



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap

# Samen aan de slag met leerlingendaling

Handreiking bij samenwerken in het primair onderwijs



# Samen aan de slag met leerlingendaling

Handreiking bij samenwerken in het primair onderwijs

Deze publicatie is een uitgave van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

*Auteurs*

Niek Kraan, Twynstra Gudde

Ruben van Wendel de Joode, Common Eye

Inhoudsopgave

<b>Woord vooraf</b>	<b>5</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>6</b>
1.1 Waaronder deze handreiking	7
1.2 Drie centrale thema's: het vraagstuk, het samenwerkingsproces en de vorm	7
<b>DEEL I: Het vraagstuk</b>	<b>9</b>
<b>2. Het vraagstuk</b>	<b>9</b>
2.1 Inleiding	10
2.2 De vijf strategische vragen	10
2.3 Beproeft werkwijzen	13
<b>DEEL II: Het samenwerkingsproces</b>	<b>15</b>
<b>3. Het samenwerkingsproces</b>	<b>15</b>
3.1 Inleiding	16
3.2 De stakeholders	16
3.3 Ladder van betrokkenheid	17
3.4 De stappen in het samenwerkingsproces	18
<b>DEEL III: Samenwerkingsvormen</b>	<b>24</b>
<b>4. Vier samenwerkingsvormen</b>	<b>24</b>
4.1 Inleiding	25
4.2 Introductie samenwerkingsvormen	25
4.3 Algemene aandachtspunten bij de samenwerkingsvormen	26
<b>5. Contractuele samenwerking</b>	<b>27</b>
5.1 Omschrijving	28
5.2 Tips en aandachtspunten	28
<b>6. Shared service center (SSC)</b>	<b>30</b>
6.1 Omschrijving	31
6.2 Tips en aandachtspunten	31
<b>7. Koepel of personele unie</b>	<b>35</b>
7.1 Omschrijving	36
7.2 Tips en aandachtspunten	37
<b>8. Fusie</b>	<b>40</b>
8.1 Omschrijving	41
8.2 Tips en aandachtspunten	41
<b>BIJLAGE</b>	<b>45</b>
Bijlage – Verantwoording en geïnterviewden	46
Colofon	47



## Woord vooraf

Als ik op een kleine dorpschool kom, wordt het belang van goede samenwerking tussen scholen en schoolbesturen mij meteen duidelijk. Ik heb gezien dat dit ervoor kan zorgen dat onderwijs in een kleine kern behouden blijft. Ik zie echter ook dat het omgaan met dalende leerlingenaantallen een groot vraagstuk vormt voor besturen. Samen met gemeenten, ouders en personeel zoeken zij naar maatwerkoplossingen passend bij de eigen regio. Ze hebben te maken met veel verschillende keuzes en belangen, waardoor de meest geschikte oplossingsrichting niet altijd meteen zichtbaar is.

Besturen zullen moeten bepalen welke scholen open kunnen blijven en welke er eventueel samengevoegd of gesloten moeten worden. Hierbij is het belangrijk dat kwaliteit, diversiteit en bereikbaarheid gewaarborgd blijven. In een regionaal gebiedsplan wordt het toekomstig onderwijsaanbod weergegeven. Als schoolbesturen weten voor welke opgave zij staan, kunnen zij een samenwerkingsvorm kiezen die daarbij past. Zoals deze handreiking laat zien, zijn er meerdere vormen van samenwerking. Neem de tijd om te onderzoeken welke vorm het best bij u past.

Gemeenten, ouders en personeel spelen een belangrijke rol bij het bepalen van het toekomstbestendig onderwijsaanbod. Het is belangrijk dat alle stakeholders op tijd betrokken worden in een rol die passend is. Daarnaast kunnen zij ook zelf de leerlingendaling op de agenda zetten.

De overheid vervult de randvoorwaarden om samenwerking mogelijk te maken. In samenspraak met het veld neem ik zoveel mogelijk belemmeringen weg. Ik stimuleer samenwerking middels bekostiging en regelgeving. Daarnaast heb ik een uitvoerig ondersteuningsprogramma. Dit alles is beschreven op [www.leerlingendaling.nl](http://www.leerlingendaling.nl).

In concrete situaties kunnen scholen een beroep doen op de accountmanagers leerlingendaling van het ministerie van OCW. Ook zijn er al veel regionale procesbegeleiders actief die regio's helpen bij het maken en soms ook uitvoeren van gezamenlijke toekomstplannen. Op [www.leerlingendaling.nl](http://www.leerlingendaling.nl) vindt u meer informatie, de contactgegevens van de accountmanagers en praktijkervaringen uit verschillende regio's.

Deze handreiking helpt bij het vinden van een passende samenwerkingsvorm en gaat in op het proces dat bij een goede samenwerking wordt doorlopen. De stappen zijn toegelicht met diverse voorbeelden uit de praktijk. De handreiking is daarmee een handzaam en nuttig instrument geworden, waaruit blijkt dat er voor iedere regio een passende samenwerkingsvorm is.

Ik vertrouw er op dat besturen ondanks de leerlingendaling, nu en in de toekomst in staat zijn om in heel Nederland voor goed onderwijs te zorgen.

Sander Dekker  
Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

# 1. Inleiding

## 1.1 Waarom deze handreiking

In grote delen van ons land hebben of krijgen schoolbesturen in het primair onderwijs te maken met dalende leerlingenaantallen. Het totaal aantal leerlingen in het land neemt tussen 2008 en 2021 met elf procent af. Tussen 2008 en 2015 is het aantal basisschoolleerlingen met 110.000 gedaald. Voor de periode 2015-2021 wordt nog een daling van 60.000 leerlingen verwacht. Tot nu toe heeft 66 procent van de schoolbesturen te maken gehad met leerlingendaling. Dit is niet gelijk over het land verdeeld; regionaal gezien zijn er grote verschillen. De daling kan regionaal oplopen tot meer dan dertig procent.

De leerlingendaling zorgt voor uitdagingen. Scholen worden te klein en moeten sluiten. Soms omdat ze onder de opheffingsnorm komen, soms omdat het onderwijs niet meer betaalbaar is. Kleine scholen kunnen moeite hebben de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen. Doordat scholen sluiten, neemt de reisafstand toe of hebben ouders en leerlingen minder te kiezen.

Leerlingendaling is voor veel scholen en besturen aanleiding om samen te werken met andere scholen en besturen in de regio. Op deze manier is het mogelijk een onderwijsaanbod voor een regio te behouden dat divers en betaalbaar is, en een korte reisafstand garandeert. Een eerste stap is gezet als scholen niet meer vanuit concurrentie denken, maar elkaar opzoeken. Zij zoeken dan samen met leerkrachten, leerlingen, ouders en andere stakeholders naar maatwerkoplossingen.

Toch is alleen het opzoeken van elkaar niet voldoende en lopen scholen en besturen tegen allerlei vraagstukken aan. Ze hebben hierbij te maken met veel verschillende keuzes en belangen. Dit maakt het samenwerkingsproces soms ingewikkeld. En alhoewel een oplossing bijna altijd maatwerk is, worstelen diverse scholen en besturen met dezelfde vraagstukken. Vragen over hoe je de huidige situatie van de school scherp krijgt. Of vragen over hoe een goed samenwerkingsproces eruitziet.

Deze handreiking dient als een praktisch hulpmiddel voor schoolleiders en -bestuurders bij de samenwerking met andere scholen en besturen. Maar met nadruk is deze handreiking niet alléén voor scholen en besturen. Voor alle stakeholders bij de samenwerking – waaronder ouders, medezeggenschapsraad (MR) en gemeenten – is deze handreiking een praktisch hulpmiddel. De handreiking helpt om via een zorgvuldige oriëntatie op het ‘vraagstuk leerlingendaling’ en een zorgvuldig samenwerkingsproces, tot een duurzame oplossing te komen.

## 1.2 Drie centrale thema's: het vraagstuk, het samenwerkingsproces en de vorm

In deze handreiking staan drie thema's centraal, die in drie aparte delen worden behandeld.

Voordat sprake is van samenwerking, moet duidelijk zijn waarom er wordt samengewerkt. Welk **vraagstuk** wordt met de samenwerking opgelost? Het beantwoorden van een aantal vragen voorkomt dat een samenwerkingsvorm wordt gekozen die uiteindelijk geen oplossing biedt. Daar gaat het eerste deel van de handreiking over. Er worden concrete vragen en werkwijzen aangeboden die helpen bij de verkenning van het vraagstuk.

Het **samenwerkingsproces** beslaat het tweede deel van deze handreiking. Een goed proces begint met de verkenning van het vraagstuk, maar daarna volgen meer stappen. Deze worden concreet uitgewerkt. Ook is in dit deel veel aandacht voor de betrokkenheid van stakeholders bij een samenwerkingsproces.

Het derde en laatste deel van deze handreiking gaat over **samenwerkingsvormen**. Er zijn verschillende samenwerkingsvormen mogelijk die tussen 'niets doen' en fusie in liggen. Deze handreiking vertelt welke samenwerkingsvormen dat zijn. Daarnaast staan er praktische tips en aandachtspunten in die relevant zijn bij het kiezen voor of opzetten van zo'n samenwerking.

Om deze handreiking zo herkenbaar mogelijk te maken, zijn in deel III enkele recente praktijkvoorbeelden beschreven. Citaten van geïnterviewde bestuurders, directeuren en procesbegeleiders komen ook terug in het eerste en tweede deel van de handreiking.





# DEEL I: Het vraagstuk

## 2. Het vraagstuk

**Tip**

Het is de taak van bestuurders om inzicht te hebben in de gevolgen van leerlingendaling in een regio. Ook als u geen bestuurder bent maar wel stakeholder en er bij u sprake is van leerlingendaling, kunt u het initiatief nemen. U kunt zelf de gevolgen van de daling inzichtelijk proberen te maken en daarover in gesprek gaan met uw bestuurder.

