

Tilburg University

Samen uit, samen thuis

Noorlander, C.W.; Haaijer, R.

Publication date:
2011

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Noorlander, C. W., & Haaijer, R. (2011). *Samen uit, samen thuis: Onderzoek naar de voor- en nadelen van twee bestuurlijke posities van het stedelijk gymnasium Schiedam*. Van Beekveld&Terpstra organisatieadviesbureau.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

SAMEN UIT, SAMEN THUIS?

**ONDERZOEK NAAR DE VOOR- EN NADELEN VAN TWEE
BESTUURLIJKE POSITIES VAN HET STEDELIJK
GYMNASIUM SCHIEDAM IN OPDRACHT VAN DE
GEMEENTE SCHIEDAM**

Hoorn/Tilburg, 11 april 2011
Mr. dr. Niels Noorlander
Drs. Robbin Haaijer
Met medewerking van drs. Hans van Willegen

VOORWOORD

Beste lezer,

Voor u ligt de rapportage als weerslag van ons onderzoek naar de voor- en nadelen van een mogelijke bestuurlijke overgang van het Stedelijk Gymnasium Schiedam van de Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Schiedam (en/of haar mogelijke rechtsopvolger) naar de Onderwijs Stichting Zelfstandige Gymnasia. Een onderzoek dat we ondanks de korte tijdsperiode zorgvuldig hebben kunnen uitvoeren. Daarbij gaat onze dank uit naar de flexibiliteit en de welwillendheid van onze gesprekspartners om op (zeer) korte termijn met ons in gesprek te gaan. Ook willen we onze gesprekspartners bedanken voor de plezierige wijze waarop ze ons te woord hebben gestaan.

Dank gaat ook uit naar Hans van Willegen (senior adviseur bij Van Beekveld & Terpstra), die ons heeft ondersteund. Zonder hem was het niet mogelijk geweest dit onderzoek zo snel en adequaat af te ronden. Ook bedanken wij prof. mr. P.J.J. Zoontjens voor zijn opmerkingen bij het concept van dit rapport.

Omdat dit onderzoek niet over personen of individuele standpunten gaat, vinden we het belangrijk om hier te melden dat onze gesprekspartners vanuit persoonlijke en maatschappelijke motieven een grote mate van betrokkenheid tonen bij hetgeen wij mochten onderzoeken. Dat is misschien wel een veel belangrijkere constatering dan de conclusies die wij aan het eind van dit rapport verwoorden. Immers, het (openbaar) onderwijs is gebaat bij mensen die voor de kwaliteit van het onderwijs en de onderwijsvoorziening willen en durven te gaan. Dit neemt niet weg dat er verschillende inzichten kunnen zijn in de wijze waarop goed onderwijs en een goede onderwijsvoorziening het best gerealiseerd kunnen worden.

Wij hebben niet de illusie dat we met dit rapport deze verschillen van inzicht kunnen overbruggen. Ook was dit niet onze onderzoeksoopdracht. We hebben wel geprobeerd de verschillende perspectieven en belangen in relatie tot elkaar te zien. Naar onze mening zijn we daarin geslaagd. We wensen de besluitvormers rondom dit thema succes met hun zorgvuldige afweging en hopen met dit onderzoek daar een bijdrage aan te hebben geleverd. Bovenal wensen we het (openbaar) onderwijs in Schiedam (en Vlaarding) een gezonde toekomst. Voor zichzelf en bovenal voor hun leerlingen.

Hartelijke groet,

Niels Noorlander
Robbin Haaijer

INHOUDSOPGAVE

blz.

