

HEROVERWEGING *1986*

BEHEER VAN HET OPENBAAR ONDERWIJS

Deelrapport nr. 84



RAPPORT

HEROVERWEGINGSWERKGROEP "BEHEER VAN HET OPENBAAR ONDERWIJS"

30 januari 1987

INHOUDSOPGAVE

	blz.
1. Inleiding	1
2. Opmerkingen van algemene aard over het onderzoek	3
3. Beleidsvarianten en conclusies	6
4. Analyse van verschillen in technische exploitatiekosten tussen openbaar en bijzonder onderwijs	17
5. Ontwikkeling van alternatieven voor de bestuurlijk-organisatorische vormgeving van het openbaar onderwijs	35

Bijlagen:

1. Onderzoek Bouwcentrum betreffende de toepassing van Londo-systematiek op rijksscholen voor voortgezet onderwijs	1
2. Overzicht van in beschouwing genomen GLO-lokalen alsmede bezettingsgraad	2
3. Overzicht van in de steekproef opgenomen LOM en MLK-gebouwen	3
4. Mogelijke bestuursvormen openbaar onderwijs	
4.1 Inventarisatie bestuursvormen openbaar onderwijs in geldende onderwijswetgeving	4
4.2 Andere voorstellen ontleend aan de literatuur	14
5. Voorbeeld van de bestuurlijke structuur van een commissie bestuur openbaar onderwijs	19
6. Overzicht aantallen leerlingen en scholen in de onderzochte onderwijssoorten	26
7. Samenstelling van de werkgroep	27

RAPPORT heroverwegingswerkgroep "Beheer van het openbaar onderwijs"

1. Inleiding

In het kader van de zesde ronde van de heroverwegingsprocedure is door de Ministerraad een werkgroep "Beheer van het openbaar onderwijs" ingesteld.

De taakopdracht van de werkgroep luidde als volgt:

"Inzicht verschaffen in de financiële effecten van een doelmatiger financieel beheer en bestuur van het openbaar onderwijs, op grond waarvan voorstellen dienen te worden ontwikkeld die leiden tot lagere vergoedingen".

Randvoorwaarde daarbij was dat de financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs een gegeven is. Derhalve blijft deze en de uitwerking daarvan in de onderscheiden regelingen buiten beschouwing.

Aanleiding voor het heroverwegingsonderzoek zijn de resultaten van het rapport "Kosten van de onderwijspacificatie" van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (I.O.O.) uit 1985.

In dat onderzoek zijn opvallende verschillen in het uitgavenpatroon bij het openbaar en bijzonder onderwijs aan het licht getreden.

Het I.O.O. concludeert, daarin mede steunend op ervaringen uit andere onderzoeken, dat het financieel beheer en bestuur van het openbaar onderwijs doelmatiger kan plaatsvinden.

Gelet op deze taakopdracht en achtergrond van het onderzoek, zag de werkgroep zich geplaatst voor de vraag hoe in een beperkt tijdsbestek een studie over een qua wet- en regelgeving weerbarstig en complex terrein zou kunnen worden uitgevoerd, die enerzijds uitmondt in concrete en in het budgettaire proces bruikbare resultaten en die ander-

zijds iets toevoegt aan bestaande inzichten over het functioneren van het stelsel van beheer en bestuur van het openbaar onderwijs.

Gezien de in relatie tot de complexiteit van het onderwerp geringe hoeveelheid beschikbare onderzoekstijd, heeft de werkgroep zich voor ogen gesteld het onderzoek in drie fasen uit te voeren.

Als eerste stap heeft de werkgroep getracht enerzijds inzicht te verwerven in de werkelijke kosten van de verschillende soorten openbaar onderwijs, en anderzijds in die van het bijzonder onderwijs.

In een volgende fase heeft de werkgroep de huidige organisatorische bestuursvorm van het openbaar onderwijs gezien.

Als laatste stap bezag de werkgroep de mogelijkheden om maatregelen te treffen ter bevordering van de doelmatigheid van het openbaar onderwijs.

Deze maatregelen zijn gericht op aanpassing van de bestuurs- en beheersstructuur van het openbaar onderwijs en zullen op de onderzochte kostensoorten zeker tot besparingen kunnen leiden.

In het midden wordt gelaten in hoeverre de te bereiken besparingen aan het rijk danwel aan de gemeenten ten goede moeten komen.

In dit rapport worden in hoofdstuk 2 een aantal algemene opmerkingen over het onderzoek op een rij gezet.

In hoofdstuk 3 worden de resultaten van het onderzoek in de vorm van beleidsvarianten en conclusies aangegeven.

In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de geconstateerde verschillen in technische exploitatiekosten tussen openbaar en bijzonder onderwijs.

Hoofdstuk 5 tenslotte geeft een beschrijving van mogelijke bestuursvormen voor het openbaar onderwijs.

2. Opmerkingen van algemene aard over het onderzoek

2.1. Het heroverwegingsonderzoek vloeit voort uit het onderzoek van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (I.O.O.) naar de kosten van de onderwijspacificatie. Dit instituut is op grond van een eigen onderzoek in een zestal case-studies tot de algemene conclusie gekomen dat het openbaar onderwijs duurder is dan het bijzonder onderwijs, met name voor de technische exploitatiekosten (onderhoud, schoonmaken, verlichting en verwarming). Het systeem van doorberekening van het bedrag per leerling (basis- en speciaal onderwijs) en de overschrijdingsregeling in het voortgezet onderwijs leiden uiteraard tot eenzelfde uit de openbare kas beschikbaargesteld bedrag voor openbaar en bijzonder onderwijs.

De werkgroep heeft gepoogd te achterhalen of de conclusie van het I.O.O. in zes specifieke gevallen, dat de doelmatigheid in het beheer van het openbaar onderwijs te wensen overlaat, ook op landelijke schaal kan worden bevestigd.

Om dit te onderzoeken heeft zij zich beperkt tot de technische exploitatiekosten, omdat deze kosten voor het openbaar onderwijs - in tegenstelling tot die bij het bijzonder onderwijs - een relatief groter deel van de totale omvang van de materiële uitgaven uitmaken. Bij de andere soort kosten (de kwaliteitsbepalende) is deze relatie minder sterk.

Bij het onderzoek zijn hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs buiten beschouwing gebleven, omdat enerzijds het hoger beroepsonderwijs buiten de werking van de Wet voortgezet onderwijs is gebracht, en anderzijds het wetenschappelijk onderwijs een eigen bekostigingssysteem kent waarbij - evenals bij het hoger beroepsonderwijs het geval is - onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs van ondergeschikt belang is.

Vanuit het gezichtspunt van de rijksoverheid moet verschil worden gemaakt tussen vermijdbare en onvermijdbare uitgaven.

Het zijn de vermijdbare uitgaven die de bijzondere belangstelling van de werkgroep hebben ondervonden.

2.2. De werkgroep is van mening dat kan worden gesteld dat de vanuit het oogpunt van de rijksoverheid geconstateerde ondoelmatigheden zich in beginsel op twee manieren manifesteren:

- a. ondoelmatigheden die leiden tot een onnodig hoge rijksvergoeding (rijksscholen en declaratiestelsel). In de bekostigingssystematiek zijn de kosten van de rijksscholen (algemeen voortgezet onderwijs en voorbereidend wetenschappelijk onderwijs) maatstaf voor de bijzondere scholen. Bij het zogenaamde declaratiestelsel worden hogere uitgaven van openbare scholen vergoed;
- b. ondoelmatigheden die leiden tot vermijdbare uitgaven die de gemeenten, aanvullend op de rijksvergoeding, voor hun rekening nemen; deze moeten bovendien worden doorbetaald aan het bijzonder onderwijs.

Naast een verlaging van de rijksvergoeding behoort ook een korting op het gemeentefonds tot de technische mogelijkheden om besparingen te bereiken.

Enerzijds bestaat de mening dat een korting op het gemeentefonds moet worden afgewezen omdat extra uitgaven door de gemeenten - gedaan in het kader van een als zodanig vastgesteld eigen aanvullend beleid tot verhoging van de kwaliteit van het onderwijs - voortvloeien uit de autonomie van de gemeenten.

Anderzijds behoort een korting op het gemeentefonds niet tot de onmogelijkheden.

De werkgroep is van mening dat het op dit moment niet zinvol is de "techniek" van de besparingsmaatregelen centraal te stellen.

Gelet op het feit dat een gemeente de vrijheid bezit om als schoolbestuur meer dan de normvergoeding uit te geven aan het door haar bekostigde onderwijs, heeft de werkgroep gediscussieerd over de vraag of die mogelijkheid zou moeten of zou kunnen worden weggenomen.

In die optie zou de vrijheid van inrichting van het onderwijs - die ook geldt voor het openbaar onderwijs - in al zijn aspecten uit de normvergoeding moeten worden gefinancierd. Op dit moment is deze vrijheid - als een consequentie van eigen keuzen - niet expliciet in de normvergoeding verdisconteerd. Het is zeer de vraag of een herziening op dit punt niet impliciet een verschuiving van middelen zou inhouden. Om die reden heeft de werkgroep ervan afgezien een en ander te rangschikken onder de varianten die gericht zijn op het bereiken van besparingen.

3. Beleidsvarianten en conclusies

Rekening houdend met de algemene opmerkingen uit het voorgaande hoofdstuk zijn in het heroverwegingsonderzoek twee aspecten in de beschouwing betrokken:

- a. het financieel-economisch/cijfermatig aspect en
- b. het bestuurlijk-organisatorisch aspect.

ad a. Het financieel-economisch/cijfermatig aspect

1. Werkwijze

Met betrekking tot de uitwerking van het financieel-economisch aspect is getracht met behulp van voorhanden zijnde cijfermateriaal inzicht te verkrijgen in de kosten die het Rijk en gemeenten maken in hun hoedanigheid van schoolbestuur van openbare scholen en in de kosten die schoolbesturen van bijzondere scholen maken. Het doel dat daarbij werd nagestreefd, was het inzichtelijk maken van de vermijdbare uitgaven bij het Rijk en gemeenten.

2. Conclusie

De werkgroep is er niet volledig in geslaagd het verschil in kosten tussen het openbaar en het bijzonder onderwijs exact vast te leggen. Uit de resultaten van het totale cijfermatige onderzoek is de werkgroep indicatief gebleken dat ook op landelijk niveau verschillen in exploitatiekosten bestaan tussen het openbaar en het bijzonder onderwijs. De reden voor het feit dat de werkgroep het kostenverschil tussen openbaar en bijzonder onderwijs niet exact heeft weten vast te stellen kan worden gevonden in het gegeven dat het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen geen of nagenoeg geen bemoeienis heeft met de registratie van de bestedingen van het bijzonder onderwijs en ook overigens de exacte cijfers omtrent de uitgaven van het bijzonder onderwijs ontbreken. Met betrekking tot het basisonderwijs vormde bovendien het per 1 augustus 1985 ingevoerde nieuwe vergoedingsstelsel een ernstige hinderpaal.

Om beleidsrelevante vergelijkingen van kosten tussen openbaar en bijzonder onderwijs mogelijk te maken, dient een nieuw bekostigingssysteem naar de opvatting van de werkgroep zeker twee jaar in werking te zijn geweest. In dat kader beveelt de werkgroep aan om na die periode een vergelijkend onderzoek in te stellen.

In het speciaal onderwijs, het voortgezet onderwijs vinden op dit moment met betrekking tot invoering van een genormeerd vergoedingensysteem ook ontwikkelingen plaats, die ertoe bijdragen dat geen exact inzicht in de werkelijke uitgaven van gemeenten en bijzondere scholen kan worden verkregen. Verondersteld mag immers worden dat tijdens de ontwikkeling van nieuwe stelsels het onderwijsveld daaruit conclusies trekt en daarmee rekening houdt in het te voeren uitgavenbeleid.

De werkgroep kon gezien het voorgaande niet verder gaan dan het afleiden van bestaand cijfermateriaal in de richting van indicatieve bedragen. Gezien de beperktheid van het voorhanden zijnde cijfermateriaal, beveelt de werkgroep aan het CBS te verzoeken bij toekomstige enquêtes voor elke onderwijssoort de verzameling van de uitgaven van scholen voor bijzonder onderwijs - te specificeren naar kostencategorie - te betrekken. Voor een beschrijving van de analyse en deelconclusies wordt verwezen naar hoofdstuk 4.

ad b. Het bestuurlijk-organisatorisch aspect

1. Werkwijze

Bij de bestudering van het bestuurlijk-organisatorisch aspect is gekeken naar de huidige bestuursvorm en de organisatie van het openbaar onderwijs met het oogmerk om deze onderwijssoort in een met het bijzonder onderwijs vergelijkbare bestuurlijke positie te brengen. Vanuit die invalshoek zijn een aantal varianten ontwikkeld, die een meer efficiënte bestuurlijk-organisatorische vormgeving van het openbaar onderwijs nastreven.

De werkgroep heeft bij zijn overwegingen betrokken dat de belangrijkste redenen, waardoor vermijdbare kostenverschillen bestaan, zijn:

- geen of onvoldoende bestedingsvrijheid;
- het ontbreken c.q. niet benutten van instrumenten om het kostenbesef te laten doorwerken in het feitelijke bestedingsgedrag, waaronder mede begrepen is de situatie waarin de bestuursstructuur dit niet bevordert;
- het weinig gebruik kunnen maken van de mogelijkheid om door vrijwilligers onbetaalde werkzaamheden te laten verrichten;
- hogere plannings- en besluitvormingskosten samenhangend met de bestuursvorm van het onderwijs;
- bij een aantal schoolsoorten ontbreken van de mogelijkheid tot reservering van gelden;
- bij een aantal schoolsoorten ontbreken van begrotingen per school.

De werkgroep heeft voorts overwogen dat de hierboven aangeduide vermijdbare kostenverschillen kunnen worden bestreden door:

1. de bestedingsvrijheid te vergroten en zoveel mogelijk verantwoordelijkheden en daaraan gekoppelde bevoegdheden op schoolniveau te leggen met verantwoordingsplicht achteraf naar het bevoegd gezag toe; daardoor wordt ook het kostenbesef bevorderd en beloond omdat men de werkzaamheden kan laten verrichten door de aanbieder met de beste prijs/kwaliteitsverhouding;
2. het inzetten van vrijwilligers voor bestuurlijke activiteiten bevorderen door de bestuursvorm los te maken van het ambtelijk apparaat;
3. het beperken van de invloed van het bestuur op de dagelijkse (financiële) gang van zaken;

4. boekhoudvoorschriften en andere regelingen van comptabele aard zodanig in te richten dat reserveren mogelijk is, inkomsten en uitgaven per school worden geboekt en de bestedingsvrijheid niet onnodig wordt beknot. Consequentie hiervan is dat de onderwijswetgeving (Wet op het voortgezet onderwijs) hiermee moet worden aangepast;

5. scholing van de directeuren van de onderwijsinstellingen op het terrein van budgetbeheer.

Op grond van vorenstaande overwegingen heeft de werkgroep concluderend een aantal beleidsvarianten aangegeven.

2. Beleidsvarianten

In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de bestuurlijk-organisatorische vormgeving van het openbaar onderwijs en op de mogelijkheden om te komen tot het zoveel mogelijk wegnemen van de ondoelmatigheden in het financieel beheer en bestuur van het openbaar onderwijs, voorzover veroorzaakt door of voortvloeiend uit de bestuurlijke structuur daarvan. Dit onder de randvoorwaarden die door de werkgroep in acht zijn genomen, met name de grondwettelijke financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs (artikel 23, lid 6 Grondwet), het waarborgen van het karakter van het openbaar onderwijs (van overheidswege in stand gehouden: artikel 23, lid 4 Grondwet) en de autonomie van de gemeentelijke overheid betreffende het regelen van de eigen huishouding (artikel 124 Grondwet).

Met name de interpretatie van de tweede en derde randvoorwaarde heeft de werkgroep tot de conclusie geleid, dat de stichtings- en verenigingsvorm - die beide veelvuldig in het bijzonder onderwijs voorkomen - voor het openbaar onderwijs spanning met de Grondwet c.q. met de intenties van de grondwetgever zou kunnen oproepen.

De vrijwel algemeen aanvaarde interpretatie van het desbetreffende grondwetsartikel is immers dat het openbaar onderwijs erdoor wordt gekenmerkt dat de grondslag van het onderwijs én de (publiekrechtelijke) bestuursvorm van het bevoegd gezag onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Dit zou kunnen leiden tot de conclusie dat de Grondwet zou moeten worden gewijzigd. Een dergelijke vergaande aanbeveling past in de opvatting van de werkgroep niet in deze heroverwegingsopdracht. Thans wordt volstaan met de constatering dat de Grondwet het oprichten door de gemeente van een stichting of vereniging die een openbare school in stand houdt, niet toelaat.