**2.1 Inleiding**

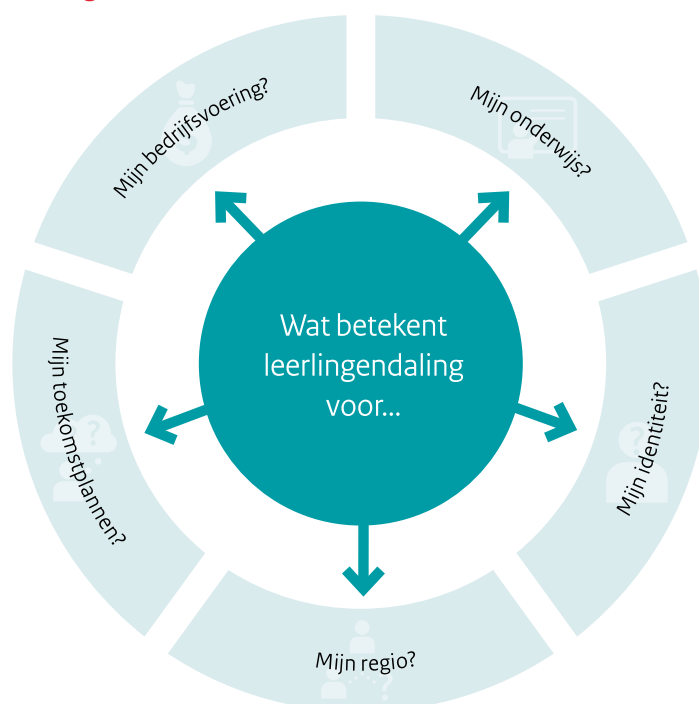
Minder leerlingen betekent minder inkomsten. Maar de gevolgen van leerlingendaling voor een school(bestuur) zijn niet alleen financieel. Er kunnen ook gevolgen zijn voor de kwaliteit van onderwijs, de breedte van het onderwijsaanbod, de identiteit van de school, de werkgelegenheid en de strategische koers.

Van schoolbestuurders wordt verwacht dat zij zicht hebben op alle mogelijke gevolgen van leerlingendaling, zowel voor de organisatie als voor het onderwijs. Bestuurders moeten weten waar kansen liggen om te veranderen en waar de bereidheid is om aanpassingen te doen. Pas dan kan de juiste oplossing worden gekozen.

Zicht op het vraagstuk waar een (school)bestuur voor staat, begint met goede krimpprognoses. Op de website van DUO staan prognosemodellen die daarbij helpen (zie [https://duo.nl/open\\_onderwijsdata/prognoses/](https://duo.nl/open_onderwijsdata/prognoses/)). Er is echter meer nodig. In dit hoofdstuk staan vijf strategische vragen die helpen om inzicht te krijgen in het totale vraagstuk. De concrete en specifieke antwoorden moeten gegeven worden door bestuurders en andere betrokken stakeholders. De vragen bieden een hulpmiddel bij het vinden van oplossingen.

In de praktijk blijkt vaak een grote samenhang tussen deze vijf strategische vragen. Omdat het moeilijk is ze geïsoleerd te bekijken is het nuttig om naar ‘het geheel’ te kijken en de vragen te gebruiken als leidraad.

**2.2 De vijf strategische vragen**



*Figuur 1. De vijf strategische vragen*

### 1. Wat betekent leerlingendaling voor... mijn onderwijs?

Zo goed mogelijk onderwijs bieden aan leerlingen is de belangrijkste taak van een schoolbestuurder. Leerlingendaling kan daar invloed op hebben.

De gevolgen van leerlingendaling voor onderwijskwaliteit zijn veel in het nieuws geweest de afgelopen tijd. Er worden levendige discussies over gevoerd. Het is niet mogelijk een één-op-één-relatie te leggen tussen leerlingendaling en afname van onderwijskwaliteit. Duidelijk is wel dat de daling een risico is voor onderwijskwaliteit. Zo kan het lastiger zijn voor een leerkracht om in een combinatieklas les te geven aan leerlingen van verschillende leeftijden en bovendien bij kinderen van dezelfde leeftijd ook nog eens te differentiëren naar niveau.

Het onderwijsaanbod kan door leerlingendaling onder druk komen te staan. Kunnen er nog extra's aangeboden worden? Blijft er ruimte voor een (voltijd) intern begeleider? En voor uitjes en excursies? Scherpe keuzes zijn dan nodig: wat wil een school zelfstandig blijven aanbieden en waar kan worden geschrapt?

### 2. Wat betekent leerlingendaling voor... mijn bedrijfsvoering?

Als er minder leerlingen zijn, is er minder geld. Dit betekent dat er misschien (tijdelijk) leegstand moet worden bekostigd. Of financiële reserves moeten worden aangeboord. Een ander voorbeeld is de omvang van teams van leerkrachten. Door krimp worden teams kleiner en is er vaak minder ruimte voor specialisatie.

Bestuurders dienen te achterhalen of de leerlingendaling 'slechts' een bedrijfsvoeringsvraagstuk is. Als dat zo is, zijn mogelijke oplossingen het afslanken ('meekrimpen') van de organisatie, een kleine reorganisatie en slim samenwerken in de bedrijfsvoering of op het gebied van personeel. Van samenwerken in de bedrijfsvoering staat in hoofdstuk 6 van deze handreiking een voorbeeld beschreven.

### 3. Wat betekent leerlingendaling voor... mijn identiteit?

Een school(bestuur) heeft een eigen cultuur, geschiedenis en denominatie en een eigen pedagogische visie. Dat is iets om trots op te zijn. Leerlingendaling kan hier druk op uitoefenen. Misschien omdat het bestaansrecht van de school of het bestuur in gevaar komt, of omdat leerlingendaling leidt tot fusie of vergaande samenwerking.

Een belangrijke vraag is dan: welk deel van de identiteit moet een school(bestuur) echt behouden? Is de denominatie het belangrijkste voor bestuur, personeel, ouders en leerlingen? Of is dat de pedagogische visie? Is leerlingendaling een kans om nieuwe concepten of vormen van onderwijs aan te bieden? Of om samen met andere partijen te investeren in de kwaliteit van onderwijs?

*“Vanuit de stad en regio Alphen aan de Rijn werken nu een protestant-christelijk en een openbaar schoolbestuur en twee katholieke besturen samen. Natuurlijk is de denominatie bij ouders en andere stakeholders een belangrijk onderwerp bij de samenwerking, maar uiteindelijk toch ondergeschikt aan waarborgen van de kwaliteit van het onderwijs.”*

*- Jan Smid, procesbegeleider*

De identiteit van scholen en besturen kan mede bepalend zijn voor houding en gedrag ten aanzien van samenwerken. Scholen en besturen bouwen in de loop der jaren een bepaalde manier van handelen en een (regionale) opstelling op. Zo willen sommige scholen en besturen juist graag samenwerken en concentreren andere scholen zich bij voorkeur op zichzelf. De één houdt de banden met de gemeente graag warm, voor de ander is dit niet nodig. Past de bestaande opstelling nog bij een nieuwe situatie van leerlingendaling?

#### 4. Wat betekent leerlingendaling voor... mijn regio?

Leerlingendaling verandert de regionale verhoudingen. Ook andere scholen en besturen krimpen en maken keuzes in hoe ze omgaan met leerlingendaling. In de regio van een school(bestuur) dat te maken krijgt met leerlingendaling bevinden zich veel stakeholders (zoals andere scholen, ouders en gemeenten) die vragen gaan stellen. Zij hebben allemaal een mening over een passende strategie.

De keuzes die anderen in de regio maken en de vragen die op een school(bestuur) afkomen, beïnvloeden de positie en keuzes van een school(bestuur). De kernvraag is wat de gevolgen zijn van leerlingendaling voor de regio. Hoe gaan andere scholen en besturen om met leerlingendaling? Hebben zij al keuzes gemaakt over oplossingen? Hoe denken belangrijke stakeholders, zoals ouders en gemeenten, over de gevolgen van leerlingendaling in de regio? Wat zijn de bredere maatschappelijke gevolgen van de leerlingendaling en heeft dat effect op de scholen in de regio? Wat zijn bijvoorbeeld de gevolgen voor de kinderopvang?

Schoolbesturen dragen niet alleen de verantwoordelijkheid voor goed onderwijs binnen hun eigen scholen, maar ook voor het bredere publieke belang. Mede daarom is het raadzaam dat beslissingen in een regio in samenhang worden genomen. Als iedereen besluiten neemt zonder naar de ander te kijken en zonder af te stemmen, pakken deze misschien onnodig vervelend uit voor ouders en leerlingen. Het kan nadelige gevolgen hebben voor bijvoorbeeld de bereikbaarheid van (verschillende soorten) onderwijs.

#### Het gebiedsplan

Schoolbesturen zijn aan zet om ervoor te zorgen dat ook bij leerlingendaling voldoende divers en kwalitatief goed onderwijs blijft bestaan. Het wetsvoorstel 'toekomstbestendig onderwijsaanbod' regelt dat niet-vrijblijvende samenwerking tussen schoolbesturen uit het primair onderwijs en gemeenten tot stand komt. Schoolbesturen moeten een gezamenlijk meerjarig gebiedsplan opstellen en dit met de betreffende gemeenten afstemmen. In dit gebiedsplan staat de onderwijsvisie in de regio. Meer informatie is te vinden op [www.leerlingendaling.nl](http://www.leerlingendaling.nl).

### 5. Wat betekent leerlingendaling voor... mijn toekomstplannen?

Een school(bestuur) heeft een strategisch plan of meerjarenplan. Daarnaast hebben schoolbesturen waarschijnlijk onuitgesproken plannen of ambities waar investeringen voor nodig zijn. Deze plannen zijn vaak nog gemaakt in een periode van groei.

Wat betekent leerlingendaling voor die plannen? Toen ze werden opgesteld, werd met krimp mogelijk nog geen rekening gehouden. Biedt leerlingendaling kansen of bedreigingen? Zijn er nieuwe prioriteiten gekomen? Is de huidige koers de juiste of moet die worden heroverwogen?

Een voorbeeld van een onhandige keuze is een bestuur dat samen met een gemeente investeert in permanente uitbreiding van gebouwen, enkele jaren voordat de leerlingendaling zijn intrede doet. Dit komt eigenlijk neer op investeren in (extra) toekomstige leegstand.

### 2.3 Beproefde werkwijzen

Er is niet één manier om het vraagstuk van leerlingendaling in kaart te brengen. Wel komt een aantal ingrediënten in veel werkwijzen terug. Daarnaast zijn er twee werkwijzen die in de praktijk al hun nut hebben bewezen: de Denkhulp Krimp en de Transitieatlas (zie verderop in de tekst voor meer informatie).

