

Exploreren

Fusie in het onderwijs;
uit noodzaak of verlangen?

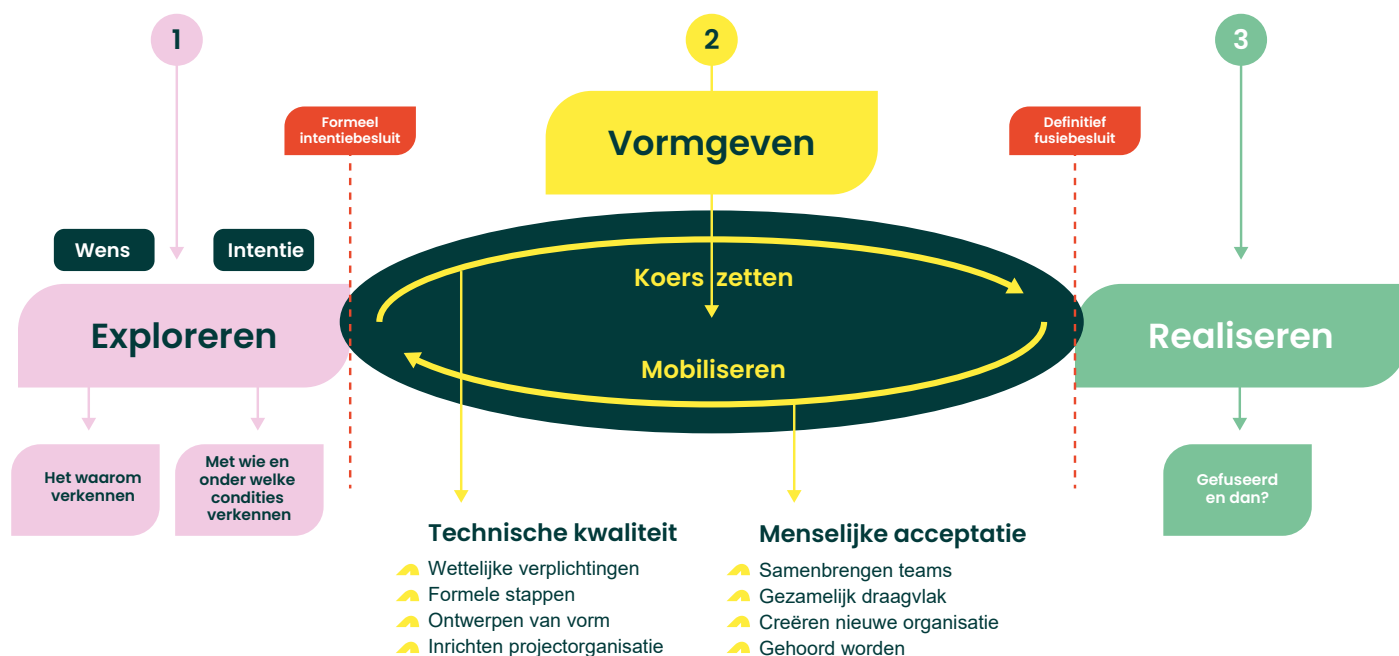
Amsterdam, augustus 2025

Florence Luger, adviseur
Remco van der Dussen,
senior adviseur

Terugblik op 'Het vliegwiel achter een succesvolle fusie'

In het vorige artikel: 'Het vliegwiel achter een succesvolle fusie' presenteerden we onze visie op fusies en het centrale model wat wij hierbij hanteren. Dat hebben we hier nog een keer visueel weergegeven in figuur 1.

In dit artikel gaan we in op het eerste gedeelte van ons centrale model: exploreren. Het doel van dit artikel is om je mee te nemen in hoe wij bij B&T de exploratiefase bekijken in het licht van actuele ontwikkelingen onze adviespraktijk. Daarnaast leggen wij de verschillende aanleidingen voor scholenfusies naast elkaar en nemen wij jullie mee in een pleidooi voor de scholenfusie vanuit verlangen anno 2025.



