

# Bestuurlijke constructen in het funderend onderwijs

## - EINDRAPPORT -

### Auteurs

Denise Bijman  
Pieter Huisman (Erasmus School of Law)  
Bjørn Dekker  
Kees van Bergen

Amsterdam, 14 februari 2020  
Publicatienr. 19066

© 2020 RegioPlan, in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden veeelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van RegioPlan. RegioPlan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>1</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1 Achtergrond	5
1.2 Bestuurlijk constructen	5
1.3 Samenwerking op vestigingsniveau	6
1.4 Doel en onderzoeksvragen	7
1.5 Werkwijze in het kort	8
1.6 Leeswijzer	10
<b>Deel A</b>	
<b>2 Inventarisatie constructen</b>	<b>12</b>
2.1 Inleiding	12
2.2 Personele unies	12
2.3 Coöperatie en federatie	14
2.4 Holding	15
2.5 Hoofdbevindingen inventarisatie bestuurlijke constructen	15
<b>3 Literatuuronderzoek risico's constructen</b>	<b>18</b>
3.1 Inleiding	18
3.2 Onderzoeken, Kamerstukken en literatuur	18
3.3 Casus participatie openbaar onderwijs in bestuurlijk construct	20
3.4 Inspectietoezicht bestuurlijke constructies	22
3.5 Risico's bij verbinding onderwijs en zorg	22
3.6 Hoofdbevindingen literatuurstudie	23
<b>4 Interviewbevindingen constructen</b>	<b>26</b>
4.1 Inleiding	26
4.2 Stakeholders en adviseurs	26
4.3 Intern toezichthouders over doelen, risico's en belemmeringen	29
4.4 Hoofdbevindingen interviews over constructen	32
<b>Deel B</b>	
<b>5 Samenwerking op vestigingsniveau</b>	<b>34</b>
5.1 Inleiding	34
5.2 Samenwerking tussen onderwijsbesturen	35
5.3 Samenwerking binnen onderwijsbesturen	42
5.4 Samenwerking met kinderopvang of zorg	45
5.5 Hoofdbevindingen samenwerking op vestigingsniveau	50
<b>6 Slotbeschouwing</b>	<b>53</b>
6.1 Inleiding	53
6.2 Deel A: bestuurlijke constructen	53
6.3 Deel B: verdieping beeld samenwerking op vestigingsniveau	55
<b>Bijlage 1 – Respons vragenlijst samenwerking vestigingsniveau</b>	<b>59</b>
<b>Bijlage 2 – Samenwerking naar achtergrondkenmerken</b>	<b>60</b>



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Samenvatting

# Samenvatting

## Achtergrond

In 2016 heeft het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) een onderzoek laten uitvoeren naar 'nieuwe' bestuurlijke constructen in het primair en voortgezet onderwijs. Met bestuurlijke constructen werd bedoeld op samenwerkingsvormen als coöperaties, federaties, holdings en personele unies. Eind 2019 is opnieuw een inventarisatie gedaan om een actueel beeld te krijgen van de aantallen, risico's en achtergronden van de genoemde constructen en is aanvullend onderzoek gedaan naar de samenwerking op vestigingsniveau. Hierbij is gebruikgemaakt van analyses van jaarverslagen en bedrijfsinformatie, literatuuronderzoek, een enquête onder besturen, en interviews met betrokkenen. Het onderzoek bestaat uit twee delen: deel A dat is gericht op de bestuurlijke constructen en deel B dat ingaat op de samenwerking op vestigingsniveau.

## A. Bestuurlijke constructen

### *Aantallen en ontwikkeling*

Op basis van de jaarverslagen blijkt dat het bij de keuze van constructen vooral gaat om coöperaties (163) of federaties (105) en in mindere mate om personele unies (48) of holdings (16). In vergelijking met het totaal gaat het om relatief kleine aantallen. Het beeld is dat het aantal personele unies iets is toegenomen in vergelijking met 2016 en dat het aantal holdings ongeveer gelijk is gebleven. Voor het aantal federaties en coöperaties is geen vergelijking mogelijk met het onderzoek uit 2016. De verwachting, op basis van de interviews, is dat de aantallen holdings en personele unies die alleen betrekking hebben op het onderwijs de komende jaren niet explosief gaan stijgen en dat er vaker voor een fusie gekozen zal worden.

### *Eigenaarschap*

Samenwerking blijkt in de praktijk vaak een complex en lastig proces dat veelal gebeurt onder druk van de omstandigheden. Om ervoor te zorgen dat de samenwerking niet te vrijblijvend wordt opgevat, kiest men soms voor een bestuurlijk construct. Soms is een fusie geen optie, zoals in het geval van een intensieve samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang.

Samenwerkingsconstructies dienen verschillende doelen. Het eigenbelang van organisaties speelt een rol, denk daarbij aan het betaalbaar houden van ondersteunende diensten of het zekerstellen van arbeidsplaatsen; maar ook doelen die de deelorganisatie(s) overstijgen, zoals het bieden van (thuisnabij) kwalitatief goed onderwijs en opvangmogelijkheden. Uit de interviews kwam een beeld naar voren dat organisatie-overstijgende doelen mede een rol spelen bij het zoeken naar intensievere samenwerking.

Een onderscheid maken in 'eigenaarschap' op basis van de vorm of het soort construct is niet goed te maken. Uiteraard geldt dat hoe intensiever de samenwerking, hoe meer eigenaarschap. In die zin is er bij een holding veelal een sterker eigenaarschap dan bij een coöperatie op enkele deelterreinen zoals ICT of professionalisering. Of een holding of een personele unie tot een sterker eigenaarschap leidt, is echter niet uit te maken. Uiteindelijk gaat het dan minder om de juridische vorm en meer om de invulling in de praktijk.

### *Risico's*

Op basis van het onderzoek van 2016 is gewezen op risico's ten aanzien van autonomie, medezeggenschap, transparantie, belangenverstrengeling en financiële continuïteit. De huidige literatuurstudie laat zien dat de risico's, zoals gezien vanuit het departement en de Inspectie, in theorie nog steeds gelden. Zo geldt dat de verantwoordelijkheidstoedeling bij holdings nog steeds diffuus is. Twee punten komen in vergelijking met de vorige meting wat meer pregnant als risico naar voren:

- de regeling van de medezeggenschap;
- de positie van het openbaar onderwijs.

Gesprekken met betrokkenen laten zien dat de risicoperceptie sterk afhangt van het perspectief dat men heeft. Vanuit de stelselverantwoordelijken (OCW, Inspectie) ligt de nadruk meer op de in 2016 genoemde risico's. Vanuit de direct betrokkenen, in dit geval de intern toezichthouders en een deel van de organisatieadviseurs, worden de genoemde risico's van constructen niet als zodanig gezien en/of vindt

men dat die voldoende ondervangen worden. Door hen wordt veel meer de nadruk gelegd op de risico's die 'niet samenwerken' met zich meebrengt. Veel vaker dan op de risico's van constructen wijzen zij op belemmeringen (o.a. administratieve lasten, Wet normering topinkomens (WNT), belastingtechnische zaken) en de in hun ogen 'remmende' invloed van de overheid.

### B. Samenwerking op vestigingsniveau

Onderwijsbesturen werken op vestigingsniveau het meest samen met kinderopvangorganisaties. Uiteraard geldt dat vooral voor het primair onderwijs. In het vo komt het ook voor en heeft het dan vaak vooral betrekking op het delen van faciliteiten. Ruim een derde van de onderwijsbesturen, zowel voor po als vo, werkt samen op vestigingen binnen hun eigen onderwijsbestuur. Een kleiner deel werkt samen met zorginstellingen. De samenwerking op vestigingsniveau met deze verschillende partijen kan verschillende vormen aannemen:

- Besturen die *met andere onderwijsbesturen* samenwerken, delen meestal gebouwen, onderwijsaanbod of faciliteiten, of ze wisselen leerlingen uit (leerlinggroepen worden deels gecombineerd of leerlingen volgen deels lessen bij een ander bestuur). Minder vaak wordt personeel gedeeld.
- Besturen die *binnen hun eigen onderwijsbestuur* samenwerken, delen meestal onderwijsaanbod. Ook zijn er onderwijsbesturen die intern leerlingen uitwisselen of gebouwen delen.
- Besturen die samenwerken *met kinderopvangorganisaties of zorginstellingen* delen meestal gebouwen of faciliteiten. In mindere mate wordt personeel gedeeld via detachering of dubbele contracten. In geval van samenwerking met de kinderopvang komen verschillende vormen ongeveer evenveel voor: IKC, brede school of een andere vorm.

#### *Achtergrond en context*

Bestuurders hebben verschillende redenen om op vestigingsniveau samen te werken, zoals het beter organiseren van het onderwijsaanbod in de regio of voor specifieke doelgroepen, het beter organiseren van onderwijs en opvang of onderwijs en zorg, het creëren van een doorlopende leerlijn, het vergroten van de bezettingsgraad van gebouwen of het creëren van meer ruimte voor innovatie.

Besturen noemen verschillende voordelen van de samenwerking op vestigingsniveau. Als voordelen voor het tussen besturen samenwerken, worden bijvoorbeeld benoemd: makkelijker uitwisselen van onderlinge kennis, betere inzet van personeel, re-integratie van leerlingen vanuit speciaal naar regulier onderwijs en het in stand kunnen houden van onderwijs in de regio. Als voordeel van samenwerking met kinderopvang of zorg werd genoemd: het vroeg signaleren van taalachterstanden of specifieke behoeften, het binden van de ouders en het snel kunnen schakelen als een leerling zorg nodig heeft. De meeste besturen ervaren geen nadelen aan de samenwerking op vestigingsniveau.

Besturen zien een aantal risico's aan de samenwerking op vestigingsniveau. Als risico's van de samenwerking met andere onderwijsbesturen werden vooral genoemd de onderlinge concurrentie, financiële risico's, onduidelijke afspraken of vrijblijvendheid. Ook bij de samenwerking binnen onderwijsbesturen worden financiële risico's genoemd. Ten slotte worden bij de samenwerking met kinderopvang of zorg ook een aantal risico's gezien door besturen: financiële risico's, beperkingen van de huisvestingssituatie, continuïteitsrisico's en cultuurverschillen.

Bij de samenwerking op vestigingsniveau zijn vaak verschillende interne partijen betrokken, afhankelijk van het type samenwerking: bestuurders, toezichthouders, directeuren, medezeggenschap, personeel, ouders en leerlingen. Ook zijn er soms verschillende externe partijen betrokken, zoals het ministerie van OCW, provincies, gemeentes, samenwerkingsverbanden passend onderwijs, bedrijfsleven, de wijk, mbo-instellingen en kinderopvangorganisaties of zorginstellingen. De veelzijdigheid aan betrokken partijen is een van de redenen dat het vormen van een samenwerking lang kan duren. Andere oorzaken hiervoor zijn bestuurlijke wisselingen, politieke veranderingen of het helder krijgen van intenties en afspraken.

#### *Organisatie samenwerking*

De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij het samenwerken op vestigingsniveau met andere besturen wordt op verschillende manieren vastgelegd: in een samenwerkingsovereenkomst of convenant, detacheringsovereenkomst, exploitatie- of gebruikersovereenkomst of een

zorgarrangement. Sommige besturen, die de intentie hebben om te fuseren, leggen onderlinge afspraken vast in een fusieovereenkomst of intentieverklaring. Als er samengewerkt wordt met kinderopvangorganisaties die vallen onder het eigen bestuur, heeft dit vaak de vorm van een holding.

Bij de samenwerking op vestigingsniveau met andere besturen blijven intern toezicht en medezeggenschap bijna altijd gescheiden. Bij samenwerking met een externe kinderopvangpartij is soms wel sprake van een gemeenschappelijke medezeggenschap. Bij besturen die zowel onderwijs als kinderopvang onder hun hoede hebben, is het toezicht integraal geregeld, maar de medezeggenschap meestal gescheiden. Wel zijn er besturen die de intentie hebben om ook de medezeggenschap integraal te gaan organiseren.

#### *Personeel*

In de meeste gevallen waarin personeel wordt gedeeld tussen verschillende besturen wordt er gebruikgemaakt van detachering. De formele werkgever blijft dan verantwoordelijk voor het personeelsbeleid. Vaak is de dagelijkse leiding op de locatie waar het personeel werkt aanspreekpunt als het gaat om personele zaken. In enkele gevallen is een personeelslid in dienst bij meerdere besturen. In dat geval zijn beide besturen verantwoordelijk voor dit personeelslid. Ook hier is de dagelijkse leiding op de locatie aanspreekpunt voor het personeel. Besturen zien geen risico's of nadelen voor het personeel, omdat de verantwoordelijkheden en aanspreekpunten hen vaak helder zijn.

#### *Financiën*

In het geval dat verschillende besturen onderling samenwerken (onderwijsbesturen of onderwijsbesturen met kinderopvang/zorg), blijven de financiën volgens besturen altijd strikt gescheiden. Dit is vaak ook wettelijk vereist. Vooral bij samenwerking met kinderopvang vraagt dit een behoorlijke administratie. Voor samenwerking tussen onderwijsbesturen geldt dat geld vaak van het ene aan het andere bestuur wordt betaald voor inhuur van personeel, gebouwen of faciliteiten. Soms wordt er gezamenlijk geld ingelegd om een bepaald onderwijsaanbod te realiseren.

#### *Leerlingen*

In geval van het uitwisselen van leerlingen blijft altijd het bestuur waar de leerling staat ingeschreven verantwoordelijk voor het onderwijsaanbod. Het aanspreekpunt voor ouders en leerlingen is vaak de directeur van de locatie waar de leerling (het meeste) les krijgt. Besturen zien geen grote risico's of nadelen aan het uitwisselen van leerlingen, omdat de verantwoordelijkheden, volgens hen, duidelijk zijn.

#### *Inspectie*

De meeste besturen hebben geen aparte afspraken gemaakt met de Inspectie over de samenwerking op vestigingsniveau. Een enkele uitzondering zijn afspraken over experimenten in het kader van een doorlopende leerlijn vo-mbo.

#### *Ervaren (wettelijke) belemmeringen*

Er zijn verschillende belemmeringen waar bestuurders tegenaan lopen bij de samenwerking op vestigingsniveau. Bij het uitwisselen van leerlingen of delen van aanbod zijn genoemde belemmeringen dat leerlingen per se bij één bron ingeschreven moeten staan, er verschillende toezichtkaders zijn of dat leerlingen maar maximaal 50 procent of (in het geval van speciaal onderwijs) 60 procent van de tijd lessen mogen volgen bij een ander bestuur. Besturen zeggen dat het soms meer in het belang van het kind is als deze belemmeringen zouden worden weggenomen, om zo het best passende aanbod te kunnen bieden. Bij het delen van personeel worden de verschillende cao's of btw-kwesties als belemmering genoemd. Ten slotte worden ook de verschillende bekostigingssystemen (met name tussen regulier en speciaal onderwijs) als belemmering in de samenwerking op vestigingsniveau naar voren gebracht.

Uit de interviews met besturen en adviseurs is verder duidelijk geworden dat de samenwerking op vestigingsniveau in praktijk complex kan zijn en veel (administratieve) inzet vraagt. Zozeer zelfs dat een deel van de besturen ervoor kiest om de vestiging liever over te dragen of er helemaal niet aan te beginnen. Ook hier wordt, net als bij de bestuurlijke constructen, aan de wetgever gevraagd om nog eens na te denken over de vraag hoe het 'soepeler en makkelijker' kan.



# Inleiding

# 1



# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond

### Opdracht

In 2016 heeft het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) een onderzoek laten uitvoeren door Ecorys naar ‘nieuwe’ bestuurlijke constructen in het primair en voortgezet onderwijs.<sup>1</sup> Met bestuurlijke constructen werden samenwerkingsvormen bedoeld als coöperaties, federaties, holdings en personele unies, door besturen aangegaan om bijvoorbeeld oplossingen te zoeken voor problemen rond leerlingendaling of bij het vormen van integrale kindcentra (IKC’s). Het ministerie van OCW heeft nu, eind 2019, opnieuw een onderzoek laten uitvoeren dat bestond uit een update van de in 2016 gemaakte inventarisatie met een verdieping op het terrein van risico’s en een nader onderzoek naar de samenwerking op vestigingsniveau. Voordat we ingaan op het onderzoek zelf schetsen we eerst kort de achtergronden.

## 1.2 Bestuurlijk constructen

Samenwerking tussen besturen kan juridisch verschillende vormen aannemen. Het kan bijvoorbeeld gaan om een relatief ‘lichte’ variant in de vorm van een afspraak of overeenkomst, vormen zonder aparte rechtspersoon. Aan de andere kant van het spectrum is er de fusie, een vorm waarin instellingen bestuurlijk samengaan door samenvoeging in een nieuwe of reeds bestaande rechtspersoon. Daartussen bevinden zich enkele samenwerkingsvarianten of constructen die onderwerp zijn van dit onderzoek. Dat zijn:

- Federatie/coöperatie: een rechtspersoon met een specifiek samenwerkingsdoel waarvan schoolbesturen lid worden of waarbij ze zich aansluiten. De zeggenschap ligt op het niveau van de deelnemers, die naast de federatie/coöperatie als zelfstandige schoolbesturen bestaan. Zij kunnen hun deelname ook weer beëindigen.
- Holding: een aparte rechtspersoon in de vorm van een bovenbestuurlijke moederorganisatie met de aangesloten besturen als dochters. De bestuurlijke zeggenschap ligt hier op het centrale niveau. Vanuit de holding wordt met name de besturing (en mogelijk de stafondersteuning) van de besturen van de scholen gevoerd.
- Personele unie: geen aparte rechtspersoon, maar een ‘belangengemeenschap’ van samenwerkende instellingen. De bestuurlijke zeggenschap is geconcentreerd bij de gelijke personele bezetting van de samenwerkende onderwijsbesturen. Dit zijn gescheiden rechtspersonen die in het bestuur feitelijk samenvallen. In praktijk betekent het dat verschillende instellingen bestuurd worden door dezelfde personen.

In de Kamerbrief naar aanleiding van de inventarisatie van 2016 is ingegaan op de resultaten van het onderzoek, op het wettelijk kader en op de risico’s van de nieuwe samenwerkingsvormen.<sup>2</sup> In de brief worden een aantal risico’s gesignaleerd zoals verlies aan autonomie; onvoldoende borging van de medezeggenschap; onvoldoende transparantie; de (schijn van) verstrengeling van belangen; en risico’s voor de (financiële) continuïteit. De staatssecretaris constateerde onder andere dat *‘Besturen die zich met deze samenwerkingsvormen bezighouden [...] zich echter niet altijd volledig bewust [zijn] van de risico’s’*, en kondigt in de brief acties aan om besturen te ondersteunen en het bewustzijn te vergroten.

Behalve het realiseren van doorgaande lijnen tussen onderwijsbesturen en organisaties voor kinderopvang en zorg en het behalen van schaalvoordelen uit samenwerking, blijkt leerlingendaling een belangrijk motief voor het regionaal aangaan van nieuwe samenwerkingsvormen. Samenwerking van scholen wordt actief gestimuleerd om problemen rond leerlingendaling tegen te gaan. In de rond 2016 door het ministerie van OCW uitgebrachte handreikingen is ingegaan op de aandachtspunten en succesfactoren

<sup>1</sup> Brakel, R. van, P. Huisman, J. Kleingeld, S. Stellingwerf (2016). *Bestuurlijke constructen in het funderend onderwijs*. Ecorys, Rotterdam.

<sup>2</sup> OCW (2016). Nieuwe bestuurlijke samenwerkingsvormen in het funderend onderwijs. Brief aan de Tweede Kamer, 11 november 2016, 109929.

bij het aangaan van samenwerking.<sup>3</sup> In de handreiking voor het primair onderwijs (po) worden daarbij expliciet tips en aandachtspunten geformuleerd ten aanzien van de nieuwe constructen.

Ook in recente brieven aan de Tweede Kamer geeft de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media aan de samenwerking in krimpregio's te blijven stimuleren.<sup>4</sup> Daarbij sluit de minister zich in zijn brief van 5 maart jl. aan bij de commissie-Dijkgraaf die van mening is dat besturen de facto een boven-schoolse (bovenbestuurlijke) verantwoordelijkheid hebben voor het onderwijsaanbod. De minister ziet het als zijn taak om bestuurders op te roepen die verantwoordelijkheid te nemen. Meer samenwerking tussen besturen en eventuele bestuurlijke of instellingsfusies worden als oplossing genoemd. De wettelijke ruimte wordt daarbij vergroot door het afschaffen van de fusietoets.<sup>5</sup> Binnen de context van het stimuleren van samenwerking en het creëren van ruimte hiervoor is nu gekeken hoe de nieuwe bestuurlijke constructen zich in de afgelopen jaren hebben ontwikkeld.

### 1.3 Samenwerking op vestigingsniveau

In de inventarisatie van 2016 kwamen ook voorbeelden naar voren van samenwerking op vestigingsniveau. Het rapport constateert dat het, vanwege het gebrek aan centrale registratie, moeilijk is een beeld te krijgen van samenwerking op vestigingsniveau. Er is destijds met name gekeken naar samenwerking binnen het voortgezet onderwijs (vo) en intersectoraal tussen het vo en het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). In de gevonden samenwerkingen leek het vooral te gaan om samenwerking in de sfeer van gedeelde ondersteuning en voorzieningen.

Voor het efficiënt in stand houden van een kwalitatief voldoende onderwijs- en ondersteuningsaanbod kan samenwerking op vestigingsniveau een mogelijkheid zijn. Daarbij zijn er op school- en vestigingsniveau verschillende samenwerkingen mogelijk die zijn te onderscheiden naar:

- *samenwerkingspartner*: samenwerking met scholen en vestigingen binnen een bestuur, met scholen en vestigingen van een ander bestuur, met partners binnen een sector of partners uit een andere sector of buiten het onderwijs (bijvoorbeeld kinderopvang/zorg);
- *inhoud*: samenwerking gericht op het delen van ondersteuning, gebouwen en faciliteiten, uitruil van aanbod en uitbesteden van leerlingen en delen van personeel;
- *juridische vorm*: contract of overeenkomst; shared service center, een van de eerder genoemde constructen als federatie/coöperatie of personele unie, of een fusie (feitelijk geen samenwerking, maar volledige integratie).

Samenwerking op vestigingsniveau kan dus verschillende *doelen* dienen en *vormen* aannemen. Doelen zijn bijvoorbeeld het oplossen van regionale problemen in het onderwijsaanbod, passend onderwijs of lerarentekorten. De vorm en de doelen zijn mede afhankelijk van de onderwijssectoren die het betreft. We geven hier, zonder uitputtend te zijn, enkele voorbeelden van samenwerking tussen en binnen sectoren.

*Intersectorale* samenwerking heeft veelal betrekking op het ontwikkelen of vasthouden van een doorgaande leerlijnen (bijvoorbeeld tussen vo en mbo). Een andere context waarbinnen intersectorale samenwerking op vestigingsniveau plaatsvindt, is tussen regulier en speciaal onderwijs (so). Van Veen et al. (2018)<sup>6</sup> onderscheiden verschillende vormen van intensieve samenwerking, wanneer voorgezet speciaal onderwijs (vso) en vo samen delen van het onderwijs uitvoeren. Veelal gaat het om varianten waarbij leerlingen uit het vso deels binnen het vo onderwijs volgen en leerlingengroepen uit vso en vo gecombineerd worden. Er zijn ook lichtere varianten van inzet, waarbij symbiose een tussenpositie

<sup>3</sup> OCW (2015). Samen sterker bij leerlingendaling. Handreiking bij samenwerkingsvraagstukken in het voortgezet onderwijs.

OCW (2016). Samen aan de slag met leerlingendaling. Handreiking bij samenwerken in het primair onderwijs.

<sup>4</sup> OCW (2018). Voortgangsrapportage leerlingendaling funderend onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. Brief aan de Tweede Kamer, 12 juni 2018, 1342561.

OCW (2019). Beleidsreactie op het rapport van de commissie-Dijkgraaf. Brief aan de Tweede Kamer, 5 maart 2019, 1481211.

<sup>5</sup> De afschaffing van de fusietoets moet nog door de Eerste Kamer worden goedgekeurd (zie Kamerstuk 35104). De fusie-effectrapportage blijft overigens bestaan.

<sup>6</sup> D. van Veen et al (2018). Samenwerking tussen VSO en VO en geïntegreerde voorzieningen voor specialistische onderwijszorg, Zwolle: Windesheim/NCOJ/CED groep.

inneemt. Bij symbiose is er sprake van leerlingen uit het vso die gedeeltelijk onderwijs volgen in het vo. Symbiose in het po is ook mogelijk, maar door de bekostigingsvoorwaarden (ook) aan restricties onderhevig.<sup>7</sup> Voorbeelden van vergelijkbare samenwerkingen tussen po en vo vinden we bij 10-14-onderwijs. Samenwerking tussen primair onderwijs en kinderopvang kan gezien worden als een bijzondere vorm van intersectorale samenwerking. Ook hier is het bewerkstelligen van een doorgaande lijn (van 0-12) vaak een belangrijke drijfveer.

Ook *binnen een sector* is samenwerking op vestigingsniveau mogelijk. In het vo kan samenwerking een oplossing zijn als het scholen in krimpsituaties niet langer lukt om hun aanbod goed te organiseren. Scholen voor vmbo, havo en vwo kunnen ervoor kiezen om, onder voorwaarden, gezamenlijk een compleet aanbod van sectoren en profielen aan te bieden.<sup>8</sup> Hierbij kunnen leerlingen voor bepaalde profielen worden uitbesteed aan of overgeschreven naar de andere school.<sup>9</sup> Deze samenwerking kan zich zowel binnen een bestuur als tussen besturen voordoen. Binnen het po gaat het bij samenwerking op vestigingsniveau minder om gezamenlijk aanbod of organisatie van het onderwijs binnen een vestiging, als wel om het delen van gebouwen, faciliteiten en (eventueel) personeel.<sup>10</sup> Een (intra- of intersectorale) samenwerking op vestigingsniveau in de organisatie van het aanbod of het onderwijsproces kan ook gepaard gaan met het delen van personeel. Dubbele aanstellingen en detachering zijn reguliere vormen om dit op vestigingsniveau te realiseren.

Om een beter beeld te krijgen van de samenwerking op vestigingsniveau is het als verdiepend thema aan het 'constructenonderzoek' toegevoegd. Hoewel er raakvlakken zijn tussen de thema's kunnen de twee als aparte deelonderzoeken gezien worden.

