

*Professionele
organisatie*

72

Verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs

*Een onderzoek naar de motieven en doelen van de verzelfstandiging
en de intensiteit van het toezicht in de praktijk*

drs. Rob Pranger

drs. Jorine de Muijnck

drs. Ramona van der Linden

drs. Mathilde Berkvens

m.m.v.

dr. Eric Verbiest (Fontys Hogescholen)

drs. Lonneke Nieuwland

Verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs

*Een onderzoek naar de motieven en doelen van de verzelfstandiging
en de intensiteit van het toezicht in de praktijk*

drs. Rob Pranger

drs. Jorine de Muijnck

drs. Ramona van der Linden

drs. Mathilde Berkvens

m.m.v.

dr. Eric Verbiest (Fontys Hogescholen)

drs. Lonneke Nieuwland

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Pranger, R., Muijnck, J.A. de, Linden, R.J.E.M. van der, Berkvens, M.

Verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs. Een onderzoek naar motieven en doelen van de verzelfstandiging en de intensiteit van het toezicht in de praktijk.

R. Pranger, J.A. De Muijnck, R.J.E.M. Van der Linden & M. Berkvens 2008, Tilburg: IVA beleidsonderzoek en advies.

ISBN 978-90-6835-448-5

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:

IVA beleidsonderzoek en advies

Postbus 90153

5000 LE Tilburg

Telefoon: 013-466 8466

www.iva.nl

Copyright © IVA beleidsonderzoek en advies, 2008

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

Voorwoord	5
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Onderzoeksvragen	7
1.3 Methode van onderzoek	8
1.4 Leeswijzer	9
2 Motieven voor en resultaten van de verzelfstandiging	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Motieven voor verzelfstandiging	11
2.3 Realisatie van motieven	14
2.4 Het proces van verzelfstandiging	17
3 Gemeentelijk toezicht	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Vragenlijstonderzoek	21
3.3 Casestudyonderzoek	22
4 Samenvatting en conclusies	25
4.1 Motieven voor verzelfstandiging en realisatie daarvan	25
4.2 Het proces van verzelfstandiging	26
4.3 Gemeentelijk toezicht	27
Bijlage 1Tabellenboek	29
Bijlage 2Vragenlijst schoolbesturen en gemeente	39

Voorwoord

Voor u ligt het rapport ‘Verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs’. Het rapport bevat de resultaten van een door IVA beleidsonderzoek en advies uitgevoerd onderzoek naar motieven voor de verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs, de intensiteit van het gemeentelijk toezicht op verzelfstandigde schoolbesturen en de wijze waarop dat toezicht wordt uitgeoefend. Het onderzoek omvatte een vragenlijstonderzoek onder gemeenten en schoolbesturen en vier verdiepende casestudies. Het onderzoek is gefinancierd uit het budget dat het ministerie van OCW jaarlijks aan het LPC beschikbaar stelt voor de financiering van het Kortlopend Onderwijsonderzoek op verzoek van het onderwijsveld. Het verzoek voor het onderzoek is ingediend door VOS/ABB, de werkgeversvereniging voor bestuur en management in het openbaar en algemeen toegankelijk primair en voortgezet onderwijs.

Wij danken hierbij alle gemeenten en schoolbesturen die in het kader van het onderzoek een vragenlijst hebben willen invullen. Bijzondere dank zijn wij verschuldigd aan de personen die in het kader van het casestudyonderzoek zijn geïnterviewd.

Rob Pranger

Jorine de Muijnck

Ramona van der Linden

Mathilde Berkvens

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het ledenbestand van VOS/ABB laat zien dat de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs zich in zowel het primair als het voortgezet onderwijs heeft doorgezet. Naast de integrale bestuursvorm, waarbij het college van B&W het bevoegd gezag is (tenzij de gemeenteraad anders bepaalt), kent het openbaar onderwijs de laatste jaren andere bestuursvormen voor openbaar onderwijs (www.vosabb.nl). Daarbij is gebruik gemaakt van de mogelijkheid het openbaar onderwijs los te maken van de gemeente als schoolbestuur. De meest voorkomende (verzelfstandigde) bestuursvorm, in zowel primair als voortgezet onderwijs, is de stichting openbaar onderwijs.

1.2 Onderzoeksvragen

VOS/ABB beschikt over een schat aan informatie over verzelfstandiging van het openbaar onderwijs. De informatie is vooral kwantitatief van aard; kwalitatieve informatie ontbreekt grotendeels. In dit kader wil VOS/ABB inzicht in de mate waarin de verzelfstandiging succesvol is. Daar de rol van de gemeente bij verzelfstandiging verandert in die van toezichthouder, wil VOS/ABB ook weten met welke doelstelling en intensiteit en hoe het gemeentelijk toezicht op de verzelfstandigde openbare schoolbesturen wordt uitgeoefend. Omdat de vragen inhoudelijk en qua doelgroep raakvlakken hebben, is besloten ze in de opzet van dit onderzoek te verbinden. In overleg met VOS/ABB is besloten het onderzoek te beperken tot het primair onderwijs. De vragen van VOS/ABB zijn vertaald tot de volgende onderzoeksvragen:

-
- 1) Wat waren de motieven om het openbaar primair onderwijs te verzelfstandigen?
 - 2) Worden de motieven voor verzelfstandiging in de praktijk gerealiseerd?
 - 3) Met welke doelstelling en intensiteit wordt het gemeentelijk toezicht op de verzelfstandigde openbare schoolbesturen uitgeoefend?
 - 4) Hoe wordt het gemeentelijk toezicht uitgeoefend?
-

1.3 Methode van onderzoek

Om antwoord te geven op deze vragen is de volgende onderzoeksopzet gevolgd:

- Vragenlijstonderzoek bij gemeenten en schoolbesturen.
- Casestudyonderzoek bij gemeenten en schoolbesturen.

1.3.1 Vragenlijstonderzoek

Om zicht te krijgen op de motieven voor en het succes van de verzelfstandiging, alsmede op de doelstelling, de intensiteit en de invulling van het gemeentelijk toezicht op verzelfstandigde openbare schoolbesturen is een vragenlijstonderzoek uitgevoerd. Door middel van een korte schriftelijke vragenlijst (zie bijlage 2) is bij de betrokken gemeenten en schoolbesturen het volgende geïnventariseerd:

-
- Wie heeft het initiatief tot de verzelfstandiging genomen?
 - Wat was het motief (waren de motieven) voor de verzelfstandiging?
 - Wordt het motief (worden de motieven) voor de verzelfstandiging gerealiseerd?
 - Welke partijen zijn bij het verzelfstandigingsproces betrokken geweest?
 - Voor welke bestuursvorm is gekozen? Wat was de reden voor deze keuze?
 - Welke rol vervult de gemeente in de huidige situatie?
 - Hoe wordt invulling gegeven aan het gemeentelijk toezicht?
-

Voor dit onderdeel van het onderzoek is gebruik gemaakt van een bij VOS/ABB aanwezig bestand met een overzicht van honderdvijftig verzelfstandigde openbare schoolbesturen in het primair onderwijs. De vragenlijst is met een begeleidende brief van VOS/ABB naar 111 schoolbesturen en 274 gemeenten gestuurd¹. De gemeenten en schoolbesturen hebben drie weken de tijd gekregen de vragenlijst in te vullen en terug te sturen. Tussentijds is een reminder gestuurd. Uiteindelijk hebben 82 schoolbesturen en 132 gemeenten de vragenlijst ingevuld en teruggestuurd. Dit betekent een netto respons van respectievelijk 74% en 48%². De totale netto respons is 56%.

¹ Het kan voorkomen dat er meerdere schoolbesturen onder één gemeente vallen. In dat geval is aan de verantwoordelijke bij de gemeente (wethouder onderwijs) gevraagd de vragenlijst voor één schoolbestuur in te vullen.

² De netto respons van vragenlijstonderzoeken ligt bij het IVA veelal tussen 40% en 50%. De netto respons van gemeenten is naar deze maatstaf gemeten conform de verwachtingen. De netto respons van schoolbesturen is hoog te noemen.

1.3.2 Casestudyonderzoek

Na het vragenlijstonderzoek is door middel van een beperkt casestudyonderzoek dieper ingegaan op de achtergronden van de verzelfstandiging, de mate waarin volgens betrokkenen aan de verwachtingen van de verzelfstandiging is voldaan en de wijze waarop en de intensiteit waarmee het gemeentelijk toezicht op de verzelfstandigde openbare schoolbesturen wordt uitgeoefend. Er zijn vier casestudies uitgevoerd³, elk bestaande uit drie gesprekken: een gesprek met een vertegenwoordiger van het schoolbestuur, een gesprek met het bovenschools management/de algemeen directeur en een gesprek met een vertegenwoordiger van de gemeente. Voorafgaand aan de gesprekken zijn bij de betrokken schoolorganisatie en gemeente documenten opgevraagd die inzicht geven in de achtergronden van de verzelfstandiging.

In het kader van het onderzoek kon slechts een beperkt aantal casestudies worden uitgevoerd. Het aantal casestudies is te beperkt om aan het casestudyonderzoek generaliserende uitspraken te ontleen over de onderwerpen die erin aan de orde zijn gekomen. Het casestudyonderzoek is dan ook uitdrukkelijk bedoeld om de resultaten van het vragenlijstonderzoek van enige diepgang en nadere ‘inkleuring’ te voorzien.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staan de eerste twee onderzoeksvragen centraal (*wat waren de motieven om het openbaar primair onderwijs te verzelfstandigen en worden die in de praktijk gerealiseerd?*). In hoofdstuk 3 komen de andere twee onderzoeksvragen aan bod (*met welke doelstelling en intensiteit en op welke wijze wordt het gemeentelijk toezicht op de verzelfstandigde openbare schoolbesturen uitgeoefend?*). In beide hoofdstukken worden eerst de belangrijkste resultaten van het vragenlijstonderzoek gepresenteerd, gevolgd door de belangrijkste resultaten van het casestudyonderzoek. In hoofdstuk 4 presenteren wij de conclusies van het onderzoek.