Gegeven deze begrenzing schetst de werkgroep een drietal beleidsvarianten, beginnend bij een minimale en oplopend tot een vrij ingrijpende variant:

- a) Aanpassing van de administratief-organisatorische regelingen binnen de huidige wetgeving;
- b) Een functionele bestuurscommissie als een van de mogelijkheden voor een bevoegd gezag;
- c) Een apart openbaar lichaam per gemeente als bevoegd gezag.

ad a. Aanpassing van de administratief-organisatorische regelingen binnen de huidige wetgeving.

Op zichzelf hoeft het niet nodig te zijn om bij wet een andere, doelmatiger bestuursvorm op te leggen om daarmee de uitgaven terug te dringen.

Het is mogelijk om bij bekostiging in de vorm van normvergoedingen deze te enten op een uitgavenniveau dat een - bij de bekostiging veronderstelde - bestuursvorm met zich mee brengt. Het is dan aan de betrokkenen om die veronderstelde bestuursvorm al dan niet in de praktijk te brengen; een en ander blijft zodoende aan de gemeentelijke beleidsvrijheid voorbehouden. Zo is het nu reeds mogelijk zelf als bevoegd gezag te bepalen of en welke diensten, instanties c.q. bedrijven voor bepaalde onderhoudswerkzaamheden worden ingeschakeld.

Keuzevrijheid vergroot uiteraard de mogelijkheden tot meer verantwoord (bedrijfs)economisch handelen. Dergelijke bestuurlijke keuzen zijn in de praktijk op enkele plaatsen tot stand gekomen. Wel moet worden vastgesteld dat de huidige bestuursvorm het maken van dergelijke keuzen niet bevordert: tegelijk met voordelen voor de onderwijssector heeft de gemeente immers te maken met nadelen voor bijvoorbeeld de dienst gemeentewerken.

Hierbij moet worden aangetekend dat de administratieve organisatie (o.a. comptabiliteitsvoorschriften) in zekere mate efficiënt handelen tegenwerkt. Dit zou echter, met behoud van de bestuursvorm, kunnen worden verbeterd.

De werkgroep is van oordeel dat het wegnemen van eventuele belemmeringen met betrekking tot administratieve voorschriften tot verbeteringen kan leiden. In dit verband ware te denken aan de boekhoudvoorschriften die zijn ontwikkeld voor het basisonderwijs en het speciaal onderwijs. Deze voorschriften, die specifiek voor het bijzonder onderwijs zijn ontwikkeld, waarborgen een overzichtelijke en deugdelijke administratie per school. Dit bevordert de doelmatigheid en biedt garanties voor bestedingsvrijheid. Voor het openbaar basis- en speciaal onderwijs gelden deze voorschriften niet; iedere

gemeente kan binnen de gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften de administratie naar believen inrichten. Veel gemeenten werken bijvoorbeeld niet met schoolbegrotingen.

De voorschriften en andere regelingen van comptabele aard zouden zodanig moeten worden aangepast, dat op vergelijkbare wijze als het bijzonder onderwijs de inkomsten en uitgaven per school in de administratie tot uitdrukking komen. Aandachtspunten daarbij zouden met name moeten zijn het bevorderen van de bestedingsvrijheid en het kostenbesef, het creëren van reserveringsmogelijkheden, vergroting van mogelijkheden tot verschuivingen binnen de begroting en het verbeteren c.q. beter zichtbaar maken van de kostenberekening en de opbrengstverantwoording.

ad b. Een functionele bestuurscommissie als een van de mogelijkheden voor een bevoegd gezag.

De gemeentewet kent aan de gemeenteraad de mogelijkheid toe om bevoegdheden van regeling en bestuur te delegeren aan bepaalde commissies.

Met name artikel 61 is hierbij van belang: de raad kan commissies instellen voor de behartiging van bepaalde belangen (functionele bestuurscommissies) en kan daaraan bevoegdheden van het college van burgemeester en wethouders toekennen. Daarvan is echter onder meer uitgesloten het vaststellen van begrotingen; wel mag de commissie een ontwerp-begroting vaststellen. Een tweetal - in dit kader relevante - aantrekkelijke aspecten van het oprichten van een functionele bestuurscommissie, is gelegen in de mogelijkheid daarbij "gewone" burgers te betrekken en in de mogelijkheid de commissie zelfstandig een budget te laten beheren.

Ook hier geldt dat de huidige bestuursvorm als zodanig de mogelijkheden in zich bergt om tot een efficiënt beheer te komen. Daarbij moet echter door de gemeenteraad de keuze worden gemaakt de eigen bevoegdheden in te perken ten gunste van de commissie en deze de vrijheid te laten, waar zij dit verantwoord acht, andere gemeentelijke diensten te passeren. In de praktijk wordt deze figuur nog betrekkelijk weinig toegepast.

In bijlage 5 is een voorbeeld hiervan opgenomen.

Met betrekking tot de constructie van artikel 4 (taken en bevoegdheden van de commissie) van de in bijlage 5 opgenomen verordening van de gemeente Voorschoten betreffende een commissie bestuur openbaar onderwijs, is de werkgroep van oordeel dat de hierin liggende beperking niet tot een optimale situatie leidt.

Het is de werkgroep overigens gebleken dat in de gemeenteraad vragen zijn gesteld over de inschakeling van gemeentelijke diensten waarop het college van burgemeester en wethouders heeft toegezegd een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheid van budgettaire vrijheid voor het openbaar onderwijs.

Een artikel 61-constructie kan naar het oordeel van de werkgroep vanuit doelmatigheidsoogpunt een aantal voordelen opleveren. Met een functionele commissie wordt de bestuursvorm voor betrokkenen herkenbaar en aanspreekbaar (geen verdeelde bevoegdheden meer tussen de raad, het college van burgemeester en wethouders en/of individuele wethouders) en meer op afstand van het ambtelijke apparaat gebracht.

Ook de herkenbaarheid en slagvaardigheid van het openbaar onderwijs zou hierbij gebaat zijn. De bestedingsvrijheid kan voor individuele scholen worden vergroot (met marginale toetsing door de commissie), opdat het kostenbewustzijn wordt gestimuleerd.

Plannings- en besluitvormingskosten kunnen beter zichtbaar worden gemaakt en verminderd. Tevens zou de functionele commissie mogelijkheden moeten hebben c.q. krijgen om onbestede gelden te reserveren, binnen de begroting te schuiven en te delegeren naar het uitvoerende niveau. Om dit mogelijk te maken zullen de gemeentewet en de gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften moeten worden aangepast en aangescherpt.

Gezien het bovenstaande beveelt de werkgroep aan om de artikel 61-constructie sterk te stimuleren.

Een uiterste vorm van deze constructie bestaat eruit om in overweging te nemen in de onderwijswetgeving het besluitvormingsproces om te keren in die zin dat een functionele bestuurscommissie als bevoegd gezag van een of meer openbare scholen optreedt, tenzij de gemeenteraad anders beslist.

Met betrekking tot artikel 61-constructies dient overigens wel te worden bedacht dat de situatie in ons land niet overal gelijk is. Een grote(re) gemeente als groot schoolbestuur zal een keuze moeten maken tussen één algemene voor alle scholen als bevoegd gezag functionerende artikel 61-commissie of meerdere artikel 61-commissies.

ad c. Een apart openbaar lichaam per gemeente als bevoegd gezag

Teneinde het openbaar onderwijs zoveel mogelijk, gegeven de randvoorwaarden, in een vergelijkbare bestuurlijke situatie als het bijzonder onderwijs te brengen, zouden de gemeentelijke openbare scholen kunnen worden ondergebracht bij een speciaal bij of krachtens de wet ingesteld openbaar lichaam (vergelijk bijvoorbeeld de constructie met betrekking tot de gemeentelijke Universiteit van Amsterdam). Hiermee wordt het openbaar onderwijs bestuurlijk op afstand van de (gemeentelijke) overheid gebracht, los van het ambtelijk apparaat, met eigen budgettaire verantwoordelijkheden, reserveringsmogelijkheden en bestedingsvrijheid.

Zo'n openbaar lichaam zou per gemeente en/of samenwerkingsgebied kunnen worden ingesteld. Voor het bestuur van het openbaar lichaam kan worden gedacht aan een bestuursraad en een college van bestuur, waarvan de leden bijvoorbeeld door de gemeenteraad zouden worden benoemd.

De wetgever kan grenzen trekken voor de omvang en de kosten van het ondersteunend apparaat van het openbaar lichaam, en regels stellen met betrekking tot de besteding van de rijksvergoeding die kunnen worden afgestemd op uiterste doelmatigheid van onderwijs en beheer. De geldstroom loopt immers niet langer via de gemeentebegroting.

De werkgroep beveelt gerichte nadere studie aan ten aanzien van een aantal vraagpunten, zoals daar zijn de invoeringsproblematiek, bestuurssamenstelling, verantwoordingsplicht, bestuurlijk toezicht, bekostiging en eventuele consequenties van en voor de financiële gelijkstelling. Op basis hiervan zal kunnen worden beoordeeld welke de exacte juridische, bestuurlijke en financiële implicaties van een dergelijke bestuursvorm (kunnen) zijn.

**4. Analyse van verschillen in technische exploitatiekosten
tussen openbaar en bijzonder onderwijs**

A. Basisonderwijs

1. Bekostigingssystematiek
2. Analyse

B. Speciaal en voortgezet speciaal onderwijs

1. Bekostigingssystematiek
2. Analyse
Conclusies met betrekking tot basis-, speciaal,- en
voortgezet speciaal onderwijs.

C. Voortgezet onderwijs

1. Inleiding
2. AVO/VWO
 - 2.1 Bekostigingssystematiek
 - 2.2 Analyse
 - 2.3 Conclusies
3. LBO/MBO
 - 3.1 Bekostigingssystematiek
 - 3.2 Analyse
 - 3.3 Conclusies

D. Landbouwonderwijs

1. Bekostigingssystematiek
2. Analyse en conclusie

4. Analyse van verschillen in uitgaven tussen openbaar en bijzonder onderwijs voor technische exploitatiekosten in het basisonderwijs, het speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs

A. Basisonderwijs

1. Bekostigingssystematiek

Op 1 augustus 1985 is de Wet op het basisonderwijs (WBO) in werking getreden. Op dat moment werden het kleuteronderwijs en het lager onderwijs geïntegreerd. Een van de gevolgen was dat er ook een nieuw stelsel voor de vergoeding van de materiële kosten ten behoeve van de basisscholen werd ingevoerd.

Dit nieuwe vergoedingsstelsel gaat uit van taakstellende normvergoedingen, gebaseerd op programma's van eisen. Deze programma's van eisen gaan uit van een sober en doelmatig schoolgebouw, eerste inrichting en materiële instandhouding van een basisschool. De hoogte van de normen is niet afgestemd op het maximaal aan iedere school afzonderlijk te geven pakket onderwijsvoorzieningen, maar op een pakket onderwijsvoorzieningen dat uit onderwijskundige overwegingen landelijk als redelijk kan worden beschouwd. De minister van O & W bepaalt de hoogte van de normen middels de jaarlijkse vaststelling van het niveau van de programma's van eisen met het daarbij behorende vergoedingsbedrag. Bij het bepalen van de norm wordt uitgegaan van hetgeen uitgevoerd moet worden en niet van hetgeen uitgevoerd is. Met de programma's van eisen wordt beoogd een onderbouwing te geven van de rijksvergoeding. De programma's van eisen kunnen daardoor voor de school- en gemeentebesturen tevens dienen als referentiekader van het eigen interne management met betrekking tot bestedingsbeslissingen.

Het vergoedingsstelsel heeft een aantal belangrijke uitgangspunten.

Het stelsel is kostendekkend en behoort de kosten te volgen naar omvang en spreiding.

Voorts laat het stelsel - binnen de gestelde wettelijke kaders - de bestedingsvrijheid en daarmee de beleidsvrijheid van school- en gemeentebesturen onaangetast.

De vergoeding die betrekking heeft op de gebouwfankelijke voorzieningen betaalt het Rijk aan de eigenaar van het schoolgebouw (in nagenoeg alle gevallen is dat het bevoegd gezag van de school), terwijl het Rijk de vergoeding voor de niet-gebouwfankelijke voorzieningen altijd rechtstreeks aan het bevoegd gezag van de openbare c.q. bijzondere school uitbetaalt.

Omdat op dit moment geen realisatiecijfers bekend zijn van de door gemeenten en schoolbesturen gedane uitgaven voor het basisonderwijs na 1 augustus 1985, heeft de werkgroep besloten het meest recente cijfermateriaal van het lager onderwijs (vóór 1 augustus 1985) als analyse-object te gebruiken.

Het stelsel van de vergoeding van de materiële kosten ten behoeve van het lager onderwijs is echter sterk afwijkend van dat van het basisonderwijs.

De vergoeding van de materiële kosten voor het lager onderwijs bestond uit een jaarlijks bedrag per lokaal en een bedrag per leerling die niet nader waren gespecificeerd (onderbouwd).

Deze bedragen werden door het Rijk aan gemeenten betaald voor zowel de openbare als de bijzondere scholen. De gemeente droeg ook zorg voor de vergoeding aan de bijzondere scholen door middel van het verstrekken van een op de uitgaven van de openbare scholen gebaseerd totaal bedrag per leerling aan de desbetreffende schoolbesturen. Jaarlijks wordt dat bedrag vastgesteld op basis van de begrote uitgaven. Eén maal per vijf jaar werden de werkelijke uitgaven per leerling van de openbare scholen vastgelegd en geconfronteerd met de begrote uitgaven per leerling.

Waren de werkelijke uitgaven hoger dan de begrote uitgaven (= het per jaar beschikbaar gestelde bedrag) dan werd het verschil (overschrijdingsbedrag per leerling) uitgekeerd aan het bijzonder onderwijs. Bepaald was, dat gemeenten aan het bijzonder onderwijs op deze "overschrijdingsbedragen" voorschotten konden uitkeren. Het meest recente cijfermateriaal dat voorhanden was, had betrekking op het kalenderjaar 1982.

2. Analyse

Als vertrekpunt is gekozen de publikatie van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) "per leerling beschikbaar gestelde bedragen voor het lager onderwijs 1982".

Indien in een gemeente geen openbaar onderwijs voorkwam werd het aan het bijzonder onderwijs beschikbaar te stellen bedrag per leerling door de gemeente vastgesteld op basis van het criterium: "de noodzakelijke uitgaven voor een in normale omstandigheden verkerende school". Om dat vast te stellen werd in die gevallen mede gebruik gemaakt van de schoolbegrotingen van het bijzonder onderwijs.

In de publicatie van het CBS zijn onder meer opgenomen de begrote uitgaven per leerling voor het openbaar onderwijs van scholen die in normale omstandigheden verkeren (d.w.z. scholen waarop niet artikel 55 quater der Lager Onderwijs-wet is toegepast).

De voor 1982 vastgestelde bedragen lopen uiteen van rond f 300,-- per leerling tot ruim f 800,-- per leerling.

In gemeenten waarin naast openbaar- ook bijzonder onderwijs voorkomt wordt het voor de openbare school vastgestelde bedrag per leerling ook aan het bijzonder onderwijs uitgekeerd.

Het gewogen gemiddeld bedrag per leerling gewoon lager onderwijs (g.l.o) bedroeg - exclusief de ontvangsten - blijkens de publicatie in guldens:

<u>1981</u>	<u>1982</u>
564	602

In deze gemiddelden zijn begrepen de bedragen van de vier grote gemeenten, waarvan bekend is dat deze op een hoger niveau liggen dan die van andere gemeenten.

Op basis van de gegevens uit de publicatie is berekend welk bedrag per leerling is vastgesteld in 142 gemeenten waar geen openbaar onderwijs voorkwam. Dit gemiddelde beliep voor 1982 ca. f 490,— per leerling (exclusief ontvangsten berekend).

Voor het openbaar onderwijs maken de begrote kosten voor onderhoud, verlichting, verwarming, water en schoonhouden (exclusief ontvangsten) ca. 77% uit van het bedrag per leerling. Voor onderhoud is dat 20,2% en voor de overige posten is dat 57,2%. Uit onderzoeken bij de modelscholen in het kader van de werkzaamheden rond het Londovergoedingsstelsel is bekend welke de procentuele verdeling is van de laatst genoemde uitgavengroep.

Uit de in het kader van dit onderzoek verzamelde gegevens betreffende de werkelijke uitgaven van een aantal scholen van het bijzonder onderwijs over 1982 blijkt, dat de kosten van onderhoud, verlichting, verwarming, water en schoonhouden (eveneens exclusief ontvangsten) 62% uitmaken van het bedrag per leerling.

Wat de procentuele aandelen van de betrokken uitgavengroepen betreft zijn verschillen binnen openbaar- en bijzonder onderwijs te constateren.