## 1.4 Doel en onderzoeksvragen

De belangrijkste doelen van het uitgevoerde onderzoek zijn als volgt omschreven:

- Een *inventarisatie* van bestuurlijke constructen die op dit moment in het funderend onderwijs voorkomen en de mate van voorkomen van deze bestuurlijke constructen.
- Een *analyse van de risico's* die aan deze bestuurlijke constructen kleven en een beeld van de omgang met deze risico's door de besturen en het intern toezicht.
- De *bijdrage aan het eigenaarschap* van de gezamenlijke opdracht van de samenwerkende besturen in beeld brengen voor de verschillende vormen van bestuurlijke samenwerking.
- Een *verdieping* van het beeld van de samenwerking op vestigingsniveau.

<sup>7</sup> <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/speciaal-onderwijs/documenten/nieuwsbrieven/2011/03/29/symbiose-richtlijn-en-wettelijk-kader>

<sup>8</sup> OCW (2015). Samen sterker bij leerlingendaling. Handreiking bij samenwerkingsvraagstukken in het voortgezet onderwijs.

<sup>9</sup> Sinds 2016 mogen leerlingen in het vmbo, havo en vwo voortaan maximaal de helft van een totale leergang (in plaats van de helft van ieder schooljaar) op een andere school volgen.

<sup>10</sup> OCW (2016). Samen aan de slag met leerlingendaling. Handreiking bij samenwerken in het primair onderwijs.

Deze doelen zijn verder uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen.

#### **Deel A: Bestuurlijke constructen**

##### ***Inventarisatie***

1. Welke typen bestuurlijke constructen komen er voor in het funderend onderwijs (po, vo en so) in Nederland?
2. In welke mate komen de verschillende bestuurlijke constructen voor?

##### ***Risicoanalyse***

3. Welke risico's kleven er aan de bestuurlijke constructen? Zijn dat dezelfde als bij het onderzoek in 2016 of zijn er andere risico's ontstaan?
4. In welke mate zijn besturen en het intern toezicht zich bewust van deze risico's?
5. Hoe gaan besturen en intern toezichthouders om met deze risico's?

##### ***Eigenaarschap***

6. Wat betekenen de verschillende bestuurlijke constructies voor het eigenaarschap van de gezamenlijke opdracht waarvoor de samenwerkende besturen zich gesteld zien?
7. Welke vorm(en) van bestuurlijke samenwerking draagt of dragen bij aan het eigenaarschap van de besturen voor de gezamenlijke opdracht en op welke manier?

#### **Deel B: Verdieping beeld samenwerking op vestigingsniveau**

8. Welke vormen heeft de samenwerking op vestigingsniveau in de praktijk?
  - Wat zijn de achtergrond en de context van de samenwerking (motivatie, voordelen en risico's en nadelen, tijdspad en betrokkenheid stakeholders)?
  - Hoe is de samenwerking op vestigingsniveau georganiseerd (verdeling taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, vastlegging afspraken en juridische status, vorm intern toezicht en medezeggenschap)?
  - Hoe is samenwerking op het gebied van personeelsbeleid georganiseerd (verdeling taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, aanstelling personeel, voordelen en risico's of nadelen voor personeel)?
  - Hoe is samenwerking op het gebied van financieel beleid georganiseerd (financiële administratie, afspraken met externen en aansprakelijkheid, vastlegging afspraken en juridische status)?
  - Heeft de samenwerking gevolgen voor de leerlingen (inschrijving; voordelen en risico's of nadelen voor leerlingen)?
  - Zijn er afspraken gemaakt met de Inspectie met betrekking tot de samenwerking?
  - Zijn er wettelijke belemmeringen waar de samenwerkingen op vestigingsniveau tegenaan lopen volgens interne stakeholders (als bestuur, intern toezicht) en externe stakeholders (als de gemeente en de Inspectie)? Zo ja, welke en wat zou er veranderd moeten worden?

## **1.5 Werkwijze in het kort**

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn op de volgende manieren gegevens verzameld:

- inventarisatie constructen door middel van bestands- en tekstanalyse van jaarverslagen en bedrijfsinformatie;
- literatuuronderzoek;
- interviews met stakeholders en adviseurs en interne toezichthouders (nadruk op constructen);
- enquête onder besturen (nadruk op samenwerking op vestigingsniveau);
- interviews met besturen (nadruk op samenwerking op vestigingsniveau).

We lichten de verschillende onderdelen kort toe.

### Inventarisatie constructen door middel van tekstanalyse jaarverslagen en bedrijfsinformatie

Om een beeld te krijgen van de mate waarin personele unies in het onderwijs voorkomen is gebruikgemaakt van data van Company.info opgehaald in juli 2019. Company.info is een website waarin Kamer van Koophandel-gegevens van bestuurders toegankelijk zijn via een database. Hiermee kan de overlap in bestuurders tussen besturen bepaald worden. Het resultaat van de analyse van de data uit Company.info is een overzicht van verschillende personele unies:

- identieke personele unies (bestuurders van twee of meer besturen komen volledig overeen):
  - tussen twee of meer onderwijsbesturen;
  - tussen een of meer onderwijsbesturen en een of meer instellingen voor kinderopvang en/of zorg;
- partiële personele unies (gedeeltelijke overlap in bestuurders tussen twee of meer besturen):
  - tussen twee of meer onderwijsbesturen;
  - tussen een of meer onderwijsbesturen en een of meer instellingen voor kinderopvang en/of zorg.

In een volgende stap zijn enkele controles uitgevoerd. Door middel van het zoeken op websites van schoolbesturen en/of LinkedIn-pagina's van bestuurders is gecontroleerd of het daadwerkelijk om personele unies gaat. In sommige gevallen kan een bestuurder namelijk recent zijn overgestapt naar een ander bestuur of kunnen twee besturen recent zijn gefuseerd, waardoor er geen sprake meer is van een personele unie.

Voor de analyse van de jaarverslagen is gebruikgemaakt van de jaarverslagen 2018 (po en vo) die beschikbaar waren bij DUO. Hierbij ging het om 1.235 jaarverslagen, waarmee nagenoeg de gehele populatie besturen in het funderend onderwijs is gedekt.<sup>11</sup> Om een beeld te krijgen van de mate waarin bestuurlijke constructen voorkomen, is in deze jaarverslagen door middel van tekstmining (semi-automatische tekstanalyse) specifiek gezocht naar de termen 'federatie', 'coöperatie'/'cooperatie', 'holding' en 'personele unie'. In jaarverslagen waarin deze termen één keer of vaker voorkwamen zijn vervolgens de betreffende stukken tekst waarin de termen voorkwamen nader geanalyseerd om te kijken of het daadwerkelijk ging om een federatie, coöperatie, holding of personele unie waar het betreffende bestuur deel van uitmaakt. De analyse van de DUO-jaarverslagen beperkte zich tot deze vier genoemde constructen. Uiteraard geldt hierbij dat wanneer besturen in het jaarverslag geen melding (meer) maken van een construct dit ook niet gezien wordt in de analyse.

### Literatuuronderzoek

Het literatuuronderzoek bestaat uit een inventarisatie van de risico's zoals die worden genoemd in onder meer Kamerstukken en literatuur en bespreekt de risico's zoals de Inspectie van het Onderwijs (hierna Inspectie) die in onderzoeksrapporten heeft verwoord. Hierbij is gekeken hoe de huidige situatie zich verhoudt tot de situatie in 2016. In het literatuuronderzoek is ook een casestudy opgenomen.

### Interviews met stakeholders, adviseurs en interne toezichthouders

In verschillende fases van het onderzoek zijn interviews gehouden over het gebruik van samenwerkingsconstructen. Bij de start lag de nadruk op gesprekken met stakeholders. Zo zijn groeps gesprekken gehouden met vertegenwoordigers van OCW en de Inspectie en telefonische interviews met vertegenwoordigers van de VO-raad en de Stichting Platforms VMBO (SPV). Daarnaast zijn vijf telefonische interviews gehouden met onderwijsorganisatieadviseurs. Al deze adviseurs hadden ruime ervaring op het gebied van samenwerkingstrajecten in het po en/of vo. Later in het project zijn twaalf telefonische interviews gehouden met, in de meeste gevallen, de voorzitters van raden van toezicht. In de gesprekken is ingegaan op de achtergronden van de samenwerking, de belangrijkste overwegingen en doelen, de keuze van de vorm, de (ervaren) risico's en de belemmeringen en uitkomsten.

### Enquête onder besturen over samenwerking op vestigingsniveau

Om een beeld te krijgen van de mate van samenwerking op vestigingsniveau is een vragenlijst uitgezet onder alle besturen in het po en vo. In de vragenlijst is een onderscheid gemaakt naar verschillende typen samenwerkingen: tussen verschillende onderwijsbesturen, binnen het eigen onderwijsbestuur, of met instellingen voor kinderopvang of zorg. In deze vragenlijst is besturen gevraagd naar de mate van

<sup>11</sup> Het aantal jaarverslagen benadert hiermee het aantal besturen in 2018 (1271). Van een klein aantal besturen was geen bruikbaar jaarverslag over 2018 beschikbaar.

voorkomen van verschillende type samenwerkingen op vestigingsniveau, de doelen die zij hiermee nastreven, mogelijke risico's en (wettelijke) belemmeringen.

### Interviews met bestuurders over samenwerking op vestigingsniveau

Om meer duidelijk te geven aan de enquêteresultaten en meer inzicht te krijgen in de achtergrond en context van de samenwerkingen op vestigingsniveau en consequenties voor de governance is een aantal telefonische verdiepende interviews gehouden met bestuurders. In de interviews is verder doorgevraagd op het type samenwerking, de achtergrond en context van de samenwerking, hoe zaken rondom aansprakelijkheid en verantwoordelijkheid zijn geregeld, de voor- en nadelen en risico's van de samenwerking en eventuele (wettelijke) belemmeringen die worden ervaren.

## 1.6 Leeswijzer

Zoals eerder opgemerkt bestaat het onderzoek uit twee delen. Deel A gaat over de 'bestuurlijke constructen' en deel B gaat over de 'samenwerking op vestigingsniveau'. Hoewel er thematisch raakvlakken zijn, verschillen de delen sterk qua vraagstelling en methoden en daarom bespreken we de uitkomsten in twee delen.

In deel A, dat bestaat uit de hoofdstukken 2 tot en met 4, gaan we in op de constructen. In hoofdstuk 2 presenteren we de uitkomsten van de inventarisatie van de bestuurlijke constructen in Nederland. In hoofdstuk 3 komen de bevindingen uit de literatuurstudie aan de orde met daarin aandacht voor de mogelijk risico's van constructen en een vergelijking met de situatie in 2016. In hoofdstuk 4 gaan we nader in op de beoogde doelen, keuzes en (ervaren) risico's zoals die uit de interviews met betrokkenen naar voren komen.

Vervolgens komt in deel B de samenwerking op vestigingsniveau aan de orde met daarin zowel de enquête-uitkomsten als de bevindingen uit de verdiepende interviews. De uitkomsten van deel B worden integraal besproken in hoofdstuk 5.

In hoofdstuk 6 volgt de slotbeschouwing waarin op basis van de onderzoeksvragen de belangrijkste uitkomsten besproken worden.

In de bijlagen is informatie opgenomen die aansluit bij hoofdstuk 5 en die meer details geeft over de achtergrondkenmerken van de enquêtedeelnemers (in vergelijking met de populatie) en uitsplitsingen naar achtergrondkenmerken van de besproken samenwerkingsvormen.



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Deel A: Constructen

## Inventarisatie constructen

# 2

## 2 Inventarisatie constructen

### 2.1 Inleiding

Hoe vaak komen de verschillende bestuurlijke constructen zoals personele unie, holding, coöperatie en federatie voor in het primair en voortgezet onderwijs? Om deze vraag te beantwoorden zijn twee soorten bestandsanalyses uitgevoerd. De eerste route richt zich op de overlap in bestuurders van de verschillende besturen en is bruikbaar voor het in beeld brengen van de personele unies. Hiervoor is gebruikgemaakt van de database van Company.info. In het bestand gaat het om gegevens per bestuurder en de bijbehorende nevenfuncties zoals bekend bij de Kamer van Koophandel. Hiermee is bekeken welke nevenfuncties schoolbestuurders vervullen in het onderwijs en instellingen voor kinderopvang en/of zorg. De personele unies categoriseren wij in *identieke* personele unies waarbij bestuur A identiek is aan bestuur B of *partiële* personele unies waarbij er enige overlap is tussen bestuur A en B. Waar mogelijk is een vergelijking met het onderzoek van Ecorys (2016) gemaakt. In sommige gevallen is dat niet mogelijk, bijvoorbeeld omdat in het voorgaande onderzoek soms op het niveau van individuele bestuurders is gekeken naar overlap, in plaats van op het niveau van besturen zelf. Het voordeel van de laatste methode is dat er geen vertekening door dubbeltelling van besturen meer optreedt bij een overlap van meer dan één persoon. Als een vergelijking met Ecorys (2016) niet mogelijk was, is het ook niet benoemd bij de resultaten.

De andere route, die toepasbaar is voor alle constructen, bestaat uit tekstanalyse van de jaarverslagen (2018) van onderwijsbesturen (po en vo) die beschikbaar zijn bij DUO. Het ging hierbij om 1.235 bruikbare jaarverslagen, 947 po en 288 vo, waarin geautomatiseerd is gezocht naar de termen 'personele unie', 'federatie', 'coöperatie'/'cooperatie' en 'holding'. Omdat deze gegevens ook 'vals positieve' uitkomsten bevatten, is er nog een inhoudelijke analyse gedaan om evident onjuiste gevallen eruit te filteren. Het gaat dan om gevallen waarbij de specifieke term wel genoemd is in de tekst, maar waarbij het construct niet van toepassing is op het betreffende bestuur. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om verwijzingen naar andere situaties (bijvoorbeeld nevenfuncties van bestuurders). Ook kan het zijn dat men het betreffende construct nog aan het onderzoeken is of dat men ervan heeft afgezien. Ook hier is waar mogelijk een vergelijking met het onderzoek van Ecorys (2016) gemaakt. In sommige gevallen is dat niet mogelijk, omdat in het voorgaande onderzoek niet altijd alle positieve uitkomsten inhoudelijk zijn geanalyseerd om evident onjuiste gevallen eruit te filteren. Als een vergelijking met Ecorys (2016) niet mogelijk was, is het ook niet benoemd bij de resultaten.<sup>12</sup>

### 2.2 Personele unies

#### Personele unies tussen twee of meer onderwijsinstellingen

##### Identieke personele unies o.b.v. data uit Company.info

In een identieke personele unie is een voltallig onderwijsbestuur (primair, voortgezet of speciaal onderwijs) gelijk aan dat van één of meer andere onderwijsbesturen. Uit de analyse van data van Company.info blijkt dat er twintig identieke personele unies zijn tussen twee of meer onderwijsbesturen. Nadere analyse laat echter zien dat er in drie gevallen geen sprake (meer) is van een identieke personele unie, bijvoorbeeld omdat twee besturen gefuseerd zijn of omdat een bestuurder is vertrokken.

Tabel 2.1 geeft het overzicht van alle identieke personele unies in geanonimiseerde vorm. In totaal zijn er zeventien identieke personele unies gevonden; dat zijn er meer dan de negen in het onderzoek van Ecorys (2016). In de meeste gevallen gaat het om een personele unie tussen twee of meer besturen uit het po. Van de zeventien identieke personele unies is er bij twaalf (ook) betrokkenheid van het po, bij acht betrokkenheid van het vo, bij vier van het so en bij twee van het mbo. Zes van deze identieke personele unies kwamen we ook tegen in het eerdere onderzoek van Ecorys (2016). Drie identieke personele unies uit 2016 zagen we in deze meting niet meer terug.

<sup>12</sup> In het onderzoek van Ecorys (2016) is maar ongeveer de helft van de gevonden po verslagen geanalyseerd, omdat de rest niet in tekst doorzoekbaar was. In dit onderzoek zijn nagenoeg alle jaarverslagen van po besturen geanalyseerd. Daarom wordt een vergelijking met het voorgaande onderzoek (in dien mogelijk) niet gemaakt op basis van aantal relevante verwijzingen naar personele unies, federaties, coöperaties en holdings, maar op basis van percentages.



**Tabel 2.1 Identieke personele unies op basis van bedrijfsinformatie**

Case	Aantal stichtingen/organisaties	Onderwijssectoren	Ook in 2016?
1	8	vo	
2	5	so	
3	5	vo, mbo	x
4	4	po, vo	
5	3	vo, mbo	x
6	2	po	x
7	2	po	
8	2	po	
9	2	po, so	x
10	2	po	
11	2	po	x
12	2	po, vo	x
13	2	po, so, vo	
14	2	po	
15	2	vo	
16	2	po, so, vo	
17	2	po	

#### Partiële personele unies o.b.v. data uit Company.info

Van een partiële personele unie is sprake als een deel van een onderwijsbestuur (primair, voortgezet of speciaal onderwijs) ook in één of meer andere onderwijsbesturen zit. De overlap tussen onderwijsbesturen kan bestaan uit één of meer personen. Uit de analyse van data van Company.info komen 62 partiële personele unies tussen twee of meer onderwijsbesturen naar voren. Nadere analyse laat echter zien dat er in 10 gevallen toch geen sprake (meer) is van een partiële personele unie, bijvoorbeeld omdat bestuurders zijn gestopt of overgestapt of omdat een samenwerking tussen twee scholen is beëindigd. In totaal blijven er 52 partiële personele unies over. In 50 gevallen is er (ook) een po bestuur betrokken. In verreweg de meeste gevallen gaat het om een partiële personele unie tussen alleen po-besturen (34). Combinaties van po en vo (9) en po en so (7 keer) komen minder vaak voor. Partiële unies binnen alleen so en vo zijn zeldzaam en komen we allebei slechts één keer tegen.

#### Personele unies in jaarverslagen

Uit een eerste analyse van de jaarverslagen van po- en vo-besturen uit 2018 blijkt dat de term ‘personele unie’ voorkomt in 70 jaarverslagen. Na nadere analyse van de jaarverslagen blijkt dat er in 22 gevallen toch geen sprake is van een personele unie waar het betreffende bestuur deel van uitmaakt, bijvoorbeeld omdat de tekst gaat over samenwerking met een andere school die hoort bij een personele unie, omdat het alleen gaat om een personele unie op toezichthoudend niveau of omdat er alleen gesprekken zijn geweest over een mogelijk te vormen personele unie.

In totaal is in 48 jaarverslagen van po- en vo-besturen gerefereerd aan een personele unie waar het bestuur op dit moment deel van uitmaakt, dat is 3,9 procent van alle geanalyseerde jaarverslagen. Ter vergelijking: in het onderzoek van Ecorys (2016) werd dit in 1,8 procent van de bestudeerde jaarverslagen gevonden. In dit onderzoek gaat het om 3,1 procent van de verslagen van po-besturen en in het onderzoek van Ecorys (2016) om 2,3 procent. Verder gaat het om 6,6 procent van de verslagen van vo-besturen en in het onderzoek van Ecorys om 0,9 procent van de verslagen van vo-besturen. Het verschil in percentage komt overeen met het gevonden resultaat in de Company.info-data dat er nu meer identieke personele unies zijn dan in 2016.

## Personele unies tussen onderwijsinstellingen en instellingen voor kinderopvang of zorg

Naast overlap in onderwijsbesturen is ook gekeken naar de overlap in bestuurders tussen onderwijsbesturen en besturen van andere sectoren dan het onderwijs. In dit deel van onderzoek is gefocust op de sectoren kinderopvang en zorg, omdat die inhoudelijk het meest voor de hand liggend zijn.

### Identieke personele unies op basis van data uit Company.info

In een identieke personele unie is het voltallige bestuur van een onderwijsbestuur (primair, voortgezet of speciaal onderwijs) gelijk aan dat van één of meer besturen uit een andere sector (kinderopvang of zorg). Op basis van de data van Company.info vinden we in eerste instantie 43 identieke personele unies tussen een onderwijsbestuur en een of meer besturen in de kinderopvang of zorg. Op basis van een nadere analyse komen we uit op een totaal van 37 identieke personele unies.<sup>13</sup> In 26 gevallen gaat het om een personele unie tussen een bestuur van een po-instelling en kinderopvang. In de andere gevallen gaat het vooral om personele unies tussen instellingen voor speciaal onderwijs en zorg.

### Partiële personele unies o.b.v. data uit Company.info

Van een partiële personele unie is sprake als een deel van een onderwijsbestuur (primair, voortgezet of speciaal onderwijs) ook zitting heeft in een of meer besturen van een andere sector (kinderopvang of zorg). De overlap tussen onderwijsbestuur en andere besturen kan bestaan uit een of meer personen. Uit de analyse van data van Company.info blijkt dat er 116 partiële personele unies zijn tussen een onderwijsbestuur en één of meer besturen in de kinderopvang of zorg. In 75 gevallen gaat het om een partiële personele unie tussen een bestuur van een po-instelling en instelling voor kinderopvang, in 34 gevallen om een partiële personele unie tussen een bestuur van een po-, vo- of so-instelling en een zorginstelling (bv. jeugdzorg of gehandicaptenzorg).

## 2.3 Coöperatie en federatie

### Federaties in jaarverslagen

Een eerste analyse van jaarverslagen uit 2018 laat zien dat de term 'federatie' voorkomt in 159 jaarverslagen. Na nadere analyse blijkt dat er in 54 gevallen toch geen sprake is van een federatie waar het bestuur deel van uitmaakt, bijvoorbeeld omdat de tekst gaat over een nevenfunctie van een van de bestuurders of over een samenwerkingspartner.

In totaal blijven 105 jaarverslagen van po- en vo-besturen over waarin wordt gerefereerd aan een federatie waar het bestuur op dit moment daadwerkelijk deel van uitmaakt, dat is 8,5 procent van alle geanalyseerde jaarverslagen. Het gaat om 104 jaarverslagen van een po-bestuur, 11,0 procent van de totaal geanalyseerde po-verslagen, en één jaarverslag van een vo-bestuur, 0,3 procent van de totaal geanalyseerde vo-verslagen. Een vergelijking met Ecorys (2016) is hierbij alleen mogelijk voor de verslagen van vo-besturen: in dat onderzoek werd ook in 0,3 procent van de jaarverslagen gerefereerd aan een federatie waar het bestuur deel van uitmaakt.

### Coöperaties in jaarverslagen

De term 'coöperatie' of 'cooperatie' komt voor in 236 jaarverslagen van po- en vo-besturen uit 2018. Na nadere analyse blijkt er in 73 gevallen geen sprake van een coöperatie waar het betreffende bestuur deel van uitmaakt, maar dat het gaat over een nevenfunctie van een van de bestuurders, over een samenwerkingspartner of omdat er alleen gesproken is over een mogelijk te vormen coöperatie.

In totaal is in 163 jaarverslagen van po- en vo-besturen gerefereerd aan een coöperatie waar het bestuur op dit moment deel van uitmaakt, dat is 13,2 procent van alle geanalyseerde jaarverslagen. Het

<sup>13</sup> Nadere checks laten zien dat er in één geval personele wisselingen hebben plaatsgevonden waardoor er geen sprake meer is van een personele unie. Daarnaast blijkt dat één naam van een bevoegd gezag meerdere keren voorkomt in verschillende identieke personele unies onder andere bevoegd-gezagnummers. Deze verschillende identieke personele unies zijn samengevoegd tot één personele unie, omdat ze allemaal onder één stichting vallen.

gaat om 118 jaarverslagen van een po-bestuur, 12,5 procent van de totaal geanalyseerde po-verslagen en 45 jaarverslagen van een vo-bestuur, 15,6 procent van de totaal geanalyseerde vo-verslagen.

## 2.4 Holding

### Holdings in jaarverslagen

Uit een eerste analyse van jaarverslagen van po- en vo-besturen uit 2018 blijkt dat de term holding voorkomt in 70 jaarverslagen. Na nadere analyse blijkt dat er in 54 gevallen toch geen sprake is van een holding, bijvoorbeeld omdat de tekst gaat over een nevenfunctie van een van de bestuurders of omdat er alleen gesproken is over een mogelijk te vormen holding.

In totaal is in 16 jaarverslagen gerefereerd aan een holding waar het bestuur op dit moment deel van uitmaakt, dat is 1,3 procent van alle geanalyseerde jaarverslagen. Het gaat om 12 jaarverslagen van een po-bestuur, 1,3 procent van de totaal geanalyseerde po-verslagen en 4 jaarverslagen van een vo-bestuur, 1,4 procent van de totaal geanalyseerde vo-verslagen. In het onderzoek van Ecorys (2016) werd verhoudingsgewijs in iets minder jaarverslagen gerefereerd aan een holding waar een bestuur op dat moment deel van uitmaakte, namelijk in 0,8 procent van de bestudeerde jaarverslagen. In 2016 werd verhoudingsgewijs wel in meer vo-verslagen gerefereerd naar een holding waar het bestuur deel van uitmaakt, namelijk in 2,3 procent van de jaarverslagen. Een vergelijking voor po-verslagen is niet mogelijk.

## 2.5 Hoofdbevindingen inventarisatie bestuurlijke constructen

Tabel 2.2 geeft een overzicht van de gevonden aantallen bestuurlijke constructen, waarin (waar mogelijk) ook een vergelijking met het onderzoek van Ecorys (2016) wordt gemaakt.

**Tabel 2.2** Mate van voorkomen van bestuurlijke constructen in het funderend onderwijs\*

	Totaal		PO		VO	
	Ecorys (2016)	Regioplan (2019)	Ecorys (2016)	Regioplan (2019)	Ecorys (2016)	Regioplan (2019)
<b>Personele unies tussen onderwijsinstellingen (Company.info)*</b>						
Identiek	9	17	6	13	4	8
Partieel	onbekend	52	onbekend	50	onbekend	10
<b>Personele unies tussen onderwijs- en andere instellingen (Company.info)</b>						
Identiek	onbekend	37	onbekend	36	onbekend	5
Partieel	onbekend	116	onbekend	107	onbekend	10
<b>Jaarverslagen</b>						
Personele unies	1,8%	(48) 3,9%	2,3%	(29) 3,1%	0,9%	(19) 6,6%
Federaties	onbekend	(105) 8,5%	onbekend	(104) 11,0%	0,3%	(1) 0,3%
Coöperaties	onbekend	(163) 13,2%	onbekend	(118) 12,5%	onbekend	(45) 15,6%
Holdings	0,8%	(16) 1,3%	onbekend	(12) 1,3%	2,3%	(4) 1,4%

\* De aantallen personele unies van het po en vo kunnen optellen tot meer dan het totale aantal personele unies, omdat in sommige gevallen zowel een po- als vo-bestuur deel uitmaakt van een personele unie.

