

Bestuursvormen voor de school

vos) a b b

Vereniging van openbare en
algemeen toegankelijke scholen



Bestuursvormen voor de school

v o s) a b b

Vereniging van openbare en
algemeen toegankelijke scholen

Colofon

Bestuursvormen voor de school

Uitgave VOS/ABB

Redactie mr. drs. N.L.P. te Bos, mr. drs. G.H. Heussen en mr. E.J. van Vliet

Eindredactie en interviews: Public Creation, Baarn

Omslagontwerp, lay-out en druk: Giethoorn-ten Brink, Meppel

ISBN: 90-77200-02-9

November 2002

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enigerlei wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Inleiding / 5
Hoofdstuk 2	Bestuurlijke schaalvergroting / 9
Hoofdstuk 3	Verzelfstandiging bestuur openbaar onderwijs / 16
Hoofdstuk 4	Heroriëntatie op de bestuurlijke organisatie / 21
Hoofdstuk 5	Overzicht bestuursvormen in het onderwijs / 27
Hoofdstuk 6	Bestuursvormen openbaar onderwijs / 31
Hoofdstuk 7	Bestuursvormen bijzonder onderwijs / 51
Hoofdstuk 8	Rol medezeggenschapsraad / 57

Interviews over:

Integraal bestuur / 7
De bestuurscommissie ex artikel 83 / 14
De stichting openbaar onderwijs / 19
De openbare rechtspersoon / 25
De stichting samenwerkingsbestuur / 29
De stichting algemeen bijzonder onderwijs / 56

Hoofdstuk 1 Inleiding

De verdergaande autonomie van schoolbesturen, de wens om een goed werkgeverschap te kunnen ontwikkelen en de noodzaak om onderwijsvoorzieningen optimaal op elkaar af te stemmen, zijn enkele ontwikkelingen die besturen confronteren met de vraag naar de optimale bestuurlijke schaal. Is samenwerking met andere besturen wenselijk en/of noodzakelijk? Richten we ons op scholen van onze eigen denominatie of biedt samenwerking met scholen van andere richtingen ook ongedachte kansen? Op welke terreinen is die samenwerking mogelijk of zelfs vereist? Op welke wijze geven we daar bestuurlijk-juridisch vorm aan? Is een bestuurlijke fusie noodzakelijk of kan volstaan worden met een samenwerkingsovereenkomst? Talloze vragen – ook voor de besturen van openbare en algemeen toegankelijke scholen die lid zijn van VOS/ABB – die dwingen tot discussie en strategische beslissingen.

Deze brochure besteedt aandacht aan de uiteenlopende aspecten van de bestuurlijke schaalvergroting. Niet alleen wordt stilgestaan bij de verschillende bestuurlijk-juridische zaken, maar ook bij de procesgang. Hoe kom je als bestuur – in samenspraak met de eigen scholen – tot de afweging om de bestuurlijke organisatie al dan niet aan te passen?

De bestuursvorm van de school is – naast de regeling van het management en de ondersteuning – een belangrijk aspect van de bestuurlijke organisatie van het onderwijs. Daarom worden in deze brochure alle bestuursvormen van zowel het openbaar als van het bijzonder onderwijs in hoofdlijnen besproken.

De discussie over een wenselijke en noodzakelijke bestuurlijke schaal raakt in beginsel alle schoolbesturen, maar voor het openbaar onderwijs speelt daarenboven nog de gedachtevorming en discussie over een mogelijke verzelfstandiging van het bestuur over dat openbaar onderwijs. In verband daarmee is aan dit thema ook expliciet aandacht besteed.

De brochure is als volgt opgezet:

Hoofdstuk 2 Bestuurlijke schaalvergroting

Besproken wordt welke ontwikkelingen dwingen om na te denken over het nut van een mogelijke bestuurlijke schaalvergroting in de eigen omgeving. Verschillende vormen van bestuurlijke schaalvergroting komen aan bod. Er wordt stilgestaan bij de vraag of er sprake is van een optimale bestuurlijke schaal.

Hoofdstuk 3 Verzelfstandiging bestuur openbaar onderwijs

Dit hoofdstuk beschouwt op grond van welke motieven men al dan niet kan kiezen voor verzelfstandiging van het bestuur van het openbaar onderwijs.

Hoofdstuk 4 Heroriëntatie op de bestuurlijke organisatie

De keuze om de bestaande bestuursvorm al dan niet aan te passen vraagt om een zorgvuldige afweging, waarbij alle geledingen betrokken dienen te worden. Hoe kom je tot die afweging? Dit hoofdstuk geeft aan op welke wijze men via een proces van analyse en diagnose tot een besluit kan komen en hoe men die verschillende geledingen van de organisatie in dat proces kan betrekken.

Hoofdstuk 5 Overzicht bestuursvormen in het onderwijs

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de bestuursvormen die in het openbaar en bijzonder onderwijs toegepast kunnen worden. Voorts wordt stilgestaan bij het begrip rechtspersoon.

Hoofdstuk 6 Bestuursvormen openbaar onderwijs

In dit hoofdstuk passeren de zes bestuursvormen van het openbaar onderwijs de revue. Wat zijn de karakteristieken van die bestuursvormen? In welke situaties kan men er gebruik van maken? Dit hoofdstuk staat ook stil bij de vaak gestelde vraag welke bestuursvorm voor het openbaar onderwijs nu het beste is. Voorts bevat het hoofdstuk technische informatie over de wettelijke bruidsschatregeling en geeft aan op welke wijze

men tot een keuze van de omvang en inzet van die bruidsschat zou kunnen komen.

Een toelichting op de gevolgen van de Wet dualisering gemeentebestuur voor het besturen van het openbaar onderwijs sluit dit hoofdstuk af.

Hoofdstuk 7 Bestuursvormen bijzonder onderwijs

Dit hoofdstuk behandelt de bestuursvormen van de stichting en vereniging die gebruikt worden door de algemeen toegankelijke scholen die lid van VOS/ABB zijn.

Hoofdstuk 8 Rol medezeggenschapsraad

Het laatste hoofdstuk staat kort stil bij de bevoegdheden en positie van de medezeggenschapsraad in het proces van bestuurlijke overdracht.

Leeswijzer

De brochure is geen roman, waarin je bij hoofdstuk 1 begint en waarvan je successievelijk alle hoofdstukken netjes in volgorde doorneemt, eindigend in een spannend plot op de laatste bladzijde. De tekst bestaat uit verschillende hoofdstukken, die ieder voor zich min of meer een afgerond geheel vormen. Afhankelijk van de eigen situatie en het stadium van het proces waarin een bestuur zich bevindt, kan men zelf bepalen waar men begint. Een bestuur dat nog aan het begin van het proces staat, zal starten met het hoofdstuk over de bestuurlijke schaalvergroting. Voor een ander bestuur kan die noodzakelijke schaal al duidelijk zijn en ligt alleen nog de vraag voor welke bestuursvorm passend is. Dat bestuur kan zich direct oriënteren op het hoofdstuk over de bestuursvormen. Een derde heeft die keuze wellicht al ten principale gemaakt, maar wil de bruidsschatregeling toepassen. Voor dat bestuur zijn met name de paragrafen over die regeling relevant.

Interviews

Met de "gebruikers" van de uiteenlopende bestuursvormen in het openbaar en algemeen toegankelijk onderwijs zijn gesprekken gevoerd over hun ervaringen met de gekozen bestuursvorm. Het verloop van deze gesprekken is in de brochure opgenomen. Wat waren de overwegingen om de bestuursvorm aan te passen dan wel te handhaven? Hoe is het proces verlopen om tot die keuze te komen en

wat zijn de ervaringen tot nu toe? Zijn de verwachtingen uitgekomen of is het uiteindelijk toch tegengevallen?

Modellen

Conceptstatuten en conceptverordeningen zijn niet in de brochure opgenomen, omdat door wijzigingen in opvattingen en in wet- en regelgeving deze concepten op onderdelen dikwijls snel achterhaald zijn. Deze concepten zijn wel digitaal beschikbaar op www.vosabb.nl, opdat VOS/ABB deze concepten snel kan aanpassen indien zich wijzigingen voordoen.

Integraal bestuur

Barend Deetman was tot 1 mei 2002 directeur Onderwijs van de gemeente Groningen. Momenteel is hij manager Cultuur & Welzijn van de provincie Drenthe.

Na het aantreden van het college in 1998, hebben we een discussie gevoerd over de gewenste verhouding tussen het gemeentebestuur en het openbaar onderwijs. De conclusie luidde dat de integrale bestuursvorm zou worden gehandhaafd. Het aangename was dat we de discussie konden voeren vrij van dwang. Er was geen concrete aanleiding om het roer flink om te gooien. Er deden zich geen grote problemen voor, we hoefden niet te bezuinigen en van de kant van de scholen bespeurden we geen verontrustende ontevredenheid. We hebben daardoor zuiver en breed kunnen discussiëren over de voor- en nadelen van andere bestuursvormen. Die discussie is niet alleen met directeuren en met medezeggenschapsraden (vooral ouders) gevoerd, maar ook met de besturen van de bijzondere scholen. Vertrekpunt was een discussienota van de gemeente. Daarin stelden we dat de huidige bestuursschaal, met 31 openbare scholen in po en vo, het volgens ons goed mogelijk maakt om schooloverstijgende problematieken afdoende te kunnen aanpakken en om voldoende deskundigheid te kunnen vasthouden. Het belangrijkste discussiepunt was wat ons betreft vergroting van de ouderbetrokkenheid en de ouderinvloed. In de integrale bestuursvorm is dat wat moeilijk, omdat het bestuur van de openbare scholen tevens het formele, democratisch gelegiti-meerde stadsbestuur is.

Uit de discussies met het onderwijsveld bleek niet dat men daar zit te springen om een andere rol van of een andere verhouding tot de gemeente. Vanuit het bijzonder onderwijs was de dominante mening dat in de tweeledige verantwoordelijkheid van de gemeente geen aanleiding werd gezien om voor het openbaar onderwijs naar andere bestuurlijke arrangementen te zoeken. Men had in het algemeen niet het gevoel dat een specifieke partij door de gemeente werd bevoordeeld of benadeeld. Er waren zelfs bijzondere scholen die het uitgesproken wenselijk vonden dat de gemeente bestuurder van het openbaar onderwijs blijft, omdat de gemeente dan aan den lijve ondervindt met welke complexe problemen de onderwijssector wordt geconfronteerd. Bij verzelfstandiging raakt de gemeente het zicht daarop kwijt.

Scholen in het openbaar voortgezet onderwijs zeiden vaker dat ze wel wat meer afstand van de gemeente wensten dan scholen in het openbaar primair onderwijs. Maar ze slaagden er niet in een voldoende gedragen alternatief te bedenken voor het huidige model. In het openbaar primair onderwijs constateerde men vooral dat er op onderdelen zaken kunnen worden verbeterd, maar dat daarvoor de bestuursvorm niet behoeft te worden aangepast.

De discussie met het veld heeft wel geleid tot aanpassing van de aansturing door de gemeente. We hebben het verlangen naar wat meer vrijheid gehonoreerd door scholen ruimte te bieden om op schoolniveau bestuurscommissies in het leven te roepen, waarin vooral ouders en (in het voortgezet onderwijs ook) leerlingen participeren. Die commissies vormen feitelijk het bestuur van de school voor schoolgebonden zaken, zoals de vaststelling van onderwijskundige plannen, de gang van zaken op school (schoolorganisatie), de besteding van schoolgebonden budgetten, het aanstellingsbeleid, het taakbeleid, et cetera. Het gemeentebestuur blijft verantwoordelijk voor alle zaken van strategisch en bovenschools belang: het sluiten of nieuw bouwen van scholen bijvoorbeeld, maar ook de vraag of de Citotoets afgenomen blijft worden of niet. De instelling van die commissies, waarvan er nu een paar gestart zijn, was mede bedoeld om de afstand tussen school en ouders te verkleinen en de (bestuurlijke) betrokkenheid van ouders bij de school te versterken. Daarnaast zijn de twee rollen – de schoolbestuurlijke rol en de lokale onderwijsrol – in de ambtelijke organisatie meer uit elkaar getrokken. Die scheiding illustreert de behoefte om het lokaal onderwijsbeleid te versterken door meer samenhang aan te brengen met het jeugdbeleid en het welzijnsbeleid van de gemeente. Voor openbare scholen is het bovendien duidelijker geworden waar 'hun clubje' in het stadhuis zit.

Het gemeentebestuur van Groningen wil integraal verantwoordelijk zijn voor het openbaar onderwijs, omdat het van mening is dat onderwijs een middel is om maatschappelijke doelen te realiseren. Integraal bestuur redeneert dus vooral vanuit de lokale onderwijsstaak. De basisgedachte is dat de school een vindplaats is voor maatschappelijke problemen. Daarop moet de gemeente met het gehele onderwijsveld antwoorden formuleren. De kracht van het Groningse onderwijsbeleid is dat de gemeente vanuit de onderwijsbestuurlijke taak, in combinatie met andere maatschappelijke taken, problemen integraal kan



aanpakken en vanuit die rol lokaal onderwijsbeleid kan formuleren. Wij verwachten van openbare scholen dat ze een voorbeeldrol vervullen in het lokale onderwijsveld. Het is niet voor niets dat vernieuwingen als de Vensterschool hier zijn ontstaan.

Openbaar onderwijs garandeert voor iedereen toegankelijk onderwijs. Bij die garantie hoort democratisch bestuur en publieke verantwoording.

Van de veel gehoorde nadelen van integraal bestuur heeft Groningen nooit echt last gehad. Natuurlijk loop je ook wel eens tegen die dubbele pet aan. Dan schrijf je brieven aan jezelf. Maar in de praktijk is dat allemaal niet zo erg.

Ook de overschrijdingsregeling heeft hier nooit tot discussies geleid. Het gemeentebestuur gaat uit van het budget dat door het Rijk wordt verstrekt. Daar moeten ook de openbare scholen

het mee doen. Natuurlijk zien we wel dat er onderhoudsachterstanden zijn en dat de gemeente moet bijspringen. Je kunt dan twee dingen doen. Je kunt als integraal bestuur het achterstallig onderhoud in het openbaar onderwijs aanpakken en zo, via de doorbetalingsverplichting, ongericht middelen naar het bijzonder onderwijs doorsluizen. Maar je kunt ook, vanuit je verantwoordelijkheid voor lokaal onderwijsbeleid, een budget vaststellen voor extra schoonmaak en onderhoud van zowel bijzondere als openbare scholen. Dan zorg je dus voor een gerichte besteding van middelen en werk je vanuit een gemeenschappelijke agenda. Daar hebben we in Groningen altijd goede afspraken over kunnen maken.



Hoofdstuk 2 Bestuurlijke schaalvergroting

2.1 Wisselwerking tussen school en omgeving

De kerntaak van een school is het geven van onderwijs. Het is de taak van het bestuur de voorwaarden te scheppen om die primaire functie optimaal te kunnen uitvoeren. Een bestuur heeft zich daartoe op een bepaalde manier georganiseerd. Denkend aan die wijze van organiseren gaat het niet alleen om het bestuur alleen (de bestuursvorm), maar ook om de bestuurlijke schaal (hoeveel scholen stuurt het bevoegd gezag aan?), alsmede om de inrichting van het bestuur, het management en de ondersteuning.

De keuze voor een bepaalde bestuurlijke organisatie (inclusief de regeling van het management en de ondersteuning) wordt beïnvloed door uiteenlopende factoren. De “omgeving van de school” is een belangrijke factor, die van invloed kan zijn op de organisatie. Verandert die omgeving fundamenteel, dan kan dat zijn weerslag hebben op de bestuurlijke organisatie. Veranderingen in de omgeving kunnen voor het bestuur aanleiding zijn om de bestuurlijke organisatie aan te passen.

2.2 De “omgeving van de school”

Wat is nu de ‘omgeving van de school’? Dat kunnen specifieke kenmerken zijn van de feitelijke omgeving van de school. Is er bijvoorbeeld sprake van een stedelijk gebied of een plattelandssituatie? Welke scholen liggen in dat gebied (welke onderwijssectoren, welke denominaties)? Groeit het aantal leerlingen of is er in het voedingsgebied sprake van vergrijzing? Zijn er geen, weinig of veel anders-talige leerlingen? Werken scholen samen binnen bepaalde samenwerkingsverbanden?

Maar het gaat ook om ontwikkelingen en tendensen die landelijk spelen. Zo kan men bijvoorbeeld denken aan wijzigingen in de wet- en regelgeving met betrekking tot het onderwijs (andere sturingsfilosofie van het Rijk, wijzigingen in het bekostigingsstelsel en bevoegdheden

schoolbesturen). Maar ook de opvattingen van ouders vormen een element van de omgeving (minder binding met de denominatie van de school, meer belangstelling voor kwaliteit van het onderwijs, behoefte aan medezeggenschap, grotere bereidheid om in het geval van een klacht of meningsverschil te procederen).

2.3 Invloed landelijke ontwikkelingen

In de loop van de jaren negentig heeft de rijksoverheid voor een andere sturingsfilosofie van het onderwijs gekozen. In de voorafgaande periode trachtte de centrale overheid vanuit Den Haag alle aspecten van het onderwijs te regelen. Dat leidde tot veel regels. Voldeed men aan de regels, dan kwam men in aanmerking voor bekostiging. Dit declaratiestelsel liep uiteindelijk vast. Het inzicht brak door dat het onhaalbaar is om vanuit de rijksoverheid het onderwijs in al zijn facetten te sturen. Dat heeft geleid tot een belangrijke koerswijziging. De lijn is ingezet om bevoegdheden over te dragen aan de schoolbesturen. Die kennen immers hun eigen praktijksituatie en kunnen daardoor via maatwerk beter inspelen op de behoeften van de scholen en leerlingen. Al met al een ontwikkeling die gericht is op deregulering en het vergroten van de autonomie van schoolbesturen. Maar tegelijkertijd ook een ontwikkeling waarbij schoolbesturen meer verantwoordelijkheid dragen voor het financiële beleid (lumpsum-bekostiging) van hun organisatie.

Naast het delegeren van bevoegdheden aan schoolbesturen heeft het Rijk ook bevoegdheden overgedragen aan de gemeenten (onderwijshuisvesting, onderwijsachterstandenbeleid, OALT, schoolbegeleidingswerk). Voor een schoolbestuur is de gemeente op een aantal terreinen een nieuwe ‘wetgever’ geworden, die regels stelt en subsidies verstrekt. Die overdracht van bevoegdheden van het Rijk aan de gemeenten heeft voorts de al lang bestaande dubbele pet (lokale overheid en schoolbestuur van het openbaar onderwijs) nadrukkelijker in beeld gebracht. Mede omdat de wetgever het aantal bestuursvormen ten behoeve van het



openbaar onderwijs heeft uitgebreid, is die versterking van de dubbele pet voor gemeenten aanleiding geweest om het bestuur over het openbaar onderwijs op grotere afstand te plaatsen.

Kortom, schoolbesturen dragen een grotere verantwoordelijkheid. Enerzijds hebben zij meer ruimte om – toegesneden op de situatie van de eigen scholen – eigen beleid te ontwikkelen en uit te voeren. Anderzijds lopen zij grotere financiële risico's dan voorheen. Of anders geformuleerd, er dienen zich meer kansen aan, maar er liggen ook meer bedreigingen op de loer.

2.4 Autonomie schoolbesturen

Een grotere autonomie leidt tot een vergroting van de bestuurslast. Het gaat daarbij niet alleen om de factor tijd, maar ook om kwaliteit. Het ontwikkelen en invoeren van beleid vereist deskundigheid op uiteenlopende terreinen. Denk bijvoorbeeld aan de ontwikkeling en toepassing van een eigen onderwijskundig en personeelsbeleid, het voeren van een financieel beleid inclusief een treasury-beleid, het opzetten van een onderhoudsbeleid voor de schoolgebouwen of het zelf voeren van CAO-onderhandelingen in het voortgezet onderwijs. Ook de grotere financiële verantwoordelijkheid van een schoolbestuur beïnvloedt de rol en het takenpakket van een bestuur. Door preventieve maatregelen te nemen kan een bestuur eventuele financiële risico's zo veel mogelijk indammen. En door samen te werken met andere besturen en/of door bestuurlijke fusie kunnen eventuele financiële tegenvallers gespreid worden.

In het algemeen geldt dat een 'klein' schoolbestuur, dat wil zeggen een bestuur dat één of enkele scholen bestuurt, door de ontwikkeling naar grotere autonomie en financiële verantwoordelijkheid voor een probleem wordt geplaatst. Kan dit bestuur in voldoende mate de geschetste groeiende bestuurslast aan?

Een oplossing zou kunnen zijn om via een proces van fusies de desbetreffende school aanzienlijk te vergroten. Een grotere eenheid vergroot de financiële draagkracht, terwijl het daarnaast denkbaar is een hooggekwalificeerd

management aan te stellen, waaraan het bestuur een deel van de groeiende bestuurlijke taken en bevoegdheden mandateert.

Een verdergaande schaalvergroting van scholen is echter op dit moment zowel politiek als maatschappelijk in het algemeen niet haalbaar. De grenzen van de schaalvergroting op instellingsniveau zijn – behoudens in een aantal specifieke gevallen – bereikt. Een tegengestelde ontwikkeling doet zich voor. In discussies over onderwijs klinkt in toenemende mate door dat het gewenst zou zijn te streven naar kleinere onderwijsinstellingen. Zo was in het Regeerakkoord van het kabinet-Balkenende geformuleerd dat met het oog op de menselijke maat en het bevorderen van een gevoel van veiligheid en geborgenheid fusies en de vorming van steeds grotere scholen zullen worden afgeremd.

Het ligt in de rede de oplossing te zoeken in de richting van bestuurlijke schaalvergroting. Een grotere bestuurlijke schaal, dat wil zeggen een groter aantal scholen bundelen onder hetzelfde bestuur, vormt ook een goede basis om mogelijke financiële risico's te spreiden en via bundeling van het management en de (ambtelijke) ondersteuning de bestuurskracht te versterken.

2.5 Bestuur, management en ondersteuning

Het filosoferen over een mogelijke bestuurlijke schaalvergroting kan niet beperkt blijven tot het nadenken over de organisatie van het bestuurlijk niveau (de omvang van de bestuurlijke schaal, de te kiezen bestuursvorm etc.). Ook de organisatie van het management en de (ambtelijke) ondersteuning moeten in de overweging betrokken worden. Het bestuur, het management en de (ambtelijke) ondersteuning zijn als het ware communicerende vaten. Een bestuur moet voor zichzelf een duidelijk beeld hebben hoe het de scholen wil en kan besturen. Kiest het voor een benadering waarbij het op hoofdlijnen bestuurt en het toezicht op naleving van die hoofdlijnen uitoefent? Of wil het bestuur veel meer zelf sturen door op uiteenlopende terreinen beleid te vormen en de vinger aan de pols te houden als het om de invoering van dat beleid gaat? De gekozen bestuursfilosofie bepaalt in belangrijke mate de rol en het takenpakket van het management en de ondersteuning.

Kiest men voor een vorm van bestuurlijke schaalvergroting, waarbij door bestuurlijke overdracht het schoolbestuur een groter aantal scholen gaat besturen, dan ligt het in de rede dat het bestuur in toenemende mate op hoofdlijnen zal gaan besturen. De groeiende omvang en complexiteit van de gehele organisatie dwingen feitelijk daartoe. Vindt parallel met die bestuurlijke schaalvergroting een verzelfstandiging van het bestuur over het openbaar onderwijs plaats, dan zal dat proces naar verwachting nog versterkt worden. Immers, 'beroepsbestuurders' (college van B en W en de gemeenteraad) dragen de fakkel over aan nieuwe bestuurders, die als 'vrijwilligers' deze bestuurstaak naast andere functies en werkzaamheden moeten uitvoeren.

Een accentverschuiving naar het besturen op hoofdlijnen kan, zoals gesteld, ook van invloed zijn op de rol en het takenpakket van het management. Deze ontwikkeling kan met name aanleiding zijn om nadrukkelijk te kiezen voor een vorm van bovenschools management, waaraan onder meer een belangrijk deel van de bestuurlijke taken en bevoegdheden kan worden gemandateerd.

2.6 Vormen van bestuurlijke schaalvergroting

De samenwerking tussen schoolbesturen met als oogmerk een meerwaarde te bereiken door een grotere bestuurlijke schaal te benutten, kan op verschillende wijzen vorm worden gegeven.

Enkele voorbeelden:

- Overeenkomst
- Centrale dienst
- Federatie
- Bestuurlijke fusie

2.6.1 Overeenkomst

Schoolbesturen kunnen met elkaar een overeenkomst sluiten om gezamenlijk taken uit te voeren. Denk bijvoorbeeld aan de instandhouding van een samenwerkingsverband WSNS of VO-SVO, een overeenkomst in het kader van de stimuleringsbijdrage bestuurlijke krachtenbundeling, een overeenkomst in het voortgezet onderwijs ter uitvoering van de Zwolse variant, regionaal arrangement of het aanbieden van de gemengde leerweg of een samenwerkingsovereenkomst om een basisschool, die onder de opheffingsnorm

zit, op grond van de systematiek van de gemiddelde schoolgrootte alsnog in stand te houden.

De partijen kunnen de overeenkomst nader uitwerken in een reglement. Zo kan in dat reglement een besturen-overleg of commissie in het leven worden geroepen die ervoor zorgt dat de afgesproken taken gezamenlijk worden uitgevoerd. Er komt echter geen nieuwe rechtspersoon tot stand. Het besturenoverleg kan daardoor bijvoorbeeld zelf geen overeenkomst aangaan, personeel in dienst nemen of als inlener fungeren bij een detacheringsovereenkomst.

2.6.2 Centrale dienst

De afspraak om als schoolbesturen bepaalde taken te bundelen en zo gezamenlijk uit te voeren, kan ook leiden tot de instelling en instandhouding van een centrale dienst. Deze rechtspersoon, die alleen door schoolbesturen kan worden opgericht en in stand gehouden, kan ten behoeve van de scholen een aantal taken uitvoeren. De gedachte is dat door de bundeling van taken bepaalde vormen van dienstverlening efficiënter en op een hoger niveau georganiseerd kunnen worden. Te denken valt bijvoorbeeld aan administratieve taken, de ontwikkeling en uitvoering van diensten op het terrein van de ICT of de instelling van een Orthopedagogisch Didactisch Centrum (OPDC) in het voortgezet onderwijs. De wet zondert echter drie onderwerpen uit die niet door een centrale dienst verzorgd mogen worden, namelijk het leiden van een school, het geven van onderwijs¹ en het verrichten van werkzaamheden op het terrein van de schoolbegeleiding. De centrale dienst is in tegenstelling tot de samenwerkingsovereenkomst wel een rechtspersoon. Het bestuur van een dergelijke dienst kan derhalve zelf personeel in dienst nemen en overeenkomsten afsluiten.

