



# Eenpitters

Praktijkervaringen en oplossingen voor knelpunten



# Voorwoord

Bijna de helft van alle schoolbesturen in het primair onderwijs is eenpitter. Deze kenmerkende kleinschaligheid van het primair onderwijs is een groot goed. Het wil echter niet zeggen dat eenpitters nooit uitdagingen tegenkomen die verband houden met hun kleinschaligheid.

Graag legt de PO-Raad daarom de verbinding tussen de besturen, zodat kennis en ervaringen uitgewisseld kunnen worden. Dat doen we door de tweejaarlijks regionale netwerkbijeenkomsten voor eenpitters te organiseren, maar ook door publicaties als deze.

Eén sector, één geluid is veel meer dan een slogan. Het is een belofte en een doelstelling: ons doel is om de hele sector te vertegenwoordigen met alle verscheidenheid in grootte, pedagogische uitgangspunten en denominatie. We vinden elkaar op het uitgangspunt: Goed onderwijs voor elk kind. Daarom is het belangrijk dat ook eenpitters zich aansluiten en thuis voelen bij de PO-Raad. Meer en meer eenpitters worden lid van onze vereniging, en dat maakt onze slagkracht groter. Uw belangen worden dus steeds beter behartigd.

In deze brochure vindt u praktische en theoretische kennis over vormen van samenwerking die u kunnen helpen. Interviews met eenpitters en deelnemers aan samenwerkingsverbanden geven u een kijkje in de keuken van uw collega's. Wij hopen dat deze brochure u inspireert en uw bestuurskracht versterkt om het beste onderwijs mogelijk te maken!

Kete Kervezee, Voorzitter PO-Raad

René van Harten

Simone Walvisch



# Inhoud

- 1 **Voorwoord**
- 2 **Inleiding**
- 4 **Vormen van bestuurlijke samenwerking**
- 30 **Oplossingsmogelijkheden voor knelpunten van een pitters**
- 38 **Ten slotte**





## Colofon

UITGEVER  
PO-Raad  
Postbus 85246  
3508 AE Utrecht  
[info@poraad.nl](mailto:info@poraad.nl)  
[www.poraad.nl](http://www.poraad.nl)

GRAFISCHE VERZORGING  
EN DRUK  
Thoben Offset Nijmegen

FOTOGRAFIE  
Fotostudio André Ruigrok

REDACTIE  
Jos van Elderen en  
Monique Hectors,  
adviseurs bij Van  
Beekveld & Terpstra  
Organisatieadviesbureau

OKTOBER 2010  
Niets uit deze uitgave mag  
worden verveelvoudigd,  
overgenomen of  
openbaar gemaakt,  
zonder voorafgaande  
schriftelijke toestemming  
van de uitgever.

EINDREDACTIE  
Kevin Basari

# PO RAAD

Varrolaan 60

Postbus 85246

3508 AE Utrecht

Telefoon: 030 3100 933

Website: [www.poraad.nl](http://www.poraad.nl)

E-mail: [info@poraad.nl](mailto:info@poraad.nl)





# Inleiding

In 2009 voerden 566 van de 1.225 bevoegde gezagen in het primair onderwijs het bestuur over één school. Dat betekent dat zo'n 46% van de bevoegde gezagen eenpitter is. Dat aantal bevoegde gezagen is overigens 'slechts' verantwoordelijk voor zo'n 8% van alle scholen in het primair onderwijs (566 van de in totaal 7.516 scholen) en voor een vergelijkbaar percentage van de leerlingen (128.225 van de in totaal 1.658.945 leerlingen).

Eenpitters hadden de afgelopen jaren vaak het imago van 'muurbloempjes', kwetsbaar en eenzaam tegen wil en dank. Dat beeld lijkt te veranderen. De politiek heeft het adagium 'small is beautiful' omarmd, ook als het om de bestuurlijke schaal in het onderwijs gaat. Verder tonen veel eenpitters zich zelfbewust in hun bestuurlijke setting en zoeken ze verbindingen waar dat nodig is. Alleen, maar niet eenzaam dus.

Dat wil niet zeggen dat eenpitters nooit problemen hebben die verband houden met hun kleinschaligheid. Die problemen zijn vaak terug te voeren op een van de volgende categorieën:

- ▶ **Kennis en deskundigheid.** Eenpitters moeten op de niveaus van bestuur en management dezelfde terreinen bestrijken als grootschalige organisaties. Ook al is er maar één school, er moet een jaarverslag komen, integraal personeelsbeleid (met functiemix) uitgewerkt worden, kwaliteitsbeleid gevoerd worden enzovoort. En dat meestal zonder bovenschools managers of staffunctionarissen.
- ▶ **Directeursfunctie.** Vanwege de vereiste tijd en deskundigheid bij bestuur en management, is bij eenpitters de druk op de directeursfunctie hoog. Dat leidt er in de praktijk toe dat eenpitters wel eens moeite hebben met het vervullen van directeursvacatures.

# PO RAAD

Varrolaan 60

Postbus 85246

3508 AE Utrecht

Telefoon: 030 3100 933

Website: [www.poraad.nl](http://www.poraad.nl)

E-mail: [info@poraad.nl](mailto:info@poraad.nl)





► **Bestuurskracht.** Besturen en scholen moeten steeds vaker participeren in diverse vormen van overleg, zoals lokaal onderwijsoverleg, WSNS-verbanden en overleg over Passend onderwijs. Aanwezigheid en invloed zijn daarbij relevante factoren waarbij eenpitters wel eens problemen ondervinden.

► **Bestuurlijke inrichting.** In een kleinschalige setting is het scheiden van bestuur en toezicht lastiger dan bij grotere organisaties waar dat als hett ware vanzelf al plaatsvindt. Ook is het voor eenpitters soms moeilijk om goede bestuursleden/toezichthouders te vinden. De motivatie van veel bestuursleden bij eenpitters is immers 'betrokkenheid', hetgeen wel eens kan botsen met 'onafhankelijkheid en afstand'.

► **Financieel draagvlak.** Eenpitters worden uiteraard op dezelfde voet bekostigd als scholen in een groter bestuurlijk verband. En ze zijn gemiddeld ook niet 'armer'. Maar de schaal

waarop eenpitters hun financiële risico's kunnen spreiden is nu eenmaal per definitie smaller. Dat kan eenpitters kwetsbaarder maken voor financiële risico's en stelt beperkingen aan de kapitaalcrachtigheid als het om eenmalige grote uitgaven gaat.

Knelpunten zijn er dus soms wel degelijk. Maar in de praktijk zijn daar hoe langer hoe meer oplossingen voor gevonden. In deze brochure wil de PO-Raad praktijkervaringen en gevonden oplossingen voor knelpunten van eenpitters samenbrengen. De brochure is gebaseerd op interviews met een aantal eenpitters en andere verbanden en de inmiddels beschikbare praktische en theoretische kennis over vormen van samenwerking die eenpitters kunnen helpen.



# Vormen van bestuurlijke samenwerking

## Vooraf

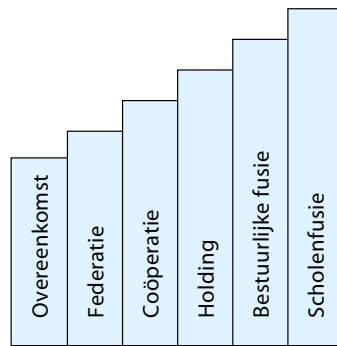
Zoals blijkt uit de verschillende casusbeschrijvingen die in deze brochure zijn opgenomen, hebben eenpitters in de praktijk verschillende manieren gevonden om hun kwetsbaarheden te versterken. Soms is dat een vorm van samenwerking, soms een ander type oplossing. In dit deel van deze brochure worden verschillende oplossingen systematisch op 'n rijtje gezet. Het gaat daarbij vaak om oplossingen die in de praktijk al worden toegepast, 'n enkele keer echter ook om oplossingen die in het primair onderwijs nog niet worden gepraktiseerd maar wel zouden kunnen werken.

In dit hoofdstuk worden oplossingen gepresenteerd en beschreven in een reeks van 'licht' naar 'zwaar' wat de mate van samenwerking betreft. In het volgende hoofdstuk wordt een functionele insteek gekozen: aan welke oplossing zou gedacht kunnen worden indien knelpunten op bepaalde aspecten worden voorzien.

Hierna worden de mogelijke vormen van samenwerking weergegeven en voorzien van een korte toelichting.

## Overzicht van samenwerkingsvormen

In navolgend overzicht worden de verschillende basisvormen van samenwerking aangegeven.



Het schema geeft een opklimmende reeks van 'licht' (overeenkomst; beperkte samenwerking en grote mate van behoud van autonomie) naar 'zwaar' (instellingen- of scholenfusie; maximale samenwerking en zeer beperkte autonomie). De vormen hoeven vanzelfsprekend niet in deze reeks doorlopen te worden (er kan door een eenpitter bijvoorbeeld direct worden gekozen voor bestuurlijke fusie). Op die regels geldt één uitzondering: scholenfusie is alleen mogelijk tussen scholen die onder



hetzelfde bestuur staan en veronderstelt dus voorafgaand (of gelijktijdige) bestuurlijke fusie.

