zwin College, SKVOH, het ZSC en De Rede, de gemeenten Sluis, Hulst en Terneuzen alsmede de provincie Zeeland en de departementen van OCW en BZK om vóór 1 januari 2018 in te stemmen met het advies van de Taskforce. Meer in het bijzonder vraagt de Taskforce aan de betrokken partijen om in te stemmen met de hieronder specifiek voor hen geformuleerde besluiten, steeds onder conditie dat de overige partijen instemmen met de voor deze partijen geformuleerde besluiten. De hieronder geformuleerde besluiten zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden:

A. Schoolbesturen

Aan de besturen van het Zeldenrust-Steelantcollege, het Zwin College, SKVOH en De Rede wordt gevraagd om in te stemmen met:

- A.1. Alle bouwstenen beschreven in de notitie van Van Doorne in bijlage 1 en meer in het bijzonder met de daaruit voortvloeiende acties, waartoe de definitieve besluitvorming op geëigende momenten per rechtspersoon zal plaatsvinden:
 - a. Het aangaan van een bestuurlijke fusie per 1 augustus 2018 in een stichting op algemeen bijzondere grondslag, waarbinnen de overtuigingen en rechten van alle leerlingen en personeelsleden worden gewaarborgd.
 - b. Het aangaan van een 'institutionele fusie' tussen de scholen van De Rede en het ZSC. De grondslag van deze nieuwe school is bijzonder (RK/PC).
 - c. De voorgestelde scheiding tussen bestuur en toezicht, op basis van een two-tier governance model.
 - d. Het binnen de nieuw te vormen stichting instellen van een overkoepelende identiteitscommissie en lokale identiteitscommissies.
 - e. Het opstellen van één overkoepelend identiteitsplan voor de hele stichting, waarin de stichting de gemeenschappelijke elementen in de identiteit benoemt alsmede de verschillen in identiteit tussen de afzonderlijke scholen.
 - f. Het overgaan van alle rechten en plichten alsmede het vermogen van de afzonderlijke rechtspersonen naar de nieuwe stichting. Afzonderlijk geadministreerd privaat vermogen, blijft ook in de nieuwe stichting als zodanig geadministreerd.
 - g. De inrichting van een gedeeltelijke personele unie op bestuursniveau gedurende de transitieperiode van 1 januari tot 1 augustus 2018, waarbij de gedeeltelijke personele unie belichaamd wordt door de benoeming van een externe bestuurder benoemd in alle bestaande rechtspersonen met als specifieke taak om als een 'primus inter pares' samen met zijn collega bestuurders te sturen op de realisatie van het transitieproces en de beoogde fusie(s) per 1 augustus 2018.

- h. De voorgenomen benoeming van de bij punt g genoemde toegevoegd bestuurder per 1 augustus 2018 als voorzitter CvB van de nieuwe stichting voor de periode tot 1 augustus 2019.
 - i. De instelling van een transitiecommissie gedurende de periode van 1 januari – 1 augustus 2018, bestaande uit vertegenwoordigers van de afzonderlijke raden van toezicht onder leiding van een onafhankelijk voorzitter.
 - j. De voorgenomen benoeming van de bij punt i genoemde voorzitter van de transitiecommissie van toezichthouders tot voorzitter van de Raad van Toezicht van de nieuwe stichting per 1 augustus 2018.
 - k. De selectie en voordracht van de bij punt h-j genoemde functionarissen op te dragen aan een commissie bestaande uit de voorzitters van de huidige Raden van Toezicht van de betrokken besturen onder leiding van een lid van de Taskforce.
 - l. De instelling van een gemeenschappelijke (boven bestuurlijke) commissie met vertegenwoordigers vanuit de betrokken medezeggenschapsorganen in de periode 1 januari – 1 augustus 2018, ter voorbereiding en stroomlijning van besluitvorming in de afzonderlijke medezeggenschapsorganen van de betrokken besturen, met inachtneming van de bij deze laatstgenoemde organen verbonden taken en bevoegdheden.
- A.2 Het opstellen en vaststellen van een Transitieplan zoals beschreven bij punt 10 (inclusief eigen besparingsmogelijkheden op gebied van onderwijs en bedrijfsvoering) van het advies vóór 1 mei 2018.
- A.3 Per 1 januari 2018 een projectorganisatie in te richten, die tot taak krijgt om het gevraagde Transitieplan vóór 1 mei 2018 op te stellen en toe te werken naar een bestuurlijke fusie per 1 augustus 2018.