VOORWOORD	2
1. INLEIDING	4
2. ACHTERGROND	6
2.1 Inleiding.....	6
2.2 Autonomie en verantwoordelijkheid	6
2.3 Schaalvergroting	7
2.4 Bekostiging van het voortgezet onderwijs.....	8
3. AANLEIDING EN UITGANGSITUATIE	9
3.1 Aanleiding	9
3.2 Korte beschrijving van SOVOS en STOVVOV	10
3.3 De Onafhankelijke Stichting Zelfstandige Gymnasia.....	11
4. ONAFHANKELIJKE STICHTING ZELFSTANDIGE GYMNASIA VORMT HET BEVOEGD GEZAG VAN HET STEDELIJK GYMNASIUM SCHIEDAM	13
4.1 Inleiding.....	13
4.2 Juridisch bestuurlijk, ook vanuit het oogpunt van ‘Good Governance’	13
4.3 Kwaliteit van onderwijs en de voorwaarden daarvoor	14
4.4 Financiële gevolgen en mogelijke effecten ten aanzien van de bedrijfsvoering	15
4.5 Positie openbaar onderwijs	16
4.6 Arbeidsrechtelijk en arbeidsvoorwaardelijk	17
4.7 Rechtspositie van de leerling	18
4.8 Samenvattende conclusie.....	18
5. STICHTING OPENBAAR VOORTGEZET ONDERWIJS NIEUWE WATERWEG VORMT HET BESTUUR VAN HET STEDELIJK GYMNASIUM SCHIEDAM	19
5.1 Inleiding.....	19
5.2 Juridisch bestuurlijk, ook vanuit het oogpunt van ‘Good Governance’	19
5.3 Kwaliteit van onderwijs en de voorwaarden daarvoor	20
5.4 Financiële gevolgen en mogelijke effecten ten aanzien van de bedrijfsvoering	21
5.5 Positie openbaar onderwijs	22
5.6 Arbeidsrechtelijk en arbeidsvoorwaardelijk	23
5.7 Rechtspositie van de leerling	24
5.8 Samenvattende conclusie.....	25
6. WEGING VAN ARGUMENTEN EN EINDCONCLUSIE	26
BIJLAGE 1: VERANTWOORDING	28
BIJLAGE 2: JURIDISCH PERSPECTIEF	31
1.1 Inleiding.....	31
1.2 De individuele rechtspositie en arbeidsvoorwaarden van het personeel.....	33
1.3 De individuele rechtspositie van de leerling	41
1.4 Medezeggenschap	43
1.5 Goed onderwijsbestuur	45
1.6 Garantiefunctie openbaar onderwijs	45
1.7 Het gemeentelijk toezicht	46

1. INLEIDING

Bij de discussie over de bestuurlijke verzelfstandig van het openbaar voortgezet onderwijs in Schiedam spelen twee onderwerpen een belangrijke rol. Allereerst de positie van het openbaar onderwijs in de gemeente en de garanties die de gemeentelijke overheid dient te geven voor voldoende openbaar onderwijs in een genoegzaam aantal scholen. Ten tweede de meer inhoudelijke discussie over de zelfstandige positie van het Stedelijk Gymnasium Schiedam en de wens van deze school om zich aan te sluiten bij de Onderwijsstichting Zelfstandige Gymnasia (hierna: OSZG).

De discussie over het eerste onderwerp, de positie van het openbaar onderwijs heeft ertoe geleid dat aan de verzelfstandigde Stichting voor Openbaar Voortgezet Onderwijs in Schiedam (hierna: SOVOS) opdracht heeft gekregen om te onderzoeken of het mogelijk is de vier openbare VO-scholen in Schiedam onder een groter bestuurlijke schaal te plaatsen. Met het oog hierop is samen met het eveneens verzelfstandigde Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs in Vlaardingen (hierna: STOVOV) een verkenning uitgevoerd naar het onderbrengen van de scholen van de beide stichtingen in de op te richten stichting: Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Nieuwe Waterweg (hierna: SOVO Nieuwe Waterweg). Ter voorbereiding op dit fusiebesluit is in 2009 een intentieverklaring opgesteld en getekend, die is toegestuurd aan de gemeenteraden van Vlaardingen en Schiedam. De verkenning heeft, na afronding van de interne besluitvormingsprocedures van beide fusiepartners, geleid tot een voorgenomen fusiebesluit tussen SOVOS (inclusief het Stedelijk Gymnasium Schiedam) en STOVOV. De statutenwijziging die nodig is om dit besluit tot uitvoering te brengen, is ter instemming voorgelegd aan de gemeenteraden van Vlaardingen en Schiedam.

De discussie over het tweede onderwerp, de wens van het Stedelijk Gymnasium Schiedam tot mogelijke aansluiting bij de OSZG is vooral ingegeven door onderwijsinhoudelijke overwegingen. Aansluiting bij de OSZG betekent voor het Stedelijk Gymnasium Schiedam dat kan worden geprofiteerd van de kennisuitwisseling met de andere zelfstandige gymnasia waardoor de onderwijskundige ontwikkeling van de school extra impulsen krijgt.

