

*Professionele
organisatie*

104

Geschied of ongeschied?

Een verkenning naar de vereniging als bestuursvorm voor het openbaar onderwijs

Jos Lubberman

Geschied of ongeschied?

*Een verkenning naar de vereniging als bestuursvorm
voor het openbaar onderwijs*

Jos Lubberman

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Lubberman, J.

Geschied of ongeschied? Een verkenning naar de vereniging als bestuursvorm voor het openbaar onderwijs / Lubberman, J. 2013, Nijmegen: ITS

ISBN 978-90-5554-451-6

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

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, or otherwise, without the prior written permission of the publisher.

Uitgave:

ITS, Radboud Universiteit Nijmegen

Postbus 9048

6500 KJ Nijmegen

Telefoon: 024 3653500

www.ru.nl/its

Copyright © ITS, Radboud Universiteit Nijmegen, 2013

Dit onderzoek is gefinancierd uit het budget dat het ministerie van OCW jaarlijks beschikbaar stelt aan de LPC ten behoeve van Kortlopend Onderwijsonderzoek dat uitgevoerd wordt op verzoek van het onderwijsveld.

Inhoud

Woord vooraf	5
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Onderzoeksvraag en -opzet	9
1.3 Leeswijzer	10
2 Verzelfstandiging openbaar onderwijs	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Openbaar onderwijs	11
2.3 Verzelfstandiging	13
3 Vereniging als bestuursvorm	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Wetsvoorstel	17
3.3 Verwachte meerwaarde van de vereniging	19
3.4 Reacties op wetsvoorstel	21
4 Positie stakeholders	25
4.1 Inleiding	25
4.2 De gemeenteraad	25
4.3 De ouders	27
4.4 Het personeel	30
4.5 Mening over vereniging	31
5 Conclusies	35
6 Literatuur en geraadpleegde bronnen	37

Woord vooraf

Geschikt of ongeschikt? Dat is in het kort de vraag die in deze verkenning centraal staat. Meer specifiek: is de vereniging als bestuursvorm voor het openbaar onderwijs een geschikte bestuursvorm om de betrokkenheid en positie van ouders en personeelsleden te vergroten en te versterken. Het Contactcentrum Bevordering Openbaar Onderwijs (CBOO) heeft dit vraagstuk neergelegd bij het Kortlopend Onderwijs Onderzoek, omdat ze de discussie hierover wil voeren.

Langs deze weg wil ik iedereen bedanken die een bijdrage heeft geleverd bij de totstandkoming van het rapport en met name de geïnterviewden. Tot slot wil ik hier nog een speciaal woord richten aan wijlen Gerrit Vrieze die dit onderzoek met veel enthousiasme is gestart, maar de afronding helaas niet meer mee heeft kunnen maken.

Jos Lubberman
Nijmegen, maart 2013

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De afgelopen jaren is het openbaar onderwijs in toenemende mate bestuurlijk op afstand geplaatst van de gemeente. Deze zogenoemde verzelfstandiging is veelal ingegeven doordat gemeenten hun dubbele pet ten aanzien van openbaar onderwijs beter wilden scheiden tezamen met toenemende deregulering door de overheid. Bij deze verzelfstandiging kon men het bestuur op diverse manieren vorm geven, waarbij sinds de invoering van de lumpsumbekostiging (basisonderwijs 2006) en later de *Wet goed onderwijs, goed bestuur* (2010) vaak voor de stichtingsvorm werd gekozen. Bij de stichtingsvorm oefent de gemeenteraad nog wel toezicht uit op het openbaar onderwijs en de invloed van ouders kan ook tot een zekere hoogte gewaarborgd blijven doordat zij een bindende voordracht kunnen doen voor een aantal bestuurszetels. De wettelijke regeling is nu dat bij verzelfstandigde vormen van openbaar onderwijs minimaal een derde tot maximaal de helft van het aantal bestuurszetels moet worden gevuld op bindende voordracht van de ouders van de betreffende scholen. Gezien de trend naar meer professionalisering in het onderwijsbestuur waardoor betaalde bestuurders hun intrede hebben gedaan, doemt de vraag op of of gemeenten, ouders en leraren nog voldoende zeggenschap hebben.

Ouders en gemeente 'op afstand'

Met de Wet goed onderwijs, goed bestuur is er de verplichting gekomen binnen besturen onderscheid te maken tussen de toezichthoudende en de bestuurlijke taak. Met de mogelijkheid van raden van toezicht in het openbaar onderwijs kan het bestuur van de verzelfstandigde openbare scholen verder op afstand komen te staan van zowel ouders, leraren als (toezichthoudende) democratisch gekozen gemeenteraden. Bij dit RvT-model wordt de bepaling van de bindende voordracht van ouders van toepassing op de Raad van Toezicht en niet meer op het bestuur. Ouders en leraren worden bestuurlijk 'op afstand' gezet. Bovendien worden in dit model de toezichthoudende bevoegdheden van de gemeenteraad ingeperkt; de toezichthoudende taken van de gemeenteraad worden overgenomen door de Raad van Toezicht. Naast deze bestuursvormen (integraal, commissie, stichting, RvT-model) is er in het openbaar onderwijs ook de samenwerkingsconstructie. Om openbare scholen in stand te kunnen houden, wordt voor deze constructie gekozen waarbij samenwerking met het bijzonder onderwijs plaatsvindt. Dit roept de vraag

op in hoeverre de 'openbare identiteit' van de school binnen de bestuurlijke samenwerkingsconstructie overeind blijft.

Ook leraren 'op afstand'

De verzelfstandiging in het openbaar onderwijs heeft door de gepaard gaande schaalvergrotingsprocessen ook invloed op de positie van leraren in het openbaar onderwijs. Net als ouders zijn zij steeds meer 'op afstand' komen te staan. In 2010 adviseerde de Onderwijsraad over verzelfstandiging van scholen (Onderwijsraad, 2010). Het rapport van de Onderwijsraad pleit voor interne verzelfstandiging. Leraren van een school zouden (samen met ouders) de mogelijkheid moeten hebben zelfstandig te gaan, al dan niet binnen het bestaande schoolverband. In Nederland zijn er enkele lerareninitiatieven om leraren meer invloed te geven in het bestuur. De Vrije School in Utrecht wordt bijvoorbeeld door leraren bestuurd. De Amerikaanse Charterschools, openbaar bekostigde scholen die privaat bestuurd worden, worden voor ongeveer een derde bestuurd door leraren zelf¹. Door de VBS/NABS wordt gepleit voor de coöperatieve vorm als alternatief voor de dominantie van de stichtingsvorm hetgeen ook kansen biedt aan leraren en ouders (Van Kuijk en Vrieze, 2008).

De verenigingsvorm als alternatief voor het openbaar onderwijs

Gezien voorgaande ontwikkelingen wordt door verschillende partijen gepleit de positie van ouders en leraren binnen het openbaar onderwijs te versterken door een vereniging wettelijk mogelijk te maken (o.a. Mentink, AOb groepsbestuur openbaar onderwijs, CBOO). In haar nota van april 2009 over goed openbaar onderwijs – geschreven naar aanleiding van het governancewetsvoorstel 'Goed onderwijs, goed bestuur' – uit de AVMO haar zorgen over het optuigen van Raden van Toezicht en bijhorende bedrijfsmatige inrichting van scholen.² Het verdwijnen van de platte schoolorganisatie waar schoolleiders via 'het collegiaal model' de school aansturen, ziet men als een bedreiging voor de kwaliteit van het openbaar onderwijs. Niet alleen vraagt men zich af of de financiële middelen nog wel op de juiste plek worden ingezet, maar ziet men ook de (informatie)afstand tussen bestuur en personeel telkens groter worden. Het personeel kan hierdoor niet goed optreden als countervailing power. Bovendien is men van mening dat de Rijksoverheid een grondwettelijke taak heeft ten aanzien van het openbaar onderwijs en hier teveel uit

1 Er zijn ook Amerikaanse Charterscholen die door kerken worden bestuurd en er zijn er die door bedrijven met winstoogmerk worden gemanaged (Educational Management Organizations).

2 AVMO, Nota goed openbaar onderwijs, 27 april 2009.

beeld dreigt te raken. Zo zou de overheid er meer op moeten toezien dat de financiële middelen voor een school ook daadwerkelijk op de school terechtkomen. Daarnaast ziet de AVMO graag de wettelijke mogelijkheid van een vereniging ontstaan, met name om personeel meer zeggenschap te geven en de autonomie van *de school* waar te maken:

“Om op schoolniveau maximale invloed van de geledingen en democratische besluitvorming te garanderen en ook werkelijk de autonomie van de school te realiseren, zou de vereniging de aangewezen bestuursvorm kunnen zijn. Van die vereniging is het onderwijspersoneel lid. Naast het personeel is er uit de geleding ouders een aantal gekozen mensen. Juristen moeten vaststellen hoe de positie van de ouders in de vereniging openbaar onderwijs op schoolniveau goed verankerd wordt en statutair vastgelegd.”