*Effect wordt bepaald door de kwaliteit van de (technische) uitwerking van de fusie en de mate van (menselijke) acceptatie daarvan. (wet Norman R.F. Maier)

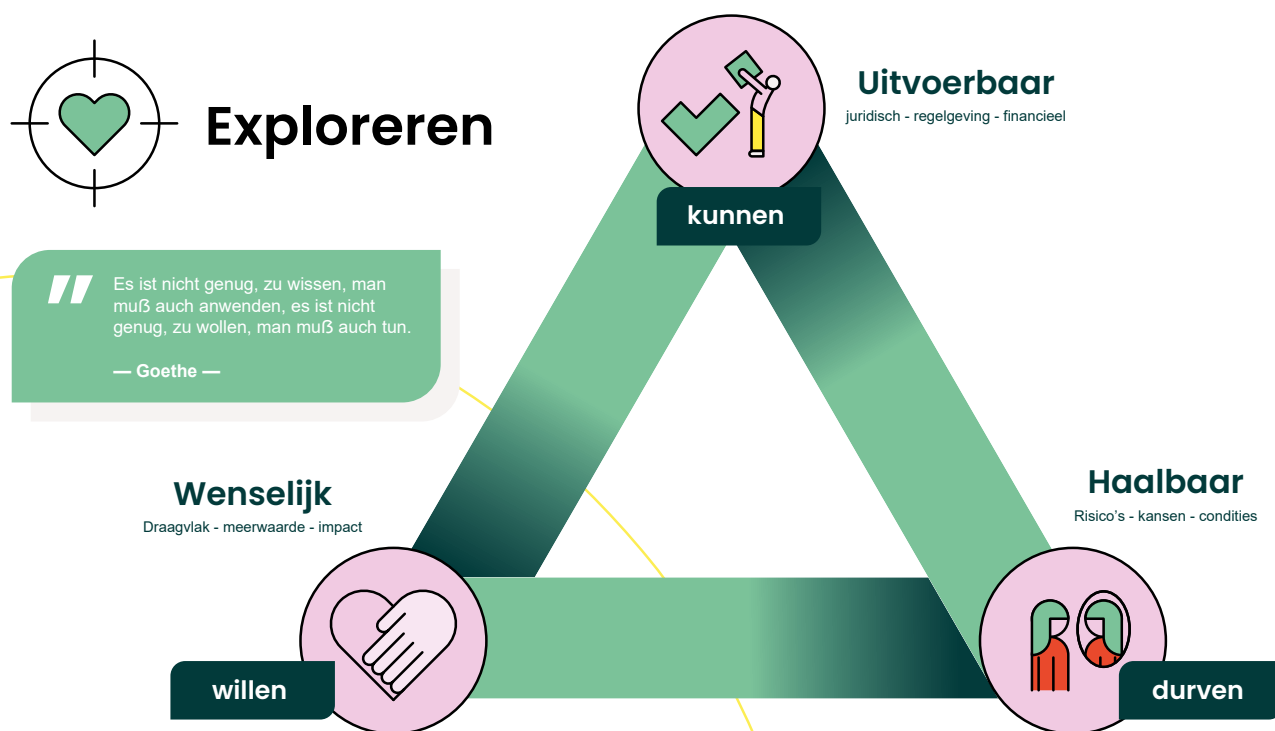
Figuur 1: Visie B&T op fusie

1. Exploreren: het fundament van de fusie

Een succesvolle scholenfusie begint niet bij het tekenen van een overeenkomst, maar bij een zorgvuldige verkenning vooraf. Deze exploratiefase is méér dan een startpunt; het is het cruciale fundament dat bepaalt of een fusie leidt tot de gewenste versterking of verzandt in een moeizaam traject. De kwaliteit van dit fundament legt direct de basis voor de haalbaarheid en duurzaamheid van de nieuwe school.

De exploratiefase bestaat in onze adviespraktijk uit drie pijlers: de uitvoerbaarheid, de haalbaarheid en wenselijkheid. De visuele weergave hiervan is te zien in figuur 2. De exploratiefase sluit af met de formele intentie(verklaring).

In elke volgende ontwikkelfase van het fusieproces – zeker als het proces gaandeweg stagneert – dient het fundament als belangrijke terugvalbasis. De kwaliteit in deze exploratiefase bepaalt in hoge mate de levensvatbaarheid en duurzaamheid van de fusie.



Figuur 2 – De exploratiefase in één oogopslag

1.1 Wat houdt de exploratiefase in?

In de exploratiefase is van belang dat 'de wens(en) en een gedeeld beeld van het waarom' ontstaat en dat 'de condities en voorwaarden van het fusieproces' duidelijk in kaart worden gebracht. Het doel van deze fase is om vanuit het gedeelde beeld en wat er nodig is, te concluderen of een fusie een passende vervolgstap is.