B. Ministerie van OCW

Aan het ministerie van OCW wordt gevraagd om vóór 1 december 2017 in te stemmen met:

- B.1 Financiële ondersteuning van de schoolbesturen in de periode 1 januari – 1 augustus 2018 om te komen tot een Transitieplan en alle stappen te kunnen zetten die nodig zijn voor een bestuurlijke fusie per 1 augustus 2018 (benodigd bedrag vóór 1 januari vast te stellen in overleg tussen OCW en schoolbesturen).
- B.2 De financiering van de aan het Transitieplan verbonden kosten voor de schoolbesturen op basis van het door de schoolbesturen uit te werken Transitieplan, die vooralsnog geschat worden op circa 10 miljoen euro.
- B.3 De kosten voor het behoud van de vaste voet na institutionele fusie van De Rede en het ZSC per 1 augustus 2018. Deze bedragen circa 1,7 miljoen euro voor de periode 1 augustus 2018 – 1 augustus 2022.

C. De betrokken overheden

De Taskforce vraagt de gemeenten Sluis, Hulst en Terneuzen alsmede de provincie Zeeland en de departementen van OCW en BZK om in te stemmen met:

- C.1 Het inrichten van een overleg onder voorzitterschap van het ministerie van OCW tussen de ministeries van OCW en BZK, de provincie Zeeland alsmede de gemeenten Hulst, Terneuzen en Sluis om vóór 1 januari 2018 te komen tot een voorstel voor de kostenverdeling over de overheden voor de financiële dekking van het overheidsaandeel in het financieel arrangement voor de periode 1 augustus 2018 tot en met 1 augustus 2022 zoals beschreven bij punt 5 van het Taskforce-advies.
- C.2 Het nemen van een besluit door de genoemde overheden over de benodigde dekking van overheidswege voor de financiële dekking van het overheidsaandeel in het financieel arrangement zoals beschreven bij punt 5 voor de periode 1 augustus 2018 tot en met 1 augustus 2022.

D. Overheden en schoolbesturen samen

De Taskforce vraagt de schoolbesturen van het Zwin College, SKVOH, het Zeldenrust-Steelantcollege en De Rede, de gemeenten Sluis, Hulst en Terneuzen alsmede de provincie Zeeland en de departementen van OCW en BZK om in te stemmen met:

- D.1 Het opstellen van een financieel arrangement zoals beschreven bij punt 5 voor de periode 1 augustus 2018 tot en met 1 augustus 2022 op basis van de generieke besluitvorming door alle betrokken partijen over het advies van de Taskforce en de specifieke besluitvorming door de schoolbesturen met betrekking tot de beslispunten A.1 en A.2 alsmede met betrekking tot de kostenverdeling voor de garantstelling door de overheden zoals beschreven bij beslispunt C.1.

E. OCW en schoolbesturen

Aan de schoolbesturen en OCW wordt gevraagd om in te stemmen met:

- E.1 Het gezamenlijk in opdracht van OCW en de betrokken schoolbesturen onderzoek te laten doen op casusniveau (verwijzingen; achtergronden leerlingen naar de oorzaken (kwaliteit verwijzingen, interne zorgkwaliteit en afwijkende kenmerken leerlingenpopulatie) voor de relatief hoge verwijzingen binnen Zeeuws-Vlaanderen naar de diverse vormen van Passend Onderwijs.
- E.2 Op basis van de onderzoeksuitkomsten te bepalen of één van beide partijen zijn inhoudelijk standpunt op dit dossier zou moeten bijstellen.