De vereniging als bestuursvorm is voor het onderwijs niet nieuw. Van oudsher wordt deze in het bijzonder onderwijs gebruikt (en dan met name in het protestants-christelijk onderwijs), maar is nu niet toegestaan voor het openbaar onderwijs. Als meerwaarde van de verenigingsvorm boven de stichtingsvorm wordt door voorstanders genoemd:

- a. Bestuursleden worden gekozen door de leden van de vereniging, c.q. de algemene vergadering, terwijl bij de stichting het bestuur wordt samengesteld door coöptatie.
- b. De vereniging kent in tegenstelling tot de stichting een dualistische structuur.
- c. De algemene vergadering kan als Raad van Toezicht functioneren in het geval er een College van Bestuur is benoemd.

1.2 Onderzoeksvraag en -opzet

De landelijke belangenorganisatie voor het openbaar onderwijs, het Contactcentrum Bevordering Openbaar Onderwijs (CBOO), heeft verzocht om een verkenning naar de vereniging als bestuursvorm om zo *de maatschappelijke discussie in het veld over de betrokkenheid van ouders en leraren alsmede gemeenteraden bij bestuur, toezicht en democratische controle van het openbaar onderwijs te entameren*. Deze doelstelling is vertaald in de volgende onderzoeksvraag:

Biedt de bestuursvorm van een vereniging meer mogelijkheden om ouders en leraren bij het bestuur van de school te betrekken dan de huidige vormen en wat zijn de consequenties hiervan voor de gemeentelijke rol?

1.2.1 Onderzoeksopzet

Om deze vraag te beantwoorden is gekozen voor een beknopte desk research en enkele interviews.

Desk research

In de desk research is ingegaan op (de achtergronden van) de verzelfstandiging in het openbaar onderwijs en de ontwikkelingen in bestuursvormen daaromtrent. Ook is gekeken naar eventuele standpunten en genoemde voor- en nadelen van organisaties. De informatie is verkregen via literatuurstudie en internet.

Interviews

Het onderzoek is aangevuld met enkele interviews met experts op het terrein van openbaar onderwijs, rechtsvormen en governance. Daarnaast hebben gesprekken plaatsgevonden met ervaringsdeskundigen uit het openbaar onderwijs waar in het recente verleden gekozen is voor verzelfstandiging en waarbij in twee gevallen problemen zijn ontstaan tussen bestuur en de scholen. In deze interviews is onder meer ingegaan op:

- *Geschiedenis* van het verzelfstandigingsproces;
- Wijze van toezicht op het bestuur door de *gemeenteraad*;
- Wijze waarop *ouders* invloed uit kunnen oefenen;
- Wijze waarop de invloed van *leraren* vorm is gegeven;
- Mogelijke geschiktheid van de *vereniging als bestuursvorm* in het openbaar onderwijs.

1.3 Leeswijzer

- In *hoofdstuk 2* is de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs beschreven, alsmede de bestuursvormen die in het openbaar onderwijs bestaan;
- *Hoofdstuk 3* beschrijft vervolgens de vereniging als mogelijke bestuursvorm vanuit het opgestelde wetsvoorstel;
- In *hoofdstuk 4* komt de positie van stakeholders aan de orde en met name de effecten die geïnterviewden verwachten van de vereniging voor stakeholders;
- Vervolgens sluit *hoofdstuk 5* af met een beknopte conclusie.

2 Verzelfstandiging openbaar onderwijs

2.1 Inleiding

Alvorens in te kunnen gaan op de vraag over de vereniging als bestuursvorm, dienen we eerst te kijken naar het openbaar onderwijs en de ontwikkelingen in het bestuur hierin in de afgelopen jaren. In dit hoofdstuk komt dan ook kort de geschiedenis, of beter de Grondwettelijke positie, van het openbaar onderwijs aan de orde. Daarbij gaan we voornamelijk in op de ontwikkelingen in de bestuursvormen en verzelfstanding in het openbaar onderwijs.

2.2 Openbaar onderwijs

De geschiedenis van (openbaar) onderwijs in Nederland voert ver terug. Voor de vraag die in dit onderzoek centraal staat, kan echter worden volstaan met een korte blik op de Grondwettelijk vastgestelde vrijheid van onderwijs en financiële gelijkstelling tussen bijzonder en openbaar onderwijs. Nederland kent sinds de pacificatiepolitiek begin vorige eeuw deze Grondwettelijke vrijheid van onderwijs en financiële gelijkstelling tussen bijzonder en openbaar onderwijs³. In artikel 23 van de Grondwet is niet alleen deze vrijheid geborgd, maar is tevens vastgelegd dat het openbaar onderwijs met eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging bij de wet wordt geregeld. Voor iedereen toegankelijk dus, in tegenstelling tot het bijzonder onderwijs dat in principe leerlingen die de grondslagen van de school (vaak de religie) niet onderschrijven, kan weigeren. Om ervoor te zorgen dat er ook daadwerkelijk sprake is van dergelijk openbaar onderwijs, heeft de overheid zichzelf de taak toebedeeld hiervoor zorg te dragen. In de Grondwet is dit in Artikel 23, lid 4 als volgt verankerd:

In elke gemeente wordt van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal scholen. Volgens bij de wet te stellen regels kan afwijking van deze bepaling worden toegelaten, mits tot het ontvangen van zodanig onderwijs gelegenheid wordt gegeven.

3 Voor het eerst vastgelegd in de Lager-onderwijswet uit 1920 door de overschrijdingsregeling (Commissie Governance Openbaar Onderwijs, 2012)

Hieruit vloeit de gemeentelijke taak ten aanzien van het onderwijs voort. De gemeente dient erop toe te zien dat er voldoende openbaar onderwijs is en kan dan ook besluiten over oprichting en opheffing van openbare scholen. De vraag daarbij is dan wat de bemoeienis dient te zijn en of in het openbaar onderwijs privaatrechtelijk bestuur voor de hand ligt. Vermeulen en Zoontjes (2006, p. 5) zeggen hierover:

“Wel blijft het publiekrecht relevant en noodzakelijk om het publieke belang en de publieke taak van het openbaar onderwijs te garanderen. Zo moet aangenomen worden dat ‘overheersende’ overheidsbemoeienis in het openbaar onderwijs noodzakelijk is om de belangen van neutraliteit, algemene toegankelijkheid en algemene beschikbaarheid te garanderen. Alleen door overheidsbemoeienis – door het publiekrecht dus – kan de kwaliteit en de continuïteit van die garanties worden verzekerd.”

Ook de Onderwijsraad geeft in zijn advies over Artikel 23 aan dat de overheidsbemoeienis met het openbaar onderwijs vastligt. Deze garantie op openbaar onderwijs in een gemeente hoeft niet te betekenen dat in elke gemeente openbaar onderwijs aanwezig is, maar dat de *toegang* tot openbaar onderwijs geregeld moet zijn. (Onderwijsraad, 2012, p. 20 e.v.). Deze constatering maakt het ook mogelijk om het bestuur van het openbaar onderwijs niet alleen publiekrechtelijk, maar ook privaatrechtelijk vorm te geven, mits de gemeente het openbaar onderwijs materieel regelt en instandhouding garandeert.⁴

Omslag van publiekrechtelijk naar privaatrechtelijk bestuur

Op zich geen vreemde constatering, aangezien sinds eind vorige eeuw de privaatrechtelijke bestuursvorm daadwerkelijk mogelijk is. Tot de jaren tachtig van de vorige eeuw werd er op basis van het Grondwetsartikel vanuit gegaan, dat het openbaar onderwijs fundamenteel vanuit een publiekrechtelijke beheersvorm zou moeten worden bestuurd. Dat wil zeggen dat een overheidsorganisatie (ministerie, gemeente) het bestuur van de openbare school vormt. Eind vorige eeuw werd dat ter discussie gesteld. Prof. Dick Mentink heeft vanuit de praktische fusie van een algemeen-bijzondere en een openbare school in Gouda, gepleit voor de stichting als privaatrechtelijke organisatievorm. Samen met D66 is vervolgens een wetsvoorstel ontwikkeld dat dit mogelijk heeft gemaakt. Mentink zegt hierover:

4 In de Memorie van Toelichting van het door de AOb/AVMO opgestelde wetsvoorstel voor de vereniging als bestuursvorm voor openbaar onderwijs wordt aangegeven dat de Grondwet geen eisen meegeeft aan de organisatorische vorm van openbaar onderwijs.