Door vooraf te investeren in helderheid over cruciale punten zoals zeggenschap, financiën en procesbegeleiding, voorkom je onnodige conflicten en vertraging in latere fases. Dit schept niet alleen duidelijkheid, maar bouwt ook aan wederzijds vertrouwen, hetgeen onmisbaar is om het fusieproces succesvol te doorlopen.

Een voorbeeld van richtinggevende vragen die wij in onze adviespraktijk stellen in de exploratiefase:

Procesafspraken

- Wat mag er niet gebeuren tijdens dit proces?
- Wie krijgt welke zeggenschap over de nieuwe (gefuseerde) school?
- Wat gebeurt er met de financiën van de verschillende scholen, hoe wordt dat onderverdeeld?

Gedragsafspraken

- Hoe willen jullie werken met elkaar? Op basis van gelijkwaardigheid, de wijsheid van de minderheid een plek geven in besluiten (deep democracy)?
- Wat zijn gevoeligheden of spanningsvelden in dit fusieproces?

In onze adviespraktijk blijkt dat onderdelen van bovenstaande onderwerpen regelmatig later in het fusieproces aan bod komen, wat het proces complexer maakt. De lastige onderwerpen een plek geven in de exploratiefase, verkleint de kans op stagnatie verderop in het fusieproces.

1.2 Invloed van externe krachten op je fusieoverwegingen

Een motief voor een scholenfusie ontstaat zelden op zichzelf. Verschillende contextlagen zijn van invloed op deze motieven en brengen beweging in het veld van samenwerking. Ze organiseren op zijn minst de interne gesprekken om naar buiten te kijken, en om nieuwe afwegingen te maken voor een specifieke school.

Vanuit onze ervaring bij B&T zien wij vier context categorieën die extern van grote invloed zijn op inzetten van de exploratiefase.

1. Allereerst de invloed vanuit **de politiek en landelijke wet- en regelgeving**. De wet- en regelgeving en de ontwikkelingen binnen OCW zijn van invloed op fusiebewegingen. Zo is er een flinke toename aan scholenfusies geweest in 2015, als gevolg van wijzigingen in de regeling omtrent fusiemiddelen. En was er ook een piek in 2019 door versoepeling van de fusietoets, waardoor meer scholenfusies plaatsvonden.

Momenteel zijn er vanuit de overheid opnieuw ontwikkelingen¹ die rechtstreeks impact hebben op het voortbestaan van kleine scholen. Zo stelt staatssecretaris Mariëlle Paul van OCW in een recente brief aan de Tweede Kamer dat het grote aantal kleine scholen een rem vormt op het realiseren van onderwijsambities. Een aantal van de voorgestelde wijzigingen in de wet – die naar waarschijnlijkheid² ook gaan plaatsvinden – hebben grote impact op de herindeling en organisatie van het onderwijs rondom kleine scholen in de G4³ in Nederland. Een drietal voorgestelde aanpassingen zijn:

- De kleine scholentoeslag omvormen tot een dunbevolkheidstoeslag.
- De 10/6 regeling (gemiddelde schoolgrootte) als uitzonderingsgrond herzien of laten vervallen.
- Scholen onder de opheffingsnorm behouden als ze noodzakelijk zijn voor onderwijskundige bereikbaarheid.

Deze actuele ontwikkelingen zullen gaan leiden tot een nieuwe dynamiek van scholenfusies in de G4.

2. Ten tweede **de regionale context**.

In sommige regio's speelt het bestaansrecht van een bepaalde denominatie een belangrijke rol. Een voorbeeld hiervan zijn de reformatische scholen in de bijbelgordel of de islamitische scholen op verschillende plekken. Om deze specifieke typen onderwijs te behouden, kan een fusie tussen twee niet-aangrenzende scholen noodzakelijk zijn, gericht op instandhouding van de identiteit.

3. Ten derde **de lokale context**.

De gemeente kan ook aan zet zijn. Gedacht kan worden aan situaties waarin nieuwbouw wordt gepland waarbij een locatie voor één grotere school wordt gerealiseerd voor leerlingen van twee of meer bestaande scholen in de gemeente. Dit vraagt om onderzoek naar samenwerking/fusie, maar roept direct ook vragen en schuring op over zeggenschap en bestuurlijke verantwoordelijkheid tussen gemeente en besturen.