Op basis van de bovengenoemde gegevens kan voor 1982 de volgende indicatie worden gegeven van de gemiddelde bedragen per leerling g.lo.:

gemiddelde bedragen per leerling g.lo. 1982 (exclusief ontvangsten)

	<u>openbaar</u>	<u>bijzonder</u>
onderhoud	f 122,--	f 114,--
verlichting	- 22,--	- 23,--
verwarming	- 105,--	- 103 --
water	- 3,--	- 2,--
schoonhouden	<u>- 215,--</u>	<u>- 133,--</u>
sub-totaal	f 467,-- (77,4%)	f 375,-- (61,9%)
overige uitgavengroepen	<u>- 135,--</u>	<u>- 230,--</u>
totaal	f 602,-- (100%)	f 605,-- (100%)

Het verschil in totaalcijfers vloeit voort uit een toevallige situatie. De gemeenten waarin de betrokken bijzondere scholen zijn gevestigd stellen een bedrag per leerling vast dat gemiddeld gezien een fractie hoger ligt dan het landelijk gemiddelde.

- N.B. 1. In zijn algemeenheid kan uit de cijfers alleen een indicatie worden afgeleid over de globale verhouding van de uitgaven van het openbaar versus het bijzonder onderwijs.

Verschillen in administratieve verantwoording kunnen daarbij mede een rol spelen. Als voorbeeld kan dienen dat toegerekende opslagen voor beheer in de cijfers voor het openbaar onderwijs zijn begrepen in de cijfers van de genoemde uitgavengroepen (bijvoorbeeld het schoonhouden). In de cijfers voor bijzonder onderwijs worden dit soort componenten verantwoord onder de overige uitgavengroepen.

2. Mogelijke oorzaken van de verschillen reeds geconstateerd in eerder uitgevoerde onderzoeken:

1) Schoonhouden:

- relatief veel eigen (gemeentelijk) schoonmaakpersoneel, dat in de meeste gevallen duurder is dan wanneer particuliere schoonmaakbedrijven zouden worden ingeschakeld hetgeen tot uitdrukking komt in een relatief hoog aantal schoonmaakuren;
- afwijkende frekwentie van schoonmaakactiviteiten.

2) Onderhoud:

- het in uiteenlopende mate toerekenen van overheadkosten;
- gemeenten verkeerden in de onmogelijkheid om te reserveren voor onderwijsdoeleinden hetgeen tot uitdrukking kan komen in vroegtijdige uitgaven die uiteindelijk leiden tot een hoger niveau.

3. Getracht is om het cijfermateriaal te confronteren met de huidige Londonormen, teruggerekend naar prijsniveau 1982.

De terugrekening heeft slechts zeer globaal plaats kunnen vinden omdat van een groot aantal indicatoren een raming moest worden gemaakt. Een concluderende verklaring naar aanleiding van de verschillen op onderdelen is bij nader inzien nagelaten omdat het Londo-systeem uitgaat van jaarlijkse reserveringen voor uitgaven in latere jaren en het voorliggende cijfermateriaal de werkelijke uitgaven in één jaar weergeven.

Een globale Londo-norm-toepassing uitgedrukt per leerling komt neer op de volgende indicatieve bedragen:

voor onderhoud, verlichting, verwarming, water en schoonhouden resp. f 105,- , f 15,- ,f 83,- f 3,- en f 100,- per leerling.

B. Speciaal onderwijs

1. Bekostigingssystematiek

Bij de totstandkoming van de wetgeving voor het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs is het nieuwe bekostigingssysteem, dat - conform het systeem bij het basisonderwijs - gebaseerd dient te zijn op programma's van eisen en normbedragen, uitgesteld tot nader bij Wet te bepalen datum. De interdepartementale werkgroep Londo ontwikkelt voorstellen voor deze programma's van eisen en normbedragen. De invoering van dit stelsel zal een ingrijpende wijziging ten opzichte van het bestaande bekostigingsstelsel tot gevolg hebben. Het huidige stelsel voorziet in vergoedingen door het Rijk aan gemeenten op basis van in te dienen declaraties. Het meest recente cijfermateriaal kon worden gevonden op de door gemeenten ingediende voorschotdeclaraties over het kalenderjaar 1986.

2. Analyse

Als uitgangspunt is gekozen voor een steekproef uit het meest recente cijfermateriaal dat door gemeenten - in het kader van de vergoeding speciaal onderwijs ten behoeve van het openbaar en bijzonder LOM en MLK - over het jaar 1986 bij het Rijk is ingediend. Daaruit zijn de zogenaamde technische kosten gelicht, d.w.z. de kosten voor onderhoud, verwarming, verlichting, water en schoonhouden.

Door deze verschillende soorten technische kosten te confronteren met het vermoedelijk gemiddeld aantal leerlingen dat op de in de steekproef vallende scholen aanwezig zal zijn, kan een indicatie worden verkregen van de bedragen per leerling voor het openbaar als ook voor het bijzonder onderwijs. De steekproef bestond uit 25 openbare scholen voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (LOM), 25 bijzonder LOM, 25 openbare scholen voor moeilijk lerende kinderen (MLK) en 25 bijzonder MLK.

Gezien de geringe populatie per groep, zijn de overige speciaal onderwijsscholen buiten de steekproef gehouden.

Gemiddeld bedrag per LOM-leerling, per MLK-leerling 1986 (x f 1,-)

	<u>LOM</u>		<u>MLK</u>	
	<u>openbaar</u>	<u>bijzonder</u>	<u>openbaar</u>	<u>bijzonder</u>
onderhoud	387	245	431	317
verlichting	73	60	77	58
verwarming	262	215	374	293
water	9	8	13	8
schoonhouden	360	281	580	388
Totaal				
technische				
kosten	1.090	809	1.476	1.064

NB. Vanwege het karakter van het speciaal onderwijs kan geen relatie worden gelegd met de Londo-normen voor het basisonderwijs.

Conclusies met betrekking tot basis-, speciaal-, en voortgezet speciaal onderwijs

1. Het door de werkgroep berekende gemiddeld bedrag van de technische exploitatiekosten per leerling in het openbaar onderwijs ligt hoger dan het gemiddeld bedrag daarvan in het bijzonder onderwijs.
2. De belangrijkste bijdragen tot dit verschil moeten worden gezocht in de uitgaven voor schoonhouden en voor onderhoud; omtrent het verschil tussen openbaar en bijzonder onderwijs bij de post "overige exploitatiekosten" is bekend dat daaruit in het bijzonder onderwijs mede beheerskosten worden gefinancierd.
3. Ondanks deze verklarende systeemverschillen doet de omvang van de verschillen de vraag rijzen of het openbaar onderwijs niet te veel in een ongunstiger positie wordt gebracht met betrekking tot de bestedingsmogelijkheden in de sfeer van de kwaliteitsbepalende uitgaven. Bij een gelijk geldbedrag voor openbaar en bijzonder onderwijs is immers de inefficiency van de beheersstructuur van het openbaar onderwijs er de oorzaak van dat voor een belangrijke uitgavencategorie ongelijke middelen beschikbaar zijn.
4. In het algemeen bestaan er belangrijke verschillen in gebruikte beheersinstrumenten tussen het openbaar en het bijzonder onderwijs. Geconstateerd is dat voor het openbaar onderwijs niet het instrument van de begroting en de administratie per school wordt gehanteerd. Veelal zijn ook de verantwoordelijkheden voor het doen van bestedingen gescheiden. Daardoor worden mogelijkheden tot het scheppen van incentives voor uitgavenbeheersing niet benut.

C. Voortgezet onderwijs

1. Inleiding

In de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en de Wet op het Leerlingwezen (WLW) worden verschillende onderwijssoorten onderscheiden met op onderdelen een afwijkende definitie van "exploitatiekosten".

De analyse concentreert zich op het algemeen voorgezet onderwijs en voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (avo/vwo) en het lager en middelbaar beroepsonderwijs (lbo en mbo).

Als technische kosten worden in deze analyse aangemerkt:

- onderhoud gebouwen en terreinen (exclusief herstel niet-gewoon onderhoud)
- verwarming en verlichting
- schoonhouden en reinigingsmiddelen.

De analyse is ingedeeld naar hoofdvorm van bekostiging, te weten enerzijds avo/vwo en anderzijds lbo/mbo. Per onderdeel wordt een korte beschrijving gegeven van:

- de bekostigingssystematiek voor de technische kosten;
- de wijze van uitvoering van de analyse en
- de conclusies naar aanleiding van de analyse.

2. Algemeen vormend onderwijs/voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (AVO/VWO)

2.1. De bekostigingssystematiek voor technische kosten

Scholen voor avo/vwo krijgen voor de technische kosten een genormeerde rijksvergoeding. De rijksvergoeding voor de technische kosten wordt bepaald door het aantal leerlingen en in bepaalde gevallen het aantal ruimte-eenheden.

De normvergoeding voor onderhoud is afgeleid van de werkelijke onderhoudskosten die worden gemaakt ten behoeve

van het rijksonderwijs. De onderhoudswerkzaamheden voor de rijksscholen worden uitgevoerd onder beheer van de Rijksgebouwendienst.

De normvergoeding voor verwarming en verlichting is gebaseerd op de werkelijke uitgaven voor energie bij de rijksscholen.

De normvergoeding voor schoonmaak vindt voor wat betreft de personele kosten plaats op basis van hoofdstuk I-T van het Rechtspositiebesluit basisonderwijs (RPBO) en voor de materiële kosten is een normbedrag per leerling vastgesteld dat overeenkomt met de normvergoeding voor de rijksscholen.

De rijksvergoeding voor de technische kosten omvat voor het gemeentelijk openbaar en bijzonder onderwijs een zelfde normvergoeding. Voor het avo/vwo geldt de gemeentelijke overschrijdingsregeling (artikel 88 WVO).

Te verwachten beleidswijzigingen

1. Voor het avo/vwo is een aanpassing van het stelsel van bekostiging in voorbereiding. Deze wijziging betekent dat de normvergoeding voor onder meer de technische kosten zal worden bepaald aan de hand van door de Minister van Onderwijs en Wetenschappen vast te stellen programma's van eisen. Daarmee zullen niet meer de werkelijke uitgaven voor de rijksscholen bepalend zijn voor de rijksvergoeding aan het gemeentelijk openbaar en bijzonder avo/vwo.
2. Binnenkort zal een voorstel tot wijziging van de overschrijdingsregeling (artikel 88 WVO) bij de Tweede Kamer worden ingediend.
Daarmee wordt de gemeente de mogelijkheid geboden om door middel van reserveringen fluctuaties in onder meer de onderhoudsuitgaven te egaliseren.

2.2. De analyse

Om een inzicht te krijgen in het verschil in uitgavenpatroon van het rijks openbaar onderwijs, het gemeentelijk openbaar onderwijs en het bijzonder onderwijs is een globaal onderzoek ingesteld naar de werkelijke uitgaven in deze sectoren. Aangezien informatie over de uitgaven van het gemeentelijk openbaar onderwijs en het bijzonder avo/vwo niet op het departement aanwezig is, is gekozen voor de benadering om een specifiek aantal bevoegde gezagsorganen met elkaar te vergelijken.

Voor het rijksonderwijs is informatie over de werkelijke uitgaven van alle rijksscholen voor avo/vwo verzameld. Deze informatie is op het ministerie aanwezig; voor de analyse van de technische kosten van het gemeentelijke avo/vwo zijn CBS gegevens gebruikt.

Het cijfermateriaal is verzameld voor alle gemeenten; met betrekking tot het bijzonder onderwijs, is één groot bevoegd gezag gekozen, met meerdere scholen voor avo/vwo in beheer. Dit schoolbestuur heeft een beheersomvang vergelijkbaar met het gehele rijksonderwijs.

De resultaten van deze globale analyse zijn in de volgende tabel samenvattend gepresenteerd.

Uitgaven per leerling in 1984 voor technische kosten, bij rijksscholen, gemeentelijke openbare scholen en één bevoegd gezag in het bijzonder onderwijs; de gemiddelde leeftijd van de schoolgebouwen

	rijksscholen avo/vwo	gemeentelijk open- baar avo/vwo	één schoolbe- stuur in het bijzonder onderwijs
onderhoud	117,=	129,= *)	92,=
energie	118,=	135,= *)	105,=
schoonmaken	156,=	149,= *)	103,=
gemiddelde leeftijd schoolge- bouwen	38 jaar	niet bekend	24 jaar

*) deze cijfers zijn inclusief die van de vier grote gemeenten waarvan bekend is dat deze ten opzichte van het geheel een afwijkend uitgavenbeeld vertonen.

De kosten per leerling die in bovenstaande tabel zijn gepresenteerd, zijn zonder de uitgekeerde overschrijdingsbedragen vermeld.

In de realiteit is 75% van het avo/vwo bijzonder onderwijs. Dit betekent dat met de keuze van slechts één schoolbestuur een beperkt beeld wordt gegeven.

Schoolbesturen hebben binnen de geldende normen en regels bestedingsvrijheid. Dat betekent dat op geen enkele wijze een verband kan worden gelegd tussen de hoogte van de normbedragen en de werkelijke uitgaven zoals die hierboven voor een beperkt aantal kostensoorten staan vermeld.

De cijfers zijn niet gecorrigeerd voor ouderdom en oppervlakte van schoolgebouwen.

2.3. Conclusies voortgezet onderwijs (AVO/VWO)

Het onderzoeksmateriaal is noodzakerlijkerwijs beperkt. Op grond hiervan is het niet gewenst definitieve conclusies te trekken. Wel kunnen een aantal voorlopige uitspraken worden gedaan.

a. Onderhoud

1. De rijksscholen en het gemeentelijke openbaar onderwijs zijn duurder in het onderhoud dan het bijzonder onderwijs;
2. Het relatief jonge gebouwenbestand van het grote bijzondere schoolbestuur betekent een belangrijke relativering van het verschil tussen rijksscholen en bijzonder schoolbestuur.

Voor de specifieke onderhoudsuitgaven bij de rijksscholen is in opdracht van het ministerie door het Bouwcentrum een berekening gemaakt van de onderhoudskosten voor het rijks voortgezet onderwijs indien daarvoor de formules van het basisonderwijs en het speciaal onderwijs zouden zijn gehanteerd. (zie bijlage 1)

Deze globale analyse bevestigt het beeld dat er sprake is van relatief hoge uitgaven voor onderhoud van rijksscholen in vergelijking tot de door de werkgroep gehanteerde norm.

b. Verwarming en verlichting

1. Er bestaan - mede gelet op de ouderdom van de rijksscholen - geen significante verschillen tussen rijksonderwijs en bijzonder onderwijs in uitgaven voor energie;
2. Over het gemeentelijk openbaar voortgezet onderwijs kunnen geen uitspraken worden gedaan aangezien informatie met betrekking tot de gemiddelde leeftijd van de gebouwen niet voorhanden is (gevolg van bekostigingssysteem tot 1968)
3. De uitgaven voor energie bij de rijksscholen zijn aan een normbedrag in de rijksbegroting gebonden. Uitgaven boven deze interne norm leiden tot negatieve bijstellingen van de overige kostensoorten voor materiële exploitatie;
4. Het gemeentelijke openbaar avo/vwo en het bijzonder avo/vwo ontvangen dezelfde normvergoeding per leerling/ruimte eenheid.

c. Schoonmaak

1. De uitgaven voor schoonmaak hebben betrekking op personele en op materiële uitgaven. De personele uitgaven worden voor rijks, gemeentelijk en bijzonder avo/vwo op basis van dezelfde vergoedingsregeling vastgesteld (hoofdstuk I-T van het RPBO);
2. Alleen de materiële uitgaven voor schoonmaak op de rijksscholen worden in de normvergoeding voor het gemeentelijk en bijzonder avo/vwo meegenomen (6% van de totale kosten is voor schoonmaakmiddelen);
3. De rijksscholen en het gemeentelijk openbaar onderwijs blijken duurder te zijn dan het bijzonder onderwijs. In de praktijk besteden de grotere schoolbesturen de schoonmaak uit, hetgeen leidt tot lagere uitgaven. Tevens blijken oudere gebouwen dikwijls schoonmaak-intensiever te zijn.

3. Lager en middelbaar beroepsonderwijs

3.1 De bekostigingssystematiek voor technische kosten

Scholen voor lager en middelbaar beroepsonderwijs (lbo/mbo) krijgen een genormeerde rijksvergoeding voor onderhoud gebouwen en terreinen (excl. herstel niet-gewoon onderhoud). Daarnaast kunnen scholen voor beroepsonderwijs bij het ministerie een aanvraag indienen voor additioneel onderhoud.

De uitgaven voor verwarming en verlichting worden vergoed op basis van de werkelijk gemaakte kosten. De normvergoeding voor schoonmaak vindt voor wat betreft de personele kosten plaats aan de hand van de normen in hoofdstuk I-T van het RPBO en voor de materiële kosten geldt een normbedrag per leerling.

Voor het lbo/mbo geldt de gemeentelijke overschrijdingsregeling niet.

Te verwachten beleidswijzigingen

Het voornemen bestaat voor het lbo en mbo een genormeed stelsel voor bekostiging voor onder meer de technische kosten te ontwikkelen. Dit nieuwe stelsel zal tegelijk met dat voor het avo/vwo worden ingevoerd. De rijksvergoeding wordt in de nieuwe situatie gebaseerd op door de Minister van Onderwijs en Wetenschappen vast te stellen programma's van eisen.