Aan het rapport zijn twee bijlagen toegevoegd. In bijlage 1 worden de resultaten van het vragenlijstonderzoek volledig weergegeven. In de tabellen van bijlage 1 worden vaak antwoordpercentages gegeven voor de gehele respondentgroep en voor gemeenten en schoolbesturen afzonderlijk. Bijlage 2 bevat de vragenlijst die aan schoolbesturen en gemeenten is gestuurd in het kader van het vragenlijstonderzoek.

³ Op basis van het vragenlijstonderzoek zijn voor het casestudyonderzoek cases geselecteerd waarbij de antwoorden van schoolbesturen en gemeenten op een aantal vragen uit het vragenlijstonderzoek uiteenliepen.

2 Motieven voor en resultaten van de verzelfstandiging

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden we onderzoeksvragen 1 (*motieven verzelfstandiging*) en 2 (*realisatie van motieven*). Ook gaan we in op het proces van de verzelfstandiging. In elke paragraaf presenteren we eerst de resultaten van het vragenlijstonderzoek (zie voor details bijlage 1) en daarna de resultaten van het casestudyonderzoek.

2.2 Motieven voor verzelfstandiging

2.2.1 Vragenlijstonderzoek

Bij de verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs kan voor verschillende bestuursvormen worden gekozen (openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen, openbare rechtspersoon, stichting openbaar onderwijs, stichting samenwerkingsbestuur⁴). De stichting openbaar onderwijs blijkt veruit de meest gekozen bestuursvorm; in ruim 90% van de gevallen is daarvoor gekozen.

Er kunnen verschillende motieven aan de keuze voor de verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs ten grondslag liggen. Meest genoemde motieven zijn:

⁴ In deze opsomming is de bestuurscommissie weggelaten, omdat het hier geen zelfstandige rechtspersoon betreft.

Tabel 1: Motieven voor verzelfstandiging openbaar primair onderwijs

Motief	Gemeente	Schoolbestuur
Tegengaan van belangenverstremgeling door gemeente als lokaal bestuurder en als schoolbestuurder	92%	94%
Optimaliseren van een professionele bestuurlijke organisatie van het openbaar primair onderwijs	86%	93%
Mogelijk maken van bestuurlijke schaalvergroting (over gemeentegrenzen heen)	86%	67%
Vermogensrechtelijke verzelfstandiging ten behoeve van eigen financieel beleid door openbaar onderwijs	77%	87%
Reduceren politieke invloed op openbaar onderwijs	52%	72%

De vraag naar het belangrijkste motief voor de verzelfstandiging (waarbij slechts één antwoord gegeven kon worden) levert de volgende top 3 op (andere motieven zijn door 7% of minder van de respondenten als belangrijkste motief genoemd):

Tabel 2: Belangrijkste motieven voor verzelfstandiging

Motief	Gemeente	Schoolbestuur
Tegengaan belangenverstremgeling	40	38
Bestuurlijke schaalvergroting	31	24
Professionele bestuurlijke organisatie	22	24

2.2.2 Casestudyonderzoek

Ook uit het casestudyonderzoek komt de ‘dubbele petten problematiek’ als belangrijkste motief voor de verzelfstandiging naar voren. Dit motief kent twee aspecten (geredeneerd vanuit de situatie waarin de gemeente nog schoolbestuurder was):

- De gemeente wordt geacht de belangen van het hele onderwijs, openbaar en bijzonder, te dienen. Tegelijkertijd is de gemeente bestuurder van het openbaar onderwijs. Dat kan een onwenselijke (schijn van) belangenverstremgeling met zich meebrengen. Deze schijn van belangenverstremgeling kan twee kanten uitgaan. De wethouder onderwijs kan van andere onderwijsbesturen het verwijt krijgen dat het openbaar onderwijs wordt voorgetrokken, maar het omgekeerde is ook mogelijk. Om elke schijn van belangenverstremgeling te vermijden, kan een wethouder geneigd zijn het openbaar onderwijs minder goed te bedelen dan het bijzonder onderwijs. De behoefte om elke schijn van belangenverstremgeling

tussen de taak als lokaal bestuurder en als schoolbestuurder te vermijden en de daarmee samenhangende wens om het bijzonder onderwijs gelijk te behandelen als het openbaar onderwijs vormen belangrijke motieven tot verzelfstandiging.

- Een andere kant van de dubbele petten problematiek hangt samen met het feit dat het gemeentebestuur naast het besturen van het openbaar onderwijs nog vele andere taken heeft. De belangen van het openbaar onderwijs zijn daarmee onderdeel van het politieke afwegingsproces. Dat heeft de vraag opgeroepen of de belangen van het openbaar onderwijs in een dergelijke context optimaal kunnen worden behartigd. Een belangrijk motief om tot verzelfstandiging over te gaan was in dat kader de gedachte dat die belangen optimaler behartigd kunnen worden door een verzelfstandigd schoolbestuur dat in principe met slechts één belang – dat van het openbaar onderwijs – rekening hoeft te houden. Een verzelfstandigd bestuur van het openbaar onderwijs is dan een gelijkwaardig partner in het overleg tussen gemeente, (bijzonder en openbaar) onderwijs en andere betrokkenen in politieke afwegingsprocessen.

In dat kader is opgemerkt dat het niet ongewoon is dat naar het openbaar onderwijs gekeken wordt als het gaat om het oplossen van maatschappelijke problemen, met het argument dat 'de financiële slagkracht van het openbaar onderwijs nu eenmaal groter is met de gemeenterekening achter zich'. Een ook in financieel opzicht zelfstandig bestuur van het openbaar onderwijs zal ook in dat licht als gelijkwaardiger partner behandeld worden dan een integraal bestuur.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat bij sommige cases negatieve ervaringen met de dubbele petten problematiek aanleiding waren tot de verzelfstandiging. In andere cases was niet of nauwelijks sprake van zulke negatieve ervaringen, maar werd toch de behoefte gevoeld om ter voorkoming van elke schijn van belangenverstrengeling tot verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs over te gaan. Ook dient opgemerkt te worden dat de meeste respondenten uit het casestudyonderzoek aangegeven hebben dat er naast de dubbele petten problematiek ook andere motieven een rol hebben gespeeld (behoefte aan professionalisering van de bestuurlijke organisatie; behoefte om meer partijen in het bestuurlijk proces te betrekken; meegaan in de trend in het openbaar bestuur om uitvoerende diensten op afstand te zetten). Over die andere motieven is echter opgemerkt dat die in (veel) mindere mate van belang zijn geweest bij de beslissing tot verzelfstandiging van het openbaar onderwijs.

Wat ‘optimaliseren professionele bestuurlijke organisatie’ betreft is in bijna alle interviews opgemerkt dat dit niet zozeer een motief is geweest voor verzelfstandiging, als wel een noodzaak die is ontstaan naar aanleiding ervan. Verzelfstandiging gaat vaak gepaard met een afslanking van het gemeentelijk ambtelijk apparaat dat zich voor de verzelfstandiging bezighield met de ondersteuning van het bestuur van het openbaar primair onderwijs. Een verzelfstandigd schoolbestuur dient die besturing en beleidsondersteuning zelf te regelen. In die zin brengt verzelfstandiging de noodzaak van het ontwikkelen van een professionele bestuurlijke organisatie met zich mee en niet vice versa. Eén respondent merkte op dat de behoefte aan een professioneler bestuurlijke organisatie een motief voor de verzelfstandiging is geweest. Dat had zijns inziens te maken met het feit dat toen de gemeente nog schoolbestuurder was, er op het gemeentehuis te weinig onderwijsexpertise was om alle taken die bij het besturen van het openbaar primair onderwijs horen (goed) uit te kunnen voeren.

2.3 Realisatie van motieven

2.3.1 Vragenlijstonderzoek

Over een aantal motieven dat aan de verzelfstandiging ten grondslag heeft gelegen, zijn de respondenten van mening dat die motieven volledig of grotendeels zijn gerealiseerd (scores op ‘volledig’ en ‘grotendeels’ samen meer dan 80%): tegengaan belangenverstrengeling, reduceren politieke invloed, realisatie professionele bestuurlijke organisatie en mogelijk maken bestuurlijke schaalvergroting. De drie motieven die als het belangrijkste zijn aangemerkt (zie tabel 2), behoren dus alle drie tot de motieven waarvan men vindt dat die volledig of grotendeels gerealiseerd zijn.

Bij de andere motieven scoren ‘bestuurlijke participatie’ (= meer mogelijkheid om direct en indirect betrokkenen als ouders, personeel, inwoners en maatschappelijke organisaties invloed te laten uitoefenen op het bestuur van de school) en ‘samenwerking met het bijzonder onderwijs’ het laagst. Van beide vindt 33% van de respondenten dat die doelstellingen slechts deels gerealiseerd zijn. Ten aanzien van ‘vermogensrechtelijke verzelfstandiging’ (= meer mogelijkheid om als schoolbestuur een eigen financieel beleid en beheer te voeren dat geheel gericht is op de belangen van het openbaar onderwijs) en ‘kostenreductie’ meent 20%, respectievelijk 22% van de respondenten dat die doelstellingen slechts deels gerealiseerd zijn.

Het oordeel van schoolbesturen en gemeenten over het realiseren van de aan de verzelfstandiging ten grondslag liggende motieven komt ten aanzien van de meeste van

die motieven behoorlijk overeen. Alleen bij ‘bestuurlijke participatie’ zien we dat de schoolbesturen wat positiever over de realisatie daarvan oordelen dan gemeenten.

