

Yn de Mande

Basisonderwijs op Schiermonnikoog

Inleiding

Tot en met schooljaar 2008-2009 waren er twee basisscholen op Schiermonnikoog: een openbare basisschool die werd bestuurd door de gemeente en een bijzondere basisschool (protestant-christelijk) die werd bestuurd door een vereniging. De beide scholen zijn per 1 augustus 2009 gefuseerd tot één school, een samenwerkingschool. De scholen bevonden zich al in hetzelfde gebouw.

De samenwerkingschool geeft openbaar en protestantchristelijk basisonderwijs. De school wordt sindsdien bestuurd door een stichting. De gemeenteraad van Schiermonnikoog en de vereniging VCPO Schiermonnikoog fungeren als intern toezichthouder. Er fungeert tevens een identiteitscommissie. De bestuursleden van de stichting hebben aangegeven per 1 januari 2021 terug te treden als bestuurder. In hun schrijven adviseren de bestuursleden om per die datum de gemeente weer als bevoegd gezag over de school te laten besturen. Daarmee wordt de school weer een openbare school. VPCO heeft aangegeven haar toezichthoudende functie niet te willen continueren. De protestantchristelijke identiteit kan blijven, op informele wijze. Hierop zou dan toezicht gehouden kunnen worden via een identiteitscommissie.

In 2019 heeft de Inspectie van het Onderwijs onderzoek gedaan naar de school en haar bestuur in het kader van haar vierjaarlijks bestuurlijk toezicht. De Inspectie oordeelt onder meer:

“De kwaliteitscultuur is voldoende, maar kwetsbaar. Tijdens het onderzoek blijkt dat alle betrokkenen zoals de gemeente, het bestuur, de directie, de leraren, de leerlingen en hun ouders zich inzetten om het onderwijs op Schiermonnikoog zo goed mogelijk vorm te geven. [...] Het interne bestuur fungeert als bevoegd gezag en voert de toezichthoudende taken uit. In de oprichtingsstatuten van de Stichting SWS Yn de Mande staat ook de rol van het externe bestuur beschreven. Dit bestuur heeft vooral tot taak de identiteit van het christelijk en openbaar onderwijs in de samenwerkingschool te bewaken. De rol en verantwoordelijkheden van het extern bestuur zijn op dit moment onduidelijk. In de praktijk zijn de taken van het externe bestuur overgenomen door de identiteitscommissie. Deze commissie bewaakt vooral de Protestants Christelijke richting in de school. In het bevoegd gezag zit ook een lid die vanuit de VPCBO is voorgedragen en er is een vacature voor een tweede lid. Omdat de oprichtingsstatuten nu niet meer geheel overeenkomen met de actuele situatie is het van belang dat ze worden aangepast.”

Het vorenstaande heeft de gemeente Schiermonnikoog genoopt tot het doen van een verkenning van wijziging van de governancestructuur en mogelijke terugneming van het openbaar onderwijs. In deze notitie zullen twee scenario's uitgewerkt worden:

1. De school blijft een samenwerkingschool ex 17d WPO onder de stichting. De stichting wijzigt haar governancestructuur.

2. De school stopt met bijzonder onderwijs en wordt een openbare school onder de gemeente. De gemeente wordt weer bevoegd gezag.

Deze scenario's zullen hierna verder uitgewerkt worden.

Scenario 1

De school blijft een samenwerkingschool ex artikel 17d WPO en zal in stand worden gehouden door een stichting. De huidige bestuurders wensen terug te treden per 1 januari 2021. Volgens de statuten kent het bestuur 4 leden waarvan er 2 namens de gemeente zijn benoemd, en twee leden namens VPCO. Doordat de bestuursleden willen terugtreden en VPCO haar rol niet wenst te continueren, strekt het tot de aanbeveling de governancestructuur van de stichting te herzien. Dit zal dan zien op een aantal concrete stappen:

- **Invoering model met college van bestuur en raad van toezicht.** Een wijziging van de governancestructuur is gewenst. De huidige constructie met een intern en een extern bestuur is, in de woorden van de Inspectie, onduidelijk. Een scheiding van bestuur en toezicht middels een (eenhoofdig) college van bestuur dat de dagelijkse leiding van het bevoegd gezag op zich neemt en daarnaast een raad van toezicht, past hierbij.
- **Verwijderen van de rol van VPCO in de statuten.** De vereniging en haar hoogste orgaan, de algemene ledenvergadering, hebben een formele rol in de statuten in het zogenaamde extern bestuur. VPCO wenst haar rol neer te leggen. Op de protestantchristelijke identiteit kan wat hen betreft toezicht worden gehouden middels de identiteitscommissie. Het strekt tot aanbeveling deze rol uit de statuten te halen en het toezicht ter waarborging van de protestantchristelijke identiteit ter vervatten bij de identiteitscommissie, en zo nodig/mogelijk in een voordrachtsrecht ten aanzien van een lid van de raad van toezicht.
- **Wijzigen van de rol van de gemeenteraad.** Deze rol is in de huidige statuten groter dan wettelijk hoeft en in dit geval nodig is. Geadviseerd wordt deze rol passend te maken bij wat er door wetgever van de gemeenteraad gevraagd wordt als extern toezichthouder. Deze taken en bevoegdheden staan beschreven in artikel 17d WPO. Daarbij kan het wenselijk zijn om de gemeenteraad, net als VPCO een voordrachtsrecht te geven bij de benoeming van een lid van de raad van toezicht.
- **Statuten in lijn brengen met de formele eisen vanuit de wet ten aanzien van de samenwerkingschool.** Sinds de inwerkingtreding van de Wet samen sterker door vereenvoudiging samenwerkingschool, zijn er een aantal extra eisen ten aanzien van de statuten van de stichting die een samenwerkingschool in stand houdt. Ter zake onderhavige stichting zal dit met name betrekking hebben op de identiteitscommissie. De statuten dienen te voorzien in een 'regeling over de identiteitscommissie waarin in ieder geval de samenstelling, benoeming, herbenoeming, ontslag, duur van de benoeming, werkwijze, inrichting en bevoegdheden van de identiteitscommissie zijn vastgelegd alsmede een voorziening voor het beslechten van geschillen tussen het bevoegd gezag en de identiteitscommissie. Bij de samenstelling van de identiteitscommissie is sprake van een evenwichtige verdeling tussen openbaar en bijzonder onderwijs.'

Bij dit scenario wijzigt er vooral wat in de governancestructuur van de stichting, maar blijft Yn de Mandé een samenwerkingschool die bestuurd wordt door een zelfstandige stichting. Bestuur en toezicht zullen duidelijker worden gescheiden. De gemeenteraad blijft, als extern toezichthouder, vinger aan de pols houden.

De route tot verwezenlijking betreft met name het proces tot de aanpassing van de statuten, alsmede de personele invulling van het nieuwe bestuur en toezicht. Dit proces dient gelopen te worden met de medezeggenschapsraad nu er wel een aantal stappen zullen worden genomen waarop de medezeggenschapsraad van de school instemmings- en adviesbevoegdheden heeft.

Wanneer gewenst wordt dat de directeur van de school, tevens bestuurder van de stichting zal zijn, dan wordt dit geeffectueerd in het managementstatuut (zie ook artikel 31 WPO). Daarin wordt vastgelegd welke managementtaken waar in de organisatie belegd zijn. Normaliter is daarin bijvoorbeeld geregeld welke taken van het bevoegd gezag bij de schooldirecteuren komen te liggen (of juist niet). In het managementstatuut voor de stichting zal dus zijn opgenomen dat de taken en bevoegdheden van de bestuurder tevens zijn belegd bij de directeur en vice versa. Daarin kan ook opgenomen zijn welke andere personeelsleden wellicht met managementtaken belast zijn (bijvoorbeeld een teamleider of bouwcoördinator). Indien de directeur-bestuurder tevens les zal gaan geven, dan dient hij/zij daartoe wel aan de bevoegd- en/of bekwaamheidseisen te voldoen.¹ De scheiding bestuur en toezicht ligt aldus tussen de bestuurder en de raad van toezicht. Een dergelijke scheiding is niet nodig tussen de functies van directeur en bestuurder.²

De benoeming in de functies van het bestuur en de raad van toezicht geschiedt op basis van vooraf openbaar gemaakte profielen. Het aantal leden van een raad van toezicht kent een wettelijk minimum van drie leden. Bij de benoeming van de leden van de raad van toezicht wordt de medezeggenschapsraad van de school in de gelegenheid gesteld een bindende voordracht te doen voor een lid. Zoals hiervoor gesuggereerd kan een dergelijk bindend voordrachtsrecht ook toebedeeld worden aan VPCO en de gemeenteraad.

De besluitvorming tot aanpassing en inkleding van de statuten hoeven geen lange tijd in beslag te nemen. De werving van de bestuurder en de leden van de raad van toezicht dient wel gedegen en met aandacht te worden gedaan. De spoeling is dun en derhalve zal de tijd tot 1 januari 2021 nuttig moeten worden besteed om profielen voor de vacatures tijdig klaar te hebben om gericht te kunnen werven.

Scenario 2

Dit scenario kent een aantal concrete processtappen:

- Omzetting van de samenwerkingschool tot openbare school.
- Overdracht van het bevoegd gezag van de school van de stichting naar de gemeente.
- Inrichting gemeente als schoolbestuur.

¹ Zie hiervoor artikel 32 van de WPO.