3.3 Conclusies voortgezet onderwijs(beroepsonderwijs)

Bijzondere scholen en gemeentelijk openbare scholen voor het lbo/mbo ontvangen voor verwarming en verlichting een vergoeding op declaratiebasis.

Uit de beschikbare informatie blijkt dat gemeentelijke lbo/mbo-scholen minder energiekosten hebben in vergelijking tot overeenkomstig bijzonder onderwijs. Zonder analyses over huisvestingssituaties en soort beroepsonderwijs zijn geen definitieve conclusies te trekken.

Waarschijnlijk wordt het relatief goedkoper gemeentelijk beroepsonderwijs mede verklaard uit het feit dat er slechts drie gemeentelijke scholen voor middelbaar technisch onderwijs zijn en slechts vijftien voor lager technisch onderwijs. De technische scholen zijn vanwege het soort onderwijs grotere energieverbruikers dan de overige schoolsoorten in het beroepsonderwijs.

3.2. De analyse

Om nader inzicht te krijgen in het uitgavenverloop binnen het lbo/mbo, zijn de uitgaven voor technische kosten voor het gemeentelijk en bijzonder beroepsonderwijs verzameld. De rijkscholengemeenschap Almere (de enige rijkschool voor beroepsonderwijs in het voortgezet onderwijs (excl. landbouwonderwijs)) is buiten beschouwing gelaten.

Bij de informatieverzameling doen zich de volgende complicaties voor:

- het CBS beschikt niet over een uitsplitsing van kosten voor het gemeentelijk beroepsonderwijs;
- het is niet mogelijk gebleken de informatie over de werkelijke uitgaven van alle technische kosten te verkrijgen.

Voor dit moment heeft de analyse zich noodzakelijkerwijs beperkt tot de beschikbare informatie voor de uitgaven voor verwarming/verlichting.

Aantal scholen en uitgaven per leerling voor verwarming/verlichting in 1984 bij gemeentelijk openbaar en bijzonder lbo/mbo

	<u>aantal scholen</u>	<u>kosten per leerling</u>
lbo-gemeentelijk openbaar	52	f 222,=
bijzonder	656	f 270,=
mbo-gemeentelijk openbaar	32	f 159,=
bijzonder	470	f 197,=

De informatie heeft een beperkte waarde omdat:

- a. er relatief weinig gemeentelijk openbaar lbo/mbo is;
- b. de cijfers niet zijn gerelateerd aan oppervlakte/ouderdom van het gebouw;
- c. er grote verschillen optreden in soort beroepsonderwijs (bijvoorbeeld het energieverbruik in praktijklokalen van het mto in vergelijking tot het meao).

D. Voortgezet onderwijs (landbouwonderwijs)

1. Bekostigingssystematiek

Aparte aandacht verdient het landbouwonderwijs.

In tegenstelling tot het basisonderwijs en de sektor avo/vwo van het voortgezet onderwijs is er bij het landbouwonderwijs geen sprake van een zogenaamde overschrijdingsregeling. Voor dit type van scholen is vanwege de eigen geaardheid met betrekking tot de inrichting gekozen voor de vergoeding van de werkelijk gemaakte kosten, voor zover de Minister zijn goedkeuring daaraan heeft gehecht (art. 79, achtste lid WVO). Subsidiëring van scholen voor landbouwonderwijs vindt plaats aan de hand van ingediende begrotingen, opgesteld volgens daartoe door de Minister vastgestelde richtlijnen.

Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen scholen voor bijzonder en voor openbaar onderwijs.

Verrekening van begrote en daadwerkelijke kosten vindt plaats door vaststelling van de rekening en verantwoording.

2. Analyse en conclusie

Gezien het bovenstaande en gelet op de grote differentiatie in de inrichting van het landbouwonderwijs alsmede op het relatief geringe aantal openbare scholen in deze onderwijssoort, heeft de werkgroep afgezien van nadere tijdrovende analyses. Daarnaast wordt verwezen naar hetgeen terzake is opgemerkt in het eerder uitgebrachte heroverwegingsrapport landbouwonderwijs (vijfde ronde heroverweging).

5. Ontwikkeling van alternatieven voor de bestuurlijk-organisatorische vormgeving van het openbaar onderwijs

1. Uitgangspunten

In dit onderdeel worden aansluitend bij de hoofdstukken 1 en 2 een aantal randvoorwaarden gehanteerd. Deze betreffen deels een aanvulling op de reeds beschreven voorwaarden. De gehanteerde voorwaarden zijn:

- a. onderzocht worden basisonderwijs, (voortgezet)speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs;
- b. het karakter van het openbaar onderwijs moet gewaarborgd blijven;
- c. het grondwettelijk kader, waaronder met name de financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs en de uitwerking daarvan in de onderscheiden regelingen, blijft buiten beschouwing;
- d. organisatievormen waarbij een winstoogmerk wordt geïntroduceerd, blijven buiten beschouwing;
- e. aan de grondwettelijke bepaling dat aan de gemeente de bevoegdheid tot regeling en bestuur ten aanzien van de eigen huishouding wordt overgelaten, wordt niet getornd.

Aangezien het grondwettelijk kader de grens aangeeft waarbinnen de oplossingen zijn gezocht, worden eerst enige opmerkingen gemaakt over de betekenis van dit kader.

De begrenzing valt uiteen in twee onderdelen. Allereerst kan de vraag worden gesteld welke bestuursvormen voor het openbaar onderwijs grondwettelijk toelaatbaar worden geacht; met name rijst deze vraag ten aanzien van de stichtings- en verenigingsvormen die beide veelvuldig in het bijzonder onderwijs voorkomen. Om de vraag te beantwoorden of een gemeente een vereniging of stichting die een openbare school in stand houdt, kan oprichten, is het allereerst noodzakelijk na te gaan wat de in de Grondwet gebezigde terminologie "van overheidswege" inhoudt.

De werkgroep stelt vast dat algemeen wordt geconcludeerd dat het openbaar onderwijs erdoor wordt gekenmerkt dat de grondslag van het onderwijs en de (publiekrechtelijke) bestuursvorm van het bevoegd gezag onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Aldus komt de werkgroep tot de conclusie dat de Grondwet het oprichten van een stichting of vereniging door de gemeente niet toelaat.

Daarnaast zou ook de gemeentewet 1) de nodige bezwaren oproepen. In artikel 228 wordt voorgeschreven dat ondermeer besluiten tot het oprichten van en deelnemen in stichtingen en verenigingen aan de goedkeuring van het college van gedeputeerde staten zijn onderworpen. Een dergelijke goedkeuring (zie artikel 234, gemeentewet) wordt niet verleend dan indien deze vorm van behartiging van het openbaar belang daarvoor in verband met de aard van dat belang bijzonder aangewezen moet worden geacht. De Kroon pleegt aan de toepassing van dit artikel strikt de hand te houden, zo blijkt ondermeer uit Koninklijke Besluiten van 1966, 1968 en 1969. 2), 3)

Met betrekking tot de bevoegdheid van gemeenten tot regeling en bestuur van hun eigen huishouding wordt het volgende opgemerkt. Uitgangspunt hiervoor is artikel 124, eerste lid, van de Grondwet, waarin die bevoegdheid aan de gemeentebesturen wordt overgelaten. Hoe deze besturen er uit moeten zien, staat deels in artikel 125 Grondwet (er moet een gemeenteraad zijn) en wordt voorts bij artikel 128 Grondwet opgedragen aan de wet. Die organieke wet is de gemeentewet, waarin als verplichte organen voorts slechts de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders worden genoemd. In artikel 61 van de Gemeentewet worden daarnaast alleen facultatieve mogelijkheden genoemd, de zogenaamde functionele en territoriale commissies. Het primaat van de gemeenteraad wordt echter benadrukt doordat sommige essentiële bevoegdheden niet kunnen worden overgedragen en voorts voor overdracht van méér dan adviserende bevoegdheden een groot aantal regelingen van de gemeenteraad wordt geëist. Leidende beginselen zijn derhalve de bevoegdheid van de gemeente om de eigen huishouding in te richten en het primaat van het gekozen orgaan, de gemeenteraad. Artikel 124, tweede lid, van de Grondwet opent de mogelijkheid regeling en bestuur van de gemeentebesturen te vorderen bij of krachtens de wet (medebewind).

) Zie voor noten 1 t/m 3: Bijlagen pagina 17.

De letterlijke tekst van deze bepaling geeft geen beperking om medebewindstaken op te dragen aan welk gemeentelijk orgaan dan ook. Het ligt echter voor de hand daarbij uit te gaan van de organen die krachtens Grondwet en gemeentewet zijn voorgeschreven. Alleen dwingende redenen zouden aanleiding kunnen zijn hiervan af te wijken; hoewel niet in strijd met de letter van de Grondwet, betekent afwijking wel een inbreuk op de geest van deze wet.

De Minister van Binnenlandse Zaken zal daartoe dus alleen in dwingende gevallen medewerking kunnen geven. Praktijkvoorbeelden zijn niet bekend. Voorzover bij bijzondere wetten andere dan de eerdergenoemde organen zijn voorgeschreven, gaat het uitsluitend om adviserende taken (bijvoorbeeld Arob-commissie), nooit om bestuurs- of beheersbevoegdheden.

2. Mogelijke bestuursvormen voor het openbaar onderwijs

Algemeen

In bijlage 4.1 worden de geldende onderwijswetten onder de loupe genomen. Daarbij worden ook andere sectoren dan basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs behandeld omdat in andere wetten wellicht nog bestuursvormen zijn opgenomen die, na vertaling, ook voor de genoemde sectoren bruikbaar zouden kunnen zijn.

In bijlage 4.2 worden aanvullende voorstellen, die in de literatuur naar voren zijn gekomen, geïnventariseerd.

Uit de inventarisatie van bestuursvormen in de geldende onderwijswetgeving kunnen de volgende vormen worden gedestilleerd:

- de gemeenteraad;
- het college van burgemeester en wethouders, al dan niet binnen door de gemeenteraad te stellen regels;
- een commissie uit hoofde van artikel 61 van de gemeentewet (al dan niet binnen door de gemeenteraad te stellen regels);
- een combinatie van de gemeenteraad en de commissie;
- een openbaar lichaam of een gemeenschappelijk orgaan op grond van een gemeenschappelijke regeling (uitgaande van een of meer gemeenten, al dan niet in combinatie met een of meer privaatrechtelijke rechtspersonen);
- de minister;
- een openbaar lichaam op grond van een gemeenschappelijke regeling (uitgaande van een of meer gemeenten en het Rijk, al dan niet tezamen met een of meer privaatrechtelijke rechtspersonen);
- een zelfstandig bestuursorgaan uit hoofde van artikel 134 Grondwet:
 - * het college van bestuur van een rijksinstelling met rechtspersoonlijkheid;
 - * de besturenraad en het college van bestuur van de Open Universiteit;
 - * het college van bestuur en de universiteitsraad.

3. Beheersvorm en financiële structuur

3.1 Burgemeester en wethouders of gemeenteraad als bevoegd gezag

De gelden die aan het bevoegd gezag toekomen worden verantwoord op de gemeentebegroting. Daarop zijn de artikelen 238 tot en met 245 (begroting), 255 tot en met 265 (rekening en verantwoording) en 265 bis tot en met 265 sexies (controle) van toepassing.

Op de begroting worden in ieder geval ook vermeld de uitgaven die voor de gemeente voortvloeien uit een gemeenschappelijke regeling en alle uitgaven die door bijzondere wetten (waaronder de onderwijswetgeving) worden opgelegd. Gedeputeerde staten moeten de begroting goedkeuren. 4)

3.2 Gemeenschappelijke regeling

Bij de gemeenschappelijke regeling kan een openbaar lichaam worden ingesteld (artikel 8 Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR)).

De twee andere vormen van samenwerking, te weten instellen van een orgaan, dan wel aanwijzen van een centrale gemeente, komen in dit verband minder in aanmerking.

Het orgaan niet, omdat het geen rechtspersoonlijkheid bezit zodat het niet als bevoegd gezag kan worden aangemerkt en ook overigens niet ondubbelzinnig vast staat dat het de voor een bevoegd gezag noodzakelijke rechtshandelingen kan verrichten.

De centrale gemeente niet, omdat in dit geval deze centrale gemeente bevoegd gezag blijft en de gemeenschappelijke regeling slechts betrekking heeft op (overleg ten aanzien van) de uitoefening van de daarbij behorende bevoegdheden.

Vervolgens dient de vraag te worden beantwoord of, als nu een openbaar lichaam het bevoegd gezag van de openbare school wordt, dit lichaam dan de desbetreffende rijksvergoeding ingevolge de onderwijswetten ontvangt. In feite is dit in strijd met de geest van de WGR, die uitgaat van verlengd lokaal bestuur.

In beginsel brengen de samenwerkende gemeenten in de regeling hun bevoegdheden en bijbehorende middelen in. Een rechtstreekse financiële band Rijk-gemeenschappelijke regeling past niet in dit model (gevaar van een vierde bestuurslaag e.d.).

) Zie voor noot 4: Bijlagen pagina 18

Bij de onderwijswetten moet echter worden geconstateerd dat de systematiek van de rijksvergoedingen, te weten een vergoeding naar de kenmerken van de individuele school, er praktisch niet toe kan leiden dat de vergoedingen aan de deelnemende gemeenten worden uitgekeerd. Een succesvol beroep op de uitzonderingsmogelijkheid en daarmee rechtstreeks uitkering van de vergoeding aan een openbaar lichaam op grond van de WGR ligt daarom voor de hand.

De jaarlijks door het openbaar lichaam op te stellen begroting gaat:

- a. in ontwerp eerst naar de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten (deze kunnen het algemeen bestuur van hun "gevoelens doen blijken");
- b. daarna eveneens in ontwerp, met de commentaren, naar het algemeen bestuur (artikel 35 WGR);
- c. na vaststelling van de begroting naar de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten die nu van hun gevoelens aan gedeputeerde staten kunnen doen blijken. Gedeputeerde staten moeten de begroting goedkeuren (volgt uit artikel 33, eerste lid, WGR).

Als ook nog wordt bedacht dat het algemeen bestuur (mede) (artikel 13, WGR) wordt gevormd uit door de desbetreffende gemeenteraden aangewezen gemeenteraadsleden, dan is duidelijk dat de gemeenteraden bij de begrotingsvaststelling veel invloed kunnen uitoefenen. Overigens gelden voor de begroting de voorschriften die ook op de gemeentelijke begroting van toepassing zijn (uiteraard voor zover mogelijk).

Voor wat betreft de "overhead" wordt erop gewezen, dat

- er een algemeen bestuur is (zoals gezegd mede gevormd uit gemeenteraadsleden);
- er een dagelijks bestuur is (uit het algemeen bestuur aan te wijzen; één of meer leden kunnen buiten de kring van het algemeen bestuur worden gerecruteerd).

3.3 Commissie artikel 61 gemeentewet

De gemeentewet kent aan de gemeenteraad de bevoegdheid toe bevoegdheden van regeling en bestuur te delegeren aan bepaalde commissies. Met name artikel 61, eerste lid, onder a, is hier van belang: de raad kan commissies instellen met het oog op de behartiging van bepaalde belangen (functionele bestuurscommissies). De gemeente kan aan een bestuurscommissie bevoegdheden van de raad en van het college van burgemeester en wethouders toekennen. Daarvan is echter onder meer uitgesloten het vaststellen van begrotingen: wel mag de commissie een ontwerp-begroting vaststellen.

De gemeenteraad houdt echter op dat gebied de touwtjes in handen. De samenstelling van de bestuurscommissie is geheel aan de gemeenteraad overgelaten.

De gemeentewet geeft geen aanwijzingen voor de wijze van benoeming van niet-raadsleden in de commissies: zo kan de raad besluiten dat de leden worden benoemd door het gemeentebestuur, dat zij worden aangewezen door bepaalde organisaties of instellingen of zelfs dat zij rechtstreeks worden gekozen. Een beperking bevat evenwel artikel 63, derde lid: als aan de functionele bestuurscommissie bevoegdheden zijn toegekend, wordt minimaal één lid gekozen uit de leden van de gemeenteraad. De gemeenteraad regelt onder meer: de werkwijze van de commissie, de voorbereiding, uitvoering en openbaarmaking van de besluiten en het toezicht van de raad of van het college van burgemeester en wethouders op de uitoefening van bevoegdheden van de commissie.

Al met al kan de bestuurscommissie met tal van koorden verbonden zijn aan de gemeenteraad, hetgeen dus wel gevolgen voor de "overhead" kan hebben.

3.4 Rijk als bevoegd gezag

In de door regering en Staten-Generaal vastgestelde begroting zijn specifieke posten opgenomen voor de uitgaven en inkomsten van de scholen die onder - rechtstreeks - bevoegd gezag staan van de minister van Onderwijs en Wetenschappen. Op dit moment vervullen deze specifieke posten op de begroting twee functies:

- a. definitie van het voor de rijksscholen beschikbare budget;
- b. definitie van de grondslag voor de bekostiging
(bevoorschotting van het bijzonder en gemeentelijk algemeen voortgezet onderwijs voor zover het betreft de exploitatie-uitgaven).