Elk van de samenwerkingsvorm kan op zichzelf weer lichter of zwaarder ingevuld worden. Zodoende kan de overgang tussen twee verschillende vormen in de praktijk 'vloeiend' lijken. De formele kenmerken van de verschillende samenwerkingsvormen zijn echter wel onderscheidend.

### **Samenwerking via een overeenkomst**

Eenpitters nemen vaak deel aan netwerken van besturen, soms met andere eenpitters en soms ook met andere grotere besturen. Die netwerken kunnen

zijn gericht op relatief vrijblijvende uitwisseling van kennis en/of ervaringen. Maar de netwerken kunnen op onderdelen ook minder vrijblijvend zijn (bijvoorbeeld rond personele uitwisseling) of een officiële status hebben (zoals WSNS-verbanden).

Zolang ten behoeve van de samenwerking niet speciaal een stichting of vereniging is opgericht, is hier sprake van samenwerking via een overeenkomst. Een overeenkomst die dus enerzijds wordt aangegaan door het bestuur van de eenpitter en anderzijds door een of meer andere schoolbesturen.

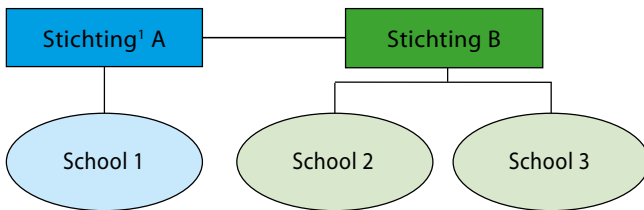
Anderse benamingen voor 'overeenkomst' zijn 'contract' of 'convenant'.

Het aangaan van een overeenkomst is vormvrij en de overeenkomst hoeft zelfs niet eens schriftelijk te worden vastgelegd. Dat laatste is wel verstandig vanwege duidelijkheid over gemaakte afspraken en bewijsvoering bij geschillen.

Via een overeenkomst kunnen zowel bevoegde gezagen (schoolbesturen), scholen als schoolfunctionarissen (directeuren, IB'ers e.d.) samenwerken. Maar formeel kan een samenwerkingsovereenkomst alleen

van de betreffende MR-geleding aan de orde.

In geval van samenwerking via een overeenkomst is de samenwerking beperkt tot de afgesproken thema's. Voor elke aanpassing van de samenwerkingsafspraken is dus steeds de instemming van alle partijen vereist. Dat geeft zekerheid, want men kan dus niet zomaar in ongewilde samenwerkingsafspraken worden meegesleept. Maar het betekent tevens dat deze vorm van



<sup>1</sup> Waar 'stichting' staat, kan ook 'vereniging' worden gelezen.' Zie ook overige schema's in dit hoofdstuk.

worden aangegaan door het orgaan dat bestuurlijke zeggenschap heeft. Meestal dus het (college van) bestuur of de directeur namens het bestuur. Het aangaan, wijzigen of verbreken van 'duurzame samenwerking' is ook nog eens een besluit waarvoor het advies van de medezeggenschapsraad gevraagd moet worden. Indien de samenwerking gevolgen heeft voor personeel (bijvoorbeeld rond overplaatsing) of ouders/leerlingen (bijvoorbeeld rond zorgplichten voor leerlingen), dan is instemming

samenwerking daarmee weinig flexibel is. Bij elke gewenste wijziging moet immers het bestuurlijk besluitvormingscircuit worden doorlopen. Een ander kenmerk van een overeenkomst is, dat deze door elke partij weer kan worden opgezegd. Soms zijn daarbij opzegtermijnen en/of boeteclausules aan de orde, maar de opzegbaarheid is er. Dat geeft enerzijds vrijheid; indien een eenpitterbestuur de samenwerking wil beëindigen, dan kan dat. Maar anderzijds maakt het deze

samenwerkingsvorm riskant als basis voor intensieve samenwerking op de lange termijn. Immers ook een of meer wederpartijen kunnen de samenwerking op elk moment beëindigen en dat kan wel eens lastig uitkomen.

In geval van een overeenkomst blijven alle financiële en personele verplichtingen berusten bij één van de partijen die daar dus ook in laatste instantie verantwoordelijk voor is. Indien een netwerk van eenpitters besluit samen een controller in dienst te nemen, dan moet één van de eenpitters het formele werkgeverschap gaan vervullen en de kosten gaan verrekenen met de anderen. Maar ondertussen heeft dat ene bevoegd gezag wel alle werkgeversrisico's bij ziekte, ontslag en dergelijke. Ook die consequenties zouden dus bij de verrekenafspraken betrokken moeten worden.

De 'buitenwereld' hoeft niets te merken van een samenwerkingsovereenkomst; de externe werking is beperkt.

De vorm van een overeenkomst wordt behalve voor het participeren in netwerken ook gebruikt voor andere vormen van positieversterking door eenpitters. Zo maken veel eenpitters ter verlichting van de taken van bestuur en directie gebruik van extra bestuurs- en managementondersteuning die via een overeenkomst wordt

ingekocht vanuit een administratiekantoor of andere dienstverleners. Via een overeenkomst kunnen voorts met andere partijen (woningbouwverenigingen, banken, private investeerders) afspraken worden gemaakt rond versterking van de financiële draagkracht bij investeringen in gebouwen en terreinen. En ten slotte is de deelname in verzekeringen en fondsen ook een vorm van positieversterking via een overeenkomst.

### **Samenwerking via een federatie of coöperatie**

Samenwerking via netwerken kan ook vorm krijgen door participatie in een federatie. Samenwerking via een federatie verschilt van samenwerking via een overeenkomst doordat in geval van de federatie een nieuwe rechtspersoon (een stichting of vereniging) is of wordt opgericht. Die nieuwe stichting of vereniging wordt gedragen door de deelnemers. Het voordeel daarvan is, dat die nieuwe rechtspersoon zelfstandig drager van financiële en/of personele verplichtingen kan zijn. Dat biedt de mogelijkheid voor de inrichting van staffuncties waarvan de deelnemende schoolbesturen gebruik kunnen maken. Ook kan de federatie –indien afgesproken– namens de deelnemers in contact treden met de buitenwereld, bijvoorbeeld als belangenbehartiger of CAO-partner.



## Voorbeeld uit de praktijk

# Hilbrand van Loonschool, Amsterdam

**De Hildebrand van Loonschool is een christelijke basisschool met ongeveer 240 leerlingen in stadsdeel Amsterdam-Zuid in Amsterdam. Het bevoegd gezag van de school wordt gevormd door de Christelijke Schoolvereniging Amsterdam-Zuid.**

Directeur Emma Lieske is te spreken over de bestuurlijke schaal waarbinnen zij leiding geeft aan de school. Financieel is de school gezond. Men heeft de beschikking over een onderwijsassistent, IB'er en RT'er en indien nodig kan de school personeel en materiële ondersteuning krijgen. Mw. Lieske noemt als een belangrijk pluspunt van het eenpitterschap dat de directeur veel bestuurlijke vrijheid heeft. Er hoeven

binnen de bestuurlijke organisatie geen compromissen te worden gesloten ter wille van de uniformiteit. Daarnaast is de onderwijsontwikkeling van de leerlingen goed te volgen. Daar staan als minpunt tegenover dat er geen stafbureau is. Voor de administratieve ondersteuning van de school heeft de school samen met een paar andere eenpitters uit een Amsterdams directorennetwerk gezamenlijk een administratiekantoor ingehuurd. Mede door het ontbreken van een stafbureau is de belasting voor de directeur desalniettemin erg hoog. Een directeur van een eenpitter moet "snel kunnen schakelen, er van houden hard te werken en overal in te duiken. Het ene moment bestudeer je een offerte en het volgende

De bij de 'Praktijkervaringen' genoemde Vereniging Christelijke Scholenbond Opsterland is een voorbeeld van een federatie.

Omdat de federatie een rechtspersoon is, moet die statuten hebben en door tussenkomst van een notaris worden opgericht. In de statuten van de federatie zal ten minste moeten worden geregeld wat het doel van de federatie is (in hoofdlijnen), wie deelnemers aan de federatie kunnen zijn, hoe de

zeggenschap binnen de federatie verdeeld is en wie de federatie feitelijk bestuurt. Voor wat betreft de zeggenschap van de federatie kan een keuze worden gemaakt voor een consensus-model (elke deelnemer moet het met elk besluit eens zijn), voor een meerderheidsmodel (meerderheid beslist), of voor varianten daar tussenin. Een keuze zal enerzijds beïnvloed worden door de wens naar bestuurlijke efficiency (voorkeur voor meerderheidsbesluiten) en anderzijds de wens tot behoud van

sta je ouders te woord." Verder geeft mw. Lieske aan dat de schooldirecteuren van grotere besturen zich bij beslissingen nog wel eens kunnen verschuilen achter het bestuur. Bij een eenpitter is dat een stuk lastiger.

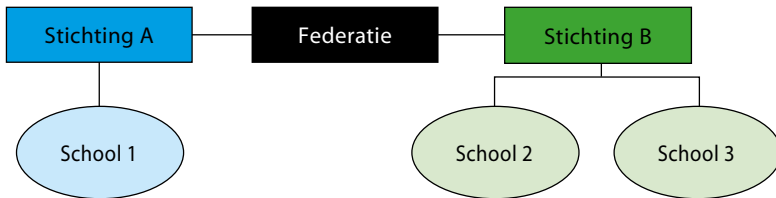
Om contact te hebben met collega's neemt mw. Lieske bewust deel aan een netwerk van directeuren van eenpitters binnen Amsterdam. In dergelijke contacten met anderen worden kennis en ervaringen gedeeld en kan morele steun worden gekregen.