² In artikel 17a lid 1 van de WPO staat mooi omschreven: “Het bevoegd gezag draagt mede in verband met de verplichting, bedoeld in artikel 10, zorg voor een goed bestuurd school met een scheiding tussen de functies van bestuur en het toezicht daarop en met een rechtmatig bestuur en beheer.” Artikel 10 WPO behandelt de zorgplicht van het bevoegd gezag voor de kwaliteit van het onderwijs.

Deze stappen zal ik hierna kort uiteenzetten.

De school zal worden omgezet van samenwerkingschool naar een openbare school. Hiermee vervalt formeel de protestantchristelijke identiteit van de school. In dit scenario is het mogelijk de school te plaatsen onder het bevoegd gezag van de gemeente. De gemeente kan namelijk slechts een openbare school in stand houden en geen samenwerkingschool omdat daar tevens bijzonder onderwijs wordt gegeven. Het huidige bestuur heeft hiertoe geadviseerd. Daarbij is aangegeven dat een identiteitscommissie aan de school verbonden kan blijven. Die identiteitscommissie kan dan toezicht houden op de instandhouding van de protestantchristelijke identiteit op de school. Feitelijk c.q. formeel is de school na omzetting louter openbaar. De omzetting zelf is een proces dat onder meer met betrokkenheid van de ouders dient te worden genomen. Er dient een ouderraadpleging gehouden te worden, alsmede heeft de oudergeleding van de medezeggenschapsraad van de school een instemmingsrecht.

Daarnaast zal het onderbrengen van de school onder de gemeente betekenen dat het bestuur van de school formeel wordt overgedragen. In de definitie van de Wet op het primair onderwijs betekent dit een bestuurlijke fusie³. Derhalve zal er een fusie-effectrapportage (FER) dienen te worden opgesteld. In artikel 64b WPO staat uiteengezet welke elementen de FER moet bevatten. Op de vaststelling van de FER en het besluit tot overdracht van de school heeft de medezeggenschapsraad een instemmingsbevoegdheid. Daarnaast zal er een notariële akte dienen te worden opgesteld (conform artikel 49 WPO) waarin de overdracht van gebouwen, terreinen, roerende zaken, personeel en ook bijvoorbeeld reserves wordt geregeld. Ten aanzien van de overdracht van het personeel zal er tevens decentraal georganiseerd overleg met de vakbonden dienen plaats te vinden.

Bij de inrichting van de gemeente als schoolbestuur zal er een keuze moeten worden gemaakt op welke wijze het bevoegd gezag zal worden ingericht. Er zijn daarbij twee mogelijkheden:

1. De gemeente wordt **integraal bestuur**. In de regel is hierbij het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag van de openbare school, voor zover de gemeenteraad niet anders bepaalt, en houdt de gemeente (als rechtspersoon) de school in stand. In plaats van het college kan ook de gemeenteraad zelf bevoegd gezag zijn. Dit is in het verleden zelden voorgekomen. In het normale geval is dan sprake van een algemene scheiding van bestuur en toezicht. Het college vormt het bestuur, de gemeenteraad controleert. Als de gemeenteraad het bestuur vormt, is er geen sprake van een scheiding van bestuur en toezicht. In de huidige gemeentelijke verhoudingen is het college het dagelijks bestuur en de gemeenteraad het algemeen bestuur.
2. De gemeente stelt een **bestuurscommissie** in. De bestuurscommissie oefent bevoegdheden uit van bevoegd gezag. Ook hier houdt de gemeente (als rechtspersoon) de school in stand. De commissie als bevoegd gezag van een openbare school steunt op artikel 83 Gemeentewet. Dit kan alleen bij raadsbesluit (verordening). Daarbij draagt het college niet hun eigen bevoegdheden over, maar gebeurt dat door de gemeenteraad. Per geval kan door de raad worden bepaald tot hoever er bevoegdheden overgaan op de bestuurscommissie.

³ Verzelfstandiging is specifiek uitgezonderd van de fusietoets. Dit is een 'omgekeerde verzelfstandiging' en niet specifiek uitgesloten van de fusietoets in de wet. De wetgever heeft dit niet voorzien, dus is VOS/ABB in gesprek met de dienst wetgeving en juridische zaken van de directie PO van OC&W of dit hier aan de orde is. De fusietoetsprocedure belooft circa 1 tot 1,5 maand.

