



Pieter Zandt scholengemeenschap

SCHAALGROOTTE: IS GROTER BETER?

GERARD VAN RIJSWIJK



Gerard van Rijswijk

organisatie- en juridisch adviseur

0180 - 442 635

g.vanrijswijk@vgs.nl

SCHAALGROOTTE: IS GROTER BETER?

De directeur-bestuurder van een kleine basisschool sluit het hek van het schoolplein achter zich af. De werkweek zit er weer op. Gisteravond heeft hij met de toezichthouders een goede vergadering gehad, waarbij ze de onderwijskwaliteit diepgaand hebben besproken. Zijn school heeft zes groepen en dat maakt het overzichtelijk. De kleine schaal maakt het mogelijk om veel te differentiëren en aan te sluiten bij de behoefte van leerlingen. De lijntjes zijn kort en dat maakt dat hij snel kan schakelen en bijsturen. Hij geniet ook van de combinatie van bestuurlijke taken en de dagelijkse praktijk.

Zijn collega, bestuurder van zeven basisscholen in een landelijk gebied, rijdt tevreden naar huis vanaf zijn werkplek op één van de scholen. Zojuist heeft hij samen met één van de schoolleiders de week met de kinderen in de gemeenschapsruimte afgesloten. Prachtig om te zien hoe de schoolleider, het team en de kinderen met elkaar omgaan. Geen drukte om allerlei bestuurlijke zaken, maar gewoon bezig met de dagelijkse omgang met de kinderen. Dat motiveert hem iedere keer weer in de overleggen met de gemeente, de leden, GMR en schoolleiders. Doordat ze met elkaar de taken kunnen verdelen, kunnen er op de scholen meer ontwikkelingen worden ingezet.

september 2022

Een groot aantal besturen van christelijk/reformatorische basisscholen bestaat al sinds jaar en dag uit vrijwillige bestuurders en toezichthouders, die deze taak onbezoldigd naast hun dagelijks werk uitoefenen. Mede door de ontwikkelingen in het primair onderwijs, ontstaat bij veel vrijwillige bestuurders en toezichthouders de vraag of zij aan de toenemende eisen en verantwoordelijkheden kunnen voldoen. Samenwerking tussen besturen wordt, onder andere om deze reden, door de VGS al langere tijd gestimuleerd. Schoolbesturen nemen hier ook vaak zelf het initiatief toe.

Nadenken over bestuurlijke schaalvergroting is nodig. Niet omdat alle schoolbesturen meteen moeten fuseren. Wel omdat we de verantwoordelijkheid hebben om de scholen toekomstbestendig te organiseren. De vele inhoudelijke uitdagingen in het onderwijs, hoge(re) eisen aan professionaliteit van bestuurders (zowel vanuit de overheid als vanuit de sector) en een dalend leerlingaantal geven daartoe meer dan voldoende aanleiding.

1. ONTWIKKELINGEN BIJ VGS-SCHOLEN

Tegen de achtergrond van de hiervoor genoemde ontwikkelingen is in het Nederlandse onderwijs al jaren bestuurlijke schaalvergroting waarneembaar. In 2019 waren er 970 schoolbesturen in het primair onderwijs, met in totaal ongeveer 6.700 scholen. Een gemiddeld schoolbestuur had dus ongeveer 7 scholen. In 2009 waren dat er 6 (1.200 besturen, 7.500 scholen), in 1999 'slechts' 4 (2.100 besturen, 8.000 scholen). Landelijk gezien valt ongeveer 45 procent van de besturen in het primair onderwijs onder de noemer 'eenpitter', de overige 55 procent heeft de verantwoordelijkheid over twee of meer basisscholen, variërend van 2 tot (tegen de) 100.

Hoewel het reformatorisch primair onderwijs in eerste instantie sterk is achtergebleven bij de landelijke trend, is ook hier een toename zichtbaar in de bestuurlijke schaal. Het percentage 'eenpitters' onder de leden van de VGS ligt inmiddels ongeveer op het niveau van het landelijk gemiddelde. Daarnaast zijn er besturen die vijf, of zelfs tien of meer scholen aansturen. Bijna alle schoolbesturen zijn lid van meer of minder intensieve overlegstructuren in de regio, zoals federaties. Schaalvergroting en samenwerking zijn daarmee ook voor de VGS-scholen belangrijke thema's geworden.

