

School en Wet 2022/30

Samenwerking met de '50%-regel' in het voortgezet onderwijs

Jochem Streefkerk, Dexter Knights, Eva van Cooten, Johan van Geffen & Arjen Toet, datum 14-11-2022

Datum	14-11-2022
Auteur	Jochem Streefkerk, Dexter Knights, Eva van Cooten, Johan van Geffen & Arjen Toet ^[3]
JCDI	JCDI:ADS677570:1
Vakgebied(en)	Onderwijsrecht / Algemeen

Vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid voor een dekkend en divers onderwijsaanbod van hoge kwaliteit werken schoolbesturen op het niveau van scholen/vestigingen in toenemende mate regionaal samen. Als het gaat om het gezamenlijk vormgeven en aanbieden van onderwijs kan gebruik worden gemaakt van de zogenaamde '50%-regel', ^[1] in de volksmond soms uitbesteden van leerlingen genoemd. We merken dat het in de praktijk lang niet altijd duidelijk is wat de mogelijkheden zijn van de 50%-regel. In dit artikel zetten we de mogelijkheden en voorwaarden uiteen.^[2]

1. Inleiding en leeswijzer

Dalende leerlingenaantallen kunnen er onder meer voor zorgen dat scholen en/of vestigingen^[4] (verder: vestigingen) in de problemen komen bij het organiseren en in stand houden van hun onderwijsaanbod. De terugloop van het aantal leerlingen en de daarmee samenhangende terugloop van de bekostiging kunnen er dan toe leiden dat de kwaliteit van het onderwijs onder druk komt te staan, of dat zelfs leerwegen of vestigingen moeten sluiten. Terwijl het wel noodzakelijk of wenselijk kan zijn dat deze voor de regio behouden blijven. Door samenwerking middels de 50%-regel kan - ook zonder fusie of overdracht - de kwaliteit, diversiteit en toegankelijkheid van het onderwijs gehandhaafd blijven. Dat is in ieder geval de gedachte achter de wetsbepaling en in deze bijdrage gaan we daar nader op in. We schetsen eerst de algemene context en uitgangspunten (par. 2), gevolgd door de doelen van de 50% regel (par. 3). Daarna volgt een omschrijving van praktische toepassingen (par. 4) en combinaties van verdergaande samenwerking, waarin de 50% regel met regelmaat wordt gebruikt (par. 5). We wijden een paragraaf aan de externe verantwoording die bij samenwerking komt kijken (par. 6) en sluiten af met enkele slotopmerkingen (par. 7).

2. Algemene uitgangspunten

Een leerling staat altijd bij een school ingeschreven en het is de verantwoordelijkheid van een school om die leerling onderwijs van voldoende kwaliteit en niveau te bieden. Een school ontvangt daarbij alleen bekostiging voor de leerlingen die bij de school staan ingeschreven. Dat de wet in beginsel voorschrijft dat leerlingen op de eigen school leskrijgen, is voor scholen die met elkaar willen samenwerken in de praktijk nog weleens een hindernis. De 50%-regel geeft juist op dit punt ruimte.

De 50%-regel wordt vaak door schoolbesturen (op vestigingsniveau) ingezet om samen verantwoordelijkheid te kunnen dragen voor het onderwijsaanbod in een regio. Normaal gesproken volgen leerlingen onderwijs op ^[5]

de school (BRIN) of vestiging (sub-BRIN) waar zij ook staan ingeschreven. De 50%-regel maakt het echter mogelijk om de feitelijke uitvoering van een deel van het reguliere onderwijsprogramma van één of meer leerlingen in samenwerking met een andere (ontvangende) vestiging te verzorgen. Een vestiging kan een vo-leerling daardoor tot maximaal 50% van het totale (nominale) onderwijsprogramma bij een andere bekostigde vo-school of mbo-instelling laten volgen.^[6]

De 50%-regel is met ingang van 1 januari 2016 - mede op verzoek van de sector zelf - verruimd. Door deze verruiming kunnen vestigingen zelf invulling geven aan verschillende varianten van de 50%-uitbesteding, zolang de leerling minimaal 50% van het onderwijsprogramma volgt op de school waar de leerling staat ingeschreven. Op deze manier kan de vestiging ervoor kiezen om een leerling meer dan de helft van een schooljaar, of een heel schooljaar, of zelfs een hele bovenbouw aan een andere vestiging uit te besteden. Om te voorkomen dat een vestiging alle leerlingen van de gehele bovenbouw uitbesteedt (en daarmee feitelijk geen bovenbouw meer heeft), is vereist dat de vestiging zelf ook ten minste één onderwijsprogramma (profiel) in de bovenbouw verzorgt en dus over de benodigde onderwijslicentie(s) beschikt.^[7]

3. Drie doelen van de 50%-regel

De 50%-regel kan worden gebruikt voor drie wettelijk vastgestelde doelen:

- 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;
- onderwijsvoorzieningen doelmatiger te gebruiken.