- a. De gemeenteraad bepaalt verder de personele samenstelling van de commissie. Het aantal leden van een bestuurscommissie is niet in de wet- of regelgeving duidelijk gekaderd. Uitgesloten zijn de burgemeester en wethouders om deel uit te maken van de bestuurscommissie.
- b. In de praktijk worden vaak de bevoegdheden van het bevoegd gezag verdeeld over burgemeester en wethouders en de bestuurscommissie. In de verhouding tussen de bestuurscommissie voor het openbaar onderwijs en de gemeenteraad bestaat geen strikte institutionele scheiding tussen bestuur en toezicht. De raad oefent zowel bestuurlijke als toezichthoudende bevoegdheden uit. Verder kan die verhouding nog meer beperkingen voor de bestuurscommissie met zich brengen als bij de instellingsverordening ook nog eens bepaalde bevoegdheden van bevoegd gezag aan burgemeester en wethouders zijn voorbehouden, hetgeen niet uitzonderlijk is.
- c. Er zal ook hier gekeken kunnen worden naar wat wel en niet aan taken en bevoegdheden kunnen worden gemandateerd en/of gedelegeerd aan de directeur en worden vastgelegd in het managementstatuut. De directeur is geen onderdeel van het bevoegd gezag (heeft geen zitting in de commissie), maar kan wel de bestuursvergaderingen van de commissie bijwonen en aldaar adviseren.⁴

De termijnen voor de drie processtappen zijn met name afhankelijk van de vergadermomenten bij de gemeente en de actieve betrokkenheid van de medezeggenschapsraad van de school. Dit is mogelijk te realiseren per 1 januari 2021, maar dan zal een actieve procesbegeleider hier wel actief bovenop moeten zitten zodat de verschillende processen tegelijk kunnen lopen.

Advies VOS/ABB

De twee scenario's zijn wat ons betreft duidelijk en zeer verschillend van elkaar. Dat maakt een keuze ook duidelijker. Het is daarbij interessant te vernemen dat het huidige bestuur reeds in haar mededeling tot aftreden adviseert om de school om te zetten naar openbaar en over te dragen aan de gemeente. Ook vernamen we dat na gesprek dit voorjaar tussen het bestuur, het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad er overeenstemming is tot het onderbrengen van de school bij de gemeente. Dit kan slechts als openbare school.

Wanneer wij de beide opties zien, dan is scenario 1 de meest logische en praktische. De stichting is er al, en er is daarmee te overleggen. Wanneer je tot doel hebt om de stichting in de toekomst uit te breiden met taken die mogelijk nimmer bij een gemeente kunnen komen te liggen (kinderopvang bijvoorbeeld), dan is het fijn dat dit al bestaat in plaats van dat je opnieuw een stichting moet gaan inrichten en optuigen. Daarbij kan een aparte, externe gesprekspartner (i.e. de stichting) in het kader

⁴ Een voorbeeld van een nog bestaande bestuurscommissie is die van de openbare school in de gemeente Eijsden-Margraten, Limburg. Geen mooi voorbeeld, vooral een vreemde, maar geeft wel aan hoe het ook kan: https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Eijsden-Margraten/261598/261598_1.html. Je leest het goed: het katholieke bestuur vormt daar de bestuurscommissie. Een mooier voorbeeld: <https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Dronten/CVDR4085.html>.

van kwaliteit van besluitvorming in algemene zin wenselijk zijn. Juist zo dat je niet integraal verantwoordelijk bent voor alles wat reilt en zeilt in de gemeente (i.c. op het eiland). Dat kan echter op Schier ook juist een argument vóór zijn.

De gemeente weer schoolbestuur maken en daarmee verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs, is een flinke stap die je ook niet zomaar weer een keer andersom maakt. Doorgaans is de kennis van onderwijs als bevoegd gezag niet meer aanwezig bij de gemeente. Bij het toepassen van scenario 2 zal dit opnieuw opgetuigd moeten worden. De zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs komt dus bij scenario 2 wel bij de gemeente te liggen. Het past dan om naast de schooldirecteur ook de gemeente goed te outillieren met de nodige kennis van het besturen van een kwalitatief hoogwaardige onderwijsinstelling.

Uitvoering geven aan scenario 2 geeft de gemeente wel de macht en de mogelijkheden om het onderwijs op het eiland zodanig in te richten als zij dat wenselijk acht voor de burgers. De unieke situatie op Schiermonnikoog is dat er één basisschool is. Er is en kan geen sprake zijn van concurrentie of van bevoordeling van het openbaar onderwijs in deze situatie. Dit geeft ook juist kansen om verschillende sectoren die onder de gemeente vallen op elkaar aan te laten sluiten, zoals jeugdzorg en onderwijs. Je kan in die zin makkelijker werken vanuit één eilandvisie, zonder eerst met tig partners te moeten polderen. Het is evenwel belangrijk de tegenspraak goed te organiseren. Een algemeen eilandbelang kan indruisen tegen het instellingsbelang van de school.



Deze notitie is een juridisch begin voor jullie beantwoording van de vraag: hoe willen het onderwijs (bestuurd zien) over 5-10 jaar op Schiermonnikoog?

mr. Ronald Bloemers & Ron van der Raaij