2. SAMENWERKINGSVORMEN

Het is van belang om helder te hebben wat er met bestuurlijke schaalvergroting bedoeld wordt. Er zijn grofweg twee mogelijkheden: als eerste kunnen

scholen en schoolbesturen intensiever gaan samenwerken op allerlei terreinen. Dat kan op verschillende manieren, zoals hieronder verder uitgewerkt wordt. Kern is dat het schoolbestuur zelfstandig blijft en zelf de zeggenschap en verantwoordelijkheid houdt.

De andere mogelijkheid is dat besturen of scholen samengevoegd worden. Er kan sprake zijn van een scholenfusie wanneer twee scholen opgaan in één (grotere) school, vaak binnen hetzelfde dorp of binnen een kleine afstand. Er kan ook sprake zijn van een besturenfusie: twee of meer besturen met hun scholen worden samengevoegd tot één bestuur. De samenvoeging vindt dat niet zozeer plaats op schoolniveau, maar op het niveau van het schoolbestuur. Hieronder worden de verschillende samenwerkingsvormen kort beschreven.

Overeenkomst

Een relatief lichte vorm van samenwerking is een (samenwerkings-) overeenkomst. Er worden afspraken gemaakt, waaraan alle partijen zich committeren. De deelnemers zijn daaraan gebonden zolang als de overeenkomst van kracht is. Soms is er sprake van opzegtermijnen, in andere gevallen kan men direct opzeggen. Verplichtingen blijven beperkt tot de onderwerpen waarover men afspraken maakt. Een voorbeeld is dat schoolbesturen besluiten gezamenlijk leermiddelen aan te schaffen. Of er wordt met elkaar besloten een voorziening voor speciaal onderwijs te financieren. Doorgaans vermindert een overeenkomst niet zozeer de

kwetsbaarheid van scholen en schoolbesturen, maar er worden wel voordelen behaald uit het samenwerken.

Een bijzondere vorm van een overeenkomst betreft de zogenoemde 10/6e-regeling. Dit is een overeenkomst tussen schoolbesturen die gebruikt wordt om ervoor te zorgen dat een kleine school die op grond van de regels eigenlijk opgeheven zou moeten worden, toch kan blijven bestaan. De samenwerking wordt dan vaak aangegaan met een grote school die zich tot op een zekere hoogte garant stelt voor de kleine school.

Federatie

Een federatie wordt gekenmerkt door een beperkte mate van samenwerking en een grote mate van behoud van autonomie. Bij de start van een federatie wordt een nieuwe rechtspersoon opgericht, die wordt gedragen door de verschillende deelnemers. Deze rechtspersoon kan een zelfstandige drager zijn van rechten en plichten. Zo kan een federatie fungeren als werkgever, bijvoorbeeld bij een vervangingspool. Ook kan een federatie eigen vermogen hebben. Er zijn voorbeelden van federaties die met de aangesloten schoolbesturen gezamenlijke nascholing en professionalisering organiseren. Soms wordt op het niveau van de federatie centrale inkoop verzorgd van bijvoorbeeld ICT, energie, etc. Ook zijn er voorbeelden waarbij op federatief niveau stafmedewerkers in dienst zijn, die voor de aangesloten scholen financiële en HR-diensten verzorgen. Hierdoor ontstaan vormen van ondersteuning die scholen zelfstandig minder makkelijk kunnen organiseren en bereiken. De aangesloten schoolbesturen blijven zelfstandig en zijn zelf verantwoordelijk voor het onderwijs, maar ook voor het besturen en toezien.