Deze doelen zijn vastgelegd in artikel 2.99 van de Wet voortgezet onderwijs 2020 (WVO 2020). De eerste twee doelen kunnen slechts voor specifieke leerlingen worden ingezet, terwijl het doelmatigheidsdoel ten grondslag kan liggen aan gezamenlijk onderwijs voor alle leerlingen van een vestiging. Die laatste doelstelling is dus een generieke.

Kan een duurzaam, breed onderwijsaanbod ook anders?

In de praktijk wordt de 50%-regel door vestigingen ingezet vanuit de combinatie van twee wensen (of voldongen feiten): enerzijds de wens of noodzaak om een deel van het aanbod niet meer eigenstandig te organiseren, anderzijds de wens of noodzaak om wel formeel verantwoordelijk te blijven voor een totaal aanbod en daarin ook bestaande vestigingen zichtbaar te houden. De kern is in die gevallen dus een onderwijskundige samenwerking, waarin de uitbesteding van leerlingen een middel is om een dekkend en divers onderwijsaanbod in de regio aan te kunnen (blijven) bieden, zodat er voor leerlingen een kwalitatief, gevarieerd en thuisnabij aanbod gerealiseerd kan worden. De 50%-regel kan daar voor gebruikt worden, maar is daar niet de enige oplossing voor. Besturen kunnen er in goed overleg ook voor kiezen om het onderwijsaanbod te verdelen (al dan niet door uit te ruilen, waarbij het ene bestuur dus een vestiging sluit of licentie stopt, waardoor er meer leerlingen voor de vestiging van het andere bestuur kiezen). Dit vraagt soms bestuurlijke dapperheid, omdat het gevolg is dat een schoolbestuur marktaandeel in een bepaalde schoolsoort verliest, maar scheelt veel administratieve handelingen en maakt de situatie voor docenten, leerlingen en ouders én de bestuurder overzichtelijker.

4. Praktische toepassing: leerlingen elders onderwijs laten volgen

In de praktijk zijn 50%-samenwerkingen vaak gericht op het behouden van een breed aanbod in de bovenbouw: keuzevakken en/of profielvakken in het vbo, mavo, havo en vwo.^[8] Samenwerking binnen de kleine(re) vakken (zoals klassieke talen of wiskunde D) komt ook regelmatig voor. Denk bijvoorbeeld aan een situatie waarin vmbo-leerlingen van het fictieve Supercollege de profielvakken van economie en ondernemen (EO) en zorg en welzijn (ZW) volgen bij het net zo fictieve Ster Lyceum, terwijl de vmbo-leerlingen van het Ster Lyceum de profielvakken van Bouwen, Wonen en Interieur (BWI) volgen bij het Supercollege.

In dit voorbeeld heeft de 50%-regel dus alleen betrekking op de drie vbo-profielen en niet op het overige onderwijsaanbod dat nog binnen de vestigingen wordt verzorgd. Voor zover het (examen)onderwijs betreft dat is opgenomen in een programma van toetsing en afsluiting (PTA), is het van belang dat de betreffende PTA-onderdelen voor de betrokken vestigingen gelijk aan elkaar zijn, althans dat onderwijs en examinering op elkaar zijn afgestemd. De school van inschrijving blijft altijd verantwoordelijk voor het doorgeven van resultaten aan het Register onderwijsdeelnemers (ROD). Een school kan alleen voor ingeschreven leerlingen bekostiging ontvangen. Inschrijven en diplomeren kan alleen op de licenties die de vestiging heeft. Als een leerling examen wil doen in een profiel waarin de eigen vestiging (de school van inschrijving) niet voorziet, zijn er drie varianten: de vestiging vraagt dit profiel aan via het Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen (RPO),^[9] start het profiel via een stichtingsprocedure, of de leerling schrijft zich in bij een (andere) vestiging die dat profiel wél verzorgt. De leerling/ouders melden zich dan zelf bij die vestiging aan;^[10] het is niet de vestiging die de leerling overschrijft naar een andere vestiging.

Een leerling kan slechts ingeschreven staan bij één (vestiging van een) school. Als een school een vbo-profiel ook altijd zelf bekostigd wil kunnen blijven aanbieden, dan is het zorg dat het desbetreffende profiel leerlingen blijft tellen (ook al volgen die leerlingen het onderwijs feitelijk ergens anders, met gebruikmaking van de 50%-regel). In de praktijk kan het dus zo zijn dat de vestiging door de samenwerking via de 50%-regel het hele profiel feitelijk niet meer zelf verzorgt, terwijl er nog wel leerlingen op staan ingeschreven (welke leerlingen zijn uitbesteed) - waardoor de vestiging het profiel mag blijven aanbieden. Als in de laatste twee leerjaren van een vbo profiel, mavo, havo of vwo drie jaar achtereen nul leerlingen zijn ingeschreven, dan vervalt de profiellicentie.^[11]

Nog meer maatwerk mogelijk?

