

Toelichting op de Verordening overleg lokaal onderwijsbeleid

Algemeen

1 Goed overleg: belangrijk instrument voor lokaal onderwijsbeleid

Door de decentralisatie van een aantal rijkstaken op onderwijsgebied naar de gemeenten zullen op lokaal niveau gemeenten en schoolbesturen in toenemende mate met elkaar in overleg treden. Ze zijn de centrale partners in het lokaal onderwijsbeleid. Daarnaast zijn andere hierbij betrokken, zoals de schoolbegeleidingsdienst, welzijnsinstellingen en de jeugdhulpverlening. Afhankelijk van de onderwerpen zullen ook zij bij het lokale overleg betrokken worden.

Overleg is het belangrijkste instrument van het lokaal onderwijsbeleid. Overleg maakt het mogelijk om van de beleidsontwikkeling een interactief proces te maken. Een proces waarin de concrete vraagstukken die zich in de gemeente voordoen, worden opgepakt. De gezamenlijke analyse en aanpak, dicht bij de onderwijspraktijk, maken maatwerk in de vorm van op de lokale situatie toegesneden oplossingen mogelijk. Uiteraard binnen het kader van de wet- en regelgeving.

Daarin zit de meerwaarde van lokaal onderwijs.

Goed en constructief overleg veronderstelt dat de overlegpartners hun uiterste best doen om tot consensus te komen. In de wet- en regelgeving rond het lokaal onderwijsbeleid heeft de wetgever de consensusgedachte tot uiting gebracht door de introductie van de terminologie van "op overeenstemming gericht overleg". Zo kan een gemeenteraad een vierjaarlijks plan voor de bestrijding van onderwijsachterstanden pas vaststellen nadat daarover met de schoolbesturen op overeenstemming gericht overleg is gevoerd. Het belang dat de wetgever hecht aan goed en serieus overleg komt ook tot uiting in de wettelijke verplichting voor gemeenten om voor de diverse domeinen van het lokaal onderwijsbeleid een regeling vast te stellen voor het overleg met de schoolbesturen (zie ook paragraaf 2). In deze regeling dienen met name procedurele en organisatorische aspecten rond de inrichting van het overleg te worden vastgesteld.

De voorliggende VNG-voorbeeldverordening biedt een handreiking voor een dergelijke regeling. Het model is gebaseerd op de VNG-voorbeeldverordening *Procedure overleg huisvesting onderwijs* (juli 1996), die daartoe is "omgebouwd" tot een verordening die ziet op het overleg over de volle breedte van het lokale overheidshandelen op onderwijsgebied.

Uitgangspunten bij de opzet van deze voorbeeldverordening zijn:

- *Samenhang:*

Er is gekozen voor de instelling van een overlegorgaan lokaal onderwijsbeleid waarin de hoofdlijnen van het lokaal beleid als geheel besproken kunnen worden. Verkokering door opsplitsing in een afzonderlijk bestuurlijk overleg voor bijvoorbeeld huisvesting, achterstandenbeleid en schoolbegeleiding moet worden voorkomen. Voorbereiding en uitwerking van hoofdlijnen kunnen natuurlijk zinvol zijn in aparte overleggrems (werkgroepen die ingesteld worden door het overlegorgaan)

- *Representativiteit:*

De wetgeving schrijft voor dat de gemeente het op overeenstemming gericht overleg voert met de besturen van alle scholen. Dit sluit niet uit dat gezocht wordt naar een overlegvorm waarbij gesproken wordt met representatieve vertegenwoordigingen van schoolbesturen. Om redenen van doelmatigheid is dit met name van belang voor gemeenten waar een groot aantal schoolbesturen actief is.