2.6.3 Federatie

Deze vorm van samenwerking houdt in dat een aantal schoolbesturen een federatie opricht die de status heeft van een rechtspersoon. Die rechtspersoon kan de vorm

1. Zo is het echter wel toegestaan het geven van leerwegondersteunend onderwijs (artikel 53b WVO) of het geven van onderwijs door leerkrachten, aangesteld op basis van de zorgformatie (artikel 68 WPO), onder een centrale dienst te brengen.

hebben van een vereniging of van een stichting. De ledenvergadering c.q. het bestuur daarvan bestaat uit afgevaardigden van de deelnemende schoolbesturen. Deze schoolbesturen kunnen in onderling overleg bepaalde taken en bevoegdheden mandateren aan de federatie. De afzonderlijke schoolbesturen blijven het bevoegd gezag van de onder hun bestuur staande scholen. Aan een dergelijke federatie kunnen zowel openbare als bijzondere schoolbesturen deelnemen.

De samenwerkingsovereenkomst en de centrale dienst richten zich in de regel op één specifiek onderwerp of thema (bijvoorbeeld personeelsbeleid of ICT), maar de federatie zal daarentegen benut worden indien men op verschillende terreinen wil samenwerken. De stap naar een bestuurlijke fusie, waarbij alle schoolbestuurlijke taken en bevoegdheden worden overgedragen, wil men (nog) niet maken. Bijvoorbeeld omdat verschillen in denominatie tussen de scholen (nog) niet overbrugbaar zijn. De federatie vormt eigenlijk een middenweg tussen de bestuurlijke fusie enerzijds en de samenwerkingsovereenkomst en centrale dienst anderzijds. Ieder bevoegd gezag behoudt zijn positie van schoolbestuur, en tegelijkertijd is een stevige juridische basis geschapen om op een aantal terreinen nauw samen te werken.

2.6.4 Bestuurlijke fusie

Dit is de meest vergaande vorm van bestuurlijke samenwerking. Verschillende besturen richten een nieuwe rechtspersoon op en dragen het bestuur over hun scholen aan die nieuwe rechtspersoon over. Deze bestuurlijke overdracht kan ook plaatsvinden aan een al bestaande rechtspersoon. De nieuwe of al bestaande rechtspersoon vormt na de bestuurlijke overdracht het bevoegd gezag van de desbetreffende scholen en kan ten aanzien van die scholen alle taken en bevoegdheden uitoefenen die de onderwijswetgever aan een schoolbestuur heeft opgedragen en verstrekt.

2.6.5 Voorkeur?

Welke vorm van bestuurlijke schaalvergroting verdient de voorkeur? Het antwoord op die vraag hangt af van wat schoolbesturen met de beoogde samenwerking willen bereiken. Op welk terrein verwacht men een bepaalde meerwaarde van de bestuurlijke samenwerking? Welke financiële risico's wil men zo goed mogelijk afdekken?

Afhankelijk van de gestelde en relevante doelen kan men beoordelen welke bestuurlijk-juridische vorm in de eigen situatie passend en toereikend is. Stel dat scholen voor primair onderwijs van mening zijn dat een bestuurlijke samenwerking noodzakelijk is om een aantal kleine scholen via het systeem van de gemiddelde schoolgrootte in bepaalde woonkernen te kunnen handhaven. Dat kan door een aantal scholen onder één bestuur te brengen, maar hetzelfde doel kan ook bereikt worden via het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst tussen de betrokken schoolbesturen.

Plaatsing van scholen onder één schoolbestuur heeft het voordeel dat vanuit een centraal punt – na afweging van alle betrokken belangen – knopen kunnen worden doorgehakt. Bij andere vormen van bestuurlijke samenwerking hangt de daadkracht sterk af van de mate waarin men taken en bevoegdheden heeft overgedragen aan bijvoorbeeld een federatie, centrale dienst of het besturenoverleg van een samenwerkingsovereenkomst.

De eenmaal gekozen vorm van bestuurlijke samenwerking kan overigens op enig moment aan revisie toe zijn, indien omstandigheden zich (ingrijpend) wijzigen. Denk bijvoorbeeld aan een mogelijke invoering van een lumpsum-bekostiging in het primair onderwijs of het zelfstandig voeren van CAO-onderhandelingen in het voortgezet onderwijs. Voor het bestuur en management is het een belangrijke taak dergelijke ontwikkelingen en wijzigingen goed te volgen en zo nodig daarop te anticiperen.

2.6.6 Nieuwe vormen van samenwerking en bestuurlijke organisatie

Naast de hierboven genoemde vormen van samenwerking wordt de laatste jaren in toenemende mate nagedacht over andere manieren om scholen aan te sturen en om als scholen samen te werken. Daarbij kan men bijvoorbeeld denken aan concepten als de onderwijsmaatschap, de licentiescholen, de coöperatieve vereniging of een franchise-opzet en structuur.² Mogelijk dat het project 'Initiatiefrije scholen' concrete aanknopingspunten biedt om aan deze concepten verder inhoud en vorm te geven.

2. Zie het advies 'Wat scholen vermogen' van de Onderwijsraad (januari 2002).

2.7 De optimale bestuurlijke schaal

Indien een aantal besturen overlegt over de noodzaak en de mogelijkheden om een bestuurlijke schaalvergroting te realiseren, komt al gauw de vraag op tafel naar de omvang van die bestuurlijke schaal. Bestaan daar kengetallen voor? Over welk aantal scholen en welk aantal leerlingen moet men ten minste beschikken om een wezenlijke meerwaarde van zo'n schaalvergrotingsoperatie te verkrijgen? Bij welk aantal scholen en leerlingen wordt het geheel wellicht te groot, met de kans dat een en ander niet meer goed te sturen is, tot hoge overheadkosten leidt en het bestuur en management van een groep scholen zich ontwikkelt tot een bureaucratische organisatie?

Ook hier geldt dat de doelstellingen van de beoogde bestuurlijke schaalvergroting en de eigen situatie in sterke mate richtinggevend zijn om een antwoord te kunnen geven op de vraag naar de optimale schaal. Niettemin kan – in ieder geval voor het primair onderwijs – toch een zekere indicatie worden gegeven. Daarbij wordt uitgegaan van de volgende ontwikkelingsschets. Het bestuur is gehouden op uiteenlopende terreinen een actief beleid te ontwikkelen (kwaliteitsbeleid, beleid op het terrein van het personeel, de onderwijskundige inrichting van de scholen, de financiën, ICT etc.). Daarvoor is een adequate bestuurs- en managementondersteuning nodig. Voorzover het het openbaar onderwijs betreft, wordt het bestuur over het openbaar onderwijs in toenemende mate verzelfstandigd. Men kan niet meer terugvallen op de professionele ondersteuning van een gemeentelijke afdeling onderwijs. Het bestuur ontwikkelt zich in de richting van een bestuur dat op hoofdlijnen bestuurt. Bestuurlijke taken en bevoegdheden worden in toenemende mate gemandateerd aan het management. Binnen dat management worden voorts managementtaken gebundeld in een aparte functie, te weten de functie van een algemeen directeur, die zich laat bijstaan door een (sober) stafbureau, bestaande uit enkele beleidsmedewerk(st)ers. Het uitgangspunt daarbij is dat administratieve taken (salaris- en personeelsadministratie, financiële administratie etc.) zo veel mogelijk worden uitbesteed. Bij een aantal van 3000 leerlingen met een personeelsbestand van ten minste 150 fulltime eenheden is de onderstaande formatie passend:

- een algemeen directeur;

- een hele staffunctie personeelsbeleid;
- een 0,5 staffunctie financieel management;
- een 0,5 staffunctie huisvesting;
- een hele staffunctie onderwijsbeleid (inclusief ICT);
- administratieve en secretariële ondersteuning.

Het genoemde leerlingenaantal vormt een redelijke basis om de geschetste management- en ondersteuningsstructuur te kunnen bekostigen uit de vergoeding die men van het Rijk ontvangt voor administratie, beheer en bestuur, eventueel aangevuld met gelden uit de regeling bestuurlijke krachtenbundeling of het O&O-budget. Bij lagere leerlingenaantallen zal men gehouden zijn een deel van de budgetten van de scholen te gebruiken voor de bekostiging van de genoemde centrale voorzieningen.

Voor het voortgezet onderwijs is het veel moeilijker om een indicatie te geven van een optimale bestuurlijke schaal. Met name omdat de scholen aanzienlijk van elkaar kunnen verschillen (smalle of brede scholengemeenschappen, bezettingsgraad van de verschillende opleidingen). Voorts geldt dat wat betreft de ondersteuning en het management scholen voor voortgezet onderwijs van oudsher beter zijn uitgerust. Veel openbare scholen voor voortgezet onderwijs zijn bovendien al langer gewend te moeten rondkomen met de rijksvergoeding en kunnen nauwelijks of geen beroep meer doen op ambtelijke ondersteuning vanuit een gemeentelijke afdeling onderwijs. Dat kan betekenen dat een school voor voortgezet onderwijs zich als éénpitter redelijk goed kan handhaven. Niettemin geldt ook voor het voortgezet onderwijs dat er redenen kunnen zijn om een vorm van bestuurlijke schaalvergroting te realiseren om de ontwikkeling van beleid efficiënter en effectiever te organiseren en financiële tegenvallers zo goed mogelijk te voorkomen c.q. zo veel mogelijk te spreiden. Hierbij kan men denken aan de noodzakelijke ontwikkeling van goed werkgeverschap en het streven om in het overleg met bijvoorbeeld gemeenten en andere schoolbesturen op lokaal en regionaal niveau zich als invloedrijke gespreks- en overlegpartner te kunnen manifesteren. Maar ook het streven en de noodzaak om een evenwichtig voorzieningenniveau in de eigen gemeente of regio tot stand te brengen kan aanleiding zijn om na te denken over een andere bestuurlijke schaal.

De bestuurscommissie ex artikel 83

Peter van Loon is directeur/bestuursmanager van het Openbaar Primair Onderwijs van Capelle aan den IJssel.

De bestuurscommissie is in 1996 ingesteld. Daar waren drie hoofdredenen voor. Allereerst achtte het gemeentebestuur het van belang om zijn twee rollen (die van vormgever van het lokaal onderwijsbeleid en die van bestuurder van het openbaar onderwijs) van elkaar te scheiden. De vermenging werd, zowel door de gemeente als door het onderwijsveld, niet als zuiver ervaren. Door de onderwijsbestuurlijke taak op afstand te plaatsen, kon men zonder verkeerde beeldvorming het gehele lokale onderwijsveld bedienen, zo was de redenering. In de tweede plaats was de betrokkenheid van het gemeentebestuur bij het openbaar onderwijs niet altijd even groot. Zo ervoeren scholen in het openbaar onderwijs dat althans. De scholen vonden dat ze met de integrale bestuursvorm eigenlijk geen eigen belangenbehartiger hadden. Wethouders hebben immers verschillende belangen tegen elkaar af te wegen. Ik weet dat uit eigen ervaring in een vorige functie. Als hoofd van de afdeling onderwijs in een andere gemeente had ik te maken met een wethouder die zowel financiën als onderwijs in zijn portefeuille had. Twee scholen moesten fuseren, maar de kosten overschreden het budget. Die wethouder moest toen twee belangen afwegen. Ambtelijk speelt dezelfde problematiek. Bij integraal bestuur moet het afdelingshoofd van alles doen voor het lokaal onderwijs in het algemeen en voor het openbaar onderwijs in het bijzonder. In de derde plaats maakt de bestuurscommissie het mogelijk een bestuur samen te stellen op basis van specifieke deskundigheden. Tot dan toe hingen beleid en uitvoering in belangrijke mate af van politieke toevalligheden.

De keuze voor de bestuurscommissie ex artikel 83 – toen nog artikel 82 – in plaats van bijvoorbeeld de stichtingsvorm, was snel gemaakt. Het financieringsvraagstuk stond hier hoog op de politieke agenda. De gemeente wilde dat verzelfstandiging niet teveel zou gaan kosten. De stichtingsvorm heeft als consequentie dat de gemeentelijke vergoeding voor administratie, beheer en bestuur (ABB) onderhevig wordt aan de doorbetalingsverplichting richting bijzonder onderwijs. Door te kiezen voor de bestuurscommissie, vallen we nog onder de gemeentelijke financiële

huishouding en kunnen onze ABB-kosten zonder doorbetaling worden vergoed.

Inmiddels zijn we ruim zes jaar verder. Op grond van mijn ervaringen tot dusverre denk ik dat de start – de overgang van integraal bestuur naar de bestuurscommissie – van cruciaal belang is. Achteraf stel ik vast dat destijds niet over alle gevolgen goed is nagedacht. We hebben daardoor een moeilijk eerste jaar gehad. De ontvlechting zelf verliep moeizaam. Toen ik hier kwam in 1997, lagen er veel dossiers, die om een oplossing vroegen. Een aantal daarvan is nog steeds niet helemaal gesloten. Een voorbeeld is de financiële ontvlechting. De bestuurscommissie wilde voor haar financiële administratie naar een administratiekantoor. Onze begroting echter, was volledig onderdeel van de gemeentebegroting en moest daar dus op een of andere manier uit worden getrokken. Dat was een buitengewoon lastige klus. Eigenlijk was totaal onduidelijk hoe groot nu eigenlijk het gemeentelijk onderwijsbudget was. De gemeentebegroting kent haar eigen spelregels en criteria. Vaak zijn die voor het onderwijs niet zo relevant.

Tot op de dag van vandaag hebben we meningsverschillen over de energierekeningen van de scholen. Die worden opgemaakt op basis van meterstanden. Maar er zijn schoolgebouwen met meerdere gebruikers. Zolang de gemeente de gehele rekening betaalde, was dat geen probleem. Maar nu moeten wij met een goede berekening komen van het energieverbruik dat voor onze rekening komt. We zijn in de archieven gaan zoeken naar oude energierekeningen, om enig houvast te vinden voor een reële aanslag door de gemeente. Maar vooralsnog ontbreekt een helder inzicht, waardoor we er nog niet uit zijn.

Een tweede voorbeeld betreft het onderhoud van de schoolgebouwen. Als bestuurscommissie ben je verantwoordelijk voor het binnenonderhoud, de gemeente blijft verantwoordelijk voor het buitenonderhoud. Buiten en binnen hebben natuurlijk wel met elkaar te maken. Als de kozijnen wegrotten, dan heeft dat ook gevolgen voor de binnenkant. Er was sprake van achterstallig onderhoud, zowel binnen als buiten. De bestuurscommissie heeft gezegd vanzelfsprekend de verantwoordelijk te willen nemen voor het gebouwenonderhoud, op voorwaarde dat die gebouwen zouden voldoen aan een aantal kwaliteitsnormen. Vertegenwoordigers van de bestuurscommissie en van het gemeentelijk apparaat hebben alle scholen aan een kritische schouw onderworpen. Daar is een onderhoudslijst uit voort-



gevoeld van nog door de gemeente uit te voeren onderhoudstaken en van gekapitaliseerd achterstallig onderhoud, dat we kunnen laten uitvoeren.

Die lijst is voor negentig procent afgehandeld. Over de laatste tien procent wordt nu nog onderhandeld. Er is discussie ontstaan over de vraag of het huidige achterstallig onderhoud voor of na 1996 is ontstaan. Bovendien heeft de gemeente bedacht dat ze een aantal onderhoudszaken liever wil meenemen in haar totale onderwijstaak. Het aanbrengen van brandwerend materiaal bijvoorbeeld. Dan praat je al gauw over een ton. De gemeente zegt die klus te willen inventariseren voor alle scholen en op basis daarvan een onderhoudsplan te willen maken. Maar wij zeggen: het stond gewoon op de lijst. Uitvoeren dus.

Al met al duurt het dus jaren voordat de ontvlechting is voltooid. Het wegwerken van die erfenis heeft zeker tot spanningen met de gemeente geleid. Maar je moet er doorheen, voordat je tot constructieve verhoudingen kunt komen.

Desondanks zijn we momenteel zeer tevreden. De openbare scholen zijn heel blij met een bestuur dat zuiver voor de belangen van het onderwijs opkomt. Als commissie opereren we feitelijk als een zelfstandig bestuur, hoewel we formeel een commissie zijn van de gemeenteraad. In de verordening van de bestuurscommissie is opgenomen dat wethouders en raadsleden geen lid kunnen zijn van de bestuurscommissie. Wat wel blijft, is dat we door middel van begroting, jaarrekening en jaarverslag verantwoording afleggen aan de gemeenteraad. In de raad worden dan kritische vragen gesteld, hetgeen ik positief vind. Verder heeft de gemeente, vanuit haar rol van uitvoerder van het lokaal onderwijsbeleid, te allen tijde het recht om iets aan ons te vragen

net zoals ze dat mag aan het katholiek of protestants-christelijk onderwijs.

Nu loopt al geruime tijd een discussie over de vraag of we niet helemaal moeten loskomen van de gemeente. Als we ons doorontwikkelen van bestuurscommissie naar een stichting openbaar onderwijs, zijn we overigens nog steeds niet helemaal vergelijkbaar met het bijzonder onderwijs. Er blijft een verantwoordingsplicht richting gemeente en het gemeentebestuur behoudt de bevoegdheid om bestuurders te ontslaan. Desondanks denk ik dat er voordelen zijn om nog wat verder op afstand van de gemeente te komen. Een belangrijk voordeel is dat we niet meer hoeven mee te draaien in de gemeentelijke begrotingscyclus. We zouden buiten de gemeentebegroting zelf komen te staan. Dat is prettig, omdat de grondslagen van de gemeentebegroting zich niet goed met het onderwijs verdragen. Voorwaarde is wel dat we een bruidschat van de gemeente meekrijgen. Het bijzonder onderwijs heeft, dankzij de doorbetalingsverplichting van de gemeente, een behoorlijke financiële reserve weten op te bouwen. Als je het openbaar onderwijs verder wilt verzelfstandigen naar een stichtingsvorm, dan moet je het een met het bijzonder onderwijs vergelijkbare startpositie geven. Dan moet die bruidschat dus mee. Dankzij de bruidschatregeling kan de gemeente ons een dergelijk bedrag meegeven zonder doorbetalingsverplichting aan het bijzonder onderwijs. De discussie over verdere verzelfstandiging is er door aangewakkerd.



Hoofdstuk 3 Verzelfstandiging bestuur openbaar onderwijs

3.1 Verzelfstandiging: een vrije beleidskeuze

Door de verruiming van het aantal bestuursvormen in het openbaar onderwijs ontstaat er meer vrijheid om een eigen beleid te kiezen ten aanzien van de inrichting van de bestuurlijke organisatie. Besturen en scholen kunnen bezien welke bestuursvorm geschikt is voor het plaatselijk openbaar onderwijs. Verzelfstandiging is geen doel op zich, maar uiteindelijk is het een vorm van beleid.

Verzelfstandiging is onlosmakelijk verbonden met de vraag waar de school en het openbaar onderwijs over enkele jaren moeten staan. Dit vraagt om een visie voor de lange termijn, waaraan de doelstellingen en de voorwaarden voor het schoolbestuur ontleend kunnen worden. De beoogde verzelfstandiging moet daarin passen.

Deze kernvragen gaan vooraf aan iedere beslissing tot verzelfstandiging. De slotsom kan immers zijn dat voor realisering van de doelstellingen de verzelfstandiging op een andere wijze vorm moet worden gegeven, niet nodig of zelfs ongewenst is. Verzelfstandiging heeft alleen zin als zij iets toevoegt aan de kwaliteit van de scholen, het bestuur van het openbaar onderwijs en/of het lokale onderwijsbeleid. De vraag is dan ook niet of er wel of juist niet verzelfstandigd moet gaan worden. Het gaat in de kern om het behoud van de kwaliteit van het onderwijs voor nu en straks.

Hierbij kunnen vragen aan de orde komen over de verhouding tussen de gemeente en het openbaar onderwijs of over samenwerking met schoolbesturen uit andere gemeenten, maar ook over het draagvlak op de betrokken scholen. Wanneer de scholen nog niet toe zijn aan verzelfstandiging, is dit een belangrijke factor voor de vraag of en wanneer de verzelfstandiging gerealiseerd zou moeten worden.

Een ander belangrijk punt bij de oriëntatie op verzelfstandiging is de verhouding tussen het bestuur en de directie. Een vraag in dit kader kan zijn wat voor bestuur er moet komen, gezien de bestaande positie van de directie, dan wel welke directievorm goed aansluit bij een verzelfstandigd schoolbestuur.

Hieronder worden argumenten opgesomd die een rol kunnen spelen bij de afweging om al dan niet te verzelfstandigen. Daarbij wordt in de eerste plaats ingegaan op de argumenten van gemeenten om juist vast te houden aan het integraal bestuur. Vervolgens wordt besproken wat de argumenten kunnen zijn om juist wel tot verzelfstandiging over te gaan.

3.2 Handhaving integraal bestuur

3.2.1 *Geen moeite met dubbelrol*

In veel gevallen streven gemeenten naar verzelfstandiging van het openbaar onderwijs om te voorkomen dat bij het onderwijs het vermoeden ontstaat van een verstrengeling tussen de belangen als lokale overheid en die als schoolbestuur van het openbaar onderwijs. Het is echter mogelijk dat het openbaar en het bijzonder onderwijs in de gemeente helemaal geen moeite hebben met de manier waarop de gemeente haar dubbelrol vervult. Of stel dat er geen bijzonder onderwijs in de gemeente is. In dat geval rijst de vraag of verzelfstandiging een toegevoegde bestuurlijke waarde zal hebben, wanneer er geen andere argumenten voor verzelfstandiging zijn.

3.2.2 *Karakter openbaar onderwijs*

Men kan ook het standpunt innemen dat alleen de integrale bestuursvorm recht doet aan het karakter van het openbaar onderwijs; onderwijs van en voor de gemeenschap, verzorgd en gecontroleerd door de gemeenschap die democratisch vertegenwoordigd is in de gemeenteraad. Men hecht er bovendien aan dat de politiek bij het bestuur van het openbaar onderwijs betrokken blijft, gezien het algemeen belang dat daarmee is gemoed. Hiermee zegt men niet het vermoeden van een mogelijke belangenverstrengeling te onderschatten, maar zegt men alleen het openbaar onderwijs principieel zelf te willen besturen. Indien men een mogelijke belangenverstrengeling wil voorkomen, zal men hiervoor binnen het integraal bestuur oplossingen kunnen vinden (bijvoorbeeld de scheiding van ambtelijke functies, eigen vertegenwoordiging openbaar onderwijs in het op overeenstemming



gerichte overleg over het lokale onderwijsbeleid. Zie ook paragraaf 3.3.1).

3.2.3 *Versterking lokaal onderwijsbeleid*

Een ander motief om het integraal bestuur te handhaven kan gelegen zijn in de versterking van het lokale onderwijsbeleid en de zorg voor de kwaliteit van het gemeentelijk bestuur voor dat beleid. Wanneer de gemeente tevens schoolbestuur is, behoudt zij het zicht op de dagelijkse onderwijspraktijk en de omstandigheden waarbinnen deze zich afspeelt. Dit kan een belangrijke informatiebron zijn voor haar lokale onderwijsbeleid. Als schoolbestuur houdt de gemeente feeling met de concrete behoeften en problemen van de scholen in de gemeente en kan zij haar lokale beleid daar beter op toesnijden. Omgekeerd kan de gemeente relatief eenvoudig het lokale onderwijsbeleid in de openbare scholen ten uitvoer brengen. Dit ziet men bijvoorbeeld bij brede scholen.

3.2.4 *Ambtelijke ondersteuning*

Wanneer de gemeente haar schoolbestuur verzelfstandigt, gaat dit vaak gepaard met een gehele of gedeeltelijke afstoting van haar ambtelijke ondersteuning. Een verzelfstandigd openbaar schoolbestuur dient de beleidsondersteuning zelf te regelen en te bekostigen uit de beperkte rijksvergoeding inzake administratie, beheer en bestuur. Wil het gemeentebestuur het verzelfstandigde schoolbestuur financieel ondersteunen, dan dienen die extra bedragen – behoudens een mogelijke bruidsschat ten behoeve van de startfase – doorbetaald te worden aan het bijzonder onderwijs. Dat gegeven kan voor het gemeentebestuur aanleiding zijn de bestaande integrale bestuursvorm te handhaven.

3.3 **Argumenten om over te gaan tot verzelfstandiging**

3.3.1 *Belangenverstrengeling*

Sommige gemeenten denken over verzelfstandiging van het openbaar onderwijs na om tegenover het openbaar en het bijzonder onderwijs iedere schijn van een mogelijke belangenverstrengeling tussen hun taken als lokaal bestuurder en als schoolbestuurder te vermijden. De stichting openbaar onderwijs en de openbare rechts-

persoon danken hieraan hun ontstaan. Tegelijkertijd met de versterking van de gemeentelijke taken op het terrein van het lokaal onderwijsbeleid heeft de wetgever het gebruik van de genoemde bestuursvormen mogelijk gemaakt.

Na een verzelfstandiging kan het openbaar onderwijs zich in het overleg over de verdeling van de lokale onderwijsmiddelen onbelemmerd als belanghebbende presenteren.

Om de schijn van belangenverstrengeling te voorkomen is het overigens niet altijd noodzakelijk om het openbaar onderwijs buiten de gemeentelijke structuur te plaatsen. In veel gemeenten is een groot aantal taken en bevoegdheden aan de schoolleiding gemandateerd. De nadruk van de gemeente ligt hier op het toezicht. Soms is de ambtelijke ondersteuning ondergebracht bij een administratiekantoor. Ook komt het voor dat de betrokken gemeentefunctie zelf verzelfstandigd is en haar diensten regionaal aanbiedt.