Over de school waar een leerling met gebruikmaking van de 50%-regel feitelijk het onderwijs ontvangt, worden niet veel regels gesteld. Als een leerling bijvoorbeeld één vak op een hoger niveau wil afronden, kan dat. Denk aan een vmbo-leerling die een vak op havo-niveau afrondt, of een havo-leerling die een vak op vwo-niveau afrondt. Als een leerling omwille van pedagogisch-didactische redenen een deel van het onderwijs op een andere schoolsoort volgt, dan is dat ook toegestaan. Denk aan een vmbo-leerling die tijdelijk onderwijs ontvangt in een omgeving van praktijkonderwijs, of een havo leerling die tijdelijk baat heeft bij de meer praktische benadering in het vmbo. Let op: dit vraagt wel om waarborgen en nauwe betrokkenheid van de school van inschrijving. De school van inschrijving blijft er immers voor verantwoordelijk dat de leerling bij het examen ten minste het niveau van de inschrijving behaalt. Zoals ook in de hoofdstuktekst is genoemd: een school kan alleen voor ingeschreven leerlingen bekostiging ontvangen. Inschrijven en diplomeren kan alleen op de licenties die de vestiging heeft.

Vereiste: vastlegging en verantwoording

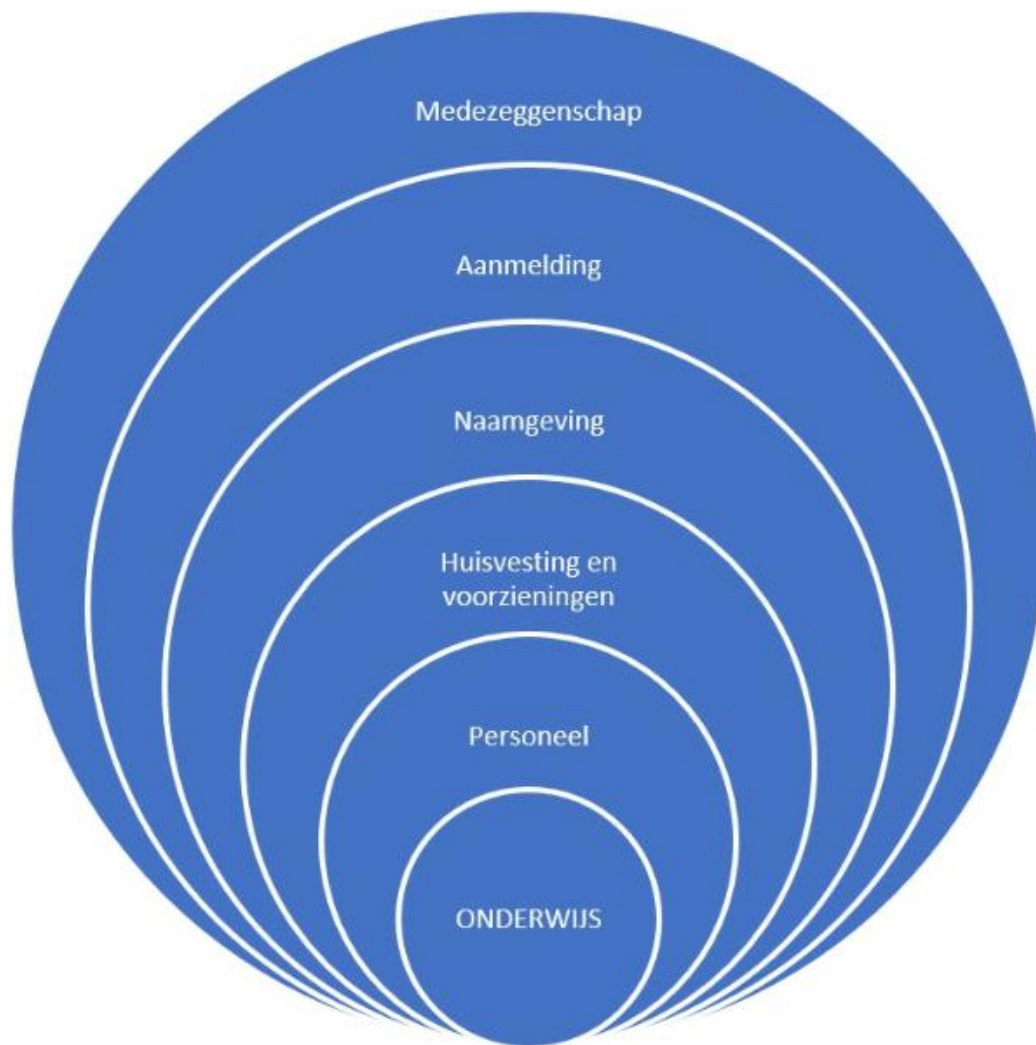
De samenwerking wordt altijd met een overeenkomst geformaliseerd^[12] waarover de MR advies mag uitbrengen.^[13] Wanneer een of meer leerlingen worden uitbesteed tussen vestigingen die onder hetzelfde

bevoegd gezag vallen, wordt de samenwerkingsovereenkomst vervangen door een 'regeling'. [14] Het bestuur van de school waar de leerling is ingeschreven, blijft te allen tijde verantwoordelijk voor de leerling, ook als die leerling voor één of meer vakken wordt uitbesteed aan een andere school. De bevoegde gezagen van de samenwerkende vestigingen zijn daarom verplicht afspraken te maken in de samenwerkingsovereenkomst over de wijze waarop zij regelmatig contact onderhouden met de leerlingen waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Dit kan in praktische zin bijvoorbeeld door de mentor van de uitbestedende vestiging geregeld een mentoruur of huiswerkbegeleiding of andere contacturen te laten verzorgen op de vestiging waar de leerlingen feitelijk onderwijs volgen. Verder is van belang dat afspraken worden gemaakt over de uitwisseling van informatie over de voortgang van de leerlingen.