#### *Ingrediënten van een goede werkwijze: feiten op een rij, gezamenlijk duiden*

Het is goed om bij leerlingendaling eerst alle feiten op een rij te zetten. Denk bijvoorbeeld aan krimpprognoses, zowel op school- of bestuursniveau als voor de regio (zie de website van DUO voor prognosemodellen, [duo.nl/open\\_onderwijsdata/prognoses/](http://duo.nl/open_onderwijsdata/prognoses/)). Maar ook vastgestelde ambities of lopende samenwerkingsprojecten moeten worden bekeken.

Ga daarna met verschillende stakeholders in gesprek om de feiten te duiden. Wat betekent de leerlingendaling precies? Dit betrekken van stakeholders is een investering in draagvlak en betrokkenheid. Stakeholders zijn essentieel bij het kiezen van een oplossing of het ontwikkelen van samenwerking (zie deel II van deze handreiking). Bij de gezamenlijke duiding van de feiten kunnen de vijf strategische vragen uit paragraaf 2.2 een leidraad zijn.

#### *Denkhulp Krimp*

De 'Denkhulp Krimp voor schoolbesturen' van de PO-Raad helpt bij vragen die spelen rond leerlingendaling (te downloaden op [www.poraad.nl/nieuws-en-achtergronden/denkhuelp-krimp-voor-schoolbesturen](http://www.poraad.nl/nieuws-en-achtergronden/denkhuelp-krimp-voor-schoolbesturen)). De Denkhulp heeft drie concrete vragenkaarten waarmee scholen en besturen zelf aan de slag kunnen. Een van de kaarten is de Analysekaart, met vragen die een school(bestuur) kunnen helpen om te beoordelen of het in problemen kan komen.

### *Transitieatlas*

De meeste schoolbesturen weten hoe het leerlingaantal op hun school of scholen zich zal ontwikkelen. Dit is immers nodig voor de meerjarenplanning. Voor de toekomst van het onderwijsaanbod in de regio is het belangrijk te weten hoe de leerlingendaling er regiobreed uit ziet.

De Transitieatlas ([www.transitieatlas.nl](http://www.transitieatlas.nl)) is een geschikt dialooginstrument om gezamenlijk in een regio de mogelijke gevolgen van leerlingendaling zichtbaar te maken. Afhankelijk van gemaakte keuzes tonen de kaartbeelden verschillende scenario's. Aan de Transitieatlas kunnen alle bij het onderwijs betrokken stakeholders meedoen: ouders, leerkrachten, MR, dorpsraden, gemeenten en schoolbesturen. Daarmee is dit instrument ook geschikt om het bewustzijn van de gevolgen van leerlingendaling bij iedereen te vergroten.



## DEEL II: Het samenwerkingsproces

### 3. Het samenwerkingsproces

### 3.1 Inleiding

Een zorgvuldig samenwerkingsproces begint met het helder krijgen van het vraagstuk. Dit werd besproken in deel I van deze handreiking. In deel II, paragraaf 3.4, worden de volgende stappen toegelicht. Eerst wordt speciale aandacht besteed aan alle stakeholders bij het proces.

### 3.2 De stakeholders

Het initiatief voor samenwerken wordt geregeld genomen door schoolbestuurders, hoewel dit niet noodzakelijk is. Succesvolle samenwerking komt alleen tot stand door betrokkenheid van veel verschillende partijen. Het is verstandig de volgende partijen te betrekken bij het proces om te komen tot samenwerking:

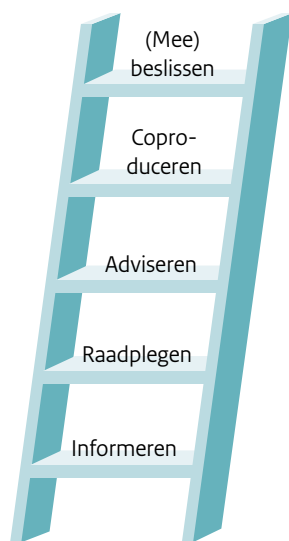
- **Schoolbesturen** zijn als eerste aan zet om zich te beraden op de toekomst van hun school/scholen en het onderwijs in de regio. Zij zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en een goede spreiding van een divers aanbod. Daarnaast zijn schoolbesturen werkgever en kan leerlingendaling gevolgen hebben voor hun personeel.
- **Ouders** zijn formeel al betrokken via de MR, maar in de praktijk is dit niet altijd voldoende. De samenwerking kan immers direct effect hebben op wat er in de klas gebeurt, op hoe het onderwijs eruit ziet, wie er voor de klas staat en de locatie van het onderwijs. Uiteindelijk bepalen ouders waar hun kinderen naar school gaan en beïnvloedt dit het aantal leerlingen op de scholen van de samenwerkende scholen en schoolbesturen. Dit werkt weer door op de bekostiging en de ruimtebehoeften van de school. Het is dus belangrijk te weten met welke keuzemotieven van ouders rekening moet worden gehouden.
- **De gemeente** moet voorzien in passende huisvesting en is verantwoordelijk voor het beleid en de planning van maatschappelijke voorzieningen in de breedte. Bij fusie in het primair onderwijs heeft de gemeente een adviserende rol over de fusie-effectrapportage. Voor wat betreft het verzelfstandigd openbaar onderwijs heeft de gemeente een extra rol. Indien een openbare school gesloten of vanwege een fusie opgeheven wordt, moet de gemeente in de gelegenheid worden gesteld om de instandhouding van de school desgewenst over te nemen. Daarnaast heeft de gemeente onder andere overheersende invloed op de samenstelling van het schoolbestuur of de raad van toezicht in het verzelfstandigd openbaar onderwijs. De gemeenteraad benoemt ten minste de helft van de leden van het bestuur of de Raad van Toezicht zonder bindende voordracht van de ouders of de medezeggenschapsraad. Tot slot kunnen wethouders onderwijs een actieve rol spelen bij het creëren van samenwerking, bijvoorbeeld door op te treden als aanjager of (informeel) procesbegeleider bij samenwerking.
- **De toezichthouders.** Bij een aantal vormen van samenwerking is de instemming van de interne toezichthouder (raad van toezicht) noodzakelijk. De externe toezichthouder (de Inspectie van het Onderwijs) kan vooraf duidelijkheid bieden over (wettelijke) kaders.

### Tips

- Begin vroeg met het betrekken van de verschillende partijen bij het in kaart brengen van het vraagstuk. Wellicht wilt u stakeholders pas betrekken als er duidelijkheid is, maar dat is een valkuil. Wacht niet te lang en stel niet uit. Ook bij de analyse van het vraagstuk, als het resultaat nog onduidelijk is, is betrokkenheid van stakeholders relevant.
- Iedere stakeholder kan initiatief nemen en gesprekken initiëren over de consequenties van leerlingendaling. Het initiatief is niet voorbehouden aan bestuurders of de gemeente.



- **De medezeggenschapsraad (MR)** heeft adviesbevoegdheid als een duurzame samenwerking wordt aangegaan of verbroken, maar kan ook ongevraagd advies geven. Bij een fusie heeft de medezeggenschapsraad instemmingsbevoegdheid. Op [www.infowms.nl](http://www.infowms.nl) is informatie te vinden over de inrichting van de MR. De MR kan ook de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR) zijn als het gaat om bovenschoolse zaken.
- **Het personeel** is formeel al betrokken via de MR, maar in de praktijk is dit niet altijd voldoende. Het is belangrijk om personeel van meet af aan ‘mee te nemen’. Het personeel heeft kennis en ervaring die belangrijk kan zijn bij de analyse van de opgave en (het opzetten van) de samenwerking. Ook kunnen er consequenties zijn voor de contractvorm of de werkafspraken. Zonder het commitment van personeel is vergaande samenwerking niet haalbaar.
- **Het ministerie van OCW** heeft een team van accountmanagers die in het land actief zijn. Zij helpen scholen en besturen bij allerlei vragen over (de gevolgen van) leerlingendaling en kennen de wet- en regelgeving. Daarnaast staan zij open voor reacties uit het veld op bestaande wetten en regels die goede oplossingen mogelijk maken of juist in de weg staan. Op [www.leerlingendaling.nl](http://www.leerlingendaling.nl) kunt u de contactgegevens vinden van de accountmanagers.



Figuur 2. Ladder van betrokkenheid

### 3.3 Ladder van betrokkenheid

Bij het ontwikkelen van samenwerking zijn meerdere stakeholders betrokken (zie paragraaf 3.2). De ladder van betrokkenheid (figuur 2) geeft alle stakeholders inzicht in de mogelijke niveaus waarop zij betrokken kunnen worden en/of op welk niveau zij andere stakeholders kunnen betrekken. De ladder laat ook zien dat betrokkenheid niet automatisch betekent dat de stakeholder formeel inspraak heeft. Stakeholders kunnen ook betrokken worden omdat hun mening belangrijk is.

In sommige gevallen is de betrokkenheid van partijen wettelijk bepaald, zoals die van de MR bij een fusie. Het is goed als schoolbesturen in kaart brengen waar elke stakeholder zich op de ladder bevindt en wat dat betekent voor het proces.

De ladder van betrokkenheid kan per stap in het samenwerkingsproces verschillen (zie paragraaf 3.4 voor de verschillende stappen). Bij complexere samenwerkingen is het raadzaam om dat verschil tijdens de stappen expliciet met de stakeholders te bespreken.

#### Informeren

Op het onderste niveau van de ladder staat informeren. Sommige stakeholders moeten geïnformeerd worden, maar er is geen behoefte of noodzaak hun mening of input op te halen. Informeren kan gebeuren met nieuwsbrieven, een website of tijdens bijeenkomsten.

### Raadplegen

Het tweede niveau van de ladder is raadplegen. In dit geval is informeren onvoldoende, want de mening van de stakeholder doet ertoe. Een schoolbestuur hoeft deze mening of inbreng niet over te nemen, maar deze kan wel worden verwerkt in de samenwerkingsplannen.

### Adviseren

Het derde niveau van de ladder is adviseren. In sommige samenwerkingsvormen hebben stakeholders formeel een adviserende rol. Ook in situaties waarin deze adviserende rol niet noodzakelijk is, kan het toch waardevol zijn om een stakeholder deze rol te geven. Een (school)bestuur hoeft het advies niet over te nemen, maar stakeholders verwachten wel een toelichting waarom van een advies wordt afgeweken.