In deze verhouding kan een eigen vertegenwoordiger van de directeurs van de openbare scholen aan het overleg over het lokaal onderwijsbeleid deelnemen. Bij een splitsing van de gemeentelijke onderwijsafdeling wordt dat in de praktijk ook wel door een ambtenaar gedaan, al dan niet samen met een directeur. Op die manier is er een duidelijk herkenbare vertegenwoordiging van het openbaar onderwijs in het overleg, ter onderscheiding van de portefeuillehouder lokaal onderwijsbeleid die in de meeste gevallen voorzitter van dat overleg zal zijn.

3.3.2 *Bestuurlijke participatie*

De mogelijkheid om het bestuur op afstand te plaatsen, kan mede ingegeven zijn door het streven direct en indirect betrokkenen (ouders, personeelsleden, inwoners, maatschappelijke organisaties) invloed te laten uitoefenen op het bestuur van de school. Bij de verschillende bestuursvormen van het openbaar onderwijs is het mogelijk die gewenste participatie van ouders en/of derden vorm te geven.

Mogelijk toekomstige wijzigingen met betrekking tot de regeling van de medezeggenschap in het onderwijs, waarbij naast de invoering van een ondernemingsraad wellicht een schoolraad, bestaande uit ouders, tot stand komt, kan te zijner tijd het gewicht van het argument over de bestuurlijke participatie beïnvloeden.

3.3.3 *Reduceren politieke invloed*

De gemeenteraad vormt een afspiegeling van de politieke verhoudingen die in een gemeente aanwezig zijn. Het streven om niet afhankelijk te zijn van specifieke politieke opvattingen kan een motief zijn om een vorm van verzelfstandiging van het bestuur over het openbaar onderwijs te realiseren

Het gemeentebestuur oefent naast het besturen van het openbaar onderwijs nog vele andere taken uit. Het is denkbaar dat er op enig moment een afweging gemaakt moet worden tussen de belangen van het openbaar onderwijs en de belangen op andere terreinen (bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, welzijnsbeleid). Afhankelijk van de politieke verhoudingen kan het beeld ontstaan dat de belangen van het openbaar onderwijs in zulke situaties niet optimaal worden verdedigd. Ook dat kan een aanleiding zijn om te streven naar een verzelfstandigd schoolbestuur, dat met slechts één belang – dat van het openbaar onderwijs – te maken heeft en zich optimaal kan inzetten en profileren ten behoeve van dat belang.

3.3.4 *Vermogensrechtelijke verzelfstandiging*

In de loop van de tijd is het concept van de bedrijfsmatige overheid steeds meer op de voorgrond getreden.

Daarbij moet gedacht worden aan het streven naar klantgerichtheid en het verwezenlijken van een efficiënte en effectieve organisatie. Deze ontwikkeling kan een rol spelen bij de beslissing om het bestuur van een openbare basisschool op afstand te plaatsen.

Het financieel beleid en beheer van het openbaar onderwijs maakt deel uit van de gehele gemeentelijke financiële huishouding. Door het bestuur te verzelfstandigen kan het verzelfstandigde schoolbestuur – los van de gemeentelijke financiële huishouding en de daarvoor geldende regels en procedures – een eigen financieel beleid en beheer ontwikkelen dat geheel is gericht op de belangen van het openbaar onderwijs.

3.3.5 *Schaalvergroting*

In het geval dat er goede argumenten zijn om naar een grotere schaal voor het bestuur van het openbaar onderwijs te gaan, waarbij het noodzakelijk is de gemeentegrenzen te overschrijden, is het al om die reden onontkoombaar te kiezen voor een verzelfstandigd schoolbestuur en

moet de integrale bestuursvorm (of eventueel bestuurscommissie) losgelaten worden.

3.3.6 *Samenwerking met het bijzonder onderwijs*

Bij het zoeken naar een optimale bestuurlijke schaal kan het zijn dat men – vanwege de specifieke eigen situatie – een oplossing vindt door samen te werken met bijzondere scholen.

Sinds enige tijd is het voor openbare scholen mogelijk om bestuurlijk te fuseren met een bijzondere school, waarbij de openbare en bijzondere scholen hun bestaande richting kunnen behouden. Dit gebeurt dan in de vorm van de stichting samenwerkingsbestuur. De scholen worden in één nieuwe bestuurlijke organisatie samengevoegd (zie paragraaf 6.5). Dit houdt in dat de gemeente het bestuur van haar openbare scholen moet overdragen en verzelfstandigen.



Stichting openbaar onderwijs

Mariët Schilperoort, adjunct algemeen directeur van de Stichting Primair, Bussum.

De discussie over de verzelfstandiging van het openbaar basisonderwijs begon in 1997, onder portefeuillehouders van gemeenten in het gewest Gooi en Vechtstreek. De wethouders vonden de schaal van hun gemeenten te klein om het onderwijs professioneel te kunnen aansturen. De meeste gemeenten hebben één of twee openbare basisscholen binnen hun grenzen. Door schaalvergroting zou de aansturing professioneler kunnen en tot kwaliteitsverbetering leiden.

Uiteindelijk is het gewest er als geheel niet uitgekomen. Daarop zijn zeven gemeenten – Bussum, Naarden, Weesp, Muiden en Nederhorst den Berg, 's Graveland en Loosdrecht (de laatste drie zijn nu samengevoegd tot Wijdemerem) – verder gegaan. Tezamen gaat het om tien openbare basisscholen.

Voor de verzelfstandiging konden de gemeenten een beroep doen op een stimuleringsbijdrage van het ministerie van OCenW. Daarvan kon in 1998 onder meer een projectleider worden aangesteld. Die heeft er keihard aan getrokken en is er in geslaagd om de stichting in anderhalf jaar van de grond te tillen. Een belangrijke succesfactor was dat directies en medezeggenschapsraden van de scholen vanaf het begin meedraaiden in een werkgroep, waardoor ze nauw bij de ontwikkelingen betrokken waren. Schooldirecteuren hebben nogal eens het gevoel dat veranderingen ze 'overkomen': het college van B en W bedenkt iets en zij worden daar vervolgens van op de hoogte gebracht. Hier is bewust voor een andere weg gekozen. De projectleider is met de directies de heil geweest, met als centrale vraag: onder welke voorwaarden zien jullie hier de meerwaarde van en doen jullie mee?

Daarnaast is een MR-platform gevormd. De discussies daar waren soms heftig, maar telkens won de gezamenlijkheid. Een andere succesfactor is geweest de volgorde waarin we diverse thema's hebben besproken. We hebben ervoor gekozen de moeilijke onderwerpen het laatst te doen. We begonnen met een discussie over de meerwaarde en niet over alle mogelijke complicaties. Als iedereen eenmaal enthousiast is, wordt het ook een stuk gemakkelijker om heikele onderwerpen te tackelen, zo was de redenering.

In september 1998 lag er een conceptrapport. Daarna zijn we

over de financiën gaan praten. Dat was natuurlijk wel spannend. Nu gingen ook ambtenaren zich er intensief mee bemoeien. Probleem was dat we niet in staat waren nauwkeurig in kaart te brengen hoeveel geld de deelnemende gemeenten als startsubsidie moesten meegeven. Ik noem het startsubsidie en geen bruidsschat, omdat dit bedrag nog wel moest worden doorbetaald aan het bijzonder onderwijs. We hebben als uitgangspunt genomen het totale gemiddelde aan financiële overschrijdingen van de deelnemende gemeenten in de vijf voorgaande jaren. Dat gemiddelde overschrijdingsbedrag werd, zo kwamen we overeen, vervolgens in vijf jaar tijd van honderd procent naar nul afgebouwd. In totaal kwamen we daarmee uit op een bedrag van 900 duizend gulden. Ik moet toegeven dat we onvoldoende aanknopingspunten hadden om dat bedrag exact vast te stellen, maar het is wel eerlijk gegaan. In februari 1999 is het rapport, inclusief financiële paragraaf, door het gemandateerd bestuurlijk overleg vastgesteld. Daarna moest elke afzonderlijke gemeenteraad er een besluit over nemen. Daar is nog wel wat commotie ontstaan, maar uiteindelijk was de besluitvorming bij alle zeven gemeenten voor de zomer van 1999 rond.

Vervolgens hebben we op het laatste nippertje een heleboel bureaucratische obstakels genomen. Om als openbare stichting een werkgeversnummer van het ministerie te krijgen, moet je rekenen op een doorlooptijd van zes weken. Wij hadden er een binnen 24 uur. We moesten financiële gegevens krijgen van de verschillende administratiekantoren. Sommige weigerden, waarop wij dreigden met een kort geding. Waarop we de benodigde informatie alsnog kregen. Per 1 augustus 1999 was de stichting een feit.

Uit ervaring weet ik dat de openbare stichting als bestuursvorm voordelen biedt boven de bestuurscommissie, omdat ik zelf lid ben geweest van een bestuurscommissie. Bussum was vijftien jaar geleden een van de eerste gemeenten met een dergelijke constructie. Ik ben er als ouder lid van geworden. Ik merkte dat ouders en leerkrachten enerzijds en ambtenaren en gemeentebestuurders anderzijds ons vooral zagen als belangenbehartiger. Dat leverde een permanente mangelpositie op. Als het er op aankwam, hield de wethouder ons vanzelfsprekend aan de gemeentelijke verordening. Maar ouders die bij ons hadden aangeklopt zeiden dan: zie je wel, die club loopt aan de leiband van de politiek. We hadden inspraak, maar geen macht. Die ligt immers bij de gemeenteraad.



Tegelijkertijd denk ik dat het verschil tussen de bestuurscommissie en de openbare stichting niet groot hoeft te zijn. Veel hangt af van de gemeentelijke verordening en van de persoon van de wethouder.

De wittebroodsweken zijn inmiddels voorbij. Je ziet daarom nu ook mensen die andere verwachtingen hadden bij de stichting. Zelf ben ik nog steeds erg enthousiast en zie ik een duidelijk verschil met de mogelijkheden die we destijds hadden als bestuurscommissie van Bussum. Ons beleidsvoerend vermogen is aanzienlijk groter geworden.

Daar staat tegenover dat we ook fouten hebben gemaakt. Zo hebben we over een aantal zaken besluiten genomen op basis van wederzijds vertrouwen. Alle gemeenten beloofden bijvoorbeeld de schoolgebouwen zonder achterstallig onderhoud over te dragen. En ook de reserves en voorzieningen zouden meegaan. Maar we hebben geen nulmeting gedaan, waardoor de bewijslast voor achterstalligheid van vóór de overdrachtsdatum nu bij ons ligt. Dat had niet mogen gebeuren, want het onderhoud kost ons echt zo ongelooflijk veel geld. Wij zeggen dat het om absoluut noodzakelijke acties gaat, maar de gemeenten vinden dat niet.

En wat betreft reserves en voorzieningen zeggen de gemeenten: "Als we ze hadden, zouden jullie ze krijgen. Maar we hebben niks." Het eerste jaar zijn we vriendelijk gebleven, maar het tweede jaar werden we strenger. De meeste gemeenten hebben de zaak inmiddels correct afgehandeld, maar met een enkele ben ik nog steeds bezig.

Eén gemeente besloot tweeduizend gulden naar ons over te maken. Toen ben ik een beroepsprocedure begonnen.

We eindigden uiteindelijk met 85 duizend gulden.

De energie die gaat zitten in wanbetalers, dat is me echt tegengevallen. We hebben ze in december vorig jaar een aanschrijving gestuurd, maar daar werd gewoon niet op gereageerd. Mijn advies aan collega's is daarom: zorg dat je alles nauwgezet en zwart op wit regelt als je kiest voor de openbare stichting.

Daarnaast hebben we ons enigszins verkeken op hoe scholen naar ons kijken. De een ziet ons als administratiekantoor, de ander als loopjongen, de volgende als een leuke collega. Maar niet als bovenschools management en bestuur. In de wereld van het openbaar onderwijs is men niet zo gewend aan het instituut schoolbestuur, zoals dat in het bijzonder onderwijs al jaren functioneert. Toen we een schooldirecteur voor het eerst uit-

nodigden voor een functioneringsgesprek, zei hij: "Hè, bij jou?" Dat hebben we ons onvoldoende gerealiseerd.

Daar staat tegenover dat de meeste directeuren wel blij zijn dat ze nu zicht hebben op hoe zaken lopen en op de hoeveelheid geld in kas. Daar hoort ook bij dat we ze veel actiever aanspreken op management en leiderschap. Achteraf denk ik dat we eerder duidelijk hadden moeten maken dat de stichting de rol speelt van schoolbestuur.

En tot slot is de wet van de remmende voorsprong lastig. We behoorden tot de eerste groep scholen in het openbaar basisonderwijs die het zo doen. Je merkt dat arbodiensten, banken, administratiekantoren et cetera, daar helemaal niet op zijn ingesteld. Een aanstelling moet je toch in zes weken geregeld hebben, dachten wij. Niet wetende dat een administratiekantoor nauwelijks in staat is binnen die tijd zijn diensten te leveren. Verder geven we de scholen gedeeltelijk financieel zelfbeheer. Ook dat is voor een administratiekantoor erg wennen, want hoe houd je de boel dan onder controle? Ook bij banken liepen we tegen knelpunten aan. Het lukte onze bank bijvoorbeeld niet om tijdig bankrekeningen te openen voor onze tien scholen.

Een en ander neemt niet weg dat in het derde jaar van het bestaan van de stichting de dingen zijn gaan lopen. Het gebouwenbeheer is ondergebracht bij een bouwkundig bureau en een klussenbedrijf zorgt voor het klein onderhoud. We hebben een vervangingspool en die werkt. En ook het 'gevoel' dat we bij elkaar horen, groeit. We hebben jaarlijkse personeelsdagen die leuk én stevig inhoudelijk zijn. Je merkt dat iedereen dat als enorm verkwikkend ervaart. Bovendien ontstaan er nieuwe netwerken. Zo zijn er clubs van ICT-coördinatoren en van zijinstromers ontstaan, is een directeurenoverleg gestart en is er natuurlijk een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad gekomen. Mensen gaan met elkaar aan de slag. En als je zo verbent, ben je er als bestuur vooral om dingen aan te reiken: opleidingen, ontwikkelingsplannen, een cursus voor de medezeggenschapsraad, noem maar op. Zo ontstaat een dynamiek waarin de netwerken zichzelf versterken. En als bestuur zijn wij er, na een periode van aanjagen, vooral om beleid te maken, scholing te organiseren en goed en eerlijk te beoordelen en te belonen.'



Hoofdstuk 4 Heroriëntatie op de bestuurlijke organisatie

Hoe komt een bestuur tot het oordeel of er al dan niet redenen zijn om tot een bijstelling van de bestuurlijke organisatie te komen? Dit hoofdstuk geeft een voorbeeld hoe die toetsing via een proces van analyse en diagnose zou kunnen plaatsvinden en op welke wijze belanghebbenden bij dat proces betrokken kunnen worden.

4.1 Analyse

De eerste stap voor een bestuur is om een analyse te maken van de situatie waarin men verkeert. Het bestuur maakt als het ware een röntgenfoto van de eigen organisatie aan de hand van een toetsingskader. Dat toetsingskader – men zou het ook kunnen aanduiden als een bestuurlijke scan – geeft de punten aan waarop de organisatie doorgeïllustreerd wordt. Daarbij is het van belang steeds twee invalshoeken voor ogen te houden:

- Hoe kan op die uiteenlopende punten de huidige situatie gekwalificeerd worden? Lopen zaken goed, zijn we tevreden of moeten we constateren dat bepaalde onderdelen niet goed geregeld zijn of gewoon ondermaats of slecht lopen?
- Welke verklaringen zijn er voor de plussen en minnen? En welke rol speelt daarbij met name de structuur en opzet van het bestuur, het management en de ondersteuning?

Hieronder staat een voorbeeld van een bestuurlijke scan die een bevoegd gezag kan gebruiken bij het maken van een analyse. Sommige elementen gelden specifiek voor het primair onderwijs, andere richten zich met name op het voortgezet onderwijs. Enkele elementen zijn alleen relevant voor openbare scholen c.q. scholen die integraal worden bestuurd. Dit kader kan men vanzelfsprekend naar eigen inzicht aanvullen en toespitsen op de eigen situatie.

4.2 Toetsingskader bestuurlijke scan

1) *Instandhouding van de scholen*

- Voldoen de scholen ruim aan de instandhoudings- of opheffingsnormen?
- Hoe ziet dat beeld er op langere termijn uit, rekening houdend met de leerlingenprognoses?
- Zijn er reële mogelijkheden voor fusie van scholen?
- In hoeverre staat de instandhouding van onderdelen van een scholengemeenschap onder druk (dure exploitatie, beperkte keuzemogelijkheden voor leerlingen, te geringe onderwijskundige ontwikkeling)?

2) *Beleidsvoerend vermogen*

- Zijn alle regelingen, beleidsplannen etc. die voorgeschreven zijn in de wet, circulaire, de CAO-VO en CAO-PO daadwerkelijk gemaakt en vastgesteld?
- Indien regelingen en plannen niet zijn vastgesteld, wat is daarvan dan de oorzaak of reden?
- Voorzover regelingen en plannen wel zijn vastgesteld, worden zij dan ook in de praktijk toegepast en uitgevoerd?
- Wat is de kwaliteit van die uitvoering? Wat loopt goed, wat minder of helemaal niet?
- Welke factoren zijn verantwoordelijk voor dat succes of falen? Wat is daarbij de rol van het bestuur, het management en de ondersteuning?
- Is er behoefte om op andere terreinen, waarvoor geen verplichting geldt op grond van wet- en regelgeving, beleid te ontwikkelen? Komt dat beleid tot stand, wordt het toegepast, hoe loopt het? Etc.

3) *Onderwijskundige status*

- Is er capaciteit (zowel wat betreft tijd als expertise) voor onderwijskundige ontwikkeling? Vindt onderwijskundige coaching plaats? Welke factoren bepalen dat het goed, minder goed of slecht gaat op dit terrein?
- Is er capaciteit (zowel wat betreft tijd als expertise) voor de ontwikkeling van de zorgtaak van de scholen?

Welke factoren bepalen dat het goed, minder goed of slecht gaat op dit terrein?

4) *Personele situatie*

- Met welk niveau van ziekteverzuim wordt de organisatie geconfronteerd? Toepassing malusregeling? Welke factoren zijn verantwoordelijk voor een hoog ziekteverzuim?
- Mogelijkheden om mobiliteitsbeleid tot uitvoering te brengen? Mogelijkheden om bij terugloop formatie via een sociaal statuut en sociaal plan personeel te herplaatsen en/of elders onder te brengen?

5) *Financiële status*

- Wat is het algemene beeld van de financiële exploitatie van de scholen? Is er ruimte om met budgetten tussen de scholen te schuiven, zodat financieel zwakkere scholen ondersteund kunnen worden?
- Is het mogelijk de inventaris van de school (meubilair, leer- en hulpmiddelen) op een aanvaardbaar niveau te handhaven en periodiek te vernieuwen? Zijn er voldoende reserveringen op dit terrein?
- Hoe is de bouwkundige staat en onderhoudssituatie van de schoolgebouwen? Zijn er voldoende reserveringen op dit terrein?
- In welke mate wordt planmatig gewerkt op het terrein van het beheer en onderhoud van scholen en inventaris?

6) *De twee petten van de gemeenten*

- Belemmert de dubbele functie van het gemeentebestuur c.q. raadsleden en/of ambtenaren (lokale overheid en bestuurder van het openbaar onderwijs) het gemeentebestuur om zijn rol als schoolbestuur optimaal uit te oefenen?
- Zo ja, waar en hoe manifesteert die belemmering zich concreet?
- Levert de dubbelfunctie een meerwaarde op? Zo ja, waar bestaat die meerwaarde dan uit?

7) *Bestuurlijke samenwerking*

- Vindt op bepaalde terreinen samenwerking met andere schoolbesturen plaats? Voldoet die samenwerking?
- Voorzover die samenwerking niet voldoet, wat is daarvan dan de oorzaak of reden? Speelt daarbij de gekozen samenwerkingsconstructie als zodanig een rol?

4.3 Rekening houden met toekomstige ontwikkelingen

Toepassing van een bestuurlijke scan als het hier gegeven voorbeeld beoogt inzicht te geven in de plussen en minnen van de organisatie op dit moment en de factoren en omstandigheden die voor die plussen en minnen verantwoordelijk zijn. Het is in zekere zin een momentopname. Het is daarnaast ook zaak om mogelijke toekomstige ontwikkelingen in ogenschouw te nemen. Zo kan een analyse van de huidige situatie weliswaar tot een op zichzelf positief beeld leiden, maar kunnen wijzigingen in de 'omgeving van de school' op termijn mogelijk tot een bijstelling van dat oordeel nopen. Bijvoorbeeld het voedingsgebied van de school vergrijst, er start in de buurt een andere school, mogelijk wordt op termijn voor het primair onderwijs een systeem van lumpsumbekostiging ingevoerd, mogelijk dat op termijn een gemeentebestuur de kosten voor administratie, beheer en bestuur, die het maakt voor de openbare scholen, ook moet doorbetalen aan het bijzonder onderwijs, waardoor die gemeente het uitgavenpatroon op dat terrein wil saneren.

4.4 Diagnose en maatregelen

De analyse, de gemaakte röntgenfoto, vormt de basis voor het stellen van een diagnose. Wat zijn de sterke en wat zijn de zwakke punten van de organisatie? Zijn er op dit moment concrete bedreigingen voor de scholen of liggen die in de nabije toekomst op de loer? Zijn er – lettend op de plussen en minnen en kijkend naar de omgeving van de school – mogelijkheden om de positie en de organisatie van de scholen te versterken?

De gestelde diagnose vormt het startpunt voor een discussie over de vraag of er aanleiding is tot aanpassing van de (bestuurlijke) organisatie, de concrete invulling van die aanpassing en het tijdpad en de (mogelijke) fasering van uitwerking en invoering van een verandering.

Bestuurlijke schaalvergroting, al dan niet gekoppeld aan de verzelfstandiging van het bestuur van het openbaar onderwijs, lost niet – als ware het een wasmiddel – vanzelf alle geconstateerde zwakke punten of knelpunten op.

Per knelpunt of minpunt en ook voor iedere aanwezige potentie dient bekeken te worden welke maatregel of aanpassing optimaal kan bijdragen aan het bestrijden van dat knelpunt of welke maatregel of aanpassing een aanwezige potentie optimaal tot ontwikkeling kan brengen. Dat kan leiden tot een gevarieerd patroon.

- Het kan zijn dat men kan volstaan met een reorganisatie, (regionale) bundeling of uitbesteding van de ondersteuning ten behoeve van het bestuur en management.
- Op een ander punt zal de beoogde verbetering wellicht het best tot haar recht komen door te kiezen voor een andere opzet en taakinvulling van het management van de scholen (bijvoorbeeld de invoering van een vorm van bovenschools management).
- Wellicht volstaat het intensiveren van de bestaande bestuurlijke samenwerking of het starten met nieuwe vormen van bestuurlijke samenwerking met andere schoolbesturen.
- In een andere situatie moet misschien gepleit worden voor een verzelfstandiging van het bestuur van het openbaar onderwijs dan wel een verdere stap te maken op dat pad van de verzelfstandiging (bijvoorbeeld de stap van een bestuurscommissie naar een stichting openbaar onderwijs of een openbare rechtspersoon).
- Mogelijkerwijze kan een optimale oplossing alleen gevonden worden door een bestuurlijke fusie te realiseren, al dan niet gecombineerd met een verzelfstandiging van het bestuur van het openbaar onderwijs.

Het is denkbaar dat in een concrete situatie de conclusie luidt dat uiteindelijk een mix van bovenstaande mogelijkheden gekozen dient te worden om zo optimaal resultaat te kunnen bereiken.

De uitkomst van het proces van analyseren, het stellen van een diagnose en het kiezen van maatregelen geeft een bepaalde richting aan. Voor het betrokken bevoegd gezag is het een strategische keuze. Kunnen de beoogde maatregelen binnen de eigen schaal van het bevoegd gezag getroffen worden, dan kan het proces worden voortgezet door in eigen kring de strategische keuze

nader in te vullen en uit te werken. De volgende stap is de formele besluitvorming, waarna de invoering volgt.

Een tweede mogelijkheid is dat voor de uitwerking en invoering van de strategische keuze die binnen de eigen kring is gemaakt, derden nodig zijn. Bijvoorbeeld één of meer andere schoolbesturen in het geval dat men wil kiezen voor bestuurlijke samenwerking of een bestuurlijke fusie. Het bevoegd gezag treedt dan met die derden in contact en in overleg. Indien ook die andere schoolbesturen in beginsel eenzelfde strategische keuze willen maken, kan vervolgens in onderling overleg en samenspraak gestart worden met het verdere proces van invulling en uitwerking, gevolgd door besluitvorming en uitvoering.

4.5 Hoe een discussie en besluitvorming organiseren?

Zoals aangegeven in paragraaf 4.4 kunnen twee fasen worden onderscheiden:

- 1) Interne discussie gericht op het maken van een strategische keuze.
- 3) De nadere invulling en uitwerking van de strategische keuze, uitmondend in definitieve besluitvorming en de uitvoering van dat besluit.

Ad 1)

Een bevoegd gezag kan ervoor kiezen de interne discussie geheel zelf te organiseren of daarbij ook een onafhankelijke derde te betrekken. Argumenten om dat laatste te doen, zijn de aanwezige expertise en onafhankelijkheid van die derde. Nadrukkelijk wordt hier gesproken over het 'betrekken' van een derde. Het geheel uitbesteden van de te maken strategische keuze herbergt het gevaar in zich dat een blauwdruk wordt gepresenteerd die onvoldoende aansluit bij de eigen organisatie en omgeving. De uitvoering en toepassing van de bestuurlijke scan (analyse, diagnose en keuze maatregelen) vraagt nu juist om maatwerk. Het is evident dat de eigen organisatie daarbij betrokken moet worden, bij voorkeur via een vertegenwoordiging vanuit het bestuur, het management, de ondersteuning en GMR of medezeggenschapsraden.