Voor leerlingen die via een 50%-samenwerking onderwijs op een andere school ontvangen kan (het betreffende deel van de) bekostiging van de school van inschrijving worden overgemaakt naar de school waar feitelijk (een deel van het) onderwijs wordt aangeboden (artikel 5.39 lid 7 WVO 2020). Overheveling van bekostiging wordt geregistreerd in de boekhouding, waarop accountantscontrole plaatsvindt. Door de accountantscontrole en door de vermelding in de samenwerkingsovereenkomst krijgt het interne en het externe toezicht een beeld van de geldstromen op basis waarvan ze zich een oordeel kunnen vormen over de financiële gevolgen van de samenwerking.

5. Aanvullende, verdergaande vormen van samenwerking

Rondom de kern van onderwijsinhoudelijke samenwerking kunnen naast de 50%-regel ook nog andere onderwerpen in gezamenlijkheid worden opgepakt (desgewenst als groeimodel). Daarbij kan worden gedacht aan: (a) gecombineerde personele inzet, (b) het delen van huisvesting en voorzieningen, (c) gezamenlijke naamgeving, (d) één aanmeldproces, (e) gezamenlijke zeggenschap en (f) een gezamenlijke medezeggenschapsstructuur. Let wel, dit is allemaal optioneel en alleen als dat bijdraagt aan een goede uitvoering van de onderwijskundige samenwerking en doelmatige voorziening van onderwijs in de regio.



a. Personele inzet

Naast (of bovenop) de mobiliteit van leerlingen, kan ook worden gewerkt met het over en weer inzetten van medewerkers, bijvoorbeeld via detachering. Aandachtspunt is daarbij wel de vraag of er verschillen op het gebied van taakbeleid en formatiebeleid bestaan. Die zijn *formeel* weliswaar niet relevant (omdat medewerkers een bestaand dienstverband behouden), maar kunnen al snel afdoen aan het teamgevoel (denk aan verschillen in opslagfactoren, of verschillen in secundaire arbeidsvoorwaarden en wel heel praktisch: een kerstpakket). Als zo'n type personele samenwerking het oogmerk is, dan is van belang dat de besturen, medezeggenschapsraden en de betrokken personeelsleden zich goed laten informeren over de mogelijkheden en de consequenties. Dat valt verder buiten de scope van dit artikel. Wel merken wij op dat al het onderwijsgevend personeel bevoegd moet zijn om het betreffende onderwijs te mogen geven - een uitdaging in de huidige arbeidsmarkt.

b. Huisvesting en voorzieningen

Naast een onderwijskundige ambitie, is een ver(der)gaande vorm van samenwerking de gezamenlijke realisatie en exploitatie van huisvesting en voorzieningen. Bijvoorbeeld om het aanbod van twee vestigingen verder in stand te houden of te versterken. Dat vraagt in principe ook om aanvullende afspraken om verantwoordelijkheden over en weer goed te borgen. Denk aan afspraken over (initiële) investeringen, financiering (eventueel samen met gemeente) en het dragen van bijbehorende lasten en het afleggen van passende verantwoordelijkheid daaromtrent. Een aanvulling dus op de onderwijskundige samenwerking, maar wel één die regelmatig in de praktijk wordt toegepast. De wetgever heeft ook op dit terrein voor een onderwijsrechtelijk vehikel gezorgd: de centrale dienst (artikel 3.34 WVO 2020).

c. Gezamenlijke naamgeving

Samenwerking wordt naar buiten toe nog wel eens als samenvoeging gepresenteerd, zonder dat de vestigingen daadwerkelijk, dus formeel juridisch, onder één school vallen. De gedachte hierbij is dan dat het naar ouders en leerlingen toe lijkt dat de vestigingen één organisatie vormen, terwijl er achter die naam in feite twee vestigingen van verschillende besturen schuilgaan. Hoewel dit vanuit verschillende overwegingen wenselijk kan zijn, moet voor ouders, leerlingen en personeel altijd duidelijk zijn waar de leerling formeel staat ingeschreven en wie er voor de leerlingen verantwoordelijk is (artikel 2.93 WVO 2020). In de handhaving wordt daarom de hand gehouden aan de eis dat communicatie altijd ook de eigen (formele) schoolnaam bevat, eventueel gecombineerd met de samenwerkingsnaam. Dit is nader uitgewerkt in bijlage 1 van de Regeling modellen diploma's VO. ^[15] De afzonderlijke scholen moeten herkenbaar blijven bij aanmelding en inschrijving en in o.m. de schoolgids, het schoolplan, de lesroosters en bij de onderwijsresultaten en diplomering (een en ander ten behoeve van beoordeling door de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie)). In al deze situaties cq. documenten zal altijd de formele naam van de school vermeld moeten worden, eventueel aangevuld met de vestigingsnaam (de samenwerkingsnaam).