Het voornemen bestaat om de functie ad b. te doen vervallen door invoering van een ander bekostigingssysteem op basis van normen voor materiële uitgaven, die hun grondslag vinden in programma's van eisen.

Op de begrotingsposten zijn alle voorschriften die gelden voor de opstelling, uitvoering en controle van de rijksbegroting, van toepassing. Eén en ander betekent o.a. dat de rector van rijksonderwijsinstellingen fungeert als comptabele in de zin van de Comptabiliteitswet en dat, voor zover het de huisvestingsbehoefte cum annexis - zoals onderhoud - van de rijksscholen betreft, volstreekte onderhorigheid aan de verantwoordelijke rijksdienst, de Rijksgebouwendienst (RGD), geldt.

Voorstellen tot verandering van de huidige situatie - waarin O & W slechts de rekeninguitkomsten van de RGD kan accepteren - worden voorbereid.

De wijze waarop de ambtelijke ondersteuning van de minister als bevoegd gezag is georganiseerd, is een gevolg van een keuze; de bestaande organisatie vloeit niet automatisch voort uit Grondwet, wetten en regelingen.

In de Memorie van Toelichting van de ontwerp-begroting voor 1987 heeft de minister van Onderwijs en Wetenschappen aangekondigd de taak van bevoegd gezag van scholen voor voortgezet onderwijs niet langer te zullen vervullen.

Het ligt in zijn voornemen om het overleg met de gemeenten op zo kort mogelijke termijn te beginnen.

De daadwerkelijke overdracht van het bestuur over de afzonderlijke scholen zal per 1 augustus 1988 starten.

3.5 Zelfstandig bestuursorgaan uit hoofde van artikel 134 van de Grondwet

College van bestuur/universiteitsraad in wetenschappelijk onderwijs

De Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs (WVO) draagt de universiteitsraad op te zorgen voor het vaststellen van de begroting en van de aanvullende begroting, voor de nodige wijziging van de begroting, voor de vaststelling van het ontwikkelingsplan alsmede voor het financiële schema.

Het college van bestuur dient jaarlijks voor 1 juli van elk jaar bij de minister een jaarrekening in waarin rekening en verantwoording worden afgelegd van zijn financiële beheer over het voorgaand~~e~~ vergoedingsjaar ten aanzien van de voorzieningen waarvoor de rijksbijdrage is verleend (artikel 197 WVO). Ook is het college van bestuur in de wet de taak opgedragen onder meer te zorgen voor het doelmatig beheer van de financiën.

De universiteitsraad stelt voor de opstelling en de inrichting van de begroting begrotingsplannen vast op voorstel van het college van bestuur (artikel 66, derde lid, WVO).

4. De varianten nader uitgewerkt

4.1 Algemeen

In voorgaande hoofdstukken wordt opgemerkt dat de oorzaken van de kostenverschillen moeten worden gezocht in:

- de ondoelmatige administratief-organisatorische regelingen;
- de bestuurlijk-organisatorische sfeer (noodzaak van inschakeling van diensten/bedrijven met een eigen verantwoordelijkheid, alsmede, wellicht, inbedding van de schoolbestuursfunctie in het totale bestuurlijke apparaat).

Tegen deze achtergrond verdienen de volgende varianten nadere uitwerking:

a. Scholen uitgaande van de gemeente

- gemeenteraad/college van burgemeester en wethouders
- functionele bestuurscommissie uit hoofde van artikel 61 van de gemeentewet
- openbaar lichaam op grond van de WGR
- apart openbaar lichaam per gemeente (in de zin van artikel 134 Grondwet)

b. Rijksscholen

- Minister als bevoegd gezag
- figuur à la functionele bestuurscommissie
- gemeenschappelijke regeling tussen Rijk en gemeente
- apart openbaar lichaam (in de zin van artikel 134 Grondwet)

De vormen worden hieronder nader uitgewerkt.

4.2 Scholen uitgaande van de gemeente

4.2.1 Gemeenteraad/college van burgemeester en wethouders

Hoewel deze bestuursvormen in de praktijk in het algemeen duurder blijken uit te werken, kan toch niet gesteld worden dat meerkosten onontkoombaar met de bestuursvorm zijn verbonden.

Het is mogelijk om ervoor te kiezen dat bijvoorbeeld de onderwijswethouder kan bepalen welke diensten/instanties/bedrijven hij voor bepaalde onderhoudswerkzaamheden wenst in te schakelen. Een dergelijke keuzevrijheid vergroot vanzelfsprekend zijn mogelijkheden tot meer verantwoord (bedrijfs)economisch handelen. Dergelijke bestuurlijke keuzen zijn in de praktijk op enkele plaatsen gerealiseerd (Leiden, Rijswijk). Wel moet worden vastgesteld dat de bestuursvormen het maken van dergelijke keuzen niet bevorderen; voor het maken van de keuzen in het college van burgemeester en wethouders of in de gemeenteraad moeten immers naast de voordelen voor de onderwijssector ook de nadelen voor bijvoorbeeld de dienst gemeentewerken onder ogen worden gezien en worden geaccepteerd.

Bij deze bestuursvorm dient nog te worden aangetekend dat de administratieve organisatie (o.a. comptabiliteitsvoorschriften) in zekere mate efficiënt handelen tegenwerkt. Dit zou echter, met behoud van de bestuursvorm, moeten kunnen worden verbeterd.

4.2.2. Functionele bestuurscommissie

In het onderstaande wordt de functionele commissie in drie gedaanten beschreven:

- a. overeenkomstig de huidige praktijk;
- b. als verzelfstandigd orgaan als mogelijkheid naast andere constructies;
- c. als verzelfstandigd orgaan als enige mogelijkheid.

Hoewel de figuur van de functionele bestuurscommissie als bevoegd gezag zeker aantrekkelijke kanten heeft, moet worden geconstateerd dat deze figuur in de praktijk betrekkelijk weinig wordt toegepast.

Een tweetal - in dit kader relevante - aantrekkelijke aspecten van het oprichten van een functionele bestuurscommissie is gelegen in de mogelijkheid daarbij "gewone" burgers te betrekken en in de mogelijkheid de commissie zelfstandig een budget te laten beheren. Evenals bij 4.2.1 werd vastgesteld, geldt ook hier dat de bestuursvorm als zodanig de mogelijkheden in zich bergt om tot een efficiënt beheer te komen. Daarbij moet echter door de gemeenteraad de keuze worden gemaakt de eigen bevoegdheden in te perken ten gunste van de commissie en deze de vrijheid te laten, waar zij dit verantwoord acht, om andere gemeentelijke diensten te passeren.

Met betrekking tot artikel 61-constructies dient overigens wel te worden bedacht dat de situatie in ons land niet overal gelijk is. Een grote(re) gemeente als groot schoolbestuur zal een keuze moeten maken tussen één algemene voor alle scholen als bevoegd gezag functionerende artikel 61-commissie of meerdere artikel 61-commissies.

Bij de tweede variant zou in de onderwijswetgeving als één van de mogelijkheden voor een bevoegd gezag een functionele bestuurscommissie met bepaalde budgettaire verantwoordelijkheden moeten worden geïntroduceerd. In deze variant staat het de gemeenteraad nog steeds vrij dit pad niet op te gaan. Bij het maken van de keuze terzake spelen de reeds beschreven overwegingen wederom een rol. De in de onderwijswetten op te nemen wettelijke definitie zou dan echter op het gebied van de financiën bepaalde bevoegdheden aan de commissie moeten toedelen; in hoeverre andere taken en bevoegdheden door de gemeenteraad aan de commissie worden overgedragen, wordt overgelaten aan de betrokkenen.

In dit verband rijst de vraag of het bemannen van een commissie die slechts enkele financiële bevoegdheden krijgt toebedeeld, in de praktijk uitvoerbaar zal blijken te zijn.

In deze variant blijven voor de gemeenteraad vele keuzemogelijkheden over (zelf als bevoegd gezag fungeren; deze taak al dan niet met nadere regels aan het college van burgemeester en wethouders delegeren; het zoeken van intergemeentelijke samenwerking; het minimaal of maximaal toedelen van taken en bevoegdheden aan de commissie).

Staan de voor de vraag of deze beperkte wettelijke invulling van de eigen huishouding van de gemeente in het licht van de Grondwet toelaatbaar moet worden geacht, spreekt de werkgroep als haar voorlopig oordeel uit dat zij deze variant niet strijdig met de Grondwet acht.

De hierboven gepresenteerde argumentatie leidt ertoe dat de derde variant - de wettelijk ten dele ingevulde bestuurscommissie als enige vorm voor het bevoegd gezag - strijdig met artikel 124 van de Grondwet zou zijn. Een andere juridische vorm waarin materieel dezelfde figuur ontstaat, is wel mogelijk (openbaar lichaam). Deze figuur wordt besproken onder 4.2.4.

4.2.3 Openbaar lichaam op grond van de WGR

Deze figuur ligt voor de hand als een school door twee of meer gemeenten in stand wordt gehouden. De eerste twee varianten beschreven bij 4.2.2. zijn ook hier mutatis mutandis van toepassing.

De derde variant (verzelfstandigd openbaar lichaam op grond van een gemeenschappelijke regeling) als enige optie naast een verzelfstandigde bestuurscommissie lijkt niet alleen gezien de Grondwet maar ook qua praktische realisatie, niet uitvoerbaar.

Voor wat het budget betreft gelden dezelfde regels voor een door één gemeente in stand gehouden school. Dit betekent dat de rijksvergoeding alleen overeenkomstig de bestemming (te weten basisonderwijs) mag worden gebruikt. In de Wet op het Basisonderwijs (WBO) is dat niet met zoveel woorden te vinden, maar het volgt uit een analoge toepassing van artikel 114, WBO en de omschrijving die in artikel 237b, eerste lid, van de gemeentewet wordt gegeven van "specifieke uitkeringen", te weten uitkeringen uit 's Rijks kas aan gemeenten, waarvan de bestedingsrichting vooraf is aangegeven.

Dit is ook uit de parlementaire stukken af te leiden. Hoewel gebruik overeenkomstig de bestemming niet tot de laatste gulden kan worden geëist, omdat immers het karakter van een genormeerde vergoeding is dat er incidenteel plussen en minnen voorkomen, lijkt de hoofdlijn duidelijk.

De gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften (Stb. 1982, 594) verplichten gemeenten er voorts toe inkomsten en uitgaven op dit terrein te verantwoorden op de functie "basisonderwijs" van begroting en rekening (alleen de mate van detaillering wordt aan de gemeente overgelaten).

Of aan de bestedingsverplichting wordt voldaan, is in de eerste plaats een zaak die de accountant zal moeten beoordelen en vervolgens gedeputeerde staten bij de goedkeuring van de rekening.

4.2.4 Apart openbaar lichaam

Twee varianten zijn denkbaar: de gemeente richt zelf een openbaar lichaam op dan wel de gemeentelijke scholen worden ondergebracht bij een speciaal bij of krachtens de wet ingesteld openbaar lichaam.

Bij de eerste variant is de gemeentelijke betrokkenheid groter. Zo'n constructie lijkt vergelijkbaar met de vorm van de gemeentelijke Universiteit van Amsterdam. Deze variant is door de werkgroep niet nader uitgewerkt.

Over de tweede variant kan het volgende worden opgemerkt. De gemeentelijke scholen worden ondergebracht bij speciaal daarvoor bij of krachtens de wet ingestelde openbare lichamen als bedoeld in artikel 134 van de Grondwet. De gedachten gaan dan uit naar zo'n openbaar lichaam per (grote) gemeente en/of samenwerkingsgebied. Eventueel zouden de rijksscholen in de gemeente of dat gebied eveneens bij het openbaar lichaam kunnen worden ondergebracht.

Artikel 134 van de Grondwet is vrij summier over de openbare lichamen. De wetgever kan dus vele kanten uit. Artikel 23 van de Grondwet blijft uiteraard van toepassing, maar artikel 124 ervan kan buiten beschouwing blijven.

Voor het bestuur van het openbaar lichaam kan worden gedacht aan een bestuursraad en aan een college van bestuur.

De wetgever zou de gemeente (eventueel ook de provincie) een belangrijke rol kunnen geven inzake de benoeming van de leden van de bestuursraad c.q. het college van bestuur. Aldus wordt de band tussen het openbaar lichaam en de lokale overheden structureel vastgelegd. De wetgever kan grenzen trekken voor de omvang en de kosten van het ondersteunend apparaat van het openbaar lichaam. Het openbaar lichaam ontvangt uit 's Rijks kas de middelen voor zijn scholen. De regels met betrekking tot het omgaan met die middelen kunnen op uiterste doelmatigheid van onderwijs en beheer zijn afgestemd.

Een speciaal aandachtspunt vormt de overschrijding van het budget. Het openbaar lichaam heeft daarvoor zelf geen middelen (besparingen van vorige jaren daargelaten). Staat het openbaar lichaam geheel los van de gemeente dan ligt het niet voor de hand dat de gemeente aan het lichaam aanvullende middelen ter beschikking stelt; gaat het lichaam van de gemeente uit dan staat het de gemeente vanzelfsprekend vrij zulks al dan niet te doen.

Wel dient dan uiteraard een overeenkomstig bedrag aan de bijzondere scholen in de gemeente te worden uitgekeerd. De wetgever dient ook het (bestuurlijke) toezicht te regelen. Het kan in eerste instantie bij de provincie worden gelegd of rechtstreeks bij het Rijk; staat een openbaar lichaam verder van de gemeente af, dan zou ook gemeentelijk toezicht niet uitgesloten behoeven te zijn.

4.3 Rijksscholen

4.3.1 Minister

In de Memorie van Toelichting op de ontwerpbegroting 1987 van Onderwijs en Wetenschappen laten de bewindslieden weten dat zij het voornemen hebben hun taak als bevoegd gezag van rijksscholen af te stoten naar de gemeenten.

4.3.2 Functionele bestuurscommissie sui generis

De onderwijswetgeving kent een dergelijke figuur niet. Een bijzonder probleem bij het construeren van deze vorm is de Wet medezeggenschap onderwijs. Een dergelijke constructie per school laat de eindverantwoordelijkheid voor de minister onverlet en is onderworpen aan de regels van de Comptabiliteitswet. Voor het overige zie de opmerkingen in paragraaf 4.2.1.

4.3.3 Gemeenschappelijke regeling tussen Rijk en gemeente

Denkbaar is dat de minister en één of meer gemeenten per school een gemeenschappelijke regeling aangaan voor het beheer van de rijksschool ter plekke. Een wetsvoorstel dat deze bestuursvorm mogelijk maakt, is aanhangig bij de Tweede Kamer.

Daarmee zouden de voordelen van een bestuur met beheerstaken op korte afstand kunnen worden gerealiseerd onder handhaving van het schaalvoordeel voor andere functies van het bevoegd gezag. Medewerking van gemeenten is echter niet door het Rijk afdwingbaar. Zie verder 4.2.1. en 4.2.2.

4.3.4 Apart openbaar lichaam

Gegeven het oogmerk (beheersing van de kosten van beheer) is het denkbaar een openbaar lichaam te creëren dat per school belast wordt met het beheersdeel van de taak van het bevoegd gezag, onder eindverantwoordelijkheid van de minister. Recruitering van leden voor een openbaar lichaam met deze taak is naar verwachting problematisch. Ook hier levert de Wet medezeggenschap onderwijs complicaties op. Zie verder 4.2.3.

4.3.5 Overdracht rijksscholen aan de gemeente

Bij overdracht van rijksscholen naar de gemeenten blijft sprake van openbare scholen. Of een dergelijke overdracht in dit kader functioneel is hangt af van de vraag welke concrete bestuursvorm door de gemeente wordt gekozen.

Wel zou het in deze situatie niet langer zo zijn dat werkelijke bestuurskosten van het Rijk de maat vormen voor de bekostiging van deze activiteiten bij het bijzonder en gemeentelijk voortgezet onderwijs.

4.4 De werkgroep wijst erop dat voor de introductie van alle nader uitgewerkte varianten wetswijziging onontkoombaar is. Wel zijn alle varianten verantwoord in het kader van het vigerende artikel 23 van de Grondwet mits de financiële gelijkstelling en de waarborgen voor controle door de gemeente adequaat worden uitgewerkt.

Hieronder wordt in tabelvorm weergegeven hoe de werkgroep de mogelijke varianten beoordeelt aan de hand van enkele financieel-economische criteria.