Het proces kan uit de volgende stappen bestaan:

- Bestuursbesluit om interne discussie te starten gericht op het maken van een strategische keuze. Het besluit omvat in ieder geval:
 - a. de formulering van de opdracht;
 - c. het eventueel betrekken van een derde bij het onderzoek;
 - d. de keuze van actoren, die deelnemen in het onderzoek;
 - e. het tijdpad waarbinnen de opdracht moet worden afgerond;
 - f. de faciliteiten waarvan gebruikgemaakt kan worden.
- Het bestuur informeert de GMR of medezeggenschapsraden.
- De instelling van een projectgroep of commissie.
- De projectgroep stelt het toetsingskader vast, waarmee het de bestuurlijke scan gaat uitvoeren. De projectgroep legt zijn bevindingen (analyse, diagnose en keuze maatregelen) vast in een rapportage en zendt die aan het bestuur.
- Het bestuur beoordeelt het advies van de projectgroep en formuleert vervolgens een voorgenomen besluit, waarover het overleg voert met de GMR of medezeggenschapsraden.
- Het bestuur stelt de strategische keuze vast en neemt een besluit over de verdere voortgang van het proces (hetzij starten met de invulling en uitwerking, hetzij beginnen met overleg met andere partners om tot een gezamenlijke strategische keuze te komen).

Ad 2)

Nadat een strategische keuze is bepaald, start de tweede fase, te weten de nadere invulling en uitwerking van die keuze. Hieronder een voorbeeld hoe die fase kan verlopen. In beginsel kan dat voorbeeld worden toegepast zowel in de situatie dat de verdere uitwerking beperkt kan blijven tot de eigen bestuurlijke organisatie als in het geval dat ook andere besturen in dat proces betrokken zijn. Ook hier geldt dat de ondersteuning en begeleiding van een extern bureau ingeschakeld kan worden.

- Vaststelling van een intentiebesluit door het bestuur/de besturen. Het besluit bevat in ieder geval:
 - a. de formulering van de uitwerkingsopdracht;

- c. de beschrijving van de projectorganisatie (inclusief rol van mogelijk in te schakelen extern bureau);
 - d. het tijdpad waarbinnen de opdracht moet worden afgerond;
 - e. de faciliteiten waarvan gebruikgemaakt kan worden.
- Intentiebesluit wordt voorgelegd aan de GMR of medezeggenschapsraden.
 - Start van de projectorganisatie. Afhankelijk van de omvang van de opdracht kan gekozen worden voor de instelling van een stuurgroep en enkele werkgroepen. De keuze voor het aantal werkgroepen en hun werkterrein hangt nauw samen met de uitwerkingsopdracht. Te denken valt aan werkgroepen op het terrein van bestuurlijk-juridische zaken, organisatie en management, rechtspositie en personeelsbeleid, onderwijskundige zaken, financiën en huisvesting. De stuurgroep formuleert de opdrachten van de werkgroepen en draagt zorg voor de voortgang van het onderzoeksproces. Het verdient aanbeveling in de stuurgroep in ieder geval vertegenwoordigers op te nemen vanuit het bestuur en het management, alsmede vanuit de GMR of medezeggenschapsraden. Voor de werkgroepen is het van belang dat daarin voldoende expertise aanwezig is en dat de leden daarvan ook tijd beschikbaar krijgen. De stuurgroep adviseert het bestuur uiteindelijk door middel van een rapportage.
 - Het bestuur beoordeelt het advies van de stuurgroep en formuleert vervolgens een voorgenomen besluit, waarover het overleg voert met de GMR, medezeggenschapsraden en/of het decentraal georganiseerd overleg (DGO).³
 - Het bestuur neemt een definitief besluit over de voorgestelde maatregelen en geeft nadere opdrachten tot uitvoering van de besluitvorming.

3. De behandeling van eventuele *rechtspositionele* gevolgen voor het personeel van een bestuurlijke overdracht hoort in beginsel thuis in het DGO. Het DGO kan deze bevoegdheid mandateren aan de personeelsgeleding van de MR of GMR. De mate waarin het DGO van dit mandaat gebruik heeft gemaakt, is nader ingevuld in de verschillende CAO's.

De openbare rechtspersoon

Henk Vlogtman, bestuursmanager van het Openbaar Onderwijs Zwolle.

De discussie over de bestuursvorm is eind 1994 aangezwengeld door de toenmalige wethouder onderwijs van Zwolle. Aanleiding was enerzijds de dubbele pettenproblematiek en anderzijds de wetenschap dat steeds meer overheidstaken op het bord van de gemeente terecht kwamen. Bovendien stond het openbaar onderwijs in de optiek van de wethouder altijd op achterstand ten opzichte van het bijzonder onderwijs, omdat het bijzonder onderwijs over een goede lobby richting gemeenteraad beschikte. Zo'n lobby was er voor het openbaar onderwijs niet. Je kunt als gemeenteraad immers moeilijk in beroep gaan tegen je eigen beslissingen.

We zijn een zeer langdurig proces ingegaan. Eerst werd een stuurgroep gevormd, die de noodzaak en de mogelijkheden van een andere bestuursvorm dan de integrale ging onderzoeken. Over het nut van verzelfstandiging was men het vrij snel eens. En dus moesten ambtenaren stukken gaan schrijven om die verzelfstandiging te onderbouwen. Dat was moeilijk, omdat ze het zagen als het schrijven van hun eigen requiem. Ambtelijk werd daarom gepoogd toe te schrijven naar een artikel 82 bestuurscommissie-oplossing. Maar de wethouder en het onderwijsveld zagen daar weinig in. Die waren voorstander van een verdergaande bestuurlijke én financiële ontvlechting. Door ambtelijke tegenwerking liepen we in 1996 vast. Er kwamen stukken op tafel die overeen kwamen met de wensen van noch de wethouder noch de stuurgroep. We moesten daardoor feitelijk opnieuw beginnen.

De ambtelijk leidinggevende is van het project afgehaald en vanaf dat moment ging het crescendo. We werden het vrij snel eens over waar we heen wilden. We kwamen uit bij een openbare rechtspersoon. De reden daarvoor was eigenlijk vooral van psychologische aard. Materieel is er geen verschil met de openbare stichting. Maar de stichting was in openbare kringen een wat beladen woord. Het deed mensen denken aan achterkamertjespolitiek. Zowel in de politiek, met name bij de PvdA-fractie waarvan ook de wethouder deel uitmaakte, als bij de stuurgroep, ging de voorkeur uit naar de openbare rechtspersoon. De christelijke fracties waren daar eveneens zonder

meer voor, omdat die toch altijd al het idee hadden dat het openbaar onderwijs werd voorgetrokken. Voor de andere fracties speelde vooral de vraag naar de kosten.

Wat we toen al hadden geleerd, was de noodzaak van een externe projectleider. Het is eigenlijk ondoenlijk om van een ambtenaar te verwachten dat hij zijn eigen afdeling weg schrijft. Bovendien had de politiek verzuimd om de mensen op de afdeling onderwijs een nieuw perspectief te bieden. Dan creëer je natuurlijk je eigen weerstand. Temeer daar wij hadden gezegd: we willen een kleine, slagvaardige organisatie en dat zittende ambtenaren meegaan naar die nieuwe organisatie is bepaald geen automatisme. We willen een servicebureau en dat betekent een organisatie met een geheel andere cultuur dan die op dat moment binnen de gemeente aanwezig was.

Vervolgens is gesteld dat de operatie budgettair neutraal moest verlopen. De gemeentelijke afdeling Financiën ging uitrekenen wat de kosten zouden zijn. We belandden in een zeer schimmig gebied, omdat de afdeling Onderwijs niet alleen een functie had richting openbaar onderwijs, maar richting het gehele lokale onderwijs. Daardoor was het buitengewoon moeilijk uit te rekenen wat deze gemeentelijke afdeling nu kostte voor het los te maken deel openbaar onderwijs. Tegelijkertijd was het een zeer heikel onderwerp, omdat altijd het zwaard van de doorbetaling boven de getallen hing. Als de kosten voor het openbaar onderwijs hoog werden ingeschat, dan vloeide daar ook een hoge doorbetaling aan het bijzonder onderwijs uit voort.

We zijn het er met de gemeente nooit over eens geworden. De ABB-vergoeding van het ministerie van Onderwijs kwam op 1,2 miljoen gulden. De gemeente zelf berekende dat ze jaarlijks 1,7 miljoen in het openbaar onderwijs stak, terwijl wij, met externe ondersteuning, uitkwamen op een bedrag van 2,2 miljoen. Om doorbetaling te voorkomen, boekte het gemeentebestuur een bezuiniging in van 1 miljoen gulden en moesten wij het dus louter doen met de 1, 2 miljoen van het rijk. Sinds kort is de wet bruidsschatregeling van kracht, waardoor de ABB-vergoeding voor een aantal jaren is vrijgesteld van doorbetaling. Maar die vrijstelling geldt niet met terugwerkende kracht. De gemeente heeft aan deze operatie veel geld overgehouden. Ze is ons nog wel tegemoet gekomen door drie ambtenaren mee te geven en hun salaris twee jaar lang door te betalen. Maar onze financiële situatie was ronduit slecht. Dat bleek vooral toen we de kosten voor het openbaar onderwijs uit de

gemeentebegroting probeerden te destilleren. Uiteindelijk kregen we 9 miljoen gulden mee. Dat was een veel te laag bedrag. Bovendien kwamen nog wat lijken uit de kast rollen. Scholen die te royaal waren omgegaan met personele middelen en rood stonden, bijvoorbeeld. En doordat het ontbrak aan een eigen jaarrekening, hadden we geen overzicht van inkomsten en uitgaven.

Ik ben in 1997 door het college aangesteld als bestuursmanager, met een zwaar mandaat. Per 1 augustus 1998 zijn we officieel verzelfstandigd. We hebben twee jaar nodig gehad om de financiën op orde te krijgen. Er was geen cultuur van management-rapportages, we voeren in den blinde. Onze controller heeft de financiële administratie vanaf de grond moeten opbouwen. Sinds 2000 zijn we financieel gezond.

De belangrijkste les die ik heb geleerd is dat je tijdig een nieuw bestuur moet instellen als zo'n overdracht plaatsvindt, dat als gesprekspartner richting gemeente optreedt. Je voorkomt daarmee dat ambtenaren advocaat van de duivel moeten spelen.

De voordelen van de huidige bestuursvorm zijn dat we slagkrachtiger kunnen handelen, met name op financieel gebied. Waar de gemeente te maken heeft met strikte procedures binnen de kaders van de Gemeentewet, kunnen wij als dat nodig is binnen een week belangrijke besluiten nemen.

Een tweede voordeel is dat onze positie gelijkwaardig is geworden aan die van het bijzonder onderwijs. Op het gebied van gebouwenonderhoud zijn we voor de gemeente een zelfde partij als bijzondere scholen. Dat is vooral een voordeel op het gebied van huisvesting en van onderwijskansenbeleid, twee belangrijke items in deze stad.

Natuurlijk heeft deze vorm ook nadelen. Toen we nog volledig onder de paraplu van de gemeente vielen, was het voor een ambtenaar van de afdeling onderwijs gemakkelijk om even bij zijn collega van ruimtelijke ordening binnen te lopen. Dat soort netwerkjes moeten we nu zelf organiseren. Dat lukt overigens goed. We hebben momenteel een goede verstandhouding met de gemeente.'



Hoofdstuk 5 Bestuursvormen in het onderwijs

5.1 De school heeft een rechtspersoon nodig

Onze land kent een zogenoemd duaal onderwijsstelsel. Er zijn openbare en bijzondere scholen. Het kenmerk van de openbare school is dat deze wordt opgericht en in stand gehouden vanwege de overheid. Naast dit formele kenmerk onderscheidt het openbaar onderwijs zich door een aantal materiële kenmerken: de algemene toegankelijkheid voor leerlingen, de algemene benoembaarheid van personeel en het pluriforme karakter van het onderwijs. De bijzondere school wordt opgericht en in stand gehouden door een privaatrechtelijke organisatie. Binnen het bijzonder onderwijs is een keur van verschillende richtingen aanwezig: bijvoorbeeld rooms-katholiek, reformatorisch, evangelisch, islamitisch, de vrije school en de algemeen bijzondere school.

Een school die zowel openbaar als bijzonder is en openbaar en bijzonder onderwijs binnen één instelling verzorgt – de samenwerkingschool – bestaat juridisch niet. Om de samenwerkingschool als een zelfstandige eenheid met een eigen juridische basis te kunnen laten functioneren, is het nodig dat eerst de Grondwet en vervolgens de verschillende onderwijswetten worden aangepast. Het kabinet Kok heeft indertijd de procedure gestart om tot de noodzakelijke wijziging van de Grondwet te komen.⁴ De school als organisatie en instelling, waar kinderen onder leiding en verantwoordelijkheid van volwassenen les krijgen en zich vormen, is weliswaar de spil waar alles om draait, maar is op zichzelf geen zelfstandige juridische eenheid. Om maatschappelijk te kunnen functioneren, voor rijkssubsidie in aanmerking te kunnen komen en juridisch

4. Een wijziging van de Grondwet moet in twee lezingen worden vastgesteld. Dat wil zeggen twee verschillende parlementen moeten met het wijzigingsvoorstel instemmen. De behandeling in eerste lezing is in maart 2002 afgerond. Het is nu aan de Tweede Kamer om met de voorgestelde wijziging van de Grondwet in te stemmen. Voor deze behandeling alsook voor die in de Eerste Kamer geldt dat een meerderheid van tweederde van het aantal uitgebrachte stemmen vereist is.

als partij een rol te kunnen spelen, moet een school onder het bestuur van een 'rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid staan, die zich het geven van onderwijs ten doel stelt zonder daarbij het maken van winst te beogen'. Dat de school onder een rechtspersoon moet vallen, schrijft de wet voor de bijzondere scholen nadrukkelijk voor. Voor de openbare scholen vloeit deze eis indirect uit de wet voort. Immers, alle zes mogelijke bestuursvormen in het openbaar onderwijs waaruit voor de openbare school een keuze moet worden gemaakt, zijn van rechtswege rechtspersonen of, anders geformuleerd, bezitten rechtspersoonlijkheid.⁵

Openbare scholen worden in stand gehouden door publiek-rechtelijke rechtspersonen, bijzondere scholen door privaatrechtelijke rechtspersonen. Sinds 1998 heeft de wetgever het bovendien mogelijk gemaakt te kiezen voor een bestuursvorm – het samenwerkingsbestuur – die zowel openbare als bijzondere scholen in stand houdt. Het overzicht van bestuursvormen van deze drie categorieën ziet er als volgt uit:

I BESTUUR OPENBARE SCHOLEN

- a. Integraal bestuur
- c. Bestuurscommissie ex artikel 83 van de Gemeentewet
- d. Openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen
- e. Openbare rechtspersoon
- f. Stichting openbaar onderwijs

II BESTUUR BIJZONDERE SCHOLEN

- a. Vereniging
- c. Stichting
- d. Kerkgenootschap

III BESTUUR OPENBARE EN BIJZONDERE SCHOLEN

- a. Stichting samenwerkingsbestuur

5. De bestuurscommissie vormt hierop een uitzondering. In het geval dat een bestuurscommissie een openbare school bestuurt, blijft de gemeente rechtspersoon die de school formeel in stand houdt.

5.2 Karakteristiek van een rechtspersoon

De rechtspersoon is een juridische constructie. Het is een rechtssubject dat in vermogensrechtelijke zin een zelfstandige eenheid vormt. Net als elke natuurlijke persoon is het een drager van rechten en plichten. De rechtspersoon kan rechtshandelingen verrichten en vermogensrechten hebben. Bijvoorbeeld een stuk grond kopen, een overeenkomst sluiten om een school te bouwen of een persoon in dienst nemen om werk te laten uitvoeren.

Dit rechtssubject heeft, om maatschappelijk te kunnen functioneren, echter natuurlijke personen (mensen van vlees en bloed) nodig om in naam van de rechtspersoon besluiten te nemen, overeenkomsten aan te gaan etc. Die natuurlijke personen zijn in de regel georganiseerd in (bestuurs)organen. Zo kent de publiekrechtelijke rechtspersoon de 'gemeente' de volgende bestuursorganen: de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders, de burgemeester of de bestuurscommissie. Bestuursorganen van een vereniging zijn onder andere de algemene ledenvergadering, het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur.

In het onderwijs is het gebruikelijk om het (bestuurs)orgaan dat namens de rechtspersoon besluiten neemt, aan te duiden als schoolbestuur of bevoegd gezag.

Neemt een bestuur een besluit, dan bindt het daarmee de rechtspersoon die het vertegenwoordigt. Leidt een besluit tot schade voor een derde, dan is de rechtspersoon en niet de individuele bestuurder voor die schade aansprakelijk. De benadeelde derde dient de schade te verhalen op de rechtspersoon. De bestuursleden zijn niet hoofdelijk aansprakelijk. Dat betekent overigens niet dat een bestuurder altijd buiten schot blijft. Indien aantoonbaar is dat een bestuurder onrechtmatig of onzorgvuldig heeft gehandeld, kan de rechtspersoon de geleden schade op zijn beurt weer verhalen op de individuele bestuurder die onrechtmatig heeft gehandeld.

5.3 Zelf kiezen uit verschillende mogelijkheden

Het bestuur van het openbaar onderwijs kan meer dan ooit op de plaatselijke omstandigheden worden afgestemd. Gemeenten kunnen zelf kiezen welke bestuursvorm in hun situatie het meest geschikt is. De behoeften en mogelijkheden kunnen sterk verschillen. De ene gemeente wil haar verantwoordelijkheden duidelijk scheiden, maar wacht met een vermogensrechtelijke verzelfstandiging totdat het openbaar onderwijs hiervoor financieel en organisatorisch klaar is. Zij kiest voor de bestuurscommissie als overgangsvorm. Elders streven verschillende gemeenten naar samenwerking in een stichting omdat zij menen zo beter gebruik te kunnen maken van de groeiende beleidsvrijheid en voordelen van een schaalvergroting, terwijl weer ergens anders gemeentebestuur, directie en medezeggenschapsraad ervoor kiezen het integrale bestuur te handhaven, omdat de koppeling van schoolbestuur en lokale overheid als positief wordt ervaren.

In een andere situatie kiest een gemeente voor de overstap naar het bijzonder onderwijs onder handhaving van de materiële kenmerken van het openbaar onderwijs ten einde via een fusie met bijzondere scholen een kwalitatief goed niveau van onderwijsvoorzieningen te kunnen realiseren.

De vrijheid van het gemeentebestuur met betrekking tot de bestuurlijke inrichting van het openbaar onderwijs beperkt zich niet alleen tot de keuze van een bepaalde bestuursvorm. Het gemeentebestuur kan ervoor kiezen om alle scholen dan wel een deel van de scholen onder dezelfde bestuursvorm te plaatsen. Daardoor bestaat de mogelijkheid om verschillende bestuursvormen naast elkaar te laten functioneren

De stichting samenwerkingsbestuur

Frits Vermeulen, directeur van het Vellesan College in IJmuiden.

Willem Metselaar, directeur van de Hartelust mavo in Bloemendaal.

Willem Metselaar: 'Eind jaren tachtig kampten we met een teruglopend aantal leerlingen. Toen ik in 1989 op deze school kwam, hadden we er 160, terwijl de landelijke norm minimaal 240 leerlingen was. We zijn keihard aan de slag te gaan om onze school aantrekkelijker te maken. Daar zijn we goed in geslaagd. Momenteel telt onze school 360 leerlingen. Toen we nog aan het knokken waren om de minimumnorm van 240 te halen, klopte de algemeen bijzondere IVO-Mavo 't Heuveltje uit Aerdenhout (nu de Montessori Mavo Aerdenhout) bij ons aan, om te praten over een bestuurlijke fusie. Beide voelden we ons bedreigd door het schaalvergrotingsbeleid van het Rijk. We zijn met elkaar in gesprek gegaan juist om die schaalvergroting enigszins te weerstaan.

Aanvankelijk spraken we op directieniveau, later ook op bestuurlijk niveau. Complicerend was dat de Hartelust Mavo de enige openbare VO-school in Bloemendaal was, terwijl we van kleur moesten verschieten om met 't Heuveltje te kunnen fuseren. Een fusie tussen scholen van verschillende denominaties was wettelijk nog niet mogelijk.

Het gemeentebestuur had er geen enkele moeite mee ons los te laten. Tot die tijd werd ik financieel behoorlijk strak gehouden vanwege de overschrijdingsregels, maar doordat wij algemeen bijzonder werden, verviel die gemeentelijke plicht. In 1994 kreeg de fusie haar beslag. De gemeente heeft wel een vertegenwoordiger in het bestuur gehouden, eerst een raadslid, later de wethouder. Zo zijn we gegroeid van twee kleine mavo's met twee besturen naar één – nog steeds kleine – mavo met één bestuur.

Dat bestuur zag al snel de noodzaak van verdere bestuurlijke opschaling in, maar wel onder de voorwaarde van behoud van de eigen identiteit van de scholen. Aanvankelijk liet men het oog vallen op het Kennemer Lyceum, omdat daarmee de doorstroming van mavo naar havo bevorderd zou worden. Die fusie ketste echter op het laatste moment af. Ondertussen clusterden andere scholen al behoorlijk samen, langs de lijnen van de oude

zuilen. Het Haarlemse openbaar onderwijs was al vanouds een bestuurlijk eenheid.

Uiteindelijk kregen we contact met het openbare Vellesan College in IJmuiden. Die bestuurlijke fusie kwam in 1998 rond. In die tijd hoefden we niet opnieuw van kleur te verschieten.'

Frits Vermeulen: 'Het bestuur van het Vellesan College was de gemeente Velsen, maar onder het samenwerkingsbestuur veranderde dat. We werden een stichting onder artikel 53c van de Wet op het Voortgezet Onderwijs. In het bestuur zitten onafhankelijke leden – onder andere een accountant, een rechter, een schooldirecteur, een manager van een energiebedrijf – plus iemand die er namens de gemeente Velsen zit. Dat is handig, omdat een goed contact met de gemeente ook voor ons van belang is. Op terreinen als huisvesting en GOA hebben we natuurlijk, net als elke andere school, veel met de gemeente te maken. En net als andere scholen zijn wij juridisch eigenaar, de gemeente is economisch eigenaar.

We hebben een samenwerkingsbestuur op afstand. Zolang de directieleden het onder elkaar goed regelen, er is immers één personeelsbestand, is het voor het bestuur voldoende kennis te nemen van afspraken. Er is een maandelijks overleg tussen bestuur en de drie directeuren van de deelnemende scholen. Het is een vorm van intercollegiaal overleg. Heeft een docent bijvoorbeeld problemen op een school, dan kan het bestuur besluiten dat voor die docent een andere plek gevonden kan worden op een van de andere scholen.

Als scholen hebben we veel kunnen winnen in de overhead. Voor de premie die we aan het vervangingsfonds betalen bijvoorbeeld, is de bestuurlijke schaal maatgevend. Dat pakte steeds weer voordelig uit. En we doen natuurlijk aan kennisuitwisseling op managementniveau en we hebben de arbeidsvoorwaarden geharmoniseerd. De scholen hebben eigen BRIN-nummers en eigen bekostiging. Natuurlijk is er een formatieplan op bestuursniveau over de scholen. Maar verder behouden de drie scholen hun eigen identiteit, hebben de scholen hun eigen voedingsgebieden en PR. De kern van de bestuurlijke schaalvergroting is dat we daarmee de kleinschaligheid hebben mogelijk gemaakt en de stabiliteit hebben vergroot.

Naar onze beleving is een samenwerkingsbestuur onder art. 53c een perfecte vorm om samen te gaan als scholen erg uit

elkaar liggen of andere onderwijsidentiteiten bevatten. We hebben hier helemaal geen strijd gehad over denominaties. Ik heb het idee dat zoiets in het geseclariseerde deel van ons land, waar deze regio zeker toe behoort, nauwelijks meer speelt. Ouders zoeken gewoon een goede VO-school voor hun kinderen, niet te ver van huis. Van welke denominatie die is, doet er veel minder toe. Alleen in kringen van het protestants-christelijke basis-

onderwijs merk je dat de eigen signatuur nogal eens telt. Ik weet dat er bijzondere scholen zijn die een aversie hebben tegen gemeentelijke invloeden, maar zoals gezegd is de bijzondere bemoeienis van de gemeenten in de constructie van het samenwerkingsbestuur zeer gering. Scholen zijn zelf verantwoordelijk'



Hoofdstuk 6 Bestuursvormen openbaar onderwijs

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verschillende bestuursvormen, zoals opgesomd in het overzicht van paragraaf 5.1, waarvan in het openbaar onderwijs gebruik kan worden gemaakt. Welke bestuursvorm voor het openbaar onderwijs het meest geschikt is, hangt af van het gewenste beleid en de plaatselijke omstandigheden. Hierop wordt verder ingegaan in paragraaf 6.6 van dit hoofdstuk. Het hoofdstuk sluit af met een toelichting op de wettelijke regeling voor het beschikbaar stellen van een bruidsschat bij de verzelfstandiging van het bestuur over het openbaar onderwijs en de gevolgen van de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur.

6.1 Integraal bestuur

Het integraal bestuur is de 'klassieke' bestuursvorm. Deze bestuursvorm is gebonden aan het grondgebied van één gemeente. Het college van burgemeester en wethouders vormt het bevoegd gezag van de openbare school tenzij de gemeenteraad anders beslist. Zo bepaalt de gemeenteraad of al dan niet een bestuurscommissie voor het bestuur van het openbaar onderwijs wordt ingesteld, terwijl de gemeenteraad ook kan besluiten de bevoegdheid over bepaalde schoolbestuurlijke onderwerpen (bijvoorbeeld de benoeming van een directeur, de vaststelling van het medezeggenschapsreglement) aan zichzelf voor te behouden. In de meeste gevallen maken gemeenteraden van deze bevoegdheid geen gebruik en laten het bestuur over aan het college van burgemeester en wethouders. Sterker nog: in veel gevallen is het de portefeuillehouder onderwijs die feitelijk als schoolbestuur functioneert. Het ambtelijk apparaat verzorgt de beleidsmatige en administratieve ondersteuning, hoewel in toenemende mate ook in het geval van integraal bestuur een deel van de administratieve ondersteuning wordt uitbesteed of elders wordt ingekocht. De schooldirectie draagt zorg voor de dagelijkse gang van zaken op school. De nota 'Toerusting en bereikbaarheid' bracht in de jaren '90 in het primair onderwijs echter mede een proces van instellingenfusies en bestuurlijke schaalvergroting op gang.