De samenstelling van het bestuur wisselt regelmatig, soms iets te veel naar de mening van mw. Lieske. Aan de andere kant kan de bestuurswisseling zorgen

voor verfrissing en voorkomt het dat bestuursleden vastroesten. De ouderpopulatie op school is een goede afspiegeling van de bevolkingssamenstelling van het stadsdeel Zuid waar de school is gevestigd. Hierdoor nemen voornamelijk hoger opgeleide ouders zitting in het bestuur. Toch ontbreekt soms de benodigde kennis van zaken bij de bestuursleden, met name op het gebied van wetgeving. Schriftelijke informatie zou bestuursleden kunnen helpen in hun rol van toezichthouder. Tevens verschilt de manier waarop de bestuursleden invulling geven aan hun taak. Het ene lid wil tot op detailniveau op de hoogte worden gehouden, terwijl de ander zich meer richt op de grote lijnen.

autonomie (niet overstemd worden). Ten aanzien van het feitelijk bestuur moet bedacht worden dat een federatie geen mensen maar schoolbesturen (stichtingen, verenigingen, openbare rechtspersonen) verenigt. Dat betekent dat de deelnemers moeten afspreken welke functionarissen hen binnen de federatie vertegenwoordigen. De afzonderlijke schoolbesturen verbinden zich aan de federatie via een lidmaatschap (indien de federatie

Het aangaan van de deelneming aan een federatie (via een lidmaatschap of aansluitingsovereenkomst) is een aangelegenheid die onder de rechten van de medezeggenschapsraad valt. De gevolgen van zo'n aansluiting (en dus het belang van medezeggenschap) kunnen ingrijpend zijn, bijvoorbeeld indien de federatie op basis van meerderheid van stemmen nieuwe verplichtingen aan de leden op kan leggen.



de verenigingsvorm heeft) of via een aansluitingsovereenkomst (indien de federatie de stichtingsvorm heeft). De lidmaatschapsrelatie of aansluitingsovereenkomst regelt de rechten en plichten die de federatie en de deelnemers onderling aangaan. Dat kunnen financiële verplichtingen zijn (bijvoorbeeld tot een jaarlijkse contributie), aanspraken op diensten, de verplichting tot nakoming van door de federatie aangelegane verplichtingen met derden (bijvoorbeeld CAO-afspraken) en dergelijke.

De verplichting tot notariële oprichting van de federatie, het regelen van de lidmaatschap- of aansluitingsverplichtingen en het statutaire inrichten van bestuur en toezicht binnen de federatie betekenen dat de oprichting en inrichting van een federatie tamelijk complex is. Het is zodoende als regel geen vorm van samenwerking die lichtvaardig of voor korte tijd gekozen wordt.

De deelnemende partijen blijven naast de federatie zelfstandig als schoolbestuur

# Voorbeeld uit de praktijk

## Eben Haëzer, Ureterp

**Eben Haëzer is een gereformeerde basisschool met 180 leerlingen in Ureterp (Friesland). Bevoegd gezag van de school is de 'Vereniging tot stichting en instandhouding van scholen voor onderwijs naar de leer van de gereformeerde kerken in Nederland'. Ondanks het meervoud in de naam ('scholen'), houdt de vereniging slechts één school in stand.**

Directeur Willem Schaaij heeft geen problemen met de bestuurlijke schaal waarbinnen hij leiding aan de school geeft. Er is veel bestuurlijke vrijheid en alle aandacht is gericht op wat goed is voor déze school. Financieel is de zaak gezond en "inkoopkortingen krijg ik toch wel". Vacatures kunnen tot nu toe goed worden vervuld en er is voldoende vrijwillige personele mobiliteit. Maar Schaaij zoekt wel bewust verbinding met anderen, zowel voor zichzelf als directeur als voor anderen binnen de school (zoals de IB'er).

Dat echter in lichte vormen van samenwerking, soms structureel, soms incidenteel. In dergelijke contacten met anderen kan vooral kennis en ervaring worden gedeeld. Dat delen omvat zowel halen als brengen. En als eens 'n keer weinig gebracht kan worden, dan wordt de benodigde kennis ingekocht.

Schaaij loopt er wel eens tegenaan dat zijn invloed als eenpitter gering is in de verplichte grotere bestuurlijke verbanden van WSNS en Passend Onderwijs. Verder is zijn ervaring dat bij eenpitters het bestuur in het algemeen achter de schoolleider staat. Dat is een belangrijke steun in de relatief zware taak die een schoolleider zeker bij een eenpitter heeft. Maar Schaaij onderkent ook wel de kwetsbaarheid van die bestuurlijke steun voor de schoolleider in omstandigheden waarin de kwaliteit van de schoolleider wel eens minder kan zijn.



voortbestaan. Waar het lidmaatschap van een federatie door schoolbesturen wordt aangegaan, kan dat uiteraard ook weer worden beëindigd. Met andere woorden: de deelname aan een federatie is opzegbaar (ook hier mogelijk met inachtneming van opzegtermijnen en/of boeteverplichtingen). Indien een grote meerderheid van de deelnemers z'n deelname beëindigt, dan kan het voortbestaan van de federatie

als zodanig in het geding komen. De federatie wordt immers gedragen door de leden en als die er niet meer zijn, dan ligt opheffing (liquidatie) van de federatie voor de hand.

Hierboven werd al aangegeven dat een federatie als rechtspersoon zelfstandig werkgever van personeel kan zijn. Personeelsleden in dienst bij een federatie hebben echter niet zondermeer een

## Voorbeeld uit de praktijk

### Gideonschool, Bovenkarspel

**De Gideonschool is een Protestants Christelijke basisschool met ongeveer 180 leerlingen in Bovenkarspel (Noord-Holland). De school gaat uit van de 'Vereniging voor Protestants Christelijk Onderwijs te Bovenkarspel' (V.P.C.O.).**

Jan Kist is de directeur van deze eenpitter. Hij waardeert aan de functie van directeur van een eenpitter betrokken te zijn bij alle aspecten van de school, maar geeft aan dat het ook veel werk is. Als belangrijk pluspunt van het eenpitterschap noemt hij dat je als directeur je niet hoeft te conformeren

aan gezamenlijk bovenschools beleid. Dit zorgt voor een gevoel van saamhorigheid binnen het team: 'wij trekken met elkaar de kar'. Een voordeel is ook dat de communicatielijnen met team, bestuur en MR kort zijn. Als minpunt van het eenpitterschap noemt Kist de neiging tot interne focus. Externe impulsen zijn beperkter dan bij een groter bestuurlijk verband waarbij vanzelfsprekend meer contact is met andere scholen. Een eenpitter dient extra alert te zijn voor veranderingen in de samenleving en dient voldoende externe impulsen te krijgen. Voor collega's in de school is het lastig om



externe contacten te onderhouden merkt Kist. Dat levert wel een kwaliteitsrisico op. Hetzelfde geldt voor bestuursleden.

Er wordt door externe ontwikkelingen en de wet- en regelgeving steeds meer gevraagd van schoolbesturen. Het bestuur (ouders van de school) van de Gideonschool ervaart zijn functie ook als steeds zwaarder. In toenemende mate blijkt het lastiger te worden om capabele bestuursleden te vinden. Mogelijk wordt er binnenkort gekeken naar de optie om de V.P.C.O. over te laten gaan in een stichting, mede door de nieuwe

wet 'Goed onderwijs, goed bestuur' en omdat dit meer mogelijkheden geeft om bestuursleden van buitenaf aan te trekken. Volgens Jan Kist valt of staat de bestuurskracht van een eenpitter met de kwaliteit van de bestuursleden en de financiën van de school.

De Gideonschool is gevestigd in de gemeente Stede Broec waar het aantal basisschool leerlingen een dalende trend heeft ingezet. De terugloop in het leerlingenaantal van de school kan een risico vormen. "Het maakt een eenpitter kwetsbaar".

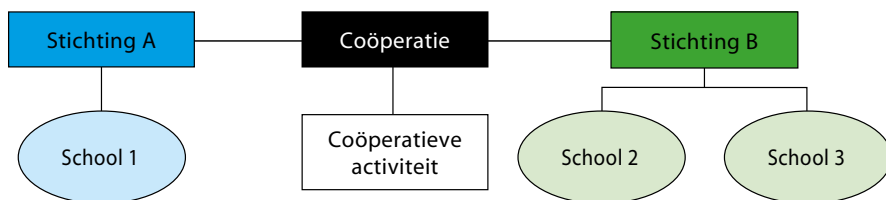
onderwijsrechtspositie. De federatie is immers als regel geen bevoegd gezag van scholen. Om in dit mogelijk nadeel te voorzien, is in de onderwijswetten (onder andere Wet Primair Onderwijs en Wet op de Expertisecentra) het begrip ‘centrale dienst’ geïntroduceerd. Indien een federatie is ingericht volgens de voorschriften van de betreffende wettelijke bepalingen, dan kunnen de daar in dienst zijnde personeelsleden gebruik maken van de onderwijsrechtspositieregelingen. Deze mogelijkheid wordt in de praktijk gebruikt voor federatieve stafdiensten of personeelsleden verbonden aan WSNS- of REC-verbanden (ambulante begeleiders).