2.3.2 Casestudyonderzoek

Zonder uitzondering zijn alle respondenten uit het casestudyonderzoek enthousiast over de verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs en worden aan de verzelfstandiging bijna zonder uitzondering louter voordelen toegeschreven, zowel vanuit de invalshoek van het openbaar primair onderwijs als die van de gemeente.

Vooraf wat betreft de belangenbehartiging van het openbaar onderwijs menen de respondenten dat de verzelfstandiging positief heeft uitgewerkt. Nu het openbaar onderwijs zelfstandig is, kan het zich beter profileren ten opzichte van het bijzonder onderwijs en kan het zijn belangen tegenover gemeente en bijzonder onderwijs beter behartigen. In het overleg tussen gemeente, bijzonder onderwijs en openbaar onderwijs is de laatste een volwassen onderhandelingspartner geworden (en hoeft de gemeente niet langer te vrezen voor het verwijt van belangenverstrengeling).

Zoals betoogd, heeft de verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs de noodzaak tot professionalisering van de bestuurlijke organisatie van de verzelfstandigde besturen, alsmede van de ondersteunende staf met zich meegebracht. Uit het casestudyonderzoek blijkt dat deze noodzaak in het veld breed is erkend en dat er de afgelopen jaren veel tijd en energie gestoken is in die professionalisering⁵. Ook is duidelijk geworden dat betrokkenen van mening zijn dat een behoorlijke slag in die professionalisering gemaakt is, maar dat het proces nog bezig is en de discussie over de meest effectieve en efficiënte organisatie van ‘het bovenscholse’ nog gaande.

Deze professionalisering strekt zich natuurlijk ook uit op het terrein van het financieel beheer van het openbaar primair onderwijs. De vermogensrechtelijke verzelfstandiging heeft de verantwoordelijkheid voor dat beheer bij de verzelfstandigde schoolbesturen gelegd. Volgens een aantal respondenten heeft het onderwijs aan die financiële zelfstandigheid moeten wennen: *“waar vroeger de gedachte nog wel eens was ‘dat regelt de gemeente wel’, is langzamerhand het besef doorgedrongen dat er een einde aan de financiën zit. Als een school nu een tekort heeft, valt er bij de gemeente niks meer te halen, maar moeten we dat zelf zien op te lossen”*. De financiële verantwoordelijkheid heeft in het openbaar primair onderwijs een stevige impuls aan het bedrijfsmatig denken gegeven. Dat is volgens de respondenten nu goed op orde.

⁵ Hierbij merken we op dat ook andere ontwikkelingen in het onderwijs de noodzaak van professionalisering en bedrijfsmatiger werken met zich mee hebben gebracht. Daarbij valt onder andere te denken aan de invoering van de lumpsum financiering in het onderwijs.

In de perceptie van een aantal respondenten is er na de verzelfstandiging de facto minder geld voor het openbaar primair onderwijs beschikbaar (“vroeger kon de gemeente binnen de gemeenterekening extra geld naar het onderwijs ‘schuiven’; dat is nu niet meer mogelijk; we moeten het nu doen met het geld dat we hebben”). In dat kader is opgemerkt dat er nu – in vergelijking met de tijd dat het financieel beheer van het openbaar primair onderwijs op het bordje van de gemeente lag – veel bedrijfsmatiger wordt gewerkt. Daardoor “kun je het geld dat je hebt veel gericht inzetten, waardoor je per saldo misschien zelfs meer geld dan vroeger hebt”.

Ook in de relatie tussen schooldirecteuren en bestuur van het openbaar primair onderwijs zien de respondenten van het casestudyonderzoek voordelen van de verzelfstandiging. Dat heeft overigens uiteenlopende redenen. In de ene gemeente hangt dat voordeel samen met het oordeel dat het voor de verzelfstandiging onhelder was wie de directeuren waarvoor bij de gemeente moesten aanspreken, terwijl dat bij het verzelfstandigde bestuur (en de bestuursmanager/algemeen directeur) nu veel transparanter is. In een andere gemeente was voor de verzelfstandiging sprake van een strakke aansturing van de directeuren door de gemeente, waardoor het voor hen lastig was slagvaardig op te treden of eigen beleid te voeren. Na de komst van het verzelfstandigd bestuur is de speelruimte voor de directeuren aanzienlijk vergroot.

Een aandachtspunt dat door een aantal respondenten (zowel vanuit de gemeenten als vanuit de schoolbesturen) naar voren is gebracht, is dat de gemeente na de verzelfstandiging ervoor moet waken de basisscholen als haar ‘oren en ogen in wijken en buurten’ niet te verliezen. Die functie van basisscholen hoeft na de verzelfstandiging niet verloren te gaan, maar vergt wel dat de gemeente zich voldoende op de hoogte kan houden, c.q. gehouden wordt van de signalen die basisscholen opvangen over (potentiële) problemen in wijken en buurten. Uit de interviews maken we op dat deze informatiestroom vanuit scholen naar de gemeente geen automatisme is, maar dat scholen en gemeenten bewust moeten investeren in het op gang blijven ervan.

Meerdere respondenten hebben opgemerkt dat gemeenten met de verzelfstandiging minder mogelijkheden hebben om hun lokale onderwijsbeleid in en via de openbare scholen ten uitvoer te brengen, wat ten tijde van het integraal bestuur veel beter mogelijk was. In dat kader is opgemerkt dat gemeenten het openbaar primair onderwijs door de bank genomen “met rust laten”, weinig inhoudelijke kaders meegeven en veel beleidsruimte laten. De respondenten (van zowel gemeenten als schoolbesturen) onderkennen dat (beleidsmatige) terughoudendheid past bij de toezichhoudende rol van de gemeente en dat de gemeente weinig directe sturingsmogelijkheden heeft. Er is echter bij beide partijen ook het besef dat de gemeente medeverantwoordelijk blijft voor de instandhouding van kwalitatief goed openbaar primair onderwijs. Deze

spagaat weerspiegelt zich in uitspraken als “hoe garandeert het openbaar onderwijs dat het een afspiegeling van de maatschappij blijft en dat het betrokken blijft bij de problemen die in de wijken spelen?” (uit de mond van een algemeen directeur van een onderwijsorganisatie) en “de gemeente zou misschien wat meer mogelijkheden willen hebben tot beïnvloeding, bijvoorbeeld om scholen mee te krijgen bij het achterstandsbeleid en bij specifieke probleemsituaties” (uit de mond van een gemeente-ambtenaar). Betrokkenen wijzen erop dat – daar gemeenten beperkte directe sturingsmiddelen hebben tot beïnvloeding – het voor gemeenten van groot belang is een goede communicatie- en overlegstructuur met het verzelfstandigde openbaar primair onderwijs te ontwikkelen en te investeren in wederzijds vertrouwen⁶.

Een derde aandachtspunt dat naar voren is gebracht, heeft betrekking op het feit dat de verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs gepaard is gegaan met een gehele of gedeeltelijke afstoting van ambtenaren met onderwijsexpertise bij gemeenten. Volgens de respondenten bemoeilijkt dat de beleidsmatige samenwerking met gemeenten, omdat er binnen de gemeente geen of te weinig ‘counterparts’ zijn (overgebleven) waarmee inhoudelijk goed zaken valt te doen. In de ogen van de respondenten uit het onderwijsveld draagt dat ertoe bij dat het onderwijs bij belangrijke initiatieven (zoals de lokale educatieve agenda) de kar moet trekken. Hoewel dat soms als prettig en goed wordt ervaren, wordt ook onderkend dat de gemeente een onmisbare partner is om die initiatieven uit te voeren en tot een goed einde te brengen. Samenwerken met een partner die niet of in onvoldoende mate over de daartoe benodigde expertise beschikt, is echter lastig.

2.4 Het proces van verzelfstandiging

2.4.1 Vragenlijstonderzoek

Bij de in het vragenlijstonderzoek betrokken gemeenten voltrok de eerste verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs zich in 1996. In de jaren daarna volgden een beperkt aantal gemeenten. Vanaf 2004 zien we een sterke toename van het aantal verzelfstandigingen (dat wil zeggen, van het aantal afrondingen van ver-

⁶ De noodzaak tot goede communicatie is niet beperkt tot het openbaar onderwijs. In het kader van hun verantwoordelijkheid voor bepaalde aspecten van het gehele onderwijs (openbaar en bijzonder) moeten gemeenten immers ook communiceren en overleggen met het bijzonder onderwijs. Daar zijn gemeenten echter nooit bestuurder van geweest en zijn ze geen toezichthouder van. Waar het om gaat, is dat gemeenten en openbare schoolbesturen (gegeven de nieuwe verhoudingen) een *nieuwe/andere* communicatiestijl met elkaar moeten ontwikkelen.

zelfstandigingsprocessen; de formele verzelfstandiging vormt immers het sluitstuk van een soms een aantal jaren durend verzelfstandigingsproces). Hierbij merken we op dat niet in alle gevallen waarnaar de eerste tabel uit bijlage 1 verwijst meteen sprake was van een overgang naar de stichtingbestuursvorm. In een aantal gevallen is de verzelfstandiging in twee stappen gegaan, waarbij eerst een bestuurscommissie is gevormd en pas later is overgegaan tot de vorming van een zelfstandige stichting.