### Coproduceren

Het vierde niveau van de ladder is coproduceren. Op dit niveau vraagt het (school)bestuur aan een stakeholder om een actieve bijdrage te leveren. Het (school)bestuur gaat met deze stakeholder in gesprek en mogelijk gaan zij gezamenlijk aan het werk.

### Meebeslissen

Het vijfde niveau is (mee)beslissen. Op dit niveau kan het (school)bestuur wel zelfstandig een besluit nemen, maar zijn er andere stakeholders die meebeslissen dan wel moeten instemmen met een besluit van het (school)bestuur. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de toezichthouders en de fusietoets bij een fusie.

## 3.4 De stappen in het samenwerkingsproces

Er zijn zes processtappen bij samenwerken te onderscheiden, te weten:

1. definiëren van het vraagstuk;
2. verkennen met mogelijke samenwerkingspartner(s);
3. vormgeven van de samenwerking;
4. besluitvormen;
5. implementeren;
6. uitvoeren, evalueren, vernieuwen en waar nodig verder vormgeven.

### Tips

- Neem de tijd om over de ladder van betrokkenheid na te denken. Vergeeten om stakeholders te betrekken of hen betrekken met een verkeerde rol of boodschap kan later in het proces leiden tot (onverwachte) vertraging.
- Alle stakeholders dienen over hun eigen plek op de ladder na te denken en ook over welke plek zij willen hebben.
- Om geen verkeerde verwachtingen te wekken, is het verstandig om posities onderling goed duidelijk te hebben. Er zal irritatie ontstaan als bijvoorbeeld een stakeholder vindt dat hij mee mag beslissen terwijl een school(bestuur) hem alleen als adviseur ziet.



Figuur 3. Stappen in het samenwerkingsproces

### Stap 1. Definiëren van het vraagstuk

De eerste stap begint bij de eigen organisatie. Wat is het vraagstuk precies? En wat is de visie daarop? Deze stap kan door iedereen worden gestart: het bestuur, de ouders, de MR, etc. Stap 1 kan ook beginnen door gesprekken met andere schoolbesturen uit de regio. In dat geval is het beter te starten met het definiëren van het eigen vraagstuk en de verleiding te weerstaan om te starten met gesprekken over samenwerken. In deel I van deze handreiking staat een aantal vragen en werkwijzen die kunnen helpen om het vraagstuk te definiëren.

In stap 1 is het betrekken van stakeholders al van belang. Hoe kijken stakeholders aan tegen leerlingendaling? Wat is hun opvatting over de mogelijke consequenties? Ouders, MR-leden en overheden zijn relevante partijen om het vraagstuk mee aan te scherpen (zie ook paragraaf 3.2).

Deze eerste stap is meteen een belangrijke stap. Het vraagstuk wordt in kaart gebracht en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Daaruit zullen aanwijzingen komen of het (school)bestuur het vraagstuk alleen kan oplossen of niet. In het laatste geval worden de volgende stappen in deze handreiking relevant. Het is belangrijk om te weten uit welke knelpunten het vraagstuk bestaat, omdat deze van invloed zijn op de keuze voor de samenwerkingsvorm. Zo kan een shared service center (SSC) een goede oplossing zijn voor problemen met de kwaliteit van de ondersteuning, en een contractuele samenwerking een goede oplossing voor het vervangen van leerkrachten (zie ook deel III van deze handreiking).

De resultaten van stap 1 zijn daarmee een leidraad voor de volgende stappen. Door de resultaten van de verkenning van het vraagstuk schriftelijk vast te leggen, kan er op een later moment op worden teruggegrepen. Stap 1 kan zo houvast bieden bij het bepalen of de richtingen en oplossingen die zich in volgende stappen aandienen, nog steeds aansluiten op het met elkaar vastgestelde vraagstuk.

“In verschillende kleine kernen met soms toch twee tot drie scholen heeft onze stichting nevenvestigingen of dislocaties. Dat kost ongelooflijk veel geld. De leerlingendaling noodzaakt daar goed over na te denken.”

- Hans de Roode, bestuurder Sopora

“Verschillende stichtingen in onze regio liepen tegen hetzelfde probleem aan: het vervangen van leraren kost veel tijd en is altijd ad hoc. Oproepkrachten werden vaak meerdere malen op dezelfde avond benaderd om een leerkracht waar te nemen. Dat moet slimmer en efficiënter kunnen als we samenwerken, dachten we.”

- Paul Jetten, directeur facilitair bedrijf Optimus

*Stap 2. Verkennen met mogelijke samenwerkingspartner(s)*

Als het vraagstuk bekend is en er aanwijzingen zijn dat samenwerking een (deel van de) oplossing kan zijn, kan contact worden gelegd met besturen en scholen waarmee wellicht kan worden samengewerkt. Het doel van deze stap is om te bepalen met wie de volgende gesprekken gevoerd gaan worden. Stap 2 vormt daarmee een schakel in het samenwerkingsproces. Waar stap 1 vooral een analyse is van de eigen situatie en context, is dit een eerste verkenning van de samenwerkingspartner. In deze stap wordt daarmee een basis gelegd voor de volgende stappen in het samenwerkingsproces.

In deze stap kunnen we drie substappen onderscheiden. Stap 2a is een stakeholderanalyse. Dit is een middel om te onderzoeken wat mogelijke interessante samenwerkingspartners zijn. Welke partijen zijn relevant voor het oplossen van het vraagstuk? Met wie hebben wij in het verleden goed samengewerkt? Welke partijen hebben onze voorkeur en waarom? Een stakeholderanalyse kan op verschillende manieren vormgegeven worden. Het resultaat van de analyse is een overzicht van mogelijke samenwerkingspartners met een inschatting van de 'fit' per partij: met wie is naar verwachting een goede samenwerking mogelijk? Op basis van de stakeholderanalyse kan een keuze gemaakt worden met welke stakeholders verder gesproken wordt.

Stap 2b is het creëren van een gezamenlijk beeld van het vraagstuk. Na de stakeholderanalyse gaat het (school)bestuur met één of meer andere organisaties in gesprek. Die gesprekken hebben als belangrijkste doel om met elkaar het gezamenlijk gedeelde vraagstuk scherp te krijgen. Als inhoudelijke leidraad voor de gesprekken kan gebruik gemaakt worden van de vijf strategische vragen die in hoofdstuk twee zijn geïntroduceerd. Daarmee is deze stap deels een herhaling van stap 1. Het verschil is dat in deze stap de vragen gezamenlijk doorlopen worden. Hiermee wordt het een gedeeld vraagstuk. De kans is overigens groot dat het gezamenlijke vraagstuk niet hetzelfde is als het vraagstuk dat in stap 1 is geformuleerd. Zo kan het nodig blijken om het vraagstuk te verbreden, omdat het daarmee interessant wordt voor andere organisatie(s) om samen te werken.

Overigens is het ook goed mogelijk dat de mogelijke samenwerkingspartner geen probleem heeft. Soms moeten twee partners, waarvan één een probleem heeft, samenwerken in het belang van onderwijs in de regio. In dat geval is deze stap een verkenning hoe organisaties elkaar kunnen helpen en versterken.

*“We zijn met vijf stichtingen gaan praten over samenwerking. Zij waren in de regio de logische partners. We wisten dat als we iets met elkaar willen, we het wel eens moeten worden over een gezamenlijke visie en missie. Daarom hebben wij als bestuurders elkaar een jaar lang elke maand ontmoet om een thema te bespreken, zoals identiteit of onderwijskwaliteit. Uiteindelijk zijn we met vier stichtingen, maar met één visie waarmee we naar buiten toe konden, verder gegaan.”*

*- Hans de Roode, bestuurder Sopora*

*“Aanvankelijk leek het logisch om te fuseren met een ander bestuur uit onze regio. Bij de verkenning kwamen twee problemen aan de orde. In sommige gemeenten zouden we tot een marktaandeel komen van honderd procent en dat staat de fusietoets niet toe. Daarnaast bleek identiteit een belemmering. Daarom zijn we uiteindelijk het fusieproces ingegaan met onze huidige partner.”*

*- Sake Saakstra, bestuurder Comperio*

Een nevendoeel bij de verkenning is het verdiepen van persoonlijke relaties tussen de organisaties. Er wordt hier een vertrouwensbasis gelegd. Dit zal later helpen moeilijke situaties en problemen te overwinnen. Een belangrijke vraag tijdens deze verkenning is dus ook of organisaties er vertrouwen in hebben dat zij met elkaar kunnen samenwerken en tot een gezamenlijke oplossing kunnen komen.

### Tip

U kunt het samenwerkingsproces laten begeleiden door een procesbegeleider. Hij bewaakt het proces, de samenhang tussen alle activiteiten en de voortgang en let erop dat belangrijke onderwerpen worden besproken. Een procesbegeleider kan een externe partij zijn, maar bijvoorbeeld ook een medewerker uit de eigen organisatie of een wethouder.

Stap 2c is het onderzoeken en bepalen van de gewenste samenwerkingsvorm. Op basis van het gezamenlijk gedefinieerde vraagstuk worden de uitgangspunten voor de oplossing gedefinieerd. Met andere woorden: er wordt bepaald aan welke eisen en wensen een samenwerking moet voldoen. De potentiële samenwerkingspartners onderzoeken welke samenwerkingsvormen geschikt kunnen zijn, gegeven het vraagstuk dat zij samen hebben gedefinieerd (zie deel III van deze handreiking voor een overzicht van mogelijke samenwerkingsvormen). Aan de hand van de geformuleerde eisen en wensen kunnen de mogelijke samenwerkingsvormen met elkaar worden vergeleken. Op basis hiervan wordt een samenwerkingsvorm gekozen. In stap 3 werken de partijen de gekozen samenwerkingsvorm uit.

In stap twee informeert een (school)bestuur de stakeholders niet alleen over de ideeën en plannen, het is ook belangrijk om ze te raadplegen. Wat is de mening van ouders en personeel over mogelijke samenwerkingen? Wat zijn voor hun aandachtspunten? En als het gaat om overheden: wat zijn belangrijke randvoorwaarden?

Aan het eind van deze stap heeft een school(bestuur) in beeld:

- Met wie gaan we samenwerken?
- Welke mogelijke samenwerkingsvormen passen bij ons gezamenlijke probleem en wat zijn de voor- en nadelen van deze vormen?
- Wat zijn de opvattingen van relevante stakeholders over samenwerken?
- Hoe ziet de gewenste samenwerkingsvorm eruit?