Ter voorbereiding op de fusie zijn de volgende rapportages verschenen:

- * de notitie "Bestuurlijke schaalvergroting SOVOS-scholen Schiedam" aangeboden aan de gemeenteraad door de heer De Jong;
- * de rapportage verkenning bestuurlijke schaalvergroting van de heer Van der Heiden, directeur-bestuurder ad interim van SOVOS;
- * de rapportage 'Buurman's erf is maar één keer te koop', naar aanleiding van het door de VOS/ABB uitgevoerde vooronderzoek naar de bestuurlijke fusie;
- * de fusierapportage 'Krachten bundelen en kansen benutten'.

In de periode waarin is gewerkt aan het verder uitwerken van de besturenfusie zijn ook argumenten gewisseld tussen het Stedelijk Gymnasium Schiedam en het bestuur van SOVOS, over de voor- en nadelen van een bestuurlijke overdracht van het Stedelijk Gymnasium Schiedam naar de OSZG. Hierbij is zowel gekeken naar het perspectief van het Stedelijk Gymnasium Schiedam als naar het nieuw te vormen bestuur door het samengaan van SOVOS en STOVOV. Deze uitwisseling van argumenten heeft niet geleid tot overeenstemming tussen het bestuur van SOVOS en het Stedelijk Gymnasium Schiedam.

De beide gemeenteraden hebben besloten om het fusiebesluit vooralsnog van de agenda af te voeren. De gemeente Schiedam heeft daarna besloten tot een onafhankelijk onderzoek waarin de voor- en nadelen van een en ander op een rij worden gezet.

De volgende onderzoeksopdracht is geformuleerd:

‘Wat zijn de voor- en nadelen die voortvloeien uit de bestuurlijke fusie tussen de stichtingen Openbaar Voortgezet Onderwijs in Schiedam (SOVOS) en Openbaar Voortgezet Onderwijs Vlaardingen (STOVOV) voor het Stedelijk Gymnasium Schiedam. Tevens dienen de voor- en nadelen beschreven te worden voor SOVOS en STOVOV, die optreden als het Stedelijk Gymnasium Schiedam aansluit bij de Onderwijsstichting Zelfstandige Gymnasia (OSZG) alsmede wat zijn de voor- en nadelen voor het Stedelijk Gymnasium Schiedam als dat aansluit bij het OSZG.’

Visie op het onderzoek

Het onderzoek dient de leden van de gemeenteraad van Schiedam te helpen een besluit te vormen ten aanzien van hun goedkeuring aan de voorgenomen besturenfusie tussen SOVOS en STOVOV, zoals die is beschreven in de fusierapportage ‘Krachten bundelen en kansen benutten’. Ten behoeve hiervan is gewerkt met twee onderzoeksperspectieven:

1. een onderzoeksperspectief vanuit de belangen en ambities van SOVOS en STOVOV;
2. een onderzoeksperspectief vanuit de belangen en ambities van het Stedelijk Gymnasium Schiedam.

Hierdoor wordt recht gedaan aan de verschillen in opvatting van de verschillende partijen door alle argumenten op waarde te schatten.

Binnen elk van de perspectieven worden vervolgens de voor- en nadelen op verschillende onderwerpen (rationaliteiten) binnen het betreffende onderzoeksperspectief met elkaar vergeleken. Het gaat hierbij om de volgende invalshoeken:

- * juridisch bestuurlijk, ook vanuit het oogpunt van ‘Good Governance’;
- * kwaliteit van onderwijs en de voorwaarden daarvoor;
- * financiële gevolgen en mogelijke effecten ten aanzien van de bedrijfsvoering;
- * positie openbaar onderwijs;
- * arbeidsrechtelijk en arbeidsvoorwaardelijk;
- * medezeggenschap en de rechtspositie van ouders en leerlingen.

Het onderzoek is begonnen met het onderzoeken van het dossier dat ons door de Gemeente Schiedam ter beschikking is gesteld. Een overzicht van de daarin beschikbare documenten is in bijlage 1 opgenomen. Aanvullend aan dit dossier zijn een zestal gesprekken gevoerd met betrokkenen. Een overzicht van onze gesprekspartners is eveneens in bijlage 1 opgenomen. Door onze gesprekspartners zijn, aanvullend aan het dossier van de Gemeente Schiedam, ook nog enkele documenten ter beschikking gesteld. Ook deze worden in bijlage 1 benoemd.