In meer dan de helft van de gevallen is het initiatief tot de verzelfstandiging door de gemeente genomen, terwijl in ruim een kwart van de gevallen sprake is geweest van een initiatief dat door meerdere partijen is genomen. Bij het verzelfstandigingsproces zijn verschillende partijen betrokken geweest. In bijna alle gevallen zijn het college van B&W, de gemeenteraad, ambtenaren, directies van scholen en (G)MR'en betrokken geweest. Onderwijsondersteunend personeel en ouders waren in 17%, respectievelijk 28% betrokken bij het verzelfstandigingsproces. Wat opvalt, is dat volgens ruim 50% van de gemeenten het onderwijzend personeel daarbij betrokken is geweest, terwijl 28% van de schoolbesturen aangeeft dat dat het geval was.

In 80% van de gevallen is gebruik gemaakt van de bruidsschatregeling. Hierbij is vaak een vergoeding van meerdere malen de abb-norm vastgesteld. Bij tweederde van de gevallen is sprake van een vergoeding van meer dan vijf keer die norm. Naast de bruidsschatregeling zijn er bij een kwart van de gevallen uit het vragenlijstonderzoek door de gemeente nog extra financiële middelen ter beschikking gesteld.

2.4.2 Casestudyonderzoek

Ten aanzien van het verzelfstandigingsproces komt het beeld naar voren dat dat geen eenvoudig proces is. In de interviews wordt veelvuldig gewag gemaakt van 'gedoe' rond financiën. Dat heeft betrekking op het door de gemeente zorgdragen voor 'afrekening' van de gelden die zij als bevoegd gezag van de openbare scholen van het ministerie ontving. Alle respondenten merken op dat deze afrekening veel tijd en moeite heeft gekost, vooral vanwege intransparantie in de gemeentelijke administratie tussen de geldstromen voor het gemeentelijk onderwijsbeleid en de middelen die de gemeente als bevoegd gezag van de openbare scholen ontvangen had, alsmede onduidelijkheid over de financiële reserves die voor het onderwijs zijn opgebouwd.

In het besef dat de schoolbesturen na de verzelfstandiging zelf verantwoordelijk zijn voor het financieel beheer van het openbaar primair onderwijs, willen zij duidelijkheid over de financiën, hun vermogenspositie en financiële risico's, niet in het minst

omdat op basis daarvan de hoogte van de bruidsschat wordt bepaald. Over die vermogenspositie, financiële risico's en de hoogte van de bruidsschat (en eventuele extra financiële middelen voor het openbaar primair onderwijs) is veel gesteggel geweest (de kwalificaties die daaraan gegeven zijn, variëren van *'zakelijke meningsverschillen'* en *'gedoe'* tot *'geruzie'* en *'conflicten'*). Daardoor is sprake geweest van een relatief lange aanloop naar de verzelfstandiging. Eén respondent merkt op dat het in zijn gemeente een goede zet is geweest om de berekeningen rond de financiële risico's en de bruidsschat door een onafhankelijk extern bureau uit te laten voeren: *"dat heeft een hoop gedonder om de poen voorkomen"*.

In de interviews zijn meer opmerkingen gemaakt over de aanloop naar de verzelfstandiging en het verdere verzelfstandigingsproces. Deze vatten wij als volgt samen:

- Alle respondenten hebben gewezen op het belang van het creëren van draagvlak voor de verzelfstandiging onder betrokkenen (waarbij met name schooldirecties en leerkrachten en in mindere mate ouders zijn genoemd) door hen vanaf het begin bij het verzelfstandigingsproces te betrekken. Daarbij treden in de praktijk overigens wel verschillen op. Waar in de ene gemeente met name schooldirecties vanaf het begin actief in het proces betrokken worden en leerkrachten en ouders slechts geïnformeerd worden over ontwikkelingen, worden in een andere gemeente ook leerkrachten vanaf het begin actief bij het proces betrokken (vanuit de inschatting dat het onderwijspersoneel niet bepaald zit te wachten op de verzelfstandiging en eventuele veranderingen in het personeelsbeleid daarna).
- Door een aantal respondenten is opgemerkt dat zij het achteraf bezien een goede zet hebben gevonden om niet meteen over te gaan op een stichtingsvorm, maar eerst een tijdje met een bestuurscommissie te werken. Dat heeft het onderwijs volgens deze respondenten de tijd en de ruimte gegeven toe te werken naar de verzelfstandiging, een professioneel ondersteuningsapparaat op te tuigen en een bestuurscultuur te ontwikkelen. Ook andere respondenten wijzen erop dat het zo snel mogelijk optuigen van een professioneel ondersteuningsapparaat (inclusief aanstelling van een goede algemeen directeur) en het ontwikkelen van een professionele bestuurscultuur bij de verzelfstandigde schoolbesturen kritieke factoren zijn in het verzelfstandigingsproces. Eén respondent voegde daaraan toe dat het zo snel mogelijk inrichten van een professioneel ondersteuningsapparaat ook anderszins nuttig is: *"schooldirecteuren zien bij de overgang naar verzelfstandiging allerlei leeuwen en beren op de weg. Het is dan zaak dat de stichting zo snel mogelijk goed is opgetuigd. Dat geeft rust en vertrouwen"*.

- Een aantal respondenten benadrukt de noodzaak tot transparantie over de wijze waarop het stichtingsbestuur van het verzelfstandigde openbaar onderwijs wordt samengesteld en pleit voor een open en transparante procedure met actieve betrokkenheid van onder andere GMR. *“Vriendjespolitiek en politieke bemoeienis bij de benoeming van bestuursleden moet je te allen tijde zien te voorkomen”*.

3 Gemeentelijk toezicht

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we onderzoeksvragen 3 (*doelstelling en intensiteit van gemeentelijk toezicht*) en 4 (*wijze van uitoefenen gemeentelijk toezicht*). In § 3.2 presenteren we de resultaten van het vragenlijstonderzoek (voor details: bijlage 1). In § 3.3 presenteren we de resultaten van het casestudyonderzoek.

3.2 Vragenlijstonderzoek

Volgens ruim de helft van de respondenten is de gemeenteraad belast met het gemeentelijk toezicht op het verzelfstandigd schoolbestuur. Het College van Burgemeester en Wethouders is in ruim 10% van de gemeenten uit het vragenlijstonderzoek belast met dat toezicht. In het overgrote deel van die gemeenten (ruim 93%) beperkt de gemeente zich bij het uitoefenen van dat toezicht tot haar wettelijke toezichthoudende taken. In een beperkt aantal gevallen vervult de gemeente naast die wettelijk bepaalde taken nog een aantal aanvullende, bovenwettelijke taken in het kader van het toezicht op het verzelfstandigd schoolbestuur⁷. Die bovenwettelijke taken zijn in ruim 70% van de gevallen geformaliseerd in een verordening/de statuten van de gekozen bestuursvorm van het openbaar primair onderwijs.

Ongeveer 20% van de in het vragenlijstonderzoek betrokken gemeenten en schoolbesturen typeert het gemeentelijk toezicht als redelijk intensief. Driekwart van de gemeenten en schoolbesturen typeert het toezicht als (helemaal) niet intensief. Daarbij valt op dat schoolbesturen meer dan gemeenten geneigd zijn het gemeentelijk toezicht als helemaal niet intensief te karakteriseren. In circa 90% van de gevallen

⁷ Het gaat daarbij bijvoorbeeld om goedkeuring van de meerjaren- en/of investeringsbegroting van schoolbesturen. Wat betreft het instrumentarium dat door gemeenten in het kader van de uitoefening van het toezicht gehanteerd wordt, zijn in het vragenlijst- en het casestudyonderzoek – naast informatievergaring rond en goedkeuring van jaarrekening en begroting en overleg tussen gemeente en schoolbesturen – zaken genoemd als het afleggen van werkbezoeken aan scholen, monitoring en overleg tussen ambtenaren en medewerkers van schoolbesturen.

vindt in het kader van het gemeentelijk toezicht overleg plaats tussen gemeente en schoolbestuur. In ruim 50% vindt dat overleg twee maal per jaar plaats. In 17% vindt dat overleg één maal per jaar plaats. In bijna 20% van de gevallen vindt meer dan twee maal per jaar overleg plaats tussen gemeente en schoolbestuur.

In hun beoordeling van de wijze waarop het gemeentelijk toezicht wordt uitgeoefend lopen de meningen uiteen. Waar slechts 5% van de gemeenten daarmee (helemaal) niet tevreden is, is ruim 20% van de schoolbesturen (helemaal) niet tevreden met dat toezicht. Ruim 20% van de gemeenten en schoolbesturen zijn niet tevreden, maar ook niet ontevreden. Van de gemeenten geeft ruim 70% aan (helemaal) tevreden te zijn met het toezicht. Van de schoolbesturen uit het vragenlijstonderzoek is 57% (helemaal) tevreden met de wijze waarop gemeenten het toezicht op hen uitvoeren.

Deze uiteenlopende meningen over de wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend weerspiegelen zich in het antwoord op de vraag of de gemeente meer, evenveel of minder toezicht zou moeten uitoefenen. 56% van de schoolbesturen en 80% van de gemeenten wil het toezicht op het huidige niveau handhaven. 41% van de schoolbesturen en 12% van de gemeenten wil minder toezicht. Vergroting van de intensiteit van het toezicht kan bij weinig gemeenten en schoolbesturen op steun rekenen.

3.3 Casestudyonderzoek

Uit het casestudyonderzoek komt naar voren dat het voor gemeenten en verzelfstandigde schoolbesturen vaak een zoektocht is om te komen tot de juiste verhoudingen tussen de gemeente als toezichthouder en de schoolbesturen als verzelfstandigde entiteiten waarop toezicht gehouden wordt. Door vertegenwoordigers van beide partijen is opgemerkt dat net na de verzelfstandiging de (behoefte aan) inhoudelijke bemoeienis met het onderwijs bij de gemeente(raad) nog behoorlijk groot was, mede tot uitdrukking komend in een grote informatiebehoefte aan de kant van de gemeente (*“veel en detaillistisch”*) en het geven van *“ongevraagde beleidsinhoudelijke suggesties, adviezen over het personeelsbeleid en financiële adviezen”* aan schoolbesturen. Het opbouwen van een professionele, bij de nieuwe verhoudingen tussen gemeente en verzelfstandigd openbaar primair onderwijs passende, relatie is volgens veel respondenten van het casestudyonderzoek een proces dat tijd en moeite kost.