	1 Functionele Commissie	2 Openbaar lichaam WGR	3 Apart openbaar lichaam per gemeente	4 Rijk
Bestedingsvrijheid (A)	Formele mogelijkheid afhankelijk van budget-beheer. Blijft onderdeel gemeentebegroting	Ja. Eigen bestuur, eigen begroting	Idem. Band met gemeente-bestuur/besturen vervallen	Beperking op grond Comptabiliteitswet; ook voor situatie met sterke mandatering rector
Betrokkenheid/ kostenbesef (B)	Gering; grote afstand bestuur-school. Beter dan in bestaande situatie	Afhankelijk van aantal scholen en van afstand bestuur-school	Idem	Kan worden vergroot door sterke mandatering rector
Inzet vrijwilligers (C)	Beperkt; inschakeling burgers in cie. Afhankelijk van regels door de raad gesteld.	Inzet mogelijk	Inzet mogelijk	Beperkt mogelijk in geval sterkere mandatering rector
Plannings-/besluitvormingskosten (D)	Aanzienlijk; FC geconfronteerd met gemeentelijk apparaat, College B & W en Raad.	Aanzienlijk; inter-gemeentelijk overlegcircuit	Geringer dan onder 1 en 2. Afhankelijk van wettelijke regeling	In geval sterkere mandatering rector 3
Reserveringsmogelijkheden (E)	Soms; onderdeel gemeentebegroting. Door raad aan te geven	Aanwezig	Aanwezig	Onmogelijk onder huidige Comptabiliteitswet.
Kostenberekening/ - opbrengstverantwoording (F)	Zelden; afhankelijk van door raad gegeven regels	Ja	Idem	Afhankelijk van te geven regels.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Onderzoek Bouwcentrum betreffende de toepassing van
Londo-systematiek op rijksscholengemeenschappen (RSG) voor
voortgezet onderwijs.

Uitgaven respectievelijk normvergoeding conform aangepaste
Londo-formule voor drie RSG

	<u>stichtings-</u> <u>jaar</u>	<u>uitgaven</u>	normvergoeding conform <u>aangepaste</u> <u>Londo-formule</u>
RSG Zierikzee	(1981)	f 36.000	f 17.000
RSG Enkhuizen	(1981)	f 23.000	f 15.000
RSG Wieringerwerf	(1977/1983)	f 32.000	f 31.000

Het onderzoek van het Bouwcentrum is beperkt. Het voornemen is dit onderzoek verder te laten uitwerken, waarbij meerdere rijksscholen (vooral ook in grotere gemeenten) bij de analyse zullen worden betrokken. Globaal ontstaat uit de huidige cijfers het beeld dat een normvergoeding conform een aangepaste Londo-formule tot minder uitgaven leidt. Een verklaring hiervoor kan zijn dat het onderzoek maar een momentopname is en dat het zinvol is over meerdere jaren de onderhoudsuitgaven in de beschouwingen te betrekken.

Voorts speelt enerzijds de gebondenheid van de rijksscholen aan de Rijksgebouwendienst en anderzijds de mogelijkheid voor het bijzonder onderwijs om zelf onderhoudswerkzaamheden uit te laten voeren (al dan niet tegen een lagere prijs) een belangrijke rol.

BIJLAGE 2

Overzicht van in beschouwing genomen glo-lokalen in 1982 gebruikt door het openbaar en bijzonder onderwijs

stichtingsjaar	aantal lokalen met bezettingsgraad in %			
	openbaar GLO		bijzonder GLO	
1929	3.061	82	5.202	82
1930 - 1945	1.080	83	2.785	83
1945 - 1950	489	87	971	82
1950 - 1955	1.658	85	3.704	86
1955 - 1960	2.067	87	5.021	85
1960 - 1965	2.186	87	5.162	84
1965 - 1970	2.358	88	5.942	86
1970 - 1975	4.095	92	9.111	93
1975 - 1980	4.760	93	7.771	94
1980	1.251	90	1.676	90
totaal	23.015	87	47.345	87

BIJLAGE 3

Overzicht van in de steekproef genomen gebouwen en bruto vloeroppervlakten per openbaar en bijzonder LOM en MLK

stichtingsjaar	openbaar LOM		bijzonder LOM	
	aantal gebouwen	oppervlakte in m2	aantal gebouwen	oppervlakte in m2
1950	-	-		
1950 - 1960	4	3.856		
1960 - 1970	5	5.055	5	5.157
1970 - 1980	11	11.958	15	16.863
1980	5	5.231	5	5.873
totaal	25	26.100	25	27.893
gem. per gebouw		1.044		1.116

stichtingsjaar	openbaar MLK		bijzonder MLK	
	aantal gebouwen	oppervlakte in m2	aantal gebouwen	oppervlakte in m2
1950	3	3.264	2	2.354
1950 - 1960	7	7.881	4	4.500
1960 - 1970	6	6.254	5	5.925
1970 - 1980	7	8.227	11	12.662
1980	2	1.841	3	2.628
totaal	25	27.467	25	28.069
gem. per gebouw		1.099		1.123

BIJLAGE 4

4.1. Inventarisatie bestuursvormen openbaar onderwijs in geldende
onderwijswetgeving.

1. Basisonderwijs

Artikel 1 van de Wet op het basisonderwijs (WBO) omschrijft het bevoegd gezag van een openbare school als volgt:

"het college van burgemeester en wethouders, voor zover de raad niet anders bepaalt, en, indien de raad dit wenselijk oordeelt, met inachtneming van door hem te stellen regelen".

De openbare school wordt omschreven als "door de gemeente in stand gehouden school". Andere overheidslichamen kunnen dus geen basisschool in stand houden.

De volgende vormen voor het bevoegd gezag zijn nu mogelijk:

- gemeenteraad;
- het college van burgemeester en wethouders (al dan niet binnens door de gemeenteraad te stellen regels);
- een commissie uit hoofde van artikel 61 van de gemeentewet (al dan niet binnen de door de gemeenteraad te stellen regels);
- een combinatie van de gemeenteraad en de commissie.

Aparte vermelding verdient de vraag of twee gemeenten gezamenlijk een basisschool in stand kunnen houden met toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR). Twee standpunten zijn mogelijk.

- a. Als de bepalingen van de WBO, Interimwet Speciaal Onderwijs en Voortgezet Speciaal Onderwijs (ISOVSO), Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO) en Wet op het Hoger Beroepsonderwijs (WHBO) worden vergeleken, blijkt er op dit punt een duidelijk verschil te zijn; alleen de WBO vermeldt: "door één gemeente in stand gehouden school"; de andere wetten bezigen de terminologie "een of meer gemeenten". Als daarnaast de Lager-onderwijswet 1920 (artikel 19) wordt geraadpleegd, blijkt dat ook daarin uitdrukkelijk tot 1 januari 1985 de mogelijkheid voor de instandhouding door meer dan één gemeente wordt aangegeven. Deze argumenten leiden tot de conclusie dat de gemeente onder de WBO "solo" zou moeten opereren.

- b. Een andere redenering is echter dat de WBO niet expliciet toepassing van de WGR verbiedt. Daar komt bij dat kennelijk in de periode 1-1-1985- 1-8-1985, zonder nadere regelingen in de Lager-onderwijswet 1920, ook een beroep op de WGR kon worden gedaan.

De werkgroep concludeert dat het derhalve mogelijk is dat twee of meer gemeenten een basisschool in stand houden.

2. (Voortgezet) speciaal onderwijs

Artikel 1 van de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs (ISOVSO) omschrijft het bevoegd gezag van de openbare school als volgt:

"het college van burgemeester en wethouders voor zover de raad niet anders bepaalt, en, indien de raad dit wenselijk oordeelt, met inachtneming van door hem te stellen regelen, dan wel, wanneer de school van meer dan een gemeente uitgaat, het krachtens de desbetreffende gemeenschappelijke regeling bevoegde orgaan".

Deze definitie zal overigens bij een komende technische herziening nog redactioneel moeten worden bijgesteld (met het oog op de mogelijkheid van een school die van een gemeente en een of meer privaatrechtelijke rechtspersonen uitgaat).

De openbare school wordt omschreven als "door een of meer gemeenten, al dan niet te zamen met een of meer privaatrechtelijke rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid, in stand gehouden school".

De volgende vormen voor het bevoegd gezag zijn nu mogelijk:

- de gemeenteraad;
- het college van burgemeester en wethouders (al dan niet binnen door de gemeenteraad te stellen regels);
- een commissie uit hoofde van artikel 61 van de gemeentewet;
- een openbaar lichaam (rechtspersoon) of eventueel gemeenschappelijk orgaan ⁵), een en ander op grond van een gemeenschappelijke regeling (uitgaande van een of meer gemeenten, al dan niet in combinatie met een of meer privaatrechtelijke rechtspersonen) ⁶).

) Zie voor noten 5 en 6 : pagina 7

Daarnaast kent de WGR nog de mogelijkheid dat bepaalde bevoegdheden worden uitgeoefend door bestuursorganen, onderscheidenlijk ambtenaren van een der deelnemende gemeenten (artikel 8, derde lid). Tenslotte kan het algemene bestuur van het openbaar lichaam - mits de gemeenschappelijke regeling daarin voorziet - een commissie, vergelijkbaar met de artikel 61-commissie, instellen.

3. Voortgezet onderwijs

Artikel 1 van de WVO omschrijft het bevoegd gezag van de openbare school als volgt:

"voor wat betreft:

- a. een rijksschool: Onze minister;
- b. een gemeentelijke school: het college van burgemeester en wethouders, voor zover de raad niet anders bepaalt, en, indien de raad dit wenselijk oordeelt, met inachtneming van door hem te stellen regelen".

De openbare school wordt omschreven als: een door het Rijk of door een of meer gemeenten in stand gehouden school.

Voor de rijkslandbouwscholen is de Minister van Landbouw en Visserij het bevoegd gezag. Het is de bedoeling om - middels het ontwerp van de wet Herstructurering en Fusies voortgezet onderwijs - artikel 1 van de WVO zodanig aan te passen dat - naast de samenwerking tussen twee gemeenten - ook andere varianten van een gemeenschappelijke regeling met privaatrechtelijke organen mogelijk worden. Het gaat dan om de samenwerking tussen één of meer gemeenten met het Rijk dan wel een of meer gemeenten, Rijk, en een of meer privaatrechtelijke rechtspersonen.

Noten

- 5) De figuur van het gemeenschappelijk orgaan lijkt niet voor de hand te liggen aangezien uit de parlementaire behandeling blijkt dat hierbij met name wordt gedacht aan betrekkelijk eenvoudige zaken.
De WGR spreekt in artikel 8, tweede lid, van "in daarvoor bijzonder in aanmerking komende gevallen".

- 6) Op grond van de ISOVSO is het wel mogelijk dat een gemeente, anders dan via een gemeenschappelijke regeling, deelneemt in een stichting die een zogenaamde samenwerkingsschool in stand houdt. Deze vorm is in dit kader - het is dan geen openbaar onderwijs meer - niet relevant. Overigens geldt dan ook hier de eerder vermelde complicatie van de gemeentewet.

4. Hoger beroepsonderwijs

Wel zeer compleet in de mogelijkheden is de WHBO.

De openbare instellingen worden omschreven als instellingen voor hoger beroepsonderwijs in stand gehouden door:

- a. het Rijk,
- b. een gemeente, of
- c. een openbaar lichaam ingesteld bij een gemeenschappelijke regeling als bedoeld in de WGR waarin deelnemen een of meer gemeenten dan wel een of meer gemeenten en het Rijk, al dan niet tezamen met een of meer privaatrechtelijke rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid, dan wel een rijksinstelling met rechtspersoonlijkheid, als bedoeld in artikel 84a van de WHBO.

Het bevoegd gezag wordt als volgt gedefinieerd:

"het bevoegd gezag": voor wat betreft

- a. een rijksinstelling zonder rechtspersoonlijkheid:
Onze minister;
- b. een gemeentelijke instelling: het college van burgemeester en wethouders, voor zover de raad niet anders bepaalt en, indien de raad dit wenselijk oordeelt, met inachtneming van door hem te stellen regels;
- c. een andere openbare instelling: het krachtens de desbetreffende gemeenschappelijke regeling bevoegde orgaan;
- d. een rijksinstelling met rechtspersoonlijkheid: het college van bestuur bedoeld in artikel 84b van de WHBO.

Aan het scala van juridische gestalten van het bevoegd gezag van een openbare school/instelling dat uit het voorgaande reeds is te destilleren, voegt de WHBO toe de rijksinstelling met rechtspersoonlijkheid. De regering heeft deze vorm geïntroduceerd door de desbetreffende wijziging van de WHBO op te nemen in de Invoeringswet WHBO.

De essentiële kenmerken van de vierde openbare bestuursvorm - bekend als sui generis-constructie - zijn:

- het betreft een openbare bestuursvorm;
- de instelling wordt een rijksinstelling;
- de instelling verkrijgt als zodanig rechtspersoonlijkheid.

De opzet van deze regeling is zodanig dat de systematiek van de WHBO ongewijzigd blijft. Dit is mogelijk doordat in de eerste plaats deze bestuursvorm een facultatieve is; deze wordt niet dwingend aan al het openbare hoger beroepsonderwijs opgelegd.

In de tweede plaats wordt waar mogelijk aangesloten bij de in de wet reeds gebezigde begrippen en structuren waardoor volstaan kan worden met een aantal aanvullende en afwijkende bepalingen.

Bij Koninklijk Besluit wordt bepaald dat een instelling rechtspersoonlijkheid verkrijgt. Op de datum waarop dit besluit in werking treedt, wordt deze instelling - indien deze het althans nog niet is - een rijksinstelling. Het vervallen van de rechtspersoonlijkheid wordt eveneens bij Koninklijk Besluit geregeld. Artikel 84a bepaalt dat de instelling waaraan rechtspersoonlijkheid wordt verleend in ieder geval een openbare instelling moet zijn.

Een instelling komt eerst in aanmerking voor rechtspersoonlijkheid wanneer deze - behoudens bijzonderegevallen - een omvang van 2500 studenten heeft bereikt.

Door de verlening van rechtspersoonlijkheid wordt de instelling een openbaar lichaam in de zin van artikel 134 van de Grondwet.

Artikel 84b geeft aan welke de bestuursorganen van de instelling zijn: het college van bestuur en de bestuursraad.

Het college van bestuur functioneert als het bevoegd gezag van de instelling.

Het bestuursreglement geeft aan welke taken en bevoegdheden in concreto aan het college van bestuur toevallen. Tevens is het college van bestuur vanzelfsprekend belast met de taken en bevoegdheden van de centrale directie.

Er is voor gekozen slechts een zeer summiere regeling te geven omtrent het college van bestuur en de bestuursraad. Over de benoeming, het ontslag en de zittingsduur van de leden van het college van bestuur bevat artikel 84c een aantal voorschriften.

Als tweede bestuursorgaan noemt de wet de bestuursraad (zie artikel 84d).

Deze raad moet in algemene zin toezicht uitoefenen op het bestuur van de instelling. De bestuursraad heeft hiertoe recht op informatieverstrekking door het college van bestuur (zie het vijfde lid van artikel 84e). Het Koninklijk Besluit dat de rechtspersoonlijkheid aan de instelling verleent, geeft voorschriften omtrent benoeming en ontslag van de leden van de bestuursraad.

In het bestuursreglement zal nader worden geregeld hetgeen betrekking heeft op het bestuur en de inrichting van de instelling (zie artikel 84e). Hierin zal de toezichthoudende functie van de bestuursraad nadere gestalte moeten krijgen. De bestuursraad dient hiermee in te stemmen alvorens het bestuursreglement wordt vastgesteld.

Na de vaststelling van het bestuursreglement door het college van bestuur, behoeft dit de goedkeuring van de minister.

Artikel 134 van de Grondwet schrijft voor dat het toezicht op een openbaar lichaam bij de wet wordt geregeld.

Ten uitvoering van dit voorschrift is artikel 84f opgenomen, dat mutatis mutandis overeenkomt met de ter zake geldende bepalingen in het wetenschappelijk onderwijs.

5. Open Universiteit

De Open Universiteit is een rijksinstelling voor hoger afstandsonderwijs. De wet geeft een nauwkeuriger regeling van het bestuur van die instelling. Daarbij is duidelijk sprake van een eigensoortige figuur. De bestuursorganen van de Open Universiteit zijn de bestuursraad en het college van bestuur.

De bestuursraad (zie de artikelen 22 tot en met 26 van de Wet Open Universiteit) bestaat uit ten hoogste 21 leden en bepaalt het beleid in hoofdlijnen.

Daar er slechts één instelling voor open hoger afstands - onderwijs uit 's Rijks kas zal worden bekostigd, is het van groot belang dat de verscheidenheid van in de Nederlandse samenleving voorkomende levensbeschouwelijke en maatschappelijke stromingen is weerspiegeld in de samenstelling van de bestuursraad.