Samengevat zijn de belangrijkste bevindingen:

- Het aantal personele unies tussen twee of meer onderwijsinstellingen lijkt in vergelijking met 2016 te zijn gestegen. Dit blijkt zowel uit data van Company.info als uit de jaarverslagen van

onderwijsbesturen uit 2018. Voor het aantal personele unies tussen onderwijs- en andere instellingen (kinderopvang of zorg) is geen vergelijking mogelijk met het onderzoek van Ecorys (2016), omdat daarin alleen naar nevenfuncties van bestuurders is gekeken.

- Federaties en coöperaties worden het meest genoemd in de jaarverslagen. Uitgesplitst naar onderwijssector blijkt dat de coöperatie in po en vo in ongeveer dezelfde verhoudingen voorkomt (respectievelijk 13 en 16 procent). De federatie daarentegen komt vrijwel uitsluitend voor in het primair onderwijs.
- Het aantal holdings is nog steeds relatief klein (deze meting tellen we er 16) en verschilt in het totaal niet noemenswaardig met de meting in 2016. Voor het aantal coöperaties en federaties waar besturen deel van uitmaken is geen vergelijking mogelijk met het onderzoek van Ecorys (2016), omdat zij maar een deel van de jaarverslagen nader hebben bekeken.



# Literatuuronderzoek risico's constructen

# 3

## 3 Literatuuronderzoek risico's constructen

### 3.1 Inleiding

Dit onderdeel inventariseert in beknopte zin de risico's zoals die worden genoemd in o.a. Kamerstukken en literatuur en bespreekt de risico's zoals de Inspectie die in onderzoeksrapporten heeft verwoord.

De centrale onderzoeksvraag in de literatuurstudie is:

*Welke risico's kleven aan bestuurlijke constructen; zijn deze hetzelfde als in het onderzoek in 2016 naar voren is gekomen of zijn er andere risico's ontstaan?*

### 3.2 Onderzoeken, Kamerstukken en literatuur

De studie van Ecorys uit 2016 is met name inventariserend en beschrijft niet zozeer de bestuurlijke of financiële risico's. In die zin is het lastig om te duiden of er nieuwe of andere risico's zijn ten opzichte van het rapport in 2016. Een bijkomende vraag is ook *vanuit wiens perspectief* de risico's zijn te benaderen: vanuit het perspectief van de overheid of vanuit de betrokken instellingen. Die perspectieven lopen niet altijd parallel; vanuit de instelling kan men primair op andere risico's bij samenwerking zijn gefocust, dan de overheid.

Het rapport van 2016 bespreekt dat een holdingconstructie een risico met zich meebrengt met betrekking tot de verantwoording van bevoegd gezagsorganen. De holding kan een dermate sterke bestuurlijke rol krijgen dat de onderliggende organisaties een deel of zelfs de gehele autonomie inleveren. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als er besluitvorming plaatsvindt bij meerderheid van stemmen: degenen die het niet eens zijn met de beslissing worden in dat geval wel geacht het besluit uit te voeren.<sup>14</sup>

In de reactie op het rapport in de brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer worden specifiekere risico's vanuit het publieke belang benoemd.<sup>15</sup>

Daarbij gaat het specifiek om de punten:

- Autonomie bestuur: als 'grens' wordt door de staatssecretaris gesteld: "Doorslaggevend is in mijn ogen in hoeverre verantwoordelijkheden van de deelnemende besturen (het bevoegd gezag) zijn overgedragen aan een centrale entiteit en of, en in hoeverre, de deelnemende besturen nog in positie zijn om hun eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid autonoom in te vullen" en "een samenwerkingsvorm waarbij de deelnemende onderwijsbesturen per definitie zijn gebonden aan besluiten van een koepelstichting is dus niet mogelijk en niet wenselijk".
- Medezeggenschap: de staatssecretaris wijst op het voorbeeld waarbij drie besturen bij meerderheid van stemmen belangrijke besluiten nemen, hierbij is het ook de vraag wat dit betekent voor de positie van de afzonderlijke medezeggenschapsraden. Het punt van de medezeggenschap werd ook al genoemd in de reactie op het rapport 'De leraar in bovenbestuurlijke netwerken'.<sup>16</sup> Niet alleen of en hoe de medezeggenschap bovenbestuurlijk wordt geregeld is een aandachtspunt, maar ook dient er een risico-inschatting te zijn ten aanzien van de activiteiten die men in het samenwerkingsconstructie ontplooit (met name ten aanzien van personeel dat overgaat). De personeelsleden die op het bovenbestuurlijke niveau werken moeten ook een behoorlijke rechtspositie hebben en er moeten afspraken zijn over onder meer de wijze waarop financiële risico's worden opgevangen en sterfhuisconstructies worden voorkomen. De inrichting van medezeggenschap is extra complex wanneer instellingen door middel van een bestuurlijke constructie zoals een personele unie/holding onder verschillende medezeggenschapsregimes vallen zoals het mbo (WOR) en vo (WMS).<sup>17</sup>
- Transparantie en verantwoording: het moet voor alle betrokkenen binnen en buiten de organisatie volkomen transparant zijn welke samenwerking en verbindingen er zijn en wie daarbinnen welke (bestuurlijke) verantwoordelijkheid draagt.
- Zuiverheid van belangen: met name bij personele unies speelt het risico op (de schijn van) belangenverstremgeling volgens de staatssecretaris. Een bestuurder moet altijd handelen in het belang van de rechtspersoon die hij bestuurt. "Wanneer hij meerdere rechtspersonen bestuurt, kunnen de belangen daarvan echter botsen. Juist wanneer het onderwijsinstellingen in dezelfde sector en in

<sup>14</sup> Ecorys 2016, p.56.

<sup>15</sup> Kamerstukken II 2016–2017, 31 293, nr. 345.

<sup>16</sup> Zie Kamerstukken II 2013–2014, 33 223, nr. 5.

<sup>17</sup> <http://www.infomr.nl/artikel/1132/holding--personele-unie--een-fusie--maar-dan-anders> (geraadpleegd 5 september 2019).

- hetzelfde voedingsgebied betreft, is het van belang om hier aandacht voor te hebben. Het vraagt van bestuurders beoordelingsvermogen om hier verstandig en integer mee om te gaan.”
- Financieel (continuïteits)risico: specifiek bij bestuurlijke samenwerking van een onderwijsinstelling met een organisatie voor kinderopvang of zorg is aandacht nodig voor het financiële risico. In de brief wordt gewezen op de figuur van de holding en dat het feit dat er een aparte rechtspersoon is, geen garantie biedt dat “bij een eventueel faillissement [...] de verschillende rechtspersonen ook daadwerkelijk als verschillende organisaties zullen worden beschouwd. Daarbij zullen (op basis van jurisprudentie) ook andere aspecten, zoals onderling aangegane verplichtingen, het al dan niet aanwezig zijn van een gezamenlijke leiding en het al dan niet naar de buitenwereld presenteren als één organisatie, gewicht in de schaal leggen”.

De Commissie Fusietoets Onderwijs (CFTO) wees in haar eindverslag op de zogenaamde pseudofusies: waarbij voor de sectoren primair, speciaal en voortgezet onderwijs in tegenstelling tot het mbo geen verbod geldt om ook bestuurder te zijn van meerdere instellingen. De CFTO vond dit onwenselijk als zij in de plaats komen van fusies die, op basis van de geldende voorschriften, niet goed te keuren zijn.<sup>18</sup> Ook in een Kamerbrief werd gewezen op de onwenselijkheid van pseudofusies in de vorm van personele unies, en samenwerking nog lastig te ontvlechten is: “Dit levert complicaties en intransparanties op als gevolg van het scheiden van de verantwoording, jaarrekening, bekostiging en dergelijke”.<sup>19</sup> Als we kijken naar rapporten over samenwerking bij bijvoorbeeld IKC’s (integrale kindcentra) waarbij basisonderwijs, kinderopvang en peuterspeelzaalwerk samenwerken, valt op dat er gesproken wordt over risico’s, maar niet zozeer vanuit overheidsperspectief, maar voor de samenwerkende partners. Zo wordt er bijvoorbeeld gewaarschuwd voor de toepassing van fiscale wetgeving, aanbestedingsregelgeving, en het belang van adequate administratiesystemen om de scheiding tussen publieke en private middelen te handhaven.<sup>20</sup> Zo wordt er bijvoorbeeld op gewezen dat bij een intensieve samenwerkingsvorm mogelijk vennootschapsbelasting moet worden betaald, omdat er kinderopvang wordt geëxploiteerd in concurrentie met andere commerciële ondernemingen. Er kan mogelijk een ‘subjectieve vrijstelling’ worden verleend, maar dit zou dan voorgelegd moeten worden aan de bevoegde belastinginspecteur. De onzekerheid of al dan niet een vrijstelling wordt verleend, is dan een risicofactor.

Als het gaat om aanbesteding wordt dit als risico voor samenwerking tussen primair onderwijs, kinderopvang en peuterspeelzaal getypeerd, met als belangrijkste aandachtspunt het feit dat twee van de drie partijen als aanbestedende dienst en één als private partij (de kinderopvang) wordt gekwalificeerd. Dit betekent dat opdrachten niet structureel aan elkaar kunnen worden gegund, maar dat de onderwijsinstelling (dat kan ook een bijzonder-onderwijsinstelling zijn omdat deze volgens de aanbestedingsregels ook onder de verplichting vallen) aan minstens twee andere partijen een offerte moet vragen. Dit kan de onderlinge samenwerking frustreren.<sup>21</sup>

In de fiscale sfeer worden constructies opgezet waarbij bijvoorbeeld schoolbesturen zelf bv’s oprichten<sup>22</sup> om schoonmaakwerkzaamheden te verrichten of personeelsdiensten uit te voeren, en waarbij niet altijd wordt gehandeld volgens de wetgeving van de omzetbelasting. Terugvorderingen door de belastingdienst kunnen uiteraard de financiële positie van de school beïnvloeden en uit dat oogpunt als (potentieel) risico voor de voortgang van de instelling en het onderwijs worden betiteld.

In de literatuur wordt bijvoorbeeld ook door Nolen gewezen op de risico’s die er zijn bij het juridisch vormgeven van samenwerken; hij gaat bijvoorbeeld in op de mogelijkheid van de toepasselijkheid van de mededingingswetgeving en fiscale aspecten (toepassing hoog btw-tarief).<sup>23</sup> Maar ook hij wijst op de aandacht die er moet zijn voor het eigen belang van de onderwijsorganisatie die deel uitmaakt van een bestuurlijke samenwerkingsconstructie. “De toets bij het beoordelen van samenwerkingen zou mijns inziens vooral moeten zijn of de bekostiging rechtmatig en doelmatig wordt besteed en of er voor de

<sup>18</sup> CFTO praktijkervaringen 2011-2015, Den Haag 2015.

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2017–2018, 31 293, nr. 390.

<sup>20</sup> Zie bijvoorbeeld Laura Huntjens Valérie Overmeer Pieter Dekkers Maarten de Voogd primair onderwijs - kinderopvang – peuterspeelzaal een onderzoek naar de bestuurlijk juridische vormgeving van samenwerking, Berenschot 2010.

<sup>21</sup> Idem, p. 32.

<sup>22</sup> Zie b.v. uitspraak HR 5 juli 2019 ECLI:NL:HR:2019:1112 inzake economische verwevenheid.

<sup>23</sup> M.F. Nolen, De bestuurder in het onderwijs, Den Haag: BJU 2017 p.445.

samenwerking voldoende draagvlak bestaat bij medezeggenschap en overige direct betrokkenen. Duidelijk is dat [de] bestuursautonomie is beperkt door de afhankelijkheid van het bestuurlijk netwerk.[...]. De bestuurder die besluit bekostiging aan te wenden ten gunste van een samenwerking, zal zich steeds moeten afvragen of die besteding rechtmatig is en bovendien doelmatig in de zin van proportionaliteit en effectiviteit. Als hij daarover twijfelt, dan zal hij zich een beeld moeten vormen van de relevante belangen, de juridische randvoorwaarden en de mogelijke alternatieven. Daarbij wordt van hem verlangd dat hij zich steeds richt naar het belang van de eigen onderwijsorganisatie maar zich ook het belang van de samenwerkingspartners aantrekt<sup>24</sup>. Van Elderen en Brok wijzen in een artikel op het risico van personele unies. Zij beschouwen dit als ‘minder consistent’ dan de holding(rechtspersoon) omdat intern toezichthouders bij bijvoorbeeld een po- en vo-combinatie (stichting voor primair onderwijs en stichting voor voortgezet onderwijs) zich voor hun rol dan weer op het po, dan weer op het vo zouden moeten richten. Stel dat het bij het po financieel slecht gaat, maar bij het vo-onderdeel goed, hoe beoordelen zij dan de bestuurders; positief of negatief?<sup>25</sup>

Een nog niet genoemd risico – wel al in eerdere Kamerbrief – is het mogelijk onvoldoende onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs bij bovenbestuurlijke samenwerking. Bij samenwerking tussen instellingen van verschillende denominaties en tussen openbare en bijzondere instellingen moet steeds onderscheiden worden wie het bevoegd gezag is van de onderliggende scholen. Het openbaar onderwijs moet van overheidswege worden gegeven volgens de Grondwet en de bestuursvormen van het openbaar onderwijs, en de eventuele bestuurlijke of institutionele samenwerking met het bijzonder onderwijs is nauwkeurig in de wet omschreven in de vorm van het samenwerkingsbestuur en de samenwerkingschool. De vraag is hoe de omschreven bevoegdheden waargemaakt kunnen worden indien de stichting voor openbaar onderwijs deel uitmaakt van een coördinerende rechtspersoon. De hieronder beschreven casus gaat daar nader op in.

### 3.3 Casus participatie openbaar onderwijs in bestuurlijk construct

Een illustratie waarin de afweging tussen verschillende risico’s heeft plaatsgevonden op lokaal niveau betreft de samenwerking van de besturen van een stichting voor bijzonder christelijk voortgezet onderwijs, een stichting voor katholiek voortgezet onderwijs, een stichting voor katholiek primair onderwijs en een stichting voor openbaar voortgezet onderwijs in Apeldoorn (AVOO). De stichtingen zijn verbonden door een stichting voor primair en voortgezet onderwijs onder de naam Veluwe Onderwijsgroep (hierna: ‘VOG’). De besturen van de stichtingen zijn een personele unie. De statuten van de Veluwe Onderwijsgroep<sup>26</sup> hebben als doelstelling het bevorderen van het onderwijs (openbaar en bijzonder) zoals dat in de afzonderlijke stichtingen wordt gegeven en verder als te verwezenlijken doelstellingen ‘het vormgeven van bestuurlijke samenwerking door het uitoefenen van bevoegdheden’, ‘het versterken van de positie van het onderwijs van de stichtingen’, ‘het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs op de scholen die door de stichtingen in stand worden gehouden’ en verder het ‘optreden als belangenbehartiger van en bindend element tussen de voormelde stichtingen’, ‘het optreden als woordvoerder voor die stichtingen in aangelegenheden die meerdere stichtingen aangaan’ en ‘het aan voormelde stichtingen leveren van ondersteunende diensten’. Het in stand houden van scholen is dus géén expliciete doelstelling, maar het college van bestuur van de VOG wordt wel gedefinieerd als bevoegd gezag. Ook wordt benoemd dat de raad van toezicht tot taak heeft “integraal toezicht te houden op het beleid van het college van bestuur en op de algemene gang van zaken in de stichting *en de met haar verbonden scholen en/of rechtspersonen*” (art. 12 lid 1 statuten). De gemeenteraad heeft geen directe bevoegdheden ten aanzien van het bestuur van de stichting. Er is wel een bovenbestuurlijke medezeggenschapsraad ingericht.

<sup>24</sup> A.w.p.494.

<sup>25</sup> J.J.M. van Elderen & TH. W. C. Brok, De ‘holding’ als samenwerkingsvorm in het funderend onderwijs, School en Wet 2009, nr, 4, p. 11 e.v.

<sup>26</sup> <https://www.veluwestoerwijsgroep.nl/wp-content/uploads/2019/02/AFSCHRIJF-Akte-statutenwijziging-Samenwerkingsstichting-VOG.pdf> (geraadpleegd 10 september 2019).



In de statuten van de verbonden stichtingen komt de personele unie tot stand via het bestuur en de raad van toezicht. Zo kunnen volgens art. 9 lid 2 van de statuten van de AVOO slechts worden benoemd de personen die tevens fungeren als leden van de raad van toezicht van Stichting Veluwe Onderwijsgroep of die tegelijkertijd tot leden van de raad van toezicht van Stichting Veluwe Onderwijsgroep worden benoemd. Slechts personen die deel uitmaken van het college van bestuur van Stichting Veluwe Onderwijsgroep kunnen worden benoemd tot lid van het college van bestuur van de stichting.<sup>27</sup> Het benoemingsrecht van de gemeenteraad en ouders zoals in de wet omschreven wordt statutair geclausuleerd door de personele uniebepaling. Opvallend is ook dat de voorziening voor onafhankelijkheid en belangenverstrengeling in de statuten wordt uitgezonderd wat betreft de personele overlap met de ‘collega-stichtingen’ uit het bijzonder onderwijs die ook deel uitmaken van de VOG. In de statuten van de collega-bijzonder-onderwijsstichtingen ontbreken de bevoegdheden van de ouders en gemeenteraad ten aanzien van de benoeming van de leden van de raad van toezicht (die zijn immers ook niet wettelijk verankerd). De vraag is dan evenwel of het benoemingsrecht dan nog daadwerkelijk geëffectueerd kan worden en inhoud heeft of dat benoeming op basis van het algemene profiel alleen een pro-formahandeling is.

Kijkend naar de site presenteert de VOG zich als één organisatie met verschillende soorten onderwijs. Het bestuur is éénhoofdig en presenteert zich als ‘eindverantwoordelijk’.

In de voorbereiding naar de aansluiting van AVOO bij de VOG zijn er overwegingen gewijd aan de mogelijke risico’s ten aanzien van de positie van het openbaar onderwijs. Zo wordt in de notitie<sup>28</sup> aan de raad gesteld dat het grootste risico voor de gemeente optreedt indien de VOG niet handelt in het belang van het openbaar onderwijs. “Naast de wettelijke mogelijkheden die de gemeente dan heeft zijn in het convenant en in de bijlage bij het convenant afspraken gemaakt, enerzijds om de gevolgen te beperken en anderzijds om de besturing van de scholen te borgen. In de bijlage bij het convenant is o.a. opgenomen dat de gemeente Apeldoorn tijdens het onderzoek naar het herontwerp van het vmbo betrokken wordt bij en geïnformeerd wordt over de voortgang van het onderzoek en de plaats van het openbaar vmbo hierin.”

Bij het herontwerpen van het onderwijs – zo wordt vervolgd in de notitie – is het denkbaar dat het tot uitwisselen en uitbreiden van profielen en licenties komt tussen de scholengemeenschappen zonder dat er bijvoorbeeld bij het openbaar onderwijs sprake is van een voldoende spreiding. Vervolgens wordt vooral ingegaan op de nadelen wanneer de AVOO niet zou toetreden tot de VOG: “In dat geval zal AVOO zelf, en zonder samenwerking in VOG-verband, zijn activiteiten moeten continueren. De positie van het huidige openbaar vmbo moet in de huidige omvang en met de huidige kostenstructuur als kwetsbaar worden beschouwd. Indien het openbaar vmbo in Apeldoorn zou ophouden te bestaan kan ook hier de zorgplicht van de gemeente in het geding komen, al of niet met financiële consequenties.”

Als bestuurlijk risico in deze casus, specifiek voor het openbaar onderwijs, is de kwestie hoe de stichting AVOO als onderdeel van de VOG zich verhoudt tot de wettelijke eisen van de stichting voor openbaar onderwijs, zoals vastgelegd in artikel 42b WVO (de stichting oefent in principe *alle* bevoegdheden uit van het bevoegd gezag, of is dit nu getransponeerd naar de Stichting VOG?) en de benoeming/bezetting van de leden van de raad van toezicht (art. 42b lid 12 onder b WVO).<sup>29</sup> Zo wordt bij de statuten van de VOG (art. 9 lid 4) voorgeschreven dat “ten minste twee derde van het aantal leden van de raad van toezicht (zo nodig naar boven afgerond) [...] katholiek [zal] zijn. Ten minste één lid van de raad van toezicht heeft specifiek affiniteit met en richt zich op het openbaar onderwijs in het bijzonder”. Het benoemingsrecht van de gemeenteraad wordt niet benoemd in de statuten van de VOG, noch het voorgeschreven recht van ouders tot bindende voordracht. De vraag is dus of met de personele unies tussen CvB en RvT en de mate van verwevenheid in de VOG feitelijk ook niet een holding tot stand is gekomen waarin de VOG functioneert als moederstichting voor de onderliggende dochterstichtingen.

<sup>27</sup> Idem bij de andere stichtingen.

<sup>28</sup> [https://apeldoorn.raadsinformatie.nl/document/7081511/1/01\\_rv\\_personele\\_unie\\_VOG\\_en\\_AVOO\\_22-10-2018](https://apeldoorn.raadsinformatie.nl/document/7081511/1/01_rv_personele_unie_VOG_en_AVOO_22-10-2018)

<sup>29</sup> De statuten van AVOO stellen dat ouders ‘in de gelegenheid worden gesteld’ om een bindende voordracht te doen, de wet spreekt van benoeming “op bindende voordracht van de ouders van de leerlingen die zijn ingeschreven op de betrokken school of scholen”.

### 3.4 Inspectietoezicht bestuurlijke constructies

Hoewel de Inspectie regelmatig onderzoek doet naar bestuurlijke constructies, onder meer om te bepalen of bijvoorbeeld in strijd wordt gehandeld met de bekostigingswetgeving<sup>30</sup>, is het aantal openbare rapporten waarin een constructie ook daadwerkelijk op (bestuurlijk-juridische) risico's wordt beoordeeld zeer beperkt. Openbaar is er slechts één specifiek rapport inzake bestuurlijke samenwerking tussen stichting Dollard College en RSG De Borgen.<sup>31</sup> Naast Dollard College en De Borgen maakt ook Terra deel uit van de samenwerking.<sup>32</sup> De bestuurlijke samenwerking is gematerialiseerd in de Stichting Onderwijsgroep Noord (hierna OGN).

Zowel voor de raad van toezicht als het college van bestuur is sprake van een personele unie: voorwaarde voor een aanstelling als bestuurder van een van de stichtingen is dat de (beoogd) bestuurder tevens lid is van het bestuur van de Stichting OGN. Ook de raden van toezicht van elk van de participerende stichtingen bestaan uit dezelfde personen.

De Inspectie stelde in het onderzoek vast: "Verder blijkt uit de statuten, dat de leden van de raden van toezicht van de afzonderlijke onderwijsstichtingen worden benoemd door de leden van de raad van toezicht van Stichting OGN. Daarenboven hebben de deelnemende besturen vastgelegd dat iedere stichting hoofdelijk aansprakelijk is voor de schulden van alle stichtingen binnen de groep".

De Inspectie benoemde als risico's:

- De autonomie van het bestuur van de van elkaar te onderscheiden bevoegd gezagsorganen komt door de onderzochte constructie onder druk te staan. Het bestuur en het interne toezicht van de instellingen kunnen op basis van de huidige statuten namelijk alleen van de Stichting OGN zijn. De facto is het de intern toezichthouder van Stichting OGN die de werkgeversrol vervult voor elk van de betrokken besturen. "Een belangenafweging door de toezichthouder waarbij hij (zuiver) de belangen weegt van een van de onderwijsinstellingen is lastig voorstelbaar, zeker waar het werkgeversaangelegenheden betreft."
- De personele unie leidt ertoe dat de intern toezichthouder geen onafhankelijk en deugdelijk toezicht kan uitoefenen.
- Er zijn financiële risico's door de verwevenheid met Stichting OGN. De verbonden stichtingen zijn hoofdelijk aansprakelijk en een financieel probleem van de één maakt dat tot een probleem voor de ander. "Door (onder meer) het uitoefenen van de werkgeversrol voor het college van bestuur ontstaat de schijn van belangenverstremgeling tussen de deelnemers aan de samenwerkingsconstructie en kan bezwaarlijk worden volgehouden dat geen sprake is van een (overheersende) zeggenschap van Stichting OGN over de onderwijsstichtingen."

Het inspectierapport heeft tot discussie geleid over de herinrichting van het construct. Zo wordt in het jaarverslag over 2018 van OGN (van juni 2019)<sup>33</sup> vermeld onder het kopje 'overige ontwikkelingen' dat wordt nagedacht over een andere organisatievorm. Dit heeft zich echter in 2019 nog niet in een kenbaar besluit geuit. Het organogram in het jaarverslag laat overigens zien dat men uitgaat van een CvB en 'regiodirecties' voor resp. Terra, De Borgen en het Dollard College.

### 3.5 Risico's bij verbinding onderwijs en zorg<sup>34</sup>

In verschillende rapporten is onderzocht hoe samenwerking tussen (speciaal) onderwijs en zorg gestalte kan krijgen en hoe budgetten vanuit verschillende herkomst op elkaar afgestemd kunnen worden. Tegelijk worden ook risico's benoemd bij het opzetten van samenwerkingstrajecten (naast afstemmingsknelpunten zoals verschillende toezichtsregimes/inspectiekaders). Een voorbeeld betreft Europese aanbestedingsregels voor de inkoop van zorg: de aanbestedingsregels voor de inkoop van zorg betekenen dat

<sup>30</sup> Zie b.v. onderzoek naar detachering of uitbesteding van onderwijs ABRvS 1 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:277 (Hoenderloo Groep).

<sup>31</sup> Inspectie van het Onderwijs (2018). Rapport van een specifiek onderzoek naar de bestuurlijke samenwerking tussen Stichting Dollard College en Stichting RSG De Borgen, Utrecht: Inspectie.

<sup>32</sup> Door Terra en De Borgen wordt met ROC Noorderpoort daarnaast een gezamenlijke campus in Winschoten in stand gehouden.