- *Helderheid gemeentelijke rol:*

De lokale overheid moet in alle gevallen duidelijk zijn over de hoedanigheid waarin ze aan het overleg deelneemt: als lokale overheid of schoolbestuur. Iedere gemeente bepaalt zelf hoe ze het openbaar onderwijs wil besturen. Wanneer de rollen van schoolbestuur en lokale overheid niet worden gescheiden, dan is het in elk geval wenselijk om de beide rollen in het lokaal overleg duidelijk te onderscheiden. De toelichting op het artikel over de vertegenwoordiging in het overleg (artikel 3 van de voorbeeldverordening) geeft een aantal mogelijkheden om dit onderscheid aan te brengen.

- *Raamwerk:*

De voorbeeldverordening biedt een raamwerk voor het overleg. Alleen datgene

wordt geregeld wat noodzakelijk is voor een goede procedurele gang van zaken van het overleg. Dit is om op lokaal niveau ook ruimte te laten voor de nodige flexibiliteit.

2. Wettelijk kader en reikwijdte verordening

Evenals bij de decentralisatie van de onderwijshuisvesting het geval was, dienen gemeenten een regeling vast te stellen voor het "op overeenstemming gericht overleg" met schoolbesturen over het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid en de schoolbegeleiding. Het is te verwachten dat deze verplichting ook terechtkomt in het wetsvoorstel waarin het onderwijs in allochtone levende talen (OALT) wordt gedecentraliseerd naar de gemeenten.

Op welke "producten" van het handelen van de lokale overheid op het terrein van het primair en voortgezet onderwijs is in formele zin de wettelijke formule van het "op overeenstemming gericht overleg in samenhang met de mogelijkheid om een advies te vragen van de Onderwijsraad" van toepassing?

Dit zijn:

- de wijziging van de verordening voor de onderwijshuisvesting[1];
- het gemeentelijk plan of besluit ter bestrijding van onderwijsachterstanden;
- het gemeentelijk besluit om een deel van het budget voor schoolbegeleiding specifiek te bestemmen voor doelstellingen van het lokaal onderwijsbeleid en hiervoor criteria vast te stellen;
- het gemeentelijk plan of besluit voor de toekenning van OALT-middelen.

In de wetgeving over de onderwijshuisvesting beperkt de wetgever zich tot de opdracht aan de gemeenteraad om een procedure vast te stellen voor het verplichte overleg met de schoolbesturen. De VNG heeft met de voorbeeldverordening *Procedure overleg huisvesting onderwijs* (juli 1996) hiervoor een handreiking geboden aan gemeenten.

In de op 13 mei 1997 door de Eerst Kamer aangenomen wetsvoorstellen gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (EK 24 778) en regeling schoolbegeleiding (EK 24 683) bepaalt de wetgever over de inhoud van overlegprocedure tussen gemeente en schoolbesturen:

"De gemeenteraad stelt bij verordening een procedure vast voor het op overeenstemming gericht overleg, met dien verstande dat in de verordening in ieder geval wordt bepaald:

- a vanaf wanneer en tot welk moment het gemeentebestuur de Onderwijsraad kan verzoeken een advies uit te brengen;
- b dat de termijn voor het uitbrengen van het advies wordt opgeschort met ingang van de dag waarop de Onderwijsraad het gemeentebestuur uitnodigt het verzoek voor het uitbrengen van het advies aan te vullen met de gegevens die de Onderwijsraad nodig heeft voor een goede vervulling van diens taak, tot de dag waarop het verzoek is aangevuld, en
- c dat het gemeentebestuur gedurende de termijn voor het uitbrengen van het advies geen besluit neemt over het onderwerp waarop de adviesaanvraag betrekking heeft."

Goed beschouwd zijn de onderdelen b en c van deze wettelijke bepaling op zich al duidelijk en behoeven ze niet of nauwelijks nog nadere uitwerking in een gemeentelijke overlegverordening (zie ook artikel 9, vierde en vijfde lid VNG-voorbeeldverordening). Over onderdeel a bepaalt de onderwijswetgeving elders al dat het advies van de Onderwijsraad wordt aangevraagd tijdens het op overeenstemming gericht overleg over een bepaald onderwerp. De wetgeving verlangt met het oog op een goede procesgang dat in de verordening de periode wordt aangegeven gedurende welke het gemeentebestuur een adviesaanvraag kan indienen bij de Onderwijsraad (zie ook artikel 9, derde lid VNG-voorbeeldverordening).