Dit heeft ook effect gehad op de directievoering. Boven-schoolse directies, gevormd door van onderwijs vrijgestelde directeurs, zijn geen uitzondering meer. In het primair onderwijs is het integraal bestuur nog steeds het meest gangbaar, al neemt het aantal gemeenten dat integraal bestuur kent voor het primair onderwijs in hoog tempo af. De verhouding tussen het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad als het gaat om het besturen van openbare scholen kan wijziging ondergaan als gevolg van nadere regelgeving, die verband houdt met de totstandkoming van de Wet dualisering gemeentebestuur. Zie hierover meer in paragraaf 6.8.

Formele grondslag

De formele grondslag voor het integrale bestuur is te vinden in artikel 1 van de verschillende onderwijswetten, waarin het bevoegd gezag van het openbaar onderwijs nader is gedefinieerd. Deze bestuursvorm kan worden beschouwd als de basisvorm: er is sprake van integraal bestuur, tenzij het gemeentebestuur anders heeft bepaald. De formele grondslag van het integraal bestuur is uiteindelijk terug te voeren op de Grondwet.

Ruimtelijk bereik

Integraal bestuur is gebonden aan het grondgebied van één gemeente.

Bekostiging

Met betrekking tot de bekostiging geldt dat de kosten voor de openbare en de bijzondere scholen door het Rijk worden vergoed volgens de bepalingen die daarover in de onderwijswetgeving worden gesteld. De gemeente ontvangt als bevoegd gezag van het openbaar onderwijs de rijksvergoeding ten behoeve van de openbare scholen. De financiële huishouding van het openbaar onderwijs maakt deel uit van de gehele gemeentelijke financiële huishouding.

Financiële gelijkstelling

De gemeente heeft de mogelijkheid om boven de rijksvergoeding extra geld aan het openbaar onderwijs

beschikbaar te stellen. Die extra uitgaven – behoudens extra uitgaven op het terrein van administratie, beheer en bestuur – moeten doorbetaald worden aan het bijzonder onderwijs in de gemeente. Het gemeentebestuur kan – zonder dat doorbetaling aan het bijzonder onderwijs aan de orde is – via een verordening extra middelen ter beschikking stellen aan een openbare school, indien zich in een bepaalde situatie bijzondere omstandigheden voordoen, zoals omschreven in de verordening.

Toezicht

Bij integraal bestuur vindt toezicht op de begroting plaats door de provincie. De basis hiervoor is te vinden in de Gemeentewet.

Schoolbestuurlijke bevoegdheden

Het college van burgemeester en wethouders heeft alle bestuurlijke bevoegdheden als bestuur van een school, tenzij de gemeenteraad anders besluit.

Positie personeel

Het personeel wordt als ambtenaar aangesteld. Het betreft derhalve een publiekrechtelijke aanstelling. De rechtspositie van het personeel wordt beheerst door het Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel (primair onderwijs), de CAO en de Algemene wet bestuursrecht.

6.2 De bestuurscommissie ex artikel 83

Artikel 83 Gemeentewet bepaalt dat de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester bestuurscommissies kunnen instellen. Deze drie gemeentelijke bestuursorganen kunnen uiteindelijk alleen maar een bestuurscommissie instellen voor een taak of beleidsterrein ten aanzien waarvan zij bestuurlijke bevoegdheden hebben. In het geval dat de gemeenteraad een bestuurscommissie instelt, kunnen geen leden van het college van burgemeester en wethouders van die commissie deel uitmaken. Ook het omgekeerde geldt. Stelt het college een bestuurscommissie in, dan mogen leden van de gemeenteraad daarvan geen lid zijn. Deze regeling, die sinds 7 maart 2002 van kracht is en het gevolg is van de Wet dualisering gemeentebestuur, wijkt af van de oude situatie. Vóór 7 maart 2002 – we spraken toen over

artikel 82-commissies – regelde de wet dat bestuurscommissies uitsluitend door de gemeenteraad konden worden ingesteld. De nu geldende beperkende bepalingen over het lidmaatschap van die commissies golden toen niet.

Als een lid van het college van burgemeester en wethouders deel uitmaakt van een bestuurscommissie die door de gemeenteraad vóór 7 maart 2002 is ingesteld, dan mag – krachtens het overgangsrecht van de Wet dualisering gemeentebestuur – dit (nu verboden) lidmaatschap tot uiterlijk 7 maart 2004 gehandhaafd blijven.

Een bestuurscommissie ten behoeve van het openbaar onderwijs werd conform de voorschriften van artikel 82-oud dus altijd ingesteld door de gemeenteraad. De nieuwe tekst van artikel 83 roept de vraag op of nu ook het college van burgemeester en wethouders zelfstandig kan besluiten het bestuur over de openbare school over te dragen aan een in te stellen bestuurscommissie. Deze vraag moet op dit moment ontkennend beantwoord worden. De verschillende onderwijswetten definiëren in artikel 1 het begrip 'bevoegd gezag van de openbare school'. Dat bevoegd gezag is blijkens die definitiebepaling 'het college van burgemeester en wethouders, voorzover de raad niet anders bepaalt, en, indien de raad dit besluit, met inachtneming van door hem te stellen regelen'. Weliswaar vormt in beginsel het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag van de openbare school, maar de gemeenteraad bepaalt als enige dat een ander orgaan dan het college (bijvoorbeeld een bestuurscommissie of een stichting openbaar onderwijs) de functie van bevoegd gezag kan uitoefenen.

Bij de bestuurscommissie draagt de gemeenteraad schoolbestuurlijke taken en bevoegdheden over aan een bestuurscommissie die ten aanzien van die overgedragen taken als bevoegd gezag van de openbare school optreedt. Ook deze bestuursvorm is gebonden aan het grondgebied van één gemeente. De samenstelling en de bevoegdheden van de commissie worden door de gemeenteraad in een verordening vastgesteld.

De laatste jaren heeft de bestuurscommissie aanzienlijk terrein gewonnen. De commissie was bij uitstek het middel waarmee de gemeente het bestuur over het openbaar

onderwijs op afstand plaatste en ouders meer in het schoolbestuur betrok.

Financieel blijft de bestuurscommissie in sterke mate aan de gemeente gebonden, omdat haar financiën onderdeel van de gemeentebegroting blijven uitmaken.

De Gemeentewet bepaalt immers dat de vaststelling van de begroting en rekening niet aan een bestuurscommissie kan worden overgedragen. Desalniettemin is het mogelijk de bestuurscommissie in financieel opzicht een meer onafhankelijke positie te geven door het financieel beleid en beheer aan de bestuurscommissie over te dragen en – binnen vooraf afgesproken kaders – de bestuurscommissie zelf een begroting en rekening te laten opstellen, die na een marginale toetsing door het gemeentebestuur in de eigen begroting en rekening van de gemeente worden opgenomen.

De gemeente is de bevoegdheden die zij overdraagt kwijt tot aan het moment waarop de gemeenteraad de delegatie ongedaan maakt door intrekking van de verordening.

Desondanks kan de gemeente nog steeds in zekere zin invloed uitoefenen. Zo blijft de gemeenteraad bevoegd om besluiten van de bestuurscommissie te schorsen of te vernietigen indien deze besluiten strijdig zijn met de wet en het belang van de gemeente. Al met al is hiermee een redelijke bestuurlijke zelfstandigheid van de bestuurscommissie verzekerd. De bestaande bestuurscommissies beschikken in het algemeen over alle schoolbestuurlijke bevoegdheden die bij een bevoegd gezag horen.

De regeling van de bestuurscommissie is met weinig voorschriften omgeven, zodat er alle ruimte bestaat om het bestuur af te stemmen op de plaatselijke situatie. Zo staat het de gemeenteraad vrij om de samenstelling van de commissie te bepalen, te regelen of de commissie al dan niet haar eigen bestuursleden benoemt en op welke wijze de bestuurscommissie verantwoording aflegt aan de gemeenteraad.

Hoewel men in de praktijk in het bestuur wel degelijk raadsleden of leden van het ambtelijk apparaat aantreft, hoeven de bestuursleden niet noodzakelijkerwijs afkomstig te zijn uit gemeentelijke kring. Vaak zijn het ouders of deskundigen uit het maatschappelijk veld die in het bestuur zitten. Deze betrokkenheid is in veel gevallen reden geweest voor het instellen van een bestuurscommissie.

Formele grondslag

De formele grondslag voor de bestuurscommissie is te vinden in artikel 83 Gemeentewet (artikel 82-oud), dat regels stelt met betrekking tot de instelling en regeling van de bestuurscommissie. De bestuurscommissie is weliswaar een bestuursorgaan van de gemeente – de commissie bestuurt één of meer openbare scholen – maar is geen rechtspersoon. Dat betekent dat de commissie een aantal rechtshandelingen (afsluiten contracten, deelnemen in stichtingen) niet zelf kan verrichten, maar dit door de ter zake bevoegde bestuursorganen van de gemeente moet laten doen, tenzij de bestuurscommissie of haar leden daartoe zijn gemandateerd door het bevoegde gemeentelijke bestuursorgaan.

Ruimtelijk bereik

Ook deze bestuursvorm is gebonden aan het grondgebied van één gemeente.

Bekostigingsrelatie met het Rijk

Omdat de bestuurscommissie geen rechtspersoon is en de financiële huishouding van het openbaar onderwijs formeel deel blijft uitmaken van de gehele gemeentelijke financiële huishouding, is er in feite sprake van een relatie tussen het Rijk en de gemeente. In het geval dat besloten is dat de bestuurscommissie ook zorgdraagt voor het financieel beheer, kan geregeld worden dat de commissie de gelden op een eigen rekening ontvangt.

Financiële gelijkstelling

Gelet op het feit dat de financiële huishouding van het openbaar onderwijs een integraal onderdeel vormt van de gemeentelijke financiële huishouding gelden wat betreft de doorbetaling aan het bijzonder onderwijs dezelfde spelregels. Dus ook bij deze bestuursvorm geldt dat extra uitgaven op het terrein van administratie, beheer en bestuur niet hoeven te worden doorbetaald aan het bijzonder onderwijs.

Toezicht op de begroting

Omdat de financiën van de bestuurscommissie deel uitmaken van de gemeentelijke begroting en rekening vindt – zij het indirect – het toezicht op de financiën overeenkomstig de bepalingen van de Gemeentewet plaats door de provincie.

Benoeming bestuursleden

De gemeenteraad bepaalt in de verordening van de bestuurscommissie de omvang en de samenstelling van deze commissie. Gemeenteraadsleden kunnen als bestuurslid deel uitmaken van de bestuurscommissie. In de verordening kan geregeld worden dat de gemeenteraad zelf nieuwe bestuursleden benoemt dan wel dat de benoeming daarvan wordt overgelaten aan de bestuurscommissie zelf.

Wijze van instelling

De bestuurscommissie wordt door middel van een gemeentelijke verordening ingesteld.

Bestuurlijke bevoegdheden

De gemeenteraad bepaalt in de verordening welke taken en bevoegdheden aan de bestuurscommissie worden overgedragen. In de praktijk is het de gewoonte geworden dat een gemeenteraad alle schoolbestuurlijke bevoegdheden aan de commissie overdraagt. De Gemeentewet verbiedt echter de bevoegdheid om de vaststelling van de begroting en rekening over te dragen. Die bevoegdheid blijft voorbehouden aan de gemeenteraad.

Positie personeel

Het personeel wordt als ambtenaar aangesteld. Het betreft derhalve een publiekrechtelijke aanstelling. Omdat de bestuurscommissie geen rechtspersoon is, kan dit bestuur geen personeel in eigen dienst nemen. Het personeel blijft derhalve in dienst van de betrokken gemeente. De rechtspositie van het personeel wordt beheerst door het Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel (primair onderwijs), de CAO en de Algemene wet bestuursrecht.

6.3 Het openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke Regelingen

Indien gemeenten met elkaar willen samenwerken met het oogmerk gezamenlijk de openbare scholen in hun gemeenten te besturen, kan het openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) daarvoor gebruikt worden. Ook samenwerking tussen één of meer gemeenten met een of meer privaatrechtelijke

rechtspersonen is bij deze variant mogelijk. Deze variant is meermalen toegepast in het geval dat een openbare met een bijzondere school is gefuseerd. De gemeente gaat dan een gemeenschappelijke regeling aan met het schoolbestuur van de desbetreffende bijzondere school. Het bestuur van het openbaar lichaam bestaat na de fusie dan deels uit gemeenteraadsleden en deels uit vertegenwoordigers van het bestuur van de voormalige bijzondere school. Deze bestuursvorm komt in beperkte mate – en dan met name in het voortgezet onderwijs – voor.

Formele grondslag

De wijze waarop de gemeenschappelijke regeling tot stand komt en de voorschriften waaraan daarbij moet worden voldaan, zijn terug te vinden in de WGR. Het aangaan van een gemeenschappelijke regeling tussen het gemeentebestuur en een privaatrechtelijke instelling vindt zijn grondslag in artikel 1 van de verschillende onderwijswetten.

Ruimtelijk bereik

Bij het openbaar lichaam op grond van de WGR wordt het ruimtelijk bereik gevormd door de grenzen van de gemeenten die met elkaar de gemeenschappelijke regeling zijn aangegaan.

Bekostigingsrelatie met het Rijk

Het openbaar lichaam ontvangt zijn bekostiging rechtstreeks van het Rijk. Het openbaar lichaam is een vermogensrechtelijk zelfstandige rechtspersoon.

Financiële gelijkstelling

In de regel zal het openbaar lichaam dienen rond te komen met de vergoedingen die het bestuur rechtstreeks van het Rijk ontvangt. In het geval dat de betrokken gemeenten desalniettemin extra gelden aan het openbaar lichaam willen toekennen, vallen die extra uitgaven – ook als het gaat om extra uitgaven op het terrein van administratie, beheer en bestuur – onder de doorbetalingsverplichting. De betrokken gemeenten dienen dan naar rato die extra uitgaven aan gelijksoortige scholen in hun gemeente door te betalen. Bij de overdracht van het bestuur aan een openbaar lichaam kan de gemeenteraad besluiten aan het nieuwe bestuur een bruidsschat mee te geven. Zie voor de bruidsschatregeling paragraaf 6.8.

Toezicht op de begroting

Het toezicht op de begroting vindt op grond van de WGR plaats door respectievelijk de gemeenten en de provincie. Het college van gedeputeerde staten van de betrokken provincie dient de begroting en rekening goed te keuren. Voordat het openbaar lichaam de begroting en rekening vaststelt, wordt het gemeentebestuur in de gelegenheid gesteld daarover zijn opvatting kenbaar te maken. Zo nodig vindt hierover met de gemeente overleg plaats.

Benoeming bestuursleden

Het bestuur van het openbaar lichaam wordt gevormd door bestuursleden afkomstig uit de besturen die de gemeenschappelijke regeling zijn aangegaan. Gaan uitsluitend gemeenten een gemeenschappelijke regeling aan, dan bestaat het bestuur van het openbaar lichaam uitsluitend uit raadsleden van die gemeenten. Is een privaatrechtelijk schoolbestuur betrokken bij de gemeenschappelijke regeling, dan kunnen ook bestuurders, aangewezen door dat schoolbestuur, zitting nemen in het openbaar lichaam.

Wijze van instelling

Het openbaar lichaam wordt ingesteld door middel van een gemeenschappelijke regeling. De betrokken gemeenteraden stellen een verordening vast – regeling genaamd – waarin onder meer de taken, samenstelling van en toezicht op het openbaar lichaam geregeld worden. Voor de instelling van een openbaar lichaam is de goedkeuring van het college van gedeputeerde staten van de desbetreffende provincie vereist.

Naast de besluitvorming over de instelling van het openbaar lichaam dient nog een tweede traject afgewikkeld te worden, namelijk de civielrechtelijke overdracht van onroerende (grond en schoolgebouwen) en roerende (meubilair, leermiddelen etc.) zaken, alsmede de overdracht van het personeel van de ene rechtspersoon aan de andere rechtspersoon. Deze civielrechtelijke overdracht vindt plaats door middel van een notariële akte.⁶

Bestuurlijke bevoegdheden

De samenwerkende gemeenten dragen al hun school-

bestuurlijke bevoegdheden over aan het openbaar lichaam. Hierdoor kan het openbaar lichaam volledig als bevoegd gezag van het openbaar onderwijs functioneren.

Positie personeel

Het personeel wordt als ambtenaar aangesteld. Het betreft derhalve een publiekrechtelijke aanstelling. De rechtspositie van het personeel wordt beheerst door het Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel (primair onderwijs), de CAO en de Algemene wet bestuursrecht.

6.4 De stichting openbaar onderwijs en de openbare rechtspersoon

De gemeenteraad kan het bestuur over zijn openbare scholen overdragen aan een op te richten stichting openbaar onderwijs. Daarnaast heeft de gemeenteraad de keuze om een openbare rechtspersoon in te stellen waaraan het bestuur over de openbare scholen kan worden overgedragen. De stichting openbaar onderwijs en de openbare rechtspersoon worden in deze paragraaf tegelijkertijd behandeld, omdat de regelgeving van deze twee bestuursvormen grotendeels identiek is. In beide gevallen gaat het om vermogensrechtelijk zelfstandige rechtspersonen.

Het gebruik van de stichting als privaatrechtelijke bestuursvorm of de instelling van een openbare rechtspersoon laten onverlet dat er nog steeds sprake is van openbaar onderwijs. Dat komt onder meer tot uitdrukking in het feit dat de wetgever het gemeentebestuur heeft opgedragen met betrekking tot beide bestuursvormen een toezichthoudende rol te vervullen. Begrijpelijk, want het gemeentebestuur blijft – zoals in de Grondwet is bepaald – verantwoordelijk voor de aanwezigheid van een genoegzaam aantal scholen voor openbaar onderwijs in de gemeente. Om diezelfde reden blijft de beslissing tot opheffing van de openbare school voorbehouden aan de gemeenteraad. Deze bevoegdheid kan niet worden overgedragen aan de openbare rechtspersoon of de stichting openbaar onderwijs. De specifieke verantwoordelijkheid voor het openbaar onderwijs blijkt met name ook uit de bevoegdheid van de gemeenteraad om zelf te voorzien in het bestuur van de openbare school indien het betrokken

6. Zie artikel 49 WPO, artikel 52 WEC en artikel 42c WVO.

bevoegd gezag zijn taak ernstig verwaarloost of handelt in strijd met de wet. Zo nodig kan de gemeenteraad in zo'n situatie zelfs besluiten de openbare rechtspersoon of de stichting openbaar onderwijs te ontbinden.

Dat er nog steeds sprake is van openbaar onderwijs manifesteert zich ook in het feit dat met betrekking tot beide bestuursvormen de Wet openbaarheid van bestuur en de Algemene wet bestuursrecht van toepassing zijn.

In het geval dat een aantal gemeenten besluit gezamenlijk een openbare rechtspersoon of stichting openbaar onderwijs in het leven te roepen, zijn al die gemeenten gehouden die toezichthoudende rol invulling te geven. Uit praktisch oogpunt verdient het aanbeveling dat die betrokken gemeenteraden op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen een zogenoemd gemeenschappelijk orgaan⁷ instellen en de toezichthoudende rol overdragen aan dat gemeenschappelijk orgaan. Dat orgaan bestaat dan uit raadsleden van de deelnemende gemeenten.

Waarin verschillen beide bestuursvormen? Allereerst is er een verschil met betrekking tot de instelling van beide bestuursvormen. De openbare rechtspersoon wordt door middel van een besluit van de gemeenteraad ingesteld. De stichting openbaar onderwijs ontstaat door middel van het verlijden van een notariële akte voor een notaris. Een tweede verschil is de reikwijdte van de toepassing van de Awb. De Awb maakt een onderscheid tussen zogenoemde a- en b-organen. De a-organen zijn bestuursorganen van publiekrechtelijke instellingen zoals bijvoorbeeld een gemeente, een provincie, het Rijk. Alle besluiten van deze bestuursorganen vallen mits aan een aantal in de Awb geformuleerde voorschriften is voldaan, onder de regeling van bezwaar en beroep. De b-organen zijn bestuursorganen die weliswaar niet publiekrechtelijk zijn, maar toch bekleed zijn met openbaar gezag, dat wil zeggen een publiekrechtelijke functie uitoefenen. Besluiten van een b-orgaan zijn slechts vatbaar voor bezwaar en beroep voorzover dat besluit te maken heeft met die publiekrechtelijke taak.

7. Het gemeenschappelijk orgaan is een lichtere bestuurlijke constructie – het is geen rechtspersoon – dan het openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

De openbare rechtspersoon valt onder de categorie a-organen, de stichting openbaar onderwijs daarentegen onder de categorie van de b-organen. De stichting is geen publiekrechtelijke instelling, maar heeft wel een publiekrechtelijke taak, te weten het besturen van openbare scholen. Besluiten die binnen het domein van die taak vallen, zijn dan ook onderworpen aan de regeling van bezwaar en beroep van de Awb.

Voorts geldt dat – zoals bij de behandeling van de wettelijke regeling van beide bestuursvormen in het parlement ter sprake is geweest – de keuze voor een van beide veelal ingegeven zal zijn door emotionele en psychologische overwegingen. De term openbare rechtspersoon en de totstandkoming daarvan appelleren aan het gevoel dat openbaar onderwijs een publiekrechtelijke voorziening is en moet blijven. De keuze voor de stichting kan ingegeven zijn door het gevoel dat het wenselijk is de zelfstandige positie ten opzichte van de gemeente extra te benadrukken.

Formele grondslag

De formele grondslag voor de openbare rechtspersoon wordt gevonden in artikel 47 Wet op het Primair Onderwijs, artikel 50 Wet op de Expertisecentra en artikel 42a Wet op het Voortgezet Onderwijs. De stichting openbaar onderwijs is geregeld in respectievelijk de artikelen 48, 51 en 42b van de drie genoemde onderwijswetten. Voor de stichting openbaar onderwijs geldt voorts dat de bepalingen van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek op de regeling van deze bestuursvorm van toepassing zijn.

Ruimtelijk bereik

Zowel voor de stichting openbaar onderwijs als voor de openbare rechtspersoon geldt dat deze bestuursvormen kunnen worden benut om openbare scholen van verschillende gemeenten te besturen. Zij kunnen derhalve over de gemeentegrenzen heen als regionaal schoolbestuur functioneren.

Bekostigingsrelatie met het Rijk

De openbare rechtspersoon en de stichting openbaar onderwijs zijn vermogensrechtelijk zelfstandige rechtspersonen. Zij ontvangen rechtstreeks van het Rijk de vergoeding voor de instandhouding en exploitatie van de openbare scholen en zijn daardoor in financieel opzicht in beginsel zelfstandig.

Financiële gelijkstelling

In de regel zullen de openbare rechtspersoon en de stichting openbaar onderwijs dienen rond te komen met de vergoedingen die deze besturen rechtstreeks van het Rijk ontvangen. In het geval dat de betrokken gemeenten desalniettemin extra gelden aan de openbare rechtspersoon of stichting openbaar onderwijs willen toekennen, vallen die extra uitgaven – ook als het gaat om extra uitgaven op het terrein van administratie, beheer en bestuur – onder de doorbetalingsverplichting. De betrokken gemeenten dienen dan naar rato die extra uitgaven aan gelijksoortige scholen in hun gemeente door te betalen. Bij de start van beide besturen kan de gemeenteraad besluiten aan beide besturen een bruidsschat mee te geven. Zie voor de bruidsschatregeling paragraaf 6.8.

Toezicht op de begroting

Zowel de begroting als de rekening van de openbare rechtspersoon en de stichting openbaar onderwijs behoeven de goedkeuring van de betrokken gemeenteraden voordat de besturen van de openbare rechtspersoon en de stichting openbaar onderwijs de begroting en rekening vaststellen. In het geval van een regionaal schoolbestuur waarbij verschillende gemeenteraden hun goedkeuringsrecht uitoefenen, verdient het aanbeveling dat goedkeuringsrecht over te dragen aan een gemeenschappelijk orgaan op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Benoeming bestuursleden

De wet schrijft voor dat de gemeenteraad de bestuursleden van de openbare rechtspersoon en de stichting openbaar onderwijs benoemt. Het is niet mogelijk hiervan af te wijken. De verordening en de statuten moeten een regeling bevatten voor de wijze van benoeming en herbenoeming van de bestuursleden. Ook moet een termijn worden genoemd waarvoor de bestuursleden worden benoemd. De gemeenteraad moet in ieder geval ten minste een derde en ten hoogste de helft van de bestuursleden benoemen op bindende voordracht van de ouders. Op deze manier worden ouders meer bij het bestuur van het openbaar onderwijs betrokken.

Wijze van instelling

Een openbare rechtspersoon wordt ingesteld door vaststelling van verordening door de gemeenteraad. Wanneer

gemeenten gezamenlijk een openbare rechtspersoon instellen, dan dienen de betrokken gemeenteraden een gelijkkluidende verordening vast te stellen. Nadat de gemeenteraad besloten heeft tot oprichting van en overdracht van het bestuur aan een stichting openbaar onderwijs, en statuten heeft vastgesteld, vindt vervolgens de daadwerkelijke oprichting plaats door het verlijden van een notariële akte voor de notaris. Ook hier geldt dat, als verschillende gemeenten bij de oprichting betrokken zijn, zij alle dezelfde statuten dienen op te stellen. Naast de besluitvorming over de instelling van de openbare rechtspersoon en de stichting openbaar onderwijs dient nog een tweede traject afgewikkeld te worden, namelijk de civielrechtelijke overdracht van onroerende (grond en schoolgebouwen) en roerende (meubilair, leermiddelen etc.) zaken, alsmede de overdracht van het personeel van de ene rechtspersoon aan de andere rechtspersoon. Deze civielrechtelijke overdracht vindt plaats door middel van een notariële akte.

Bestuurlijke bevoegdheden

De instelling van een openbare rechtspersoon en oprichting van een stichting openbaar onderwijs houdt in dat van rechtswege alle schoolbestuurlijke bevoegdheden worden overgedragen. De gemeenteraad kan geen selectie maken en bepaalde bevoegdheden aan zichzelf voorbehouden. Op deze regel geldt één uitzondering. De beslissing over de opheffing van een openbare school blijft voorbehouden aan de gemeenteraad. Deze bevoegdheid kan niet worden overgedragen aan de openbare rechtspersoon of stichting openbaar onderwijs. Een en ander houdt verband met de grondwettelijke verplichting van het gemeentebestuur om te zorgen voor voldoende openbaar onderwijs.