<sup>33</sup> <https://cdn.w4u.site/ogn2017/Bestanden/Jaarverslag%20OGN%202018.pdf>

<sup>34</sup> R. Peeters, i.s.m. R. Zunderdorp & M. Lamers (2018). Met andere ogen, advies voor versnelling en bestendiging van de samenwerking onderwijs-zorg-jeugd.

niet zomaar langdurige overeenkomsten gesloten mogen worden (dit wordt in veel rapporten overigens gezien als een risico vanuit het perspectief van de leerling/cliënt). In een aanbesteding kunnen daarnaast moeilijk preferente partners worden aangewezen. Dat kan ervoor zorgen dat een school de relatie met een vertrouwde aanbieder moet verbreken, omdat een andere aanbieder de aanbesteding heeft gewonnen. Een ander risico is dat afspraken worden gemaakt over informatieoverdracht die zich niet verhouden met de privacyregelgeving. De bekostiging en overdracht daarvan is tevens een risicofactor; zo mag publieke bekostiging niet worden overgedragen (met de verantwoordelijkheid) aan een private instelling. Deze vorm van uitbesteding vindt vaak plaats in zogenoemde maatwerktrajecten.<sup>35</sup>

### 3.6 Hoofdbevindingen literatuurstudie

De risico's zoals die benoemd zijn in de reactie van de staatssecretaris op het rapport over bestuurlijke constructen in 2016 zijn onverminderd van toepassing. Daarbij moet een onderscheid gemaakt worden in de focus van de risico's tussen overheid en instellingen. Vanuit de overheid (minister en Inspectie) gaat het om publiek belang, en kijkt men naar de risico's van naleving van wettelijke deugdelijkheidseisen rond de governance en de scheiding van publieke en private middelen. Daarbij gaat het in de kern en zijn het meest pregnant als risico de volgende onderdelen:

- Als *direct* risico: de beperking van de autonomie van het bevoegd gezag bij een personele unie en holding. Volgens de Inspectie kan een interne toezichthouder niet onafhankelijk kijken naar een specifiek deelbelang van een 'dochter-rechtspersoon', als hij tegelijk moeten kijken naar een andere 'dochter', met mogelijk tegenstrijdige belangen.
- Als *indirect* risico de regeling van de financiële continuïteit. Met name bij samenwerking over de maatschappelijke sectoren heen wordt gewezen op mogelijke consequenties voor het (publieke) onderwijs als bijvoorbeeld de (op winst gerichte) kinderopvang in de problemen komt.

Instellingen zien ook risico's bij het bestuurlijk-juridisch vormgeven van samenwerken, maar zij richten zich niet op verlies van autonomie (de wens is juist om een gedeelte van de autonomie op te geven en de instelling te versterken door samenwerking). De literatuur over de onderwijs(advisie)praktijk richt zich voor de instellingen op andere risico's, met name op fiscale consequenties en bijvoorbeeld regels voor aanbesteding. De scheiding van publieke en private middelen wordt ook door de instellingen als een te tackelen risico gezien bij de vormgeving van bestuurlijke samenwerkingsconstructen als uiteraard private partijen zoals kinderopvang participeren.

Een meer pregnant risico (ten opzichte van de reflectie in 2016) is de vormgeving van de medezeggenschap. Een risico is dat de medezeggenschap onvoldoende invloed heeft bij de totstandkoming van het bestuurlijk construct en dat bij een bovenbestuurlijk construct geen voldoende (goed geregelde) medezeggenschap aanwezig is. In dit kader werd in een recente zaak<sup>36</sup> over het functioneren van een bovenbestuurlijke medezeggenschapsraad bij een koepelstichting door de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS (LGC) opgemerkt: "De commissie wenst [...] niet onvermeld te laten dat uit de stukken en het ter zitting behandelde het beeld oprijst dat de vormgeving van de bovenbestuurlijke medezeggenschap actualisering en verbetering behoeft. Zo is in strijd met de artikel 25 WMS de geldigheidsduur van de bovenbestuurlijke medezeggenschapsraad nooit verlengd waardoor hun geldigheidsduur inmiddels verstreken is". In een andere zaak had de GMR zorgen over de financiële risico's bij het participeren in een construct ten behoeve van aanbesteding.<sup>37</sup> De LGC toetste of deze zorgen voldoende onderbouwd waren en of het bevoegd gezag de correcte berekening had gemaakt.

Een ander en ten opzichte van 2016 nog niet benoemd risico betreft de participatie van openbaar onderwijs in bestuurlijke constructen met name in holdings waarbij er geen overwegende invloed is van de

<sup>35</sup> Rb. Noord Nederland 8 april 2016 ECLI:NL:RBNNE:2016:1656 (geen recht op zorg uit passend onderwijs voor particuliere dagbesteding). Zie hierover ook het briefadvies van de Onderwijsraad over uitbesteding van bekostiging aan particulier onderwijs, Onderwijsraad 2019.

<sup>36</sup> LGC WMS 19 november 2019, nr. 108866

<sup>37</sup> LGC WMS 19 december 2019 nr 108929

overheid ten aanzien van het openbaar onderwijs, wanneer de facto dat openbaar onderwijs in stand wordt gehouden door de holding. Hierbij is er de principiële toets of het openbaar onderwijs nog 'van overheidswege' wordt gegeven, dat wil zeggen of het toezicht van de gemeenteraad ook daadwerkelijk uitgeoefend kan worden.



# Interviewbevindingen constructen

# 4

## 4 Interviewbevindingen constructen

### 4.1 Inleiding

Op verschillende momenten in het onderzoek is gesproken met de betrokken partijen over de samenwerkingsconstructen. Er zijn interviews gehouden met beleidsmakers, adviseurs en extern en intern toezichthouders. Duidelijk is wel dat risico's niet los gezien kunnen worden van het perspectief dat betrokkenen hebben. Omdat achtergrond, doel en keuzemotieven een rol spelen, besteden we daar ook aandacht aan. De geïnterviewden zijn anoniem opgevoerd. De belangrijkste reden daarvoor is dat zij zich daardoor vrijer konden uitspreken in de interviews. De uitkomsten uit de gesprekken met stakeholders en adviseurs en de vertegenwoordigers uit de raden van toezicht zijn grotendeels apart gepresenteerd.

### 4.2 Stakeholders en adviseurs

#### Redenen voor intensievere samenwerking

Uit de interviews komt naar voren dat het proces om te komen tot een goede samenwerking vaak ingewikkeld is en in veel gevallen pas gestart wordt wanneer het door de omstandigheden niet anders meer kan. Vooral de leerlingdaling heeft, volgens geïnterviewden, in het verleden geleid tot besturenfusies en mede onder invloed van de fusietoets ook tot meer samenwerkingsconstructen. Iemand met veel ervaring in de begeleiding van samenwerkingstrajecten zegt daarover: *“Ik durf te stellen dat 90 procent van de besturen niet over samenwerking had gesproken als er geen leerlingdaling dreigde. Anders waren ze gewoon op de oude voet verdergegaan. Als men eenmaal aan tafel zit dan is leerlingdaling als punt alleen wel erg mager, daarom wordt vaak al snel gekeken naar welke andere ambities en doelstellingen men wil bereiken; dan gaat het vaak om meer inhoudelijke doelen.”*

De beoogde doelen zijn niet voor ieder bestuur en iedere samenwerking hetzelfde. De inzet en vorm zijn afhankelijk van de situatie en onderwijssector. Een van de geïnterviewde adviseurs vat het doel van samenwerking samen onder de noemer van het *“versterken van de bestuurskracht”* en wijst daarbij op aspecten waarbij dat van belang is zoals het *“bieden van een gevarieerd onderwijsaanbod, meer doen aan digitalisering, aansluiting vinden bij vervolgonderwijs, inspelen op de kwaliteitseisen van ouders en het zijn van een aantrekkelijke werkgever”*.

Onder invloed van de omstandigheden zoeken besturen daarom vaker naar vormen van samenwerking. Verschillende geïnterviewden constateren dat er de afgelopen jaren een ontwikkeling is geweest van lichte constructies (samenwerkingsovereenkomst) naar steeds zwaardere samenwerkingsconstructen en fusies, ook omdat er steeds meer geld beschikbaar komt voor (regionale) samenwerking. Een andere adviseur die vooral in het vo werkt, zegt over de vorm van de constructen: *“Besturen die geïnteresseerd zijn, willen vaak wegblijven bij de meer vrijblijvende vormen; dat als het spannend wordt er meteen een bestuur roept dat het niet meer meedoet. Vrij vaak in de gesprekken blijkt toch een voorkeur voor de besturenfusie”*. Ook andere geïnterviewden geven aan dat de fusie, nu de fusietoets naar verwachting verdwijnt, vaker als mogelijke optie besproken wordt.

#### Keuze construct en overwegingen

Wat maakt dat besturen een bepaald construct overwegen of kiezen? Uit de gesprekken destilleren we verschillende aspecten die een rol spelen bij de overweging voor een construct te kiezen. Het gaat dan onder meer om:

- het doel van de samenwerking (bijvoorbeeld alleen op het terrein van ICT of veel breder);
- de mate van autonomie (bijvoorbeeld behoud van denominaties of de scheiding van financiën);
- de wettelijke randvoorwaarden (zoals schotten kinderopvang en onderwijs);
- het aantal en soort partners;
- de uitgangssituatie van de betreffende partners;
- de invloed van het externe toezicht.

De keuze voor een vorm hangt van verschillende aspecten af en verschilt per situatie. Hoe die overwegingen een rol kunnen spelen, illustreren we met enkele uitspraken van de organisatieadviseurs. Over

het keuzeprocess zegt een adviseur uit het vo bijvoorbeeld: *“Als het gaat om vergaande bestuurlijke samenwerking dan zijn er eigenlijk drie mogelijkheden: fusie, holding en personele unie (en een enkele keer een bestuurlijke samenwerkingsovereenkomst) [...] De personele unie wordt niet altijd als organisatorische eenheid erkend. Bij een holding speelt dat minder, daar is dan sprake van een koepelstichting, die cachet geeft, en ook fiscaal gezien als organisatorische eenheid wordt gezien. Omdat krimp zo belangrijk is, is het ook belangrijk om mobiel te zijn bij de inzet van personeel. In een gefuseerde eenheid is dat veel makkelijker dan bij een personele unie en holding. Daarom hadden we ook vóór 2018 al een voorkeur voor de fusie, maar toen kon je de identiteit niet verankeren en was het minder toegankelijk. Toen is vaker voor ‘second best’ gekozen: de holding”.*

Interessant in dit verband is dat de holding als second best gezien wordt, wat vooral te maken heeft met het ‘gedoe’ dat een holdingconstructie voor de betreffende organisaties met zich mee kan brengen. Op dat punt komen we later in dit hoofdstuk nog terug. Over andere constructen in het vo wordt opgemerkt: *“Je ziet een enkele keer wel dat men op onderdelen (zoals leerlingenzorg, werkgeverschap, professionalisering docenten) kiest voor federatie of coöperatie, maar dat werkt niet. Over het algemeen is in het vo de federatie of coöperatie niet een duurzame vorm.”*

In het po wordt de coöperatie vaker gekozen. Een adviseur, die vooral in het primair onderwijs werkt, zegt over de keuzemotieven bij een construct: *“Het soort construct is sterk afhankelijk van mate van samenwerking. Als je praat over een grote samenwerking komt je vaak uit bij de coöperatie, het gaat dan vaak om meerdere partners. Meer op lokaal niveau, als fusie nog een brug te ver is dan kom je eerder uit bij een personele unie. Het aantal partners in het samenwerkingsconstruct is mede bepalend voor de variant. Met twee besturen kun je de risico’s delen door een personele unie, het is dan ook duidelijk dat iedereen aan het werk blijft. De personele unie is dan ook vaak de opmaat naar de fusie.”*

In het laatste citaat komen de gewenste mate van samenwerking en het aantal partners waarmee samengewerkt wordt als belangrijke keuzedeterminanten naar voren. In verschillende gesprekken kwam ook de rol van de Inspectie ter sprake. Een adviseur zei daarover: *“De personele unie ligt meer onder vuur van de Inspectie en dat snap ik ook. Zeker het zuiver invullen van governance is soms moeilijk, hoewel juristen zeggen dat het mogelijk is [...] Toezicht en medezeggenschap zijn bij de personele unie moeilijker in te vullen. Dat zie je bij [naam organisatie] die het van de Inspectie anders moeten invullen, dat schrikt ook andere besturen af.”*

### Waarom geen fusie?

Een deel van de besturen kiest bewust voor een andere samenwerkingsvorm dan de fusie. Vaak omdat men inschat dat een fusie een brug te ver is voor de achterban en een fusieproces als te complex wordt beschouwd. Illustratief zijn in dit verband de volgende citaten van adviseurs:

*“Een fusie is niet altijd haalbaar. Waarom ook, eerst heeft men elkaar een eeuw lang beconcurrereerd en dan nu ineens vrienden worden? De rol vanuit medezeggenschap speelt daarbij mee. Als die al aangeven dat het een onbegaanbare weg is, dan is het misschien beter om te kiezen voor een samenwerking in een holding of personele unie.”*

*“Men denkt vaak dat een fusie complexer is. Echter, andere vormen zijn misschien iets makkelijk te starten, maar er geldt ook dat je rekening moet houden met het in stand houden, en dan is de holding en personele unie ingewikkelder. Het opzetten van een fusie is heel ingewikkeld, maar als je het eenmaal geregeld hebt, is het makkelijker. Er geldt bij een fusie meer koudwatervrees, er is veel emotie en voorzichtigheid.”*

Uit deze citaten komt naar voren dat de keuze voor het behoud van autonomie en het vermijden van een complex fusieproces motieven kunnen zijn om niet voor een fusie te kiezen. De keuze voor een ‘nieuw construct’ zoals de personele unie of de holding kan echter ook een aantal problemen met zich meebrengen. In dit verband wordt door een adviseur opgemerkt: *“De problemen waar ze [besturen met een holding of personele unie] tegenaan lopen, zijn niet gering. Ik kan me voorstellen dat je om die reden*

*toch liever fuseert. Het gaat bijvoorbeeld om governance, de WNT<sup>38</sup> en beloning, en dat de fiscale eenheid niet gegarandeerd is omdat de Belastingdienst je nog als aparte organisaties ziet (en daardoor btw betaald moet worden voor onderlinge diensten)."*

De opmerkingen over de WNT en de fiscale eenheid komen vaker terug, ook in de gesprekken met de raden van toezicht. Wat betreft de WNT gaat het dan om het bezoldigingsmaximum van de bestuurder(s). In sommige gevallen gaat het bezoldigingsmaximum, en daarmee het salaris, omlaag wanneer de bestuurder overgaat van een situatie met één bestuur (met hoge complexiteitsscore) naar een situatie waarin dat bestuur is samengegaan met andere besturen (met een lagere complexiteitscore). Hierbij werd door verschillende raden van toezicht opgemerkt dat deze situatie niet door hen voorzien was en wat hen betreft zeer onwenselijk is omdat de bestuurder een lager salaris krijgt voor een in hun ogen complexere situatie.

Ook de btw-afracht bij de levering van onderlinge diensten komt aan de orde. Binnen een fiscale eenheid is die afdracht niet nodig. De Belastingdienst beoordeelt of er sprake is van een fiscale eenheid. Die vaststelling is niet eenduidig over regio's en duurt soms lang. Een illustratie vanuit een holdingconstructie: *"Wat betreft de btw is er ook wel een punt; we hebben een fiscale eenheid aangevraagd in 2017, maar nog steeds geen uitspraak van de Belastingdienst. We werken nu met btw-verrekening. Het is wel een probleem dat de Belastingdienst per regio anders kan besluiten. Het hangt nu als een zwaard van Damocles boven ons hoofd. Voor het werk maakt het niets uit; we zijn één organisatie. Maar het gaat ondertussen om twee ton. Als we het moeten betalen is dat zonde; het is rondpompen van geld in de overheid. Ook de juridische kosten die ermee gemoeid zijn, ongeveer €10.000, hadden niet gemaakt hoeven worden".*

Sommige besturen kiezen ervoor om vanuit een 'nieuw construct' over te gaan in een besturenfusie. Een van de geïnterviewde voorzitters van een RvT zegt over de overwegingen die daarbij speelden: *"Met een holding heb je twee begrotingen, twee gmr'en, en veel vergadergedoe. Het uit elkaar houden kost ook veel administratieve energie, het kost geld dat je liever aan onderwijs ten goed wilt laten komen. Dus om gedoe terug te dringen, kiezen we voor een fusie met behoud van de holding. Dat het langs de weg van geleidelijkheid is gegaan heeft wel meerwaarde gehad. [...] Zo is fuseren wel een heel organisch proces geworden, hoewel dat niet onze vooropgezette bedoeling is geweest".*

### Risico's vanuit verschillende perspectieven

Iedereen is het eens over de noodzaak tot meer samenwerking, maar over de vorm waarin dat gebeurt wordt wel verschillend gedacht. In gesprekken over het stelsel werd duidelijk dat het ministerie van OCW en de Inspectie duidelijkheid wensen over wie verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het onderwijs en dat duidelijk moet zijn bij wie moet je ingrijpen als er iets misgaat. Constructen geven bestuurders mogelijkheden die ze in de onderwijswetten niet hebben. Een geïnterviewde vindt dat de aansprakelijkheid bij faillissementen een risico vormt: *"Zijn de rechtspersonen werkelijk voldoende gescheiden, of kan de curator met recht aanspraken maken op de gelden van het onderwijsbestuur?".* De angst voor deze risico's wordt in het veld niet of nauwelijks gedeeld, zo blijkt. Daar wordt toch vooral gewezen op de risico's vanuit een ander perspectief, namelijk: wat er zou gebeuren als men niet samenwerkt. Het gaat dan onder meer om financiële risico's als gevolg van versnippering van diensten en het verdwijnen van kwalitatief goed onderwijsaanbod. Een van de adviseurs gaf in reactie op de risico's uit het rapport van 2016 aan: *"Dat zijn de schijnbewegingen, drogredenen waarom je iets niet wilt. Het risico bij alleen blijven is groter".* Een andere geïnterviewde met een breed netwerk in het vo zegt hierover: *"Ik vind dat de bestuurders die ik spreek de risico's over het algemeen te hoog inschatten en daarom juist niet voldoende ver gaan in de samenwerking. Bestuurders zijn zich bewust van de risico's die spelen en gaan daar verantwoordelijk en bewust mee om".*

De citaten maken duidelijk dat er in het kader van constructen verschillend wordt gedacht over wat de risico's zijn en de mate waarin die optreden. Hiermee komen we op de zienswijze vanuit de besturen zelf, meer specifiek de zienswijze van de raden van toezicht.

<sup>38</sup> De WNT staat voor de Wet normering topinkomens, die op 1 januari 2013 in werking is getreden. Het doel van de WNT is het tegengaan van bovenmatige bezoldigingen en ontslagvergoedingen bij instellingen in de (semi)publieke sector.



### 4.3 Intern toezichthouders over doelen, risico's en belemmeringen

In dit onderzoek is ook gesproken met vertegenwoordigers van raden van toezicht die te maken hebben met verschillende constructen, waaronder holdings (5), personele unies (5) en coöperaties (2). Voor deze interviews zijn, in overleg met het ministerie van OCW, vooral de intensievere samenwerkingsvormen (holdings en personele unies) benaderd. De praktijk laat zien dat de werkelijkheid complex en dynamisch kan zijn. Bijvoorbeeld een holding van twee besturen met daarnaast een breder aantal besturencoöperaties op het terrein van ondersteuning en ICT. Of de overgang naar een besturenfusie met behoud van een holding met het oog op eventuele toetreding van nieuwe partners in de toekomst. Dit maakt dat in sommige gesprekken goed een vergelijking tussen situaties (vóór en na) gemaakt kon worden. Voordat we ingaan op de risico's en belemmeringen zoals die ervaren worden in de cases gaan we eerst in op de door de geïnterviewden genoemde doelen en keuzemotieven.

#### Overwegingen

De genoemde doelen van de personele unies en holdings waren onder meer:

- behouden of verbreden van een (passend) onderwijsaanbod;
- waarborgen van verschillende identiteiten;
- beter organiseren van voldoende ondersteunende diensten, tegengaan van versnippering;
- bewerkstelligen van heldere sturing (bijvoorbeeld in de aansturing van IKC's);
- het versterken van een doorgaande leer- en ontwikkellijn.

Bij het keuzeproces voor een samenwerkingsvorm of construct speelt ook mee wat juridisch haalbaar is. Bij de samenwerking van onderwijs en kinderopvang bijvoorbeeld is een fusie geen optie. Er gelden immers strikte regels wat betreft de bekostiging, de inzet van personeel, de CAO's, en het toezicht. Om toch meer als één organisatie te opereren kiest men dan voor een personele unie of holding. In sommige gevallen is er op het oog sprake van één organisatie en profileert deze zich bewust ook als eenheid naar ouders en kinderen. Aan 'de achterkant' is er echter nog steeds sprake van gescheiden administraties.

Bij de samenwerking tussen onderwijsbesturen is de scheiding vanuit de regelgeving minder hard. Zoals eerder beschreven kunnen er verschillende overwegingen spelen bij de samenwerking tussen besturen en de vorm waarin dat gebeurt. Behoud van afzonderlijke identiteiten kan een rol spelen, zoals geïllustreerd door een geïnterviewde: *"Ik weet dat bestuur X heeft gepeild, er is een raadpleging geweest en daar kwam uit dat een fusie 'too much' was. Daarom zijn we uitgekomen op een holding waarin wordt samengewerkt en waar ieder zijn eigen denominatie kleur kan geven"*.

Financiën spelen ook een belangrijke rol. Illustratief is de volgende uitspraak *"De grootste spanning in dit soort processen bij de afzonderlijke besturen is 'geven ze dáár geld uit, dat wij hier verdienen'"*. De financiële uitgangspositie kan een reden zijn om (nog) niet tot fuseren over te gaan, zo laat het volgende voorbeeld zien: *"Eerst is gekoerst op een volledige fusie, daar was oppositie tegen. Het ene bestuur was veel gezonder dan het andere, ook was er een verschil in de omvang van de reserves. Het gezonde bestuur was bang om leeggegeten te worden"*. Voor deze casus geldt dat de financiële positie van het minder gezonde bestuur inmiddels sterk verbeterd is en dat er nu vanuit de holding plannen zijn voor een fusie.

Coöperaties en federaties komen hier veel minder aan bod omdat die over het algemeen een minder ingrijpend karakter hebben. Een geïnterviewde die te maken had met coöperaties (onder andere op het terrein van ICT) zegt over netwerkvorming: *"Het leuke van coöperaties is dat we samenwerken met partijen die deskundig zijn [...] Er zullen er nog meer volgen, het gaat veel vaker en meer toe naar netwerkorganisaties. Coöperaties zijn (in vergelijking met bijvoorbeeld een stichting of bv) flexibeler, weinig gejuridiseerd en werkbaarder. Ook de risico's nemen wel wat toe en het wordt zeker bestuurlijk drukker"*.

Dat de risico's iets toenemen, maakt volgens deze geïnterviewde ook dat het interne toezicht belangrijk is. De omgang daarmee vraagt om het agenderen van het thema, het stellen van goede vragen over kwaliteit en financiën en de noodzaak dat de bestuurder sterk betrokken is bij de besluitvorming in de

coöperatie. Omdat er altijd risico's bestaan, zo gaf de geïnterviewde aan, zal men er *"binnen dit bestuur nooit voor kiezen om het primaire proces in een coöperatie te zetten"*.

### Risico's

Hiermee komen we op risico's zoals die ervaren worden door de geïnterviewde intern toezichthouders. Daarbij is ook gevraagd naar risico's die naar voren kwamen in het onderzoek van 2016. Het algemene beeld uit deze interviews is dat men de eerder genoemde risico's in de praktijk niet als risico's inschat en dat men vindt dat, als ze al optreden, er voldoende rekening mee wordt gehouden en ondervangen worden. We gaan hier kort in op de verschillende risico's.

Gevraagd naar **transparantie** van de constructies geven de geïnterviewden aan dat dat over het algemeen geen problemen oplevert. Hierbij verwijst men bijvoorbeeld naar de, in hun eigen ogen, relatieve eenvoud van de constructie zelf. Iemand die toezicht houdt op een holding (onderwijs) zegt daarover: *"Nooit gehoord dat onduidelijk is waar iemand terecht kan. En zo ingewikkeld is het niet. Als je een serie vertakkingen hebt naar de Kaaimaneilanden dan ligt dat anders, maar daar is hier helemaal geen sprake van. Wie je moet aanspreken is voor de besturen uniform. Als je belt naar personeelszaken is er één telefoonnummer, één bestuurder. Ook als je vragen hebt over onderwijskwaliteit is voor de directeuren duidelijk bij wie je zijn moet. Het is transparant."*

Wel wijst men op het belang van een goede uitleg (*"Het is voldoende transparant, maar het vraagt wel om uitleg."*), het belang van een open houding en aandacht voor de verantwoording. Een geïnterviewde vanuit een personele unie zegt: *"Ik denk dat er sprake is van transparantie. Voor elke stichting is er een begroting en een jaarverslag. Daarnaast is er ook een geaggregeerde jaarrekening en een verslag. Het leidt in het maatschappelijk veld niet tot vragen. Regelmatig voeren we gesprekken, ook met de gemeente. Dat is ook productief. We werken met een open en productieve houding en dat leidt tot een goed resultaat. Er zijn geen governancekwesaties."*

Dat constructen soms om meer uitleg vragen, bleek ook uit het gesprek met een adviseur die zei dat hij voor personele unies meerdere keren terug moest komen bij de GMR om duidelijk te maken hoe het werkt.

Ook naar **medezeggenschap en verantwoording** is expliciet gevraagd. Voor medezeggenschap is, afgaande op de interviews, zowel bij de vorming als de uitvoering aandacht. De vorm waarin de medezeggenschap georganiseerd is, verschilt per construct. Voor constructen waarbij scholen zich voor onderdelen (ondersteuning, ICT, opleidingen) verenigen in een coöperatie of federatie worden uitkomsten gedeeld in de reeds bestaande medezeggenschapsorganen. Voor de personele unie en met name de holding geldt dat de medezeggenschap meer aandacht vergt, omdat daar structuren moet worden aangepast op het specifieke construct. Een aantal geïnterviewden zegt dat medezeggenschap zowel op het niveau van de verschillende onderdelen als op de organisatie als geheel is ingericht en dat dat ook voor de verantwoording (jaarrekening en -verslag) geldt. Medezeggenschap moet soms gaandeweg het proces nog praktisch ingericht worden. Een geïnterviewde vanuit een holding (onderwijs) zegt daarover: *"Onze dochters hebben ieder een eigen gmr; voor het centraal bureau is een mr ingericht en statutair hebben we een gemeenschappelijk medezeggenschapsorgaan. We liepen er bij de nieuwe structuur tegenaan dat dat laatste nog niet is ingericht, nu we functioneren merken we dat. Demarcatie wat je bij wie belegt weten we nog niet. Het is geregeld op papier, maar het moet in de praktijk nog worden uitgewerkt."* Dat er gaandeweg nog zaken geregeld moeten worden, is overigens niet uniek voor dit geval. Uit de interviews komt naar voren dat een nieuwe samenwerking over het algemeen veel inspanning vergt van de betrokken partijen en dat zeker in de eerste fase van de samenwerking nog allerlei praktische zaken nader afgestemd en ingevuld moeten worden.