Coöperatie

De coöperatie is een afgeleide vorm van de federatie. Een coöperatie is een federatieve vereniging, die voor de deelnemers diensten uitvoert. Er kan een gezamenlijk belang behartigd worden, zoals het gezamenlijk inkopen van goederen of dienst, samenwerking tussen 'eenpitters' op bepaalde beleidsterreinen, het gezamenlijk ontwikkelen van onderwijsconcepten, enzovoorts. Ook hier is sprake van een beperkte mate van samenwerking en een grote mate van behoud van zelfstandigheid. Vaak heeft een coöperatie een bestuurder die de scholen representeert en bestuurlijk faciliteert. Er zijn voorbeelden waarbij de bestuurder tevens deel uitmaakt van de aangesloten schoolbesturen en een managementoverleg op het niveau van de coöperatie voorziet. Hiermee wordt al een forse stap gezet richting het centraliseren van bestuurlijke activiteiten, maar de eindverantwoordelijkheid blijft bij de lokale schoolbesturen liggen. Vaak is dat ook de wens van de aangesloten besturen,



om zo zelfstandigheid te behouden en zelf keuzes te kunnen maken, met name op het gebied van identiteit.

Holding

Een holdingvariant kan als tussenvorm worden gezien van de coöperatie en de bestuurlijke fusie. Bij een holdingvariant blijft de lokale rechtspersoon in stand, maar worden er zaken gecentraliseerd. Er wordt een nieuwe rechtspersoon opgericht, in de vorm van een stichting (ook wel de 'moederstichting' genoemd). Deze overkoepelende stichting voert het bestuur namens alle onderliggende rechtspersonen. In deze stichting wordt namens de lokale rechtspersoon het bevoegd gezag uitgeoefend. Het voordeel hiervan is dat bestuur en toezicht centraal worden geregeld, op lokaal niveau is er geen bestuur meer nodig. Tegelijkertijd blijven de lokale rechtspersonen in stand. De medewerkers houden lokaal hun benoeming, per school wordt een eigen administratie gevoerd en verantwoording afgelegd. Als de school zou willen uittreden uit de holding, dan is dat mogelijk. Anders dan bij een bestuurlijke fusie, blijft op lokaal niveau immers een rechtspersoon bestaan. Deze variant is aantrekkelijk, wanneer een besturenfusie een brug te ver is of wanneer een besturenfusie juridisch onmogelijk is, omdat er bijvoorbeeld samenwerkingsovereenkomsten zijn met andere schoolbesturen om kleine scholen in stand te houden.

Besturenfusie

De meest vergaande vorm van bestuurlijke samenwerking, is het fuseren van twee of meer schoolbesturen. Fuseren wil zeggen dat deze schoolbesturen gezamenlijk een nieuw bestuur gaan vormen, waarbij de aangesloten scholen onder het nieuwe bestuur vallen. Een juridische variant is de bestuurlijke overdracht van scholen. In dat geval blijft er één schoolbestuur bestaan en dragen de andere deelnemende schoolbesturen hun school of scholen bestuurlijk over aan het ontvangende schoolbestuur. In de meeste gevallen wordt daarna de oude rechtspersoon opgeheven. Hierdoor ontstaat een grotere bestuurlijke organisatie. Soms blijft de 'oude' vereniging wel bestaan. Deze functioneert dan als een soort steunvereniging of lokale vereniging voor de betreffende school. Dit komt regelmatig voor in de vorm van een identiteitsraad. We zien dit wel gebeuren wanneer een schoolvereniging een belangrijke samenbindende rol vervult in een dorpsgemeenschap.

Scholenfusie

Een laatste vorm van samenwerking betreft de scholenfusie. Hier komt één organisatorisch verband tot stand, waarbij in de praktijk vaak sprake is van

één eindverantwoordelijk schoolleider. Daarnaast heeft het één vestiging, schoolplan, één bekostigingseenheid voor de overheid, enzovoorts. Een scholenfusie vindt voornamelijk plaats wanneer een kleine school niet meer levensvatbaar is, in de zin van het aantal leerlingen of beschikbaar personeel. Er is geen grens te noemen voor het wel of niet levensvatbaar zijn van een school. Er zijn voorbeelden waarbij een school met 80 leerlingen fuseerde om kwalitatief goed onderwijs te kunnen blijven geven. Er zijn ook voorbeelden van scholen met 20 of 30 leerlingen die zelfstandig blijven bestaan en uitstekende kwaliteit leveren. Een scholenfusie kan alleen plaatsvinden tussen twee scholen van hetzelfde bestuur. Vaak gaat daarom aan een scholenfusie een bestuurlijke fusie vooraf.