Hiervoor werd al gezegd dat een federatie als regel niet het bestuur over scholen voert. Dat bestuur berust immers normaliter bij de deelnemers aan de federatie. De praktijk binnen het primair onderwijs kent echter een uitzondering.

De federatieve samenwerkingsvorm wordt regelmatig gekozen door WSNS-

verbanden. En in die gevallen wordt er soms voor gekozen het bestuur over de sbo-school eveneens onder te brengen bij de federatie. Op die manier wordt dan de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de sbo-voorziening collectief gedragen. Een federatie die tevens het bestuur voert over een (sbo-)school wordt wel aangeduid als een ‘federatie-plus’, een federatie die tevens schoolbestuur is dus.

Indien een federatie met name de ‘stoffelijke belangen’ van z’n leden gaat behartigen (via gezamenlijke inkoop of dienstverlening) of anderszins ondernemend wordt (door inrichting van een aparte werkorganisatie met winst-/verliesrisico) dan krijgt de federatie het karakter van een coöperatie. De bij de ‘Praktijkervaringen’ genoemde Samenwerkende Montessorischolen Noord-Holland (SAMON) is een voorbeeld van een coöperatie. Een coöperatieve vereniging is een in de wetgeving geregelde bijzondere vorm van een federatie. Alle kenmerken van de federatie gelden dus ook bij de coöperatie.





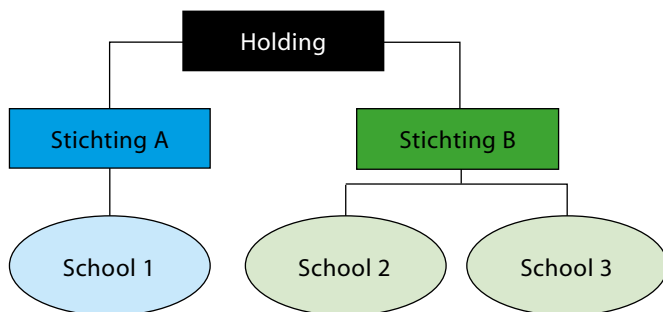
### Samenwerking via een holding

Via samenwerking middels een overeenkomst of federatie (dan wel coöperatie) behouden de schoolbesturen (waaronder eenpitters) hun zelfstandigheid en brengen zijn een aantal taken onder in de gezamenlijkheid van een netwerk. De bestuurlijke autonomie van de deelnemers blijft daarbij het uitgangspunt. Het is echter mogelijk dat de schoolbesturen minder hechten aan die bestuurlijke autonomie, maar wel aan bestuurlijke kleinschaligheid in de vorm van een school die als enige onder het bestuur van een 'eigen' rechtspersoon (stichting of vereniging) ressorteert. Voordelen van zo'n bestuurlijke kleinschaligheid kunnen dan bijvoorbeeld liggen in de identiteit van de school, aparte eigendoms- of andere vermogensposities of iets dergelijks. In zo'n geval is het denkbaar dat, uitgaande van een federatieve vorm, ook de bestuurlijke zeggenschap naar het bovenbestuurlijke niveau wordt overgeheveld. Met andere woorden: de federatieve rechtspersoon wordt niet

meer dienend maar sturend. En de deelnemende schoolbesturen (waaronder mogelijk eenpitters) gaan functioneren als 'werkmaatschappijen'. Een dergelijk samenwerkingsverband wordt, naar analogie van het bedrijfsleven, aangeduid als een holding.

Hoewel het organigram sterk lijkt op dat van een federatie, is het essentiële verschil dat bij een holding de bestuurlijke zeggenschap op het centrale niveau ligt, terwijl dat bij de federatie bij de deelnemers blijft. Ook bij de holding wordt een aparte bovenbestuurlijke rechtspersoon (stichting of vereniging) ingericht. Van daaruit wordt met name de besturing (en mogelijk de stafondersteuning) van de bevoegde gezagen van de scholen gevoerd. In de statuten van die bevoegde gezagen wordt meestal bepaald dat het bestuur wordt gevoerd door het bestuursorgaan van de holding. De bovenbestuurlijke holding geldt als 'de moeder', de bevoegde gezagen als 'de dochters'.

Een dergelijke concentratie van bestuurlijke zeggenschap op bovenbestuurlijk niveau maakt het vaak mogelijk het bestuur te beleggen bij een professioneel college van bestuur (waarop toezicht gehouden wordt door een raad van toezicht). Deze organen hebben dan dus hun plaats binnen de bovenbestuurlijke rechtspersoon.



Doordat binnen een holding de bestuurlijke zeggenschap wordt geconcentreerd, lijkt het een mogelijke 'opstap' naar bestuurlijke fusie. Er kan echter ook juist voor worden gekozen om een grootschalig bestuur te reorganiseren tot een holding en zo tot bestuurlijke schaalverkleining over te gaan (met behoud van bestuurskracht op het centrale niveau).

De besluitvorming die ten grondslag ligt aan de vorming van een holding is uiteraard onderhevig aan de regels van medezeggenschap. Indien de holding ontstaat vanuit afzonderlijke rechtspersonen die hun bestuurlijke zeggenschap onderbrengen bij een bestaande of nieuw in te richten holding, dan is opnieuw sprake van het aangaan van bestuurlijke samenwerking met een adviesrecht voor de medezeggenschapsraad (en instemming ten aanzien van eventuele gevolgen voor ouders of personeel). Indien een holding ontstaat doordat een bestaand grootschalig

bestuur wordt 'opgesplitst', dan is overdracht van scholen aan nieuwe rechtspersonen aan de orde. Dat leidt tot toepasselijkheid van de regels zoals hierna onder 'bestuursoverdracht' worden besproken.

Vanwege de optische vergelijking met de federatie, lijkt het denkbaar dat ook binnen een holding de 'dochters' de deelname aan het samenwerkingsverband op enig moment opzeggen en als autonoom bevoegd gezag doorgaan. Aangezien de bestuurlijke zeggenschap over een dergelijke verzelfstandiging echter bij de 'moeder' berust, is die autonomie slechts schijn. Opsplitsing van de holding is wel mogelijk, maar alleen indien het bestuur van de holding dat wenst.

Concentratie van bestuurlijke zeggenschap (en/of intern toezicht) met behoud van aparte rechtspersonen kan behalve via een holding feitelijk ook worden gerealiseerd via een zogenaamde 'personele unie'. Onder een personele unie wordt verstaan de



# Voorbeeld uit de praktijk

## Montessorischool Drachten

**De Montessorischool Drachten telt 132 leerlingen. Femmy Lieben is nu ruim een jaar directeur van deze eenpitter, na eerder die functie vervuld te hebben bij verschillende grootschaliger besturen. Zij kan zodoende dus de voor- en de nadelen van het eenpitterschap goed vergelijken.**

Femmy noemt als belangrijke pluspunten dat je als directeur van een eenpitter niet wordt geconfronteerd met beleidsprioriteiten ‘van bovenaf’, dat de overheadkosten zeer beperkt zijn en dat de afstand tussen beleidssturing en het primaire proces zeer gering is. Daar staan als minpunten tegenover dat de beschikbare know how op de verschillende beleidsterreinen binnen zo’n kleine setting beperkt is, dat mede hierdoor de belasting voor de directeur erg hoog is, en dat het dan ook lastig blijkt zo’n directeursfunctie te vervullen. Voor Femmy wegen de voordelen op tegen de nadelen, “maar als hier een onervaren directeur zou staan...”.

Femmy Lieben ervaart de functie van directeur op een eenpitter ook wel als eenzaam en participeert daarom regelmatig in allerlei netwerken om kennis en ervaring te delen. Onder andere de netwerkbijeenkomsten voor eenpitters van de PO-Raad vindt ze daarbij nuttig. Maar voor de collega’s in de school is het minder makkelijk aan dergelijke netwerken deel te nemen, omdat die er niet zijn of omdat de tijd ervoor ontbreekt. Dat levert wel een kwaliteitsrisico op. Hetzelfde geldt voor bestuursleden. Vanwege werkverplichtingen hebben bestuursleden overdag geen gelegenheid om naar informatiebijeenkomsten te gaan. Checklists en schriftelijke informatie kunnen bestuursleden helpen in hun rol van toezichthouder. Op aspecten als rolgedrag en de daarbij behorende dilemma’s zouden vormen van collegiaal bestuurlijk contact goede diensten kunnen bewijzen.

situatie waarin bestuurs- of toezichtsorganen van verschillende rechtspersonen worden bezet door dezelfde mensen. Hoewel de rechtspersonen dus gescheiden zijn, wordt door de personele unie bevorderd dat de betreffende organen in beide rechtspersonen waarschijnlijk vergelijkbaar beleid zullen voeren (dezelfde personen besluiten daar immers over). Op die manier kan ook bestuurlijke samenwerking worden gerealiseerd. Afstemming via een personele unie hangt echter af van het persoonlijk gedrag van mensen. Het is in theorie denkbaar dat iemand in het ene orgaan een ander geluid laat horen dan in het andere, bijvoorbeeld omdat betrokkene de context en belangen anders weegt. De personele unie is daardoor een minder zekere manier van samenwerken. In zekere zin is de holding een samenwerkingsvorm waarin de personele unie is geformaliseerd.