**Belangenverstrengeling.** Geen van de geïnterviewden ziet belangenverstrengeling als een risico in de praktijk. Over het algemeen geldt dat men ervan uitgaat, en constateert, dat de bestuurder(s) *"in wijsheid het belang van het totaal dienen en daarbij kijken wat voor de stichtingen mogelijk is"*. De RvT heeft de rol daarop te letten en er ook zelf voor te zorgen dat zij ieders belang goed behartigt. Iemand wijst in dit verband op de eigen representativiteit van de RvT en het evenwicht dat moet worden gevonden

tussen werkbaarheid (relatief kleine RvT) en representativiteit (relatief grote RvT). Soms ziet men ook geen tegenstrijdigheid in belangen omdat er vanuit één organisatie gedacht wordt. In andere gevallen wordt er bij de inrichting rekening gehouden met het voorkomen van een beeld van partijdigheid. Bijvoorbeeld door in de beginfase bestuurders vanuit verschillende ‘bloedgroepen’ aan te stellen. Op basis van de interviews met de raden van toezicht en de adviseurs constateren we dat juist de belangen van de betrokken organisaties in het proces van samengaan onder een vergrootglas liggen.

**Financiële risico’s en continuïteit van het onderwijs.** Financiën en kostenbesparing zijn belangrijke drijfveren voor nadere samenwerking in een gekozen construct. Veel van de geïnterviewden vinden het vreemd om in dit verband over financiële risico’s te spreken omdat het doel van de samenwerking meestal het verkleinen van financiële risico’s in een breder verband is, op een langere termijn. Kenmerkend is dan ook de opmerking: *“Ik zou eerder het omgekeerde zeggen: de samenwerking zorgt juist voor vermindering van de financiële risico’s. Wij hebben daarbij een toezichthoudende rol en het ziet er goed uit. Financieel, maar ook voor het onderwijsaanbod.”* Overigens is men niet blind voor financiële risico’s, maar verbindt men dat eerder met het soort post en de omvang dan met de specifieke constructie. Een voorbeeld: *“Dit jaar is een transitiejaar. De financiën zijn nu nog gebonden aan de onderliggende stichtingen, er zijn nu nog schotten. Er zijn plannen voor nieuwbouw, er wordt gewikt en gewogen of dat kan. Risico’s zijn er bij grotere zaken, zoals bij huisvesting het geval is. Dat vraagt om ervaring en je moet er ook de tijd voor nemen.”*

### Belemmeringen

Meer dan risico’s zien de geïnterviewden vanuit de RvT belemmeringen bij het toepassen van de constructen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de administratieve belasting. Dit speelt vooral bij de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang. Ook de eerder genoemde problemen op het gebied van de belastingafdracht bij onderlinge diensten (oordeel van de Belastingdienst over de fiscale eenheid) en de wijze waarop de WNT uitwerkt voor de personele unies en holdings worden als problemen genoemd. Verschillende geïnterviewden ervaren het overheidsbeleid op het gebied van samenwerking als inflexibel en remmend. De volgende citaten, afkomstig uit verschillende interviews, zijn illustratief in dit verband:

*“Hoe het systeem nu functioneert willen we zo houden, niet het samenbrengen van de stichtingen. Als de overheid, zie in dat verband ook de discussie over de WNT, alleen ruimte laat voor een samenwerking in fusieverband moeten we kijken hoe het verder moet. Ik vind honorering echter de verkeerde drijfveer voor een fusie. De personele unie wordt niet op waarde geschat, de complexiteit is bij een fusie net zo groot. Blijkbaar ziet de overheid dat anders.”*

*“Voorlopig houden we het bij de holding, want we zijn net begonnen. Wat betreft de wet- en regelgeving: ik begrijp dat je leerfabrieken wilt tegenhouden, de menselijke maat moet het uitgangspunt zijn, maar het stimuleren van samenwerking om goed onderwijs in stand houden, daar kan meer aan gedaan worden. Het overheidsbeleid voelt nu als remmend”.*

### Doelbereik en eigenaarschap

Worden met de constructen de beoogde doelen bereikt? Op de mogelijke doelen zijn we eerder al ingegaan. Het gaat dan bijvoorbeeld om samenwerking op specifieke ondersteunende taken (zoals in het geval van shared service centra), maar ook om samenwerking die raakt aan het primaire proces (onderwijs en opvang) en het aanbod. Het antwoord op de bovenstaande vraag vanuit de raden van toezicht is overwegend positief. Men heeft het gevoel dat het betreffende construct (op termijn) bijdraagt aan de beoogde doelen. Hierbij wordt overigens wel de kanttekening geplaatst dat, zeker bij de intensievere trajecten die nog niet zo lang bezig zijn, er nog weinig gezegd kan worden over de langetermijneffecten.

In de onderzoeksvragen is ook verwezen naar de gezamenlijke opdracht van besturen en organisaties. Uit de gesprekken leiden we af dat waar het de hogere doelen van de samenwerking betreft het, naast de belangen van de organisatie(s) zelf, ook gaat om bredere belangen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het optimaliseren van de onderwijs- en ontwikkelmogelijkheden in een specifiek gebied. Bijvoorbeeld door het behoud van een breed onderwijsaanbod of het bieden van één organisatie met optimale ontwikkel-

en onderwijsmogelijkheden voor kinderen van 0 tot 12 jaar. In de gesprekken is in veel gevallen impliciet verwezen naar wat in de onderzoeksvragen is gedefinieerd als *'eigenaarschap van de besturen voor de gezamenlijke opdracht'*. Om die opdracht vanuit verschillende besturen/organisaties te kunnen (blijven) bewerkstelligen, worden de constructen soms als hulpmiddel ingezet.

#### 4.4 Hoofdbevindingen interviews over constructen

De belangrijkste bevindingen uit dit onderdeel vatten we als volgt samen:

- Intensievere samenwerking vindt vaak plaats onder druk van de omstandigheden. In de samenwerking tussen onderwijsbesturen wordt de leerlingdaling als belangrijkste reden naar voren gebracht.
- Bij de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang spelen vaak andere motieven (o.a. doorgaande lijn) en is ook sprake van een andere situatie waarbij er vanuit wet- en regelgeving duidelijker schotten zijn. Er zijn echter ook overeenkomsten. Zo wordt in beide situaties gewerkt met holdings en personele unies en kunnen in theorie ook dezelfde risico's en belemmeringen optreden.
- Met de samenwerking beoogt men over het algemeen de 'bestuurskracht' te versterken. Onderliggende doelen hebben te maken met onder meer het behoud van een kwalitatief goed aanbod (onderwijs en ontwikkeling), financiële besparingen en een eenduidige sturing. De hogere doelen hebben, mede, betrekking op wat in de onderzoeksvragen *'verantwoordelijkheid voor de gezamenlijke opdracht'* wordt genoemd.
- Voor het onderwijs geldt dat de besturenfusie, meer dan enkele jaren geleden, als optie wordt gezien. Er zijn ook besturen die vanuit een 'nieuw construct' overgaan naar een fusie.
- Redenen om niet te kiezen voor een fusie, waar dat wel wettelijk is toegestaan, hebben onder meer te maken met de wens om inhoudelijk en/of financieel een duidelijk onderscheid te blijven maken terwijl men de samenwerking in de praktijk wel versterkt.
- De in 2016 genoemde risico's zien vertegenwoordigers van de raden in de praktijk niet, dat wil zeggen dat de risico's volgens geïnterviewden ondervangen worden en binnen de gekozen constructen niet groter zijn dan in andere gevallen. Op basis van de interviews, waarin de nadruk lag op de 'zwaardere constructen' zoals personele unie en holding, zien we geen trends of patronen in risico's per vorm.
- Overigens vragen nieuwe constructen volgens geïnterviewden wel om meer uitleg en goede communicatie met alle betrokken partijen.
- Bij de gekozen constructen is wel sprake van meer (administratief-juridisch) 'gedoe'. Ook wordt er veel gesproken over belemmeringen en dan met name over de uitwerking van de WNT, de interpretatie van een fiscale eenheid, en de 'schotten' tussen kinderopvang en onderwijs. Door sommigen wordt overheidsbeleid in dit kader als inflexibel en 'remmend' ervaren.



# Deel B: Samenwerking op vestigingsniveau

# 5

## 5 Samenwerking op vestigingsniveau

### 5.1 Inleiding

In het tweede deel van dit onderzoek gaan we in op de samenwerking op vestigingsniveau. In het inleidende hoofdstuk (paragraaf 1.3) zijn al enkele voorbeelden van de mogelijkheden geschetst. Het gaat specifiek om samenwerkingen waarbij leerlingen worden uitgewisseld of onderwijsaanbod, personeel of faciliteiten of gebouwen worden gedeeld. Op verzoek van de opdrachtgever is een onderscheid gemaakt in samenwerkingen die onderwijsbesturen aangaan met *andere* onderwijsbesturen, tussen scholen *binnen hun eigen onderwijsbestuur* (met verschillende brinnummers) en met instellingen voor *kinderopvang of zorg*.

Voor een eerste indruk van de samenwerking op vestigingsniveau is een vragenlijst uitgezet onder alle besturen in het po en vo. In totaal hebben 268 bestuurders de vragenlijst ingevuld, dat is 21 procent van de populatie. Bijlage 1 geeft een overzicht van de verdeling van respons en de populatie naar regio en type bestuur. De vergelijking van de verdelingen van de respons- en populatiepercentages laat geen grote verschillen zien, waardoor de respons als representatief kan worden beschouwd.

Om een beter beeld te krijgen van de achtergrond en de context van de samenwerking en de governance, is daarnaast een aantal interviews met bestuurders gehouden. Hierbij is een verdeling gemaakt tussen verschillende soorten samenwerkingen. In totaal zijn er negentien bestuurders gesproken: elf bestuurders over hun samenwerking met een andere onderwijsbestuur, vier over de samenwerking met de kinderopvang, twee over de samenwerking binnen hun eigen onderwijsbestuur en twee over de samenwerking met een zorginstelling.

In het vervolg van dit hoofdstuk worden de resultaten van de vragenlijsten en interviews over deze samenwerkingen op vestigingsniveau besproken. Eerst gaan we in op de mate waarin de verschillende vormen van samenwerking voorkomen in de responsgroep. Vervolgens werken we elke vorm nader uit. Binnen de drie onderdelen worden telkens de volgende onderwerpen besproken: de typen samenwerkingen, achtergrond en context van de samenwerkingen, hoe bepaalde zaken rondom aansprakelijkheid en verantwoordelijkheid zijn geregeld, de doelen, voor- en nadelen en risico's en in hoeverre er (wettelijke) belemmeringen worden ervaren in de samenwerking. Ook is gevraagd om uitsplitsingen naar onderwijssector. Om het overzicht te bewaren, is ervoor gekozen om alleen waar dat relevant en verantwoord is (in verband met soms kleine celvulling) een uitsplitsing te maken naar sector.

#### Soorten samenwerking

Tabel 5.1 geeft een overzicht van de mate waarin verschillende type samenwerkingen op vestigingsniveau voorkomen. We geven daarbij aantallen en percentages voor alle respondenten en uitgesplitst voor po en vo. In de enquête is benadrukt dat het alleen gaat om intensieve vormen van samenwerking tussen vestigingen, dat wil zeggen samenwerking waarbij er sprake is van het delen of uitwisselen van leerlingen, personeel, faciliteiten en/of huisvesting.

**Tabel 5.1 Samenwerking op vestigingsniveau (N=268, po=183, vo=85).\***

	Aantal totaal	% van de respons totaal	Aantal in po	% in po	Aantal in vo	% in vo
Met een ander onderwijsbestuur	110	41%	71	39%	39	46%
Binnen het eigen onderwijsbestuur**	98	37%	67	37%	31	37%
Met instellingen voor kinderopvang***	152	57%	135	74%	17	20%
Met instellingen voor zorg	53	20%	43	23%	10	12%

\* Het gaat hier om verschillende vragen, percentages tellen daarom niet op tot 100 procent.

\*\* Een kwart van de scholen, in zowel po als vo, geeft aan dat samenwerking binnen het bestuur niet van toepassing is omdat er binnen het bestuur sprake is van één vestiging.

\*\*\* De groep vo-scholen die aangeeft samen te werken met kinderopvang is divers en bevat eilandscholen, nieuwe onderwijsconcepten, speciaal onderwijs. Vaak gaat het om samenwerking op het gebied van huisvesting. In slechts één geval lijkt er sprake te zijn van een verkeerde sectorvermelding (vanuit de bestanden).

Het meest wordt op vestigingsniveau samengewerkt met instellingen voor kinderopvang. Het is niet verrassend dat hier een groot verschil is tussen de onderwijssectoren. Op de andere vormen van samenwerking zijn de cijfermatige verschillen tussen de sectoren klein. Ruim 40 procent van de besturen werkt op vestigingsniveau samen met een ander onderwijsbestuur en 37 procent doet dat (ook) binnen het eigen onderwijsbestuur. Relatief het kleinste aantal besturen, ongeveer 20 procent, werkt op vestigingsniveau samen met instellingen voor zorg.

## 5.2 Samenwerking tussen onderwijsbesturen

In totaal hebben 110 onderwijsbesturen in de vragenlijst aangegeven op vestigingsniveau samen te werken met andere onderwijsbesturen, dat is 41 procent van het totaal aantal respondenten (zie ook tabel 5.1).

Er zijn voor dit onderdeel uitsplitsingen gemaakt naar mate van stedelijkheid, regiotype (krimp-, anticipeer-, groeigebied), denominatie en onderwijstype (bo, so, vo en combinatie bo-so).<sup>39</sup> Er zijn geen significante verschillen gevonden tussen besturen uit gebieden met verschillende mate van stedelijkheid en verschillende regiotypes (krimp-, anticipeer-, groeigebied). Bij denominatie<sup>40</sup> en onderwijstype<sup>41</sup> (gedetailleerd) is er wel sprake van significante verschillen. Voor denominatie geldt dat, in lijn met de verwachting, de ‘samenwerkingsscholen’ significant vaker samenwerken tussen besturen op vestigingsniveau en ‘onderwijsbesturen van overige scholen’ minder. De uitsplitsing naar gedetailleerde onderwijstypen laat zien dat onderwijsbesturen in het basisonderwijs minder vaak op vestigingsniveau samenwerken met andere besturen dan onderwijsbesturen in het speciaal onderwijs. Tabellen B2.1 en B2.2 in bijlage 2 geven een overzicht van de mate van samenwerking op vestigingsniveau tussen besturen naar type regio en bestuur.

### Type samenwerking

Tabel 5.2 geeft een beeld van het type samenwerking dat onderwijsbesturen aangaan met andere besturen op basis van de vragenlijst. Van de verschillende typen wordt in beide sectoren het minst onderwijzend personeel gedeeld.

**Tabel 5.2 Type samenwerking met andere onderwijsbesturen (N=110, po=71, vo=39)\***

Type samenwerking	% totaal	% po	%vo
Delen van onderwijsaanbod of uitwisselen van leerlingen <sup>42</sup>	63,6%	54,9%	79,5%
Delen van onderwijzend personeel	40,0%	32,4%	53,8%
Delen van onderwijsfaciliteiten (overig personeel en diensten)	57,3%	54,9%	61,5%
Delen van gebouwen	70,9%	69,0%	74,4%

\* Meer antwoorden mogelijk, percentages tellen daarom niet op tot 100 procent.

Er zijn significante verschillen gevonden tussen onderwijssectoren als het gaat om de mate waarin onderwijsaanbod wordt gedeeld/leerlingen worden uitgewisseld<sup>43</sup> en personeel wordt gedeeld<sup>44</sup>: in het voortgezet onderwijs wordt relatief meer onderwijsaanbod gedeeld/leerlingen uitgewisseld en onderwijzend personeel gedeeld dan in het primair onderwijs.

<sup>39</sup> Waar in dit hoofdstuk wordt gesproken over significante verschillen is getoetst met chi-kwadraattoetsen. Hierbij is een significantieniveau van  $p < 0,05$  is gehanteerd. In sommige gevallen is er in verschillende stappen getoetst. Eerst om te onderzoeken of er sprake is van een significant verschil en vervolgens om te zien welke categorieën van elkaar verschillen.

<sup>40</sup>  $\chi^2(5) = 24.5, p < .001$

<sup>41</sup>  $\chi^2(3) = 29.3, p < .001$

<sup>42</sup> In het po gaat het hier alleen om het delen van onderwijsaanbod omdat het uitwisselen van leerlingen in het primair onderwijs niet is toegestaan.

<sup>43</sup>  $\chi^2(1) = 6.6, p = .01$

<sup>44</sup>  $\chi^2(1) = 4.8, p < .05$



### Delen van gebouwen

Van de besturen die op vestigingsniveau samenwerken met andere onderwijsbesturen, delen de meeste gebouwen (71%). Uit de interviews blijkt dat het kan gaan om het delen van een heel gebouw of alleen het delen van enkele lokalen, zoals een techniek- of cultuurlokaal.

### Delen van onderwijsaanbod of uitwisselen van leerlingen

Ongeveer 64 procent van de besturen deelt onderwijsaanbod of wisselt leerlingen uit met andere onderwijsbesturen. Dit kan verschillende vormen aannemen, zoals blijkt uit de interviews:

- Leerlingen van verschillende besturen volgen voor een deel van de tijd gezamenlijk, op dezelfde locatie, een specifiek aanbod aan lessen dat door beide besturen is ontwikkeld.
- Leerlingen van een bestuur volgen gedeeltelijk (regulier) les bij een ander bestuur.
- Er wordt door twee onderwijsbesturen gezamenlijk aanbod ontwikkeld, maar leerlingen van verschillende besturen krijgen wel apart les.

Op basis van de interviews lichten we de drie genoemde vormen nog nader toe.

#### *Leerlingen van verschillende besturen volgen (deels) gezamenlijk les*

Uit de interviews blijkt dat onderwijsbesturen van dezelfde sector soms gezamenlijk een specifiek aanbod aanbieden, zoals cultuurlessen, Wiskunde D, Chinees, extra onderwijs voor hoogbegaafden of cursussen tijdens de zomer. De lessen worden dan gezamenlijk door leerlingen vanuit verschillende besturen op één locatie gevolgd.

#### *Leerlingen van een bestuur volgen gedeeltelijk les bij een ander bestuur*

Uit de interviews blijkt dat bij sommige besturen leerlingen gedeeltelijk les volgen bij een ander bestuur dan waar ze staan ingeschreven. Dit kan een samenwerking zijn tussen besturen van het speciaal en regulier onderwijs. Een voorbeeld is dat leerlingen van het speciaal basisonderwijs gedeeltelijk lessen volgen op een reguliere basisschool die in hetzelfde gebouw zit. Ook andersom komt voor: dan gaat het om leerlingen vanuit de reguliere basisschool die meer ondersteuning nodig hebben en daarom gedeeltelijk lessen volgen op de speciale basisschool. Een ander voorbeeld uit de interviews is een 'school-in-school'-constructie, waarbij een speciale school (cluster 2) gehuisvest is in een reguliere vo-school. Hierbij volgen leerlingen uit het speciaal onderwijs gedeeltelijk lessen met leerlingen uit het reguliere onderwijs. Het gaat dan bijvoorbeeld om kook- of technieklessen. De lessen worden dan gezamenlijk verzorgd door zowel de reguliere als de speciale school.

Ook binnen het reguliere onderwijs komt het voor dat leerlingen een gedeelte van de lessen bij een ander onderwijsbestuur volgen. Een voorbeeld uit de interviews is een vo-school met basisberoepsgerichte leerlingen. De leerlingen staan de eerste twee jaar van hun opleiding bij één bestuur ingeschreven en volgen daar alle lessen. Na twee jaar worden ze overgeschreven naar een ander bestuur, waar ze alle beroepsgerichte lessen volgen (net iets meer dan 50% van de lessen). De theoretische lessen volgen ze dan nog op hun oude school.

#### *Gezamenlijk ontwikkelen van onderwijsaanbod*

Ten slotte blijkt uit de interviews dat er tussen schoolbesturen onderling ook gezamenlijk aanbod wordt gecreëerd. Hierbij krijgen leerlingen dan nog wel apart les bij het bestuur waar ze staan ingeschreven.

Het gezamenlijk creëren van aanbod kan worden gedaan in het kader van een doorlopende leerlijn. Één bestuur zei bijvoorbeeld in de interviews dat leerlingen van de technische basis- en kaderopleidingen de laatste twee jaar leskrijgen op een mbo-locatie. Het aanbod wordt dan afgestemd met de aansluitende vervolgopleidingen. Leerlingen blijven wel ingeschreven bij de vmbo-school en krijgen ook alleen les van eigen docenten met andere vmbo-leerlingen. Een ander voorbeeld uit de interviews is van een po-bestuur met een internationaal curriculum dat samenwerkt met een internationale vo-school waarmee het aanbod onderling wordt afgestemd. Leerlingen krijgen dan vanaf groep 8 al les op de internationale vo-school, maar staan wel nog ingeschreven bij het po-bestuur.

Ook binnen het speciaal onderwijs wordt samengewerkt op het gebied van onderwijsaanbod. Een voorbeeld uit de interviews is een locatie waarin zowel een school voor speciaal basisonderwijs als cluster 4



(speciaal) onderwijs zit. Hier wordt het aanbod gezamenlijk ontwikkeld en is er één directeur die bij beide onderwijsbesturen in dienst is. Wel krijgen leerlingen in aparte klassen les en alleen van personeel dat onder het verantwoordelijke onderwijsbestuur valt.

#### Delen van onderwijsfaciliteiten

Uit de vragenlijst blijkt dat ongeveer 57 procent van de besturen die samenwerken op vestigingsniveau met andere onderwijsbesturen onderwijsfaciliteiten deelt. Uit de interviews blijkt dat het hierbij bijvoorbeeld gaat om het delen van niet-onderwijzend personeel, zoals een logopedist, een communicatieadviseur, een personeelsfunctionaris, ICT-ondersteuning, schoonmaak, een intern begeleider of een gezamenlijke directeur. Dit personeel kan dan gedeeltelijk in dienst zijn bij beide besturen of via detachering worden ingehuurd bij een ander onderwijsbestuur. Een speciaal voorbeeld hiervan is een groep leerlingen die ingeschreven staat in het reguliere onderwijs, maar begeleiding krijgt van personeel uit het speciaal onderwijs zoals een onderwijsassistent, logopedist of psycholoog. Ook komt het voor dat intern trainingsaanbod onderling wordt gedeeld, met name bij de samenwerking tussen speciaal en regulier onderwijs.

#### Delen van onderwijspersoneel

Binnen de samenwerking tussen onderwijsbesturen komt het delen van onderwijspersoneel het minst voor. Toch geeft nog altijd 40 procent van de besturen die samenwerken met andere onderwijsbesturen in de vragenlijst aan dat zij dit doen. Uit de interviews blijkt dat leraren meestal vanuit het ene onderwijsbestuur (gedeeltelijk) worden gedetacheerd naar een ander onderwijsbestuur. Een enkele keer, zoals blijkt uit de interviews, komt het voor dat een onderwijsassistent bij meerdere besturen in dienst is.

#### Onderwijssector waarin wordt samengewerkt

Besturen die met andere onderwijsbesturen samenwerken op vestigingsniveau is gevraagd naar de onderwijssector waarmee ze samenwerken. Tabel 5.3 geeft hiervan een overzicht. In het po werken de meeste besturen (88,7%) samen met een ander bestuur uit het po. Ook werkt een deel (35%) samen met een ander bestuur uit het vo. Slechts een klein gedeelte (7%) werkt samen met een bestuur uit het mbo. Het gaat hierbij overigens om vijf besturen, waarbij in alle gevallen sprake is van een vorm van (voortgezet) speciaal onderwijs.

In het vo werken de meeste besturen (59,2%) samen met een ander bestuur uit het vo. Ook werkt een deel (35%) samen met een ander bestuur uit het po en een deel (35%) met een ander bestuur uit het mbo.

**Tabel 5.3 Samenwerking tussen onderwijsbesturen naar type onderwijs (N=110)\***

<b>Primair onderwijs (71)</b>	
Primair onderwijs	88,7%
Voortgezet onderwijs	35,2%
Middelbaar beroepsonderwijs	7,0%
<b>Voortgezet onderwijs (39)</b>	
Primair onderwijs	34,7%
Voortgezet onderwijs	59,2%
Middelbaar beroepsonderwijs	34,7%

\* Meer antwoorden mogelijk, percentages tellen daarom niet op tot 100 procent.

#### Aanleiding en context van de samenwerking

##### Doelen van de samenwerking

Aan onderwijsbesturen is in de vragenlijst gevraagd welke doelen zij nastreven met de samenwerking met andere onderwijsbesturen op vestigingsniveau. Tabel 5.4 geeft hiervan een overzicht. Er zijn geen significante verschillen gevonden tussen onderwijssectoren: besturen in het primair en voortgezet onderwijs streven ongeveer dezelfde doelen na met de samenwerking.

**Tabel 5.4 Doelen van de samenwerking tussen onderwijsbesturen (N=110)\***

Doelen	%
Beter organiseren van onderwijsaanbod	63,6%
Creëren van een doorlopende leerlijn	46,4%
Bezettingsgraad van het gebouw vergroten	31,8%
Meer ruimte voor innovatie	28,2%
Bestrijden van lerarentekorten	13,6%
Voorstadium van fusie	11,8%
Realiseren passend onderwijs	7,3%
Vergroten van het marktaandeel	4,5%
Uitwisselen van kennis	4,5%
Als vervanging van een misgelopen fusie	1,8%

\* Meer antwoorden mogelijk, percentages tellen daarom niet op tot 100 procent.

De meeste besturen, ongeveer 64 procent, werken op vestigingsniveau samen met andere onderwijsbesturen omdat ze het onderwijsaanbod beter willen organiseren. Uit de interviews blijkt dat het meestal gaat om krimpgebieden waarin besturen het onderwijsaanbod in stand willen houden om te voorkomen dat leerlingen ver moeten reizen of gedwongen over moeten stappen op een school van een andere denominatie. Ook kan het gaan om het willen bieden van een passend aanbod voor alle leerlingen, bijvoorbeeld voor leerlingen uit het speciaal (basis)onderwijs met multiproblematiek of voor leerlingen in het reguliere onderwijs die juist wat meer uitdaging nodig hebben via hoogbegaafdheidsonderwijs of vakken als Wiskunde D of Chinees.