### Stap 3. Vormgeven van de samenwerking

In stap 3 krijgt de samenwerking vorm en inhoud. De gewenste vorm van samenwerken bepaalt hoe deze stap er precies uitziet. Bij een SSC worden diensten geleverd door het SSC aan een school(bestuur) en daardoor wordt btw bijvoorbeeld een belangrijker onderwerp dan bij een fusie. Bij een contractuele samenwerking rondom inkoop, zullen de consequenties van de samenwerking voor het personeel gering zijn en dus minder aandacht vragen.

In de praktijkvoorbeelden zien we dat in deze stap het personeel een prominente rol krijgt. Soms worden werkgroepen gestart waarin het personeel onder begeleiding

*“Er zijn vijf werkgroepen samengesteld met daarin diverse personeelsleden (ondersteunend, onderwijzend, directie) van de betrokken besturen. In deze werkgroepen is men de samenwerking gaan vormgeven door bestaande processen te harmoniseren. Daarbij waren de werkgroepen een goed podium om elkaars kwaliteiten te leren kennen en te benutten.”*

*- Jan Smid, procesbegeleider*

van een bestuurder in gesprek gaat over de invulling van onderwerpen als financiën, personeelszaken of onderwijskwaliteit. Deze samenwerking in werkgroepen beoogt te leiden tot wederzijds begrip en betere onderlinge relaties. Ze zijn daarnaast een bron van inhoudelijke verdieping en aanscherping.

Het eindresultaat van deze stap is een uitgewerkt plan of voorstel voor de samenwerking inclusief een gedetailleerdere uitwerking van de gekozen samenwerkingsvorm.

#### Stap 4. *Inspraak en besluitvorming*

Stap 4 is de (formele) besluitvorming. Hoe dit precies verloopt, verschilt per samenwerkingsvorm. Zo kent een fusie een aantal duidelijke stappen en wettelijke eisen als het gaat om inspraak en besluitvorming.

Besluitvorming over samenwerking is complex. In alle betrokken organisaties moet namelijk het besluit worden genomen of er samengewerkt gaat worden. Het kan gebeuren dat in de ene organisatie de toezichthouder andere aanvullende eisen of wensen heeft dan in de andere. De samenwerkende partijen moeten daar begrip voor hebben en elkaar ruimte bieden om recht te doen aan de eisen en wensen van de eigen toezichthouders.

#### Stap 5. *Implementeren*

Bij groen licht kan worden begonnen met stap 5, de implementatie van de samenwerking. Implementatie is bijvoorbeeld een verhuizing naar een nieuw pand of de integratie van ICT-systemen. Hoeveel tijd stap 5 kost, hangt af van de vorm van samenwerking. Bij een fusie duurt de implementatie over het algemeen langer dan bij een contractuele samenwerking.

#### Stap 6. *Uitvoeren, evalueren, vernieuwen en desgewenst terug naar stap 3*

Als de samenwerking eenmaal een feit is, gaan de organisaties met elkaar aan de slag. Er zullen in deze stap altijd zaken naar boven komen die van tevoren niet zijn bedacht. Dat betekent dat bij stap 6 een goede regie nodig is. In tussentijdse evaluaties kunnen afspraken worden aangescherpt, zodat ze beter passen bij de nieuwe situatie. De vernieuwingen kunnen zo groot zijn dat het noodzakelijk is om terug te gaan naar stap 3: aanpassen dan wel opnieuw vormgeven, daarna implementeren en tot slot uitvoeren.

*“Bij vergaande samenwerking, in ons geval een fusie, hebben veel partijen inspraak of is zelfs instemming nodig. Het betrekken van deze partijen begint niet pas als ze formeel inspraak hebben. Wij hebben alle belangrijke partijen van meet af aan betrokken: GMR, MR’s, gemeenteraden, raden van toezicht, wethouders, personeel en het ministerie. Het werkt niet als partijen voor verrassingen of voldongen feiten komen te staan. Zonder draagvlak lukt het niet.”*

- Hans de Roode, bestuurder Sopora

*“Toen we er als bestuurders uit waren, hebben we zo snel mogelijk andere stakeholders betrokken, ook met het oog op inspraak en instemming. Steeds was onze boodschap: ‘de stip op de horizon staat vast, maar de precieze invulling is niet duidelijk. Daar hebben we jullie input voor nodig’. Door ieders inbreng serieus te nemen en die te verwerken in het eindresultaat, viel de weerstand bij de besluitvorming mee.”*

- Sake Saakstra, bestuurder Comperio

Samenwerkingspartners doen er goed aan om vooraf afspraken te maken over hoe zij met elkaar de samenwerking evalueren. Hoe vaak en met welke criteria wordt de samenwerking geëvalueerd? Samenwerken is niet eenvoudig en leidt regelmatig tot gedoe. Door periodiek te evalueren en de samenwerking te bespreken kunnen problemen worden voorkomen.

*“We blijven onze samenwerking verder ontwikkelen. We zijn begonnen met samenwerkingscontracten, maar zijn nu een coöperatie aan het oprichten. De coöperatie heeft voor ons en de fase waarin we zitten een aantal voordelen. Daarnaast denken we na over scholing van de vervangers in de pool. Daar moeten we echter mee oppassen, want dat kost ook geld. Dus moeten we regels opstellen over hoe we hiermee omgaan.”*

*- Paul Jetten, directeur facilitair bedrijf Optimus*



## DEEL III: Samenwerkingsvormen

### 4. Vier samenwerkingsvormen



## 4.1 Inleiding

Een belangrijke vraag bij samenwerking is: hoe gaan we het organiseren? Er zijn veel verschillende manieren van samenwerken bij leerlingendaling mogelijk. In dit hoofdstuk worden vier samenwerkingsvormen geïntroduceerd en kort toegelicht. De hierop volgende hoofdstukken behandelen iedere vorm in meer detail.

## 4.2 Introductie samenwerkingsvormen

In het primair onderwijs wordt op veel verschillende manieren samengewerkt om met de gevolgen van leerlingendaling om te gaan. In deze handreiking zijn diverse manieren van samenwerken gebundeld tot vier (basis)vormen, te weten: a) contractuele samenwerking, b) een SSC, c) een koepel of personele unie en d) een fusie.

### *Contractuele samenwerking*

Bij een contractuele samenwerking is een contract de basis van de samenwerking. Voorbeelden van contractuele samenwerking zijn twee of meer scholen die hun huisvesting (zie het voorbeeld in Haastrecht in hoofdstuk 5), bedrijfsvoering en facilitaire voorzieningen delen en schoolbesturen die gezamenlijk een aanbesteding uitvoeren.

Een ander voorbeeld van een contractuele samenwerking is de samenwerkingsovereenkomst (tussen twee of meer besturen in een aangrenzend gebied), zoals beschreven in artikel 157 van de Wet op het primair onderwijs (Wpo). De samenwerkingsovereenkomst is een manier om een school in stand te houden via toepassing van de gemiddelde schoolgrootte. De overeenkomst geldt voor tenminste 10 jaar. Op [www.leerlingendaling.nl](http://www.leerlingendaling.nl) staat meer informatie hierover.

### *Shared service center*

De tweede vorm is het SSC. Vaak wordt een SSC opgericht voor één of meer ondersteunende diensten. In het voorbeeld in Alphen aan den Rijn werd de hele bedrijfsvoering in het SSC ondergebracht (zie hoofdstuk 6).

Een SSC kan extern worden belegd bij een andere organisatie, maar schoolbesturen kunnen ook een gezamenlijk servicebureau oprichten. Een derde mogelijkheid is dat één van de samenwerkingspartners het SSC uitvoert. Bij een SSC zullen schoolbesturen relatief veel beslissingen moeten afstemmen. Vaak wordt deze vorm van samenwerken voor een langere termijn afgesloten.

### *Koepel of personele unie*

De derde vorm van samenwerken is samenwerking in een koepel of personele unie. De naam koepel wordt gebruikt voor drie juridische vormen: de federatie (zoals het voorbeeld in Genemuiden en omgeving, zie hoofdstuk 7), de coöperatie en de holding. Deze juridische vormen zijn redelijk vergelijkbaar: er wordt een nieuwe juridische eenheid gecreëerd waarin taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn belegd. De uitzondering is de personele unie, waarbij een of meerdere bestuurders samen verantwoordelijk zijn voor twee stichtingen.

Nog meer dan in een SSC worden besluiten in een koepel of een personele unie gezamenlijk genomen of afgestemd. Een besluit van het ene bestuur kan namelijk consequenties hebben voor het andere. Deze vorm van samenwerken is relatief moeilijk te beëindigen en wordt dan ook vaak aangegaan voor langere termijn.

### *Fusie*

De vierde vorm van samenwerken is de fusie. Dit kan een bestuurlijke fusie zijn (zoals het voorbeeld in Wolvega, zie hoofdstuk 8) of een scholenfusie (zoals het voorbeeld in Alphen aan den Rijn, zie hoofdstuk 8). Een fusie is de meest verregaande vorm van samenwerken.

## 4.3 Algemene aandachtspunten bij de samenwerkingsvormen

### *'Split loyalty'*

Bij samenwerking moeten samenwerkingspartners gezamenlijke beslissingen nemen. Schoolbesturen zullen met elkaar moeten afstemmen hoe zij de samenwerking vormgeven, bijvoorbeeld welke kwaliteitseisen zij stellen aan de gezamenlijke bedrijfsvoering.

Het nemen van gezamenlijke besluiten is niet eenvoudig en leidt tot een zogenaamde split loyalty. Aan de ene kant willen samenwerkingspartners besluiten nemen die de samenwerking ten goede komen. Aan de andere kant is iedere samenwerkingspartner verantwoordelijk voor de eigen organisatie en blijft hij individueel aanspreekbaar op de gezamenlijk beslissingen die genomen zijn. Het is een uitdaging voor de samenwerkingspartners om besluiten te nemen die goed zijn voor de samenwerking én voor de eigen organisatie.