Positie personeel

Het personeel – ook dat in dienst is van de stichting openbaar onderwijs – wordt als ambtenaar aangesteld. Het betreft derhalve een publiekrechtelijke aanstelling. De rechtspositie van het personeel wordt beheerst door het Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel (primair onderwijs), de CAO en de Algemene wet bestuursrecht.

6.5 Stichting samenwerkingsbestuur

Een zesde bestuursvorm waaruit ten behoeve van de bestuurlijke regeling van het openbaar onderwijs gekozen kan worden, is de stichting samenwerkingsbestuur. Het specifieke van deze bestuursvorm is dat één rechtspersoon tegelijkertijd zowel openbare als bijzondere scholen in stand kan houden. Het samenwerkingsbestuur dient derhalve ten minste twee scholen te besturen, te weten een openbare school én een bijzondere school. De afzonderlijke scholen worden in één bestuurlijke organisatie samengebracht. Daarbij is het van belang dat elk van de scholen haar formele richting (openbaar, rooms-katholiek, islamitisch etc.) behoudt. Daardoor is er geen sprake van omzetting of kleurverschieten.

Zie voor een uitgebreide toelichting op de achtergronden en vormgeving van de stichting samenwerkingsbestuur de brochure 'Richting geven aan het samenwerkingsbestuur' die VOS/ABB in januari 2001 heeft gepubliceerd.

Formele grondslag

De formele grondslag voor de stichting samenwerkingsbestuur wordt gevonden in artikel 17 Wet op het Primair Onderwijs, artikel 28 Wet op de Expertisecentra en artikel 53c van de Wet op het Voortgezet Onderwijs. Voor de stichting samenwerkingsbestuur geldt voorts dat de bepalingen van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek op de regeling van deze bestuursvorm van toepassing zijn

Ruimtelijk bereik

De stichting samenwerkingsbestuur kan openbare en bijzondere scholen van verschillende gemeenten besturen. Deze stichting kan derhalve over de gemeentegrenzen heen als regionaal schoolbestuur functioneren.

Bekostigingsrelatie met het Rijk

De stichting samenwerkingsbestuur is een vermogensrechtelijk zelfstandige rechtspersoon. Zij ontvangt rechtstreeks van het Rijk de vergoeding voor de instandhouding en exploitatie van de openbare en bijzondere scholen en is daardoor in financieel opzicht in beginsel zelfstandig.

Financiële gelijkstelling

In de regel zal de stichting samenwerkingsbestuur dienen rond te komen met de vergoedingen die het bestuur rechtstreeks van het Rijk ontvangt. In het geval dat de betrokken gemeente ten behoeve van de openbare scholen desalniettemin extra gelden aan de stichting samenwerkingsbestuur wil toekennen, vallen die extra uitgaven – ook als het gaat om extra uitgaven op het terrein van administratie, beheer en bestuur – onder de doorbetalingsverplichting. De betrokken gemeente dient dan naar rato die extra uitgaven aan gelijksoortige scholen in de gemeente door te betalen. Bij de start van het samenwerkingsbestuur kan de gemeenteraad besluiten aan het samenwerkingsbestuur een bruidsschat mee te geven. Zie voor de bruidsschatregeling paragraaf 6.8.

Toezicht op de begroting

Alvorens de begroting en rekening vast te stellen dient de stichting samenwerkingsbestuur de gemeenteraad van de gemeente waarin de openbare school gelegen is, daarover te consulteren.

In het geval dat verschillende gemeentebesturen hun scholen aan het samenwerkingsbestuur hebben overgedragen, kunnen zij besluiten op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen een gemeenschappelijk orgaan in te stellen dat naast andere toezichthoudende functies dit recht van consultatie namens de gezamenlijke gemeenten kan uitvoeren.

Benoeming bestuursleden

Het staat de gemeenteraad vrij om zelf regels te stellen omtrent de samenstelling en de benoeming van de leden van het bestuur van de stichting samenwerkingsbestuur. Zo kan de gemeenteraad bepalen dat hij zelf die bestuursleden benoemt dan wel dat het bestuur zelf of een derde zorgdraagt voor die benoeming.

Wijze van instelling

Nadat de gemeenteraad besloten heeft tot oprichting van en overdracht van het bestuur aan een stichting samenwerkingsbestuur, en statuten heeft vastgesteld, vindt vervolgens de daadwerkelijke oprichting plaats door het verlijden van een notariële akte voor de notaris. Zijn verschillende gemeenten bij de oprichting betrokken, dan zullen zij alle dezelfde statuten dienen op te stellen.

Naast de besluitvorming over de instelling van de stichting samenwerkingsbestuur dient nog een tweede traject afgewikkeld te worden, namelijk de civielrechtelijke overdracht van onroerende (grond en schoolgebouwen) en roerende (meubilair, leermiddelen etc.) zaken, alsmede de overdracht van het personeel van de ene rechtspersoon aan de andere rechtspersoon. Deze civielrechtelijke overdracht vindt plaats door middel van een notariële akte.

Bestuurlijke bevoegdheden

De oprichting van een samenwerkingsbestuur houdt in dat van rechtswege alle schoolbestuurlijke bevoegdheden worden overgedragen. De gemeenteraad kan geen selectie maken en bepaalde bevoegdheden aan zichzelf voorbehouden. Op deze regel geldt één uitzondering. De beslissing over de opheffing van een openbare school blijft voorbehouden aan de gemeenteraad. Deze bevoegdheid kan niet worden overgedragen aan de stichting samenwerkingsbestuur. Een en ander houdt verband met de grondwettelijke verplichting van het gemeentebestuur om te zorgen voor voldoende openbaar onderwijs.

Positie personeel

Het personeel van zowel de openbare als bijzondere scholen worden benoemd krachtens een arbeidsovereenkomst

naar burgerlijk recht. Het personeel van de openbare school verliest door de overstap naar het samenwerkingsbestuur de status van ambtenaar. Behoudens de omzetting van de aanstelling in een arbeidsovereenkomst, kan het personeel bij een mogelijk arbeidsconflict geen beroep meer doen op de bestuursrechter, maar dient het een procedure te starten bij respectievelijk een commissie van beroep en de kantonrechter. De materiële arbeidsvoorwaarden (salaris, pensioenrechten, toepassing CAO's) veranderen daarentegen niet.

Het is denkbaar dat personeelsleden van de openbare school – afhankelijk van de hoogte van hun inkomen – na de bestuurlijke overdracht onder de Ziekenfondswet komen te vallen.

6.6 Overzicht kenmerken bestuursvormen openbaar onderwijs

De verschillende kenmerken van de zes bestuursvormen, waaraan hierboven aandacht is besteed, zijn in het onderstaande schema nog eens in het kort bij elkaar geplaatst.

	Integraal bestuur	Artikel 83 commissie	Openbaar lichaam	Openbare rechtspersoon	Stichting	Stichting Samenwerkingsbestuur
Formele grondslag	Artikel 1 van de onderwijswetgeving en de Gemeentewet	Artikel 83 van de Gemeentewet	Artikel 1 van de onderwijswetgeving en de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR)	Artikel 47 Wpo, artikel 50 WEC, artikel 42a WVO, Burgerlijk Wetboek	Artikel 48 WPO, artikel 51 WEC, artikel 42b WVO, boek 2 Burgerlijk Wetboek	Artikel 17 WPO, artikel 53c WVO, artikel 28 WEC, boek 2 Burgerlijk Wetboek
Ruimtelijk bereik	De gemeentegrenzen	De gemeentegrenzen	De grenzen van de gemeenten die de gemeenschappelijke regeling zijn aangegaan	De grenzen van de gemeenten die gezamenlijk de openbare rechtspersoon hebben ingesteld	De grenzen van de gemeenten die gezamenlijk de stichting hebben opgericht	De grenzen van de gemeenten die gezamenlijk de stichting hebben opgericht

	Integraal bestuur	Artikel 83 commissie	Openbaar lichaam	Openbare rechtspersoon	Stichting	Stichting Samenwerkingsbestuur
Bekostigingsrelatie met het Rijk	Gemeente ontvangt bekostiging; school maakt deel uit van de gemeentebegroting	Gemeente ontvangt bekostiging; school maakt deel uit van de gemeentebegroting	Openbaar lichaam ontvangt bekostiging	Openbare rechtspersoon ontvangt bekostiging	Stichting ontvangt bekostiging	Stichting ontvangt bekostiging
Financiële gelijkstelling	Gemeente kan direct en via verordening extra middelen ter beschikking stellen	Gemeente kan direct en via verordening extra middelen ter beschikking stellen	Op basis van verordening	Op basis van verordening	Op basis van verordening	Op basis van verordening
Toezicht op begroting ⁸	Door provincie op grond van Gemeentewet	Door provincie op grond van Gemeentewet	Door gemeente en provincie op basis van de WGR	Door de gemeenteraad	Door de gemeenteraad	Door de gemeenteraad
Benoeming bestuursleden	Gemeenteraadsverkiezingen	Kan geregeld worden in de verordening	Bestuursleden afkomstig uit besturen die regeling mede zijn aangegaan	Benoeming door de gemeente, deels op bindende voordracht van de ouders	Benoeming door de gemeente, deels op bindende voordracht van de ouders	Afhankelijk van de statuten
Wijze van instelling	n.v.t.	Door middel van een gemeentelijke verordening	Door middel van het aangaan van een gemeenschappelijke regeling en civielrechtelijke overdracht (notariële akte)	Door middel van een gemeentelijke verordening en civielrechtelijke overdracht (notariële akte)	Door middel van de oprichting van een stichting (notariële akte) en civielrechtelijke overdracht (notariële akte)	Door middel van de oprichting van een stichting (notariële akte) en civielrechtelijke overdracht (notariële akte)
Bestuurlijke bevoegdheden	Alle	Alle, behalve het budgetrecht (begroting en rekening)	Alle	Alle, behalve opheffing van de school	Alle, behalve opheffing van de school	Alle, behalve opheffing van de openbare school
Positie personeel	Ambtenaar	Ambtenaar	Ambtenaar	Ambtenaar	Ambtenaar	Arbeidsovereenkomst

⁸ De toezichhoudende rol die het gemeentebestuur met betrekking tot verschillende bestuursvormen uitoefent, is door de wetgever expliciet opgedragen aan de gemeenteraad. Het is denkbaar dat in het kader van nadere regelgeving over de dualisering van het gemeentebestuur deze taken worden overgeheveld van de gemeenteraad aan het college van burgemeester en wethouders (zie paragraaf 6.9.2.).

6.7 De beste bestuursvorm?

Kijkend naar de zes bestuursvormen waarvan het openbaar onderwijs gebruik kan maken, kan men zich afvragen of de ene bestuursvorm beter of passender is dan de ander. Is er van de rij van zes bestuursvormen een rangschikking te maken, waarbij een van de bestuursvormen een duidelijke nummer-één-positie inneemt?

Een absolute uitspraak over de beste of meest passende bestuursvorm voor het openbaar onderwijs kan men niet doen. Immers, de keuze die men voor een bestuursvorm zal maken, hangt in de regel af van lokale omstandigheden. Die omstandigheden kunnen per gemeente sterk verschillen. Niettemin is het zinvol ten behoeve van de discussie over de keuze van een bestuursvorm een kader aan te geven, dat kan helpen bij de keuze voor de 'beste' bestuursvorm.

De onderstaande criteria maken van dat kader deel uit:

- de optimale bestuurlijke schaal;
- de scheiding van de taken van lokale overheid en schoolbestuur;
- de mogelijkheid om de belangen van het openbaar onderwijs optimaal te dienen;
- een vermogensrechtelijke verzelfstandiging.

1) De optimale bestuurlijke schaal

Wat is een optimale bestuurlijke schaal? Voor het primair onderwijs worden de contouren van die schaal steeds duidelijker. Mede in het licht van de invoering van lumpsum-bekostiging beschouwen velen het aantal van 2000 leerlingen als een bodem, en een aantal tussen de 3000 en 4000 leerlingen als wenselijk. Daarbij past een bestuurlijke organisatie, die gekenmerkt wordt door:

- een bestuur dat op hoofdlijnen bestuurt;
- een algemeen directeur, aan wie veel bestuurlijke taken en bevoegdheden zijn gemandateerd;
- een klein stafbureau, dat het bestuur en de algemeen directeur bij de beleidsvorming ondersteunt;
- het uitbesteden van administratieve en onderhoudswerkzaamheden.

Voor het voortgezet onderwijs is het veel minder eenvoudig aan te geven wat een optimale bestuurlijke schaal is.

De gemiddelde school voor voortgezet onderwijs is veel groter dan een basisschool. Zij heeft al een veel groter draagvlak en door de grotere schaal van de instelling meer mogelijkheden om een professioneel management in te richten. Desondanks geldt ook voor het voortgezet onderwijs – waar nu nog veel éénpitters zijn – dat het realiseren van een grotere bestuurlijke schaal in de toekomst wenselijk kan zijn. De onderstaande ontwikkelingen kunnen daarvoor pleiten.

• *Deregulering planning*

Het is de verwachting dat het Rijk in toenemende mate scholen de vrijheid zal geven de onderwijsinfrastructuur in de eigen regio in te richten. Het is dan van belang dat scholen in onderling overleg tot een adequate afstemming van opleidingen kunnen komen. Het kan moeilijk zijn – vanwege concurrentieverhoudingen – om die overeenstemming en afstemming te bereiken. Een grotere bestuurlijke schaal biedt – in tegenstelling tot de situatie dat men met een groep éénpitters rond de tafel zit – het perspectief om sneller tot overeenstemming te komen en een evenwichtiger voorzieningenniveau in stand te houden.

• *Een goed werkgeverschap*

De eisen die aan de werkgever van een onderwijsinstelling worden gesteld, nemen toe. Onderwijskundige en maatschappelijke ontwikkelingen dwingen tot extra inspanningen om de kwaliteit van het personeelsbestand op peil te houden of te verbeteren. Ook met name het tekort aan personeel vraagt om extra zorg. Hoe houd ik het aanwezige personeel gebonden aan mijn instellingen, hoe kom ik tijdig aan nieuw en enthousiast personeel?

Een grotere bestuurlijke schaal biedt de mogelijkheid activiteiten op dit terrein te bundelen, waardoor in kwantitatief en kwalitatief opzicht meer bereikt kan worden.

• *Een stevige overlegpartner*

Het bestuur van een school voor voortgezet onderwijs maakt deel uit van allerlei verbanden en netwerken. Het overlegt met gemeenten over de huisvesting en de verdeling van GOA-gelden, participeert in een samenwerkingsverband VO-SVO etc. In toenemende mate is zichtbaar dat men aan overlegtafels en in samenwerkingsverbanden grotere bestuurlijke partners treft. De omvang van die bestuurlijke partners, maar vooral ook de inbreng,

gevoed vanuit een professioneel management- en ondersteuningsapparaat, heeft in het overleg een substantieel gewicht. Die ontwikkeling kan aanleiding zijn om na te denken over een mogelijke bestuurlijke schaalvergroting.

2) De scheiding van de taken van lokale overheid en schoolbestuur

De nadelen die verbonden kunnen zijn aan de dubbelrol van een gemeentebestuur, te weten lokale overheid en schoolbestuur van het openbaar onderwijs, zijn genoegzaam bekend. De gedachte dat het in het algemeen goed is die rollen nadrukkelijk te scheiden – ook al doen zich in een concrete situatie geen of nauwelijks problemen voor – wint steeds meer veld.

3) De mogelijkheid om de belangen van het openbaar onderwijs optimaal te dienen

Een school moet ervan kunnen uitgaan dat haar bestuur zich sterk maakt voor de belangen van de school en het onderwijs. Dat geldt ook voor een openbare school, temeer daar het openbaar onderwijs een basisvoorziening is. Het bestuur van een openbare school moet zich onomwonden kunnen uitspreken voor de belangen van het openbaar onderwijs, die belangen aan overlegtafels kunnen bepleiten en zo nodig via rechtsmiddelen die belangen kunnen verdedigen. Dat vraagt om een zelfstandige en onafhankelijke bestuurlijke positie.

4) Het uitbesteden van administratieve en onderhoudswerkzaamheden

Het budgetrecht is een belangrijk sturingsinstrument. Het realiseren van een visie in concrete plannen is afhankelijk van de beschikbaarheid van middelen. Beleid en middelen dienen zich in één hand te bevinden. Voor het besturen van het openbaar onderwijs is dat niet anders. Dat pleit voor een bestuur dat vermogensrechtelijk zelfstandig is.

Toetsing criteria

De toetsing van de verschillende bestuursvormen aan bovenstaande vier criteria levert globaal het volgende beeld op:

OPTIMALE BESTUURLIJKE SCHAAL

- Er is een streven naar een grotere bestuurlijke schaal.
- In een aantal gevallen zal de gewenste bestuurlijke schaal de gemeentegrenzen overschrijden.
- Het integraal bestuur en de bestuurscommissie zijn gebonden aan het territorium van de eigen gemeente. De overige vier bestuursvormen kunnen bovengemeentelijk functioneren.

SCHEIDING LOKALE OVERHEID EN SCHOOLBESTUUR

- De dubbelrol is per definitie aanwezig bij het integraal bestuur.
- De instelling van een bestuurscommissie kan leiden tot de scheiding van beide rollen. In welke mate die scheiding gerealiseerd wordt, hangt af van de omvang van de delegatie van schoolbestuurlijke taken aan de bestuurscommissie. Het formele budgetrecht (vaststelling begroting en rekening) kan niet aan de bestuurscommissie worden overgedragen.
- Voor een openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen geldt als hoofdregel dat het bestuur in beginsel samengesteld moet worden uit raadsleden van de deelnemende gemeenten. Formeel zijn de taken van lokale overheid en schoolbestuur gescheiden. Of dat materieel ook geldt, hangt af van de opstelling van de desbetreffende bestuursleden.
- Voor de stichting openbaar onderwijs, de openbare rechtspersoon en de stichting samenwerkingsbestuur geldt dat de scheiding tussen lokale overheid en schoolbestuur optimaal gerealiseerd kan worden.

OPTIMALE BELANGENBEHARTIGING

- Een optimale belangenbehartiging is eenvoudiger te realiseren als het bestuur één afgerond belang heeft te dienen, in casu het belang van het openbaar onderwijs. Bij alle bestuursvormen – behoudens de integrale bestuursvorm – is het mogelijk het belang van de betrokken scholen centraal te stellen.
- Belangenbehartiging kan inhouden dat een bestuur soms in rechte voor zijn belangen moet kunnen opkomen. Bij de integrale bestuursvorm is dat een probleem. Een gemeentebestuur stapt niet naar de rechter om tegen een zelf genomen besluit te ageren. De bestuurscommissie is weliswaar een bestuursorgaan van de gemeente, maar geen rechtspersoon. De rechter heeft desalniettemin bepaald dat de bestuurscommissie een belanghebbende is die in rechte tegen besluiten van het gemeentebestuur kan opkomen. Bijvoorbeeld als het gaat om een huisvestingsvoorziening of de verdeling van andere middelen met betrekking tot het lokaal onderwijsbeleid.
- Het openbaar lichaam is formeel in de gelegenheid om via de rechter stelling te nemen tegen een besluit van een gemeente. De vraag is of zijn bestuursleden (te weten de gemeenteraadsleden) een dergelijke stap durven te zetten.
- Voor de stichting openbaar onderwijs, de openbare rechtspersoon en de stichting samenwerkingsbestuur geldt dat zij formeel en materieel een onafhankelijke positie kunnen innemen en van daaruit optimaal voor de belangen van hun scholen kunnen optreden.

De toetsing leidt niet ondubbelzinnig naar een bestuursvorm die het predikaat 'beste' of 'ideale' bestuursvorm verdient. Wel is een zekere richting of trend aan te geven. Die ziet er als volgt uit.

- 1) Kies – gelet op het streven naar bestuurlijke schaalvergroting – voor een bestuursvorm die niet gebonden is aan gemeentegrenzen.
- 3) Kies voor een bestuursvorm waarbij de rollen van lokale overheid en schoolbestuur formeel en materieel gescheiden zijn.

VERMOGENSRECHTELIJKE VERZELFSTANDIGING

- Behoudens de bestuurscommissie geldt voor alle overige bestuursvormen dat zij vermogensrechtelijk zelfstandig zijn. Door de overdracht van het financieel beheer, de taak om binnen bepaalde kaders de begroting en rekening op te stellen en een marginale toetsing bij de inpassing van die begroting en rekening in de gemeentelijke begroting en rekening kan het gemeentebestuur een situatie scheppen waarin de bestuurscommissie in vermogensrechtelijke zin optimaal zelfstandig kan functioneren.

- 4) Kies voor een bestuursvorm die de belangen van het openbaar onderwijs optimaal kan behartigen.
- 5) Kies voor een schoolbestuur dat vermogensrechtelijk zelfstandig is.

De stichting openbaar onderwijs en de openbare rechtspersoon voldoen met name aan deze criteria. Is het, gelet op bijzondere lokale omstandigheden, verstandig ook bijzondere scholen in het proces van een bestuurlijke schaalvergroting te betrekken en willen deze

scholen hun eigen grondslag behouden, dan is de keuze voor een stichting samenwerkingsbestuur op zijn plaats.

6.8 De bruidsschatregeling

6.8.1 De overschrijdingsregeling

Een gemeente die in haar rol van bestuurder van openbare scholen meer geld aan die scholen uitgeeft dan de gemeente van het Rijk aan subsidie voor die scholen ontvangt, dient die extra uitgaven naar rato ook beschikbaar te stellen aan gelijksoortige bijzondere scholen in de eigen gemeente. Deze plicht tot doorbetaling aan het bijzonder onderwijs vloeit rechtstreeks voort uit de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs die als principe in onze Grondwet is verankerd. In de verschillende onderwijswetten is dat principe nader uitgewerkt. Die uitwerking in wet- en regelgeving duiden we aan als de overschrijdingsregeling.

De gemeente heeft de mogelijkheid eventuele extra uitgaven uit te zonderen van de plicht tot doorbetaling. Stel, een openbare basisschool bevindt zich in heel bijzondere omstandigheden, die dwingen tot extra uitgaven, terwijl die omstandigheden zich niet voordoen ten aanzien van de bijzondere basisscholen in de gemeente. Het is dan redelijk dat de gemeente die extra kosten niet hoeft door te betalen. De gemeente kan daartoe echter niet zomaar beslissen. De gemeenteraad dient na en in overleg met de plaatselijke bijzondere schoolbesturen dit in een verordening vast te leggen.

De wetgever heeft één uitgavenpost uitgezonderd van de plicht tot doorbetaling. Het betreft de zogenoemde kosten van administratie, beheer en bestuur (de abb of bestuurskosten). Deze uitzondering werd door de wetgever indertijd gerechtvaardigd door erop te wijzen dat de werkelijke bestuurskosten van het openbaar onderwijs niet zuiver berekend konden worden. Wethouders en ambtenaren zijn bezig met uiteenlopende taken, waaronder begrepen de bestuurlijke zorg voor openbare scholen. Het is moeilijk de tijd en kosten van die zorg en aandacht voor het openbaar onderwijs exact in beeld te brengen en in kosten te vertalen. Ter vermijding van langdurige discussies en gerechtelijke procedures in gemeenten over wat nu precies het niveau

van de abb-kosten van het openbaar onderwijs is, heeft de wetgever er indertijd voor gekozen de abb-kosten buiten de overschrijdingsregeling te houden. Dat geldt niet alleen voor de situatie dat openbare scholen integraal bestuurd worden, maar ook in die gevallen dat een bestuurscommissie ex artikel 83 van de Gemeentewet het bevoegd gezag vormt van een openbare school.

6.8.2 Doorbetaling bij verzelfstandiging

In 1996 is het aantal bestuursvormen voor het openbaar onderwijs uitgebreid met de openbare rechtspersoon en de stichting openbaar onderwijs. Twee jaar later is daar nog de mogelijkheid van de stichting samenwerkingsbestuur aan toegevoegd. De genoemde bestuursvormen, alsmede het openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen, hebben met elkaar gemeen dat zij in vermogensrechtelijk opzicht zelfstandig zijn. Dat wil onder meer zeggen dat zij rechtstreeks uit Zoetermeer de onderwijssubsidies ontvangen, de begroting en rekening vaststellen en verantwoordelijk zijn voor het financiële beheer. Zij maken geen deel meer uit van de financiële huishouding van de gemeente.

Gemeenten die na 1996 besloten het bestuur van het openbaar onderwijs te verzelfstandigen en het bestuur over de scholen overdroegen aan bijvoorbeeld een stichting openbaar onderwijs, wilden in een aantal gevallen aan het nieuwe bestuur tijdelijk of structureel – in de lijn van het eerdere uitgavenpatroon – extra gelden beschikbaar stellen. Deze extra uitgaven – en ook die voor abb-doeleinden – dienden toen echter doorbetaald te worden aan het bijzonder onderwijs. Dit niet geheel voorziene gevolg is voor een aantal gemeenten reden geweest om met betrekking tot de verzelfstandiging van het bestuur over het openbaar onderwijs een pas op de plaats te maken. Soms is ervan afgezien extra middelen beschikbaar te stellen dan wel minder geld vrij te maken. In een aantal gevallen is besloten de verzelfstandiging van het bestuur uit te stellen of een tussenstap te doen door voorlopig voor een bestuurscommissie te kiezen.

De wetenschap dat de overschrijdingsregeling van toepassing is, heeft het proces van de verzelfstandiging van het bestuur over het openbaar onderwijs afgeremd. VOS/ABB heeft haar invloed aangewend om de wetgever een regeling tot stand te laten brengen die in ieder geval

de mogelijkheid opent om gedurende de startfase van de verzelfstandiging extra gelden aan de nieuwe bestuurlijke organisatie mee te geven zonder dat deze gelden doorbetaald behoeven te worden aan het bijzonder onderwijs. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een wettelijke regeling, die in de loop van mei 2002 in het Staatsblad is gepubliceerd.⁹

6.8.3 De bruidsschatregeling

6.8.3.1 Voor wie bestemd?

De bruidsschatregeling kan toegepast worden in die gevallen waarin het bestuur over het openbaar onderwijs wordt overgedragen aan een vermogensrechtelijk zelfstandige rechtspersoon. Concreet gaat het daarbij om de volgende vier bestuursvormen:

- het openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen;
- de openbare rechtspersoon;
- de stichting openbaar onderwijs;
- de stichting samenwerkingsbestuur.