4. En als vierde **de directe omgeving van de school**.

De directe omgeving van de school is minstens zo bepalend voor ontwikkelingen in samenwerking. Factoren als leerling instroom, onderwijskwaliteit, leiderschap, exploitatiebegroting, ouder- en medewerkerstevredenheid, imago en concurrentiepositie bepalen met elkaar de levensvatbaarheid van een schoolorganisatie. Deze factoren staan voor een deel op zichzelf en zijn met elkaar verbonden, omdat ze een doorwerkend effect hebben op elkaar. In de volgende paragraaf 1.3 gaan we hier op in en brengen we in beeld hoe je je eigen school op levensvatbaarheid kan toetsen.

1. Kamerstukken II 2023-2024, 3 6410-VIII, nr. 7 7 en Kamerstukken II 2024/25, 31 293, nr. 832.

2. Kleine scholen krijgen nu nog op basis van de wet primair onderwijs een extra toeslag van de overheid. Dit zal op relatief korte termijn - vermoedelijk met een overgangsregeling in 2026 en definitief in 2027 – geen kleine scholen toeslag meer zijn, maar een dunbevolkheidstoeslag.

3. Den Haag, Utrecht, Rotterdam, Amsterdam

1.3 Wanneer is er een fusie vanuit urgentie nodig?

1.3.1 Levensvatbaarheid op de ondergrens

In het onderwijsveld zien we in onze adviespraktijk veel fusievragen ontstaan vanuit noodzaak. Een school kan op lange termijn niet meer op eigen benen staan. Heb je als bestuurder goed zicht op de levensvatbaarheid van je school? De term levensvatbaarheid heeft een bedrijfsmatige oorsprong. Wij hebben de term vanuit onze adviespraktijk doorontwikkeld naar de context van het onderwijs. Die lichten we hier toe.

De **7 indicatoren** die wij hanteren in het model lichten wij hieronder toe.

1. **Instroom en behoud van leerlingen.** Heb je realistisch zicht op de leerlingprognoses en de ontwikkelingen in het voedingsgebied? Een structurele daling of negatieve balans tussen in- en uitstroom is een alarmsignaal. Staat deze indicator op rood, dan is de continuïteit van uw school acuut in gevaar en is proactief handelen – zoals het verkennen van samenwerking of fusie – geen luxe meer, maar noodzaak.
2. **Kwalitatief goed onderwijs.** Biedt de school goed onderwijs? Weet de school structureel te voldoen aan de minimum vereisten van de onderwijskwaliteit gesteld door bestuur en inspectie? Inspectiebezoeken tellen mee voor deze indicator.
3. **Leiderschap (formatie & beleid).** Beschik je over een team van goed kwalitatief en kwantitatief niveau? Beschikt het team over voldoende kennis en vaardigheden, een laag ziekteverzuimratio en is het team in staat om afwezigheid van medewerkers (bijvoorbeeld door ziekte) goed op te vangen, zodat de continuïteit van het onderwijs geborgd is. Voert de leidinggevende sterk en gericht beleid op het werven van kwalitatief goed personeel en de organisatie van een vervangerspool bij afwezigheid van medewerkers?
4. **Exploitatiebegroting en financiële zelfstandigheid.** Is de meerjarenbegroting van de school gezond? Is er een goede balans tussen de financiële autonomie van de school en eventuele externe betrokkenheid, zoals stichting of samenwerkingsverbanden? Past de meerjarenbegroting en de exploitatiebegroting bij het gestelde begrotingskader, zowel vanuit stichting als vanuit de schoolvereniging?
5. **Tevredenheid (ouders, medewerkers en leerlingen).** Heeft de school tevreden ouders, medewerkers en leerlingen? Voldoet de school aan de – door haarzelf of door de stichting gestelde norm – en creëert de school publieke waarde voor de omgeving en in het voedingsgebied? Bij ontevredenheid is het van belang dat er passend beleid wordt ingericht om de ontevredenheid gericht aan te pakken.
6. **Bestaansrecht: sterke concurrentiepositie.** Is er onderscheidend vermogen binnen de gemeente/regio voor de school? Factoren als denominatie, openbaar karakter of het aanspreken van een specifieke doelgroep spelen hierin een rol om als onderwijsvoorziening een concreet bestaansrecht te hebben. Een unieke positie en de populatie naar wens bedienen.