3. GROTE BESTUREN

Hierboven zijn de verschillende samenwerkingsvormen in oplopende mate van intensiteit beschreven. In deze paragraaf gaan we verder in op de praktijk van grotere besturen. Een grotere bestuurlijke organisatie heeft onmiskenbaar een aantal voordelen. Zo zien we dat er ruimte ontstaat om meer onderscheid aan te brengen tussen bestuurlijke taken van een directeur en het door anderen leidinggeven aan het onderwijsproces.

Bij besturen met één school heeft de directeur vaak beide rollen, niet zelden nog gecombineerd met allerlei praktische taken. De praktijk laat zien dat zo'n combinatie voor veel directeurs – begrijpelijk – een zware opgave is. Hier ligt ook één van de oorzaken voor het directeurentekort. In een grotere



organisatie kan iemand makkelijker de bestuurlijke rol op zich nemen, terwijl anderen zich richten op het onderwijskundig leiderschap in de school.

Een tweede voordeel is dat een grotere organisatie robuuster is in het omgaan met allerlei vraagstukken. Denk aan beschikbare deskundigheid, anticiperen op leerlinggroei of -krimp en het minder persoonsafhankelijk maken van specialistische functies in de school.

Een belangrijke vraag is echter: wat betekent dit voor het onderwijs aan de kinderen?

In 2020 deed Oberon in opdracht van de Tweede Kamer onderzoek naar schaalgrootte in het primair onderwijs. De uitkomsten van dit onderzoek zijn niet eenduidig, het blijkt moeilijk om oorzakelijke verbanden te vinden tussen schaalgrootte en kwaliteit. Wel blijken de gemiddelde kosten per leerling op een grote school lager te liggen dan op kleinere scholen (kostenefficiëntie).

Daartegenover staat dat kleinere besturen relatief meer eigen vermogen hebben en dus meer risico's kunnen opvangen. Grotere besturen zijn professioneler georganiseerd, maar er is geen bewijs voor een relatie tussen schaalgrootte en schoolprestaties. Met andere woorden: groter is niet automatisch beter.



Ook de Inspectie deed onderzoek naar bestuurlijke schaalgrootte en kwaliteit, in het Noorden van Nederland. Daaruit bleek dat grotere scholen beter scoorden op kwaliteitszorg dan kleine besturen. Kleine besturen scoren vaker onvoldoende bij Inspectie-beoordelingen. Dit onderzoek was vrij kleinschalig en later niet herhaald.

4. KLEINE GEMEENSCHAPPEN

Als uitgangspunt is de school, wat de VGS betreft, lokaal georganiseerd en geworteld en krijgt de drieslag gezin-kerk-school zo veel mogelijk lokaal gestalte. Dat uitgangspunt blijft ook staan bij grotere bestuurlijke organisaties. Vrijwel ieder gesprek over bestuurlijke samenwerking - en zeker bij bestuurlijke fusie - gaat daarom over de vraag hoe de deelnemende scholen hun eigenheid kunnen behouden. Een terechte vraag, een spannende soms ook. Want waar ligt de balans tussen een gezamenlijke grondslag, gezamenlijk beleid en lokale vrijheid? En waar hebben we het dan precies over? Zo'n gesprek voeren is niet eenvoudig, maar toch hard nodig. Het is waardevol, omdat met elkaar gesproken wordt over de zaken die 'onopgeefbaar' zijn en onderwerpen die tot de middelmatige zaken behoren. Voorbeelden van niet opgeefbare zaken zijn de grondslag naar Schrift en Belijdenis en het daarop gebaseerde identiteitsprofiel. Zaken waar soms verschillend over gedacht wordt of waarbij de keuze aan de lokale school gelaten wordt, gaan bijvoorbeeld over kledingregels, de benoeming van leerkrachten en de invulling van de herdenking van de heilsfeiten. Deze zaken worden ook weleens vastgelegd in een convenant, een soort beschrijving van de eigenheid van de school. Een categorie van onderwerpen dat daar tussenin zit, betreft onder andere het gebruik van de Bijbelvertaling en de keuze voor een open of gesloten toelatingsbeleid.

Zeggenschap over lokale zaken wordt soms bij de schoolleider gelaten, maar er wordt ook wel gekozen voor een identiteitscommissie of identiteitsraad. Hierin zitten vaak ouders, voormalig bestuursleden of kerkenraadsleden. Zo'n commissie heeft als taak om bijvoorbeeld het contact met de ouders en kerkenraden te onderhouden, mee te denken over identiteitgerelateerde onderwerpen voor de eigen school en bijeenkomsten hierover te organiseren.