Volgens respondenten van beide partijen had dat met een aantal zaken te maken. Het had op de eerste plaats te maken met oprechte bezorgdheid bij de gemeente(raad)

over hoe het verder zou gaan met het openbaar primair onderwijs “*nu we de gemeentelijke verantwoordelijkheid daarvoor hebben weggegeven*”. Deze onzekerheid ging gepaard met een sterke informatiebehoefte en de neiging om schoolbesturen van “*goedbedoelde beleidsmatige en financiële adviezen*” te voorzien. Dat het tijd en moeite kost om tot genoemde professionele relatie te komen, heeft ook te maken met wat een respondent het “*moeizame proces van emotionele onthechting*” noemde: gemeenteambtenaren die jarenlang bij het openbaar primair onderwijs betrokken waren en daarbij ook emotionele betrokkenheid voelden, moesten wennen aan hun nieuwe rol als toezichthouder; “*die emotionele onthechting kost tijd*”.

Dat het tijd en moeite kost om tot een professionele relatie tussen gemeente en verzelfstandigd schoolbestuur te komen, heeft volgens de respondenten tot slot ook te maken met onduidelijkheid en verschil van mening tussen gemeenten en schoolbesturen over wat in de nieuwe verhoudingen toezicht nu precies vermag. In de wet is beschreven waarin het toezicht door gemeenten moet bestaan, maar in praktijk blijkt dat gemeenten uiteenlopende invullingen geven aan bijvoorbeeld vaststelling van de begroting en de jaarrekening. Sommige gemeenten stellen heel detaillistische vragen bij de begroting en de jaarrekening en willen ook een meerjaren- en/of een investeringsbegroting zien. Andere gemeenten zijn veel terughoudender in wat ze in het kader van het toezicht (aan informatie) van schoolbesturen vragen.

Wat in de ogen van respondenten uit het onderwijs bij deze informatieverzorging vanuit het openbaar primair onderwijs aan de gemeente een rol speelt, is dat het openbaar onderwijs zichzelf percipieert als concurrent van het bijzonder onderwijs. De verzelfstandigde schoolbesturen willen die concurrentie op gelijke voet kunnen aangaan. De respondenten wezen erop dat dat lastig wordt bij (al te grote) politieke bemoeienis met het openbaar onderwijs. Datzelfde geldt voor de informatiebehoefte van gemeenten: “*De informatie die wij de gemeente moeten verschaffen, wordt openbaar. Dat zet het openbaar onderwijs in een oneerlijke concurrentiepositie ten opzichte van het bijzonder onderwijs, want hun informatie wordt niet openbaar*”.

Ook wat betreft het wettelijk bepaalde overleg tussen gemeenten en schoolbesturen blijken onduidelijkheden en verschillen van opvatting te bestaan over wat wel en niet besproken moet/hoeft te worden en vragen respondenten uit het onderwijs zich af hoe ver gemeenten mogen of zouden moeten willen gaan in het geven van financiële/beleidsmatige suggesties/adviezen aan schoolbesturen. Ook blijken in de praktijk verschillen te bestaan wat betreft hetgeen tijdens het overleg tussen gemeente en schoolbestuur besproken wordt en wat betreft de frequentie waarmee het overleg

plaatsvindt. Die frequentie van overleg varieert van één tot tien keer per jaar. In circa de helft van de gevallen vindt het overleg twee keer per jaar plaats.

Een respondent plaatste hierbij de kanttekening dat er meer is dan het formele toezicht. In zijn gemeente was het toezicht door de gemeente op het openbaar primair onderwijs in principe beperkt tot het vaststellen van de begroting en de jaarrekening en het twee maal per jaar voeren van overleg met het schoolbestuur. Maar, zo benadrukt de respondent, er vindt zeer regelmatig allerlei overleg plaats tussen (vertegenwoordigers van) het onderwijs en (vertegenwoordigers van) de gemeente. Over huisvestingszaken, de lokale educatieve agenda, et cetera. *“Dat soort overleg staat formeel misschien niet in het teken van het toezicht, maar de gemeente houdt er wel zicht mee op de ontwikkelingen in het openbaar primair onderwijs en kan via dat soort overleggen de vinger aan de pols houden en proberen bij te sturen”*.

Tot slot: in paragraaf 3.2 is gezegd dat 5% van de gemeenten en 20% van de schoolbesturen uit het vragenlijstonderzoek (helemaal) niet tevreden is met het gemeentelijk toezicht, alsmede dat 12% van de gemeenten en 41% van de schoolbesturen minder toezicht wil. Hoewel het casestudyonderzoek zoals gezegd te beperkt is om er generaliserende uitspraken aan te kunnen ontleen, geeft het wel een indicatie voor de verklaring van bovengenoemde verschillen tussen gemeenten en schoolbesturen. Zoals gezegd, is er in sommige gemeenten nog een zoektocht gaande naar de juiste verhoudingen tussen de gemeente als toezichthouder en de schoolbesturen als verzelfstandigde entiteiten waarop toezicht gehouden wordt en is een aantal zaken rond het gemeentelijk toezicht nog niet goed uitgekristalliseerd. We hebben ook gezien dat gemeenten om diverse redenen moeite hebben om het onderwijs ‘los te laten’, terwijl schoolbesturen graag op eigen benen willen staan en hun verantwoordelijkheid als zelfstandig bestuur waar willen maken. Tegen deze achtergrond achten wij het niet verbazingwekkend dat schoolbesturen minder tevreden zijn met de huidige praktijk van het toezicht dan gemeenten en dat het percentage schoolbesturen dat minder toezicht wil groter is dan het percentage gemeenten dat dat wil.

4 Samenvatting en conclusies

4.1 Motieven voor verzelfstandiging en realisatie daarvan

Motieven voor verzelfstandiging

De verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs is sinds het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw op gang gekomen. Vanaf 2004 zien we een sterke toename van het aantal verzelfstandigingen. In ruim 90% van de gevallen wordt gekozen voor de bestuursvorm van de stichting openbaar onderwijs, soms na een overgangperiode met het model van de bestuurscommissie. Aan de verzelfstandiging ligt veelal een aantal motieven ten grondslag. Als belangrijkste motieven gelden het tegengaan van (de schijn van) belangenverstrengeling die samenhangt met een situatie waarin de gemeente schoolbestuurder én lokaal bestuurder is, de mogelijkheden die verzelfstandiging biedt voor schaalvergroting en de noodzaak van professionalisering van de bestuurlijke organisatie van het openbaar onderwijs.

Realisatie motieven

De drie motieven die als belangrijkste aangemerkt zijn, behoren alle drie tot de motieven waarvan betrokkenen vinden dat die volledig of grotendeels gerealiseerd zijn. De in het onderzoek betrokken gemeenten en schoolbesturen zijn dan ook enthousiast over de verzelfstandiging. Met name de ervaring dat het openbaar onderwijs zich nu veel beter kan profileren ten opzichte van het bijzonder onderwijs, als een volwassen onderhandelingspartner wordt gezien en in staat is de belangen van het openbaar onderwijs adequaat te behartigen, dragen bij aan dat positieve oordeel.

Van de motieven die aan verzelfstandiging ten grondslag hebben gelegen, scoren bestuurlijke participatie – meer mogelijkheden om (in)direct betrokkenen als ouders en personeel invloed uit te laten oefenen op het bestuur van de school – en meer mogelijkheden tot samenwerking met het bijzonder onderwijs het laagst. Van beide motieven vindt 33% van de betrokkenen dat die slechts deels gerealiseerd zijn.

De verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs gaat gepaard met de noodzaak tot professionalisering van de bestuurlijke organisatie van de verzelfstandigde schoolbesturen, alsmede met de noodzaak om bedrijfsmatig te gaan werken. Er is de

jaren na de verzelfstandiging veel tijd en moeite gestoken in die bestuurlijke en bedrijfsmatige professionalisering. Op beide fronten is er een behoorlijke slag gemaakt, maar het proces is nog steeds bezig, met name rond de vraag naar de meest effectieve en efficiënte inrichting van de organisatie van ‘het bovenschoolse’.

Aandachtspunten

De verzelfstandiging brengt ook aandachtspunten met zich mee. Gemeenten moeten ervoor waken basisscholen als hun ‘ogen en oren in wijken en buurten’ niet te verliezen. Daarvan is na verzelfstandiging niet noodzakelijkerwijs sprake, maar scholen en gemeenten moeten bewust investeren in het op gang blijven van de informatiestroom vanuit scholen naar gemeenten. Ook hebben gemeenten na de verzelfstandiging minder mogelijkheden om hun onderwijsbeleid in en via de openbare scholen ten uitvoer te brengen. De perceptie van schoolbesturen is dat gemeenten het onderwijs weinig inhoudelijke kaders meegeven en veel beleidsruimte laten. Gemeenten blijven echter wel verantwoordelijk voor de instandhouding van kwalitatief hoogwaardig openbaar primair onderwijs. Met het oog op deze spagaat tussen ‘los (moeten) laten’ en genoemde verantwoordelijkheid is het voor gemeenten van belang een goede communicatie- en overlegstructuur met het verzelfstandigde onderwijs te ontwikkelen en te investeren in wederzijds vertrouwen. Een derde aandachtspunt betreft het feit dat verzelfstandiging vaak gepaard is gegaan met afstoting van ambtenaren met onderwijsexpertise. Dat verzwakt de beleidsontwikkeling binnen de gemeente en bemoeilijkt (beleidsmatige) samenwerking met het onderwijs.