“Dit was een revolutie in het denken over de beheersvorm van openbare scholen nadat ook de Raad van State hiermee instemde. In het kabinet Kok II, op voorstel van D66 staatssecretaris Ad Nuis, is de stichtingsvariant wettelijk mogelijk gemaakt voor het openbaar onderwijs. In die tijd werd eveneens de verenigingsvariant aan de orde gesteld maar deze werd toen niet als actueel gezien.”

2.3 Verzelfstandiging

De gemeente is verantwoordelijk voor het openbaar onderwijs en vormde tot de jaren negentig van de vorige eeuw ook het bestuur van de openbare scholen. Dit integrale bestuur stond onder leiding van het College van B&W of een bestuurscommissie ex artikel 83 van de Gemeentewet dat verantwoording aflegde aan de gemeenteraad. Zoals hiervoor beschreven kwam hierin aan het eind van de vorige eeuw een kentering. Gemeenten kregen de wettelijke mogelijkheid besturen zowel bestuursrechtelijk en vermogensrechtelijk te verzelfstandigen. De noodzaak hiervoor kwam (ook) voort uit het Schevenings Beraad, zoals ook beschreven in het rapport van de Commissie Governance Openbaar Onderwijs (2012, p. 13). Dit Beraad mondde uit in een akkoord dat gemeenten de mogelijkheid gaf om via een gemeentelijke verordening gericht gemeentelijk onderwijsbeleid te financieren. Dit leidde voor het openbaar onderwijs tot een dubbelrol voor gemeenten: enerzijds aanjager van lokaal onderwijsbeleid, anderzijds een van de betrokken schoolbesturen. Via deregulering, autonomievergroting en decentralisatie wilde de overheid de rol van gemeenten bij de ontwikkeling van lokaal onderwijsbeleid versterken. De gemeenten kregen daarbij onder meer een regiefunctie ten aanzien van het onderwijsachterstandenbeleid en de schoolbegeleiding. Aangezien deze dubbelrol van overheid en bestuurder door gemeenten als onwenselijk werd ervaren, hebben veel gemeenten gebruik gemaakt van de mogelijkheid het bestuur te verzelfstandigen (zie ook Onderwijsraad 2010a, p. 37).

Bestuursvormen

Veel gemeenten kiezen ervoor het onderwijs (vermogensrechtelijk) op afstand te zetten. Dit blijkt ook uit cijfers van het CBS⁵. Begin 2012 volgt nog geen één procent van de leerlingen in zowel het primair als voortgezet onderwijs onderwijs op een door de gemeente gefinancierde school. In 2006 was dit nog zeventien procent

5 Op verzoek heeft het CBS een cijfermatige update geleverd van de financiering van het onderwijs door gemeenten (oorspronkelijk: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/onderwijs/publicaties/artikelen/archief/2007/2007-2190-wm.htm>)

voor primair en tien procent voor voortgezet onderwijs. Daar waar het bijzonder onderwijs de vrijheid heeft om zijn eigen bestuurlijke inrichting te kiezen, bestaande uit vereniging, stichting en kerkgenootschap, is de keuze voor het openbaar onderwijs meer gereguleerd. De mogelijke vormen zijn (Te Bos et al, 2002; Te Bos & Huigsloot, 2008):

- Integraal bestuur;
- Bestuurscommissie op grond van artikel 83 van de Gemeentewet;
- Openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR);
- Stichting openbaar onderwijs;
- Openbare rechtspersoon.

De stichtingsvariant is in principe mogelijk gemaakt voor exceptionele gevallen (zoals fusies van openbare met bijzondere scholen). In de Stichtingsakte dient de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het openbaar onderwijs geregeld te worden. Feitelijk is alleen bij een stichting en een openbare rechtspersoon sprake van verzelfstandiging. Het verschil tussen beide is dat het initiatief voor een statutenwijziging bij de stichting bij het bestuur ligt en bij de openbare rechtspersoon nog steeds bij de gemeenteraad. Door de gemeentelijke verantwoordelijkheid in de stichtingsakte te regelen wordt vervolgens voldaan aan de wettelijke verplichting dat het openbaar onderwijs vanuit overheidswege wordt bestuurd. Naast bovenstaande mogelijkheden bestaat sinds 2002 de Grondwettelijke mogelijkheid van de Stichting samenwerkingsbestuur, waarin openbare en bijzondere scholen samen onder een bestuur kunnen vallen.

In de praktijk maken gemeenten veelal de keuze het openbaar onderwijs te verzelfstandigen naar de stichtingsvorm. Als we kijken naar de ledenlijst van de VOS/ABB, de vereniging voor openbaar onderwijs, uit juli 2011, dan blijkt dat 90 procent van de leden de stichting als bestuursvorm heeft gekozen (zie tabel 2.1). Aangezien vrijwel het gehele openbaar onderwijs lid is van de VOS/ABB is dit een sterke indicator voor de overheersende bestuursvorm in het openbaar onderwijs.

Tabel 2.1 – Bestuursvormverdeling leden VOS/ABB (n=312)

Bestuursvorm	%
Stichting openbaar onderwijs	89,1%
Integraal bestuur B&W	3,8%
Bestuurscommissie (art. 83 Gmw)	2,6%
Openbare rechtspersoon	1,9%
Bestuur stichting samenwerkingschool	1,9%
Bestuur openbaar lichaam op basis van WGR	0,6%
Totaal aantal leden	100%

Bron: bewerking ITS op ledenlijst VOS/ABB 1 juli 2011 (bron: Jaarverslag VOS/Abb 2011)

De keuze voor een stichting wordt voornamelijk ingegeven doordat bij het integraal bestuur en de bestuurscommissie de gemeente nog steeds het bevoegd gezag is, waardoor de gewenste scheiding van petten voor gemeenten tussen bestuur en lokaal onderwijsbeleid niet tot stand komt (Commissie Governance Openbaar Onderwijs, 2012). Andere door geïnterviewden genoemde stimulansen voor de stichting zijn onder meer:

- invoering van de lumpsumbekostiging;
- afgrendelen van financiële risico's voor de gemeente;
- de invoering van marktwerking, privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten;
- de invoering van Good Governance.

Waarom het openbaar onderwijs nauwelijks voor andere bestuursvormen kiest in het geval van verzelfstandiging is niet onderzocht. In de Memorie van Toelichting bij het door de AOb/AVMO opgestelde wetsvoorstel voor de vereniging als mogelijke bestuursvorm, wordt geopperd dat juridisch-bestuurlijke argumenten niet voor de hand liggen:

“Kennelijk doorslaggevend voor de keuze zijn psychologische, bestuurlijke of ideologische overwegingen, zoals de overweging dat met een stichting de zelfstandige positie van het openbaar onderwijs tegenover de gemeente herkenbaarder wordt of dat met een stichting de zakelijke houding van de nieuwe organisatie, gericht op ‘good governance’, beter tot uitdrukking wordt gebracht.”

Deze constatering is relevant als het gaat om de vraag of een vereniging wenselijk wordt geacht.

3 Vereniging als bestuursvorm

3.1 Inleiding

De verzelfstandiging van het openbaar onderwijs in de stichtingsvorm ging vaak met schaalvergroting gepaard. Zo zien we het gemiddeld aantal scholen per bestuur in het openbaar primair onderwijs stijgen van nog geen vijf scholen halverwege de jaren 90 van de vorige eeuw naar bijna zestien in 2011⁶. Deze verschuiving bracht de vraag met zich mee of de menselijke maat niet meer terug zou moeten in het onderwijs, hoe het stond met de governance en of de schaalvergroting niet te ver doorschoot. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), het CDA-rapport over Beroepszeker in de geprivatiseerde/verzelfstandigde overheidsdiensten, maar ook de vakbonden AOb/AVMO, zochten naar alternatieve bestuursvormen voor het openbaar onderwijs. Vormen waarbij men ouders en leraren kan positioneren als een ‘countervailing power’ voor de bestuurders. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het conceptwetsvoorstel van Dick Mentink voor de AOb/AVMO om de vereniging als bestuursvorm in het openbaar onderwijs toe te staan. Eerst komt daarbij het voorstel zelf aan de orde (paragraaf 3.2) en daarna komt kort de verwachte meerwaarde van de vereniging ten opzichte van de stichting aan de orde (paragraaf 3.3), waarna enkele eerste reacties volgen van organisaties op het voorstel (paragraaf 3.4).