Opzet rapport

In het rapport geven wij onze bevindingen zo helder mogelijk weer. Wij hebben geprobeerd onze afwegingen zo te beschrijven, dat deze voor iedereen te volgen zijn, onafhankelijk van het referentiekader waarover de lezer beschikt. Vandaar dat we in hoofdstuk 2 starten met een korte toelichting over de wijze waarop het onderwijsveld is georganiseerd. Hoofdstuk 3 bevat de aanleiding van het onderzoek, een beschrijving van de uitgangssituatie op basis van het bestudeerde dossier. In de hoofdstukken 4 en 5 werken wij de twee onderzoeksperspectieven verder uit waarbij telkens aandacht is voor de voor- en nadelen aan de hand van de hiervoor beschreven invalshoeken. Hierbij wordt ook de informatie vanuit de interviews betrokken. Hoofdstuk 6 bevat een samenvattende weging van de argumenten en de daaruit te trekken eindconclusies.

2. ACHTERGROND

Dit hoofdstuk geeft, voor zover van belang voor het onderzoek naar de bestuurlijke toekomst van het Stedelijk Gymnasium Schiedam, een beeld van de wijze waarop het voortgezet onderwijs in Nederland (bestuurlijk) georganiseerd is en vormt daarmee de context waarbinnen de voor- en nadelen van een mogelijk bestuurlijke positie van het Stedelijk Gymnasium Schiedam moeten worden beschouwd.

2.1 Inleiding

Elke school voor voortgezet onderwijs wordt in Nederland in stand gehouden door een bevoegd gezag. Dit bevoegd gezag c.q. schoolbestuur heeft een aantal rechten en plichten met betrekking tot de instandhouding van zijn school of scholen. Een schoolbestuur kan één school onder zijn hoede hebben - we spreken dan van een zogenaamde éénpitter - of meerdere scholen onder zijn hoede hebben. De scholen die samen onder een schoolbestuur vallen, kunnen daarbij tot dezelfde sector behoren (bijvoorbeeld allemaal scholen voor voortgezet onderwijs) of tot verschillende sectoren (bijvoorbeeld zowel scholen voor basisonderwijs als voortgezet onderwijs).

De rechtsvorm kan per schoolbestuur verschillen. De meest voorkomende rechtsvormen in het bijzonder onderwijs zijn: de stichting, de vereniging. Binnen het openbaar onderwijs wordt de school veelal bestuurd door een publiekrechtelijk orgaan of rechtspersoon, zoals de gemeenschappelijke regeling, de openbare rechtspersoon, de bestuurscommissie, de openbare rechtspersoon of de overheidsstichting. Afhankelijk van de rechtsvorm en de voorkeur binnen het bevoegd gezag kunnen de verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van het in stand houden van de scholen en de kwaliteit van het geboden onderwijs verdeeld worden tussen toezichthouders, bestuurders, schoolleiding en medewerkers. Hierbij is men gehouden aan de principes van goed bestuur.

Goed bestuur kan worden geïnterpreteerd als een opvatting over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen al degenen die bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs. Goed bestuur gaat over de rol en de positie van leerkrachten, ondersteunend personeel, leerlingen, ouders, management, bestuur en eventueel toezichthouders. Het gaat hierbij om een goed evenwicht in de bevoegdheden en rollen van deze partijen. De taak van de overheid is te zorgen voor heldere condities waaronder dit systeem functioneert. Essentieel voor goed bestuur is het afleggen van verantwoording, zowel horizontaal aan alle belanghebbenden als verticaal, aan inspectie en overheid. Deze verantwoording legt ook het fundament onder de maatschappelijke dialoog met de omgeving.