<u>Supercollege</u>		<u>Ster Lyceum</u>	
<u>Superstar College</u>		<u>Superstar College</u>	
<u>VBO</u>		<u>VBO</u>	
<u>BWI</u>	<u>PIE</u>	<u>ZW</u>	<u>EO</u>

Wanneer van twee verschillende scholen één vestiging deelneemt aan de samenwerking die bijv. in de communicatie naar buiten toe het Superstar College wordt genoemd, kan de naam Superstar College officieel niet als naam van de school worden gebruikt. Wel kan in zo'n geval de naam van de school (Supercollege) gebruikt worden, gevolgd worden door de samenwerkingsnaam (locatie Superstar College). Of bijvoorbeeld Superstar College, *onderdeel van* Supercollege. In de praktijk betekent dit dat de vestigingen van beide besturen dezelfde samenwerkingsnaam als vestigingsnaam kunnen gebruiken, maar dat dus ook altijd de eigen schoolnaam herkenbaar gecommuniceerd moet worden.

d. Aanmelden bij samenwerkende vestigingen

De aanmelding van leerlingen kan gezamenlijk vorm krijgen in een digitaal of fysiek aanmeldpunt, mits ouders vrij blijven in de schoolkeuze van hun kind. De leerling/ouder meldt zich aan bij een vestiging en wordt ingeschreven door het bestuur. Het is dus niet aan de samenwerkende scholen om hierover te beslissen. In de praktijk komen we soms tegen dat er op een aanmeldformulier bijvoorbeeld drie opties staan: Bestuur A, Bestuur B, en C: Geen voorkeur/vast te stellen door besturen. Dit geeft de mogelijkheid te spelen met de verdeling van het aantal leerlingen over de besturen. Hoewel deze werkwijze voordelen zou kunnen bieden (bijv. in het gelijk houden van de percentages deelnemers en bekostiging), is het (wettelijk) niet toegestaan. Ouders en leerlingen moeten zelf de schoolkeuze maken. Dit kan ondervangen worden door de leerling zich tegelijkertijd op beide vestigingen van de samenwerkingschool aan te laten melden, in een voorkeursvolgorde, gecombineerd met een vooraf vastgestelde plaatsruimte. Wanneer er meer aanmeldingen zijn dan plaatsruimte beschikbaar is op een of beide vestigingen, is loten of selecteren toegestaan - op voorwaarde dat lotingsregels en eventuele voorrangregels consequent worden nageleefd en in de schoolgids helder zijn gecommuniceerd.^[16] De samenwerkende scholen kunnen op deze manier enige afspraken over de toelating van leerlingen maken en zo de leerlingenstromen op de verschillende vestigingen beïnvloeden.

e. Vormgeving gezamenlijke zeggenschap

Gezamenlijke zeggenschap kan natuurlijk nooit zo ver gaan dat de eindverantwoordelijkheid voor een vestiging wordt overgedragen aan een ander dan het eigen bevoegd gezag. Een schoolbestuur blijft dus altijd eindverantwoordelijk. Wel kunnen praktische afspraken worden gemaakt over de manier waarop tot besluitvorming wordt gekomen op bepaalde (vooraf benoemde) onderwerpen. Denk bijvoorbeeld aan het aannemen van nieuwe medewerkers, het vaststellen van een locatiebegroting en/of beslissingen over de gezamenlijke huisvesting (zie letter b hierboven). Ook zien wij veel dat een gezamenlijke directie wordt aangewezen, door over en weer (vanuit beide samenwerkende schoolbesturen) mandaten te verlenen aan dezelfde persoon of personen. Daarmee wordt bewerkstelligd dat een samengesteld team toch eenduidig kan worden aangestuurd. De tegenhanger is dat de gezamenlijke directie wel ook verantwoording aan beide samenwerkende schoolbesturen moet afleggen, opdat de schoolbesturen ieder hun eindverantwoordelijkheid voor de eigen vestiging kunnen blijven waarmaken (en daarover verantwoording kunnen afleggen).

f. Vormgeving van de medezeggenschap

Medezeggenschap volgt zeggenschap en is voor de wet geregeld op schoolniveau of op het niveau van het bestuur. Dit betekent dat een vorm van gezamenlijke medezeggenschap op vestigingen waar wordt samengewerkt altijd iets extra's vraagt van de organisaties zelf en de betrokken medezeggenschapsraden. De samenwerkende vestigingen van de verschillende besturen kunnen bijvoorbeeld een gezamenlijk overlegorgaan inrichten, al dan niet met een mandaat vanuit de formele medezeggenschapsraden. Zo'n overlegorgaan kan als variant ook bestaan uit verschillende deelraden met elk hun eigen verantwoordelijkheden. Door de reglementen van de deelraden gelijkloidend op te stellen kan vergaand worden samengewerkt, zij het altijd met behoud van formeel twee besluitvormingslijnen. Besluiten moeten immers binnen ieder schoolbestuur worden genomen en ook binnen ieder schoolbestuur (indien van toepassing) van advies of instemming worden voorzien. Houd er rekening mee dat binnen elke besluitvormingslijn verschillen kunnen ontstaan. Uiteraard geldt ook voor deze vorm van samenwerking dat het pas geëigend is, als er ook daadwerkelijk zo integraal wordt samengewerkt dan afgestemde en gezamenlijke besluitvorming (zeggenschap) aan de orde is. Anders heeft het weinig nut om de medezeggenschap samen te brengen.