3.2 Wetsvoorstel⁷

In 2009 heeft hoogleraar onderwijsrecht Dick Mentink de verenigingsvorm in het openbaar onderwijs op de agenda geplaatst. Op verzoek van AOb/AVMO dit idee verwerkt in een conceptwetsvoorstel dat begin 2011 is opgeleverd. Het doel van dit voorstel is feitelijk de keuzemogelijkheden voor bestuursvormen in het openbaar onderwijs te verruimen, uitgaande van het idee dat de voorkeur voor bestuursvormen door de tijd heen kan variëren. In de Memorie van Toelichting wordt dit als volgt verwoord:

6 Bron: www.stamos.nl (laatst geraadpleegd 6 maart 2013).

7 Deze en de volgende paragraaf zijn vrijwel volledig gebaseerd op de Memorie van Toelichting bij het conceptwetsvoorstel voor de vereniging als bestuursvorm in het openbaar onderwijs.

“Doel van het wetsvoorstel is de bestuurlijke variëteit in het openbaar onderwijs te vergroten met de mogelijkheid van de vereniging als vorm van juridische verzelfstandiging naast die van de stichting en de openbare rechtspersoon. Het wetsvoorstel beoogt niet meer dan een alternatief wettelijk te regelen.”

In het voorstel is geregeld dat de keuze voor een bepaalde bestuursvorm aan betrokkenen op gemeentelijk niveau moet worden overgelaten. Zodoende wordt ook niet getornd aan het openbaar onderwijs dat van overheidswege gegeven moet worden.

De opstellers verwachten dat verruiming van het aantal bestuursvormen in het openbaar onderwijs leidt tot meer vrijheid om een eigen beleid te kiezen ten aanzien van de bestuurlijke organisatie: “Gemeenten en besturen kunnen het beste bezien en overzien welke bestuursvorm het meest geschikt is voor het gemeentelijk of anderszins georganiseerde openbaar onderwijs.” Daarbij merken ze expliciet op dat verzelfstandiging geen doel op zich is.

Menselijke maat

Niet alleen het puur verruimen van de keuzemogelijkheden ligt aan het wetsvoorstel ten grondslag. Er is een sterke samenhang met het beleidsthema van de ‘menselijke maat’, zoals de regering dat bij brief aan de Tweede Kamer⁸ heeft geduid:

“De menselijke maat houdt in dat een instelling overzichtelijk is, zodat de betrokkenen en de belanghebbenden zeggenschap en keuzevrijheid hebben en zich samen verantwoordelijk weten voor de school en de lijnen van besluitvorming kort zijn.”

Volgens de brief betekent dit voor onderwijsinstellingen onder meer dat:

- betrokkenen en belanghebbenden –zowel binnen als buiten de school- elkaar kennen;
- leerlingen en personeelsleden veilig zijn;
- leerlingen, ouders, personeelsleden invloed kunnen uitoefenen op zowel hun eigen ‘praktijk’ als op het bredere schoolbeleid;
- ouders, leerlingen en personeelsleden kunnen de school en het onderwijs kiezen dat het beste bij ze past.

8 Brief aan de Tweede Kamer van 28 november 2008 (Kamerstukken II, 2008/09, 31 135, nr. 16)

In de kern gaat het volgens de opstellers van het wetsvoorstel om ‘gezien en gehoord worden’:

“Het gaat daarbij om legitimatie als essentiële waarde in het Nederlandse onderwijs.”

Deze legitimatie staat volgens de opstellers onder druk en juist de vereniging als bestuursvorm kan een belangrijke bijdrage leveren aan het versterken van het draagvlak bij betrokkenen:

“Volgens de Raad (Onderwijsraad, auteur) zijn er steeds meer aanwijzingen dat door de professionalisering van besturen, onder meer door de oprichting van stichtingen, de positie van verschillende belanghebbenden zwakker wordt. In de beleidsbrief wordt ook verwezen naar het SCP dat in zijn rapport ‘De school bestuurd’ uit 2008 benadrukt dat besturen de inbreng van ouders en andere belanghebbenden goed moeten organiseren omdat anders ‘een democratisch gat dreigt’. De vereniging als bestuursvorm biedt met haar kenmerken van leden en een algemene vergadering als hoogste orgaan een goede mogelijkheid het draagvlak in de bij de school betrokken gemeenschap, te versterken.”

3.3 Verwachte meerwaarde van de vereniging

Het wetsvoorstel om de vereniging mogelijk te maken, is voornamelijk bedoeld om de vereniging te presenteren als alternatief voor de stichting. Volgens de opstellers van de wet blijkt de meerwaarde van de vereniging als nieuwe bestuursvorm voor openbaar onderwijs uit haar organisatie.

Op basis van het Burgerlijk Wetboek worden in de Memorie van Toelichting de belangrijkste verschillen tussen de stichting en de vereniging als volgt benoemd:

- De stichting kent geen leden en het bestuur komt vaak tot stand door coöptatie. Ouders en leraren hebben hierop dan weinig invloed. De vereniging kent in tegenstelling tot de stichting wel leden. De benoeming van de bestuurders – ook de leden van het college van bestuur - geschiedt door de algemene vergadering.
- De bestuurders van de vereniging worden in beginsel door de algemene ledenvergadering benoemd en ontslagen. De besluiten van de algemene ledenvergadering zijn onderworpen aan de bepalingen van Boek 2 BW en de statuten van de vereniging. Aan de algemene vergadering komen alle

bevoegdheden toe die niet door de wet of de statuten aan andere organen zijn opgedragen. Bij (zeer) grote verenigingen is het houden van een algemene ledenvergadering niet altijd goed werkbaar gezien het aantal (benodigde) leden op de vergadering. In dat geval kan in de statuten een getrapte vertegenwoordiging worden opgenomen: de leden kiezen uit hun midden een aantal vertegenwoordigers, dat daarna het hoogste orgaan van de vereniging vormt. Een dergelijke vertegenwoordiging heet vaak de Ledenraad.

- De algemene vergadering kan als Raad van Toezicht functioneren in het geval er een college van bestuur is benoemd. Voor het toezicht op het bestuur kan ook een afzonderlijk toezicht houdend orgaan worden ingesteld, zoals een raad van commissarissen.

Vereniging in het bijzonder onderwijs

De vereniging als bestuursvorm is niet nieuw in het onderwijs. Zoals in hoofdstuk 2 reeds aangegeven komt de vorm in het bijzonder onderwijs al van oudsher voor. De laatste jaren wordt echter steeds vaker de verenigingsvorm vervangen door de stichtingsvorm (cijfers hierover ontbreken helaas). Als oorzaak hiervoor wordt verwezen naar de schaal- en autonomievergroting, waardoor schoolbesturen over een –professioneel- college van bestuur willen beschikken en vrijwilligersbesturen lastiger met geschikte kandidaten de vullen zijn. Daarbij komt volgens ingewijden dat ALV'en steeds slechter worden bezocht wat de besluitvorming lastig maakt. Betrokkenheid van ouders als zodanig lijkt vaak geen rol te spelen.

Bij de omzetting van een vereniging naar een stichting wordt volgens de opstellers van het wetsvoorstel “voorbij gegaan aan het feit dat de verenigingsvorm in Nederland zijn betekenis vooral ontleent aan de mogelijkheid om binnen een juridisch democratische vormgeving een gezamenlijk doel te realiseren. Deze vormgeving biedt extra mogelijkheden dat de besturen beter op de hoogte zijn van wat er in de school leeft en dat betrokkenen (als leden ofwel ‘mede-eigenaren’) meer invloed hebben op het beleid van de vereniging.” De leden van de vereniging kunnen ouders en personeel zijn. In het bijzonder onderwijs zien we dit in verschillende vormen voorkomen. Afhankelijk van de statuten worden personeelsleden expliciet uitgesloten dan wel toegelaten. Het hebben van personeel als leden brengt overigens wel met zich mee dat het personeel in feite de baas van zichzelf is. Dat kan in extreme gevallen tot onwerkbaar situaties leiden, hoewel concrete voorbeelden niet direct bekend zijn.

3.4 Reacties op wetsvoorstel

Nadat het conceptwetsvoorstel gereed was, hebben diverse organisatie hier hun licht over laten schijnen. De AOb/AVMO (mede-initiatiefnemers van het voorstel) en het CBOO (Contactcentrum Bevordering Openbaar Onderwijs) reageerden positief op het voorstel om de vereniging als extra mogelijke bestuursvorm toe te kennen. Er kwamen echter ook bedenkingen vanuit de openbare hoek.