Ongeveer 46 procent van de besturen die samenwerken met andere onderwijsbesturen doet dat om een doorlopende leerlijn te creëren. Uit de interviews blijkt dat het hierbij ook kan gaan om doorstroom van leerlingen uit het speciaal (basis)onderwijs naar het reguliere onderwijs. Ook gezamenlijke huisvesting van vmbo- en mbo-scholen kan zorgen voor een soepelere overgang van vmbo naar mbo.

In 32 procent van de gevallen werken besturen onderling samen omdat ze de bezettingsgraad van een gebouw willen vergroten, soms onder druk van een gemeente. Een deel van de besturen, ongeveer 28 procent, werkt samen om meer ruimte voor innovatie te creëren. Andere, minder genoemde redenen, om samen te werken met andere onderwijsbesturen zijn lerarentekorten bestrijden, de voorbereiding van een fusie, passend onderwijs realiseren, het marktaandeel vergroten, kennis uitwisselen of een misgelopen fusie opvangen.

#### Komen tot samenwerking: betrokken stakeholders en duur

Er zijn, zoals blijkt uit de interviews, meestal verschillende interne stakeholders betrokken bij het opzetten van een samenwerking tussen onderwijsbesturen zoals bestuurders, toezichhouders, directeuren, medezeggenschapsraden, ouders en leerlingen. Ook externe stakeholders zijn soms betrokken bij het vormen van de samenwerking zoals gemeentes, provincies, het ministerie van OCW, samenwerkingsverbanden passend onderwijs, het bedrijfsleven, de wijk en mbo-instellingen.

In de interviews werd door sommige besturen aangegeven dat het vormen van een samenwerking lang duurde. Dit had verschillende oorzaken zoals: bestuurlijke wisselingen, veranderingen in de samenstelling van een gemeenteraad, of het afstemmen met veel verschillende partijen. Ook zei een aantal besturen eerst onderlinge afspraken en intenties duidelijk te willen krijgen voordat ze een samenwerking aangaan.

#### Toekomst van de samenwerking

In de interviews is ook gevraagd of besturen plannen hadden de samenwerking met andere onderwijsbesturen verder te versterken of veranderen. Een aantal besturen zei het aantal samenwerkingen te willen uitbreiden, bijvoorbeeld naar andere opleidingen of onderwijssectoren. Een deel van de besturen is ook van plan om in de toekomst te gaan fuseren met andere onderwijsbesturen waar ze nu al mee samenwerken.

### Aansprakelijkheid en verantwoordelijkheid

In de interviews is gevraagd aan besturen hoe aansprakelijkheid en verantwoordelijkheid in de praktijk zijn geregeld in de samenwerking tussen onderwijsbesturen. Het gaat dan om aansprakelijkheid en verantwoordelijkheid rondom onderwijs, personeelsbeleid, financiën, toezicht en medezeggenschap.

#### Onderwijs

In gevallen waarin leerlingen deels les volgen bij een ander bestuur of leerlingen van verschillende onderwijsbesturen gedeeltelijk gezamenlijk les krijgen, zeggen de geïnterviewde besturen dat het onderwijsbestuur waar de leerling is ingeschreven altijd verantwoordelijk blijft voor het onderwijsaanbod. Dit is in lijn met de geldende wetgeving op dit punt. Het aanspreekpunt voor ouders en leerlingen is volgens besturen vaak de directeur van de specifieke locatie waar de leerling (het meest) les krijgt. Dit kan ook een directeur zijn die bij meerdere onderwijsbesturen in dienst is, als die onderwijsbesturen bijvoorbeeld gezamenlijk in één gebouw zitten en ook deels gezamenlijk aanbod verzorgen. Één uitzondering hierop is een bestuur waar leerlingen zich na twee jaar inschrijven bij een ander onderwijsbestuur en dan bij beide besturen lessen volgen. Daar blijft de mentor vanuit de oude school nog wel het aanspreekpunt voor ouders en leerlingen, terwijl leerlingen daar minder dan de helft van de uren les krijgen. Volgens besturen die alleen gedeeltelijk aanbod met andere onderwijsbesturen ontwikkelen, ligt de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van dit aanbod dan bij beide onderwijsbesturen.

#### Personeelsbeleid

Als het gaat om verantwoordelijkheid bij detachering blijft, volgens de geïnterviewde besturen, altijd het onderwijsbestuur waar het personeelslid in dienst is verantwoordelijk voor het personeelsbeleid. Het aanspreekpunt voor personeel is dan vaak de dagelijkse leiding op de locatie waar de persoon in kwestie werkt. In het enkele geval dat een personeelslid in dienst is bij twee onderwijsbesturen, zijn zij ook beide verantwoordelijk voor dit personeel. Vaak is het aanspreekpunt voor dit personeel één directeur die bij beide onderwijsbesturen in dienst is.

#### Financiën

De geïnterviewden stellen dat de financiën van onderwijsbesturen die onderling samenwerken op vestigingsniveau altijd gescheiden blijven. Geld voor (in)huur van gebouwen, personeel of aanbod wordt door het ene bestuur betaald aan het andere bestuur. In het geval van het realiseren van een gezamenlijk specifiek aanbod aan vakken, bijvoorbeeld voor hoogbegaafden, geven besturen in de interviews aan dat beide besturen hieraan financieel bijdragen naar rato van het aantal leerlingen.

#### Toezicht en medezeggenschap

Toezicht en medezeggenschap blijven bij het samenwerken met andere onderwijsbesturen altijd gescheiden, aldus geïnterviewde besturen. Elk bestuur houdt zijn eigen interne toezicht en wordt apart door de Inspectie beoordeeld. Verder valt het personeel altijd onder de medezeggenschap van het bestuur waar de persoon in kwestie in dienst is.

#### Afspraken rondom de samenwerking met andere onderwijsbesturen

Alle afspraken over verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid worden volgens de geïnterviewde besturen in verschillende documenten vastgelegd.<sup>45</sup> De meeste besturen leggen afspraken vast in een samenwerkingsovereenkomst of convenant, waar wordt ingegaan op het doel en de voorwaarden van de samenwerking en hoe bepaalde zaken financieel zijn geregeld. Voor het delen van gebouwen wordt vaak gebruikgemaakt van een exploitatie- of gebruikersovereenkomst, waarin onder andere iets staat vastgelegd over onkosten, onderhoud en betaling. Besturen die uiteindelijk met de samenwerking een fusie nastreven, leggen afspraken vaak vast in een intentieverklaring of fusieovereenkomst. Een enkel bestuur geeft aan afspraken vast te leggen in een notitie.

De meeste besturen hebben geen aparte afspraken gemaakt met de Inspectie over hun samenwerking met andere onderwijsbesturen, zo blijkt uit de interviews. De Inspectie is vaak wel op de hoogte van dergelijke constructies. Een enkel onderwijsbestuur gaf aan met de Inspectie afspraken te hebben

<sup>45</sup> In het geval van de uitbesteding van leerlingen geldt daar ook een wettelijke verplichting voor. Zie bijvoorbeeld het Besluit samenwerking VO-BVE, waarin ook de uitbesteding van leerlingen tussen vo-scholen aan de orde komt.

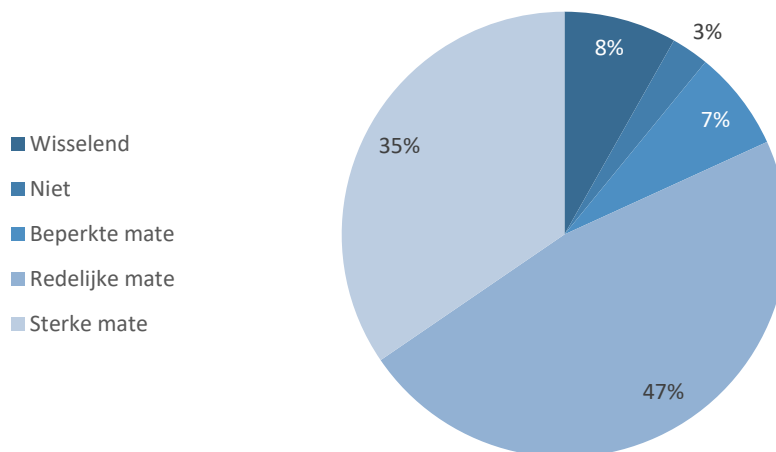
gemaakt over het uitstellen van examens in het kader van een experimenteerregeling rondom doorlopende leerlijnen vo-mbo.

### Successen, risico's en belemmeringen

#### Behalen van de doelen van de samenwerking

Figuur 5.1 laat zien in welke mate de verschillende doelen van de samenwerking met andere onderwijsbesturen bereikt worden volgens de respondenten zelf. Bijna de helft van de onderwijsbesturen die op vestigingsniveau samenwerkt met andere onderwijsbesturen geeft aan dat de doelen in redelijke mate worden behaald. In ongeveer 35 procent van de gevallen worden de doelen in sterke mate behaald. Een kleiner deel van de besturen geeft aan dat de doelen in beperkte mate of niet worden behaald of dat het behalen van de doelen wisselend is over verschillende samenwerkingen.

**Figuur 5.1** Bereiken van doelen in samenwerking tussen onderwijsbesturen



#### Voor- en nadelen van de samenwerking

Door besturen werden in de interviews verschillende voordelen benoemd van de samenwerking op vestigingsniveau met andere onderwijsbesturen. Als voordeel van het delen van gebouwen werd bijvoorbeeld benoemd dat collega's van andere besturen fysiek nabij zijn, wat helpt om elkaar te vinden bij vragen of het uitwisselen van kennis. Als voordeel van het delen van personeel werd genoemd: het flexibel kunnen inzetten van personeel. Ten slotte werd als voordeel van het gezamenlijk organiseren van onderwijsaanbod of het uitwisselen van leerlingen genoemd dat leerlingen vanuit het speciaal onderwijs beter kunnen re-integreren naar het regulier onderwijs, dat het onderwijs in de regio in stand kan worden gehouden, dat er een passend aanbod geboden kan worden voor kinderen en dat de algehele onderwijskwaliteit omhoog gaat. Er werden maar door enkele besturen ook nadelen genoemd, namelijk de tijdsinvestering en het heen en weer reizen voor personeel en leerlingen als zij op meerdere locaties lesgeven of leskrijgen.

#### Risico's van de samenwerking

In totaal geeft 58 procent van de besturen in de vragenlijst aan dat er aan de samenwerking met andere onderwijsbesturen op vestigingsniveau bepaalde risico's zijn verbonden. Genoemde risico's in de vragenlijst zijn bijvoorbeeld onderlinge concurrentie of bang zijn dat de samenwerking ten koste gaat van het eigen bestuur. Zoals een bestuur zei in de interviews: *"Je moet niet bang zijn dat je verliest. Bijvoorbeeld dat je denkt dat je bij samenwerking leerkrachten kwijtraakt aan andere organisaties. Je moet het niet alleen als bedreiging zien. Juist van het loslaten word je sterker, het is belangrijk dat je er open in staat"*. Ook financiële risico's werden in de interviews genoemd, zoals een bestuur dat de huur niet meer kan betalen aan een ander bestuur of teruglopende leerlingaantallen in een doorlopende leerlijn. Verder werd in de vragenlijst ook als risico vrijblijvendheid benoemd. Dit werd in de interviews nog

verder toegelicht: *“Een samenwerkingsovereenkomst is leuk, maar wel vrijblijvend. Niemand voelt zich verbonden. Daarom moet je er bestuurlijke verbanden aan vastleggen, zoals de intentie tot fusie.”* Andere risico's die in de vragenlijst werden genoemd, zijn: onduidelijke afspraken over verantwoordelijkheid (ook als het mis gaat), cultuurverschillen, de afhankelijkheid van de andere partij, geen goede onderlinge relatie, een minder efficiënte bedrijfsvoering, het niet nakomen van afspraken, slechte communicatie, verschillende verwachtingen, een mogelijke vermindering van de onderwijskwaliteit of pedagogische risico's. Van dat laatste werd in de interviews nog een voorbeeld gegeven door een vmbo-bestuur dat met een mbo-bestuur samen in één gebouw zit: *“Het vermengen van vmbo- en mbo-leerlingen kan fricties geven, daarom geven we mbo-studenten een aparte plek in het gebouw.”*

#### (Wettelijke) belemmeringen in de samenwerking

Ongeveer 46 procent van de besturen geeft in de vragenlijst aan dat er wettelijke belemmeringen in de samenwerking met andere onderwijsbesturen zijn waar ze tegenaan lopen. Tabel 5.5 laat zien om welke belemmeringen het gaat.

**Tabel 5.5 Wettelijke belemmeringen in samenwerking tussen onderwijsbesturen (N=110)\***

Belemmering	% totaal	%po	%vo
Geen belemmeringen	54,5%	60,6%	43,6%
Leerlingen moeten per se bij één school (brin) ingeschreven staan	33,6%	26,8%	46,2%
Verschillende toezichtkaders	23,6%	21,1%	28,2%
De 50-procentregel (vo)	13,6%	4,2%	30,8%
Nevenvestigingen kunnen niet fuseren	6,4%	7,0%	5,1%
Verschillende cao's	3,6%	1,4%	7,7%

\* Meer antwoorden mogelijk, percentages tellen daarom niet op tot 100 procent.

In de meeste gevallen (33,6%) gaat het om de belemmering dat leerlingen per se bij één brin ingeschreven moeten staan. In de interviews zegt één onderwijsbestuur bijvoorbeeld dat dit een belemmering vormt voor leerlingen in het speciaal onderwijs. Sommige leerlingen in het speciaal onderwijs vallen wellicht onder verschillende categorieën speciaal onderwijs (bijvoorbeeld cluster 2 en cluster 4) wat wordt aangeboden door scholen met verschillende brinnummers. De wet bepaalt echter dat leerlingen maar bij één van die scholen ingeschreven mogen staan. Nu wordt de keuze van inschrijving dan soms gemaakt op basis van financiële argumenten: bij welk bestuur wordt de meeste bekostiging voor de leerling ontvangen? Bijna een derde van de vo-besturen noemt de 50-procentregel als belemmering (zie kader).

#### 50 procentregel

Sinds 2006 konden scholen in het voortgezet onderwijs in bepaalde gevallen het onderwijs voor maximaal 50 procent van het aantal klokuren per schooljaar uitbesteden aan een andere school of instelling. Sinds 2016 is de regel verruimd en geldt dit tot maximaal 50 procent van *het onderwijsprogramma*. Sinds 2016 is er dus niet langer sprake van een grens per schooljaar, maar van een grens over de gehele cursusduur.

Deze regel gaf scholen de mogelijkheid leerlingen met het oog op drie doelen onderwijs aan een andere school te laten volgen (artikel 25a WVO):

- leerlingen met bijzondere kenmerken beter in staat te stellen een diploma te behalen;
- leerlingen meer kansen te geven om vervolgonderwijs met gunstig resultaat te volgen; of
- onderwijsvoorzieningen doelmatiger te gebruiken.

Bronnen: Wet op het voortgezet onderwijs, Besluit samenwerking VO-BVE, Nog meer ruimte voor samenwerking vo-bve (OCW, 2016).

Verder zegt ongeveer 24 procent van de besturen in de vragenlijst dat zij de verschillende toezichtkaders als belemmering ervaren in de samenwerking met andere onderwijsbesturen. In de interviews wordt genoemd dat het met name gaat om leerlingen uit het speciaal onderwijs die staan ingeschreven in het reguliere onderwijs. Vanwege hun beperking kunnen de onderwijsresultaten van de school waar ze staan ingeschreven wat achterblijven, maar de Inspectie houdt daar volgens besturen niet altijd rekening mee. Enkele besturen noemen het feit dat nevenvestigingen niet kunnen fuseren en dat er in verschillende onderwijssectoren andere cao's zijn. In de interviews werd door één bestuur bijvoorbeeld

genoemd dat docenten in het vso betaald krijgen volgens de cao van het po, terwijl de lessen die ze geven eigenlijk onder het vo vallen. In geval van samenwerking met het reguliere vo kan dat frictie opleveren.

#### Adviseurs over klassen met leerlingen vanuit verschillende besturen

Met adviseurs die eerder in hoofdstuk 4 al ter sprake kwamen, is ook kort ingegaan op de samenwerking op vestigingsniveau. Uit die gesprekken kwam naar voren dat met name de situatie waarbij leerlingen vanuit verschillende besturen in eenzelfde locatie/klas leskrijgen ingewikkeld is. Een van hen zegt daarover: “Die samenwerking is echt hartstikke ingewikkeld, want voor de accountant en Inspectie moet het helder zijn. Bijvoorbeeld met het oog op de 50-procentregel. Ook hier speelt het punt van de emoties nog een keer, want het is heel lastig om zomaar twee scholen die zelfstandig waren in een gebouw te zetten en als één school verder te laten gaan. Ik ken er die hartstikke goed gingen, maar ik ken ook voorbeelden waar het mislukt is”. Een andere geïnterviewde adviseur gaat nog verder en stelt dat het in praktijk niet mogelijk is om volledig te voldoen aan de wet- en regelgeving: “Om het in eerste instantie formeel voor elkaar te krijgen valt nog wel mee. De notaris maakt een loepzuivere samenwerkingsovereenkomst. [...] Het is voor scholen en besturen echter niet te doen. Dus wordt er mee gerommeld [...] Zoals het nu geregeld is, is het een onmogelijke opgave om het voor elkaar te krijgen”.

### 5.3 Samenwerking binnen onderwijsbesturen

In totaal hebben 98 onderwijsbesturen in de vragenlijst aangegeven binnen hun eigen bestuur samen te werken op vestigingsniveau, dat is 37 procent van de totale respons. Het gaat dan om samenwerking binnen een bestuur, maar tussen scholen met verschillende brinnummers. De rest van de respondende besturen werkt niet samen binnen hun eigen bestuur (38 procent) of kunnen dat niet omdat ze een eenpitter zijn (25 procent). Er zijn geen significante verschillen gevonden tussen besturen van scholen uit verschillende regio's (mate van stedelijkheid en krimp-, anticipeer- of groeigebied) als het gaat om samenwerking binnen besturen. Er zijn wel significante verschillen gevonden als het gaat om denominatie<sup>46</sup> en onderwijssector<sup>47</sup>: besturen van samenwerkingsscholen en besturen van zowel basis- als speciaal-onderwijsscholen werken significant meer samen. Tabellen B2.3 en B2.4 in bijlage 2 geven een overzicht van de binnenbestuurlijke samenwerking op vestigingsniveau naar type regio en bestuur. Over de samenwerking binnen onderwijsbesturen zijn verhoudingsgewijs wat minder interviews afgenomen dan over samenwerking tussen onderwijsbesturen en met instellingen voor kinderopvang en/of zorg. De informatie van deze paragraaf is daarom vooral gebaseerd op de vragenlijst.

#### Type samenwerking

Tabel 5.6 laat zien om wat voor typen samenwerkingen het kan gaan bij samenwerkingen binnen een onderwijsbestuur. Er zijn significante verschillen gevonden tussen onderwijssectoren: besturen in het vo wisselen of besteden verhoudingsgewijs meer leerlingen uit binnen hun onderwijsbestuur en delen ook vaker intern gebouwen dan besturen in het po.

Tabel 5.6 Typen samenwerking binnen onderwijsbesturen (N=98)

Type samenwerking	%
Delen van onderwijsaanbod	86,7%
Uitwisselen/uitbesteden van leerlingen	61,2%
Delen van gebouwen	49,0%

#### Uitwisselen van leerlingen, delen van onderwijsaanbod of delen van gebouwen

In ongeveer 87 procent van de gevallen waar binnen een bestuur wordt samengewerkt, gaat het om het delen van onderwijsaanbod en bij 61 procent van de besturen om het uitwisselen of uitbesteden van leerlingen. Uit de interviews kwam hier een aantal voorbeelden van ter sprake: één bestuur zei bijvoorbeeld dat zij een vo-school hebben waar voor een deel ook mbo-onderwijs wordt aangeboden en dat dit wordt afgestemd op het vo-aanbod. Een ander voorbeeld is een vmbo-school waar kwetsbare leerlingen

<sup>46</sup>  $\chi^2(10) = 30.4, p=.001$

<sup>47</sup>  $\chi^2(6) = 23.4, p=.001$

die (soms zonder diploma) vanuit het vmbo naar het mbo doorstromen nog een half jaar langer les krijgen op de vmbo-locatie. Leerlingen staan dan wel ingeschreven in het mbo, maar krijgen wat meer tijd voor de overgang. Ongeveer 50 procent van de onderwijsbesturen waarbinnen scholen samenwerken deelt gebouwen.

#### Onderwijssector waarin wordt samengewerkt

Aan besturen die binnen hun onderwijsbestuur samenwerken, is gevraagd om welke onderwijssectoren het gaat. Tabel 5.7 laat zien welke onderwijssectoren onderling samenwerken binnen onderwijsbesturen.

**Tabel 5.7 Samenwerking binnen onderwijsbesturen naar type onderwijs (N=98)**

Primair onderwijs	
Primair onderwijs	92,5%
Voortgezet onderwijs	20,9%
Middelbaar beroepsonderwijs*	(4,5%)
Voortgezet onderwijs	
Primair onderwijs	45,2%
Voortgezet onderwijs	87,1%
Middelbaar beroepsonderwijs	19,4%

\* Het gaat hier om drie vso-scholen die waarschijnlijk wel samenwerken met het mbo, maar dat volgens de instellingsinformatie niet (kunnen) doen binnen het eigen bestuur. Mogelijk was het in de vragenlijst gehanteerde onderscheid in samenwerking 'tussen' en 'binnen' besturen niet voldoende duidelijk voor de betreffende respondenten.

Besturen van scholen in het primair onderwijs werken binnen hun onderwijsbestuur het meest samen met andere scholen in het primair onderwijs (92,5%), gevolgd door scholen in het voortgezet onderwijs (20,9%). Scholen in het voortgezet onderwijs werken binnen hun onderwijsbestuur het meest samen met andere scholen in het voortgezet onderwijs (87,1%), gevolgd door een samenwerking met scholen in het primair onderwijs (45,2%). Een kleiner deel van de scholen in het vo werkt binnen hun onderwijsbestuur samen met scholen van het middelbaar beroepsonderwijs, namelijk 19,4 procent.

#### Achtergrond en context van de samenwerking

##### Doelen van de samenwerking

Tabel 5.8 laat zien welke doelen ten grondslag liggen aan samenwerking op vestigingsniveau binnen onderwijsbesturen. Er is een significant verschil gevonden tussen besturen van verschillende onderwijssectoren: besturen van scholen in het voortgezet onderwijs die binnen hun bestuur samenwerken, hebben vaker tot doel om een doorlopende leerlijn te creëren.<sup>48</sup>

**Tabel 5.8 Doelen van samenwerking binnen onderwijsbesturen (N=98)**

Doelen	%
Beter organiseren van onderwijsaanbod	90,8%
Meer ruimte voor innovatie	52,0%
Creëren van een doorlopende leerlijn, 10-14 e.d.	36,7%
Bezettingsgraad van het gebouw vergroten	23,5%
Bestrijden van lerarentekorten	20,4%
Vergroten van het marktaandeel	11,2%
Voorstadium van fusie	6,1%
Realiseren van passend onderwijs	4,0%
Als vervanging van een misgelopen fusie	1,0%

Van de besturen die zeggen binnen hun onderwijsbestuur samen te werken, doen de meeste besturen (91%) dit om het onderwijsaanbod beter te organiseren. Ongeveer de helft vindt dat ze hierdoor meer ruimte voor innovatie creëren en 37 procent heeft als doel om een doorlopende leerlijn te creëren. Dat laatste kwam ook naar voren in de interviews: het verbeteren van de overgang van vmbo naar mbo door enerzijds fysiek in hetzelfde gebouw aanwezig te zijn en anderzijds het aanbod op elkaar af te stemmen.

<sup>48</sup>  $\chi^2(1) = 4.3, p < .05$



Ongeveer 24 procent van de besturen die binnen hun onderwijsbestuur samenwerken doen dit om de bezettingsgraad van gebouwen te vergroten, 20 procent doet het om lerarentekorten te bestrijden en 11 procent om hun marktaandeel te vergroten. Ten slotte heeft een deel van de besturen met de samenwerking binnen hun onderwijsbestuur tot doel om tot een fusie te komen of passend onderwijs te realiseren of dient de samenwerking als vervanging van een misgelopen fusie.

#### Betrokken stakeholders bij vorming van de samenwerking

In de interviews zeggen besturen dat er verschillende interne partijen betrokken zijn geweest bij het vormen van de samenwerking, namelijk directie, toezichthouders, medezeggenschap, ouders en leerlingen. Ook zijn soms externe partijen betrokken bij de samenwerking, zoals overheden en het bedrijfsleven.

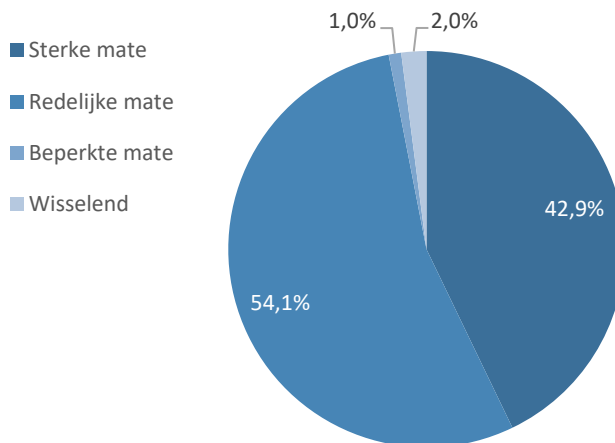
#### Toekomst van de samenwerking

In de interviews zeggen enkele besturen de samenwerking binnen hun bestuur te willen uitbreiden naar meerdere opleidingen. Er wordt dan bijvoorbeeld al samengewerkt tussen de opleiding autotechniek van een vmbo-school en de aansluitende opleiding van een mbo-school; deze samenwerking wil het onderwijsbestuur ook aangaan voor andere typen opleidingen.

#### Successen, risico's en belemmeringen

Figuur 5.2 laat zien in hoeverre onderwijsbesturen de doelen halen van de samenwerking die ze op vestigingsniveau aangaan binnen hun onderwijsbestuur. De meeste onderwijsbesturen (ongeveer 54%) vinden dat de doelen in redelijke mate worden gehaald; een groot deel (43%) vindt dat de doelen in sterke mate worden gehaald en slechts een aantal besturen vindt dat de doelen in beperkte mate of wisselend worden gehaald. Geen enkel bestuur zegt dat de doelen niet worden gehaald.