7. **Imago van de school: goede reputatie.** Heeft de school een goede reputatie? Voor de instroom van nieuwe leerlingen is het van belang om een goede reputatie te hebben in de omgeving. Er dient balans te zijn tussen het imago en de daadwerkelijke kwaliteit van de onderwijsvoorziening. Beelden worden gevormd door zichtbare – en merkbare – facetten rondom een onderwijsvoorziening en minder door de daadwerkelijke kwaliteit voor de klas. Om een sterk imago te creëren of te behouden is het van belang om beleid en positionering door de stichting en school concreet uit te spreken en om je reputatie als school te omarmen. Denk hierbij aan het gericht vormgeven van hoogbegaafdheidsonderwijs, vluchtelingenbeleid of specifiek inzetten op een bepaalde populatie in de omgeving.

1.4 Welke kansen liggen er voor fusies vanuit kracht en verlangen?

Waarom zou je wachten op externe druk als je nu al kunt bouwen aan een nóg betere toekomst? Een fusie vanuit gezamenlijke kracht en ambitie is geen defensieve manoeuvre, maar een strategische zet om kansen te grijpen. Denk aan het realiseren van een uniek onderwijsconcept, het creëren van een rijker aanbod voor leerlingen, het bundelen van expertise, of het investeren in moderne huisvesting. Het 'never change a winning team' - principe gaat voorbij aan de vraag: 'Hoeveel sterker kunnen we samen worden?' **Juist door proactief te verbinden vanuit een gedeelde visie, creëer je meerwaarde die alleen niet haalbaar is.**

Alleen ga je harder, samen bereik je meer én samen kom je verder.

We zoomen hieronder in op actuele onderwijskundige en maatschappelijke aanleidingen die de fusie vanuit verlangen anno '25 zo aantrekkelijk maken:

1. Ruimte creëren voor **brede, geïntegreerde kind voorzieningen**. De roep om brede scholen, integrale kindcentra (IKC's) en samenwerking met kinderopvang, zorg, sport en cultuur neemt toe. Een scholenfusie kan bijdragen aan écht integraal organiseren en gezamenlijke initiatieven vormgeven met duidelijk eenduidig beleid. Een gezamenlijke visie en gedeeld leiderschap naast een breed scala aan activiteiten ook op sport en cultuur, maakt de holistische benadering van kind ontwikkeling mogelijk. Een scholenfusie kan een eerste stap zijn in de ontwikkeling van sector overstijgende samenwerking en van intensieve samenwerking tussen PO en VO.
2. **Toekomstgericht huisvestingsbeleid**. Veel scholen zitten in verouderde gebouwen die niet meer passen bij de eisen van deze tijd. Een scholenfusie biedt een kans om bijvoorbeeld gericht de kansen te vergroten voor nieuwbouw en daarmee een fysieke en pedagogische leeromgeving opnieuw in te richten die de leerlingen de mogelijkheid bieden om het onderwijsklimaat te verbeteren.
3. **Innovatie en onderwijsvernieuwing**. De vraag naar innovatie in het onderwijs is groter dan ooit. Door te fuseren, kunnen scholen gezamenlijk investeren in nieuwe onderwijsmethoden, technologieën en digitale leermiddelen. Denk bijvoorbeeld aan het ontwikkelen van blended learning-modellen of het implementeren van persoonlijke leertrajecten. Samen kunnen scholen meer flexibiliteit en creativiteit bieden in het onderwijsaanbod. Een gezamenlijke visie kan een voedingsbodem zijn voor gezamenlijke experimenten en pilots.
4. **Samenwerking als antwoord op lerarentekort of personeelsschaarste**. Door krachten te bundelen kan er een rijkere formatie worden opgebouwd, expertise verdeeld worden (denk aan IB'ers, vakleerkrachten, gedragspecialisten) en een aantrekkelijker werkklimaat voor jonge professionals worden gecreëerd.