4.2 Het proces van verzelfstandiging

Gesteggel rond bepaling bruidsschat

De aanloop naar en het verdere proces van de verzelfstandiging is geen proces dat zonder horten en stoten verloopt. In veel gemeenten is de aanloop naar de verzelfstandiging met name een langdurig en moeizaam proces geweest, omdat als gevolg van het niet transparant zijn van de geldstromen binnen de gemeente het zicht op de vermogenspositie van en financiële risico’s voor het openbaar onderwijs ontbrak. Dat heeft in veel gemeenten tot veel discussie en gesteggel rond bepaling van de bruidsschat en extra financiële middelen voor het onderwijs geleid. In 80% van de gevallen is gebruik gemaakt van de bruidsschatregeling. Bij een kwart van de gevallen zijn nog extra financiële middelen door de gemeente ter beschikking gesteld.

Creëren van draagvlak

Het creëren van draagvlak voor de verzelfstandiging wordt door alle betrokkenen beschouwd als een noodzakelijke voorwaarde voor het succes van de verzelfstandiging. Bij het verzelfstandigingsproces zijn dan ook veel partijen betrokken: college van B&W, gemeenteraad, ambtenaren, schooldirecties en (G)MR'en. Wat in dat kader opvalt, is dat ouders slechts in 28% van de gevallen actief betrokken zijn geweest in het verzelfstandigingsproces. Ook opvallend is dat gemeenten en schoolbesturen een verschillende perceptie hebben ten aanzien van de vraag of leerkrachten in dat proces betrokken zijn geweest: dat is volgens ruim 50% van de gemeenten het geval geweest, terwijl slechts 28% van de schoolbesturen die mening toegedaan is.

Succesfactoren

Naast het creëren van draagvlak voor de verzelfstandiging zijn ook andere factoren aan te wijzen als kritieke factoren in het verzelfstandigingsproces. De belangrijkste zijn het optuigen van een professioneel ondersteuningsapparaat voor het verzelfstandigde bestuur (inclusief aanstelling van een algemeen directeur) en het ontwikkelen van een professionele bestuurscultuur bij de verzelfstandigde schoolbesturen. In beide gevallen gaat het om zaken die niet van de ene op de andere dag geregeld zijn, maar waarvoor de nodige tijd en ruimte gecreëerd moet worden. Met het oog op het laatste vormt een overgangperiode waarin eerst met een bestuurscommissie gewerkt wordt alvorens tot de stichtingsvorm over te gaan ook een succesfactor.

4.3 Gemeentelijk toezicht

Intensiteit en beoordeling

In ruim 90% van de gemeenten beperkt de gemeente zich bij het uitoefenen van het toezicht op de verzelfstandigde schoolbesturen tot haar wettelijke toezichthoudende taken. In een beperkt aantal gevallen vervult de gemeente naast die wettelijk bepaalde taken nog een aantal aanvullende taken in het kader van het toezicht. Circa 20% van de gemeenten en schoolbesturen typeert het toezicht als redelijk intensief. Driekwart typeert het toezicht als (helemaal) niet intensief. 56% van de schoolbesturen en 80% van de gemeenten wil het toezicht op het huidige niveau handhaven. 41% van de schoolbesturen en 12% van de gemeenten wil minder toezicht.

In hun beoordeling van de wijze waarop het gemeentelijk toezicht wordt uitgeoefend lopen de meningen uiteen. Waar 5% van de gemeenten daarmee (helemaal) niet tevreden is, is ruim 20% van de schoolbesturen (helemaal) niet tevreden met dat toe-

zicht. Ruim 20% van de gemeenten en schoolbesturen zijn niet tevreden, maar ook niet ontevreden. Van de gemeenten geeft ruim 70% en van de schoolbesturen 57% aan (helemaal) tevreden te zijn met de wijze waarop het toezicht wordt uitgevoerd.

Zoektocht naar juiste verhoudingen

Het opbouwen van een professionele – bij de nieuwe verhoudingen tussen de gemeente als toezichthouder en verzelfstandigd openbaar primair onderwijs passende – relatie is een proces dat tijd en moeite kost. Bij de aanvang van dat proces hebben gemeenten nogal eens de neiging veel en gedetailleerde informatie van schoolbesturen te willen krijgen en zich ook inhoudelijk met het beleid van de schoolbesturen te bemoeien. Dat lijkt deels voort te komen uit bezorgdheid over de ontwikkeling van het openbaar onderwijs nu de gemeente ‘slechts’ toezichthouder is en uit emotionele betrokkenheid bij het primair onderwijs die het lastig maakt om ‘los te laten’.

Het heeft echter ook te maken met onduidelijkheid en verschil van mening tussen gemeenten en schoolbesturen over wat toezicht nu precies vermag in het licht van de wetenschap dat gemeenten nog steeds verantwoordelijk zijn voor de instandhouding van kwalitatief hoogwaardig openbaar primair onderwijs. Wat dat concreet betekent voor frequentie en agenda van het (wettelijk bepaalde) overleg tussen gemeenten en schoolbesturen en voor de informatie die schoolbesturen aan gemeenten ter beschikking moeten stellen (in het kader van de vaststelling van begroting en jaarrekening door de gemeente) is nog niet in alle gemeenten duidelijk uitgekristalliseerd.

Bijlage 1 Tabellenboek

Achtergrond van de verzelfstandiging van het openbare schoolbestuur in het primair onderwijs

	totaal	cumulatief
Wanneer heeft de verzelfstandiging van het openbare schoolbestuur plaatsgevonden?	%	%
1996	1	1
1997	0	1
1998	2	3
1999	5	8
2000	6	14
2001	1	15
2002	2	17
2003	9	26
2004	15	41
2005	18	59
2006	16	75
2007	12	87
2008	11	98
Onbekend	2	100
Totaal	100	100

	totaal
Wie heeft het initiatief tot de verzelfstandiging genomen?	%
Gemeente	56
Bestuurscommissie	9
Bovenschools management	1
Anders, namelijk	6
Meerdere antwoorden gekozen	28
Totaal	100

Heeft het volgende motief een rol gespeeld bij de verzelfstandiging van het openbare schoolbestuur?

Getoond wordt het percentage dat hierop met 'ja' antwoordde

	gemeente	school- bestuur	totaal
Motieven	%	%	%
Belangenverstrengeling	92	94	93
Professionele bestuurlijke organisatie	86	93	89
Vermogensrechtelijke verzelfstandiging	77	87	81
Bestuurlijke schaalvergroting	86	67	79
Reduceren politieke invloed	52	72	60
Kostenreductie	56	65	59
Bestuurlijke participatie	42	51	46
Samenwerking met bijzonder onderwijs	9	11	10

In hoeverre zijn deze motieven gerealiseerd?

Per motief worden de scores (in procenten) weergegeven op een 5-puntsschaal van 'helemaal niet' tot 'volledig'

	gemeente	schoolbe- stuur	totaal
Belangenverstrengeling	%	%	%
Helemaal niet	0	1	1
grotendeels niet	1	3	2
Deels	4	7	5
Grotendeels	39	27	34
Volledig	57	63	59
Totaal	100	100	100

	gemeente	schoolbe- stuur	totaal
Professionele bestuurlijke organisatie	%	%	%
Helemaal niet	2	3	2
grotendeels niet	1	1	1
Deels	11	10	11
Grotendeels	43	38	41
Volledig	43	48	45
Totaal	100	100	100

	gemeente	schoolbe- stuur	totaal
Vermogensrechtelijke verzelfstandiging	%	%	%
Helemaal niet	1	1	1
grotendeels niet	4	3	3
Deels	24	15	20
Grotendeels	41	52	46
Volledig	31	28	30
Totaal	100	100	100

	gemeente	schoolbe- stuur	totaal
Bestuurlijke schaalvergroting	%	%	%
Helemaal niet	6	4	5
grotendeels niet	1	0	1
Deels	6	15	9
Grotendeels	24	13	20
Volledig	64	67	65
Totaal	100	100	100

	gemeente	schoolbe- stuur	totaal
Reduceren politieke invloed	%	%	%
Helemaal niet	2	2	2
grotendeels niet	0	6	3
Deels	16	11	13
Grotendeels	50	39	45
Volledig	33	43	38
Totaal	100	100	100

	gemeente	schoolbe- stuur	totaal
Kostenreductie	%	%	%
Helemaal niet	0	4	2
grotendeels niet	6	0	4
Deels	23	21	22
Grotendeels	29	40	34
Volledig	42	34	39
Totaal	100	100	100

	gemeente	schoolbe- stuur	totaal
Bestuurlijke participatie	%	%	%
Helemaal niet	2	3	2
grotendeels niet	9	0	5
Deels	34	31	33
Grotendeels	38	46	42
Volledig	17	21	19
Totaal	100	100	100

	gemeente	schoolbe- stuur	totaal
Samenwerking met bijzonder onderwijs	%	%	%
Helemaal niet	10	0	6
grotendeels niet	0	13	6
Deels	40	25	33
Grotendeels	40	38	39
Volledig	10	25	17
Totaal	100	100	100

Wat was het belangrijkste motief voor de verzelfstandiging?

Getoond wordt het percentage dat dit motief *het belangrijkste* noemt; er kon slechts één motief aangekruist worden

	gemeente	schoolbe- stuur	totaal
Motieven	%	%	%
Belangenverstrengeling	40	38	39
Professionele bestuurlijke organisatie	22	24	23
Vermogensrechtelijke verzelfstandiging	5	10	7
Bestuurlijke schaalvergroting	31	24	28
Reduceren politieke invloed	2	1	2
Kostenreductie	3	7	5
Bestuurlijke participatie	2	0	1
Samenwerking met bijzonder onderwijs	0	2	1

Welke belanghebbende partijen zijn bij het verzelfstandigingsproces betrokken geweest?