6. Verantwoording

Verantwoording Inspectie

Het toezicht van de inspectie richt zich naast de onderwijskwaliteit en de leerlingen onder meer op de wettelijke vereisten voor de kwaliteit van het onderwijs, het schoolplan, de schoolgids, herkenbaarheid van de vestiging in het maatschappelijk verkeer met naamgeving en profilering van de vestiging, algemene governancekeuzes op het terrein van zeggenschap en medezeggenschap, alsmede de samenwerkingsovereenkomst en de uitwerking daarvan.^[17] Die eisen zijn hiervoor ook al benoemd. De inspectie zal in dat kader (op basis van regulier toezicht) ook de samenwerkingsovereenkomst beoordelen. Voor de inspectie blijft het bestuur waar de leerlingen staan ingeschreven het formele aanspreekpunt. Als de inspectie bij het toezicht tekortkomingen signaleert bij de kwaliteit van het onderwijs bij de samenwerkende vestigingen, kan dat wel effect hebben op beide vestigingen en besturen. De samenwerkende scholen/vestigingen hoeven hun samenwerking niet te melden aan DUO of het ministerie van OCW, behalve de eventuele centrale dienst.^[18] De inspectie ziet erop toe of de samenwerking tussen de vestigingen voldoet aan de vereisten van de WVO 2020, (onder meer) voor wat betreft de zelfstandigheid van de scholen/vestigingen.

Als het gaat om de duur van de uitbesteding, beoordeelt de inspectie of het onderwijsprogramma binnen de gestelde eisen blijft. De omvang van de uitbesteding wordt geregeld op het niveau van het onderwijsprogramma en niet op leerlingniveau. Dit betekent dat de inspectie beoordeelt of het onderwijsprogramma binnen de gestelde eisen blijft en dat zij niet van elke afzonderlijke leerling controleert

hoeveel uren hij of zij aan een andere vestiging is uitbesteed. De registratie van de uren die leerlingen bij de eigen vestiging en bij de andere vestiging volgen gebeurt per klas/groep, zoals geregistreerd wordt in het lesrooster. Als de vestiging met het rooster kan aantonen dat de 50% niet wordt overschreden, is dat voor de inspectie voldoende.

Verantwoording accountant

Naast de externe controle die door de inspectie wordt uitgevoerd, houdt uiteraard ook de accountant (op reguliere wijze) toezicht op de financiële gang van zaken binnen de samenwerkende organisaties. De meest relevante bepalingen die de accountant in verband met de 50%-regel in zijn werkzaamheden betreft, zijn de artikelen omtrent leerlingentelling (artikel 8 Besluit bekostiging WVO 2021) en omtrent de eventuele overdracht van bekostiging (artikel 5.39 lid 8 jo. 2.100 WVO 2020). Wij maken deze vermelding niet om de suggestie te wekken dat samenwerken *extra* verantwoordingsverplichtingen met zich mee zou brengen. Samenwerking kan evenwel vanuit bestaande verplichtingen nieuwe vragen oproepen en dat vraagt om een goede administratie ter zake. De al genoemde (en wettelijk verplichte) samenwerkingsovereenkomst geeft daarvoor de basis. Dat werkt vervolgens door in de boekhouding en interne en externe financiële rapportages. Zeker wanneer met een gezamenlijke locatiebegroting wordt gewerkt, is het zaak om ook altijd per vestiging (dat wil zeggen: per bevoegd gezag) te kunnen verantwoorden over de omvang van inkomsten en uitgaven.

7. Slotopmerkingen: een middel tot een gezamenlijk doel

De 50%-regel is één van de middelen waarmee onderwijs aangeboden kan (blijven) worden als een school (op termijn) niet meer zelfstandig kan voortbestaan, terwijl een schoolbestuur wel verantwoordelijk wil blijven voor het totale aanbod - naast natuurlijk de mogelijkheden die de regel biedt om individueel maatwerk aan leerlingen te bieden. De paradoxale combinatie van te weinig volume voor een volledige eigen vestiging en de wens om wel een totaal aanbod te kunnen bieden, maakt dat zorgvuldige besluitvorming bij aanvang van samenwerking met de 50%-regel van wezenlijk belang is. Biedt de 50%-regel inderdaad het beste perspectief voor leerlingen? Past dit middel bij de gedeelde lange termijn ambities en belangen van de betrokken partijen, en van partners in de regio, zoals gemeenten, instellingen voor vervolgonderwijs of de regionale arbeidsmarkt? En is het ook op langere termijn praktisch uitvoerbaar? Wij geven bij wijze van slotopmerkingen enkele overwegingen daarbij, op basis van veel gestelde vragen en praktijkervaringen.