Bron: *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse Onderwijs*, Onderwijsraad 2008

2.2 Autonomie en verantwoordelijkheid

De verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen bestuur en schoolleider kunnen door het bestuur (binnen wettelijke grenzen) zelf geregeld worden. Dat wil zeggen, dat men afspraken kan maken over die taken (c.q. resultaten) waarvoor de schoolleiding (rector) verantwoordelijk is en waar het bestuur verantwoordelijk voor is. Idealiter heeft de schoolleiding dan ook de bijbehorende bevoegdheden. Daarnaast worden vaak afspraken gemaakt over de verantwoordelijkheden van het bestuur in de wijze waarop het bestuur de schoolleiding ondersteunt en controleert in de uitoefening van haar taken.

Als het gaat om keuzevrijheid leidt de bestuurlijke schaalvergroting in bepaalde gebieden en sectoren tot onnodige monopolievorming. Bovendien constateert de raad dat ook de variëteit aan bestuursvormen afneemt. Een model dreigt in toenemende mate dominant te worden voor alle onderwijssectoren: de stichting met een raad van toezicht en een college van bestuur. Bestuursvormen waarin ouders kunnen participeren, zoals de vereniging, staan onder druk. Ook bestaat het risico dat het aanbod van openbaar en bijzonder onderwijs verschaalt als gevolg van regionale fusie in de vorm van samenwerkingsbesturen. Tot slot kan - door efficiencyoverwegingen ingegeven - binnen grootschalige besturen en instellingen uniformering van de pedagogische en didactische aanpak plaatsvinden. Formeel gezien heeft de medezeggenschapsraad hier een instemmingsrecht.

Bron: *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse Onderwijs*, Onderwijsraad 2008

2.3 Schaalvergroting

In de achterliggende decennia is door de overheid ingezet op schaalvergroting in het onderwijs. Door prikkels van de overheid zijn besturen in alle onderwijssectoren gaan fuseren, sommigen tegen wil en dank. De cijfers laten in grote lijnen zien dat vooral op het niveau van de besturen is gefuseerd. De gemiddelde omvang van besturen en instellingen is in alle sectoren toegenomen.

We noemen enkele getallen¹ om een indruk te geven van de omvang van deze schaalvergroting. In het basisonderwijs steeg het aantal leerlingen dat een bestuur gemiddeld onder zich heeft van 830 in 2000 tot 1.308 in 2007. In het voortgezet onderwijs is dat 1.918 in 2000 en 2.746 in 2007. Een gemiddelde school in het voortgezet onderwijs telt nu ongeveer 1.414 leerlingen, in 2000 was dat 1.259. De gemiddelde vestiging heeft 747 leerlingen tegen 716 in 2000. Ongeveer 5% van de leerlingen zit op een vestiging met meer dan 2.000 leerlingen.

Zowel in het basisonderwijs als in het voortgezet onderwijs blijken veel besturen (de helft in het basisonderwijs en driekwart in het voortgezet onderwijs) nog steeds één school onder hun hoede te hebben. In het basisonderwijs zijn 49 besturen die 21 scholen of meer besturen. Het grootste bestuur had 75 scholen onder zijn hoede. In het voortgezet onderwijs bestuurdde het grootste bestuur 31 scholen met 71 vestigingen². Het aantal leerlingen per school, opleiding of vestiging zegt nog niet alles. Het is namelijk goed mogelijk om binnen grote gebouwen kleinschalig onderwijs te organiseren. Deze vorm van kleinschaligheid doet zich voor in alle sectoren³.

Voor- en nadelen van aanzienlijke schaalgrootte

Voordelen van aanzienlijke schaalgrootte kunnen zijn:

- * breed onderwijsaanbod; meer mogelijkheden voor differentiatie en specialisatie;
- * doelmatigheidswinst (in eerste aanleg);
- * scholengemeenschap met verschillende schooltypen kan integratie bevorderen;
- * groter beleidsvoerend vermogen; professionaliteit/expertisebundeling;
- * meer financiële armslag; risicospreiding en grotere investeringscapaciteit;
- * als speler op hoger niveau mee kunnen doen (geldt voor alle sectoren van basisonderwijs tot hoge scholen);
- * meer loopbaan- en professionaliteitsmogelijkheden voor personeel;
- * optimalere inzet van docenten in het onderwijs;
- * verbetering huisvesting.

¹ Bron: Cfi, Ministerie van OCW, 2004, 2007

² Bron: SCP 2008, 33-34)

³ L. van de Venne, 'Schaalvergroting in het onderwijs', in: Doorten, I. en R. Rouw (red.), *Opbrengsten in sociale investeringen*. Amsterdam: SWP 2006.