Getoond wordt het percentage dat de betreffende partij noemt; meerdere antwoorden mogelijk

	gemeente	schoolbe- stuur	totaal
Belanghebbende partijen	%	%	%
College van B&W	98	98	98
Gemeenteraad	94	92	93
Beleidsmedewerkers van de gemeente	98	93	96
Bovenschools management	46	73	57
Directie(s)	89	82	86
(G)MR('en)	91	93	92
Onderwijzend personeel	52	28	42
Onderwijsondersteunend personeel	16	18	17
Ouders	31	23	28
Andere schoolbesturen (die niet onder het nieuwe bestuur vallen)	9	2	6

	gemeente	schoolbe- stuur	totaal
Voor welke bestuursvorm is gekozen?	%	%	%
Openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen	3	0	2
Openbare rechtspersoon	5	7	6
Stichting openbaar onderwijs	91	93	92
Stichting samenwerkingsbestuur	1	0	0
Totaal	100	100	100

De relatie tussen verzelfstandigd schoolbestuur en gemeente

	gemeente	schoolbe- stuur	totaal
Welk (gemeentelijk) orgaan is belast met het gemeentelijk toezicht op het verzelfstandigd schoolbestuur?	%	%	%
College van Burgemeester en Wethouders	13	11	12
Gemeenteraad	51	57	53
Gemeenschappelijk orgaan op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR)	16	12	14
Ander orgaan	6	10	8
Meerdere antwoorden gekozen	15	11	13
Totaal	100	100	100

	gemeente	schoolbe- stuur	totaal
Op welke wijze vervult de gemeente haar toezichhoudende rol?	%	%	%
Gemeente beperkt zich tot haar wettelijke toezichhoudende taken	96	90	93
Gemeente vervult naast wettelijke toezichhoudende taken nog een aantal aanvullende zogenaamde bovenwettelijke taken	4	10	7
Totaal	100	100	100

	gemeente	schoolbe- stuur	totaal
Hoe zijn de zogenaamde bovenwettelijke taken geformaliseerd?	%	%	%
In de verordening/statuten van de gekozen bestuursvorm	64	78	71
In een convenant tussen het verzelfstandigde schoolbestuur en de gemeente	12	11	12
Anders	16	7	12
De bovenwettelijke toezichhoudende taken van de gemeente zijn niet geformaliseerd	8	4	6
Totaal	100	100	100

	gemeente	schoolbe- stuur	totaal
Vindt er tussen de gemeente en het schoolbestuur overleg plaats?	%	%	%
Ja	91	84	89
Nee	9	16	11
Totaal	100	100	100

	gemeente	schoolbe- stuur	totaal
Hoe vaak vindt er tussen de gemeente en het schoolbestuur overleg plaats?	%	%	%
1 keer per jaar	17	17	17
2 keer per jaar	50	59	53
3 keer per jaar	13	5	10
4 keer per jaar	14	13	13
meer dan 4 keer per jaar	6	6	6
Totaal	100	100	100

	gemeente	schoolbe- stuur	totaal
Hoe zou u de intensiteit van het gemeentelijk toezicht typeren?	%	%	%
Zeer intensief	0	1	0
Intensief	3	3	3
Redelijk intensief	19	21	20
Niet intensief	64	49	58
Helemaal niet intensief	13	26	18
Totaal	100	100	100

	gemeente	schoolbe- stuur	totaal
Zou u de gemeente minder, evenveel of meer toezicht uit willen laten oefenen?	%	%	%
Minder toezicht	12	41	23
Evenveel toezicht	80	56	71
Meer toezicht	8	4	6
Totaal	100	100	100

	gemeente	schoolbe- stuur	totaal
Kunt u aangeven hoe tevreden u bent met de manier waarop het gemeentelijk toezicht op het schoolbestuur wordt ingevuld?	%	%	%
Helemaal niet tevreden	0	3	1
Niet tevreden	5	19	10
Niet tevreden, niet ontevreden	23	22	22
Tevreden	64	47	58
Helemaal tevreden	8	10	9
Totaal	100	100	100

Financiering in relatie tot de verzelfstandiging van het schoolbestuur

	gemeente	schoolbe- stuur	totaal
Heeft de gemeente de bruidsschatregeling toegepast?	%	%	%
Ja	80	83	81
Nee	20	17	19
Totaal	100	100	100

	gemeente	schoolbe- stuur	totaal
Hoeveel keer is de abb-norm beschikbaar gesteld?	%	%	%
1 keer	5	12	8
2 keer	5	7	6
3 keer	14	7	11
4 keer	9	9	9
5 keer	25	19	22
6 - 10 keer	21	23	22
meer dan 10 keer	21	23	22
Totaal	100	100	100

	gemeente	schoolbe- stuur	totaal
Heeft de gemeente naast een eventuele toepassing van de bruidsschatregeling nog extra financiële middelen voor de exploitatie van het openbare onderwijs ter beschikking gesteld?	%	%	%
Ja	25	25	25
Nee	75	75	75
Totaal	100	100	100

Bijlage 2 Vragenlijst schoolbesturen en gemeente

ACHTERGROND ONDERZOEK

Voor u ligt de vragenlijst over de verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs voor schoolbesturen en gemeenten. De vragenlijst maakt deel uit van het onderzoek dat IVA beleidsonderzoek en advies uitvoert in opdracht van VOS/ABB in het kader van het kortlopend onderzoek.

De doelstelling van het onderzoek naar de verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs is tweeledig:

- inzicht geven in de mate waarin de verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs een succes is. Concreet betekent dit dat het onderzoek antwoord moet geven op de vraag of in de praktijk aan de verwachtingen van de verzelfstandiging, afgeleid van de motieven om te verzelfstandigen, voldaan wordt.
- inzicht geven in de doelstelling, intensiteit en de wijze waarop het gemeentelijk toezicht op de verzelfstandigde schoolbesturen in het openbaar primair onderwijs in de praktijk wordt uitgeoefend. Met de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs is de rol van de gemeente als bestuurder veranderd in toezicht-houder. Het toezicht dat gemeenten uitoefenen op verzelfstandigde openbare schoolbesturen wordt echter verschillend ingevuld.

Naast het vragenlijstonderzoek in mei zal na de zomervakantie een casestudie bij vier schoolbesturen en gemeenten worden uitgevoerd. Met de resultaten van het onderzoek krijgen zowel schoolorganisaties als gemeenten meer zicht op de betekenis van de verzelfstandiging in het openbaar primair onderwijs in de praktijk. Schoolorganisaties die nog willen verzelfstandigen en schoolorganisaties die in het traject van verzelfstandiging zitten, krijgen hierdoor de mogelijkheid om keuzes beter te onderbouwen en hebben meer zicht op de uitwerking van het proces van verzelfstandiging in de praktijk.

Invullen vragenlijst

Het invullen van de vragenlijst neemt ongeveer 10 minuten in beslag. Alle gegevens worden vanzelfsprekend met uiterste zorgvuldigheid en vertrouwelijkheid behandeld.

We verzoeken u vriendelijk om de ingevulde vragenlijst **uiterlijk 30 mei** met behulp van de bijgevoegde antwoordenvolpette te sturen naar het IVA. Een postzegel is niet nodig.

Verspreiding onderzoeksresultaten

De resultaten worden eind 2008 verspreid door middel van een rapportage en publicaties op de website van VOS/ABB, in de nieuwsbrieven en in het blad "Over Onderwijs".

Nadere informatie

Voor meer informatie over de vragenlijst en het onderzoek kunt u tijdens kantooruren (tussen 09.00 en 17.00 uur) contact opnemen met Ramona van der Linden (tel.nr: 013-466 8505, e-mail: rlinden@uvt.nl) of Lonke Nieuwland (013-466 8504, e-mail: l.nieuwland@uvt.nl).

IVA beleidsonderzoek en advies

Lonneke Nieuwland

Ramona van der Linden

DE ACHTERGROND VAN DE VERZELFSTANDIGING VAN HET OPENBARE SCHOOLBESTUUR IN HET PRIMAIR ONDERWIJS

1. a. Wat is de naam van het verzelfstandigde openbare schoolbestuur?

- b. In welke gemeente bent u werkzaam?

2. Wanneer heeft de verzelfstandiging van het openbare schoolbestuur, dat wil zeggen de overdracht van het bevoegd gezag aan een zelfstandig rechtspersoon, plaatsgevonden?

3. Wie heeft het initiatief tot de verzelfstandiging genomen?

- Gemeente
 Bestuurscommissie
 Bovenschools management
 Directie
 (G)MR
 Anders, namelijk:

4. Hieronder volgen motieven die een rol kunnen spelen bij de verzelfstandiging van het openbare schoolbestuur in het primair onderwijs.

- A. Geef eerst per motief aan of het betreffende motief in uw situatie een rol heeft gespeeld in de verzelfstandiging.
- B. Geef vervolgens voor de motieven waarvan u heeft aangegeven dat die een rol hebben gespeeld in de verzelfstandiging aan in hoeverre dit motief (deze motieven) volgens u in de praktijk is (zijn) gerealiseerd?