De regeling is dus niet van toepassing op de bestuurscommissie. De bestuurscommissie is geen rechtspersoon, maar een bestuursorgaan dat onderdeel uitmaakt van de gemeentelijke bestuurlijke organisatie. Extra abb-uitgaven boven de normvergoeding die aan de bestuurscommissie beschikbaar worden gesteld, behoeven – als was er sprake van integraal bestuur – door de gemeente niet doorbetaald te worden aan het bijzonder onderwijs in de gemeente.

In het geval van bestuurlijke overdracht aan een van de genoemde vier bestuursvormen kan de bruidsschatregeling toegepast worden bij openbare scholen voor primair en voortgezet onderwijs, alsmede bij de openbare scholen die vallen onder de Wet op de expertisecentra.

6.8.3.2 De omvang van de bruidsschat

Doel van de bruidsschatregeling is om de overgang naar de nieuwe bestuurlijke organisatie en de opbouw daarvan soepeler te laten verlopen. Met behulp van een extra financiële injectie gedurende de startfase kan het nieuwe schoolbestuur, dat immers niet kan steunen op in het

verleden opgebouwde reserves, toegroeien naar een efficiënte en betaalbare organisatie. In veel gevallen maken de introductie van een vorm van bovenschools management en de regeling van de ambtelijke ondersteuning – nu de begeleiding en ondersteuning van de afdeling onderwijs wegvalt – deel uit van de opbouw van die nieuwe organisatie.

Het al dan niet toepassen van de bruidsschatregeling behoort tot de vrije beleidskeuze van een gemeentebestuur. Het nieuwe schoolbestuur, dat na de bestuurlijke overdracht de openbare scholen bestuurt, heeft geen wettelijk recht op een bruidsschat. Een gemeentebestuur kan overwegingen hebben die het in die situatie rechtvaardigen om geen bruidsschat beschikbaar te stellen. Daar staat tegenover dat – in het geval dat gemeenten jarenlang meer gelden dan de abb-norm beschikbaar hebben gesteld – het in de rede ligt dat gemeenten een bruidsschat meegeven om het nieuwe schoolbestuur de gelegenheid te bieden een goede start te kunnen maken. Daarbij is het verstandig te overwegen dat ondanks de verzelfstandiging van het bestuur de gemeente verantwoordelijk blijft voor de instandhouding van het openbaar onderwijs. Gaat het mis met het verzelfstandigde schoolbestuur, dan kan het gemeentebestuur niet passief blijven toekijken, maar zal het moeten ingrijpen. Mogelijk leidt dat tot extra kosten. Een reden temeer om het nieuwe schoolbestuur goed in het zadel te plaatsen.

De bruidsschatregeling geeft een gemeentebestuur de ruimte om zelf de hoogte en de duur van de bruidsschat te bepalen, rekening houdend met een door de wetgever vastgesteld plafond.

Die ruimte ziet er als volgt uit:

- De gemeente mag gedurende maximaal vijf jaren een bruidsschat meegeven.
- Voor het primair onderwijs gaat de regeling uit van kalenderjaren, voor het voortgezet onderwijs geldt als maatstaf het schooljaar.
- De termijn van vijf jaren moet starten vanaf het begin van het tijdstip van de verzelfstandiging.
- Het eerste en tweede jaar kan het gemeentebestuur maximaal 4 x het normbedrag voor abb meegeven.
- In het derde, vierde en vijfde jaar kan het gemeentebestuur maximaal 3 x het normbedrag voor abb beschikbaar stellen.

9. Wet van 18 april 2002 tot wijziging van de WPO, WEC en WVO en de wijziging van die wet (Staatsbladen nr. 209 en 210).

- Vindt de verzelfstandiging voor het primair onderwijs op een ander tijdstip dan 1 januari plaats (bijvoorbeeld 1 augustus), dan geldt als eerste kalenderjaar de periode van 1 augustus tot en met 31 december. Voor die periode kan slechts een evenredig deel (5/12) van het maximum van het eerste kalenderjaar als bruidsschat beschikbaar worden gesteld.
- Vindt de verzelfstandiging voor het voortgezet onderwijs op een ander tijdstip dan 1 augustus plaats (bijvoorbeeld 1 januari), dan geldt als eerste schooljaar de periode van 1 januari tot 1 augustus. Voor die periode kan slechts een evenredig deel (7/12) van het maximum van het eerste schooljaar als bruidsschat beschikbaar worden gesteld.

In totaal kan een gemeentebestuur over een periode van vijf jaren $2 \times 4 + 3 \times 3 = 17$ maal de normvergoeding als bruidsschat meegeven. De grondslag voor die normvergoeding is voor de onderscheiden schooltypen als volgt geregeld.

SCHOLEN	GRONDSLAG
• Primair onderwijs	• Normvergoeding abb artikel 114 WPO
• WEC	• Normvergoeding abb artikel 112 WEC
• Voortgezet onderwijs	• 18% van de vergoeding ex artikel 86 WVO

Met betrekking tot de exacte berekening van de normvergoeding stelt de wet – wat betreft de scholen voor primair onderwijs en de WEC-scholen – de volgende regels:

- Per school wordt uitgegaan van het leerlingenaantal dat gebruikt is voor de berekening van de abb-vergoeding van het kalenderjaar direct voorafgaand aan het tijdstip waarop de bestuurlijke overdracht is gerealiseerd.
- Als prijspeil van de abb-vergoeding geldt de vergoeding van het kalenderjaar voorafgaand aan het tijdstip waarop de bestuurlijke overdracht is gerealiseerd.

Voor het voortgezet onderwijs is de maatstaf de hoogte van de vergoeding van exploitatiekosten, zoals bedoeld in artikel 86 van de Wet op het Voortgezet Onderwijs van het schooljaar voorafgaande aan het tijdstip van verzelfstandiging van het bestuur.

Lettend op de hierboven omschreven wettelijke ruimte en regels is het onderstaande nadrukkelijk niet toegestaan:

- Het gemeentebestuur kan niet besluiten om enkele jaren na dato van de gerealiseerde verzelfstandiging alsnog een bruidsschat beschikbaar te stellen.
- Voorafgaand aan de verzelfstandiging moet een besluit over de bruidsschat worden genomen voor de gehele periode van vijf jaren.
- Het gemeentebestuur kan niet de maximale bijdrage (17 x de normvergoeding) in één keer het eerste jaar aan het nieuwe schoolbestuur uitbetalen.
- Een vergoeding die het gemeentebestuur in enig jaar beschikbaar stelt, kan niet hoger zijn dan de bijdrage van het voorafgaande jaar. Bijvoorbeeld het eerste jaar tweemaal de normvergoeding beschikbaar stellen en het tweede jaar driemaal de norm, is niet toegestaan. Een uitzondering op deze regel geldt ten aanzien van het eerste jaar, indien de verzelfstandiging op een zodanig tijdstip ingaat dat het eerste school- of kalenderjaar niet de volledige vergoeding beschikbaar kan worden gesteld.

6.8.3.3 Bestedingsvrijheid

De bestedingsvrijheid van de bruidsschat is beperkt. Het betrokken geld kan uitsluitend uitgegeven worden aan uitgaven die vallen binnen de termen van het begrip kosten voor administratie, beheer en bestuur. Daarbij kan met name aan de volgende kosten worden gedacht:

- Bestuurlijke kosten (bijv. de kosten van een eventuele vacatiegeldregeling, reis- en verblijfkosten, huisvesting, ambtelijk secretaris).
- De kosten van de financiële en salarisadministratie (hetzij uitgevoerd in eigen beheer, hetzij uitbesteed aan een administratiekantoor).
- De kosten van de beleidsondersteuning op mogelijk onderwijskundig, personeel en financieel terrein (hetzij uitgevoerd door staffunctionarissen, die in dienst zijn getreden, hetzij uitbesteed aan een bureau).
- De kosten van aansluiting bij of instandhouding van

eigen geschillen-, klachten- en/of bezwaarschriften-commissies.

- De kosten van het bovenschools management.

De wet schrijft voor dat het schoolbestuur dat een bruidsschat ontvangt, jaarlijks zowel aan het gemeentebestuur als aan de overige schoolbesturen die gelijksoortige scholen in de gemeente in stand houden, een verklaring van de accountant overhandigt. Uit die verklaring moet blijken dat zowel de bruidsschat van dat jaar als de voor dat jaar ontvangen reguliere rijksvergoeding voor abb besteed is aan uitgaven op het terrein van administratie, beheer en bestuur.

Maakt het bevoegd gezag in enig jaar het budget voor administratie, beheer en bestuur (de reguliere vergoeding van het Rijk plus de bruidsschat van de gemeente) niet geheel op in dat jaar, dan moet het bevoegd gezag het restant terugstorten in de gemeentekas. Een bevoegd gezag mag de bruidsschat dus niet geheel of gedeeltelijk reserveren voor een later tijdstip.

6.8.3.4 Overgangsregeling

De bruidsschatregeling is een overgangsregeling. Dat houdt in dat maar gedurende een beperkte periode van de regeling gebruikgemaakt kan worden. Die periode, die zes jaren omvat, start voor:

- het voortgezet onderwijs op **1 augustus 2002**;¹⁰
- scholen voor primair onderwijs en de scholen die onder de WEC vallen, op **1 januari 2003**.

Vindt de verzelfstandiging binnen de periode van zes jaar plaats, dan blijft het recht intact om desgewenst gedurende de volle periode van vijf jaren een bruidsschat mee te geven. Stel dat een gemeente de verzelfstandiging van het bestuur over een openbare basisschool per 1 januari 2008 realiseert, dan kan die gemeente nog voor de volle termijn van vijf jaar (de kalenderjaren 2008 tot en met 2012) een bruidsschat uitbetalen. Het verstrijken van de overgangperiode van 6 jaar voor het basisonderwijs per 1 januari 2009 doet derhalve geen afbreuk aan het recht

de bruidsschatregeling voor de volle periode van vijf jaren toe te passen.

De bruidsschatregeling kan niet met terugwerkende kracht worden toegepast. Een gemeente die vóór 1 januari 2003 het bestuur over een openbare basisschool (of vóór 1 augustus 2002 het bestuur over een openbare school voor voortgezet onderwijs) heeft verzelfstandigd, kan niet meer besluiten alsnog een bruidsschat mee te geven in de zin van de hier behandelde wettelijke regeling.

6.8.4 Onderhandelen over bruidsschat

In de voorbereidingsfase, die leidt tot besluitvorming over en de daadwerkelijke realisering van de verzelfstandiging van het bestuur over het openbaar onderwijs, is de vraag over de noodzaak de bruidsschatregeling toe te passen een belangrijk element. Uiteindelijk komen betrokkenen in die fase voor de vraag te staan wat in hun situatie een redelijke omvang van de bruidsschat is. Richtsnoer bij het beantwoorden van die vraag kunnen in ieder geval de onderstaande elementen zijn.

- a) Het voorzieningenniveau aan (bestuurlijke en ambtelijke) ondersteuning tot nu toe

Afhankelijk van de gegroeide praktijk in een gemeente staat ieder gemeentebestuur als schoolbestuur, hetzij expliciet hetzij impliciet, een bepaalde bestuursfilosofie voor. Een gemeente kan zich intensief, op hoofdlijnen of op grotere afstand met het openbaar onderwijs bemoeien. Dat kan ook tot uitdrukking zijn gebracht in de omvang en kwaliteit van het ambtelijk apparaat en in beleidsinitiatieven die in de loop der jaren ten behoeve van het openbaar onderwijs zijn ontwikkeld. Als het gemeentebestuur het wenselijk acht dat ook na de verzelfstandiging – weliswaar in een andere vorm en setting – een substantiële ondersteuning noodzakelijk of wenselijk is, dan is dat gegeven een duidelijk aanknopingspunt voor de discussie over de bruidsschat.

- b) De nieuwe bestuurlijke organisatie

Ter voorbereiding van de verzelfstandiging wordt kijkend naar de eigen omstandigheden een ontwerp gemaakt van de nieuwe bestuurlijke organisatie. De bestuurlijke schaal, de bestuursfilosofie, die men voor ogen heeft, de organisatie van het (bovenschools) management en de wijze

10. Zie het Koninklijk Besluit d.d. 6 juni 2002 (Staatsblad nr. 323).

waarop de ambtelijke ondersteuning opgezet en/of uitbestede wordt, bepalen in sterke mate dat ontwerp. De vertaling van die blauwdruk in formatie en kosten (personeelskosten, huisvestingskosten, bureaustkosten etc.) geeft een beeld van het benodigde budget. Gecombineerd met beschikbare vergoedingen (de normuitkering voor abb, eventueel het budget van de regeling bestuurlijke krachtenbundeling, onderdelen van het O&O-budget) geeft dat ook een indicatie in hoeverre het noodzakelijk is te kunnen beschikken over extra middelen uit een bruidsschat. Daarbij kan overwogen worden dat die middelen met name ingezet worden om tijdelijk extra ondersteuning in de startfase van het nieuwe schoolbestuur te kunnen bekostigen.

Een complicatie kan zich voordoen, indien de verzelfstandiging van het bestuur gecombineerd wordt met een vorm van bestuurlijke schaalvergroting, waarbij meerdere gemeenten in het geding zijn. In het geval dat een regionale stichting openbaar onderwijs wordt opgericht, ligt de vraag omtrent de noodzaak een bruidsschat beschikbaar te stellen op het bordje van alle deelnemende gemeenten. Het is denkbaar dat die gemeenten – ook gezien vanuit hun eigen historie, denkbeelden en financiële situatie – verschillend denken over het beschikbaar stellen van een bruidsschat en de duur en hoogte daarvan. Het is van belang dat in een dergelijke situatie de deelnemende gemeenten dezelfde koers varen. Indien sommige gemeenten een bruidsschat beschikbaar stellen en andere niet, of de duur en hoogte van de bruidsschat onderling per gemeente verschillen, kan de eis op tafel komen dat de bedragen zo veel mogelijk ten bate van ‘eigen’ scholen worden aangewend. Een begrijpelijke maar lastig na te komen eis. Immers, een budget voor de bestrijding van bestuurskosten wordt in de regel op bovenscholens niveau aangewend en is moeilijk te vertalen in gedifferentieerde bestuurlijke inzet c.q. aandacht per school. Een reden temeer om ernaar te streven dat gemeenten eenzelfde lijn trekken bij het beschikbaar stellen van een bruidsschat.

De bruidsschat beoogt een steun te zijn in de rug van de nieuwe bestuurlijke organisatie. Het is lastig dat het toekomstige schoolbestuur vaak nog niet aanwezig is om in dat voorbereidingsproces zijn toekomstige belangen bij het gemeentebestuur te bepleiten. Dat geldt overigens

niet alleen met betrekking tot het krijgen van een bruidsschat, maar strekt zich ook uit tot de technische staat waarin het eigendom en/of het beheer van gebouwen, meubilair en leermiddelen worden overgedragen, alsmede de reserves ten behoeve van onderhoud en vervangingsinvesteringen. Dat pleit ervoor dat ruim voor het moment van de bestuurlijke overdracht in de fase dat de voorbereidingen nog niet zijn afgerond het toekomstige schoolbestuur (eventueel in de vorm van een bestuur in oprichting) al aan de overlegtafel kan aanschuiven om mee te praten en te onderhandelen over de regeling van de gevolgen van de bestuurlijke verzelfstandiging.

6.9 Wet dualisering gemeentebestuur

6.9.1 Scheiding taken gemeenteraad en college
Op 7 maart 2002 is de Wet dualisering gemeentebestuur in werking getreden. Deze wet beoogt de verschillende rollen van het gemeentebestuur – te weten lokale volksvertegenwoordiging en bestuurder op uiteenlopende beleidsterreinen – verder te ontvlechten en doorzichtiger te maken naar analogie van het duale bestel op rijksniveau (verhouding parlement – regering).

De gemeenteraad zal nadrukkelijker de rol van lokale volksvertegenwoordiging waar moeten maken die algemene kaders en hoofdlijnen vaststelt en daarnaast het bestuur (het college van burgemeester en wethouders) controleert. Het uitoefenen van bestuurlijke taken wordt geconcentreerd bij het college van burgemeester en wethouders. Als uitvloeisel van die scherpere taak- en rollenverdeling maken wethouders voortaan geen deel meer uit van de gemeenteraad. Wethouders kunnen nu ook van buiten de gemeenteraad worden gerekruteerd. Om als gemeenteraad het bestuur adequaat te kunnen controleren wordt in iedere gemeente onder meer een raadsgriffier aangesteld en wordt de functie van gemeentelijke rekenkamer ontwikkeld.

Bestuurlijke taken die het gemeentebestuur met betrekking tot het onderwijs uitoefent, zijn:

- het fungeren als schoolbestuur van het openbaar onderwijs;
- het uitoefenen van taken op het terrein van het lokaal

onderwijsbeleid (onderwijshuisvesting, OALT, GOA, schoolbegeleidingswerk).

Ten aanzien van de taak van schoolbestuur is in de verschillende onderwijswetten geregeld dat het college van burgemeester en wethouders als bevoegd gezag van het openbaar onderwijs optreedt, tenzij de gemeenteraad het nemen van besluiten aan zichzelf voorbehoudt (zie ook paragraaf 6.2). Het primaat ligt derhalve formeel bij de gemeenteraad. Zo is het de gemeenteraad die besluit een bestuurscommissie in te stellen of het bestuur over het openbaar onderwijs over te dragen aan bijvoorbeeld een openbare rechtspersoon of stichting samenwerkingsbestuur. Ook de uitvoering van de toezichthoudende taken, zoals de benoeming van bestuursleden, het beoordelen van de begroting en rekening of het optreden in het geval dat het openbaar onderwijs door het verzelfstandigde bestuur verwaarloosd wordt, is opgedragen aan de gemeenteraad.

Taken en bevoegdheden met betrekking tot het lokaal onderwijsbeleid zijn door de wetgever met name opgedragen aan de gemeenteraad.

6.9.2 Wijziging taakverdeling gemeenteraad – college?
In welke mate de huidige verdeling van taken en bevoegdheden tussen gemeenteraad en college onder invloed van de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur verandert, is nog onduidelijk. In een apart wetsvoorstel dat alle medebewindstaken (ruimtelijke ordening, huisvesting, verkeer, milieu, onderwijs etc.) van het gemeentebestuur doorlicht, zal nader bepaald worden ten aanzien van welke onderdelen de gemeenteraad nog de bevoegdheid krijgt bestuurlijke taken uit te oefenen en/of beleidsregels voor bepaalde sectoren vast te stellen. De verwachting is dat veel bestuurlijke taken die nu nog bij de gemeenteraad berusten naar het college van burgemeester en wethouders zullen worden overgeheveld. Het genoemde wetsvoorstel (= Wet dualisering medebewindsbevoegdheden) is echter nog in voorbereiding. De planning is erop gericht dat deze wet in de tweede helft van 2003 in het Staatsblad verschijnt. Gemeentebesturen hebben de mogelijkheid als het ware op deze wet te anticiperen. Immers, iedere gemeenteraad kan – gebruikmakend van zijn algemene delegatiebevoegdheid – alvast een bestaande

taak en/of bevoegdheid overdragen aan het college van burgemeester en wethouders. Geldt dit ook voor het onderwijs? Zou een gemeenteraad zijn bevoegdheid tot bijvoorbeeld het instellen van een bestuurscommissie, het oprichten van een stichting openbaar onderwijs of het vaststellen van een verordening inzake de onderwijshuisvesting nu al kunnen delegeren aan het college van burgemeester en wethouders? Een lastig te beantwoorden vraag. We betreden nu het specialistische terrein van de gemeentelijke staatsinrichting en het bestuursrecht. Aanknopingspunt voor het beantwoorden van de hier gestelde vraag is wellicht de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, die oordeelde dat het de gemeenteraad niet is toegestaan zijn bevoegdheid ten aanzien van het beslissen op aanvragen inzake huisvestingsvoorzieningen met een spoedeisend karakter te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders.¹¹ Naar het oordeel van de Afdeling heeft de wetgever door een bepaalde taak bij de gemeenteraad neer te leggen een duidelijke taakafbakening tussen gemeenteraad en college gemaakt. Om hiervan te mogen afwijken, had de wetgever in de onderwijswet een basis voor de delegatie hebben moeten opnemen en dat is niet gebeurd, aldus de Afdeling. De lijn van deze uitspraak volgend, zou men wellicht kunnen concluderen dat op dit moment de gemeenteraad niet de bevoegdheid heeft zijn eigen bevoegdheden over bijvoorbeeld de instelling van een bestuurscommissie of de oprichting van een stichting openbaar onderwijs te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders.

6.9.3 Gevolgen dualisering voor bestuurscommissies
In hoeverre is het van belang of in de nabije toekomst bij de gemeenteraad dan wel bij het college van B en W het primaat berust om te bepalen wie de functie van bevoegd gezag van het openbaar onderwijs uitoefent? Het antwoord op die vraag is met name relevant voor de bestuurscommissie. Berust het bestuur over het openbaar onderwijs bij de gemeenteraad, dan is de bestuurscommissie een commissie van de raad. Ligt de uitoefening van de functie van bevoegd gezag van het openbaar onderwijs

11. Zie de noot bij deze uitspraak van dr. P.W.A. Huisman in *School en Wet* – jaargang 45/80 – nr. 6/7 – blz. 109.

daarentegen geheel bij het college van burgemeester en wethouders, dan is de bestuurscommissie een commissie van dat college. Afgewacht dient te worden of de huidige definitiebepaling van het 'bevoegd gezag van een openbare school' als gevolg van de toekomstige Wet dualisering medebewindsbevoegdheden (zie paragraaf 6.9.2) wijziging ondergaat.

Wie 'eigenaar' is van de bestuurscommissie (de gemeenteraad dan wel het college van burgemeester en wethouders) oefent ook de rechten uit die horen bij de bevoegdheid om een bestuurscommissie in te stellen.

Het betreft dan met name de volgende bevoegdheden:

- Het recht de commissie in te stellen.
- Het recht de delegatie in te trekken en de bestuurscommissie te ontbinden.
- Het bepalen van de omvang van de te delegeren schoolbestuurlijke taken en bevoegdheden.
- Het wijzigen van de regeling, waarbij de bestuurscommissie in het leven is geroepen.
- Het uitoefenen van toezicht (schorsing en vernietiging van besluiten van de bestuurscommissie).
- Het regelen van de mogelijkheid om leden vanuit het eigen bestuursorgaan als lid van een bestuurscommissie te benoemen.

Stelt de gemeenteraad een bestuurscommissie in, dan kunnen raadsleden deel uitmaken van die commissie, maar leden van het college van burgemeester en wethouders nadrukkelijk niet.

Stelt het college van burgemeester en wethouders daarentegen een bestuurscommissie in, dan kunnen leden van het college wel deel uitmaken van de bestuurscommissie, maar de leden van de gemeenteraad niet.

Een door de gemeenteraad ingestelde bestuurscommissie vergadert in het openbaar. De vergaderingen van een bestuurscommissie – ingesteld door het college van burgemeester en wethouders – zijn niet van rechtswege openbaar. Het college kan vanwege het karakter van de te besturen voorziening wel besluiten en in de verordening regelen dat de vergaderingen van de bestuurscommissie openbaar zijn.

6.9.4 Verkleining afstand bestuurscommissie – gemeente-bestuur?

Op dit moment berust de bevoegdheid om bestuurscommissies ex artikel 83 van de Gemeentewet in te stellen bij de gemeenteraad. Indien in de toekomst de functie van bevoegd gezag van het openbaar onderwijs mogelijk geheel bij het college van burgemeester en wethouders komt te berusten, is het dit bestuursorgaan dat een bestuurscommissie ten behoeve van een of meer openbare scholen instelt.

De bestuurscultuur kan per gemeente aanzienlijk verschillen. Niettemin is het gerechtvaardigd om in het algemeen te stellen dat – in het geval dat het college van burgemeester en wethouders de 'eigenaar' wordt van de bestuurscommissie – de afstand tussen insteller c.q. controleur van deze commissie en de bestuurscommissie zelf kleiner wordt. Of anders geformuleerd: de verzelfstandiging van het bestuur lijkt wellicht minder ver te strekken. Bij het maken van de afweging om het bestuur over het openbaar onderwijs te verzelfstandigen en het maken van een keuze voor een bepaalde bestuursvorm is dit mogelijk een punt van nadere overdenking.

Hoofdstuk 7 Bestuursvormen bijzonder onderwijs

Er zijn scholen voor bijzonder onderwijs die het principe van de algemene toegankelijkheid in hun statuten hebben vastgelegd. Wat betreft dit materiële kenmerk van het openbaar onderwijs zijn deze scholen op één lijn te stellen met openbare scholen, die van rechtswege algemeen toegankelijk zijn. Een aantal daarvan is dan ook lid van VOS/ABB. In verband daarmee wordt in deze brochure ook aandacht besteed aan de kenmerken van de bestuursvormen van het bijzonder onderwijs, te weten de stichting en vereniging. Aandacht voor deze twee rechtspersonen is voorts op zijn plaats nu bij de regeling van uiteenlopende samenwerkingsverbanden, waarin ook openbare scholen deelnemen, in toenemende mate gebruikgemaakt wordt van de stichting of vereniging. Te denken valt aan samenwerkingsverbanden WSNS, VO-SVO, bestuurlijke krachtenbundeling of de regeling van een centrale dienst of een Regionaal Expertise Centrum.

7.1 Stichting en vereniging

Hierna wordt met de aanduiding 'stichting' uitsluitend bedoeld op een privaatrechtelijke rechtspersoon. Dit ter onderscheiding van de stichting openbaar onderwijs en de stichting samenwerkingsbestuur, die hiervoor zijn behandeld in hoofdstuk 6.

Waar hierna wordt gesproken over 'vereniging' wordt de zogenaamde informele vereniging uitgesloten en alleen bedoeld op de vereniging die rechtspersoonlijkheid bezit.

Omdat stichtingen en verenigingen privaatrechtelijke rechtspersonen zijn, worden de arbeidsovereenkomsten die zij met werknemers hebben gesloten, beheerst door het Burgerlijk Wetboek en de CAO die in de arbeidsovereenkomst van overeenkomstige toepassing is verklaard.