1. *Ontwikkeling van samenwerking*

De 50%-regel maakt het mogelijk om op verschillende manieren samen te werken (die soms ook al bij aanvang als groei- en/of overgangssituatie beschouwd worden). In de praktijk wordt de 50%-regel ingezet vanuit de combinatie van twee wensen (of voldongen feiten): enerzijds de wens of noodzaak om een deel van het aanbod niet meer eigenstandig te organiseren, anderzijds de wens of noodzaak om wel formeel verantwoordelijk te blijven voor een totaal aanbod en daarin ook bestaande vestigingen zichtbaar te houden. De kern is daarmee dus een onderwijskundige samenwerking, waarin de uitbesteding van leerlingen een middel is om een dekkend en divers onderwijsaanbod in de regio aan te kunnen (blijven) bieden, zodat er voor leerlingen een kwalitatief, gevarieerd en thuisnabij aanbod gerealiseerd kan worden.

Naarmate de samenwerking intensiever wordt, neemt ook de onderlinge afhankelijkheid toe en daarmee veelal de behoefte aan passende (meegroeïende) afspraken over de samenwerking. Afspraken die zich niet alleen meer beperken tot het onderwijskundige domein. Die groei vraagt om flexibiliteit van de samenwerkende partijen. Een dergelijke ontwikkeling kan in potentie uitmonden in de wens over te gaan tot (bestuurs)overdracht en/of fusie van scholen. Hou er rekening mee dat vestigingen van verschillende besturen (sub-BRINs, ressorterend onder verschillende besturen) niet zonder meer met elkaar kunnen fuseren of overgedragen kunnen worden.^[19] Vanuit technisch oogpunt is het vaak eenvoudiger als een bestuur één van

de vestigingen opheft. De leerlingen kunnen zich vervolgens melden bij een andere vestiging om op die andere vestiging te worden ingeschreven. Dat vraagt wel om stevige keuzes.

2. *De regio is een rekbaar begrip, zeker met de inzet van ICT*

Het ligt natuurlijk het meest voor de hand om met een lokaal en/of regionaal nabije school samen te werken, maar dat is zeker niet noodzakelijk. De 50%-regel stelt geen geografische eisen, waardoor er ook veel breder over logische samenwerkingspartners kan worden gedacht. Zo zijn er voorbeelden in het land waar met een juiste ICT-infrastructuur en passende ondersteuning op locatie een leraar op drie scholen tegelijk les kan geven. Doelmatiger gebruik van onderwijsvoorzieningen krijgt daarmee een nieuwe dimensie, die ook op sommige plekken in het land al wordt gebruikt.

3. *Verrijkte samenwerking, al dan niet met andere sectoren*

De 50%-regel faciliteert niet alleen samenwerking tussen vo-vestigingen, maar ook tussen vo-scholen en mbo-instellingen: de vavo-route. Om het optimale onderwijsaanbod voor de leerlingen te realiseren, kan de 50%-regel gecombineerd worden met andere regelingen. Denk hierbij onder meer aan de mogelijkheid om individuele vakken op een hoger niveau te halen, een centrale dienst om huisvesting gezamenlijk in onder te brengen en/of brede en verlengde brugklassen om de schoolsoort- cq. profielkeuze uit te stellen.

4. *Administratieve druk*

Afhankelijk van de mate waarin er wordt samengewerkt op basis van de 50%-regel kan de administratieve druk op de scholen toenemen. Als er in de praktijk één nadeel wordt genoemd, dan is het wel de administratie die bij een samenwerking kan komen kijken. De samenwerkende vestigingen en schoolbesturen blijven immers verantwoordelijk voor hun eigen leerlingen, onderwijs en organisatie, waardoor ook op dat niveau verantwoord moet kunnen blijven worden. Het nadeel van dergelijke extra administratieve last moet voldoende worden gecompenseerd door de voordelen van de gekozen samenwerkingsvorm.

5. *Degelijke voorbereiding en evaluatie*

In de praktijk vraagt samenwerking in ieder geval om operationele afstemming over en tussen de betrokken medewerkers van de vestigingen. Dat hoeft een goede samenwerking niet in de weg te staan, maar vraagt wel om een degelijke voorbereiding. Het vooraf uitwerken van vragen - als: 'wat is wenselijk?', 'wat is haalbaar?', 'hoe ziet het eruit in de praktijk?' - helpt om reële verwachtingen te krijgen van de beoogde samenwerking. Daarnaast is een periodieke weging wenselijk om te bepalen of de gemaakte keuzes in de samenwerking nog steeds ten dienste staan van de gekozen doelen en daar ook nog mee in een juiste verhouding staan.

Voetnoten

[1] Artikel 2.99 e.v. WVO 2020 jo. art. 2.56-2.61, Uitvoeringsbesluit WVO 2020<https://wetten.overheid.nl/BWBR0045787/>.

[2] Dit artikel gaat vooral in op de aspecten van de samenwerking die raken aan het onderwijsproces. We gaan daarom niet in op vormen van bestuurlijke samenwerking, of fiscale aandachtspunten ten aanzien van aan het onderwijsondersteunende diensten.