	A: Motief voor verzelfstandiging		B: Motief (motieven) gerealiseerd				
	Ja	Nee	Helemaal niet	Groten-deels niet	Deels	Groten-deels	Volledig
Belangenverstrengeling: het vermijden van (iedere schijn van) een mogelijke belangenverstrengeling tussen de taken van de gemeente als lokaal bestuurder en als schoolbestuur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bestuurlijke participatie: het streven om direct en indirect betrokkenen (ouders, personeelsleden, inwoners, maatschappelijke organisaties) invloed uit te laten oefenen op het bestuur van de school	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Reduceren politieke invloed: het streven om niet afhankelijk te zijn van (specifieke) politieke opvattingen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vermogensrechtelijke verzelfstandiging: het streven naar klantgerichtheid en het verwezenlijken van een efficiënte en effectieve organisatie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bestuurlijke schaalvergroting: een grotere schaal voor het bestuur van het openbaar onderwijs, waarbij mogelijk de gemeentegrenzen worden overschreden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Samenwerking met het bijzonder onderwijs: een optimale bestuurlijke schaal vraagt samenwerking met bijzondere scholen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Professionele bestuurlijke organisatie: een bestuur dat zich kan concentreren op één bestuurlijke taak, te weten het instandhouden, bevorderen en verbeteren van het openbaar onderwijs (zonder de 'last' van andere bestuurlijke taken en afwegingen)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kostenreductie met het oog op de overschrijdingsregeling en bijvoorbeeld de kosten administratie, beheer en bestuur (abb)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Anders, namelijk:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5. Wat was het belangrijkste motief voor de verzelfstandiging? (Eén antwoord mogelijk)

- Belangenverstrengeling: het vermijden van (iedere schijn van) een mogelijke belangenverstrengeling tussen de taken van de gemeente als lokaal bestuurder en als schoolbestuur
- Bestuurlijke participatie: het streven om direct en indirect betrokkenen (ouders, personeelsleden, inwoners, maatschappelijke organisaties) invloed uit te laten oefenen op het bestuur van de school
- Reduceren politieke invloed: het streven om niet afhankelijk te zijn van (specifieke) politieke opvattingen
- Vermogensrechtelijke verzelfstandiging: het streven naar klantgerichtheid en het verwezenlijken van een efficiënte en effectieve organisatie
- Bestuurlijke schaalvergroting: een grotere schaal voor het bestuur van het openbaar onderwijs, waarbij mogelijk de gemeentegrenzen worden overschreden
- Samenwerking met het bijzonder onderwijs: een optimale bestuurlijke schaal vraagt samenwerking met bijzondere scholen
- Professionele bestuurlijke organisatie: een bestuur dat zich kan concentreren op één bestuurlijke taak, te weten het instandhouden, bevorderen en verbeteren van het openbaar onderwijs (zonder de 'last' van andere bestuurlijke taken en afwegingen)
- Kostenreductie met het oog op de overschrijdingsregeling en bijvoorbeeld de kosten administratie, beheer en bestuur (abb)
- Anders, namelijk:

--

6. Welke belanghebbende partijen zijn bij het verzelfstandigingsproces betrokken geweest? (Meerdere antwoorden mogelijk)

- College van Burgemeester en Wethouders
- Gemeenteraad
- Beleidsmedewerker(s) van de gemeente (portefeuillehouder(s) onderwijs)
- Bovenschools management
- Directie(s)
- (G)MR('s)
- Onderwijzend personeel
- Onderwijsondersteunend personeel
- Ouders
- Andere schoolbesturen (die niet onder het nieuwe bestuur vallen)
- Anders, namelijk:

7. Voor welke bestuursvorm is gekozen?

- Openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen
- Openbare rechtspersoon
- Stichting openbaar onderwijs
- Stichting samenwerkingsbestuur

8. Wat was de reden voor de keuze van deze bestuursvorm?

DE RELATIE TUSSEN HET VERZELFSTANDIGD SCHOOLBESTUUR EN DE GEMEENTE

9. Welk (gemeentelijk) orgaan is belast met het gemeentelijk toezicht op het verzelfstandigd schoolbestuur?

- College van Burgemeester en Wethouders
- Gemeenteraad
- Gemeenschappelijk orgaan op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR)
- Anders, namelijk:

Vraag 10 en 11 hoeven NIET ingevuld te worden als het schoolbestuur waarop de vragenlijst betrekking heeft een openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen is (zie vraag 7 over bestuursvorm).

10. Op grond van haar grondwettelijke plicht tot instandhouding van voldoende openbaar onderwijs heeft de gemeente bij een schoolbestuur in de vorm van een *openbare rechtspersoon* en een *stichting openbaar onderwijs* de volgende wettelijke toezichthoudende taken:

- het benoemen van bestuursleden;
- het goedkeuren van de jaarrekening en begroting;
- het goedkeuren van statutenwijziging;
- fusie c.q. opheffen van scholen;
- het terugnemen van het bevoegd gezag bij ernstige taakverwaarlozing door het bestuur.

De wettelijke toezichthoudende taken op een *stichting samenwerkingsbestuur* komen overeen met de hier bovengenoemde taken met het verschil dat het benoemen van bestuursleden niet tot de taak van de gemeente behoort en dat de gemeente de jaarrekening en begroting niet goedkeurt, maar het schoolbestuur hierover adviseert.

Op welke wijze vervult de gemeente haar toezichhoudende rol?

- De gemeente beperkt zich tot haar wettelijke toezichhoudende taken → GA DOOR NAAR VRAAG 12
- De gemeente vervult naast haar wettelijke toezichhoudende taken nog een aantal aanvullende, zogenaamde bovenwettelijke taken, nl:

-
-
-
-

11. Hoe zijn deze zogenaamde bovenwettelijke taken geformaliseerd?

- In de verordening/statuten van de gekozen bestuursvorm
- In een convenant tussen het verzelfstandigde schoolbestuur en de gemeente
- Anders, namelijk:
- De bovenwettelijke toezichhoudende taken van de gemeente zijn niet geformaliseerd

12. Vindt er tussen de gemeente en het schoolbestuur overleg plaats en zo ja, hoe vaak?

- Ja, keer per jaar
- Nee → GA DOOR NAAR VRAAG 12

13. Welke onderwerpen komen in dit overleg aan de orde?

-
-
-

- 14. Welke (aanvullende) instrumenten (naast structureel overleg) zet de gemeente in om haar toezichhoudende rol op het verzelfstandigd openbaar onderwijs te vervullen?**

-
-
-

- 15. Hoe zou u de intensiteit van het gemeentelijke toezicht typeren?**

- Zeer intensief
- Intensief
- Redelijk intensief
- Niet intensief
- Helemaal niet intensief

- 16. Zou u de gemeente minder, evenveel, of meer toezicht uit willen laten oefenen?**

- Minder toezicht
- Evenveel toezicht
- Meer toezicht

- 17. Kunt u aangeven hoe tevreden u bent met de manier waarop het gemeentelijk toezicht op het schoolbestuur wordt ingevuld?**

- Helemaal niet tevreden
- Niet tevreden
- Niet tevreden, niet ontevreden
- Tevreden
- Helemaal tevreden

FINANCIERING IN RELATIE TOT DE VERZELFSTANDIGING VAN HET SCHOOLBESTUUR

- 18. Bij de verzelfstandiging van een schoolbestuur kan gebruik gemaakt worden van de bruidsschatregeling. Die houdt in dat het verzelfstandigde bestuur een extra budget meekrijgt voor uitgaven op het terrein van de administratie, beheer en bestuur (abb).**

Heeft de gemeente de bruidsschatregeling toegepast en zo ja, hoeveel keer is de abb-norm beschikbaar gesteld?

- Ja, de bruidsschatregeling is toegepast en er is een vergoeding van keer de abb-norm beschikbaar gesteld
- Nee, de bruidsschatregeling is niet toegepast

- 19. Heeft de gemeente naast een eventuele toepassing van de bruidsschatregeling nog extra financiële middelen voor de exploitatie van het openbare onderwijs ter beschikking gesteld?**

- Ja
- Nee

Verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs

In dit rapport worden de resultaten gepresenteerd van een door IVA beleidsonderzoek en advies uitgevoerd onderzoek naar motieven voor de verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs, de intensiteit van het gemeentelijk toezicht op verzelfstandigde schoolbesturen en de wijze waarop dat toezicht wordt uitgeoefend. Het onderzoek is gefinancierd uit het budget dat het ministerie van OCW jaarlijks aan het LPC beschikbaar stelt voor de financiering van het Kortlopend Onderwijsonderzoek op verzoek van het onderwijsveld. Het verzoek voor het onderzoek is ingediend door VOS/ABB. Het ledenbestand van VOS/ABB laat zien dat de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs zich in zowel het primair als het voortgezet onderwijs heeft doorgezet.

Hoewel de aanloop naar en het verdere proces van de verzelfstandiging geen proces is dat zonder horten en stoten verloopt, zijn de in het onderzoek betrokken gemeenten en schoolbesturen enthousiast over de verzelfstandiging. Uit het onderzoek komt naar voren dat het creëren van draagvlak voor de verzelfstandiging door alle betrokkenen beschouwd wordt als een noodzakelijke voorwaarde voor het succes van de verzelfstandiging. Ook professionalisering van de bestuurlijke organisatie van de verzelfstandigde schoolbesturen en bedrijfsmatig gaan werken worden in dit kader genoemd.

Het opbouwen van een professionele – bij de nieuwe verhoudingen tussen de gemeente als toezichthouder en verzelfstandigd openbaar primair onderwijs passende – relatie is een proces dat tijd en moeite kost. Dit lijkt onder andere te maken te hebben met onduidelijkheid en verschil van mening tussen gemeenten en schoolbesturen over wat toezicht nu precies vermag in het licht van de wetenschap dat gemeenten nog steeds verantwoordelijk zijn voor de instandhouding van kwalitatief hoogwaardig openbaar primair onderwijs. Wat dat concreet betekent voor bijvoorbeeld frequentie en invulling van overleg tussen gemeenten en schoolbesturen en voor de informatie die schoolbesturen aan gemeenten ter beschikking moeten stellen is nog niet in alle gemeenten duidelijk uitgekristalliseerd.