5. **Versterking van maatschappelijke impact.** Scholen die samenwerken kunnen een grotere maatschappelijke impact realiseren, door samen initiatieven te ontwikkelen die bijvoorbeeld gericht zijn op armoedebestrijding, integratie, of het bevorderen van gelijke kansen. Dit kan vorm krijgen in gezamenlijke projecten zoals mentorship programma's, naschoolse opvang of maatschappelijk verantwoorde projecten. Naast waarde voor de leerlingen, brengt dit waarde voor de bredere gemeenschap.
6. **Gezamenlijke lobby en beïnvloeding beleid.** Een fusie creëert een grotere, krachtigere stem in het onderwijsveld met als gevolg meer invloed op beleidsbeslissingen op lokaal, regionaal en nationaal niveau op zaken zoals financiering, regelgeving, en onderwijskundige veranderingen. Op deze manier kunnen scholen samen pleiten voor zaken die van belang zijn in de specifieke context van de regio, waaronder innovaties in het onderwijs AI, lesaanbod voor specifieke doelgroep leerlingen, specifieke arbeidsvoorwaarden voor het personeel etc.
7. **Duurzaamheid en groene initiatieven.** Veel scholen hebben moeite om duurzame initiatieven op te zetten vanwege de hoge kosten en het gebrek aan middelen. Door samen te werken, kunnen scholen gezamenlijk investeren in energiezuinige gebouwen, duurzame vervoersmogelijkheden voor leerlingen, of milieuvriendelijke schoolmaterialen. Een fusie kan niet alleen leiden tot kostenbesparing, maar ook tot een sterker milieubeleid dat bijdraagt aan de duurzaamheid van de scholen en de gemeenschap.
8. **Betere ondersteuning voor leerling behoeften.** Door expertise en middelen te bundelen, kunnen fusies betere ondersteuning bieden voor leerlingen met speciale onderwijsbehoeften. Dit kan betekenen dat scholen gezamenlijk een breder scala aan ondersteunende diensten bieden, zoals logopedie, dyslexiezorg of extra gedragsbegeleiding. Door de krachten te bundelen, kan de ondersteuning meer op maat worden aangeboden, wat ten goede komt aan de leerlingen die het het hardst nodig hebben.

Verbinding vanuit eigen onderwijsambities en gericht op het goede doen voor de leerlingen anno 2025, biedt een scala aan toevoeging en meerwaarde in het onderwijs die vanuit een succesvolle fusie vorm kan krijgen. Dit vormt de drijvende kracht achter een fusie vanuit verlangen. Door van onderop scholen strakker te organiseren met elkaar, kan het onderwijsveld in Nederland een door ambitie gedreven impuls geven. Om de leerlingen de kansen te geven in het onderwijs die zij verdienen.

1.4.1 Regio specifieke casuïstiek bij fusies

Omdat wij met onze advieswerkzaamheden door het hele land het onderwijs duurzaam versterken, zien wij ook de verschillende ontwikkelingen die regionaal ontstaan wanneer het scholenfusies betreft.

-  In Zeeland is het onderliggende thema: de krimpregio dwingt tot keuzes.
 - Twee basisscholen van hetzelfde bestuur tellen minder dan 50 leerlingen. Leerkrachten draaien op beide locaties. De wens ontstaat om samen verder te gaan. De gesprekken gaan over hoe de verbinding met het dorp behouden blijft, en wat er voor nodig is om één stevige school te bouwen.
-  In Gelderland vraagt gemeentelijke nieuwbouw om samenwerking.
 - Een gemeente wil één nieuwe brede school realiseren. Twee scholen met verschillende identiteiten krijgen samen een plek. De besturen verkennen hoe ze hun eigenheid kunnen behouden én samen kunnen werken in programma en organisatie.

- In de G4 waar veel kleine scholen staan wordt de beweging gemaakt: van concurrentie naar regie.
 - In een stad met veel kleine scholen ontstaat concurrentie om leerlingen. Besturen besluiten het grotere plaatje te zien, en verkennen gezamenlijk hoe een fusie tussen kleine scholen kan bijdragen aan rust, kwaliteit en strategische regie in de regio.
- In Noord-Holland is de onderwijskundige ambitie als motor voor samenwerking.
 - Twee scholen met een gedeelde visie op ervaringsgericht leren willen samen een krachtiger onderwijsconcept realiseren. Het gesprek over fusie ontstaat vanuit gedeelde energie en ambitie en vanuit meerwaarde voor wat de leerlingen anno 2025 nodig hebben.

2. Tot slot: vertragen om te versnellen

De exploratiefase vraagt om een investering in tijd en aandacht, en soms om het aangaan van lastige gesprekken. Maar zie dit niet als vertraging. Het is de meest effectieve versnelling naar een succesvolle fusie. Door nu zorgvuldig het fundament te leggen – het 'waarom', 'met wie' en 'onder welke voorwaarden' helder te krijgen – bouwt u aan een fusie die niet alleen op papier klopt, maar ook gedragen wordt en duurzaam succesvol is. Neem de regie, durf te exploreren vanuit ambities, en leg de basis voor een toekomstbestendige school.

In een volgend artikel zullen wij ingaan op de formele en praktische organisatie en techniek van de scholenfusie.