### *Zo licht mogelijk organiseren*

De samenwerkingsvorm is nooit een doel op zich. De vorm moet de samenwerking faciliteren. In het algemeen is het verstandig om samenwerkingen zo licht mogelijk te organiseren, passend bij de opgave. Samenwerkingspartners leren elkaar meestal pas echt goed kennen als ze met elkaar aan de slag zijn. Een bepaalde mate aan flexibiliteit in de onderlinge afspraken creëert ruimte voor de partners om gaandeweg hun afspraken aan te scherpen en/of aan te vullen, zodat de afspraken optimaal aansluiten bij de werkwijze. Bij een contractuele samenwerking is deze ruimte in het algemeen groter dan bij bijvoorbeeld een holding.

## 5. Contractuele samenwerking

## 5.1 Omschrijving

De contractuele samenwerking is een flexibele vorm van samenwerking. Twee of meer besturen of scholen stellen een overeenkomst op waarin zij gezamenlijke afspraken vastleggen. Een voorbeeld is het gezamenlijke gebruik van een gebouw. In de overeenkomst staan dan de rechten en plichten van de samenwerkingspartners. Een ander voorbeeld is de gezamenlijke inkoop van materialen en hulpmiddelen. Gezamenlijke inkoop kan tot tijdswinst leiden doordat de besturen of scholen samen het inkoopproces uitvoeren. Een ander mogelijk voordeel is schaalgrootte bij inkoop, waardoor mogelijk hogere kortingen bedongen kunnen worden bij leveranciers.

Een contractuele samenwerking is relatief eenvoudig en kan voordelig zijn. Het is een goede manier van samenwerken voor organisaties die elkaar nog niet zo goed kennen. Ook als de samenwerking relatief beperkt is, is het een verstandige keuze.

Een contractuele samenwerking kan in veel verschillende situaties worden ingezet. Er zijn weinig eisen aan de inhoud of de vorm. Dit geeft de mogelijkheid om de afspraken passend te maken op de gedeelde probleemstelling.

## 5.2 Tips en aandachtspunten

### *Niet lichtzinnig*

Stel vooraf vragen als: willen we dit echt wel? Wat is het precieze doel van de samenwerking? Wat geef ik op? Wat is het effect op onze identiteit? Wat kan ik zelf en wat niet? Een contractuele samenwerking brengt ook een risico met zich mee. Een contract maken is relatief eenvoudig. Dit kan ervoor zorgen dat er vooraf onvoldoende wordt nagedacht over de gevolgen van de samenwerking. Het resultaat is dan een samenwerking die niet voldoet aan de verwachtingen en kan leiden tot misverstanden.

### *Uit elkaar gaan*

Het is verstandig om in het contract afspraken te maken over de manier waarop het contract ontbonden kan worden. In een contract kunnen lichtere en zwaardere afspraken worden opgenomen ten aanzien van de ontbinding van het contract. Wat is de precieze verplichting die we met elkaar aangaan? Wie kan het initiatief nemen voor ontbinding en wat zijn redenen om uit elkaar te gaan? Maar ook: hoe ga je uit elkaar? En in het geval van gezamenlijke huisvesting: wat betekent het als samenwerkingspartners het contract opzeggen en hoe gaan zij om met het gebouw? In dit laatste geval speelt natuurlijk ook de gemeente een rol.



### **Praktijkvoorbeeld: drie scholen, één gebouw**

In Haastrecht zijn drie basisscholen in één gebouw gehuisvest. De scholen hebben verschillende denominaties en besturen. De Vlisterstroom is een openbare basisschool, De Morgenster is een open protestants-christelijke basisschool en St. Catharina heeft een rooms-katholieke identiteit.

Het delen van een schoolgebouw heeft voor- en nadelen, zegt Arjen van Duijvenbouden, bestuurder van De Vier Windstreken, waar De Morgenster onder valt. “Een groot voordeel is dat er gemakkelijker synergie ontstaat: de drempel is laag om op de werkvloer samen te werken. En de scholen kunnen ook facilitaire zaken samen regelen, zoals het delen van een kopieermachine. Dat leidt tot snelle kostenbesparingen.”

Toch zitten er ook nadelen aan het delen van een schoolgebouw. Van Duijvenbouden: “De bouw en het draaiende houden van de verschillende scholen is niet altijd energiebewust: er zijn vaak grote ruimtes en de deuren staan veel open. Daarnaast kan er veel tijd gaan zitten in overleg over beheer en exploitatie. Ook wordt vaak een (extra) commissie in het leven geroepen om toe te zien op het beheer van het schoolgebouw. En doorgaans is er een contract waarin zaken over beheer en exploitatie worden geregeld.”

Van Duijvenbouden ziet deze synergie op de werkvloer als een mogelijke eerste stap naar scholenfusie. Een fusie hoeft echter niet het logisch vervolg te zijn op het delen van een gezamenlijk gebouw. De scholen kunnen ook zelfstandig blijven en toch intensief samenwerken.

Meer informatie over en ondersteuning bij het delen van huisvesting vindt u op [www.ruimte-ok.nl](http://www.ruimte-ok.nl)

## 6. Shared service center (SSC)

## 6.1 Omschrijving

Een SSC is een team, afdeling of organisatie waarin gezamenlijke activiteiten worden ondergebracht. In het onderwijs wordt deze vorm van samenwerken vooral ingezet voor ondersteunende diensten.

Een SSC kan op verschillende manieren worden ingericht. Zo kan een school(bestuur) diensten afnemen van een ander school(bestuur). Twee of meer school(besturen) kunnen ook besluiten om een nieuwe, zelfstandige organisatie op te richten. Dit laatste is het geval bij het praktijkvoorbeeld dat in dit hoofdstuk wordt beschreven.

Redenen om samen te werken in een SSC zijn het verhogen van kwaliteit en het verkleinen van kwetsbaarheid. Als gevolg van leerlingendaling kan individuele ondersteuning onder druk komen te staan en is er voor iedere functie misschien maar één medewerker binnen de eigen organisatie. Als deze medewerker ergens anders gaat werken, ziek wordt of op vakantie gaat, kan deze functie letterlijk wegvallen, waarmee potentieel kennis verloren gaat. Samenwerking leidt tot schaalvergroting, waardoor mogelijk meerdere medewerkers op een functie kunnen worden aangenomen. Dit kan de kwetsbaarheid verlagen.

Het samenvoegen van taken in een SSC kan kosten verlagen. Niet-samenwerkende school(besturen) moeten vaker specialistische functies inhuren, omdat er te weinig werk is om iemand (in deeltijd) aan te nemen. Deze inhuur is vaak duurder dan personeel dat in dienst is en het is moeilijk om continuïteit te borgen. Door samenwerking is er meer ruimte voor arbeidsovereenkomsten voor langere periode.

Een SSC is juridisch geen aparte vorm. De samenwerking kan contractueel of in een coöperatie worden vormgegeven.

Schoolbesturen kunnen ook een dienstverleningsovereenkomst afsluiten met een SSC. Daarin wordt de gewenste kwaliteit van de dienstverlening en de werkwijze vastgelegd. Zo'n overeenkomst kan onduidelijkheden voorkomen en zorgt ervoor dat leverancier en klant weten wat ze van elkaar kunnen verwachten.

## 6.2 Tips en aandachtspunten

### Btw

Scholen of besturen die samenwerken voor ondersteunende taken, leveren elkaar diensten. In de regel dient daar btw over betaald te worden. Sinds maart 2016 is de vrijstelling voor btw echter verruimd. Als de samenwerking op ondersteunende diensten aan een aantal voorwaarden voldoet dan hoeft geen btw te worden betaald (klik hier voor meer informatie).

Als scholen gebruik willen maken van de vrijstelling van btw, is het belangrijk advies van een expert in te winnen omdat hier voorwaarden aan zijn verbonden.

### *Financiën*

Hoe worden de kosten verdeeld? Dit is een belangrijke vraag bij een SSC. Worden kosten doorberekend op basis van feitelijk gebruik? Of is de omvang van de school in aantal leerlingen of aantal leerkrachten bepalend? De manier waarop de kosten worden doorberekend kan consequenties hebben voor het al dan niet heffen van btw (zie voorgaande alinea).

### *Betrekken van personeel*

In veel gevallen heeft het opzetten van een SSC gevolgen voor het ondersteunende personeel en ook voor leerkrachten. Betrek het personeel daarom vroeg en geef hun een belangrijke rol. Alleen informeren is onvoldoende en kan leiden tot weerstand.

### *Kwaliteit van de dienstverlening*

Bij het opzetten van een SSC ontstaat een klant-leverancierrelatie. Er komt bijna altijd een grotere gevoelde afstand tussen de afnemers van een dienst en de leverancier. Personeel van een school had bijvoorbeeld eerst met één personeelsmedewerker te maken die bij de eigen organisatie werkte. Is er een SSC, dan adviseert diezelfde personeelsmedewerker ook het personeel van een andere school. Misschien heeft hij of zij dan minder tijd en kan een leerkracht minder makkelijk 'even' langslopen voor een vraag. Hoe gaat iedereen hiermee om? En wat zijn de afspraken?

## **Praktijkvoorbeeld: vier besturen, één servicebureau**

In Alphen aan den Rijn e.o. zijn vier schoolbesturen één servicebureau gestart. Het gaat om de besturen Stichting Katholiek Basisonderwijs Alphen aan den Rijn, Sopora, De Veenplas en De Woudse Venen. Het servicebureau zal de besturen o.a. ondersteunen op financiën, administratie, personeel en beheer.

Jan Smid, zelfstandig adviseur, begeleidde de ideevorming ervan. "Elk bestuur heeft zo'n drie- tot vierduizend leerlingen. De komende jaren zal het aantal leerlingen dalen met ongeveer tien procent. De vraag rees hoe je als kleinere organisatie toch op het gebied van de ondersteunende processen kwaliteit kunt bieden. De oplossing werd een gezamenlijk servicebureau. Met name de huidige, ondersteunende medewerkers van de vier besturen gaan het servicebureau vormen op één locatie. De vier bestuurders zijn samen verantwoordelijk".



## **Praktijkvoorbeeld: dertien besturen, één lerarenpool**

In Noord-Brabant, het noorden van Limburg en het zuiden van Gelderland hadden verschillende stichtingen hetzelfde probleem: het vervangen van leerkrachten kostte veel tijd, was altijd ad hoc en omdat ze in dezelfde regio opereren, visten ze in ongeveer dezelfde pool aan invalkrachten. Dat moet slimmer en efficiënter kunnen, bedachten zij in 2005. Het primaire doel was het organiseren van vervangingen waarbij de schooldirecties zoveel mogelijk worden ontlast zodat zij zich kunnen richten op hun primaire taak: het borgen van de onderwijskwaliteit.