[3] Jochem Streefkerk (advocaat), Dexter Knights (adviseur SvRK), Eva van Cooten (beleidsadviseur VO-

raad), Johan van Geffen (beleidsadviseur OCW) en Arjen Toet (beleidsadviseur OCW) zijn allen werkzaam in en ten behoeve van de onderwijssector. Dit artikel is in samenwerking tot stand gekomen, op gezamenlijk verzoek van de VO-raad en het ministerie van OCW, vanuit de wens om de ruimte en beperkingen in regelgeving voor het scholenveld duidelijk te maken en waar mogelijk ook praktische handvatten te bieden. De auteurs van dit artikel houden zich aanbevolen voor reacties en zijn van harte bereid om vanuit hun verschillende organisaties en rollen mee te denken in praktijksituaties.

[4] Omwille van de leesbaarheid spreken we verder over vestigingen. Een leerling is ingeschreven op een vestiging en volgt doorgaans op die vestiging de lessen. Op grond van de 50% regel kan daarvan gedeeltelijk worden afgeweken.

[5] De BRIN van een school bestaat uit twee cijfers en twee letters; de sub-BRIN van een vestiging is de BRIN-code van de school aangevuld met een tweecijferig vestigingsnummer.

[6] Artikel 2.99-2.102 WVO 2020 en Uitvoeringsbesluit WVO 2020. Sinds 1 december 2005 is er een 50% regel, maar destijds was het slechts mogelijk om 50% van de onderwijstijd van één schooljaar in gezamenlijkheid te organiseren. Inmiddels is het mogelijk om 50% van de gehele schooltijd uit te besteden (de volledige leergang, *Stb.* 2015, 515, p. 5) <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2015-515.html>.

[7] Artikel 2.58 Uitvoeringsbesluit WVO 2020. Voor elk van de scholen vbo, gl, mavo (tl), havo en vwo geldt dat er altijd een profiel eindonderwijs moet worden verzorgd op de eigen school.

[8] In artikel 2.58, Uitvoeringsbesluit WVO 2020 zijn vwo, havo, mavo en vbo wel opgenomen.

[9] Zeven van de tien vbo-profielen kunnen via een RPO worden verkregen als aan de voorwaarden wordt voldaan. De overige drie, te weten media, vormgeving & ICT, maritiem en techniek, en groen, kunnen alleen via een reguliere stichtingsprocedure worden gestart.

[10] [Brief_met_toelichting_op_het_wettelijk_kader_rondom_aanmeldprocedures_in_het_po_en_vo_\(002\).pdf_vo-raad.nl](#).

[11] Artikel 4.24 lid 3 en lid 5 WVO 2020.

[12] Artikel 2.100 WVO 2020. In het Uitvoeringsbesluit WVO 2020 (artikel 2.56) is vastgelegd waaraan de samenwerkingsovereenkomst in elk geval moet voldoen. Bij uitbesteding van leerling(en) aan een school van hetzelfde bevoegd gezag moet een aantal onderwerpen op overeenkomstige wijze worden geregeld. (artikel 2.57 Uitvoeringsbesluit WVO 2020).

[13] Artikel 11, lid 1 onder d WMS: aangaan van een duurzame samenwerkingsrelatie.

[14] Deze regeling heeft dezelfde strekking als de samenwerkingsovereenkomst. Zie ook artikel 2.108 van de WVO 2020.

[15] De naam van de school of de instelling is de naam zoals gebruikt door het bestuur in het dagelijks maatschappelijk verkeer en zoals geregistreerd bij DUO. In het geval van een nevenvestiging is het toegestaan dat na de officiële naam van de school een komma volgt en het woord 'locatie' gevolgd door de naam van de locatie. Indien de onderwijsaanbieder in het dagelijkse verkeer echter een andere naam hanteert dan bij DUO is geregistreerd, is het toegestaan deze naam te vermelden, echter alleen onder toevoeging van: 'onderdeel van' met daaropvolgend de naam zoals bij DUO geregistreerd, met inachtneming van artikel 2.93 WVO 2020.

[16] [Brief_met_toelichting_op_het_wettelijk_kader_rondom_aanmeldprocedures_in_het_po_en_vo_\(002\).pdf_vo-raad.nl](#).

[17] Artikel 2.87-2.93 WVO 2020

[18] Uitgezonderd samenwerkingen waarin gebruik wordt gemaakt van een centrale dienst. Deze samenwerkingen moeten op grond van artikel 3.34, eerste lid onderdeel e WVO 2020 dienen bij de minister (DUO) te melden als centrale dienst werkzaam te willen zijn.

[19] Een optie die in enkele gevallen wel mogelijk is, is het afsplitsen van schoolsoorten. Als bijvoorbeeld de schoolsoorten vbo van twee besturen op een locatie samenwerken en het vbo wordt niet verzorgd op een andere vestiging, dan kunnen de vbo's worden afgesplitst met afspraken in een RPO en daarna fuseren. Een ander voorbeeld is om een mavo te splitsen en toe te voegen aan een (al dan niet afgesplitst vbo). De oorspronkelijke mavo kan dan behouden blijven bij de scholengemeenschap waar het deel van uitmaakte. Houdt bij splitsing rekening met stichtingsnormen.