3. Eén verordening voor het onderwijsoverleg

Een gemeente kan ervoor kiezen om per onderdeel van het lokaal onderwijsbeleid een aparte verordening voor het overleg vast te stellen; een overlegverordening voor de onderwijshuisvesting, het onderwijsachterstandenbeleid, schoolbegeleiding etc. Dit is echter omslachtig en miskent het gegeven dat deze zaken onderling grote samenhang

vertonen en tezamen het lokaal onderwijsbeleid vormen. Vandaar dat het voor de hand ligt om te kiezen voor een procedureverordening voor het overleg dat ziet op alle facetten van het lokaal onderwijsbeleid. In de voorbeeldverordening is daarvan uitgegaan. Hierbij is de VNG-voorbeeldverordening *Procedure overleg huisvesting onderwijs* (juli 1996) als vertrekpunt genomen. Deze voorbeeldverordening is door veel gemeenten overgenomen. De hierin neergelegde benadering is nu verbreed naar alle andere onderwerpen van het lokaal onderwijsbeleid. Het betreft hier allereerst de onderwerpen van de gemeentelijke besluitvorming over onderwijs waarvoor de wetgever het verplichte "op overeenstemming gericht overleg" heeft voorgeschreven (zie ook artikel 2, tweede lid, onder a van de voorbeeldverordening). Hierbij is ervoor gekozen om de formulering algemeen te houden en niet te verwijzen naar de specifieke vindplaatsen in de onderwijswetgeving. Dit heeft als voordeel dat de voorbeeldverordening niet hoeft te worden aangepast wanneer de wetgever zou besluiten om het op overeenstemming gericht overleg voor te schrijven ten aanzien van nieuwe (te decentraliseren) taken.

Tevens kan de voorbeeldverordening ook worden toegepast voor die onderwerpen van het lokaal onderwijsbeleid waarop de figuur van het op overeenstemming gericht overleg formeel niet van toepassing is (zie artikel 2, tweede lid, onder b van de voorbeeldverordening). Hierbij kan onder meer worden gedacht aan de vaststelling van een gemeentelijke regeling over de materiële financiële gelijkstelling of aan de uitvoering van de leerplicht en de bestrijding voortijdig schoolverlaten. Het bepaalde in de voorbeeldverordening is hierop echter niet ten volle van toepassing. Een aantal bepalingen (zie artikel 9 van de voorbeeldverordening) blijft buiten toepassing. Dit houdt verband met het gegeven dat de adviestaak van de Onderwijsraad en de daarbij behorende processuele bepalingen alleen zien op onderwerpen waarop het wettelijk voorgeschreven op overeenstemming gericht overleg van toepassing is.

4. Vaststelling nieuwe verordening

Dit is noodzakelijk als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet op het primair onderwijs (WPO), de Wet op de expertisecentra (WEC) en deel II van de Wet op het voortgezet onderwijs per 1 augustus 1998. Het betreft uitsluitend tekstuele en geen inhoudelijke wijzigingen.

De bestaande verordening procedure overleg huisvesting onderwijs wordt geheel ingetrokken en daarvoor in de plaats treedt de nieuwe verordening overleg lokaal onderwijsbeleid.

5. Delegatie raad aan burgemeester en wethouders

De verordening heeft als uitgangspunt dat burgemeester en wethouders alle uitvoerende aspecten van het overleg over het lokaal onderwijsbeleid voor hun rekening nemen. Zo voeren zij het overleg met de schoolbesturen van alle scholen in de gemeente, voeren het secretariaat en zijn belast met de indiening van het verzoek om advies van de Onderwijsraad. Tevens is er in deze voorbeeldverordening voor gekozen de wettelijke bevoegdheid van de raad om uit eigen beweging een advies te vragen van de Onderwijsraad te delegeren aan burgemeester en wethouders. Dit advies wordt immers volgens de wet tijdens het op overeenstemming gericht overleg gevraagd. Burgemeester en wethouders voeren dit overleg. Met deze vormen van delegatie wordt een betere aansluiting bereikt op de gangbare gemeentelijke bestuurspraktijk. Hiermee wordt ook bereikt dat de in de wettelijke bepalingen over het overleg gekozen term "gemeentebestuur" een eenduidige invulling krijgt.