Er is nu een samenwerking waarbij vervanging vanuit één centrale plek wordt geregeld, namelijk het Centrum Personeelsvoorziening Ingenium. Paul Jetten is directeur van het centrum: “Nu is de totale pool groter en hoeven individuele besturen niet meer zelf te zoeken. Bovendien worden alle vervangers in de regio maar één keer gebeld.”

De samenwerking bestaat inmiddels ruim tien jaar. Jetten: “Mede door de leerlingendaling is de bereidheid tot samenwerken verder toegenomen. Er nemen nu al dertien besturen en 160 scholen deel aan de vervangingspool, die nu driehonderd oproepkrachten bevat.”

De vervangingspool is een centrale dienst voor de dertien schoolbesturen. De samenwerking is gestart met een herenakkoord. De dertien besturen willen nu samen een coöperatie oprichten waarin via statuten de zeggenschap van de aangesloten schoolbesturen kan worden geborgd.



## 7. Koepel of personele unie

## 7.1 Omschrijving

In sommige gevallen is de gewenste samenwerking tussen schoolbesturen zo intensief dat een overeenkomst of een servicebureau ontoereikend wordt geacht. Varianten van samenwerking die dan kunnen worden gekozen, zijn een koepel of een personele unie. Een koepel is een verzamelnaam voor vormen waarbij de deelnemende organisaties gezamenlijk een nieuwe rechtspersoon oprichten om de samenwerking vorm te geven. Voorbeelden van dit type samenwerkingsvormen zijn een holding, een federatie en een coöperatie.

Bij een personele unie is er geen sprake van een formeel-juridische verankering van de samenwerking door het oprichten van een centrale juridische entiteit. Bij deze vorm bestaat de verbinding doordat de deelnemende organisaties worden bestuurd door dezelfde personen. Het is ook mogelijk dat een combinatie van beide categorieën wordt opgericht.

In dit hoofdstuk worden de vier bovengenoemde vormen van samenwerken beschreven: de personele unie, de federatie, de coöperatie en de holding. Lees voor een uitgebreidere toelichting op deze vormen inclusief achtergronden het rapport 'Bestuurlijke constructen in het funderend onderwijs' (Ecorys, 2016), dat is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van OCW. Het rapport en een Kamerbrief over dit onderwerp, waarin de risico's van de samenwerkingsvormen centraal staan, zijn te vinden op [www.leerlingendaling.nl](http://www.leerlingendaling.nl).

### Personele unie

Van een personele unie is sprake als het bestuur van de ene organisatie (rechtspersoon) voornamelijk bestaat uit dezelfde personen als het bestuur van een andere organisatie. Juridisch is nog steeds sprake van afzonderlijke rechtspersonen, begrotingen en externe verantwoordingsstructuren. Een personele unie kan gedeeltelijk of volledig zijn en kan zich ook uitstrekken tot de leden van de Raad van Toezicht of het management.

Een personele unie betekent dus dat een bestuurder eenzelfde functie heeft in een ander bestuur of raad van toezicht. Dit is bijvoorbeeld het geval als iemand in het bestuur zit van twee stichtingen. Soms is het bestuur van twee stichtingen identiek. Dat heet een volledige personele unie. Bij een partiële personele unie is er gedeeltelijke overlap tussen de stichtingen, bijvoorbeeld doordat één van de stichtingen nog een tweede bestuurder heeft.

### Federatie, coöperatie en holding

Een federatie is een vorm van samenwerking tussen schoolbesturen in een nieuw op te richten rechtspersoon. De federatie kan een stichting of een vereniging zijn. Bij een federatie blijven in beginsel de afzonderlijke schoolbesturen autonoom. De federatie blijkt in de praktijk een goede manier voor (kleinere) schoolbesturen om de krachten te bundelen waar dat nodig of nuttig is, zonder hun autonomie en eigenheid te verliezen.

Een coöperatie is een bijzondere vorm van een federatieve vereniging. In de statuten van de coöperatie moet worden omschreven welke 'stoffelijke behoeften' (diensten of producten) de coöperatie levert aan haar leden. Ook bij een coöperatie blijven de deelnemende schoolbesturen in beginsel autonoom.

Bij een coöperatie heeft een schoolbestuur een dubbele rol: aan de ene kant is het schoolbestuur afnemer van een product of dienst. Aan de andere kant is het lid van de coöperatie. Doorgaans voelen leden meer eigenaarschap bij een coöperatie dan bij een federatie. Een coöperatie moet met een notariële akte worden opgericht.

Het is mogelijk om een federatie of coöperatie op te richten voor een samenwerking die zich concentreert op (een deel van) de bedrijfsvoering. Dat betekent dat het servicebureau zoals dat in hoofdstuk 6 is beschreven, ook kan worden vormgegeven als coöperatie of federatie. Dat is een verschil met de laatste samenwerkingsvorm die we bespreken, namelijk de holding.

Bij een holding wordt net als bij een federatie en een coöperatie een nieuwe entiteit opgericht die de samenwerking tussen twee of meer organisaties vormgeeft. Deze entiteit wordt vaak 'moederorganisatie' genoemd. In het bedrijfsleven wordt een holding gebruikt voor een samenwerkingsvorm waarin de moederorganisatie hiërarchisch boven de dochterorganisaties staat. Een schoolbestuur moet echter de volledige verantwoordelijkheid blijven nemen voor het invullen van zijn (wettelijke) taken en bevoegdheden. Een holding waarbij de deelnemende schoolbesturen ondergeschikt worden aan de moederorganisatie past daar niet bij. De holding heeft echter geen vaste juridische vorm, wat betekent dat een holding op veel verschillende manieren kan worden vormgegeven. Een holding kan bijvoorbeeld ook worden ingezet als samenwerkingsvorm waarbij de deelnemende schoolbesturen afspraken maken en vastleggen over gezamenlijk te voeren beleid.

## 7.2 Tips en aandachtspunten

### *Bestuur blijft verantwoordelijk*

Schoolbesturen moeten zich bewust zijn van hun (wettelijke) verantwoordelijkheden. Deze staan genoemd in de Wpo en volgen ook uit het rechtspersonenrecht. Zij kunnen geen afspraken maken of samenwerkingsvormen aangaan die afbreuk doen aan deze verantwoordelijkheden. Daarom is een samenwerkingsvorm waarbij de deelnemende onderwijsbesturen per definitie zijn gebonden aan besluiten van een koepelstichting niet mogelijk.

### *Onafhankelijk bestuur*

De onafhankelijkheid van een schoolbestuur zou in gevaar kunnen komen als een bestuurder tegelijkertijd bestuurder of toezichthouder is bij een andere onderwijsinstelling (via een personele unie).

Leerlingen, ouders, onderwijspersoneel en de overheid moeten er op kunnen vertrouwen dat een bestuurder handelt in het belang van zijn organisatie. Zij moeten er zeker van kunnen zijn dat het bestuur de benodigde bevoegdheden heeft om zijn wettelijke verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Wanneer een bestuurder verantwoordelijk is voor de aansturing van verschillende instellingen die op hetzelfde (onderwijs)terrein actief zijn, bestaat het risico van belangenverstrengeling. Een bestuurder moet zich steeds bewust zijn van dit risico en daar verstandig en transparant mee omgaan.

### *Transparantie*

Ook wanneer een bestuur zijn onafhankelijke positie goed waarborgt, kan de samenwerking met andere onderwijsbesturen voor verwarring of onduidelijkheid zorgen. Daarom moet iedereen binnen en buiten de organisatie weten welke samenwerkingen en verbindingen er zijn en wie welke (bestuurlijke) verantwoordelijkheid draagt.

### *Medezeggenschap en intern toezicht*

Leerkrachten, leerlingen en ouders moeten kunnen meedenken en -praten over het schoolbestuur. Het is daarom verplicht om een (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad (G)MR te hebben op schoolniveau en bestuursniveau, ook wanneer het bestuur via een van bovenstaande vormen samenwerkt met een ander bestuur en gebruik maakt van de mogelijkheid van bovenbestuurlijke MR. Ook het intern toezicht kan niet worden vervangen door een toezichthoudend orgaan op het niveau van de samenwerkingsvorm.

### *Toezichthoudende rol van de gemeente bij openbaar onderwijs*

Bestuurders van een stichting voor openbaar onderwijs moeten erop letten dat de gemeente haar wettelijke verantwoordelijkheden behoudt wanneer zij een samenwerkingsvorm kiezen. De overheid moet een overheersende invloed hebben in het bestuur of de raad van toezicht, om invulling te kunnen geven aan de grondwettelijke zorgplicht voor voldoende openbaar onderwijs.

### *Continuïteit van het onderwijs (holding)*

Financiën zijn belangrijk als een onderwijsinstelling gaat samenwerken met organisaties uit andere sectoren. Bij samenwerking met kinderopvang of zorg moeten de financiële risico's die uit die samenwerking kunnen voortvloeien zo beperkt mogelijk worden gehouden. Dit kan door de verschillende organisaties in aparte rechtspersonen onder te brengen en geen onderlinge verplichtingen aan te gaan.



### **Praktijkvoorbeeld: één federatie, acht kleine besturen**

De federatie Veluwezoom en IJsselstreek bestaat uit acht besturen met in totaal elf kleine scholen. De scholen hebben gezamenlijk ongeveer 1700 leerlingen. De besturen binnen de federatie maken op een aantal terreinen gezamenlijk beleid, waaronder financiën, personeel en veiligheid.

Jan van der Poel, algemeen directeur van de federatie, vertelt: “We werken gezamenlijk in de federatie, maar alle besturen blijven formeel zelfstandig bevoegd gezag en werkgever.” Dat blijkt ook uit de wijze van samenwerken, licht hij toe: “Onze scholen zijn, in vergelijking met grote steden, klein en dus denken we ook actief na op welke wijze we de onderwijskwaliteit kunnen vergroten door gezamenlijke initiatieven die aansluiten bij de lokale situatie. Dat doen we deels op federaal niveau door het toerusten van schoolleiders en bijvoorbeeld een gezamenlijke academie. Leden van de federatie kunnen altijd andere wegen en partners kiezen om onderwijskwaliteit verder te verhogen. De lokale autonomie staat centraal.”