De VOS/ABB, de organisatie voor besturen in het openbaar onderwijs, heeft herhaaldelijk laten weten dat de vereniging niet geschikt is als bestuursvorm voor het openbaar onderwijs⁹. De organisatie ziet meer in het toestaan van slechts twee bestuursvormen, te weten het integrale bestuur (i.c. de gemeente) en de stichting (i.c. verzelfstandigd bestuur). Dat binnen een vereniging meer zeggenschap kan worden geboden aan ouders en leerkrachten leidt tot de opmerking: “Het openbaar onderwijs wordt als te waardevol en complex beschouwd om door leken te worden bestuurd.” De directeur van de VOS/ABB wijst er tijdens een congres op dat er meestal pas betrokkenheid ontstaat als er problemen zijn. Het gaat in de ogen van de directeur meer om de mentaliteit van hoe je met elkaar omgaat dan om de juridische vorm.

De VOS/ABB verwijst in zijn standpunt naar de stellingname van de andere grote vereniging in het openbaar onderwijs: de Vereniging voor Openbaar Onderwijs. Deze veelal als ouderorganisatie gekenschetste vereniging heeft in 2009 duidelijk stelling genomen tegen de vereniging als bestuursvorm voor het openbaar onderwijs¹⁰. De vereniging laat weten dat het maar sterk de vraag is of leraren en ouders via een vereniging hun zeggenschap vorm willen zien krijgen. Ook is niet duidelijk of besturen in het openbaar onderwijs hetzij gemeenten behoefte hebben aan een dergelijke bestuursvorm. Daarnaast geeft de VOO aan dat ze de keuze wil beperken tot integraal bestuur en stichting:

“Hoewel de Vereniging Openbaar Onderwijs zich heeft verzet tegen de komst van een stichting voor openbaar onderwijs en zich opstelde als pleitbezorger voor de openbare rechtspersoon – openbaar onderwijs als publieke voorziening organiseer

9 Dit stuk is ontleend aan <http://www.vosabb.nl/werkgevers-in-onderwijs/publicaties/item/artikel/vereniging-niet-geschikt-als-bestuursvorm/> en <http://www.vosabb.nl/werkgevers-in-onderwijs/publicaties/item/artikel/onderzoek-naar-vereniging-als-bestuursvorm/> (laatst geraadpleegd 1 maart 2013).

10 <http://www.voo.nl/download/pdf/standpunten/reactie%20vereniging%20als%20bestuursvorm%202011-05.pdf>

je in het publiek recht en niet in het privaat recht – laat de praktijk zien dat in de meeste plaatsen waar het bestuur van het openbaar onderwijs is verzelfstandigd, is gekozen voor de stichtingsvorm. Dat signaal kan door de Vereniging Openbaar Onderwijs niet worden veronachtzaamd.

Het samenwerkingsbestuur wordt – terecht – beperkt tot die situaties waarin een school in zijn voortbestaan wordt bedreigd en is daarmee geen volwaardige bestuursvorm meer voor het openbaar onderwijs. Het integraal bestuur en de stichting resteren of anders gezegd, de keuze gaat tussen directe bemoeienis van de gemeente met het openbaar onderwijs of een echt verzelfstandigd schoolbestuur.”

In april 2012 komt de VOO echter met een standpuntwijziging¹¹. ‘Voortschrijdend inzicht en een veranderende politieke werkelijkheid’ liggen hieraan ten grondslag. Onder andere de aandacht voor ouderbetrokkenheid - die in het bijzonder onderwijs van oudsher groter is - speelt hierbij een belangrijke rol. Hoewel de eigen ervaring is dat ouders/leden niet geïnteresseerd zijn in ledenvergaderingen, staat men bij nader inzien open voor een neutraal onderzoek naar de vereniging als bestuursvorm. De VOO ziet als mogelijk voordeel van de vereniging boven de stichting en bijvoorbeeld het samenwerkingsbestuur, het mede-eigenaarschap van de ouders (en personeelsleden) van de onderwijsorganisatie. “Er is namelijk ook sprake van zeggenschap, naast de reeds bestaande medezeggenschap zoals bedoeld in de WMS. Dit zou interessant kunnen zijn in het kader van de mogelijkheid dat binnenkort niet alleen openbare schoolbesturen, maar ook ouders het initiatief kunnen nemen tot het stichten van een nieuwe openbare school.”

De minister laat eind 2011 weten dat de vereniging als bestuursvorm voor het openbaar onderwijs moeilijk verenigbaar is met de rol van de overheid ten aanzien van het openbaar onderwijs¹²:

“De wet kent op het punt van bestuur en toezicht op het openbaar onderwijs een aantal belangrijke voorschriften (bijvoorbeeld ten aanzien van benoeming en ontslag van bestuursleden en toezichhouders, de rol van de gemeente bij taakverwaarlozing enzovoort). Deze voorschriften zijn erop gericht om de overwegende invloed van de overheid op het openbaar onderwijs te garanderen. Het wordt een uiterst complexe aangelegenheid om dit binnen een vereniging voor

11 http://www.aob.nl/kixtart/modules/absolutenm/articlefiles/48849-VOObriefTK_over_vereniging_als_bestuursvorm.pdf

12 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31293-131.html>

openbaar onderwijs goed te regelen, zowel statutair als in de dagelijkse praktijk. De vraag die daarbij rijst is of door de vele voorschriften, die noodzakelijk zijn om de overwegende overheidsinvloed te waarborgen, de gepercipieerde afstand tussen bestuur, school en ouders uiteindelijk wel wordt weggenomen.”

Daarnaast is de minister van mening dat betrokkenheid van ouders bij hun kinderen en het onderwijs niet gezocht moet worden in formele bestuurlijke verbanden, maar meer in partnerschap tussen ouders en scholen. Verder ziet de minister geen behoefte aan een (nieuwe) bestuursvorm bij belangrijke betrokkenen, zoals de VNG en VOS/ABB.

4 Positie stakeholders

4.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk hebben we geconstateerd dat de vereniging als bestuursvorm de positie van stakeholders en dan met name ouders en personeel zou moeten versterken. Daarbij doet zich de vraag voor of dit in de praktijk daadwerkelijk zo zal zijn. Bovendien werd een gebrek aan behoefte geconstateerd bij betrokkenen (voornamelijk de schoolbesturen en gemeenten). In dit hoofdstuk gaan we nader in op de vraag wat de vereniging voor stakeholders zou kunnen betekenen en hoe men in de praktijk tegen die vraag aankijkt. Daarbij behandelen achtereenvolgens de positie van de gemeenteraad (paragraaf 4.2), ouders (paragraaf 4.3) en leraren (paragraaf 4.4) afzonderlijk. Telkens komt eers de huidige situatie en positie aan de orde en daarna de verwachtingen die men heeft in hoeverre de vereniging een uitkomst zou zijn voor geconstateerde problemen.

4.2 De gemeenteraad

Zoals in het vorige hoofdstuk besproken, heeft de gemeente een belangrijke taak als het gaat om het openbaar onderwijs. Uit de Grondwet (art.23, lid 4) vloeit immers voort dat de gemeente erop toe dient te zien dat er voldoende openbaar onderwijs is en kan besluiten over oprichting en opheffing van openbare scholen. Deze verantwoordelijkheid blijft bij de gemeente, ook als gekozen wordt voor een bestuurlijke verzelfstandiging. Vermeulen & Zoontjes (2006, p. 6) concluderen dat een wijziging van de Grondwet nodig is om de gemeentelijke taak over te hevelen:

“Ons inziens kan dit (minimum)overheidstoezicht op de openbare school niet worden gemist, vooral vanwege de belangen waarvoor het openbaar onderwijs in constitutionele zin staat: overheidstaak, algemene toegankelijkheid en neutraliteit van het onderwijs. Omdat het constitutioneel-rechtelijk zo gelegen is, dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het openbaar funderend onderwijs bij het gemeentebestuur is belegd (artikel 23, vierde lid, Grondwet; zie nader § 2), dient het met het oog op de overheersende overheidsinvloed vereiste interbestuurlijk toezicht dus door het gemeentebestuur te worden uitgeoefend.”

Ook de Onderwijsraad is van mening dat de gemeente een belangrijke taak dient te behouden als het gaat om stichten en opheffen van openbare scholen. In zijn advies over de *Wet tot wijziging van de Wet op primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet primair onderwijs BES in verband met de stichting en opheffing van openbare scholen door verzelfstandigde besturen in het primair onderwijs*, waarmee verzelfstandigde besturen van openbare scholen in het primair onderwijs de mogelijkheid krijgen zelf te besluiten over het stichten en opheffen van scholen stellen ze dat zowel bij opheffing als stichting de gemeente een rol moet houden:

“De raad kan zich vinden in de wens om de stichtingsmogelijkheden te verruimen, met name als het gaat om het initiatiefrecht van ouders. Ook verzelfstandigde besturen van openbare scholen zouden die mogelijkheid kunnen krijgen, zij het dat gemeenten daarbij wel instemmingsrecht moeten houden. De raad vindt het echter te ver gaan om openbare scholen de mogelijkheid te geven om scholen op te heffen zonder toestemming van de gemeente.”¹³

Wetende dat dit belang groot wordt geacht, is het maar zeer de vraag in hoeverre de vereniging als bestuursvorm voor het openbaar onderwijs dan uitpakt. In principe lijkt het voor een gemeente niet direct uit te maken of sprake is van een vereniging hetzij een stichting, zolang de rechtspositie van de gemeente statutair is vastgelegd en dat de statuten alleen gewijzigd kunnen worden na instemming van de gemeente, die daarmee dus het hoogste orgaan van een vereniging, te weten de Algemene Ledenvergadering, kan overrulen. Dit wordt ook door diverse geïnterviewden aangegeven.