Impliciet betekent dit dat bij vaststelling van de verordening de raad een aantal zaken delegeert aan burgemeester en wethouders. De basis voor deze delegatie is neergelegd in artikel 156 Gemeentewet. Met de vaststelling van de overlegverordening bepaalt de raad dus wat hij aan bevoegdheden aan zich wil houden en op welke onderdelen de uitoefening van bevoegdheden wordt gedelegeerd aan burgemeester en wethouders.

6. Geen nadere regeling voor stemverhoudingen

In de voorbeeldverordening is ervan afgezien om een regeling te treffen voor het stemmen in het overlegorgaan lokaal onderwijsbeleid. Het gaat immers om een op overeenstemming gericht overleg over (voorgenomen) gemeentelijke besluitvorming. Partijen moeten zich tot het uiterste inspannen om tot overeenstemming te komen. Er vindt echter geen (finale)

besluitvorming plaats in het overlegorgaan.

De competentie voor de finale besluitvorming heeft de wetgever gelegd bij de gemeenteraad, indachtig het principe van territoriale decentralisatie. Indien in het bestuurlijk onderwijsoverleg volledige overeenstemming wordt bereikt, zal de raad alleen goed gemotiveerd van dit standpunt kunnen afwijken. Dit volgens de procedure die in artikel 11 van de voorbeeldverordening opgenomen is. Is er geen of geen volledige overeenstemming in het overlegorgaan over een onderwerp, dan wordt in de verslaglegging van het overleg aangegeven hoe de meningsvorming in het overleg is verlopen en welke schoolbesturen bezwaren hebben aangetekend dan wel een afwijkende zienswijze huldigen. Naast de inhoudelijke argumentatie van deze bezwaren is het daarbij ook relevant voor de raad om te beschikken over informatie aangaande het draagvlak binnen het onderwijs voor dergelijke bezwaren. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van het aantal scholen/leerlingen dat wordt gerepresenteerd door de vertegenwoordigers die een afwijkend standpunt innemen. Deze beide aspecten - de kracht van de argumenten en het draagvlak dat daarvoor bestaat binnen het onderwijsveld - zal de raad in onderlinge samenhang dienen te betrekken bij zijn uiteindelijke besluitvorming over een van de onderwerpen in het kader van het lokaal onderwijsbeleid.

7. Relatie tot mogelijke gemeentelijke Algemene Inspraakverordening

Nagegaan is of niet kan worden voorzien in de wettelijke opdracht tot het vaststellen van een regeling voor het op overeenstemming gericht overleg door de inhoud van de eventueel bestaande gemeentelijke Algemene Inspraakverordening op dit overleg van toepassing te verklaren. Dit is niet gewenst en niet mogelijk.

Allereerst komt het nogal eens voor dat een inspraakverordening vormen van inspraak ten aanzien van verordeningen - en dus ook een verordening voor de onderwijshuisvesting - uitsluit.

Daarnaast gaat de in de wet opgenomen formulering "van op overeenstemming gericht overleg" verder dan hetgeen in de regel onder inspraak wordt verstaan.

Tot slot is de kring van belanghebbenden in het kader van een Algemene Inspraakverordening aanmerkelijk groter dan de partners waarmee wordt overlegd over het lokaal onderwijsbeleid. De inspraak, en dus het overleg, zou moeten worden uitgebreid tot alle belanghebbenden bij de onderwijshuisvesting. Behalve aan schoolbesturen moet dan met name gedacht worden aan de dagelijkse gebruikers van schoolgebouwen: het onderwijspersoneel en de leerlingen. Dit is alleen al uit praktisch oogpunt een ongewenste ontwikkeling.