In de meeste gevallen werkt een lokale commissie goed. Tegelijk is niet altijd helder wie nu waar over gaat, zeker als het bijvoorbeeld het benoemen van leerkrachten betreft. Het is daarom van belang dat dergelijke procedures heel helder vastgelegd zijn. Het werken met een identiteitscommissie maakt de besturing van de organisatie complexer, eenvoudigweg omdat er meer organen betrokken zijn.

5. WAT WERKT?

De kernvraag is hoe bestuurlijke samenwerking ingezet en ingericht kan worden om het lokale onderwijs met de lokale drieslag kerk-gezin-school in stand te houden. Een belangrijke voorwaarde is dat er een besef van nut en noodzaak is en dat er kartrekkers zijn die hun schouders hier onder willen zetten. Samenwerking onder druk van instandhouding (omdat een school te klein of met opheffing bedreigd wordt) kan wel slagen, maar is veelal een formeel-juridisch traject. Hierbij ontbreekt de intrinsieke motivatie bij met name de helpende partij nogal eens. Goede voorbeelden daargelaten uiteraard.

Hoe verder een proces van samenwerking vordert, hoe meer vragen, aarzelingen en twijfels kunnen ontstaan. Zeker bij directeuren en leerkrachten kan de vraag leven wat het betekent voor hun baan. Ouders en kerkenraden kunnen het gevoel krijgen 'hun' school kwijt te raken. Het is van belang om aan deze gevoelens – of ze terecht zijn of niet – ruim aandacht te besteden gedurende het proces. Daarvoor zijn allerlei werkvormen in te zetten. Er kunnen beelden ontstaan, die niet overeenkomen met de werkelijkheid. Zeker als het gaat over de eigenheid van de scholen. Ook dan is het belangrijk om hierover eerlijk en open het gesprek te voeren.

Afrondend, de beginvraag van deze whitepaper luidde of 'groter ook beter is'. Die vraag is niet zondermeer bevestigend of ontkennend te beantwoorden. Het hangt ervan af welke vraagstukken opgelost dienen te worden. Vanuit het perspectief van bedrijfsvoering en bestuurskracht is een voorzichtig positief antwoord te geven. Als het gaat om instandhouding op basis van de leerlingaantallen is het antwoord ook doorgaans positief. Tegelijk is er geen bewijs dat het de onderwijskwaliteit ten goede komt.

Deze whitepaper is gebaseerd op een hoofdstuk uit het basisboek **GOED BESTUUR**.

Meer gratis whitepapers zijn te downloaden via vgs.nl/basisboek. Voor uw bestuurders en toezichthouders exemplaren van het volledige basisboek bestellen/ reserveren? Mail het gewenste aantal naar Diederik Kloosterman, d.kloosterman@vgs.nl.

REFLECTIEVRAGEN

1. In hoeverre herkent u ontwikkeling in het denken over bestuurlijke samenwerking en schaalvergroting in uw eigen organisatie?
2. Zijn er situaties waarin u de voordelen of juist de nadelen van de huidige schaalgrootte hebt ervaren? Wat leert dat?
3. Wat zijn voor u concreet niet opgeefbare zaken die de eigenheid van uw school of scholen bepalen?
4. In hoeverre kan uw organisatie een andere schoolorganisatie de helpende hand bieden als daarom gevraagd zou worden?

VERDER LEZEN

Heijsters, L. e.a. 'Dorpsschool of leerfabriek? Onderzoek naar voor- en nadelen van verschillende vormen van schaalgrootte in het onderwijs' Eindrapport in opdracht van ministerie van OVW, Oberon, 2020

Huisman, P.W.A. e.a., 'Bestuurlijke constructen in het funderend onderwijs', Eindrapport in opdracht van Ministerie van OCW, Ecorys, Rotterdam, 2016

CONTACT

Vragen of opmerkingen over de inhoud van deze publicatie? Neem gerust contact op met **Gerard van Rijswijk**. Bel 0180 - 442 635 of mail naar g.vanrijswijk@vgs.nl.