Vanuit de geïnterviewde scholen die de afgelopen jaren zijn verzelfstandigd (in een stichting), wordt aangegeven dat de rol van de gemeente in de praktijk nihil is. Behalve de beslissing over de verzelfstandiging was en is er daarna nauwelijks enige bemoeienis met de scholen. Sommigen geven aan dat dit op bestuursniveau wellicht anders is, maar naar het idee van de geïnterviewden was de gemeente veelal blij met de verzelfstandiging. Een geïnterviewde geeft aan:

“De gemeenteraad heeft gedacht er van af te zijn, terwijl ze nog wel bepaalde taken hadden. Denk aan de controle van de jaarrekening.”

13 Brief Onderwijsraad aan minister van OCW, *Advies Wetsvoorstel Stichting en opheffing van scholen*, dd. 29 juni 2012.

Bovenstaande gedachte is illustratief voor geïnterviewde (oud-)directeuren van grotere schoolbesturen. De afstand tussen school en gemeente is door verzelfstandiging bij deze scholen niet groter geworden, maar zeker ook niet kleiner. Overigens zijn de geïnterviewden daar over het algemeen niet rauwig om. Het geeft hen in potentie immers ruimte om eigen beslissingen te nemen. Bij geïnterviewden uit de grotere besturen wordt deze ruimte echter “dichtgeregeld” door het bestuur van de stichting. Verzelfstandiging heeft bij deze besturen geleid tot het creëren van een in de ogen van de gesprekspartners onnodige tussenlaag. De geïnterviewden van een zelfstandig geworden gymnasium kijken hier anders tegenaan. Het bestuur en directie van de scholen wordt hier door vrijwel dezelfde personen gevormd. Wel geven ze aan dat de bemoeienis van de gemeente in de praktijk niet verder gaat dan benoemen van de Raad van Toezicht en formeel het goedkeuren van de begroting en financieel jaarverslag.

De geïnterviewden verwachten niet dat een vereniging voor de positie van de gemeente veel verschil zou maken. Meer of andere betrokkenheid bij een vereniging zien ze niet direct. Enkele geïnterviewden, waaronder de experts, geven aan dat je bij een vereniging de betrokkenheid van de gemeente wel moet dichtregelen. In de vereniging is immers de ledenvergadering het hoogste orgaan. Gezien de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor openbaar onderwijs, moet deze nog wel invloed kunnen uitoefenen op stichtings- en opheffingsvraagstukken en dus toezicht kunnen houden op het voortbestaan van openbaar onderwijs in de gemeente. Een van de experts zegt wel dat het een interessant discussiepunt is of de gemeente –als representant van de maatschappij- verder terug kan treden als ouders het toezicht effectief over kunnen nemen.

4.3 De ouders

De betrokkenheid van ouders bij het onderwijs staat de laatste jaren nadrukkelijk in de belangstelling. Daarbij gaat het voornamelijk om de betrokkenheid van ouders bij het leren van hun kinderen. In relatie tot de vereniging gaat het meer om de betrokkenheid van ouders bij de inrichting van de school. In elkaars verlengde, maar toch een ietwat ander perspectief. Desondanks is het wel van belang ouders ook bij het formele bestuur van scholen te betrekken en hen daarin een sterke positie te geven. Via de Wet Medezeggenschap Scholen (WMS) is dit formeel geregeld. Ouders hebben bijvoorbeeld het recht om een derde van het bestuur voor te dragen.

De vraag is of een vereniging iets toevoegt aan de positie die ouders nu hebben. Daarbij gaan we er vanuit dat ouders lid (kunnen) worden van deze vereniging, anders brengt het voor hen immers geen wijzigingen met zich mee ten opzichte van de stichting. De formele betrokkenheid is in de WMS wel geregeld. Uitgaande dus van een vereniging waar ouders lid van (kunnen) worden, doemt de vraag op die experts meegeven: denk goed na over de invulling van de vereniging. Zijn ouders bijvoorbeeld verplicht lid of betreft het een zelfverkozen lidmaatschap? Met andere woorden, is een ouder lid als zijn/haar kinderen naar school gaan of kiest hij/zij er bewust voor om invloed uit te kunnen oefenen via het lidmaatschap. Een expert zegt:

“Er is op dit moment maar één voorbeeld van een vereniging waar men van rechtswege lid is en dat is de Vereniging van Eigenaren. Als men kan kiezen is het echter de vraag wat je doet als maar 100 van de 2000 ouders lid worden.”

In dit geval heb je uiteraard meer ouders bij het bestuur ‘betrokken’ dan in een ouderraad of medezeggenschapsraad, maar het zal duidelijk zijn dat dit in grote mate bepalend is voor de positie die ouders in (kunnen/willen) nemen.

Voorgaande vraag wordt ook verklaard door een van de belangrijkste bezwaren die geïnterviewden inbrengen tegen de vereniging: krijg je wel ouders naar de vergadering? Het algemene gevoel is dat dit lastig wordt en dat het voor ouders ook veelal lastig is om de materie in alle gevallen te begrijpen. Zeker als in de vergadering over begrotingsaspecten wordt gesproken, verwachten de geïnterviewde experts weinig tot geen animo. Ook de geïnterviewden van de scholen zien dit wel als bezwaar:

“Ik zie nu al dat ouders in de MR de materie niet begrijpen. Er moet dan ook wel iets gecreëerd worden hoe die betrokkenheid te bereiken. De vraag daarbij is: waarom zijn mensen niet betrokken? Overigens zie ik in principe geen rol weggelegd voor ouders in de vereniging, maar juist voor personeel”

Als groot voordeel zien sommigen wel dat ouders het bestuur weg kunnen sturen als ultiem middel om in te grijpen, iets dat bij een stichting niet mogelijk is. De Onderwijsraad stelt over de mogelijkheden van ingrijpen van ouders in haar advies over verzelfstandiging (2010a, p.15) ook:

“Bestaat er dan de mogelijkheid voor ouders om in te grijpen bij besturen die in hun ogen niet langer ‘gelegitimeerd’ zijn omdat ze niet voldoen aan de wens tot een bepaald onderwijsaanbod? Bij een vereniging kan de algemene vergadering besluiten het bestuur te ontslaan. Bij een stichting is dit niet mogelijk, omdat een stichting geen leden kent (het bestuur is in principe het orgaan dat benoemt en ontslaat). Wanneer de rechtspersoon wel een raad van toezicht kent ... kan deze raad het bestuur ontslaan. Ouders hebben geen dwingend juridisch instrument om het functioneren van het bestuur te laten toetsen, buiten de situatie dat er sprake is van intimidatie door de bestuurder of toezichthouder.”

Stemmen met de voeten is bij grote schoolbesturen eveneens lastig, zeker als ouders uit overtuiging voor een openbare identiteit kiezen. De vereniging kan volgens de meeste geïnterviewden dan ook zeker een belangrijke rol spelen als het gaat om de legitimiteit van de school richting ouders. Voorgaande gaat echter uit van een negatieve insteek. Een vereniging met ouders kan ook tot gevolg hebben dat besturen zich bewuster zijn van de verantwoording die ze af moeten leggen.

Naast de vraag of ouders de behoefte hebben om op vergaderingen te komen –iets dat in het protestants-christelijk onderwijs als probleem werd gesignaleerd volgens geïnterviewden- speelt er dus ook de vraag of je het bestuur van een school (de ledenvergadering is het hoogste orgaan) over kunt laten aan “leken op het terrein van schoolbestuur”. Zeker binnen de huidige complexiteit van schoolbesturen lijkt dit een relevante vraag. Een ander punt dat geïnterviewden opperen als het gaat om invoeren van een vereniging als bestuur van meerdere scholen, heeft te maken met de onderwerpen op de ALV. Als ouders het belang van hun eigen kind kunnen overstijgen, dan heb je altijd nog te maken met schoolbelangen. Openbare schoolbesturen zijn over het algemeen besturen van meerdere scholen (op 1 oktober 2012 gemiddeld ruim 10 scholen voor primair en voorgezet onderwijs onder hun hoede)¹⁴. Dit brengt volgens sommigen het gevaar met zich mee dat incidenten de opkomst en besluitvorming bepalen, waarbij de afweging tussen diverse belangen dreigt onder te sneeuwen:

“Wat als je financiële keuzes moet maken tussen scholen en hun specifieke achtergronden? Het bestuur heeft de verantwoordelijkheid deze keuzes goed in te steken. Op een ALV kunnen emoties de overhand nemen of een groep sterker

14 Gebaseerd op scholenbestand DUO van 1 oktober 2012.

vertegenwoordigd zijn. Het bestuur moet dan altijd de langere lijn in de gaten houden.”