Bij arbeidsrechtelijke geschillen is de kantonrechter bevoegd. Tegen een aantal met name in de onderwijs-wetten en CAO's genoemde besluiten van de stichting of vereniging kan een werknemer in beroep gaan bij de Commissie van beroep waarbij het bestuur is aangesloten.

In de regel zijn besluiten door of namens een stichting of vereniging van privaatrechtelijke aard en zij vallen daarom buiten de werking van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Een uitzondering hierop vormt het besluit dat de stichting of vereniging heeft genomen in de uitoefening van een wettelijke overheidstaak, bijvoorbeeld het uitreiken van een diploma. Het bestuur van de stichting of vereniging handelt dan als een bestuursorgaan in de zin van de Awb, zodat de bezwaarschriftprocedure van de Awb van toepassing is, evenals beroep kan worden aangetekend bij de sector bestuursrecht van de arrondissementsrechtbank

7.2 De stichting

Als rechtsvorm komt de stichting al eeuwen voor. Als rechtspersoon die deelneemt aan het maatschappelijk leven neemt de stichting sinds de negentiende eeuw een grote vlucht.

Een stichting kent geen leden en moet altijd bij notariële akte worden opgericht. De oprichtingsakte moet in de Nederlandse taal zijn opgemaakt. Vermogen is bij oprichting niet vereist.

Na oprichting dient de stichting te worden ingeschreven in het Handelsregister ten kantore van de Kamer van Koophandel, waarvan een authentiek afschrift of uittreksel van de oprichtingsakte moet worden neergelegd die tevens de statuten bevat.

Een stichting die een Nederlandse gemeente als zetel moet hebben, kan alleen worden opgericht voor een bepaald (geoorloofd) doel. Dit doel mag vrij ruim worden omschreven.

Wel mogen commerciële activiteiten worden verricht of mag een onderneming worden gedreven.¹²

12. Voorzover van de stichting als rechtspersoon gebruik gemaakt wordt om een school te besturen, mag echter niet statutair bepaald zijn dat het maken van winst beoogd is. Zie bijvoorbeeld artikel 55 WPO.

De opbrengsten mogen tevens worden aangewend voor uitkeringen van ideële of sociale strekking. Zijn doeleinden ongeoorloofd, in strijd met de openbare orde dan wel de werkzaamheden van de stichting in strijd met de openbare orde, dan kan zij door de rechter worden ontbonden. Dit kan op verzoek van iedere belanghebbende of op vordering van het Openbaar Ministerie (OM). Bij een ongeoorloofd doel kan de rechter bepalen dat de stichting alsnog aan de wettelijke eisen voldoet binnen een bepaalde termijn.

7.2.1 Statuten

De statuten bevatten regels over de structuur en inrichting van de stichting. Nadere regeling van bepaalde onderwerpen is mogelijk door middel van een (huishoudelijk) reglement dat door het bestuur kan worden vastgesteld, tenzij de statuten anders bepalen.

Het wijzigen van statuten is toegestaan, indien de statuten dat mogelijk maken. Alleen als ongewijzigde statuten onder omstandigheden tot gevolgen zouden leiden die niet bij oprichting van de stichting kunnen zijn gewild, kan de rechter met inachtneming van het doel van de stichting tot wijziging ervan overgaan.

Statutenwijziging vereist op straffe van nietigheid vastlegging in een notariële akte, die vervolgens door het bestuur moet worden gedeponereerd bij het Handelsregister.

7.2.2 Inrichting, bestuurslidmaatschap en taken van het stichtingsbestuur

Meestal is het bestuur het enige orgaan van de stichting. Bij grote besturen komt het voor dat twee organen zijn te onderscheiden: het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur.

Daarnaast zien wij ook wel eens een Raad van Toezicht of een Raad van Commissarissen als (onverplichte) organen fungeren.

De benoeming van bestuurders is een zaak die vrijelijk in de statuten kan worden geregeld. Het stichtingsbestuur vult zijn gelederen meestal aan via 'coöptatie'. Soms is voor benoeming in de statuten een bepaalde kwaliteit vereist, bijvoorbeeld het aangesloten zijn bij een subsidiërende instelling. Bij geheel of gedeeltelijk ontbreken van bestuurders kan de rechter bestuurders benoemen

met zo veel mogelijke inachtneming van de statutaire vereisten voor bestuursleden.

Ontslag van bestuurders wordt in de meeste statuten geregeld. Veelal is aan het bestuurslidmaatschap een bepaalde duur gekoppeld. Als er echter niets in de statuten is bepaald ter zake van ontslag van bestuursleden, kan ontslag slechts door de rechter plaatsvinden. Ontslag kan ook door de rechter plaatsvinden op verzoek van een belanghebbende of op vordering van het Openbaar Ministerie. Het moet dan gaan om bestuurders die zich schuldig maken aan handelingen of nalatigheid in strijd met de wet of de statuten. Ook financieel wanbeheer en het niet behoorlijk voldoen aan het bevel van de president van de rechtbank om gegevens en bescheiden aan het Openbaar Ministerie ter beschikking te stellen, kan een ontslaggrond zijn.

Het bestuur heeft als taak de stichting te besturen en deze te vertegenwoordigen.

Aan het besturen zijn wel beperkingen verbonden. Alleen als de statuten dat met zoveel woorden bepalen kan het bestuur registergoederen verkrijgen, vervreemden of bezwaren. Hetzelfde geldt voor overeenkomsten tot borgstelling of hoofdelijk medeschuldenaarschap van de stichting.

Een bestuurder dient de hem opgedragen taak behoorlijk te vervullen. Hij is aansprakelijk als de stichting schade lijdt die het gevolg is van zijn tekortkomen.

7.2.3 Vertegenwoordiging van de stichting

Collectieve vertegenwoordiging van de stichting is hoofdregel. Dat wil zeggen dat het bestuur, derhalve de gezamenlijke bestuurders, de stichting vertegenwoordigen. Daarenboven kan in de statuten zijn bepaald dat een of meer bestuurders, hetzij afzonderlijk hetzij alleen met een of meer andere bestuurders tezamen, hetzij in gezamenlijkheid, vertegenwoordigingsbevoegdheid toekomt.

Uiteraard is het mogelijk dat ook anderen dan bestuurders de stichting vertegenwoordigen. De statuten bepalen soms dat een functionaris vertegenwoordigingsbevoegdheid toekomt (bijvoorbeeld de directeur van een school).

Het betreft dan een statutair vertegenwoordiger-niet bestuurder. Het is ook mogelijk dat de stichting zich laat vertegenwoordigen door iemand die daartoe door het bestuur is gemachtigd.

7.2.4 *Ontbinding van de stichting*

Hiervoor gelden de algemene regels voor ontbinding van rechtspersonen. In beginsel is in de statuten bepaald wie over de ontbinding beslist en onder welke voorwaarden dat besluit genomen wordt. Bijzonder voor de stichting is dat de rechter haar dient te ontbinden indien het vermogen ten enenmale tekortschiet voor de verwezenlijking van haar doel en het hoogst onwaarschijnlijk is dat de stichting voldoende vermogen zal verkrijgen. Ontbinding door de rechter geschiedt ook als het doel van de stichting is bereikt of niet meer kan worden bereikt en wijziging van het doel niet in aanmerking komt. Ontbinding kan ambtshalve door de rechter worden uitgesproken, dan wel op verzoek door een belanghebbende of op vordering van het Openbaar Ministerie.

Ontbinding van de stichting moet worden ingeschreven in het Handelsregister. Van belang is dat de stichting na ontbinding blijft voortbestaan voorzover dit nodig is voor vereffening van haar vermogen. Een mogelijk batig saldo moet worden bestemd conform de statuten. Bij ontbreken van een statutaire bestemming keert de vereffenaar het batig saldo uit aan de Staat der Nederlanden. De Staat is verplicht het batig saldo zo veel mogelijk aan te wenden met inachtneming van het doel van de ontbonden stichting.

7.3 De vereniging

Ons land, dat de vrijheid van vereniging in de Grondwet heeft neergelegd, kent zeer vele verenigingen. De vereniging is een belangrijke organisatievorm in onze samenleving. Ook in het confessioneel bijzonder onderwijs en het algemeen bijzonder onderwijs komt de vereniging als bevoegd gezag van scholen voor. Bij veel verenigingen bestaat de prestatie van de leden uit een geringe contributie (bijvoorbeeld een voetbalclub). Bij 'maatschappelijk georiënteerde' verenigingen als schoolverenigingen bestaat het vermogen overwegend uit middelen verkregen uit publieke kassen (bijvoorbeeld een schoolbestuur).

Wanneer is er volgens de wet sprake van een vereniging? Er moet aan drie voorwaarden zijn voldaan:

- er moet een ledensubstraat zijn;
- er moet een organisatorisch verband zijn voor een bepaald doel;
- er moet sprake zijn van 'het als eenheid deelnemen aan het rechtsverkeer'.

Een vereniging kan vormvrij worden opgericht. Meestal worden verenigingen via een notariële akte opgericht, zodat de vereniging in tegenstelling tot de 'informele vereniging' volledige rechtsbevoegdheid verkrijgt. Indien een keuze wordt gemaakt voor de vereniging om als schoolbestuur dienst te doen, schrijft de wet voor dat het een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid moet zijn. Net als bij de stichting dient de akte in de Nederlandse taal te zijn opgesteld en de statuten te bevatten. Er geldt een verplichting tot inschrijving van de vereniging in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel.

7.3.1 *De statuten*

De statuten van een vereniging dienen in de notariële akte te worden opgenomen. Zij bevatten in elk geval de naam en de Nederlandse gemeente waar de vereniging zetelt. Voorts dient in de statuten het doel van de vereniging te worden vermeld evenals de verplichtingen van de leden, de wijze van bijeenroeping van de algemene vergadering, de wijze van benoeming en ontslag van bestuurders en de bestemming van het batig saldo in geval van ontbinding.

De statuten regelen de rechtsbetrekkingen in de vereniging. De organisatie van de vereniging kan nader worden geregeld in een (huishoudelijk) reglement dat door een orgaan van de vereniging met inachtneming van de statuten kan worden vastgesteld. De leden van de vereniging zijn gebonden aan de statuten en kunnen andersom aan de statuten rechten ontleen.

Statutenwijziging is alleen mogelijk door een besluit van de algemene vergadering. Tenzij in de statuten anders is bepaald, is een meerderheid van tweederde der uitgebrachte stemmen op de algemene vergadering vereist. Een statutenwijziging heeft nooit terugwerkende kracht en treedt eerst in werking nadat hiervan een notariële akte is opgemaakt.

7.3.2 *Inrichting, bestuurstaken en lidmaatschap van de vereniging*

Organen van de vereniging zijn de ledenvergadering, de algemene ledenvergadering en het bestuur. De termen ledenvergadering en algemene ledenvergadering omvatten dus meer dan de bijeenkomst waarin de leden hun bevoegdheden uitoefenen.

Sommige verenigingen kennen meer organen, zoals een Raad van Toezicht of een Raad van Commissarissen, ballotagecommissie of (plaatselijke, regionale of functionele) afdelingen.

Afdelingen zijn in de regel niet zelf een vereniging.

Het bestuur, dat uit één bestuurder kan bestaan, is belast met het besturen inclusief het vermogensbeheer van de vereniging. In de regel is sprake van een meerhoofdig bestuur, omdat de wet aanvullend bepaalt dat het bestuur uit zijn midden een voorzitter, een secretaris en een penningmeester aanwijst.

In de praktijk komt naast een dagelijks bestuur een algemeen bestuur voor, zodat er sprake is van twee afzonderlijke organen. De bevoegdheidsverdeling over deze bestuursorganen is in de statuten geregeld.

Bestuursleden kunnen voor bepaalde of onbepaalde duur zijn benoemd uit de leden. In de statuten kan zijn bepaald dat ook niet-leden tot bestuurslid kunnen worden benoemd. Soms is het beschikken over een bepaalde kwaliteit een benoembaarheidsvereiste. Bestuurders kunnen altijd zelf ontslag nemen. Zij kunnen eveneens altijd worden ontslagen of geschorst door het orgaan dat hen heeft benoemd. Dit is dwingend recht. Bestuurders met een arbeidsovereenkomst kunnen derhalve via rechterlijke tussenkomst geen herstel van de arbeidsovereenkomst realiseren.

Het bestuur vertegenwoordigt de vereniging. Deze bevoegdheid kan aan andere personen worden toegekend via de statuten of krachtens volmacht.

Besturen doet het bestuur autonoom als in de statuten niet is bepaald dat daarvoor voorafgaande toestemming is vereist van andere organen. Het bestuur is aan de algemene vergadering verantwoording over het gevoerde beleid (en de financiën) schuldig.

Voor bepaalde besluiten is wettelijk voorgeschreven dat het bestuur daartoe bevoegd moet zijn via statutaire bepalingen. Het betreft onder meer het sluiten van contracten tot:

- verkrijging, vervreemding en bezwaring van register-goederen;
- borgstelling van de vereniging;
- het verbinden van de vereniging als hoofdelijk (mede)schuldenaar.

De bestuurders zijn net als bij de stichting tegenover de vereniging verplicht tot een behoorlijke taakvervulling en zijn aansprakelijk voor de schade die de vereniging lijdt ten gevolge van hun tekortkomingen.

Tenzij anders statutair is geregeld, beslist het bestuur of iemand lid van de vereniging kan worden. Deze beslissing kan worden overruled door de algemene vergadering. Bevoegdheden van de algemene vergadering zijn volgens de wet: benoeming, schorsing en ontslag van bestuursleden, goedkeuren van de balans en de staat van baten en lasten inclusief toelichting, statutenwijziging, ontbinding en toelating tot het lidmaatschap (na afwijzing door het bestuur).

De algemene vergadering mag over alle aangelegenheden beslissen en beschikt over alle bevoegdheden die niet zijn voorbehouden aan andere verenigingsorganen. Met betrekking tot de financiën geldt dat de algemene vergadering een kascommissie moet benoemen als de vereniging geen Raad van Commissarissen heeft of als er geen accountantsverklaring is overgelegd.

7.3.3 *Ontbinding van de vereniging*

Voor de vereniging is bepaald dat naast de algemene ontbindingsgronden ook de algemene vergadering kan besluiten tot ontbinding, welk besluit tweederde van de uitgebrachte stemmen vereist, mits niet anders in de statuten is bepaald.

De ontbinding moet worden ingeschreven in het Handelsregister. Na ontbinding houdt de vereniging net als de stichting niet op: zij blijft voortbestaan tot vereffening. Het batig saldo van een vereniging komt bij vereffening toe aan de leden, tenzij dat anders in de statuten is geregeld.

Afwijkend ten opzichte van de stichting is bovendien dat een vereniging niet wordt ontbonden door het bereiken van haar doel. Ook een tekortschieten van het vermogen om het statutaire doel te bereiken vormt geen grond voor ontbinding van rechtswege.

Stichting algemeen bijzonder onderwijs

Peter Overgaauw, voorzitter van de centrale directie van de Purmerendse Scholengemeenschap

De Purmerendse Scholengemeenschap is in 1996 ontstaan uit een fusie tussen één openbare, één interconfessionele en één algemeen bijzondere school. Zowel de interconfessionele als de openbare school zijn van kleur verschoten. Dat heeft geen enkel probleem opgeleverd. Ik ben blij dat het samenwerkingsbestuur toen nog niet mogelijk was, want in de praktijk geeft dat volgens mij nogal wat gedoe. Natuurlijk heeft het bestuur in zo'n constructie een gezamenlijk doel. Maar bij het aanstellen van bestuurders zie je in de praktijk toch vaak een bloedgroepenstrijd ontstaan. Het samenwerkingsbestuur brengt zeer nadrukkelijk tot uiting dat je samenwerkt. Dat maakt het lastiger dan in onze situatie, waarin we gewoon allemaal algemeen toegankelijke bijzondere scholen zijn. Je staat samen voor de klus, er zijn geen bloedgroepen.

Ons bestuur bestaat uit zeven leden, die worden aangesteld door 'bestuurslid aanwijzende organen'. Dat zijn de gemeenteraad, een stichting die daartoe speciaal is opgericht en de OndernemersFederatie Purmerend. Voor de fusie waren de openbare school en de interconfessionele school ongeveer even groot. In het huidige bestuur worden drie leden aangewezen door de gemeente, maar ze hebben geen directe binding met de gemeente. De voormalige interconfessionele school heeft bij de opheffing een aparte stichting in het leven geroepen, die eveneens drie bestuurders levert voor onze school.

Het bestuur van de algemeen bijzondere vbo/mavo wilde niet over zijn eigen graf heen regeren en wilde zich liever niet bemoeien met de bestuursformatie. Uiteindelijk is een zevende bestuurslid aangesteld door de OndernemersFederatie Purmerend, namens het bedrijfsleven.

Bestuurders worden voor vier jaar aangesteld en hun zittingstermijn kan maximaal tweemaal worden verlengd. Het bestuur komt zesmaal per jaar bijeen en bestuurt dus op afstand. Ik heb een zeer uitgebreid mandaat. Ik treed op als werkgever richting alle werknemers, op mijzelf na. Natuurlijk zijn er verantwoordelijkheden die bij uitstek aan het bestuur toebehoren. Begrotingszaken bijvoorbeeld. Maar ook strategische keuzen in het onderwijsbeleid. Zo heeft het bestuur ervoor gekozen de huidige twee mavo/havo/vwo-vestigingen om te bouwen tot twee havo/vwo-vestigingen en twee kleinere vestigingen die zich ontwikkelen tot vmbo-tl/gl. Dat zijn typisch beslissingen die het bestuur neemt, maar die uiteraard door de directie worden voorbereid. Verder overlegt het bestuur tweemaal per jaar met de medezeggenschapsraad. Dat wordt door mij voorgezeten.

We staan als school volledig onafhankelijk ten opzichte van de gemeente. In het bestuur zitten wel twee ex-wethouders en een voormalig raadslid. Dat is handig, want zij kunnen ons uitstekend adviseren hoe met de gemeente om te gaan. We kampen momenteel bijvoorbeeld met huisvestingsproblemen. Die bestuurders kunnen ons uitstekend vertellen hoe we de gemeente daar het beste op kunnen aanspreken. Maar de feitelijke onderhandelingen daarover met de gemeente, die voer ik.'



Hoofdstuk 8 Rol medezeggenschapsraad

Het is uiteindelijk het bevoegd gezag dat beslist over bijvoorbeeld het aangaan van een samenwerkingsovereenkomst, de oprichting van een centrale dienst of de keuze voor een andere bestuursvorm. Dat zijn beslissingen die de school raken. Gelet daarop is het gerechtvaardigd dat dergelijke beslissingen onderwerp zijn van inspraak. In dit laatste hoofdstuk wordt in hoofdlijnen geïnventariseerd welke bevoegdheden de MR op dit terrein toekomen.

8.1 Bestuurlijke fusie

Het besluit om een bestuurscommissie in te stellen of bijvoorbeeld een stichting openbaar onderwijs op te richten teneinde het bestuur over de openbare scholen aan respectievelijk die commissie of stichting over te dragen, wordt in het kader van de WMO aangeduid als 'overdracht'. Deze medezeggenschapsaangelegenheid is naast de fusie en omzetting geregeld in artikel 7 onder e, WMO. De overdracht valt daarmee onder het adviesrecht.

Nog voor er sprake is van een concreet en uitgewerkt voorgenomen besluit tot overdracht is het bevoegd gezag gehouden om in een vroeg stadium de MR te informeren over mogelijke plannen. Artikel 5, vijfde lid, WMO legt een bevoegd gezag de verplichting op om met betrekking tot een beperkt aantal onderwerpen een MR onverwijld te informeren over voornemens die het bevoegd gezag heeft. De overdracht behoort tot die lijst beperkte onderwerpen.

Het uiteindelijke voornemen tot overdracht bestaat in de regel uit verschillende elementen:

- het principe om het bestuur over te dragen;
- de keuze voor een bepaalde bestuursvorm;
- de inhoudelijke regeling van de bestuursvorm (de statuten of de verordening).

Het adviesrecht van de MR strekt zich uit over al deze elementen.

Een bestuurlijke overdracht kan voor het personeel en/of ouders/leerlingen de nodige gevolgen hebben. Indien meer dan één schoolbestuur bij dat proces betrokken is, zal de noodzaak om gevolgen te regelen meestal groter zijn. Immers, de kans is aanwezig dat de betrokken schoolbesturen voor hun eigen scholen op de verschillende beleidsterreinen (personeelsbeleid, onderwijskundig beleid, financieel beleid etc.) verschillende uitgangspunten en regelingen hanteren. In het kader van een bestuurlijke fusie dienen deze op elkaar afgestemd te worden. De regeling van de gevolgen van de overdracht is ook onderwerp van medezeggenschap. Betreft het gevolgen voor het personeel, dan valt de regeling onder het instemmingsrecht van de personeelsgeleding van de MR (artikel 8, eerste lid, onder a, WMO). Raken de gevolgen de ouders/leerlingen, dan dient die regeling ter instemming aan de ouder/leerlingengeleding te worden voorgelegd (artikel 9, onder a, WMO).

Het besluit tot overdracht en de regeling van de mogelijke gevolgen daarvan vormen als het ware een zekere eenheid. Immers, het oordeel over de overdracht zal in sterke mate beïnvloed worden door de wijze waarop eventuele gevolgen van die overdracht worden ingevuld. Voor de wetgever is dat reden geweest om te bepalen dat het besluit tot overdracht pas ten uitvoer mag worden gelegd nadat een definitief besluit over de regeling van de gevolgen is genomen (artikel 11, vierde lid, WMO). Een bevoegd gezag mag hiervan slechts afwijken, indien een eerdere tenuitvoerlegging wegens dringende redenen in het belang van de school noodzakelijk is.

Indien de regeling van de gevolgen voor het personeel rechtspositioneel van aard is, gaat het om een onderwerp dat in beginsel thuishoort op de agenda van het overleg tussen het bevoegd gezag en de vakbonden; het decentraal georganiseerd overleg (DGO). De wetgever heeft bepaald dat – in het geval dat een voorgenomen besluit zowel onder de bevoegdheid van de MR als van het DGO valt – het primaat ligt bij het DGO (artikel 13, tweede lid, WMO). Maar het bevoegd gezag en het DGO kunnen

besluiten het overleg over het desbetreffende voorgenomen besluit over te laten aan de personeelsgeleding van de MR. Van deze mandaatregeling wordt in de praktijk in ruime mate gebruikgemaakt. Regel is dat – behoudens een beperkt aantal onderwerpen – het bevoegd gezag en het DGO bijna alle zaken van rechtspositionele aard overlaten aan de beoordeling van de personeelsgeleding van de MR. De exacte omvang van het mandaat is geregeld in de desbetreffende CAO's die voor de scholen gelden.

Indien verschillende scholen die onder hetzelfde bevoegd gezag vallen, betrokken zijn bij hetzelfde voorstel tot bestuurlijke overdracht, is er sprake van een 'aangelegenheid van gemeenschappelijk belang'. Kent het bevoegd gezag een GMR en is de bevoegdheid met betrekking tot het onderwerp 'overdracht' door de MR'en overgedragen aan de GMR, dan is die GMR bevoegd om een oordeel te geven over de voorgenomen overdracht.

8.2 Samenwerkingsovereenkomst

Sluit het bevoegd gezag een samenwerkingsovereenkomst met één of meer andere schoolbesturen, dan is dat een vorm van het aangaan van een 'duurzame samenwerking met een andere instelling'. Aan de MR is in artikel 7, onder f, van de Wet medezeggenschap onderwijs (WMO) adviesrecht toegekend.¹³ Voorzover het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst voor het personeel en/of de ouders/leerlingen gevolgen heeft, dient de regeling daarvan aan de betrokken geledingen van de MR ter instemming voorgelegd te worden. Artikel 11, vierde lid, WMO is ook hier van toepassing.

13. In dit hoofdstuk wordt uitgegaan van de bevoegdheden van de MR, zoals deze in de WMO zijn toegekend. Deze wet laat echter de vrijheid open dat het bevoegd gezag en de MR besluiten in het vast te stellen medezeggenschapsreglement van die wettelijke bevoegdheden af te wijken.

8.3 Centrale dienst

Het oprichten van een centrale dienst is evenzeer een medezeggenschapsaangelegenheid. Blijkens artikel 7, onder o, WMO valt dit onderwerp onder het adviesrecht van de MR. Wat in paragraaf 8.1 is gesteld over de 'regeling van de gevolgen' geldt ook hier. Voorzover de oprichting van een centrale dienst voor het personeel en/of de ouders/leerlingen gevolgen heeft, dient de regeling daarvan aan de betrokken geledingen van de MR ter instemming voorgelegd te worden. Artikel 11, vierde lid, WMO is ook hier van toepassing.

Bestuursvormen voor de school

Hoe besturen we de school? Steeds meer schoolbesturen oriënteren zich op vergroting van de bestuurlijke schaal, om bij deregulering en decentralisatie van taken naar het schoolbestuur meer draagkracht te hebben.

Dan komen ook vragen aan de orde als wordt het een stichting of een openbare rechtspersoon, kiezen we voor een vereniging of een bestuurscommissie ex artikel 83 van de Gemeentewet?

Deze brochure informeert u over de kenmerken van de bestuursvormen die gangbaar zijn of steeds gangbaarder worden voor openbare en voor bijzondere scholen. Alle noodzakelijke informatie over de toepasbaarheid van de bruidsschatregeling, van belang voor gemeenten die het bestuur van de openbare school op afstand zetten, is er tevens in opgenomen.

Daarnaast geven de mensen die ervaring hebben met de uiteenlopende bestuursvormen hun visie op de voors en tegens van de bestuursvorm in kwestie.

VOS/ABB, de vereniging van openbare en algemeen toegankelijke scholen, brengt deze brochure uit omdat het aantal mogelijke en gewenste bestuursvormen de laatste jaren belangrijk is toegenomen.

De specialisten van VOS/ABB kunnen u ook ondersteunen bij uw speurtocht naar de juiste bestuursvorm en de invoering daarvan.

Bel of mail daarvoor Klaas te Bos 0348-405200, Ntebos@vosabb.nl

v o s } a b b

Polanerbaan 15
Postbus 162 - 3440 AD Woerden
Tel.: 0348-405200
Fax: 0348-405205
E-mail: vosabb@vosabb.nl
Website: www.vosabb.nl