**Figuur 5.2** Halen doelen van samenwerking binnen onderwijsbesturen (N=98)



In totaal vindt 29,6 procent van de besturen dat er risico's verbonden zijn aan de samenwerking binnen hun onderwijsbestuur. Risico's die genoemd worden, zijn: financiële risico's, het ontbreken van draagvlak, niet-correcte administratie, het verlies van marktaandeel, slechte communicatie, de complexe organisatie, overheden die niet betrokken zijn, pedagogische risico's of een verlies van identiteit. Een voorbeeld van een pedagogisch risico dat in de interviews is benoemd is dat het fysiek samenbrengen van vmbo- en mbo-leerlingen op dezelfde locatie voor fricties kan zorgen. Het betreffende bestuur lost dit op door mbo-leerlingen in een aparte ruimte binnen het gebouw te plaatsen.

In totaal zegt 29,6 procent van de besturen dat er wettelijke belemmeringen zijn waar ze in de samenwerking binnen hun bestuur tegenaan lopen. Zeven besturen noemen de 50-procent- of symbioseregeling als belemmering en vijf besturen de verschillende bekostigingssystemen van verschillende onderwijssectoren. Ook noemt een aantal besturen de verschillende toezichtkaders of cao's als belemmering.



## 5.4 Samenwerking met kinderopvang of zorg

Aan besturen is in de vragenlijst ook gevraagd of ze op vestigingsniveau samenwerken met instellingen voor kinderopvang en/of zorg. Tabel 5.9 geeft hiervan een overzicht.

**Tabel 5.9 Vorm samenwerking met kinderopvang (N=268)**

Type samenwerking )	%
Kinderopvang	42,2%
Zorg	5,2%
Kinderopvang en zorg	14,6%

In totaal geven 152 onderwijsbesturen in de vragenlijst aan op vestigingsniveau samen te werken met instellingen voor kinderopvang, dat is 57 procent van de totale respons. Er zijn geen significante verschillen gevonden tussen besturen van scholen uit verschillende regio's (krimp-, anticipeer- of groeigebied en mate van stedelijkheid). Wel zijn er significante verschillen gevonden tussen besturen van verschillende onderwijssectoren<sup>49</sup>: volgens verwachting werken besturen van scholen in het basisonderwijs significant meer samen en werken besturen van scholen in het voortgezet onderwijs significant minder samen met instellingen voor kinderopvang. Er wordt overigens wel samengewerkt tussen vo-besturen en kinderopvang; in die gevallen lijkt het vooral te gaan om bijzondere situaties (zoals afgelegen gebieden) en samenwerking op het gebied van huisvesting. Tabellen B2.5 en B2.6 in bijlage 2 geven een overzicht van de percentages besturen die samenwerken met kinderopvanginstellingen naar type regio en bestuur.

Verder zeggen 53 onderwijsbesturen op vestigingsniveau samen te werken met zorginstellingen; dat is 20 procent van de totale respons. Er zijn geen significante verschillen gevonden tussen besturen van scholen uit verschillende regio's (krimp-, anticipeer-, of groeigebied en mate van stedelijkheid). Wel zijn er significante verschillen gevonden tussen besturen van verschillende onderwijssectoren<sup>50</sup>: besturen van scholen in het basisonderwijs werken significant minder samen en besturen van scholen in het speciaal onderwijs werken significant meer samen met zorginstellingen. Tabellen B2.7 en B2.8 uit bijlage 2 geven een overzicht van de besturen die samenwerken met zorginstellingen naar type regio en bestuur.

### Type samenwerking

#### Vorm van de samenwerking met kinderopvang

In de vragenlijst is ook aan besturen gevraagd welke vorm de samenwerking met de kinderopvang heeft. Tabel 5.10 geeft hiervan een overzicht. Van de besturen die zeggen op vestigingsniveau samen te werken met instellingen voor kinderopvang, geven de meeste (32%) in de vragenlijst aan dat ze dat doen in de vorm van IKC's én brede scholen.

#### Brede school en IKC

Brede scholen of Integrale Kindcentra (IKC) zijn er in verschillende soorten en maten. Bij een brede school gaat het meestal om het fysiek samenbrengen van verschillende voorzieningen onder een dak. In een IKC zijn de voorzieningen [vaker] geïntegreerd, één locatie, één leiding, één pedagogische visie. Het zijn in beide gevallen netwerken rondom een kind.

Bron: Nederlands Jeugdinstituut (NJI)

In de interviews zei één bestuur dat voor een IKC is gekozen om opvang en onderwijs nog dicht bij elkaar te brengen. Ongeveer 28 procent van de besturen zegt dat ze op een andere manier samenwerken, dus niet in de vorm van IKC of brede school. Verder zegt 24 procent van de besturen die samenwerken met kinderopvang dat ze dat alleen doen in de vorm van een IKC en 16 procent zegt dat ze dat alleen doen in de vorm van een brede school.

<sup>49</sup>  $\chi^2(3) = 88.5, p < .001$

<sup>50</sup>  $\chi^2(3) = 86.5, p < .001$

**Tabel 5.10 Vorm samenwerking met kinderopvang (N=38)**

Vorm	%
IKC en brede school	31,6%
Geen IKC of brede school	28,3%
IKC	24,3%
Brede school	15,8%

Aan onderwijsbesturen is gevraagd op wat voor manier ze samenwerken met kinderopvang- of zorginstellingen. Tabel 5.11 geeft hiervan een overzicht.

**Tabel 5.11 Type van samenwerking met kinderopvang en/of zorg (N=166)**

Type samenwerking	%
Delen van gebouwen	89,8%
Delen van faciliteiten	81,3%
Delen van personeel	36,1%

Gezien het bredere karakter van dit onderzoek en de belasting die voor de respondenten met zich meebrengt is gekozen voor het detailniveau zoals dat hier opgenomen is. Recent is ook onderzoek specifiek gericht op de samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs verschenen.<sup>51</sup> Meer informatie over de inhoudelijke kant van deze samenwerking is daarin te vinden.

#### Delen van gebouwen en faciliteiten

Van de besturen die aangeven op vestigingsniveau samen te werken met instellingen voor kinderopvang en/of zorg, zeggen de meeste besturen (90%) dat ze hierin gebouwen delen. Ook zegt een groot deel (81%) dat ze faciliteiten delen. In de interviews zei een bestuurder bijvoorbeeld dat ze gedeeltelijk een gezamenlijk trainingsprogramma hebben met een kinderopvangorganisatie.

#### Delen van personeel

Een kleiner deel van de besturen geeft in de vragenlijst aan dat ze personeel delen met instellingen voor kinderopvang en/of zorg (36%). In de interviews kwamen hiervan verschillende voorbeelden naar voren, namelijk detachering of het opstellen van twee contracten bij twee verschillende besturen.

#### Detachering

In de interviews zei een aantal besturen dat ze bij het uitwisselen van personeel met een kinderopvangorganisatie of zorginstelling gebruikmaken van detachering. Een voorbeeld is een onderwijsbestuur waar personeel naar een zorginstelling wordt gedetacheerd om daar les te geven aan leerlingen die eigenlijk zijn uitgesloten van onderwijs. Die leerlingen komen dan een aantal dagen naar de school om daar lessen te volgen. Een ander voorbeeld is een jeugdzorgmedewerker die, bekostigd vanuit een aanbesteding, voor twee dagen gedetacheerd wordt naar een school voor voortgezet speciaal onderwijs.

#### In dienst bij twee besturen

Uit de interviews blijkt dat een aantal andere besturen bij het uitwisselen van personeel met de kinderopvang juist bewust kozen voor het opstellen van twee verschillende contracten (personeel is bij beide besturen in dienst), omdat het anders voor btw-problemen kan zorgen.

### Context en achtergrond van de samenwerking

#### Doelen van de samenwerking

Aan onderwijsbesturen is in de vragenlijst gevraagd naar de doelen die zij nastreven met de samenwerking met kinderopvangorganisaties of zorginstellingen. Tabel 5.12 laat hiervan een overzicht zien.

<sup>51</sup> Zie hiervoor: <https://www.oberon.eu/ons-portfolio/item/samenwerking-in-beeld-2019.html>

**Tabel 5.12 Doelen bij de samenwerking met kinderopvang en/of zorg (N=166)**

Doelen	%
Beter organiseren van onderwijs en opvang	72,3%
Creëren van een doorlopende lijn	69,9%
Beter organiseren van onderwijs en zorg	41,0%
Bezettingsgraad van het gebouw vergroten	39,2%
Meer ruimte voor innovatie	23,5%
Vergroten van het marktaandeel	19,9%
Bestrijden van personeelstekorten	13,3%
Realiseren van passend onderwijs	1,2%

Van de besturen die zeggen op vestigingsniveau samen te werken met instellingen voor kinderopvang en/of zorg, zeggen de meeste besturen (72%) dat het doel hiervan is om onderwijs en opvang beter te organiseren of een doorlopende leerlijn te creëren (70%). Het gaat hierbij om samenwerkingen met de kinderopvang. In de interviews wordt door besturen bijvoorbeeld gesteld dat door samenwerking met de kinderopvang vroegtijdig bepaalde behoeften van het kind of taalachterstanden kunnen worden gesignaleerd. Deze informatie kan worden overgedragen op het personeel van de school waarmee wordt samengewerkt en waar het kind na de kinderopvang vaak naartoe gaat. Dit helpt bij het verminderen van de kansongelijkheid in het onderwijs. Ook geeft een deel (41%) aan dat het beter organiseren van onderwijs en zorg een doel is, het gaat hierbij om samenwerkingen met zorginstellingen. In de interviews wordt door een bestuur bijvoorbeeld genoemd dat door het inzetten van personeel in een zorginstelling, onderwijs kan worden geboden aan kinderen die eigenlijk uitgesloten zijn van onderwijs. Verder vindt een ander bestuur dat het inzetten van zorgmedewerkers in het speciaal onderwijs ervoor zorgt dat er sneller geschakeld kan worden als een leerling zorg nodig heeft. Ongeveer 39 procent van de besturen die op vestigingsniveau samenwerken met instellingen voor kinderopvang en/of zorg noemt het vergroten van de bezettingsgraad van gebouwen (39%) als doel, ongeveer 24 procent dat er door de samenwerking met kinderopvang en/of zorg meer ruimte is voor innovatie, ongeveer 20 procent het vergroten van het marktaandeel en ongeveer 13 procent het bestrijden van de personeelstekorten. Ten slotte noemen enkele besturen ook het realiseren van passend onderwijs als doel.

#### Betrokken stakeholders bij het vormen van de samenwerking

Bij de samenwerking met kinderopvang zijn verschillende interne partijen betrokken, zoals blijkt uit de interviews, namelijk: directie, bestuur, RvT, ouders en MR. Ook zijn gemeentes en andere kinderopvangorganisaties vaak als externe partij betrokken. Bij de samenwerking met zorg zijn eveneens verschillende partijen betrokken, zoals blijkt uit de interviews, namelijk: bestuurders, directie, leerkrachten, gedragswetenschappers, intern begeleiders en het samenwerkingsverband passend onderwijs.

#### Toekomst van de samenwerking

Aan besturen is in de interviews ook gevraagd naar hun toekomstplannen als het gaat om samenwerking met kinderopvang en/of zorg. Één bestuur zei bijvoorbeeld dat ze in de toekomst alleen maar met hun eigen kinderopvangorganisatie willen samenwerken. Een ander bestuur wil graag de IKC's uitbreiden met andere voorzieningen, zoals een consultatiebureau of een plek waar ouderen met kinderen in contact kunnen komen. Verder zegt een bestuur dat samenwerkt met een zorginstelling dat ze in de toekomst graag een integraal centrum zouden willen vormen met zorginstellingen. Ten slotte zou een ander bestuur in de toekomst het liefst willen beschikken over een zorgmedewerker die meer dan twee dagen per week beschikbaar is.

#### Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid

In de interviews is aan bestuurders gevraagd hoe bepaalde zaken rondom verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid zijn geregeld bij een samenwerking met zorginstellingen of kinderopvangorganisaties. Het gaat dan om zaken als personeelsbeleid, toezicht, medezeggenschap en financiën, die we hieronder nog kort toelichten.

### *Personeelsbeleid*

Besturen zeggen in de interviews dat de formele werkgever altijd verantwoordelijk blijft voor het personeelsbeleid in geval van detachering. In principe is de directeur of een HR-medewerker van een IKC eerste aanspreekpunt voor het personeel als het gaat om personele zaken.

### *Intern toezicht en medezeggenschap*

Besturen is in de interviews gevraagd hoe het intern toezicht is geregeld bij samenwerking met de kinderopvang. Één bestuurder, die samenwerkt met een externe kinderopvangpartij, zegt dat de verantwoordelijkheid voor het intern toezicht op de IKC's ligt bij de kinderopvangorganisatie. De directeur van het betreffende IKC is in dienst bij de kinderopvangorganisatie en is ook aanspreekpunt voor dit toezicht. Besturen waar de kinderopvangorganisatie onder het eigen bestuur valt, hebben één integraal toezicht voor opvang en onderwijs.

Wat betreft medezeggenschap in de samenwerking met kinderopvang blijkt uit de interviews dat besturen dit verschillend hebben geregeld. Één bestuur, dat samenwerkt met een externe kinderopvangpartij, zegt dat er op het IKC één gemeenschappelijke MR is. Besturen die een eigen kinderopvangorganisatie hebben scheiden de MR voor het onderwijs en OR/ouderraad voor de kinderopvang. Wel is er één bestuur dat wil toewerken naar één gemeenschappelijke MR/OR.

### *Financiën*

Besturen zeggen dat de financiën van kinderopvang en onderwijs strikt gescheiden zijn, omdat dit wettelijk vereist is. Dit vraagt volgens besturen behoorlijk wat aan administratie en zij ervaren dit dan ook als een belemmering. Één bestuur zegt dat ze met de kinderopvangorganisatie waarmee ze een gebouw delen een gebruikersovereenkomst hebben afgesloten waarin staat dat als de kinderopvang specifieke verbouwingswensen heeft, die voor eigen rekening zijn.

### *Afspraken rondom de samenwerking met kinderopvang en/of zorg*

In de samenwerking tussen onderwijs en opvang worden afspraken volgens besturen vastgelegd op verschillende manieren. Als samengewerkt wordt met een externe kinderopvangorganisatie worden afspraken bijvoorbeeld vastgelegd in een detacheringsovereenkomst of convenant. Indien de kinderopvangorganisatie onder het eigen bestuur valt, kan er sprake zijn van een holding of (indien de belastingdienst de organisatie nog niet als juridische eenheid ziet) of worden afspraken via een accountant vastgelegd.<sup>52</sup>

In de samenwerking tussen onderwijs en zorg worden afspraken volgens besturen vastgelegd in een zorgarrangement via het samenwerkingsverband passend onderwijs (in geval van inzet van zorgmedewerkers vanuit een aanbesteding) of in een samenwerkingsovereenkomst in geval van detachering.

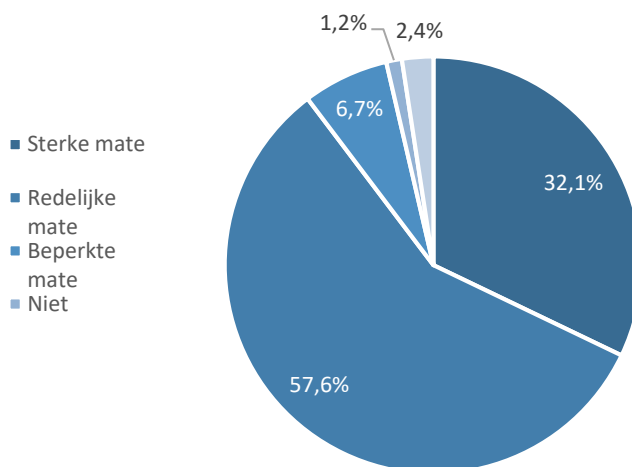
Met de Inspectie worden vaak geen aparte afspraken gemaakt over de samenwerking met kinderopvang en/of zorg, ze zijn wel op de hoogte van de samenwerking.

### **Successen, risico's en belemmeringen**

Figuur 5.3 laat zien in hoeverre besturen hun doelen halen van de samenwerking met instellingen voor kinderopvang en/of zorg. Van de besturen die op vestigingsniveau samenwerken met instellingen voor kinderopvang en/of zorg, zeggen de meeste (57%) dat ze hun doelen wat betreft die samenwerking in redelijke mate halen. Ook vindt een groot deel (32%) dat ze hun doelen in sterke mate halen. Een kleiner deel (7%) zegt dat ze hun doelen in beperkte mate halen. In de interviews zei één bestuur bijvoorbeeld dat ze door de lange wachttijden in de zorg en het feit dat ze maar beperkt beschikking hebben over een zorgmedewerker de doelen maar beperkt kunnen halen. Ten slotte zeggen enkele besturen dat het halen van de doelen wisselt over de verschillende samenwerkingen of dat ze hun doelen niet halen.

<sup>52</sup> Meer informatie over de vormen die in de samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs worden toegepast is te vinden in het eerder genoemde rapport Samenwerking in Beeld (Oberon, 2019).

**Figuur 5.3 Halen doelen van samenwerking met kinderopvang en/of zorg**



**Voor- en nadelen van de samenwerking**

In de interviews noemen besturen die samenwerken met de kinderopvang een aantal voordelen van deze samenwerking, namelijk het vroeg kunnen signaleren van taalachterstanden en speciale behoeften en het vroeg binden van kinderen en hun ouders. Ook besturen die samenwerken met zorginstellingen noemen een aantal voordelen, namelijk snel kunnen schakelen als er zorg nodig is en de behoefte van het kind centraal kunnen zetten. Besturen ervaren geen nadelen in de samenwerking met kinderopvang en/of zorg, zoals blijkt uit de interviews.

**Risico's van de samenwerking**

In totaal ziet 43 procent van de besturen die op vestigingsniveau samenwerken met instellingen voor kinderopvang en/of zorg risico's in deze samenwerking. Het meest genoemd, door twaalf besturen, zijn financiële risico's. In de interviews vindt een bestuurder die samenwerkt met de kinderopvang bijvoorbeeld dat het mengen van publiek en privaat geld een risico is: dat is wettelijk niet toegestaan, maar wel lastig om administratief correct bij te houden. Een andere bestuurder noemt het risico dat een kinderopvang failliet raakt en je als onderwijsorganisatie bij de curator niet als serieuze partij wordt gezien. Ook noemt een deel van de besturen als risico het feit dat bij groei van een school de huisvesting van kinderopvang in gevaar komt, cultuurverschillen en risico's rondom personeel (werkdrukverhoging of waarborging van de kwaliteit). Één bestuurder noemde in de interviews in het kader van cultuurverschillen bijvoorbeeld het feit dat kinderopvangorganisaties meer winst nastreven, wat de samenwerking in de weg kan staan. Enkele besturen noemen ook onderlinge concurrentie, onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden en een verlies van energie als mogelijk risico.

**(Wettelijke) belemmeringen van de samenwerking**

In totaal ervaart 54 procent van de besturen die op vestigingsniveau samenwerken met instellingen voor kinderopvang en/of zorg (wettelijke) belemmeringen in deze samenwerking. Tabel 5.13 geeft een overzicht van de genoemde belemmeringen.

**Tabel 5.13 Belemmeringen in de samenwerking met kinderopvang en/of zorg (N=164)**

Belemmeringen	%
Geen belemmeringen	46,3%
Verschillende cao's	50,0%
Verschillende toezichtkaders	40,2%
Btw-kwesties	26,2%
Overige belemmeringen	17,7%

De meeste besturen die samenwerken met kinderopvang en/of zorg (50%) vinden dat de verschillende cao's in de kinderopvang en het onderwijs een belemmering vormen. In de interviews noemen besturen

die samenwerken met kinderopvangorganisaties bijvoorbeeld het feit dat er andere bevoegdheidseisen worden gesteld aan personeel van onderwijs en kinderopvang evenals het verschil in vakantiedagen, tijd voor overleg of rechtspositie. Ook besturen die samenwerken met instellingen in de zorg zien belemmeringen in de cao: verschil in aantal werkuren, vakantiedagen en salaris.

Ongeveer 40 procent van de besturen vindt dat de verschillende toezichtkaders van kinderopvang en onderwijs een belemmering vormen in de samenwerking. In de interviews zei een bestuurder bijvoorbeeld dat er vanuit de kinderopvang andere eisen zijn als het gaat om de ruimte waar kinderen worden opgevangen.

Ongeveer een kwart van de besturen die samenwerken met kinderopvang of zorg benoemt in de vragenlijst btw-kwesties als belemmering. In de interviews wordt bijvoorbeeld door één bestuur genoemd dat zij volgens de Belastingdienst nog geen fiscale eenheid zijn, terwijl ze in de praktijk één bestuur hebben met daaronder een kinderopvangorganisatie en een aantal scholen. Hierdoor komen er allerlei extra kosten bij, kosten vanwege het inhuren van een jurist.

Ten slotte ervaart 18 procent van de besturen andere belemmeringen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de nieuwe AVG, waardoor systemen van de zorg en onderwijs niet gekoppeld mogen worden. Of het feit dat zorg en onderwijs met heel andere systemen of plannen werken. Vanuit het belang van het kind zou het volgens de bestuurder beter zijn als de informatie makkelijk geïntegreerd kan worden. Ook het feit dat er verschillende bekostigingssystemen zijn wordt door veel besturen als belemmering ervaren. Besturen noemen in de interviews bijvoorbeeld dat het geld van onderwijs en zorg, en onderwijs en opvang strikt gescheiden moet blijven, maar dat dit een behoorlijke administratie vraagt. Verder noemen besturen die samenwerken met zorginstellingen ook het feit dat de financiering vanuit de zorg afhangt van de aanbesteding vanuit de gemeente, terwijl de financiering vanuit het onderwijs vaststaat als belemmering. Ten slotte wordt er ook in de vragenlijst nog een aantal andere belemmeringen benoemd, zoals regels rondom huisvesting of arbowetgeving.

## 5.5 Hoofdbevindingen samenwerking op vestigingsniveau

We vatten de belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk als volgt samen:

### Samenwerking tussen besturen:

- 41 procent van de besturen werkt op vestigingsniveau samen met een ander onderwijsbestuur. Samenwerkingsscholen werken relatief vaker samen dan scholen met andere denominaties. Scholen in het speciaal onderwijs werken relatief vaker samen dan scholen in het basisonderwijs.
- Besturen delen gebouwen, faciliteiten, personeel of aanbod of wisselen leerlingen uit. In het geval van delen van personeel is detachering de meest voorkomende vorm. Bij het delen van aanbod of uitwisselen van leerlingen zijn er drie voorkomende vormen:
  - gezamenlijk ontwikkelen van aanbod;
  - leerlingen die gedeeltelijk les volgen bij een ander bestuur;
  - leerlingen die specifiek lesaanbod gezamenlijk volgen met leerlingen van een ander bestuur.
- De meeste besturen werken onderling samen omdat ze het onderwijsaanbod beter willen organiseren, een doorlopende leerlijn willen creëren of de bezettingsgraad van gebouwen willen vergroten. Deze doelen worden over het algemeen in redelijke of sterke mate behaald.
- Besturen hebben volgens eigen zeggen helder waar de aansprakelijkheid en verantwoordelijkheid ligt in geval van samenwerking met andere besturen: de verantwoordelijkheid voor het onderwijs en personeelsbeleid blijft altijd liggen bij het bestuur waar leerlingen staan ingeschreven of waar personeel in dienst is en financiën, medezeggenschap en toezicht blijven gescheiden.
- Mogelijke risico's van de samenwerking zijn volgens besturen onderlinge concurrentie, financiële risico's, onduidelijke afspraken of vrijblijvendheid.
- De meest genoemde belemmeringen zijn dat leerlingen per se bij één bestuur ingeschreven moeten staan, de verschillende toezichtkaders en de 50-procent- of symbioseregeling.

### Samenwerking binnen onderwijsbesturen (verschillende brinnummers)

- 37 procent van de besturen werkt op vestigingsniveau samen binnen het eigen onderwijsbestuur. Scholen in het basis- en speciaal onderwijs werken relatief vaker samen binnen het eigen onderwijsbestuur dan scholen in het voortgezet onderwijs. Daarnaast werken samenwerkingscholen relatief vaker intern samen dan scholen van andere denominaties.
- Scholen van hetzelfde onderwijsbestuur delen onderwijsaanbod, wisselen leerlingen uit of delen gebouwen.
- Bij de meeste besturen wordt intern samengewerkt omdat ze het onderwijsaanbod willen vergroten of meer ruimte voor innovatie willen creëren. Deze doelen worden over het algemeen in redelijke of sterke mate gehaald.
- De meest door besturen genoemde risico's van de samenwerking binnen besturen zijn financiële risico's.
- Enkele besturen noemen de 50-procentregeling of verschillende bekostigingssystemen als belemmering in de interne samenwerking.

### Samenwerking met kinderopvang en/of zorg

- 57 procent van de besturen werkt op vestigingsniveau samen met de kinderopvang. Scholen in het basisonderwijs werken relatief vaker samen met de kinderopvang dan scholen in het speciaal en voortgezet onderwijs.
- 20 procent van de besturen werkt op vestigingsniveau samen met de zorg. Scholen in het speciaal onderwijs werken relatief vaker samen met de zorg dan scholen in het basis- en voortgezet onderwijs.
- De meeste besturen delen in deze samenwerking gebouwen of faciliteiten, een kleiner deel deelt personeel.
- De meeste besturen werken samen met kinderopvang of zorg om onderwijs en opvang of onderwijs en zorg beter te organiseren, een doorlopende leerlijn te creëren of de bezettingsgraad van gebouwen te vergroten. Deze doelen worden meestal in redelijke of sterke mate gehaald.
- De verantwoordelijkheid voor het personeelsbeleid ligt altijd bij de formele werkgever en de financiën van onderwijs en kinderopvang/zorg worden strikt gescheiden.
- Sommige besturen hebben zowel kinderopvang als onderwijs onder hun hoede. In dat geval is er sprake van één integraal toezicht. Soms is op IKC-locaties juist de kinderopvang verantwoordelijk voor het toezicht. De medezeggenschap wordt meestal gescheiden, maar in sommige gevallen is er sprake van een gemeenschappelijke medezeggenschap op IKC-locaties.
- De meest door besturen genoemde risico's van samenwerking met kinderopvang en/of zorg zijn: financiële risico's, kinderopvang die bij groei van de school het gebouw uit moet, continuïteit en cultuurverschillen.
- De meest genoemde belemmeringen zijn verschillende cao's, verschillende toezichtkaders en btw-kwesties.