Nadelen van aanzienlijke schaalgrootte kunnen zijn:

- * doelmatigheidsverlies bij doorgeschoten schaalvergroting; het mechanisme van budgetmaximalisatie kan zorgen voor verdere schaalvergroting, ook al wegen marginale baten niet meer op tegen de marginale kosten (van coördinatie);
- * beperking van keuzemogelijkheden qua aanbod voor deelnemers/ouders;
- * risico van anonimiteit en verminderde betrokkenheid van ouders, deelnemers, personeel en afnemers (teloorgang van de menselijke maat);
- * verminderde invloed op de besluitvorming van ouders, deelnemers en personeel;
- * grote concentratie van leerlingen (met name in het voortgezet onderwijs en de sector van beroepsonderwijs en volwasseneneducatie) kan overlast voor omgeving veroorzaken;
- * ontbreken van legitimatie en controle in het geval van lokale of regionale monopolies;
- * toenemende complexiteit van het afstemmen en management van de primaire processen.

Bron: *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse Onderwijs*, november 2008

2.4 Bekostiging van het voortgezet onderwijs⁴

Voor het voortgezet onderwijs is een lumpsumbekostiging van toepassing. Vanaf 1 januari 2006 is overgegaan van schooljaarbekostiging op kalenderjaarbekostiging. Dat betekent, dat het aantal leerlingen op 1 oktober bepalend is voor de hoogte van het bedrag dat scholen ontvangen. De lumpsumbekostiging is normatief. Dit houdt in dat met behulp van een aantal normen per schoolsoort een totaalbedrag wordt berekend. De school kan binnen enkele wettelijke grenzen zelf bepalen hoe zij dat totaalbedrag besteedt. Afhankelijk van de afspraken die hier binnen het bestuur over zijn gemaakt, draagt de school een deel van haar bekostiging af ten behoeve van gemeenschappelijke activiteiten of bestuursactiviteiten of roomt het bestuur een deel van de bekostiging vooraf af ten behoeve van de genoemde activiteiten.

⁴ www.minocw.nl

3. AANLEIDING EN UITGANGSITUATIE

3.1 Aanleiding

Bij de overdracht van het openbaar voortgezet onderwijs op 1 januari 2006 aan SOVOS, heeft de gemeente Schiedam de opdracht meegegeven aan SOVOS om een onderzoek te doen naar bestuurlijke schaalvergroting, waarbij de aansluiting van het Stedelijk Gymnasium Schiedam bij de OSZG nadrukkelijk wordt betrokken. Deze aansluiting is een nadrukkelijke wens van het Stedelijk Gymnasium Schiedam zelf (schoolleiding, medewerkers en MR). In 2006 is in het kader van de opdracht tot bestuurlijke schaalvergroting een eerste rapportage aan de gemeenteraad van Schiedam aangeboden (De Jong).

Inmiddels is het onderzoek naar bestuurlijke schaalvergroting afgerond en zijn STOVOV en SOVOS voornemens te fuseren. Het betreft daarbij nadrukkelijk een besturenfusie.

Ook is er in de achterliggende periode onderzoek gedaan naar de positie van het Stedelijk Gymnasium Schiedam. Dit onderzoek leidt tot de conclusie voor het meegaan van het Stedelijk Gymnasium Schiedam in de besturenfusie. 'Toch zou ik willen pleiten voor het meegaan van het Stedelijk Gymnasium Schiedam in een bestuurlijke fusie SOVOS en door mij aanbevolen fusiepartner.'⁵

In het daarop volgende vooronderzoek⁶ naar bestuurlijke fusie, wordt onder andere het volgende aan SOVOS en STOVOV geadviseerd:

- * Het Stedelijk Gymnasium Schiedam in staat te stellen om in de periode tot 15 mei 2010 aan te tonen dat voortzetting van de aansluiting bij de Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Nieuwe Waterweg Noord i.o. (werktitel) structureel schadelijk zou zijn voor het Stedelijk Gymnasium Schiedam;
- * Op 1 juni 2010 definitief te besluiten tot het al dan niet aangaan van een bestuurlijke fusie en de rapportage vanuit het Stedelijk Gymnasium Schiedam daarbij te betrekken.