Van der Poel vindt dat de federatie de belangenbehartiging van de individuele scholen versterkt. “Eenpitters kunnen ondersneeuwen en hebben niet de tijd om mee te praten. De federatie kan dat wel en wordt soms door de buitenwereld zelfs gezien als één organisatie.”

Tot slot geeft Van der Poel aan dat je, hoewel alle leden autonoom zijn en blijven, een federatie wel goed moet organiseren. “We hebben een huishoudelijk reglement, duidelijke statuten, maar ik heb in het begin ook veel tijd gestoken in het op orde krijgen van het besluitvormingsproces.”

## 8. Fusie



## 8.1 Omschrijving

Een fusie is de meest vergaande vorm van samenwerking. De fuserende partijen kiezen ervoor om één nieuwe organisatie te worden. Een fusie kan bijvoorbeeld interessant zijn als besturen te klein worden, waardoor het moeilijk wordt om het onderwijs goed te organiseren (zie in dit hoofdstuk het voorbeeld in Wolvega). Intensieve samenwerking of fusies op schoolniveau kan een bestuurlijke fusie aantrekkelijk maken. Ook afnemende onderwijskwaliteit op een kleine school kan aanleiding zijn voor een fusie.

Een fusie kent in het onderwijs twee vormen: een scholenfusie en een bestuurlijke fusie.

### *Scholenfusie*

Bij een scholenfusie worden twee of meer scholen samengevoegd. Alleen scholen die onder hetzelfde bestuur vallen, kunnen fuseren. Wanneer dat niet het geval is, zal eerst overdracht van een van de scholen moeten plaatsvinden (zie informatie hieronder bij bestuurlijke fusie). Er zijn diverse redenen om scholen te fuseren, bijvoorbeeld als een school onder de opheffingsnorm komt of dreigt te komen en niet meer via een uitzonderingssituatie overeind kan blijven. Maar scholen worden ook samengevoegd om de onderwijskwaliteit beter te kunnen borgen. Een bestuur kan er -onder bepaalde voorwaarden- voor kiezen om van één van de scholen die fuseren een nevenvestiging te maken. In dat geval blijft de locatie bestaan.

### *Bestuurlijke fusie*

Indien besturen samengaan, wordt er gesproken over een bestuurlijke fusie. Ook wanneer een bestuur één of meerdere scholen aan een ander schoolbestuur overdraagt, is er sprake van een bestuurlijke fusie. Bij een bestuurlijke fusie of overdracht worden alle rechten en verplichtingen van het voormalige bestuur jegens het personeel overgedragen aan het bestuur waar het personeel komt te werken.

## 8.2 Tips en aandachtspunten

### *Draagvlak en communicatie*

Aan een fusie gaat een intensief proces vooraf, waarin de gevolgen in kaart worden gebracht. Het is belangrijk dat de personeelsleden en ouders in een vroeg stadium worden geïnformeerd en betrokken (zie ook deel II van deze handreiking). De MR heeft instemmingsrecht bij een fusie.

Naast de proceskant van een fusie, betekent een fusie in de praktijk vooral de integratie van twee (school)culturen. Het betreft een ingrijpend proces, dat van alle betrokkenen inspanning vraagt. Voor draagvlak onder ouders en personeel is het belangrijk om hen actief te betrekken en rekening te houden met hun belangen en wensen. Het gezamenlijke gevoel van de nieuwe organisatie en het vertrouwen daarin moet langzaam een plek krijgen. Dit kost tijd. De rationele overwegingen voor een fusie mogen niet voorbij gaan aan de emoties die de direct betrokkenen kunnen ervaren. Als die balans bewaard blijft en de tijd genomen wordt, is het gemakkelijker om draagvlak voor de fusie te creëren.

### *Fusie-effectrapportage*

Voor iedere fusie moet een fusie-effectrapportage (fer) worden opgesteld (zoals omschreven in de Wpo). In de fer zijn de gevolgen van de fusie terug te vinden. Op basis van die gevolgen kan de medezeggenschapsraad besluiten of zij instemt met de fer en het fusiebesluit. De gemeente (B&W) moet advies geven over de fer. Op de site van DUO (<https://duo.nl/zakelijk/primair-onderwijs/stichten-en-opheffen/fuseren/fusietoets.jsp>) staat het standaardformulier van de fer.

### *Fusietoets*

Bij een bestuurlijke of scholenfusie in het primair onderwijs is in bepaalde gevallen een fusietoets noodzakelijk. Dit is geregeld in de Wpo en de regeling en beleidsregel fusietoets in het onderwijs. Van fusies die toetsplichtig zijn, moet de fer ter toetsing worden opgestuurd naar DUO. De fer is een middel om te toetsen of instellingen een zorgvuldig besluitvormingsproces hebben doorlopen. Zijn de uiteenlopende belangen afgewogen en hebben belanghebbenden een stem gehad (legitimatie)? Ook wordt getoetst of keuzevrijheid voor leerlingen en ouders is gewaarborgd.

### *Fusie van een openbare en bijzondere school*

Als een openbare en een bijzondere school fuseren, wordt de fusieschool doorgaans openbaar of bijzonder. Er is echter een mogelijkheid om te kiezen voor beiden: de samenwerkingschool. Een samenwerkingschool is een school die zowel openbaar als bijzonder onderwijs verzorgt en die ontstaan is na fusie van een openbare school en een bijzondere school. Een dergelijke school kan alleen onder wettelijk beschreven voorwaarden worden gevormd als een van de twee scholen met opheffen wordt bedreigd. Omdat de vorming van samenwerkingscholen een oplossing kan zijn voor het behoud van de keuzevrijheid in een dorp of wijk, buigt de Tweede Kamer zich over een wetsontwerp om de voorwaarden voor het vormen van samenwerkingscholen te versoepelen (klik hier voor meer informatie).

Overigens kunnen ook besturen onder wettelijk omschreven voorwaarden fuseren tot een 'samenwerkingsbestuur'. In dat geval heeft het bestuur openbare scholen, bijzondere scholen en eventueel ook samenwerkingscholen.

### *Fusiecompensatie*

Wanneer scholen fuseren, daalt de bekostiging. De school wordt immers na de fusie niet meer als twee scholen bekostigd met twee keer een vaste voet. Dit kan effect hebben op de hoogte van de toeslagen voor schoolleiding, onderwijsachterstanden, de kleinscholentoeslag en impulsgebiedentoeslag. Voor de daling van de toeslagen, ontvangen scholen een financiële compensatie wanneer zij fuseren. Hierdoor hebben schoolbesturen meer ruimte om het onderwijsaanbod aan te passen aan de nieuwe situatie.

Op de website [www.leerlingendaling.nl](http://www.leerlingendaling.nl) is de meest actuele informatie terug te vinden over de fusietoets, fusiecompensatie en de mogelijkheden om een samenwerkingschool of samenwerkingsbestuur te vormen.

## Praktijkvoorbeeld: kleine kernen, stevige scholen

Alphen aan den Rijn, Nieuwkoop en Kaag en Braassem bevatten veel kleine kernen met kleine scholen. Hans de Roode is bestuurder van Sopora, een van de besturen met kleine scholen. Hij constateerde met drie andere besturen dat de bestaande situatie door leerlingendaling onhoudbaar werd: “Als we niets doen, kunnen we wachten tot er een school omvalt. We hadden de keuze tussen reageren en anticiperen. Voor ons was het duidelijk: anticiperen.”

De bestuurders vroegen zich af hoe ze in alle kernen kwalitatief goed en divers onderwijs konden behouden. De oplossing was het creëren van minder kwetsbare, robuustere scholen in de kernen. Vanwege de forse leerlingendaling lag ook bestuurlijke fusie voor de hand.

De vier besturen hebben gezamenlijk besloten om twee fusielijnen in gang te zetten: scholenfusie in de kleine kernen om daar tot één robuuste school per kern te komen, en twee bestuurlijke fusies om tot twee stevigere besturen te komen. De Roode: “Een fusie van alle vier besturen is niet aan de orde. Enerzijds omdat dat vermoedelijk door de fusietoets wordt verhinderd, anderzijds om – door middel van een niet te grote schaal – herkenbaar te blijven voor betrokkenen.” Na fusie zullen de twee stichtingen allebei vier- tot vijfduizend leerlingen hebben.

De vier (en uiteindelijk twee) besturen zijn en voelen zich gezamenlijk verantwoordelijk voor het behoud van alle denominaties in de regio, nu en in de toekomst.





### **Praktijkvoorbeeld: bestuurlijke fusie om overheadkosten te beperken**

Stichting Comperio uit Wolvega wil bestuurlijk fuseren met Primo Opsterland. Comperio heeft nu 28 scholen en ongeveer 2900 leerlingen. In de voorgaande zeven jaren is het leerlingenaantal met zeshonderd gedaald.

Sake Saakstra, bestuurder van Comperio, licht toe: “In onze visie is een schooldirecteur onderwijskundig leider. Hij moet zijn energie kunnen steken in het onderwijs en niet bezig zijn met zaken als schoonmaak en huisvesting. Dat nemen we hem graag uit handen. Maar door de leerlingendaling werden de overheadkosten per leerling steeds hoger.”

“Voor ons was duidelijk dat we de problemen konden oplossen met een bestuurlijke fusie. We kozen niet voor een holding omdat we niet wilden blijven werken met twee jaarrekeningen en twee achterbannen.”

# BIJLAGE

## Bijlage – Verantwoording en geïnterviewden

Deze handreiking is geschreven op basis van de kennis en praktijkervaring van de auteurs, in goed overleg met medewerkers van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Om te komen tot een opzet van de handreiking die past bij de wensen van het onderwijsveld, werd een aantal interviews gehouden. De interviews zijn ook gebruikt voor inhoudelijke verdieping en het beschrijven van praktijkvoorbeelden.

De volgende personen zijn geïnterviewd:

- Arjen van Duijvenbooden, De Vier Windstreken
- Paul Jetten, Optimus
- Gertjan van Midden, PO-Raad
- Jan van der Poel, Veluwezoom en IJsselstreek
- Hans de Roode, Sopora
- Sake Saakstra, Comperio
- Jan Smid, Syntrans

## Colofon

Deze publicatie is een uitgave van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

### Auteurs

Niek Kraan, Twynstra Gudde

Ruben van Wendel de Joode, Common Eye

### Vormgeving

Studio Twynstra Gudde

November 2016

