

Standpunt

Vereniging geen geschikte bestuursvorm voor het openbaar onderwijs

Op verzoek van AOb/Avmo heeft professor Mentink de vereniging als mogelijke bestuursvorm voor het openbaar onderwijs uitgewerkt in een initiatiefwetsvoorstel. Het belangrijkste motief van de AOb voor het voorstel is dat leerkrachten en ouders via de verenigingsdemocratie zeggenschap kunnen uitoefenen en daarmee het democratisch gehalte van de openbare school wordt vergroot. Met het initiatiefwetsvoorstel geeft Mentink aan dat zijns inziens een vereniging als bestuursvorm voor het openbaar onderwijs *juridisch* mogelijk is.

Of de vereniging als bestuursvorm voor het openbaar onderwijs *politiek* of *maatschappelijk* is gewenst doet Mentink geen uitspraak. Of leerkrachten en ouders op deze wijze hun zeggenschap vorm willen zien krijgen is niet onderzocht. Evenmin is onderzocht of bij de bestaande besturen in het openbaar onderwijs dan wel gemeenten de behoefte bestaat om hun huidige bestuursvorm te veranderen dan wel of de vereniging als nieuwe bestuursvorm voor het openbaar onderwijs thans als een gemis ervaren. Om deze en de navolgende redenen voelt de Vereniging Openbaar Onderwijs helemaal niets voor de vereniging als bestuursvorm voor het openbaar onderwijs. De Vereniging Openbaar Onderwijs raadt het initiatiefwetsvoorstel dan ook af.

Maatschappelijke tendens

De introductie van de vereniging als bestuursvorm in het openbaar onderwijs gaat voorbij aan de maatschappelijke tendens in het verenigingsleven. Sportverenigingen, afdelingen van politieke partijen of welke vereniging dan ook, alle kampen met een chronisch gebrek aan bestuursleden en belangstelling van leden. Een ledenvergadering waar meer dan 10% van de leden aanwezig is, vormt een uitzondering op de regel dat 5% al een mooie opkomst heet.

AOb/Avmo is zelf een voorbeeld van deze tendens. Per 1 januari is deze Algemene Vereniging voor Medewerkers in het Onderwijs als vereniging geliquideerd en als werkgroep onderdeel van de AOb geworden.

Anno 2011 willen mensen zich niet verbinden aan langlopende verplichtingen, die in het algemeen geen directe resultaten opleveren. Veelal kan worden gerekend op ad hoc medewerking voor een concrete activiteit. Zo is bijvoorbeeld uit onderzoek door de Vereniging Openbaar Onderwijs gebleken dat meer ouders actief zijn op school dan ruim tien jaar geleden maar de ouderparticipatie in totaal is afgenomen.

Ook is vastgesteld dat de vereniging in het bijzonder onderwijs, met name en van oudsher voorkomend in het protestants christelijk onderwijs, in rap tempo wordt omgezet in een stichting.

De introductie van de vereniging in het openbaar onderwijs zedelt het openbaar onderwijs op met een bestuurlijk probleem, dat het openbaar onderwijs op achterstand zet ten opzichte van het bijzonder onderwijs. Voorspelbaar is dat als de vereniging wordt geïntroduceerd, in de statuten wordt gekozen voor een college van bestuur en een Raad van Toezicht. Daarmee wordt recht gedaan aan wat onder 'goed bestuur' wordt begrepen, de scheiding tussen uitvoering en toezicht. De professional wordt dan de bestuurder, waardoor het beoogde democratische effect al bij de start verloren gaat. Daarenboven is het onderwijs dermate betekenisvol voor de samenleving en complex dat je het bestuur daarvan niet mag en kan toevertrouwen aan lekenbestuurders zoals in vroeger jaren gebruikelijk was. De zeer grote vereniging Ons Middelbaar Onderwijs heeft in 2010 de organisatie op deze wijze ingericht en conform de statuten gemoderniseerd, waarbij het College van Bestuur zoals te doen gebruikelijk wordt benoemd door de Raad van Toezicht, die op zijn beurt wordt benoemd door de Ledenraad. In het initiatiefwetsvoorstel wordt de benoeming en het ontslag van het College van Bestuur in afwijking van de gebruikelijke praktijk neergelegd bij de Algemene Vergadering. Zie voor de mogelijke consequenties onderstaande paragraaf 'Bestuurspraktijk versus schoolpraktijk'.

Door het fenomeen van horizontale verantwoording, mits goed ingevuld net als bij een verenigingsdemocratie wil deze werken, worden leerkrachten, ouders en andere stakeholders betrokken bij het bestuursbeleid; als het goed functioneert vooraf en achteraf.

Als gevolg van het beleid om de positie van personeel dat is belast met het geven van onderwijs te versterken worden scholen verplicht afspraken te maken met leraren over zeggenschap inzake het onderwijskundig en kwaliteitsbeleid. Dit beleid geldt voor hét onderwijs, ongeacht de bestuursvorm en kan naar verwachting meer succes ressorteren dan een formele vereniging met eens per jaar een algemene vergadering voor de leden, waar nauwelijks iemand komt tenzij er rampen gebeuren.