# Slotbeschouwing

# 6



## 6 Slotbeschouwing

### 6.1 Inleiding

In dit slothoofdstuk zetten we de belangrijkste uitkomsten op een rij en bespreken die aan de hand van de onderzoeksvragen. We starten met de constructen en gaan daarbij in op de onderzoeksthema's: inventarisatie, eigenaarschap en risicoanalyse. Vervolgens komt de verdieping van de samenwerking op vestigingsniveau aan de orde.

### 6.2 Deel A: bestuurlijke constructen

#### Inventarisatie

**Welk type bestuurlijke constructen komen er voor in het funderend onderwijs (po, vo en so) in Nederland? In welke mate komen de verschillende bestuurlijke constructen voor?**

In hoofdstuk 2 is een uitgebreide inventarisatie gemaakt van de aantallen constructen die voorkomen in het funderend onderwijs. In tabel 6.1 zijn de belangrijkste cijfers samengevat.

Tabel 6.1 Overzicht aantallen constructen 2018/2019\*

	Totaal	PO	VO
<b>Personele unies tussen onderwijsinstellingen (Company.info)*</b>			
Identiek	17	13	8
Partieel	52	50	10
<b>Personele unies tussen onderwijs- en andere instellingen (Company.info)</b>			
Identiek	37	36	5
Partieel	116	107	10
<b>Jaarverslagen (aantal en percentage met relevant genoemde constructen**</b>			
Personele unies	(48) 3,9%	(29) 3,1%	(19) 6,6%
Federaties	(105) 8,5%	(104) 11,0%	(1) 0,3%
Coöperaties	(163) 13,2%	(118) 12,5%	(45) 15,6%
Holdings	(16) 1,3%	(12) 1,3%	(4) 1,4%

\* De aantallen personele unies van het po en vo kunnen optellen tot meer dan het totale aantal personele unies, omdat in sommige gevallen zowel een po- als vo-bestuur deel uitmaakt van een personele unie.

\*\* Hierbij is geen onderscheid gemaakt naar de samenwerking tussen onderwijsinstellingen en onderwijs met andere instellingen.

Op basis van de jaarverslagen blijkt dat het bij de keuze van constructen vooral gaat om coöperaties of federaties en in mindere mate om personele unies of holdings. Het beeld is dat het aantal personele unies is toegenomen in vergelijking met 2016 en dat het aantal holdings ongeveer gelijk is gebleven. Voor het aantal federaties en coöperaties is geen vergelijking mogelijk met het onderzoek uit 2016. Het gaat, zowel absoluut als relatief, om kleine aantallen, zeker waar het gaat om identieke personele unies en holdings. De verwachting, op basis van de interviews, is dat de aantallen holdings en personele unies die alleen betrekking hebben op het onderwijs de komende jaren niet explosief gaan stijgen en dat er vaker voor een fusie gekozen zal worden.

#### Eigenaarschap

**Wat betekenen de verschillende bestuurlijke constructies/samenwerking voor het eigenaarschap van de gezamenlijke opdracht waarvoor de samenwerkende besturen zich gesteld zien?**

In de interviews met raden van toezicht, besturen en adviseurs wordt vaak gesproken over "de wens van samenwerking zonder dat het vrijblijvend is". Samenwerking blijkt in de praktijk vaak een complex en lastig proces dat veelal gebeurt onder druk van de omstandigheden. Om ervoor te zorgen dat partijen er "niet meteen weer uit stappen als het moeilijk wordt" wordt daarom, als een fusie niet mogelijk of wenselijk is, gekozen voor een ander bestuurlijk construct. Soms is een fusie eenvoudigweg geen optie, zoals in het geval van een intensieve samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang. Om tot een grotere eenheid te komen, wordt dan soms gekozen voor een holdingconstructie of een personele unie.

Samenwerkingsconstructies dienen verschillende doelen. Het eigenbelang van organisaties speelt daarbij een rol, denk daarbij aan het betaalbaar houden van ondersteunende diensten of het zekerstellen van arbeidsplaatsen; maar ook doelen die de deelorganisatie(s) overstijgen, zoals het bieden van (thuisnabij) kwalitatief goed onderwijs en opvangmogelijkheden. De organisatieoverstijgende doelen spelen zeker een rol bij het zoeken naar intensievere samenwerking, zo kwam naar voren uit de interviews. Een dergelijke omslag vanuit een meer op concurrentie gerichte opstelling blijkt overigens nog niet overal te lukken. Een adviseur met brede ervaring in het onderwijs zei daarover bijvoorbeeld: *“Er zijn subsidies om tot samenwerking te komen. Ik heb wel gemerkt dat veel van die subsidies aangevraagd zijn, maar dat er niet een intrinsieke wens was om samen te gaan werken. In regio’s is wel gesproken, maar niet tot stand gekomen. Dat komt vaak toch doordat één bestuur, meestal de grootste, nog even wil wachten of de ander niet toch nog omvalt. De behoefte en bereidheid is er in veel gevallen nog niet. Er is nog steeds te veel na-ijver en concurrentie.”* In dit verband werd overigens ook opgemerkt dat de stap naar intensievere samenwerking makkelijker gezet wordt bij het aantreden van nieuwe bestuurders. Een onderscheid maken in ‘eigenaarschap’ op basis van de vorm of het soort construct is niet goed te maken. Uiteraard geldt dat hoe intensiever de samenwerking, hoe meer eigenaarschap. In die zin is er bij een holding veelal een sterker eigenaarschap dan bij een coöperatie op enkele deelterreinen zoals ICT of professionalisering. Of een holding of een personele unie leidt tot een sterker eigenaarschap is echter niet uit te maken. Uiteindelijk gaat het dan minder om de juridische vorm en meer om invulling in de praktijk.

#### Risicoanalyse

***Welke risico’s kleven er aan de bestuurlijke constructen? Zijn dat dezelfde als bij het onderzoek in 2016 of zijn er andere risico’s ontstaan? In welke mate zijn betrokkenen zich bewust van deze risico’s en hoe gaan zij ermee om?***

Op basis van het onderzoek van 2016 is gewezen op risico’s ten aanzien van autonomie, medezeggenschap, transparantie, belangenverstrengeling en financiële continuïteit. De huidige literatuurstudie laat zien dat de risico’s, zoals gezien vanuit het departement en de Inspectie, in theorie nog steeds gelden. Zo geldt dat de verantwoordelijkheidstoedeling bij holdings nog steeds diffuus is. De wet gaat uit van een bevoegd gezag dat eindverantwoordelijk is voor de kwaliteit en een rechtspersoon die de scholen in stand houdt. Op het moment dat die verantwoordelijkheid feitelijk wordt belegd bij de holding-rechtspersoon is de vraag of de belangen van de ‘dochter’-rechtspersonen wel voldoende afzonderlijk zijn te waarborgen. Twee punten komen in vergelijking met de vorige meting wat meer pregnant als risico naar voren. Op de eerste plaats de *regeling van de medezeggenschap* bij bovenbestuurlijke constructen. In een recente uitspraak van de Landelijke geschillencommissie medezeggenschap WMS<sup>53</sup> ging het over een koepelstichting waarin sprake was van een geschil over de begroting. De commissie stelde dat niet de holding het bevoegd gezag is, maar de stichting die de scholen in stand houdt. De commissie merkte ook nog op dat de bovenbestuurlijke medezeggenschap niet goed was geregeld en de bovenbestuurlijke medezeggenschapsraad feitelijk niet meer rechtsgeldig functioneerde. Een tweede punt is de *positie van het openbaar onderwijs* in bovenbestuurlijke constructen. Heeft de gemeenteraad invloed op de holding, als de holding feitelijk het openbaar onderwijs aanstuurt? Ook dan zou namelijk het principe moeten gelden dat er – zoals de wet zegt – in de regeling van het construct ‘een overheersende invloed van de overheid is verzekerd voor zover het openbaar onderwijs betreft’. Er is op dit terrein weinig casuïstiek openbaar beschikbaar. Waar die beschikbaar is, heeft die overigens wel impact. Uit de interviews (zie hoofdstuk 4) komt bijvoorbeeld naar voren dat men de indruk heeft dat de personele unie ‘onder vuur’ van de Inspectie ligt en dat dat een afschrikkende werking heeft, en meespeelt in de overwegingen van besturen die dit construct overwegen.

Gesprekken met betrokkenen laten zien dat de risicoperceptie sterk afhangt van het perspectief dat men heeft. Vanuit de stelselverantwoordelijken (OCW, Inspectie) ligt de nadruk meer op de in 2016 genoemde risico’s. Vanuit de direct betrokkenen, in dit geval de intern toezichthouders en een deel van de organisatieadviseurs, worden de genoemde risico’s van constructen niet als zodanig gezien en/of vindt men dat die voldoende ondervangen worden. Door hen wordt veel meer de nadruk gelegd op de risico’s die ‘niet samenwerken’ met zich meebrengt. Veel vaker dan op de risico’s van constructen wijzen zij op

<sup>53</sup> LGC WMS 19 november 2019, nr. 10886.

belemmeringen (o.a. administratieve lasten, WNT, belastingtechnische zaken) en de in hun ogen ‘remmende’ invloed van de overheid.

Samenvattend blijkt de inschatting van de risico’s van de constructen sterk afhankelijk van het perspectief en de schaal waarop men kijkt en blijken daarbij verschillende afwegingen gemaakt te worden.

### 6.3 Deel B: verdieping beeld samenwerking op vestigingsniveau

Zoals eerder opgemerkt zijn er raakvlakken tussen het onderzoek naar de constructen en de verdieping van de samenwerking op vestigingsniveau. Er zijn echter ook verschillen. Dit verdiepingsonderdeel heeft betrekking op een lager niveau in de organisaties, en gaat meer dan bij de constructen over de invulling en verschijningsvormen van samenwerking in de praktijk. We beschrijven de belangrijkste bevindingen uit het verdiepingsonderzoek aan de hand van de onderzoeksvragen.

#### Vorm

##### **Welke vormen heeft de samenwerking op vestigingsniveau in de praktijk?**

In tabel 6.2 vatten we de verschillende samenwerkingsvormen nog eens samen (zie voor eventuele details en toelichting tabel 5.1).

**Tabel 6.2 Samenwerking op vestigingsniveau in percentages**

	% in po	% in vo
Met een ander onderwijsbestuur	39%	46%
Binnen het eigen onderwijsbestuur	37%	37%
Met instellingen voor kinderopvang	74%	20%
Met instellingen voor zorg	23%	12%

Onderwijsbesturen werken op vestigingsniveau het meeste samen met kinderopvangorganisaties. Uiteraard geldt dat vooral voor het primair onderwijs. In het vo komt het ook voor en heeft dan vaak vooral betrekking op het delen van faciliteiten. Ruim een derde van de onderwijsbesturen, zowel voor po als vo, werkt samen op vestigingen binnen hun eigen onderwijsbestuur. Een kleiner deel werkt samen met zorginstellingen. De samenwerking op vestigingsniveau met deze verschillende partijen kan verschillende vormen aannemen:

- Besturen die met andere onderwijsbesturen samenwerken delen meestal gebouwen, onderwijsaanbod, faciliteiten of wisselen leerlingen uit (leerlinggroepen worden deels gecombineerd of leerlingen volgen deels lessen bij een ander bestuur). Minder vaak wordt personeel gedeeld.
- Besturen die binnen hun eigen onderwijsbestuur samenwerken delen meestal onderwijsaanbod. Ook zijn er onderwijsbesturen die intern leerlingen uitwisselen of gebouwen delen.
- Besturen die samenwerken met kinderopvangorganisaties of zorginstellingen delen meestal gebouwen of faciliteiten. In mindere mate wordt personeel gedeeld via detachering of dubbele contracten. In geval van samenwerking met de kinderopvang komen verschillende vormen ongeveer evenveel voor: IKC, brede school of een andere vorm.

#### Achtergrond en context

##### **Wat zijn de achtergrond en de context van de samenwerking (motivatie, voordelen en risico’s en nadelen, tijdsnad en betrokkenheid stakeholders)?**

Bestuurders hebben verschillende redenen om op vestigingsniveau samen te werken, zoals het beter organiseren van het onderwijsaanbod in de regio of voor specifieke doelgroepen, het beter organiseren van onderwijs en opvang of onderwijs en zorg, het creëren van een doorlopende leerlijn, het vergroten van de bezettingsgraad van gebouwen of het creëren van meer ruimte voor innovatie.

Besturen noemen ook verschillende voordelen van de samenwerking op vestigingsniveau. Als voordelen voor het tussen besturen samenwerken worden bijvoorbeeld benoemd: makkelijker uitwisselen van onderlinge kennis, betere inzet van personeel, re-integratie van leerlingen vanuit speciaal naar regulier onderwijs en het in stand kunnen houden van onderwijs in de regio. Als voordeel van samenwerking met

kinderopvang of zorg werd genoemd: het vroeg signaleren van taalachterstanden of specifieke behoeften, het binden van de ouders en het snel kunnen schakelen als een leerling zorg nodig heeft. De meeste besturen ervaren geen nadelen aan de samenwerking op vestigingsniveau.

Besturen zien een aantal risico's aan de samenwerking op vestigingsniveau. Als risico's van de samenwerking met andere onderwijsbesturen werden vooral genoemd de onderlinge concurrentie, financiële risico's, onduidelijke afspraken of vrijblijvendheid. Ook bij de samenwerking binnen onderwijsbesturen worden financiële risico's genoemd. Ten slotte worden bij de samenwerking met kinderopvang of zorg ook een aantal risico's gezien door besturen: financiële risico's, beperkingen van de huisvestingssituatie, continuïteitsrisico's en cultuurverschillen.

Bij de samenwerking op vestigingsniveau zijn vaak verschillende interne partijen betrokken, afhankelijk van het type samenwerking: bestuurders, toezichthouders, directeuren, medezeggenschap, personeel, ouders en leerlingen. Ook zijn er soms verschillende externe partijen betrokken, zoals ministeries, provincies, gemeentes, samenwerkingsverbanden passend onderwijs, bedrijfsleven, de wijk, mbo-instellingen en kinderopvangorganisaties of zorginstellingen. De veelzijdigheid aan betrokken partijen is een van de redenen dat het vormen van een samenwerking lang kan duren. Andere oorzaken hiervoor zijn bestuurlijke wisselingen, politieke veranderingen of het helder krijgen van intenties en afspraken.

#### Organisatie samenwerking

***Hoe is de samenwerking op vestigingsniveau georganiseerd (verdeling taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, vastlegging afspraken en juridische status, vorm intern toezicht en medezeggenschap)?***

De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij het samenwerken op vestigingsniveau met andere besturen wordt op verschillende manieren vastgelegd: in een samenwerkingsovereenkomst of convenant, detacheringsovereenkomst, exploitatie- of gebruikersovereenkomst of een zorgarrangement. Sommige besturen, die de intentie hebben om te fuseren, leggen onderlinge afspraken vast in een fusieovereenkomst of intentieverklaring. Als er samengewerkt wordt met kinderopvangorganisaties die vallen onder het eigen bestuur, heeft dit vaak de vorm van een holding.

Bij de samenwerking op vestigingsniveau met andere besturen blijven intern toezicht en medezeggenschap bijna altijd gescheiden. Bij samenwerking met een externe kinderopvangpartij is soms wel sprake van een gemeenschappelijke medezeggenschap. Bij besturen die zowel onderwijs als kinderopvang onder hun hoede hebben, is het toezicht integraal geregeld, maar de medezeggenschap meestal gescheiden. Wel zijn er besturen die de intentie hebben om ook de medezeggenschap integraal te gaan organiseren.

#### Personeel

***Hoe is samenwerking op het gebied van personeelsbeleid georganiseerd (verdeling taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, aanstelling personeel, voordelen en risico's of nadelen voor personeel)?***

In de meeste gevallen waarin personeel wordt gedeeld tussen verschillende besturen wordt er gebruikgemaakt van detachering. De formele werkgever blijft dan verantwoordelijk voor het personeelsbeleid. Vaak is de dagelijkse leiding op de locatie waar het personeel werkt aanspreekpunt als het gaat om personele zaken. In enkele gevallen is een personeelslid in dienst bij meerdere besturen. In dat geval zijn beide besturen verantwoordelijk voor dit personeelslid. Ook hier is de dagelijkse leiding op de locatie aanspreekpunt voor het personeel. Besturen zien geen risico's of nadelen voor het personeel, omdat de verantwoordelijkheden en aanspreekpunten vaak helder zijn.

#### Financiën

***Hoe is samenwerking op het gebied van financieel beleid georganiseerd (financiële administratie, afspraken met externen en aansprakelijkheid, vastlegging afspraken en juridische status)?***

In het geval dat verschillende besturen onderling samenwerken (onderwijsbesturen of onderwijsbesturen met kinderopvang/zorg), blijven de financiën volgens besturen altijd strikt gescheiden. Dit is vaak ook wettelijk vereist. Vooral bij samenwerking met kinderopvang vraagt dit een behoorlijke

administratie. Bij de samenwerking tussen onderwijsbesturen geldt dat vaak geld van het ene aan het andere bestuur betaald wordt voor inhuur van personeel, gebouwen of faciliteiten. Soms wordt er gezamenlijk geld ingelegd om een bepaald onderwijsaanbod te realiseren.

### Leerlingen

#### ***Heeft de samenwerking gevolgen voor de leerlingen (inschrijving; voordelen en risico's of nadelen voor leerlingen)?***

In geval van het uitwisselen van leerlingen blijft altijd het bestuur waar de leerling staat ingeschreven verantwoordelijk voor het onderwijsaanbod. Het aanspreekpunt voor ouders en leerlingen is vaak de directeur van de locatie waar de leerling (het meeste) les krijgt. Besturen zien geen grote risico's of nadelen aan het uitwisselen van leerlingen, omdat de verantwoordelijkheden, volgens hen, duidelijk zijn.

### Inspectie

#### ***Zijn er afspraken gemaakt met de Inspectie met betrekking tot de samenwerking?***

De meeste besturen hebben geen aparte afspraken gemaakt met de Inspectie over de samenwerking op vestigingsniveau. Een enkele uitzondering zijn afspraken over experimenten in het kader van een doorlopende leerlijn vo-mbo.

### Ervaren (wettelijke) belemmeringen

#### ***Zijn er wettelijke belemmeringen waar de samenwerkingen op vestigingsniveau tegenaan lopen volgens interne stakeholders (als bestuur, intern toezicht) en externe stakeholders (als de gemeente en de Inspectie)? Zo ja, welke en wat zou er veranderd moeten worden?***

Er zijn verschillende belemmeringen waar bestuurders tegenaan lopen bij de samenwerking op vestigingsniveau. Bij het uitwisselen van leerlingen of delen van aanbod zijn genoemde belemmeringen dat leerlingen per se bij één brin ingeschreven moeten staan, er verschillende toezichtkaders zijn of dat leerlingen maar maximaal 50 procent of (in geval van speciaal onderwijs) 60 procent van de tijd lessen mogen volgen bij een ander bestuur. Besturen zeggen dat het soms meer in het belang van het kind is als deze belemmeringen zouden worden weggenomen, om zo het best passende aanbod te kunnen bieden. Bij het delen van personeel worden de verschillende cao's of btw-kwesties als belemmering genoemd. Ten slotte worden ook de verschillende bekostigingssystemen (met name tussen regulier en speciaal onderwijs) benoemd als belemmering in de samenwerking op vestigingsniveau.

### Samenwerking op vestigingsniveau:

Uit de interviews met besturen en adviseurs is wel duidelijk geworden dat de samenwerking op vestigingsniveau in praktijk complex kan zijn en veel (administratieve) inzet vraagt. Zozeer zelfs dat een deel van de besturen ervoor kiest om de vestiging liever over te dragen of er helemaal niet aan te beginnen. Ook hier wordt, net als bij de bestuurlijke constructen, vanuit het veld gevraagd aan de wetgever om nog eens na te denken hoe het 'soepeler en makkelijker' kan.



# Bijlagen

## Aanvullende tabellen

# B

## Bijlage 1 – Respons vragenlijst samenwerking vestigingsniveau

**Tabel B1.1 Respondenten naar type regio (N=268) en populatie**

Regiotype	Respons %	Populatie%
Overig	86,2%	87,1%
Anticippeerregio	7,5%	7,6%
Krimpregio	6,3%	5,3%
<b>Mate van stedelijkheid</b>		
Niet stedelijk	11,6%	9,1%
Weinig stedelijk	21,3%	21,7%
Matig stedelijk	15,0%	17,8%
Sterk stedelijk	28,8%	31,2%
Zeer sterk stedelijk	23,2%	20,2%

**Tabel B1.2 Respondenten naar type bestuur (N=268)**

Soort onderwijs	Respons%	Populatie%
Basisonderwijs	48,1%	54,2%
Speciaal onderwijs	7,8%	7,7%
Combinatie basis- en speciaal onderwijs	12,3%	12,8%
Voortgezet onderwijs	31,7%	25,3%
<b>Denominatie</b>		
Openbaar	18,8%	16,5%
Algemeen bijzonder	18,8%	19,4%
Protestants-Christelijk	27,1%	26,9%
Rooms-Katholiek	10,9%	15,6%
Samenwerking	9,4%	8,3%
Overig	15,0%	13,3%
<b>Grootte bestuur</b>		
Eenpitter	44,0%	45,5%
2 t/m 5 brins	19,5%	20,5%
6 t/m 10 brins	13,2%	13,1%
Meer dan 10 brins	23,3%	20,9%

## Bijlage 2 – Samenwerking naar achtergrondkenmerken

**Tabel B2.1** Percentage besturen dat samenwerkt met andere onderwijsbesturen naar type regio (N=268)

Regiotype	%
Krimregio	52,9%
Anticippeerregio	50,0%
Overig	39,4%
<b>Mate van stedelijkheid</b>	
Niet stedelijk	35,5%
Weinig stedelijk	36,8%
Matig stedelijk	45,0%
Sterk stedelijk	50,6%
Zeer sterk stedelijk	33,9%

**Tabel B2.2** Percentage besturen dat samenwerkt met andere onderwijsbesturen naar type bestuur (N=268)

Denominatie	%
Openbaar	54,0%
Algemeen bijzonder	36,0%
Protestants-Christelijk	38,9%
Rooms-Katholiek	34,5%
Samenwerking	76,0%
Overig	20,0%
<b>Onderwijssector</b>	
Basisonderwijs	26,4%
Voortgezet onderwijs	45,9%
Speciaal onderwijs	71,4%
Combinatie basis- en speciaal onderwijs	66,7%
<b>Grootte bestuur</b>	
Eenpitter	30,8%
2 t/m 5 brins	42,3%
6 t/m 10 brins	42,9%
Meer dan 10 brins	59,7%



**Tabel B2.3** Percentage besturen met binnenbestuurlijke samenwerking op vestigingsniveau naar type regio (N=151)\*

Regiotype	%
Krimregio	57,1%
Anticipieerregio	57,1%
Overig	47,4%
<b>Mate van stedelijkheid</b>	
Niet stedelijk	40,0%
Weinig stedelijk	59,1%
Matig stedelijk	62,1%
Sterk stedelijk	47,4%
Zeer sterk stedelijk	40,0%

\* Eenpitters zijn hier niet meegenomen.

**Tabel B2.4** Percentage besturen met binnenbestuurlijke samenwerking op vestigingsniveau naar type bestuur (N=151)\*

Denominatie	%
Openbaar	38,6%
Algemeen bijzonder	54,8%
Protestants-Christelijk	51,0%
Rooms-Katholiek	40,0%
Samenwerking	75,0%
Overig	40,6%
<b>Onderwijssector</b>	
Basisonderwijs	39,3%
Voortgezet onderwijs	49,2%
Speciaal onderwijs	75,0%
Combinatie basis- en speciaal onderwijs	60,6%
<b>Grootte bestuur</b>	
2 t/m 5 brins	64,6%
6 t/m 10 brins	44,1%
Meer dan 10 brins	58,1%

\* Eenpitters zijn hier niet meegenomen.

**Tabel B2.5** Percentage besturen dat samenwerkt met kinderopvang (N=268)

Regiotype	%
Krimpregio	76,5%
Anticipieerregio	55%
Overig	55,4%
<b>Mate van stedelijkheid</b>	
Niet stedelijk	67,7%
Weinig stedelijk	57,9%
Matig stedelijk	52,5%
Sterk stedelijk	57,1%
Zeer sterk stedelijk	53,2%

**Tabel B2.6** Percentage besturen dat samenwerkt met kinderopvang (N=268)

Denominatie	%
Openbaar	60,0%
Algemeen bijzonder	42,0%
Protestants-Christelijk	62,5%
Rooms-Katholiek	51,7%
Samenwerking	68,0%
Overig	55,0%
<b>Onderwijssector</b>	
Basisonderwijs	72,9%
Voortgezet onderwijs	20,0%
Speciaal onderwijs	38,1%
Combinatie basis- en speciaal onderwijs	100,0%
<b>Grootte bestuur</b>	
Eenpitters	36,8%
2 t/m 5 brins	46,2%
6 t/m 10 brins	88,6%
Meer dan 10 brins	87,1%

**Tabel B2.7 Percentage besturen dat samenwerkt met zorg (N=268)**

Regiotype	%
Krimregio	29,4%
Anticippeerregio	15%
Overig	19,5%
<b>Mate van stedelijkheid</b>	
Niet stedelijk	3,2%
Weinig stedelijk	24,6%
Matig stedelijk	17,5%
Sterk stedelijk	27,3%
Zeer sterk stedelijk	16,1%

**Tabel B5.8 Percentage besturen dat samenwerkt met zorg (N=268)**

Denominatie	%
Openbaar	14,0%
Algemeen bijzonder	20,0%
Protestants-Christelijk	18,1%
Rooms-Katholiek	31,0%
Samenwerking	36,0%
Overig	12,5%
<b>Onderwijssector</b>	
Basisonderwijs	7,8%
Voortgezet onderwijs	11,8%
Speciaal onderwijs	85,7%
Combinatie basis- en speciaal onderwijs	45,5%
<b>Grootte bestuur</b>	
Eenpitters	7,7%
2 t/m 5 brins	30,8%
6 t/m 10 brins	17,1%
Meer dan 10 brins	35,5%



**REGIOPLAN**  
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan  
Jollemanhof 18  
1019 GW Amsterdam  
T +31(0)20 531 53 15  
[www.regioplan.nl](http://www.regioplan.nl)