### Bestuurlijke 'fusie'

Indien een of meer eenpitters maximaal op bestuursniveau willen samenwerken, dan kan een volledige bestuurlijk samengaan aan de orde zijn. Zo'n bestuurlijk samengaan kan vorm krijgen doordat de bestaande rechtspersonen worden samengevoegd (**bestuurlijke fusie**). Ook komt voor dat twee of meer bevoegde gezagen de zeggenschap over een of meer van hun scholen (en de daaraan verbonden

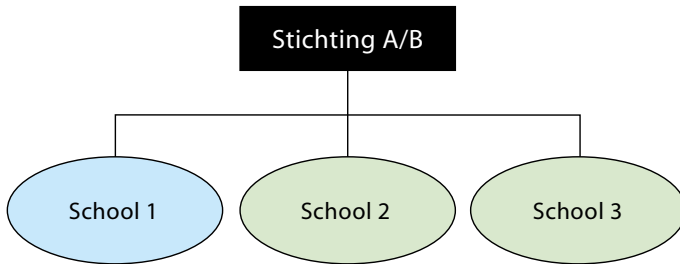
personeelsleden, financiële en andere rechten en plichten) overdragen aan een nieuwe (of bestaande) rechtspersoon (**bestuursoverdracht**).

In het geval van de bij de 'Praktijkervaringen' genoemde Vereniging Nije Gaast hebben eenpitters uiteindelijk gekozen voor bestuurlijke fusie. Vanwege het bestuurlijk samengaan is sprake van optimale bestuurlijke efficiency. Alle financiële rechten en plichten worden gedragen door de rechtspersoon. Er kunnen per school budgetten worden toegekend en beheerd, maar in het uiterste geval zijn alle scholen over en weer aansprakelijk voor tekorten bij het geheel. Alle personeelsleden zijn ook in dienst bij dezelfde werkgever: de nieuwe rechtspersoon. Dat maakt personele mobiliteit tussen de scholen niet alleen mogelijk, maar zelfs verplicht (bij krimp van werkgelegenheid op bestuursniveau).

Binnen een bevoegd gezag dat meer scholen beheert, is het mogelijk een deel van de bestuurlijke uitvoering over te laten aan de schoolleiders of eventueel zelfs aan 'bestuurscommissies' per school. Uiteindelijk is er echter één eindverantwoordelijk bestuur en één intern toezichtsorgaan. Dat betekent dat de eigen beleidsruimte van scholen beperkt is. Vaak vindt ook een zekere mate van uniformering van bestuursbeleid plaats.







Het bestuurlijk fuseren van stichtingen en verenigingen is alleen mogelijk voor rechtspersonen binnen het bijzonder onderwijs. De regels hiervoor zijn opgenomen in het Burgerlijk Wetboek. Bij de uitvoering moet een notaris betrokken worden. Voor bijzondere en openbare scholen is de route via bestuursoverdracht in de praktijk de meest gebruikte. WPO en WEC geven daar speciale regels voor. Daartoe behoort dat de bestuursoverdracht dient te worden opgenomen in een notariële akte.

Bij een integraal bestuurlijk samengaan van scholen is bijzondere aandacht vereist voor de levensbeschouwelijke identiteit van de scholen (en het bevoegd gezag). De levensbeschouwelijke identiteit (of het openbare karakter) van een school is veelal een van de fundamentele bestaansredenen van een school. Deze 'richting' van de school kan effecten hebben voor de onderwijsinhoud, voor het toelatingsbeleid van leerlingen, voor aanspraken

op gesubsidieerd leerlingenvervoer, voor het personeelsbeleid, voor de instandhoudingsnorm en voor eventueel toezicht vanuit de gemeentelijke overheid (bij openbare scholen). De richting van een school staat beschreven in het schoolplan (en geregistreerd bij de overheid). Die richting is echter een afgeleide van de grondslag waarop het bevoegd gezag is ingericht. Zo houdt een protestants-christelijke schoolvereniging per definitie protestants-christelijke scholen in stand. En een openbare stichting openbare scholen. Een rechtspersoon kan ook een grondslag hebben die ruimte biedt voor de instandhouding van scholen van verschillende richtingen. In geval van bestuursoverdracht dient de grondslag van het bevoegd gezag ruimte te bieden voor de richting van de over te dragen school. Indien dat niet het geval is (bijvoorbeeld indien men een katholieke school over zou willen dragen aan een protestants-christelijke schoolvereniging), dan

# Voorbeeld uit de praktijk

## School Lyndensteyn, Beetsterzwaag

**School Lyndensteyn is een mytyl- en tylytschool voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs. De school telt zo'n 250 leerlingen, maar bedient daarnaast via ambulante begeleiding nog zo'n 250 leerlingen op reguliere scholen. Binnen het speciaal onderwijs leiden deze aantallen tot de inzet van zo'n 130 personeelsleden.**

School Lyndensteyn was vroeger bestuurlijk nauw gelieerd aan een revalidatiecentrum. Na de bestuurlijke verzelfstandiging in een eigen stichting is vanuit die sector de organieke scheiding van bestuur en toezicht (met een bezoldigd bestuurder en een raad van toezicht) overgenomen. Uiteindelijk beviel dat deze eenpitter echter niet. Een eenhoofdig bestuur vond men risikant uit de oogpunten van continuïteit en machtsconcentratie. Een meerhoofdige college van bestuur werd onnodig duur en "een bestuurlijk waterhoofd". Daarom is men, als een van de eersten binnen het primair onderwijs, uitgeweken naar een raad van beheer-structuur. Kenmerkend voor een raad van

beheer- of 'one tier'-structuur is, dat alle bestuurlijke en toezichthoudende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden belegd zijn bij één orgaan: het (stichtings-)bestuur. Maar binnen dat bestuur worden twee typen functionarissen onderscheiden: de 'uitvoerende' bestuursleden die met de daadwerkelijke besturing zijn belast en de 'toeziende' bestuursleden die de toezichtstaken uitoefenen. In het geval van School Lyndensteyn heeft men er voor gekozen de bestuurlijke functies neer te leggen bij twee personen: de schoolleider (die daarmee dus tevens bestuurslid is) en de voorzitter (die daartoe voor één dagdeel per week wordt bezoldigd). Er wordt nu zo'n vijf jaar op deze manier gewerkt. Directeur Baukje Abma koestert de voordelen van het eenpitterschap. Er hoeven binnen de bestuurlijke organisatie geen compromissen ter wille van de uniformiteit te worden gesloten. De bestuurlijke lijnen zijn kort en daardoor flexibel. En de staffuncties zijn 'dicht bij huis' (en zijn bij zo'n grote SO-voorziening belangrijk).

moeten principiële keuzes worden gemaakt. Ofwel de protestants-christelijke schoolvereniging moet z'n statutaire grondslag verruimen zodat ook de instandhouding van katholieke scholen mogelijk wordt. Ofwel de katholieke school moet z'n levensbeschouwelijke signatuur aanpassen. In dat laatste geval is in termen van de onderwijs-wetten sprake van 'omzetting' (in dit voorbeeld van katholiek naar protestants-christelijk). En dat gaat zomaar niet. Naast de interne principiële afwegingen, bemoeit ook de overheid zich met zo'n voorgenomen omzetting. De school is immers ooit gesticht als katholieke school en ten gevolge van de omzetting zou de spreiding van het onderwijsaanbod wijzigen. Daarom is voor omzetting van de richting van een school aparte toestemming van het Ministerie van OCW vereist. Bij de beoordeling van zo'n verzoek tot omzetting kijkt het ministerie met name naar de levensvatbaarheid van de school.

Nog los van eventuele omzetting, heeft bestuursoverdracht altijd ingrijpende gevolgen voor de school. Het personeel krijgt een nieuwe werkgever, er ontstaat onderlinge financiële aansprakelijkheid met andere scholen en er moet worden geparticipeerd in bestuursbeleid met anderen. Vanwege deze ingrijpende effecten is voor een

besluit tot bestuursoverdracht instemming van de medezeggenschapsraad van de betrokken school vereist. Op dit moment (2010) is ook een wetsvoorstel aanhangig dat bestuursoverdracht van scholen wil gaan onderwerpen aan ministeriële toetsing, een zogenaamde 'fusietoets'. Dit dus nog naast een eventuele omzettingstoets. Volgens de bestaande voorstellen gaat de toetsing alleen gelden indien daarbij 10 of meer scholen betrokken zijn. Een eventuele toetsing omvat ten minste procedurele voorschriften, namelijk de opstelling van een fusie-effectrapportage (waarvan de inhoud in de wetgeving wordt uitgewerkt). Daarnaast kan sprake zijn van een inhoudelijke toetsing van de voorgenomen bestuursoverdracht, namelijk indien ten gevolge van de bestuursoverdracht het voorzieningenaanbod gaat wijzigen (bijvoorbeeld via het samengaan van scholen).