Aldus wordt als het ware openbaar en bijzonder onderwijs onder één dak gebracht. Met het oog hierop is de volgende regeling getroffen. Naast de voorzitter bestaat de bestuursraad uit ten hoogste twaalf onafhankelijke, door de Kroon te benoemen leden; voorts uit vier door en uit de studenten gekozen leden alsmede vier door en uit het personeel gekozen leden. In de wet is bepaald dat bij de benoeming door de Kroon rekening dient te worden gehouden met de maatschappelijke en levensbeschouwelijke pluriformiteit, met de herkomst van de leden uit het wetenschappelijk onderwijs, het hoger beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie, alsmede met een evenwichtige verdeling van de zetels over mannen en vrouwen. Zo wordt tot uitdrukking gebracht dat bij de bepaling van het algemene beleid de maatschappelijke beïnvloeding van groot belang moet worden geacht.

De bestuursraad zal de hoofdlijnen van het beleid bepalen, waarbij de wet expliciet de bevoegdheden van de bestuursraad noemt, zoals:

het vaststellen van het onderwijsaanbod van de Open Universiteit, het vaststellen van begroting, meerjarenplan en bestuursreglement.

De uitvoering van de besluiten van de bestuursraad geschiedt steeds onder verantwoordelijkheid van het college van bestuur (zie de artikelen 27 tot en met 31). Ten einde de verhouding tussen bestuursraad en college van bestuur duidelijk te regelen, zijn de taken van de bestuursraad limitatief in de wet aangegeven en is voor de nadere regeling voorzien in de totstandkoming van een bestuursreglement (artikelen 32 en 33) dat de goedkeuring van de minister behoeft. De verantwoordelijkheid voor het bestuur van de Open Universiteit ligt bij het college van bestuur, voor zover niet voorbehouden aan bestuursraad, minister of de Kroon. Dit college is dus een zelfstandig bestuursorgaan met eigen bevoegdheden. De voorzitter en de overige leden van het college van bestuur worden door de Kroon benoemd.

6. Wetenschappelijk onderwijs

In de Wet op het wetenschappelijk onderwijs (WVO) worden openbare en bijzondere instellingen van wetenschappelijk onderwijs onderscheiden. De openbare instellingen - zo bepaalt artikel 3, tweede lid - gaan uit van de overheid. Het gaat daarbij om in totaal tien instellingen. Negen daarvan - t.w. vijf rijksuniversiteiten, drie technische rijksuniversiteiten en één rijkslandbouwniversiteit - zijn rijksinstellingen, de andere gaat uit van de gemeente Amsterdam.

De openbare universiteiten bezitten rechtspersoonlijkheid (artikel 50) en zijn te beschouwen als openbaar lichaam in de zin van artikel 134 van de Grondwet.

De bestuursorganen van de universiteit zijn het college van bestuur en de universiteitsraad. Het college van bestuur komt de bevoegdheid toe tot regeling en bestuur van de zaken van de universiteit als geheel, voor zover die niet bij of krachtens de wet aan de universiteitsraad is opgedragen.

Het college van bestuur bestaat uit een rector magnificus en twee andere leden.

Voor een te vervullen plaats voor een van de andere leden maakt de universiteitsraad een aanbeveling op. Het college van bestuur is verantwoording schuldig aan de universiteitsraad, en aan de minister (artikel 58, eerste en tweede lid). De omvang en samenstelling van de universiteitsraad wordt deels in de wet zelf geregeld, deels nader geregeld in het bestuursreglement. De leden worden voor ten minste 2 jaar gekozen.

BIJLAGE 4

4.2 Andere voorstellen ontleend aan de literatuur

A. Publiekrechtelijke varianten

1. Raad voor het openbaar onderwijs

Om de dubbelrol van de gemeente te elimineren is voorgesteld een nieuw publiekrechtelijk orgaan te belasten met het bestuur van de openbare scholen. Dit zou dan moeten worden de Raad voor het openbaar onderwijs (R.O.O), die als bevoegd gezag optreedt voor het openbaar onderwijs. De R.O.O. wordt direct gekozen; actief en passief kiesrecht voor allen die kiesgerechtigd zijn voor de gemeenteraadsverkiezingen.

Dit voorstel lijkt geïnspireerd door de situatie in de Verenigde Staten, Canada en Nieuw-Zeeland. Voorzover de werkgroep bekend is dit voorstel (gepropageerd door het kamerlid Wallage) niet meer aktueel.

2. Overdragen taken aan gewesten

In de tijd dat gewestvorming nog reëel leek - begin zeventiger jaren - is voorgesteld om de algemene onderwijsverantwoordelijkheid van de lokale overheid aan het gewest over te dragen. De taak van de gemeente zou dan beperkt blijven tot die van schoolbestuur van de openbare scholen. (De Graaf, VNG).

3. Voorstellen van de wetscommissie van de vereniging
volksonderwijs (1945)

De commissie had de opdracht "met voorstellen te komen betreffende de wettelijke regeling van de verhouding tussen openbaar en bijzonder onderwijs, beogende meer bevrediging te schenken dan de regeling van 1920 heeft gedaan". Globaal gesteld: de commissie koos voor een constructie met trekken van een "onderwijsschap".

Ook hier ontkoppeling van de gemeentelijke dubbelrol en beide rollen voorts vergaand losgemaakt van de gemeentelijke overheid en ondergebracht in onderscheiden nieuwe organen, waarbij kringen van "betrokkenen" ten aanzien van de samenstelling een bindend recht van voordracht hebben. In dubbel opzicht is hier sprake van functionalisering van openbaar bestuur. De grondslag van het openbaar onderwijs bleef ook hier buiten discussie.

B. Privaatrechtelijke variant

Gemeente betrokken bij instandhouding van algemeen bijzondere scholen

In de stichtingen voor algemeen bijzondere scholen zou een rol voor de gemeente moeten worden weggelegd, bijvoorbeeld door in het stichtingsbestuur louter plaatsen voor gemeenteraadsleden te creëren. In de stichtingsakte kunnen bepalingen worden opgenomen over kiesrecht, terugroepingsrecht en afzettingsrecht. Dit alles kan plaatsvinden binnen het onderwijsartikel in de Grondwet, aldus de voorsteller (Veenhuys, VBS).

C. Tussenvariant

Het Tertium van Schelfhout

Met name in het begin van de zeventiger jaren is er veel aandacht besteed aan de ideeën van de toenmalige Staatssecretaris Schelfhout. Deze stelde een onderwijsvorm voor als het ware tussen openbaar en bijzonder onderwijs in; het tertium.

De grondslag van het onderwijs zou moeten zijn "de uitdrukkelijke doelstelling om de godsdienstig levensbeschouwelijke dimensie van de opvoeding te verzorgen overeenkomstig de wensen van de ouders, in een weloverwogen gekozen pluriforme context".

Wat betreft de bestuursvorm zou het tertium een mengvorm zijn van overheidsdeelneming en vrije deelneming. Daarin verschilt het tertium karakteristiek van de openbare school die een zuivere overheidsschool is, en de bijzondere school die een niet-overheidsschool is. De discussie over dit fenomeen die wel intens maar niet erg concreet was, is inmiddels beëindigd. De tertiumgedachte lijkt inmiddels doodgebloed.

NOTEN

1. In deze notitie is slechts globaal rekening gehouden met het op 12 februari 1986 ingediende voorstel voor een nieuwe gemeentewet (Tweede Kamer, vergaderjaar 1985/1986, 19403, nrs. 1 -3)

2. Hoewel de nieuwe gemeentewet ten aanzien van de vigerende artikelen 228 en 234 wel wijzigingen bevat, is er, gezien de tekst van het voorgestelde artikel 156 en met name de daarin opgenomen criteria, geen reden aan te nemen dat de jurisprudentie zal worden doorbroken.

3. Een andere variant blijft hier buiten bespreking namelijk dat de gemeente, anders dan via een gemeenschappelijke regeling, kan deelnemen in een stichting die een zogenaamde samenwerkingsschool in stand houdt.
Dit kan niet volgens de huidige tekst van de WBO doch zou wel kunnen als in de wetstekst de mogelijkheid tot een gemeenschappelijke regeling met privaatrechtelijke rechtspersonen wordt geopend. Het onderwijs aan de school is dan echter niet exclusief "openbaar" maar bijzonder van aard, en hangt in concreto af van de aan de stichting deelnemende partijen. Ook voor deze constructie zal de gemeente echter moeten aantonen dat deelname in de stichting bijzonder aangewezen moet worden geacht aangezien ook gekozen kan worden voor het - op grond van het criterium van voldoende openbaar onderwijs in een genoegzaam aantal scholen - zelf in stand houden van een kleine openbare school.
Als argumentatie zou wellicht kunnen worden aangevoerd dat een eigen openbare school zo klein zou zijn dat een onderwijskundig verantwoord onderwijsaanbod niet kan worden gegarandeerd.

4. In het wetsvoorstel voor de nieuwe gemeentewet is een wijziging op dit punt voorgesteld: goedkeuring door gedeputeerde staten blijft alleen vereist, indien de begroting niet in evenwicht is en het blijkens de meerjarenramingen niet aannemelijk is dat in de eerstvolgende jaren een evenwicht in de begroting tot stand zal worden gebracht (het voorgestelde artikel 203 van de gemeentewet).

BIJLAGE 5

Voorbeeld van de bestuurlijke structuur van een commissie bestuur openbaar onderwijs (Verordening van de gemeente Voorschoten)

Zie voor een aantekening van de werkgroep bij artikel 4 van de verordening bladzijde 14 van het rapport Beheer van het openbaar onderwijs.



Nr. 2.

De raad der gemeente Voorschoten;

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 10 december 1986, nr. 2;

gelet op de artikelen 61 en volgende der gemeentewet, alsmede op de Overgangswet Wet op het Basisonderwijs, de Wet op het Basisonderwijs en de Wet medezeggenschap Onderwijs;

b e s l u i t :

- I. in te stellen een commissie bestuur openbaar basisonderwijs;
- II. deze commissie aan te wijzen, als een commissie, bedoeld in artikel 61, lid 1, aanhef en onder a van de gemeentewet;
- III. vast te stellen de volgende: "Verordening regelende de samenstelling, taak, bevoegdheden en werkwijze van de commissie bestuur openbaar basisonderwijs".

Algemeen

Artikel 1

Deze verordening verstaat onder:

- a. de commissie: de commissie bestuur openbaar basisonderwijs;
- b. de scholen: de openbare scholen voor basisonderwijs in Voorschoten;
- c. medezeggenschapsraad: de medezeggenschapsraad als bedoeld in artikel 4 van de Wet Medezeggenschap Onderwijs;
- d. gemeenschappelijke medezeggenschapsraad: de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad als bedoeld in artikel 14 van de Wet Medezeggenschap Onderwijs.

Samenstelling

Artikel 2

1. De commissie bestaat uit:
 - a. één lid door burgemeester en wethouders uit hun midden aan te wijzen;
 - b. ten hoogste vier leden, door de raad, op aanbeveling van burgemeester en wethouders, uit zijn midden aan te wijzen, waarbij per raadsfractie ten hoogste één lid wordt aangewezen.
2. Het college van burgemeester en wethouders benoemt voor het onder a bedoelde lid, uit het midden van de commissie, een plaatsvervanger; de raad benoemt plaatsvervangers voor de onder b bedoelde leden.
3. De directies van de scholen wonen de vergaderingen van de commissie als adviseur bij.
4. De commissie kan adviseurs uitnodigen en doet hiervan melding aan burgemeester en wethouders.

Zittingsduur

Artikel 3

1. De zittingsduur van de leden van de commissie is gelijk aan de zittingsduur van de leden van de raad.
2. Bij tussentijdse benoeming heeft het nieuw benoemde lid zitting tot het einde van de zittingsperiode van de dan fungerende raad.
3. Aftredende leden zijn terstond herbenoembaar.
4. De leden kunnen te allen tijde ontslag nemen. Dit ontslag wordt schriftelijk bij de raad ingediend, onder mededeling daarvan aan de commissie.
5. De leden houden op leden van de commissie te zijn, zodra zij hun lidmaatschap van de raad verliezen.
6. Zo spoedig mogelijk na het ontstaan van een tussentijdse vacature in de commissie doen burgemeester en wethouders, de commissie gehoord, een aanbeveling aan de raad, ter benoeming van een nieuw lid.
7. Zo spoedig mogelijk, doch in ieder geval binnen twee maanden na aanvang van een nieuwe zittingsperiode van de raad worden de leden benoemd.

Taak en bevoegdheden

Artikel 4

1. Binnen de grenzen van de aan haar in deze verordening toegekende bevoegdheden is aan de commissie het bestuur en beheer van de scholen opgedragen met dien verstande dat de uitvoering van het onderhoud van de aan de scholen ter beschikking staande gebouwen en van de inventaris geschiedt door de gemeentelijke diensten onder verantwoordelijkheid van burgemeester en wethouders.
2. De commissie staat in het kader van de algemene zorg van de gemeente voor het onderwijs - de belangen van de openbare scholen voor de bij de gemeenteraad en burgemeester en wethouders en geeft deze en de leden van het rijkschooltoezicht alle gewenste inlichtingen.

Artikel 5

1. Aan de commissie worden toegekend alle bevoegdheden, die aan de raad of aan burgemeester en wethouders in Titel II afdeling 1 en 2 van de Wet op het Basisonderwijs en de daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur, ministeriële verordeningen en provinciale voorschriften zijn toegekend met inachtneming van het bepaalde in de navolgende leden.
2. Op het in lid 1 bedoelde zijn uitgezonderd de bevoegdheden, zoals genoemd in artikel 9 lid 4 en 5, artikel 20, 33 en 34 van de Wet op het Basisonderwijs.
3. Over benoeming, schorsing en ontslag van personeel van scholen brengt de commissie advies uit aan burgemeester en wethouders. Indien het college afwijkt van het uitgebrachte advies, dan wordt hierover met de commissie overleg gepleegd.
4. Met betrekking tot de in lid 1 aan de commissie toegekende bevoegdheden wordt de commissie tevens aangemerkt als bevoegd gezag ingevolge de Wet Medezeggenschap Onderwijs.

Artikel 6

Indien bij of krachtens de Wet op het Basisonderwijs een verplichting bestaat om gegevens aan toezichthoudende instanties te verstrekken, dan vindt inzending van deze gegevens plaats door tussenkomst van burgemeester en wethouders.

Artikel 7

1. Burgemeester en wethouders horen de commissie over de ontwerp-gemeentebegroting met toelichting voor het volgende kalenderjaar, voor zover die betrekking heeft op het openbaar basisonderwijs.
Het advies van de commissie wordt bij de begrotingsstukken bestemd voor de gemeenteraad gevoegd.
2. Indien burgemeester en wethouders een advies van de commissie tot het wijzigen of aanvullen van de ontwerp-begroting niet overnemen, motiveren zij dat schriftelijk aan de gemeenteraad.
3. De commissie kan in overleg met burgemeester en wethouders bij de uitoefening van haar taak gebruik maken van de diensten van de gemeentelijke instellingen.

Voorzitter

Artikel 8

1. Het door burgemeester en wethouders uit hun midden aange-
wezen lid is voorzitter van de commissie.
2. De voorzitter tekent alle stukken, die van de commissie uit-
gaan.
3. De voorzitter draagt zorg voor een spoedige afdoening van
zaken.
4. De voorzitter is belast met het toezicht op de uitvoering
van de besluiten van de commissie.

Artikel 9

1. De voorzitter is belast met de handhaving van de orde in
de vergadering van de commissie en is bevoegd, wanneer die
orde op enigerlei wijze door de toehoorders wordt verstoord,
deze de verdere toegang tot de vergadering te ontzeggen.
2. Hij kan de commissie voorstellen aan een lid, dat door zijn
gedragingen een geregelde gang van zaken belemmert, voor
de eerste maal voor de dag, waarop het besluit genomen
wordt en bij herhaling voor een bepaalde tijd, maar niet
langer dan voor vier vergaderingen, de toegang tot de verga-
dering te ontzeggen. Bij aanneming van het voorstel moet
het lid de vergadering onmiddellijk verlaten. Bij weiger-
achtigheid doet de voorzitter hem verwijderen.
3. Indien aan een lid de toegang tot de vergadering is ont-
zegd, wordt hij van de presentielijst afgevoerd.

Vice-voorzitter

Artikel 10

De vice-voorzitter oefent, zoveel mogelijk na overleg, de taken
uit van de voorzitter in geval van diens ontstentenis.

Secretaris

Artikel 11

1. De secretaris wordt benoemd uit en door de commissie.
2. Door de secretaris worden alle stukken, die van de commissie
uitgaan mede ondertekend.

Ambtelijke bijstand

Artikel 12

Voor zover dat ter vervulling van taken door burgemeester en
wethouders noodzakelijk wordt geacht, kan - gehoord de commissie
- worden besloten dat ambtelijke bijstand ter beschikking
wordt gesteld aan de commissie.

Artikel 13

1. De commissie vergadert zoveel als noodzakelijk is, doch als regel maandelijks.
2. De vergaderingen van de commissie worden door de voorzitter belegd, waartoe, behoudens in bijzondere omstandigheden, tenminste twee maal vierentwintig uur tevoren de agenda der te behandelen onderwerpen met de daarbij behorende stukken in het bezit der leden wordt gesteld.
3. Dag, plaats, aanvangsuur en agenda van de openbare vergadering wordt op de gebruikelijke wijze bekend gemaakt.
4. De aan de commissie overgelegde stukken, betrekking hebbende op de in een openbare vergadering te behandelen onderwerpen, liggen ter gemeentesecretarie voor een ieder ter inzage.