De vereniging lijkt hiermee dan ook meer geschikt voor éénpitters, aldus de geïnterviewde experts. Overigens zou de door Mentink geopperde mogelijkheid van een ‘Ledenraad’ tegemoet kunnen komen aan deze bezwaren.

Geïnterviewde vertegenwoordigers van scholen geven aan dat problemen naar hun idee veelal voortkomen door de schaalgrootte en minder door de gekozen bestuursvorm. Dit komt ook naar voren uit het gesprek met het verzelfstandigd gymnasium. Zij hebben echter niet de behoefte aan een vereniging. De betrokkenheid van ouders is bij hen geen enkel punt en hun positie is zowel formeel als informeel sterk genoeg. Beide geïnterviewden geven wel aan dat hierin de specifieke achtergrond van hun school vermoedelijk mee speelt.

4.4 Het personeel

Net als de formele positie van de ouders, is ook de positie van het personeel in de WMS vastgelegd. Bij geïnterviewden bestaat er over het algemeen dan ook niet direct behoefte aan een vereniging als bestuursvorm waar het personeel lid van is, zolang de medezeggenschap maar goed werkt. De geïnterviewde experts hebben zelfs ronduit hun twijfels over het personeel als lid van de vereniging. Aangezien leden het hoogste orgaan van de vereniging zijn, houdt dit in dat personeel dus in feite eigen baas is en in geval van arbeidsconflicten het bestuur weg zou kunnen sturen. Zoals gezegd zijn hier geen voorbeelden van bekend uit het bijzonder onderwijs, de situatie is als zodanig echter niet ondenkbaar. Zeker als je bedenkt dat de opkomst van personeel bij ledenvergaderingen van scholen in het bijzonder onderwijs wel hoog blijkt te zijn in verhouding tot de opkomst van ouders. Overigens staat tegenover deze mening van de experts ook de opmerking van één van de geïnterviewden. Deze schooldirecteur ziet juist grote meerwaarde in een vereniging met personeelsleden vanuit de gedachte dat dit tot meer saamhorigheid en betrokkenheid zal leiden. De huidige afstand tussen de leraren en de algemene directie is volgens hem erg groot:

“Eigenlijk is de Medezeggenschapsraad het enige orgaan waar rechten liggen ten aanzien van het bestuur. Dit is wel summier en betreft veelal adviesrecht en weinig instemmingsrecht. Zeker voor leraren is het onduidelijk wat er allemaal speelt.

Twee jaar geleden is ook nog eens het principe losgelaten dat elke MR in de GMR vertegenwoordigd was. Dit is een slechte zaak. In theorie is het nu mogelijk dat de vier personeelsleden en vier ouders in de GMR allemaal van één school afkomstig zijn. Mijn school heeft nu niemand in de GMR en daardoor is niet geborgd dat onze MR mee kan praten op bestuursniveau. Dit zet de medezeggenschap onder druk. Ik vraag de GMR dan ook expliciet om zaken terug te koppelen naar de MR.”

In deze mening staat de geïnterviewde directeur niet alleen, getuige de volgende uitspraak van een gewezen schoolleider over de wijze waarop het bestuur binnen ‘zijn’ stichting omgaat met het personeel:

“Over hen, voor hen en zonder hen.”

Desondanks verwacht hij niet direct dat een vereniging meerwaarde zou hebben gehad als het gaat om conflicthantering. *“Je moet er samen uit willen komen.”* wordt meerdere keren aangegeven. Men heeft meer behoefte aan een soort van begrip over en weer. Binnen het verzelfstandigd gymnasium is men zeer tevreden over de huidige vormgeving van inspraak voor personeel en heeft men op dit punt niet de verwachting dat de invloed vergroot zou worden bij een vereniging. Gevraagd naar hoe het zou zijn als de verhoudingen tussen bestuur en personeel meer op scherp stonden, stelt men:

“In een conflictsituatie doet de rechtsvorm er ook niet toe. Het gaat om de intentie die men heeft.”

Voorgaande overwegingen lijken erop te duiden dat de verenigingsvorm wellicht meer geschikt is voor éénpitters, maar dat juist binnen de grotere schoolbesturen meer behoefte bestaat aan een sterkere binding en positie van personeel. De vereniging als vorm zou daarvoor een oplossing kunnen bieden, maar geen pasklare.

4.5 Mening over vereniging

Gevraagd naar hun mening over de vereniging als extra mogelijke bestuursvorm voor het openbaar onderwijs, blijkt dat de geïnterviewden het idee op zich wel sympathiek vindt. Niemand is er uitgesproken tegen, maar prioriteit heeft het voor de meesten ook niet. De geïnterviewden zien over het algemeen ook niet echt voordelen ten opzichte van de huidige situatie. Daar waar problemen zijn ontstaan

met het bestuur, wijt men dat meer aan de karakters van mensen en/of grootschaligheid van het bestuur. Het bestuur waar geïnterviewden het hardst pleiten voor een vereniging, kent grote problemen tussen bestuur en medezeggenschapsraad. Ze erkennen dat de vereniging die niet had voorkomen, maar dat het bestuur dan makkelijker de wacht aangezegd had kunnen worden. Overigens is één van de geïnterviewden aldaar van mening dat die problemen te overzien zijn, maar dat de betrokkenheid van het personeel bij de organisatie (en ook van het bestuur bij de scholen) beter kan en dat de vereniging daarin voor een saamhorigheidsgevoel kan zorgen.

Expliciete bezwaren tegen de vereniging als bestuursvorm zijn er dus niet, maar wel waarschuwend opmerkingen. Er zijn twijfels of je een vereniging bij grootschalige schoolbesturen in kunt zetten, of mensen wel voldoende betrokken en geïnformeerd zullen zijn, in hoeverre de vereniging de positie van de gemeente borgt en of de ALV voldoende in staat is in het intern toezicht te voorzien. Ter illustratie volgen hieronder enkele kenmerkende uitspraken van geïnterviewden over het mogelijk nut van de vereniging als extra bestuursvorm voor het openbaar onderwijs.

“De directeur gedroeg zich als een soort Zonnekoning. Die mogelijkheid kreeg hij ook door een gebrek aan toezicht. In een andere structuur, zoals een vereniging, was dit waarschijnlijk anders geweest. De vereniging is een democratische structuur en dat had uitgemaakt. Nu zijn de bevoegdheden van leidinggevend onduidelijk. Een vereniging verdient de voorkeur, maar je moet betrokkenheid ook dan goed organiseren. Ik kan me voorstellen dat het een probleem is onderscheid te maken tussen persoonlijk en algemeen belang. De macht van het getal zou dat kunnen corrigeren.”

- Een voormalig schoolleider

“Er is op dit moment geen Raad van Toezicht en ook intern is dit toezicht niet op orde. Als je hier een verenigingsstructuur op zet, zou dit toezicht beter geregeld zijn. Dan moet de directie wel verantwoording afleggen. Nu kunnen ze alles doen en laten wat ze willen.”

- Een voorzitter van een GMR

“De bestuursvorm is niet het probleem, maar de cultuur. Het belangrijkste aanknopingspunt dat ik voor een vereniging zie, is dat een aantal zaken anders had gekund doordat ouders meer zeggenschap hadden gehad.”

- Een voormalig schooldirecteur

“Als je op de werkvloer iets wilt bereiken dan is dat binnen vereniging beter te realiseren. In een vereniging kun je mensen meer betrekken, omdat het iedereen aangaat. Leraren zullen dan enthousiaster zijn voor bepaalde zaken. Ook regel je dat je een bestuur krijgt dat voldoende vertrouwen geniet van het personeel ... Het wezenlijke verschil tussen huidige structuur en een vereniging zit in de beslissingsbevoegdheid én het gevoel van invloed.”

- Een schooldirecteur

“Uiteindelijk gaat het om de betrokkenheid van mensen die besturen en hún kwaliteit. De rechtsvorm doet er daarbij niet zoveel toe.”