Mogelijke strijdigheid

Het verenigingsrecht, waarin is bepaald dat de algemene ledenvergadering per definitie het laatste woord heeft, staat op zijn minst op gespannen voet met de grondwettelijke plicht van de overheid om te voorzien in 'voldoend openbaar lager onderwijs in een genoegzaam aantal scholen' (art. 23 Grondwet). In een juridische beschouwing kan dit knelpunt waarschijnlijk worden weerlegd, in de praktijk ontstaat er een spanningsveld tussen de vereniging en zijn leden enerzijds en de lokale overheid anderzijds. Mutatis mutandis geldt het zelfde ten opzichte van de Wet medezeggenschap op scholen, die zeer precies aan de ouder- en personeelsgeleding onderscheidenlijk en in gezamenlijkheid bevoegdheden toekend. Daar het laatste nu al voorkomt in een deel van het bijzonder onderwijs is er kennelijk een modus vivendi te vinden. Die modus is echter met al zijn ins en outs niet in kaart gebracht.

Bestuurspraktijk versus schoolpraktijk

De rechtsvorm die voor een bestuur wordt gekozen heeft nauwelijks enige invloed op het dagelijks leven op school met uitzondering van de situatie dat een schoolbestuur slechts één school onder zijn hoede heeft (de zogeheten éénpitters).

Wanneer het schoolbestuur meer dan één school bestuurt wordt het beleid in de verenigingsvorm in de algemene ledenvergadering bepaald door de helft plus één en dan nog door een willekeurig aantal aanwezigen, waarvan op voorhand de representativiteit in twijfel kan worden getrokken. Met andere woorden, de 'verenigingsleden' van de grootste school of scholen maken de dienst uit voor alle scholen, waaronder de kleine(re) scholen met hun eigen karakteristieken.

Het omgekeerde kan ook het geval zijn. Een kleine school mobiliseert ouders en leerkrachten om er voor te zorgen dat tijdens een ledenvergadering op voorhand een meerderheid is verkregen. Wanneer het verenigingsbestuur het voornemen kenbaar maakt de kleine school te willen besluiten kan de verenigingsdemocratie op deze wijze dit besluit tegenhouden ten koste van andere scholen. Een dergelijke situatie kan worden afgedaan met het simpele 'ja, zo werk nou eenmaal de democratie', maar dat zou niet getuigen van realiteitszin.

Onderwijspersoneel als lid van de vereniging

Als er al sprake zou zijn van meer zeggenschap wanneer de vereniging als bestuursvorm van het openbaar onderwijs wordt geïntroduceerd dan is het de vraag wie die meer zeggenschap toekomt. Getalsmatig zijn overvleugelen ouders in getal altijd het onderwijspersoneel. Daarenboven is het een principiële en praktische vraag of aan het onderwijspersoneel het actieve én het passieve kiesrecht kan worden toegekend. Principieel omdat wanneer onderwijspersoneel in het bestuur van de vereniging kan worden gekozen het de eigen werkgever wordt. Praktisch omdat wanneer het onderwijspersoneel in het bestuur kan worden gekozen betrokkene een wel heel rare positie ten opzichte van de collega's inneemt.

Van oudsher met betrekking tot de bestuurscommissie openbaar onderwijs en recenter met betrekking tot het bestuur van de openbare rechtspersoon en de stichting voor openbaar onderwijs is veelal in de verordening respectievelijk de statuten het lidmaatschap onverenigbaar met onder meer een betrekking bij de school. Het komt op zijn minst vreemd voor dat voor alle bestaande bestuursvormen voor het openbaar onderwijs het onderwijspersoneel geen bestuursfunctie kan bekleden en dat zulks voor de nieuwe bestuursvorm de vereniging wel zou kunnen. Met andere woorden, de vereniging als bestuursvorm voor het openbaar onderwijs versterkt de zeggenschap van het onderwijspersoneel de facto en de jure niet.

Liever twee dan zeven bestuursvormen

Het openbaar onderwijs kent van oudsher het integraal bestuur, de bestuurscommissie ex art. 83 en de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR). Sinds 1995 zijn daaraan toegevoegd de openbare rechtspersoon en de stichting voor openbaar onderwijs; daarna nog het samenwerkingsbestuur. De vereniging toevoegen aan dit palet zou een zevende variant betekenen. Onderlinge samenwerking wordt daardoor bemoeilijkt en voor de samenleving in het algemeen en ouders in het bijzonder wordt het er niet helderder door. De Vereniging Openbaar Onderwijs gaat verder en stelt voor het aantal

bestuursvormen in te perken tot twee, te weten het integraal bestuur en de stichting voor openbaar onderwijs. Daarmee krijgt het openbaar onderwijs evenveel bestuurlijke varianten als het bijzonder onderwijs.

Bij de komst van de openbare rechtspersoon en de stichting werd de bestuurscommissie gezien als een tussenvariant, die de mogelijkheid bood te 'wennen' aan een meer verzelfstandigd bestuur. Inmiddels is er zoveel ervaring opgedaan met het verzelfstandigingsproces dat een wenperiode overbodig is geworden.

De WGR was tot 1995 de enige mogelijkheid om een openbaar schoolbestuur bovengemeentelijk vorm te geven. De openbare rechtspersoon en de stichting voor openbaar onderwijs kunnen beide bovengemeentelijk opereren. De WGR is daarmee overbodig geworden. Daarenboven laat de praktijk zien dat de wethouders van onderwijs van de desbetreffende gemeenten veelal de bestuurders van de WGR zijn. De zogeheten 'dubbele pet' blijft daarmee bestaan. Op zich is dit niet vreemd omdat de WGR van ruim vóór de decentralisatie van de onderwijsbegeleiding, de onderwijshuisvesting en het achterstandenbeleid dateert. In die tijd knelde de dubbele pet nog geenszins.

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 je in het publiek recht en niet in het privaatsrecht – 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.

Almere, mei 2011

R. Limper, adviseur Vereniging Openbaar Onderwijs