Het (nieuwe) bevoegd gezag heeft de volledige zeggenschap over de scholen. Scholen kunnen zich daardoor niet meer zelfstandig 'afsplitsen' of zoiets. Met andere woorden: er is nauwelijks een 'weg terug' indien het bevoegd gezag daar zelf niet aan wil meewerken.

### Scholenfusie

Indien niet alleen sprake is van samengaan op bestuurlijk niveau (via bestuurlijke fusie of bestuursoverdracht), maar

ook de wens bestaat de scholen in één organisatorisch verband samen te brengen, dan is sprake van scholenfusie. Scholenfusie veronderstelt dus bestuurlijke fusie (zie de daar reeds besproken effecten) maar gaat nog een stap verder.

Bij scholenfusie is sprake van één organisatorisch verband en dus in de praktijk ook één eindverantwoordelijk schoolleider. Verder kenmerkt één

school zich door één (hoofd-)vestiging, één schoolplan, één bekostigingseenheid voor de overheid (één 'BRIN-nummer') en dergelijke. Maximale integratie dus, maar tegelijkertijd verlies van autonomie van de oorspronkelijke scholen.

Één school kan binnen bepaalde grenzen nog wel op verschillende locaties gevestigd zijn (dependances, nevenvestigingen); de mogelijkheden daartoe

## Voorbeeld uit de praktijk

# Vereniging Christelijke Scholen Opsterland

**De VCISO is een federatie van negen eenpitters in de gemeente Opsterland (Friesland), in schoolgrootte variërend van 45 tot 280 leerlingen.**

De VCISO is de voortzetting van de al 55 jaar bestaande 'Scholenbond', een federatie 'avant la lettre'. De Scholenbond had aanvankelijk de promotie van het christelijk kleuter- en lager onderwijs in Opsterland ten doel. Ondertussen is het uitgegroeid tot een tamelijk hecht verband voor collegiale samenwerking op bestuurs-, directie- en

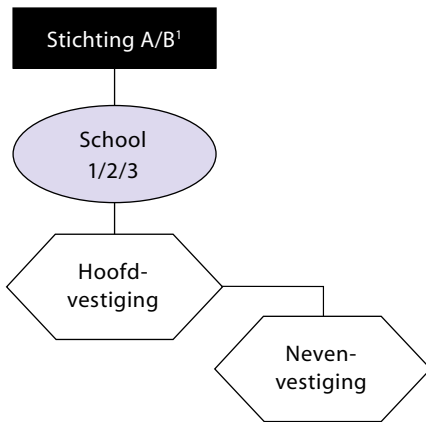
personeelsniveau. Onder leiding van een 'interschools management' wordt op basis van een jaarkalender planmatig gewerkt aan thema's waar samenwerking dienstig kan zijn. Zo staat een nieuw gezamenlijk AK-contract op stapel, vindt een regelmatig penningmeestersoverleg plaats, wordt de aanpak van opbrengstgericht werken besproken tussen leerkrachten in parallelle bouwen van de aangesloten scholen en wordt een passende aanpak voor bestuurlijke inrichting op basis van de nieuwe wetgeving verkend.



De onderlinge verbinding levert voor de aangesloten scholen als regel geen verplichtingen tot uniformering van beleid op. In de praktijk wordt wel sterk op overeenstemming gestuurd indien dat wenselijk is (bijvoorbeeld bij het AK-contract). Op de regel geldt één uitzondering: omdat de VCSO ook geldt als samenwerkingsverband in het kader van 'toerusting en bereikbaarheid' (instandhouding van scholen) geldt verplichte personele mobiliteit op federatieniveau. In de praktijk leidt dat echter niet tot problemen.

Binnen de federatie wordt bewust regelmatig de vraag naar eventuele wenselijkheid van bestuurlijke fusie aan de orde gesteld. Recentelijk nog in 2009. Conclusie na rijp beraad was, dat men "nog" niet toe is aan bestuurlijke fusie. De huidige federatieve vorm biedt voldoende soelaas voor de behoeften. Alleen het vinden van voldoende (goede) bestuursleden voor ieder van de negen scholen is in de praktijk een knelpunt waar de VCSO geen oplossing voor heeft.

hangen af van de regelgeving per onderwijssoort en het huisvestingsbeleid van de gemeente. In de praktijk kan zodoende een grootschaliger 'scholengemeenschap' bestaan met mogelijkheden voor een kleinschalig aanbod op verschillende locaties.



De subsidie voor scholen wordt berekend op schoolniveau. In de verschillende bekostigingsformules zit vaak een bepaalde 'vaste voet' (basissubsidie per school wegens noodzakelijke kosten, bijvoorbeeld bekostiging voor een directeur). In verband met deze bekostigingswijze kan fusie van scholen een negatief bekostigingseffect hebben; de 'vaste voet' wordt immers nog slechts één maal vergoed.

Bij het gestelde over bestuursoverdracht hierboven werd al ingegaan op

de mogelijke effecten op de levensbeschouwelijke richting van de school; bestuursoverdracht kan gepaard gaan met omzetting van die richting. Zo'n zelfde effect kan ook aan de orde zijn bij scholenfusie. Één school kan immers ook slechts één levensbeschouwelijke grondslag (of openbaar karakter) hebben. Indien twee scholen met een verschillende levensbeschouwelijke grondslag worden samengevoegd, dan moet voor de school die na de fusie ontstaat de grondslag van één van beide partnerscholen worden gekozen. Indien men de samenvoeging gepaard wil laten gaan met een wijziging van de grondslag, dan is omzetting aan de orde waarvoor het bovengestelde geldt.

Fusie van scholen van verschillende 'soorten' (clusters) als bedoeld in de Wet op de Expertisecentra is niet mogelijk is. Hoewel dat in de WEC of uitvoeringsregelingen niet zo duidelijk te lezen valt, heeft informatie van het Ministerie van OCV bevestigd dat dit volgt uit de systematiek van de WEC en het ontbreken van de mogelijkheid van scholengemeenschappen binnen het speciaal onderwijs in de huidige regelgeving.

Evenals bestuursoverdracht, heeft scholenfusie altijd ingrijpende gevolgen voor de school. Vandaar dat ook voor een besluit tot scholenfusie instemming

van de medezeggenschapsraad van de betrokken scholen vereist.

Daarnaast zal ook voor het voorne-  
men tot scholenfusie het aanhangige  
wetsvoorstel gaan gelden dat verplicht  
stelt tot ministeriële toetsing, althans  
indien daarbij 500 of meer leerlingen  
betrokken zijn (volgens de bestaande  
voorstellen). Ook in dat geval gelden  
procedurele voorschriften (fusie-effect-  
rapportage) en mogelijke inhoudelijke  
toetsing.

Na scholenfusie is er geen 'weg terug'  
meer. Vanuit een gefuseerde school kan  
alleen een nieuwe school gevormd wor-  
den via de weg van schoolstichting.

### **Slotopmerking**

Indien bij de bestuurlijke samenwerking  
meerdere rechtspersonen betrokken  
zijn (overeenkomst, federatie, coöpe-  
ratie, holding) en sprake is van onder-  
linge levering van diensten, dan kan  
de Belastingdienst dergelijk onderling  
dienstenverkeer als BTW-belast aanmer-  
ken. In enkele omstandigheden kan die  
BTW-plicht worden vermeden. Dat is  
echter sterk afhankelijk van de speci-  
fieke situatie.





# Voorbeeld uit de praktijk

## Montessorischool Beverwijk, Beverwijk

**De Montessorischool Beverwijk telt 279 leerlingen. De Stichting Beverwijkse Montessorischolen heeft sinds enkele jaren een bestuur op afstand en wordt feitelijk bestuurd door de directeur. Ondanks het meervoud in de naam, houdt de stichting slechts één school in stand.**

De Beverwijkse Montessorischool werkt met zes andere Montessorischolen in Noord-Holland samen in de coöperatieve vereniging SAMON (Samenwerkende Montessorischolen Noord-Holland). Sinds 1 april 1999 zijn de schoolbesturen een samenwerkingsovereenkomst aangegaan. Met ingang van 1 januari 2006 is deze samenwerking voortgezet in de rechtspersoon Coöperatie SAMON.

Het doel van de samenwerking binnen SAMON is de kwaliteit van het montessorionderwijs nog verder te verbeteren. De schooldirecteuren vormen het bestuur van de coöperatie en hebben regelmatig een directeurenoverleg. Binnen de coöperatie werken de scholen met elkaar samen op een aantal terreinen, waarbij iedere school volledig onder eigen bevoegd gezag blijft vallen. De implementatie van zaken vindt op eigen wijze binnen de afzonderlijke scholen plaats; er is dus geen sprake van uniform beleid. De samenwerking betreft vooral een aantal (onderwijs) inhoudelijke zaken. Er wordt samengewerkt op directieniveau en op het gebied van de Interne Begeleiding, dit geldt minder voor de leerkrachten op onderwijskundig gebied. Er is destijds



gekeken naar verdere intensivering van de samenwerking binnen SAMON in de vorm van een fusie. Men heeft hier van afgezien vanwege de verdere beperking van de autonomie van de scholen, het verschil in financiën tussen de scholen en de beperkte kans op “blijve mobiliteit” tussen de scholen gezien de geografische ligging van de scholen.