Artikel 14

1. De vergadering van de commissie wordt niet gehouden, indien blijkens de presentielijst niet meer dan de helft van het getal der zitting hebbende leden is opgekomen.
2. Wanneer het vereiste getal leden niet is gekomen, wordt een nieuwe vergadering belegd op de in artikel 13 lid 2 voorgeschreven wijze met aanhaling in de oproepingsbriefjes der bepalingen van dit artikel. Evenwel behoeven er slechts vierentwintig uur tussen het in het bezit stellen der oproepingsbriefjes en het uur der vergadering te verlopen.
3. Deze vergadering wordt gehouden ongeacht het getal der leden dat is opgekomen.

Artikel 15

De vergaderingen worden in het openbaar gehouden.

De deuren van de vergadering worden evenwel gesloten, wanneer een vijfde gedeelte der aanwezige leden het vordert of de voorzitter het nodig acht. De commissie beslist vervolgens of met gesloten deuren zal worden vergaderd. Het besluit daartoe behoeft de stemmen van twee derde der aanwezige leden. De commissie kan omtrent het in besloten vergadering behandelde en omtrent de inhoud van stukken, welke aan de commissie worden overgelegd, de geheimhouding opleggen. Zij wordt zowel door de leden, die bij de behandeling tegenwoordig waren, als door de leden, die op andere wijze van het behandelde van de stukken kennis nemen, in acht genomen totdat de commissie haar opheft.

De voorzitter kan omtrent de inhoud van stukken als bedoeld in het vorige lid, voorlopige geheimhouding opleggen. De voorlopige oplegging van geheimhouding vervalt, zo zij niet aan de commissie in diens eerstvolgende vergadering, waarin meer dan de helft van het getal zitting hebbende leden tegenwoordig is, ter bekrachtiging wordt aangeboden.

In geval van niet-bekrachtiging vervalt de voorlopige oplegging.

Artikel 16

1. Over alle zaken wordt mondeling bij hoofdelijke oproeping gestemd, doch bij het doen van keuzen, voordrachten of aanbevelingen van personen, bij gesloten en ongetekende briefjes.
2. Indien bij het nemen van een besluit over een zaak door geen der leden stemming wordt gevraagd, wordt het voorstel geacht te zijn aangenomen.

Artikel 17

1. Een stemming is nietig, indien niet meer dan de helft van het getal leden, dat zitting heeft en zich niet op grond van artikel 20 van medestemmen moet onthouden, aan de stemming heeft deelgenomen.
2. Bij het doen van keuzen, voordrachten of aanbevelingen van personen, worden leden, die blanco briefjes hebben ingeleverd, voor de toepassing van dit artikel geacht aan de stemming te hebben deelgenomen.
3. Een stemming is geldig, ongeacht het getal leden, dat daaraan heeft deelgenomen, ingeval er opnieuw wordt gestemd over een voorstel of over een benoeming, voordracht of aanbeveling van personen, ten aanzien waarvan in een vroegere vergadering een stemming op grond van het bepaalde in het eerste lid nietig was. Hetzelfde geldt in een vergadering als bedoeld in artikel 14 lid 3.

Artikel 18

1. Voor het totstandkomen van een besluit wordt de volstrekte meerderheid geëist van de leden, die aan de stemming hebben deelgenomen.
2. Bij het doen van keuzen, voordrachten of aanbevelingen van personen, worden leden, die blanco briefjes hebben ingeleverd, voor de toepassing van dit artikel geacht niet aan de stemming te hebben deelgenomen.
3. Wanneer omtrent het doen van keuzen, voordrachten of aanbevelingen van personen bij de eerste stemming niemand de volstrekte meerderheid heeft gekregen, wordt tot een tweede vrije stemming overgegaan.
4. Is ook bij deze stemming geen volstrekte meerderheid verkregen, dan heeft een derde stemming plaats over de twee personen, die bij de tweede stemming de meeste stemmen hebben verkregen.
5. Indien bij de tweede stemming niet is uitgemaakt tussen wie een herstemming moet plaatsvinden, wordt door een tussenstemming beslist, wie van hen, die een gelijk aantal stemmen op zich hebben verenigd, op het tweetal zal worden geplaatst.
6. Indien, hetzij bij deze tussenstemming, hetzij bij de derde of vierde stemming de stemmen staken, beslist terstond het lot.

Artikel 19

1. Bij het staken van stemmen over zaken wordt het nemen van het besluit tot een volgende vergadering uitgesteld.
2. In deze en evenzo in een voltallige vergadering wordt bij het staken van stemmen het voorstel geacht niet te zijn aangenomen.

Artikel 20

1. De leden onthouden zich van medestemmen over zaken, benoemingen, schorsingen en ontslagen inbegrepen, die hun, hun echtgenoten, of hun bloed- of aanverwanten tot de derde graad ingesloten, persoonlijk aangaan of waarin zij als gelastigden zijn betrokken.
2. De benoeming wordt geacht iemand persoonlijk aan te gaan, wanneer hij behoort tot die personen, tot welke de keuze door een voordracht of aanbeveling is beperkt.

Artikel 21

De commissie is bevoegd deskundigen te horen over aangelegenheden welke tot haar werkkring behoren, met dien verstande, dat

de commissie machtiging van burgemeester en wethouders heeft, indien aan het horen van deskundigen kosten voor de gemeente zijn verbonden.

Artikel 22

De commissie verstrekt de raad en burgemeester en wethouders de door hen gevraagde gegevens en inlichtingen omtrent de aan haar opgedragen taken.

Wijzigingen

Artikel 23

Omtrent wijzigingen van deze verordening wordt de commissie gehoord.

Slotbepalingen

Artikel 24

In gevallen waarin deze verordening niet voorziet, beslissen burgemeester en wethouders, de commissie gehoord.

Artikel 25

1. Deze verordening treedt in werking met ingang van 1 juli 1986.
2. Deze verordening kan worden aangehaald onder de titel "Verordening commissie bestuur openbaar basisonderwijs 1986".

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad der gemeente
Voorschoten, gehouden op 29 januari 1987.

de secretaris,

de voorzitter,

Overzicht aantallen leerlingen en scholen in de onderzochte
onderwijssoorten

Kerngegevens 1984/1985

Bron CBS

Aantal leerlingen

l.b.o.	:	383.000
m.b.o.	:	249.000
avo/vwo	:	823.000
ko	:	399.453
lo	:	1.094.980
sp	:	98.358

Aantal scholen

l.b.o.	:	708
m.b.o.	:	502
avo/vwo	:	1409
ko	:	7951
lo	:	8454
sp	:	1008

SAMENVATTING

RAPPORT HEROVERWEGINGSWERKGROEP

"BEHEER VAN HET OPENBAAR ONDERWIJS"

30 januari 1987

1. Inleiding

In het kader van de zesde ronde van de heroverwegingsprocedure is door de Ministerraad een werkgroep "Beheer van het openbaar onderwijs" ingesteld.

De taakopdracht van de werkgroep luidde als volgt:

"Inzicht verschaffen in de financiële effecten van een doelmatiger financieel beheer en bestuur van het openbaar onderwijs, op grond waarvan voorstellen dienen te worden ontwikkeld die leiden tot lagere vergoedingen".

Randvoorwaarde daarbij was dat de financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs een gegeven is.

Aanleiding voor het heroverwegingsonderzoek zijn de resultaten van het rapport "Kosten van de onderwijspacificatie" van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (I.O.O.) uit 1985.

In dat onderzoek zijn opvallende verschillen in het uitgavenpatroon bij het openbaar en bijzonder onderwijs aan het licht getreden.

Het I.O.O. concludeert, daarin mede steunend op ervaringen uit andere onderzoeken, dat het financieel beheer en bestuur van het openbaar onderwijs doelmatiger kan plaatsvinden.

Als eerste stap heeft de werkgroep getracht enerzijds inzicht te verwerven in de werkelijke kosten van de verschillende soorten openbaar onderwijs, en anderzijds in die van het bijzonder onderwijs. Hoewel de werkgroep om uiteenlopende redenen niet op alle onderdelen daarin volledig is geslaagd, is zij op grond van die vergelijking tot de conclusie gekomen dat het door de werkgroep berekende gemiddeld bedrag van de technische exploitatiekosten per leerling - met uitzondering van het landbouwonderwijs - in het openbaar onderwijs hoger ligt dan het gemiddeld bedrag daarvan in het bijzonder onderwijs. De belangrijkste bijdragen tot dit verschil zijn gevonden in de uitgaven voor schoonhouden en voor onderhoud. Door minder doelmatigheid bij de technische exploitatiekosten bezorgt het openbaar onderwijs zich in het huidige vergoedingssysteem ten opzichte van het bijzonder onderwijs een achterstand in onderwijskwaliteit.

In een volgende fase heeft de werkgroep de huidige organisatorische bestuursvorm van het openbaar onderwijs bezien, en bezag de werkgroep de mogelijkheden om maatregelen te treffen ter bevordering van de

doelmatigheid van het openbaar onderwijs. De voorgestelde maatregelen zijn gericht op aanpassing van de bestuurs- en beheersstructuur van het openbaar onderwijs en zullen op de onderzochte kostensoorten zeker tot besparingen kunnen leiden.

2. Beleidsvarianten

In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de bestuurlijk-organisatorische vormgeving van het openbaar onderwijs en op de mogelijkheden om te komen tot het zoveel mogelijk wegnemen van de ondoelmatigheden in het financieel beheer en bestuur van het openbaar onderwijs, voorzover veroorzaakt door of voortvloeiend uit de bestuurlijke structuur daarvan. Dit onder de randvoorwaarden die door de werkgroep in acht zijn genomen, met name de grondwettelijke financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs (artikel 23, lid 6 Grondwet), het waarborgen van het karakter van het openbaar onderwijs (van overheidswege in stand gehouden: artikel 23, lid 4 Grondwet) en de autonomie van de gemeentelijke overheid betreffende het regelen van de eigen huishouding (artikel 124 Grondwet).

Met name de interpretatie van de tweede en derde randvoorwaarde heeft de werkgroep tot de conclusie geleid, dat de stichtings- en verenigingsvorm - die beide veelvuldig in het bijzonder onderwijs voorkomen - voor het openbaar onderwijs spanning met de Grondwet c.q. met de intenties van de grondwetgever zou kunnen oproepen.

De vrijwel algemeen aanvaarde interpretatie van het desbetreffende grondwetsartikel is immers dat het openbaar onderwijs erdoor wordt gekenmerkt dat de grondslag van het onderwijs én de (publiekrechtelijke) bestuursvorm van het bevoegd gezag onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Dit zou kunnen leiden tot de conclusie dat de Grondwet zou moeten worden gewijzigd. Een dergelijke vergaande aanbeveling past in de opvatting van de werkgroep niet in deze heroverwegingsopdracht. Thans wordt volstaan met de constatering dat de Grondwet het oprichten door de gemeente van een stichting of vereniging die een openbare school in stand houdt, niet toelaat.

Gegeven deze begrenzing schetst de werkgroep een drietal beleidsvarianten, beginnend bij een minimale en oplopend tot een vrij ingrijpende variant:

- a) Aanpassing van de administratief-organisatorische regelingen binnen de huidige wetgeving;
- b) Een functionele bestuurscommissie als een van de mogelijkheden voor een bevoegd gezag;
- c) Een apart openbaar lichaam per gemeente als bevoegd gezag.

ad a. Aanpassing van de administratief-organisatorische regelingen binnen de huidige wetgeving.

Keuzevrijheid vergroot de mogelijkheden tot meer verantwoord (bedrijfs)economisch handelen. Dergelijke bestuurlijke keuzen zijn in de praktijk op enkele plaatsen tot stand gekomen. Wel moet worden vastgesteld dat de huidige bestuursvorm het maken van dergelijke keuzen niet bevordert: tegelijk met voordelen voor de onderwijssector heeft de gemeente immers te maken met nadelen voor bijvoorbeeld de dienst gemeentewerken.

Hierbij moet worden aangetekend dat de administratieve organisatie (o.a. comptabiliteitsvoorschriften) in zekere mate efficiënt handelen tegenwerkt. Dit zou echter, met behoud van de bestuursvorm, kunnen worden verbeterd. De werkgroep is van oordeel dat het wegnemen van eventuele belemmeringen met betrekking tot administratieve voorschriften tot verbeteringen kan leiden. In dit verband ware te denken aan de boekhoudvoorschriften die zijn ontwikkeld voor het basisonderwijs en het speciaal onderwijs. De voorschriften, die specifiek voor het bijzonder onderwijs zijn ontwikkeld, waarborgen een overzichtelijke en deugdelijke administratie per school. Dit bevordert de doelmatigheid en biedt garanties voor bestedingsvrijheid. Voor het openbaar basis- en speciaal onderwijs gelden deze voorschriften niet; iedere gemeente kan binnen de gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften de administratie naar believen inrichten. Veel gemeenten werken bijvoorbeeld niet met schoolbegrotingen.

De voorschriften en andere regelingen van comptabele aard zouden zodanig moeten worden aangepast, dat op vergelijkbare wijze als het bijzonder onderwijs de inkomsten en uitgaven per school in de administratie tot uitdrukking komen. Aandachtspunten daarbij zouden met name moeten zijn het bevorderen van de bestedingsvrijheid en het kostenbesef, het creëren van reserveringsmogelijkheden, vergroting van mogelijkheden tot verschuivingen binnen de begroting en het verbeteren c.q. beter zichtbaar maken van de kostenberekening en de opbrengstverantwoording.

ad b. Een functionele bestuurscommissie als een van de mogelijkheden voor een bevoegd gezag.

Ook hier geldt dat de huidige bestuursvorm als zodanig de mogelijkheden in zich bergt om tot een efficiënt beheer te komen. Daarbij moet echter door de gemeenteraad de keuze worden gemaakt de eigen bevoegdheden in te perken ten gunste van de commissie en deze de vrijheid te laten, waar zij dit verantwoord acht, andere gemeentelijke diensten te passeren. In de praktijk wordt deze figuur nog betrekkelijk weinig toegepast.

Een constructie uit hoofde van artikel 61 van de gemeentewet kan naar het oordeel van de werkgroep vanuit doelmatigheidsoogpunt een aantal voordelen opleveren. Met een functionele commissie wordt de bestuursvorm voor betrokkenen herkenbaar en aanspreekbaar (geen verdeelde bevoegdheden meer tussen de raad, het college van burgemeester en wethouders en/of individuele wethouders) en meer op afstand van het ambtelijke apparaat gebracht.

Ook de herkenbaarheid en slagvaardigheid van het openbaar onderwijs zou hierbij gebaat zijn. De bestedingsvrijheid kan voor individuele scholen worden vergroot (met marginale toetsing door de commissie), opdat het kostenbewustzijn wordt gestimuleerd.

Plannings- en besluitvormingskosten kunnen beter zichtbaar worden gemaakt en verminderd. Tevens zou de functionele commissie mogelijkheden moeten hebben c.q. krijgen om onbestede gelden te reserveren, binnen de begroting te schuiven en te delegeren naar het uitvoerende niveau. Om dit te bewerkstelligen zullen de gemeentewet en de gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften moeten worden aangepast en aangescherpt.

Gezien het bovenstaande beveelt de werkgroep aan om de artikel 61-constructie sterk te stimuleren.

Een uiterste vorm daarvan is om in overweging te nemen in de onderwijswetgeving het besluitvormingsproces om te keren in die zin dat een functionele bestuurscommissie als bevoegd gezag van een of meer openbare scholen optreedt, tenzij de gemeenteraad anders beslist.

ad c. Een apart openbaar lichaam per gemeente als bevoegd gezag

Hierbij worden de openbare scholen ondergebracht bij een speciaal bij of krachtens de wet ingesteld openbaar lichaam. Hiermee wordt het openbaar onderwijs bestuurlijk op afstand van de gemeentelijke overheid gebracht.

De wetgever kan grenzen trekken voor de omvang en de kosten van het ondersteunend apparaat van het openbaar lichaam, en regels stellen met betrekking tot de besteding van de rijksvergoeding die kunnen worden afgestemd op uiterste doelmatigheid van onderwijs en beheer. De geldstroom loopt immers niet langer via de gemeentebegroting.

De werkgroep beveelt gerichte nadere studie aan ten aanzien van een aantal vraagpunten, zoals daar zijn de invoeringsproblematiek, bestuurssamenstelling, verantwoordingsplicht, bestuurlijk toezicht, bekostiging en eventuele consequenties van en voor de financiële gelijkstelling. Op basis hiervan zal kunnen worden beoordeeld welke de exacte juridische, bestuurlijke en financiële implicaties van een dergelijke bestuursvorm (kunnen) zijn.