- Een schoolleider

“Ook binnen de stichtingsvorm zijn er in het onderwijs veel mogelijkheden om de positie van ouders en leraren te borgen. Daarvoor is een vereniging niet direct nodig, maar aanbieden als extra mogelijke vorm? Waarom niet.”

- Een voorzitter van een GMR

“Een vereniging kan in mijn ogen aanvaardbaar zijn binnen het onderwijs. Scholen moeten dan wel extra investeren in informatie en communicatie met ouders. Ook kan het een versterking van het bestuurlijk handelen zijn, omdat je als bestuur hiërarchisch onder de ALV komt te vallen en beslissingen steviger gefundeerd voorgelegd moeten worden in de groep die belangen heeft bij het onderwijs. Formeel spreken we dan over verticale verantwoording, maar in de praktijk is het toch horizontale verantwoording. De prikkels van een vereniging kunnen dan ook met name leiden tot meer legitimatie van het bestuur en gemaakte keuzen ... De vraag is echter of een vereniging gaat werken. Daar heb ik mijn twijfels bij. De eisen aan bestuurders zijn gezien de toegenomen complexiteit van het onderwijs vrij hoog. Je wordt wellicht te afhankelijk van toevallige aanwezigheid van kennis. Die is echt nodig. Je moet geen vrijwilligersbestuur meer willen hebben. Toezicht moet hieraan ook kunnen beantwoorden. Een Raad van Toezicht weet net zoveel als het bestuur hen vertelt. De organisatie heeft belang bij een bestuur dat goed gevolgd wordt door toezicht. Ik denk niet dat de professionele organisatie beter wordt als je alleen een ALV hebt. Een extra toezichthoudend orgaan lijkt me in dit geval wel nodig ... Het dagelijkse toezicht is niet geschikt voor ALV'en, bovendien moet je daar de individuele klachten zien te overstijgen, of zaken als 'vieze wc's'. Het is wel belangrijk, maar niet binnen de toezichthoudende organen.”

- Een expert

“Het mogelijk maken van een verenigingsvorm heeft nou niet direct prioriteit. Ook sprong niet iedereen een gat in de lucht toen Mentink met het idee kwam. Het is de vraag of dit de oplossing biedt voor problemen waar het openbaar onderwijs mee wordt geconfronteerd. Ik denk dat de kern meer moet zijn: hoe kunnen we ouders meer de gewenste invloed geven. Dat zal op scholen zelf moeten gebeuren en niet zozeer op bestuursniveau.”

- Een expert

5 Conclusies

Aan het eind van deze verkenning komen we weer terug bij de onderzoeksvraag:

Biedt de bestuursvorm van een vereniging meer mogelijkheden om ouders en leraren bij het bestuur van de school te betrekken dan de huidige vormen en wat zijn de consequenties hiervan voor de gemeentelijke rol?

Hieronder volgt beknopt de conclusie per benoemde groep in de onderzoeksvraag, te weten ouders, leraren en gemeente.

Ouders

De vereniging biedt meer mogelijkheden om ouders te betrekken, doordat ouders lid (kunnen) worden van de vereniging. Als leden van het hoogste beslissingsorgaan in de vereniging hebben ze het laatste woord. Dit verplicht besturen ertoe (meer?) te verantwoorden aan de ouders over het gevoerde beleid. De vraag die echter meerdere malen wordt opgeroepen is of ouders wel bereid zijn naar ledenvergaderingen te komen en de individuele belangen van hun kind kunnen overstijgen. Ook vraagt men zich af of ouders kunnen voorzien in het bestuur en met name toezicht binnen de huidige complexe omgeving waarin scholen zich bevinden. In het bijzonder onderwijs is dit een van de redenen om verenigingen in stichtingen om te zetten.

Leraren

Voor leraren is het nog maar de vraag of een vereniging meer mogelijkheden biedt hen bij de school te betrekken. Uiteraard geldt hiervoor hetzelfde als bij ouders, dat ze als lid de hoogste beslissingsbevoegdheid hebben, maar er wordt getwijfeld aan de wenselijkheid: men is dan feitelijk eigen baas/toezichthouder. In het bijzonder onderwijs worden leraren soms statutair uitgesloten als lid van de vereniging, waarmee de vereniging als extra inspraakmogelijkheid voor leraren niet direct relevant lijkt. Dit staat echter haaks op de drijfveren van de AVMO om een vereniging in het openbaar onderwijs te agenderen: het daadwerkelijk tot stand brengen van de *autonome school* door leraren meer zeggenschap te geven als lid van de vereniging.

Gemeente

Heeft de vereniging consequenties voor de gemeentelijke rol? Het antwoord op die vraag is onverkort ja. De vereniging kent als hoogste orgaan de ALV en zou dus de gemeentelijke rol inperken. Niet voor niets wordt er van verschillende kanten voor gepleit om de gemeente statutair een laatste stem te geven als het om opheffen en stichten van openbare scholen gaat. Als dit is geregeld zal het in de dagelijkse praktijk naar verwachting weinig verschil maken voor de feitelijke betrokkenheid van een gemeente of het openbaar onderwijs is verzelfstandigd in een stichting dan wel vereniging. Voor zover we dat in deze beknopte verkenning kunnen zien, lijkt de betrokkenheid van de gemeente bij op afstand gezette besturen doorgaans nihil te zijn.

Tot slot

Het aanbieden van de vereniging als extra mogelijke bestuursvorm voor het openbaar onderwijs kan op steun rekenen vanuit diverse hoeken. De weerstand ertegen lijkt minimaal, maar dat geldt ook voor een uitgesproken voorkeur op de werkvloer (voor zover dat binnen deze beknopte verkenning is te overzien). In principe biedt een vereniging wel meer waarborgen voor betrokkenheid van ouders en leraren (mits deze lid zijn). De vraag is echter of er in de praktijk gebruik zal worden gemaakt van die mogelijkheden. Daarvoor is onder andere meer zicht nodig op de werking en met name voor- en nadelen van de vereniging als bestuursvorm binnen het bijzonder onderwijs. Een ander punt van aandacht is de geschiktheid van de vereniging voor omvangrijke schoolbesturen. Het lijkt erop dat de vereniging vooral inzetbaar is bij éénpitters waar de stakeholders direct verbonden zijn aan de te besturen school. Voor besturen met meerdere scholen onder hun hoede vrezende experts problemen die voornamelijk terug zijn te voeren op de representativiteit van de aanwezigen bij ALV'en en complexiteit van het bestuur.

Voorgaande moet niet worden gelezen als een onderzoek dat het bewijs levert dat de vereniging als bestuursvorm voor het openbaar onderwijs geschikt dan wel ongeschikt is. Gezien de beperkte opzet van het onderzoek, biedt dit meer een overzicht van mogelijke voors en tegens ten behoeve van een nadere discussie.

6 Literatuur en geraadpleegde bronnen

Literatuur

- Bos, N.L.P. te, G.H. Heussen & E.J. van Vlie (2002). *Bestuursvormen voor de school*. Woerden: VOS/ABB.
- Bos, K. te & Huigsloot, M. (2008). *Over Openbaar Onderwijs*. Woerden: Vereniging VOS/ABB.
- Commissie Governance Openbaar Onderwijs (2012). *Het bijzondere karakter van het openbaar onderwijs gewaardeerd en verankerd. Adviesrapport commissie Governance Openbaar Onderwijs*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Mentink, Dick. *Wetsvoorstel vereniging als bestuursvorm in het openbaar onderwijs*.
- Onderwijsraad (2010a). *Verzelfstandiging in het onderwijs I (advies)*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2010b). *Verzelfstandiging in het onderwijs II*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2012). *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief. Nieuwe richtingen aan de vrijheid van onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Vermeulen, B.P. & Zoontjens, P.J.J. (2006). *Governance in het openbaar onderwijs II. Hoe kan de positie van de stichting voor openbaar onderwijs zoveel mogelijk in overeenstemming gebracht worden met de positie van het bevoegd gezag van een bijzondere school?* Amsterdam: Vrije Universiteit.

Overige bronnen

AVMO, *Nota goed openbaar onderwijs*, 27 april 2009.

Jaarverslag VOS/ABB 2011

www.cbs.nl

www.stamos.nl

Geschikt of ongeschikt?

Geschikt of ongeschikt? Dat is in het kort de vraag die in deze verkenning centraal staat. Meer specifiek: is de vereniging als bestuursvorm voor het openbaar onderwijs een geschikte bestuursvorm om de betrokkenheid en positie van ouders en personeelsleden te vergroten en te versterken? ITS heeft in het kader van het Kortlopend Onderwijs Onderzoek deze verkenning uitgevoerd ten behoeve van het Contactcentrum Bevordering Openbaar Onderwijs (CBOO).