

Standpunt

Vereniging geen geschikte bestuursvorm voor het openbaar onderwijs

Prof. Mentink heeft de vereniging als mogelijke bestuursvorm voor het openbaar onderwijs voorgesteld. Zijn belangrijkste motief hiervoor is dat leerkrachten en ouders via de verenigingsdemocratie zeggenschap kunnen uitoefenen en daarmee het democratisch gehalte van de openbare school wordt vergroot.

De Vereniging Openbaar Onderwijs voelt niets voor de vereniging als bestuursvorm voor het openbaar onderwijs en heeft daar een aantal redenen voor.

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. Een ledenvergadering waar meer dan 10% van de leden aanwezig is, vormt een uitzondering op de regel dat 5% al een mooie opkomst heet.

Anno 2009 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 van de Vereniging Openbaar Onderwijs gebleken dat meer ouders actief zijn op school dan ruim tien jaar geleden, maar dat 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 zadelt 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.

Grondwettelijke positie

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 wellicht worden weerlegd, in de praktijk ontstaat er een spanningsveld tussen de vereniging en zijn leden enerzijds en de lokale overheid anderzijds.

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 kleine(re) scholen met hun eigen karakteristieken.

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 'kleur' 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.

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, 29 september 2009