Directeur Herke van Beek gelooft niet in grootschaligheid. “Als je iets niet goed doet, val je vanzelf om, groot of klein”. Als kracht van de kleinschaligheid ziet hij de korte bestuurlijke lijnen en de zeer beperkte overhead en overheadkosten waardoor alle binnenkomende gelden aan de leerlingen wordt besteed. Daarnaast kent iedereen elkaar binnen de school; leerlingen,

leerkrachten en ouders.

Van Beek loopt er wel eens tegenaan dat zijn invloed als eenpitter gering is in de verplichte grote bestuurlijke verbanden zoals bijvoorbeeld WSNS en Passend Onderwijs. Daarnaast vindt Van Beek het wel eens lastig om naast de dagelijkse werkzaamheden waarbij goed onderwijs geven met stip op één staat, alle overleggen af te lopen en zich voldoende voor te bereiden. “De hoeveelheden papier die voorafgaand aan dit soort bijeenkomsten voorbij trekken, zijn enorm!” Bij het platform en de netwerkbijeenkomsten voor eenpitters van de PO-Raad vindt hij hiervoor ondersteuning en kan hij kennis en ervaring delen.



# Oplossingsmogelijkheden voor knelpunten van eenpitters

## Vooraf

In het vorige hoofdstuk zijn vormen voor bestuurlijke samenwerking gepresenteerd en beschreven. In dit hoofdstuk wordt uitgegaan van mogelijke knelpunten waar eenpitters mee te maken zouden kunnen hebben. Die worden gerubriceerd. Daarbij wordt vervolgens verwezen naar bijpassende mogelijke oplossingen. Daarvoor wordt grotendeels terugverwezen naar onderdelen van het vorige hoofdstuk. Maar soms worden ook nadere toelichtingen of andere alternatieven gegeven.

## Ik heb behoefte aan ... ... bestuurlijke versterking

Eenpitters kunnen op diverse aspecten behoefte hebben aan versterking van hun bestuurskracht of bestuurlijke

inrichting (bijvoorbeeld vanwege de nieuwe wettelijke eisen tot scheiding van bestuur en intern toezicht). Daar kan op even zoveel manieren aan tegemoet worden gekomen.

- ▶ Via het aangaan van een **overeenkomst** met een administratiekantoor of andere dienstverlener kunnen kennis en tijd ten aanzien van bestuurlijke beleidsvoorbereiding en –uitvoering worden ingekocht.
- ▶ Bestuurlijke versterking kan gerealiseerd worden doordat wordt geparticipeerd in een netwerk (bijvoorbeeld via een **samenwerkingsovereenkomst**) waarbij de deelnemers onderling ervaringen en knelpunten uitwisselen en eventueel onderling collegiale visitaties uitvoeren om elkaar ‘scherp te houden’.
- ▶ De bestuurskracht van eenpitters kan



worden versterkt door deel te nemen aan een **federatie**. De federatie kan de aangesloten besturen vertegenwoordigen (tijdswinst) en namens hen invloed uitoefenen (macht van meerdere besturen).

► Ook door deelname in een **coöperatie** kan de bestuurskracht versterkt worden. Een coöperatie kan diensten leveren aan de aangesloten besturen (bijvoorbeeld stafondersteuning). De federatie kan de aangesloten besturen ook vertegenwoordigen in externe verbanden.

► Eenpitters kunnen ondanks hun vaak beperkte schaal hun **bestuurlijke organisatie** zo in te richten dat tegemoet wordt komen aan de eisen rond inrichting van onafhankelijk intern toezicht (en daarmee versterking van

de bestuurskracht). Dat kan bijvoorbeeld door te kiezen voor een zwaar bestuursmandaat (of delegatie) voor de schoolleider waarbij het bestuur zicht richt op het houden van toezicht. Een alternatief is een raad van beheerconstructie, door naast een 'besturend dagelijks bestuur' een 'toezichthoudend algemeen bestuur' in te richten (zie ook het voorbeeld van School Lyndensteyn onder de 'Praktijkervaringen'). En ten slotte kan de bestuursbevoegdheid bij de schoolleider worden neergelegd die daarmee tevens professioneel bestuurder wordt. In dat geval kan het intern toezicht worden belegd bij een raad van toezicht binnen het eigen bevoegd gezag, of worden gedeeld met andere rechtspersonen in een samenwerkingsverband.

► Een ingrijpende vorm van bestuurlijke versterking is het gaan participeren in een **holding**. Daarmee worden bestuur en intern toezicht in feite extern belegd. De eenpitter kan als bevoegd gezag wel blijven bestaan.

► Een nog verder gaande vorm van bestuurlijke versterking is **bestuurlijke fusie**. Tezamen met andere eenpitters of via aansluiting bij een bestaand groter bevoegd gezag. Dat kan de inrichting van een professioneel (college van) bestuur en een raad van toezicht mogelijk maken.

### **Ik heb behoefte aan ... ... oplossingen voor instandhouding van de school**

Hoewel een kleine school niet inherent is aan het zijn van eenpitters, komt het toch vaak voor dat juist eenpitters een school in stand houden die de instandhoudingsnorm nadert. Ook daar zijn oplossingen voor denkbaar.

► De WPO kent de mogelijkheid van instandhouding van een school onder de instandhoudingsnorm, indien die school participeert in een samenwerkingsverband dat verder voldoende grote scholen heeft. (Zie voor de technische details de WPO. Daarbij zal blijken dat het leerlingenaantal van de andere scholen een bepaalde mate van 'overcompensatie' moet bieden.) Zo'n samenwerkingsverband in het kader van instandhouding kan de vorm hebben van een schriftelijk

aangegane **overeenkomst**. Zo'n overeenkomst moet ook onderlinge verplichtingen behelzen rond personele mobiliteit. Zwaardere vormen van samenwerking (federatie, coöperatie, holding, besturenfusie) zijn uiteraard ook aanvaardbaar.

► Eenpitters kunnen een klein leerlingenaantal soms compenseren door via een **overeenkomst** een vorm van ketenverlenging te realiseren. Zo kunnen bijvoorbeeld structurele afspraken worden gemaakt met een peuterspeelzaal of andere vorm van kinderopvang over huisvesting in het schoolgebouw. Dat maakt ten eerste de exploitatie en bezetting van het schoolgebouw aantrekkelijker. En ten tweede kan mogelijk daarmee de instroom van leerlingen in groep 1 worden bevorderd.

► Indien geen lichtere oplossingen voor instandhouding kunnen worden gevonden, dan kan in het uiterste geval worden gestreefd naar fusie van de school met een andere school (met voorafgaande of gelijktijdige besturenfusie). Hoewel dan de zelfstandigheid van de school moet worden opgegeven, kan wellicht via de vorming van een nevenvestiging of dependance nog een onderwijslocatie gehandhaafd blijven.

### **Ik heb behoefte aan ... ... kwalitatieve versterking van het onderwijs**

De status van eenpitter zegt op zichzelf niets over de kwaliteit van het onderwijs

op de school. In de 'Praktijkervaringen' zagen we wel dat schoolleiders en bestuurders daar alert op zijn omdat een zekere vorm van zelfgenoegzaamheid aan de orde zou kunnen komen wegens het ontbreken van vanzelfsprekende vormen van uitwisseling. Daarnaast geldt de zorgbreedte als een belangrijk aspect van onderwijskwaliteit waar eenpitters (als bevoegd gezag van een reguliere school, een sbo-school of een school voor speciaal onderwijs) eerder knelpunten in kunnen ondervinden.

► Het deelnemen in netwerken (in de vorm van een overeenkomst of federatie) is een veel toegepaste samenwerkingsvorm waarmee eenpitters elkaar alert houden op onderwijskwaliteit. In het kader van die netwerken kunnen afspraken worden gemaakt voor onderlinge visitaties of externe audits op school- of groepsniveau.

► Uiteraard kunnen ook op het terrein van bewaking en stimulering van onderwijskwaliteit via overeenkomsten diensten van derden worden ingekocht. Traditionele aanbieders hierin zijn de onderwijsbegeleidingsdiensten (soms nog gedeeltelijk gesubsidieerd door gemeenten), maar ook op deze markt groeit het aanbod nog steeds (bijvoorbeeld voor de begeleiding van zeer zwakke scholen). Het inhuren van interimmanagement is een mogelijke (zware) ingreep om de onderwijskwaliteit een nieuwe impuls te geven.

► Speciale (wettelijk verplichte) samenwerkingsverbanden (in de vorm van overeenkomsten, federaties of coöperaties) zijn ingericht om samenwerkende bevoegde gezagen te stimuleren en ondersteunen bij het bieden van passend onderwijs voor alle kinderen. Dergelijke samenwerkingsverbanden kunnen afspraken omvatten over indicering en verwijzing van leerlingen, ambulante begeleiding, inrichting van leerlingenzorg op de school en de instandhouding van speciale scholen en andere voorzieningen (federatie-plus).

### **Ik heb behoefte aan ... ... oplossingen voor personele knelpunten**

Personeelsleden zijn in dienst van het bevoegd gezag. Bij eenpitters betekent dit dat de mogelijkheden voor functiewisseling en andere vormen van mobiliteit beperkt zijn. Daarnaast is de schaal voor instandhouding van bovenschoolse functies beperkt. Ook voor deze potentiële knelpunten van eenpitters zijn oplossingen beschikbaar.

► Door te participeren in netwerken (samenwerkingsovereenkomst, federatie) kunnen eenpitters bevorderen dat personeelsleden collegiale contacten onderhouden met vakgenoten (IB'ers, groepsleerkrachten). Ook kan in dat kader scholing en deskundigheidsbevordering op grotere schaal worden georganiseerd.



- Binnen samenwerkingsovereenkomsten of federaties kunnen ook afspraken worden gemaakt over onderlinge melding van vacatures. Zo kan vrijwillige mobiliteit tussen personeelsleden van deelnemers bevorderd worden. In geval van (aanstaande) boventaligheid van personeelsleden kan een vacatureaanbod bij een andere deelnemer van het netwerk rechtspositioneel relevant zijn in het kader van vervangende werkgelegenheid. Bij een overstap kiest een personeelslid als regel echter voor een nieuwe werkgever hetgeen (beperkte) rechtspositionele gevolgen kan hebben
- Indien de stap naar een besturenfusie wordt gemaakt, dan geldt een

zogenaamde bestuursaanstelling op het niveau van het bevoegd gezag. In dat geval kan een bestuur een personeelslid verplichten een overplaatsing naar een andere school te accepteren (binnen normale kaders van rechtsbescherming). In dat geval brengt overplaatsing ook geen wijziging van werkgever, en dus evenmin van rechtspositie met zich mee.

- Via overeenkomsten met derden (uitzendbureaus, collega bevoegde gezagen, andere dienstverleners) kunnen eenpitters personeelsleden tijdelijk inhuren of elders detacheren. Betrokkenen blijven dan in dienst van hun oorspronkelijke werkgever, maar

worden tijdelijk elders te werk gesteld. In de meeste gevallen zal hier een BTW-verplichting over de geleverde persoonlijke diensten aan de orde zijn.

► Op basis van een samenwerkingsovereenkomst, federatie of coöperatie kunnen de deelnemers overeen komen gezamenlijke bovenschoolse functies in te richten, bijvoorbeeld een vervangspool. Nadeel is wel dat, als het om onderwijsgevende functies gaat, de (potentiële) vervangers in dienst van een van de deelnemers moeten zijn om de onderwijsrechtspositie te verkrijgen. De oplossing van een centrale dienst geldt alleen voor niet-onderwijsgevende functies.

### **Ik heb behoefte aan ... ... financiële versterking**

Inherent aan de bestuurlijke schaal, is ook de financiële schaal van eenpitters meestal beperkt. Bij tijdelijke pieken in uitgaven (bijvoorbeeld vervanging van leermiddelen) of bij zeer grote uitgaven (zoals bij renovatie of nieuwbouw) kan dat knelpunten opleveren. Ook hier zijn vaak mogelijkheden beschikbaar. Het risico van plotselinge grote uitgaven kan vaak worden verzekerd. In geval van ontslaguitkeringen is daar voor het primair onderwijs op landelijk niveau het Participatiefonds voor ingericht. Voor vervanging van zieke personeelsleden is er zo het Vervangingsfonds (of het kleinschaliger

Risicofonds). Naast deze verplichte verzekeringen op non profit-basis zijn uiteraard ook particuliere verzekeringen op de commerciële markt beschikbaar (voor wettelijke aansprakelijkheid, bestuursaansprakelijkheid, bovenwettelijke arbeidsongeschiktheidsuitkeringen e.d.).

In situaties van tijdelijk liquiditeitstekort bij grote planbare uitgaven kunnen eenpitters eventueel leningen aangaan. Dat kan bij commerciële banken, maar onder omstandigheden tegen aantrekkelijk condities ook bij de Bank Nederlandse Gemeenten of de rijksoverheid (schatkistbankieren). Bij het moeten aangaan van grote verplichtingen in het kader van onderwijshuisvesting (voor zover dat niet door de gemeente wordt gefinancierd), kunnen overeenkomsten voor publiek-private samenwerking worden aangegaan. Woningbouwcorporaties, grote kinderopvangorganisaties of andere private partijen zijn soms geïnteresseerd in het optreden als (mede-)investeerder met of ten behoeve van eenpitters met een publieke taak.

Indien sprake is van structurele financiële krapte vanwege de schaalgrootte dan is bestuurlijke fusie de uiterste oplossing. In dat geval ontstaat immers één vermogen op bovenschoolse niveau.



# Voorbeeld uit de praktijk

## Nije Gaast, Balk

**Nije Gaast is de naam van een vereniging die het bestuur voert over 15 basisscholen in Zuidwest Friesland, 13 christelijke en twee algemeen-bijzondere scholen. In totaal tellen de scholen ca. 1400 leerlingen en werken er ca. 150 personeelsleden.**

Wat doen de ervaringen van zo'n groot-schalig schoolbestuur in een brochure over eenpitters? Omdat Nije Gaast ontstaan is uit bestuurlijke fusie van wat oorspronkelijk 15 eenpitters waren. Blijkbaar kan soms voor eenpitters bestuurlijke fusie toch een aantrekkelijk alternatief zijn.

Algemeen directeur van Nije Gaast Ep van Hijum heeft het hele traject, van

eenpitters tot grootschalig bestuur, meegemaakt. Indertijd was hij directeur bij één van die eenpitters. Al snel werd hem gevraagd die functie ook te gaan vervullen bij aangrenzende eenpitters. Daarmee is, naar de mening van Van Hijum, meteen één van de kwetsbaarheden van eenpitters genoemd: het is lastig goede kandidaten te vinden die in zo'n kleinschalige setting directeur willen en kunnen zijn.

In de jaren negentig hebben in Zuidwest Friesland 11 eenpitters zich verenigd in een federatie om op die manier kennis en ervaring te delen en elkaar enigszins te ontlasten in de ontwikkeling van allerlei beleidsdocumenten. Deze federatie heeft mede nog model



gestaan voor de bekende Netelenbos-subsidie (ook wel de 'BKB-regeling') en vijf jaar lang is ook geprofitteerd van de extra middelen die daardoor beschikbaar kwamen.

Naarmate de federatie langer bestond, kwam de vraag naar bestuurlijke fusie steeds vaker ter tafel. Dit met name omdat de consensusplicht binnen de federatie besluitvorming soms stroperig en weerbarstig maakte. Maar uiteindelijk heeft ook een belangrijke rol gespeeld dat fuseren noodzakelijk was om gebruik te maken van de gemiddelde schoolgrootte teneinde opheffing van kleine schooltjes tegen te gaan. "Zonder problemen zijn we

er in gerold.", aldus Van Hijum. "Ik denk niet dat ooit iemand spijt heeft gehad. We zijn nu met z'n allen veel beter in staat bestuursbeleid te voeren, ook ten aanzien van kwaliteit van het onderwijs."

In de ledenraad van Nije Gaast zijn alle scholen vertegenwoordigd. Het daadwerkelijke toezicht op de beleidsvoering door het bovenschools management wordt echter uitgevoerd door het algemeen bestuur. De leden daarvan worden extern geworven op basis van deskundigheid en "zonder dorpisme".

# Ten slotte

## Dienstverlening

Ondanks de in deze brochure samen-gebrachte informatie, zal het vinden en uitwerken van passende antwoorden in individuele omstandigheden van eenpitters toch vaak 'maatwerk' vergen. Daarvoor kunnen eenpitters als regel prima een beroep doen op de landelijke besturenorganisaties. Daarnaast zijn er uiteraard nog de nodige commerciële dienstverleners.

De PO-Raad streeft naar de algemene belangenbehartiging en informatievoorziening van de aangesloten bevoegde gezagen, waaronder zeker dus ook eenpitters. Daartoe behoort niet de genoemde dienstverlening 'op maat'. Vragen van meer algemene strekking kunnen worden voorgelegd aan de Infodesk van de PO-Raad (via [www.poraad.nl](http://www.poraad.nl) of telefonisch op werkdagen van 9:00 tot 12:30: 030-3100933).

Met het uitbrengen van deze brochure meent de PO-Raad wel tegemoet te komen aan een bredere behoefte van eenpitters binnen de ledenkring. Daarnaast faciliteert de PO-Raad eenpitters door schriftelijke informatieverstrekking

(via nieuwsbrieven, brochures en dergelijke) over relevante ontwikkelingen voor scholen. Voor zover relevant wordt daarbij specifiek ingegaan op bijzondere aandachtspunten voor eenpitters. Op de website van de PO-Raad zijn diverse voorbeelden en 'tools' te vinden die het (onder andere) eenpitters makkelijker maken aan verschillende overheidsverplichtingen te voldoen. De PO-Raad vertegenwoordigt de aangesloten bevoegde gezagen in verschillende vormen van belangenbehartiging, met de overheid (ministerie en gemeenten), met vakcentrales (CAO-overleg) en met diverse andere organisaties. In dat kader worden dus ook de aangesloten eenpitters vertegenwoordigd, uiteraard met aandacht voor hun specifieke positie voor zover vereist. Ten slotte blijkt onder andere uit de in deze brochure genoemde 'Praktijkervaringen' dat veel vertegenwoordigers van eenpitters deelname aan netwerken belangrijk vinden. In dat kader organiseert de PO-Raad in het hele land regelmatig netwerkbijeenkomsten, soms voor alle aangesloten leden rond specifieke thema's maar daarnaast ook specifiek voor eenpitters.