In de navolgende periode is gewerkt aan het verder vormgeven van de voorgenomen besturenfusie. Ook zijn argumenten uitgewisseld (briefwisseling en gesprekken) tussen het Stedelijk Gymnasium Schiedam en het bestuur van SOVOS, over de voor- en nadelen van een bestuurlijke overdracht van het Stedelijk Gymnasium Schiedam naar de OSZG. Hierbij is zowel gekeken naar het perspectief van het Stedelijk Gymnasium Schiedam als naar het nieuw te vormen bestuur door het samengaan van SOVOS en STOVOV. Deze uitwisseling van argumenten heeft niet geleid tot overeenstemming tussen bestuur en het Stedelijk Gymnasium Schiedam.

Met instemming⁷ van de GMR van SOVOS en de MR van STOVOV is de statutenwijzigingen (als gevolg van het fusiebesluit) ter goedkeuring voorgelegd aan de gemeenteraad van Schiedam en Vlaardingen. De gemeenteraden hebben besloten dit punt van de agenda af te voeren, waarna in overleg tussen de betreffende wethouders van beide gemeenten onder andere besloten is:

*'Aan een externe partij zal verzocht worden om de voor- en nadelen te beschrijven, welke voortvloeien uit de bestuurlijke fusie tussen SOVOS en STOVOV voor het Stedelijk Gymnasium Schiedam. Tevens zal verzocht worden om de voor- en nadelen te beschrijven voor SOVOS en STOVOV, welke optreden als het Stedelijk Gymnasium Schiedam aansluit bij de Onderwijsstichting Zelfstandige Gymnasia (OSZG).'*⁸

⁵ Hans v.d. Heijden, directiebestuurder (a.i.), *Rapportage verkenning bestuurlijke schaalvergroting*, 23 februari 2009.

⁶ Vos/abb, *Buurman's erf is maar één keer te koop*, Vooronderzoek bestuurlijke fusie SOVOS en STOVOV, Monica C. Robijns en Reinier Goedhart, december 2009.

⁷ SOVOS heeft de GMR instemmingsrecht gegeven, hoewel formeel adviesrecht volstond, om geen verschil te maken met de MR van STOVOV

⁸ 19 januari 2011, Brief aan de leden van de gemeenteraden van Schiedam en Vlaardingen van de Wethouders.

3.2 SOVOS en STOVVOV

3.2.1 Algemeen

Zowel STOVVOV als SOVOS heeft bij hun verzelfstandiging van de respectieve gemeenten de opdracht gekregen te streven naar schaalvergroting. Voor beide organisaties is verondersteld dat zij bij de huidige schaal te klein zijn om de continuïteit van het openbaar onderwijs voldoende te kunnen waarborgen. Door te fuseren ontstaat volgens de verschillende partijen een organisatie van voldoende omvang om een goed en compleet openbaar onderwijs aanbod te bieden.

(NB. Ook wanneer het Stedelijk Gymnasium Schiedam aanhaakt bij het OSZG blijft het aanbod van openbaar onderwijs in de gemeente Schiedam intact).

De beide afzonderlijke schoolbesturen zijn te klein om de overheadkosten van een professionele organisatie te dragen. Na de besturenfusie ontstaat een organisatie met een omvang waarmee de professionaliteit van de staf en de ondersteunende diensten kan worden vergroot. De relatieve afdracht (zo is het voornemen) vanuit de scholen voor het bovenschools management neemt af. Beide besturen zijn op dit moment financieel gezond en hebben voldoende reserves en weerstandsvermogen. Dit beeld zal ook in de toekomst positief blijven. De concurrentie in de regio is groot. De verwachting wordt uitgesproken dat na de fusie een sterkere concurrentiepositie ontstaat en dat de positie en het marktaandeel van het openbaar onderwijs kunnen worden vergroot.

3.2.2 De scholen⁹

Op 15 december 2009 hebben de besturen van SOVOS en STOVVOV het intentiebesluit genomen om te komen tot een bestuurlijke fusie en in deze fusie alle vijf scholen te betrekken die nu onderdeel zijn van beide besturen.

School	Opleidingen	Leerlingen (1-10-2010)	Bijzonderheden ¹⁰
Schraevenlant	Havo, VWO	688	Havo/vwo-afdeling: relatief klein
De Wegwijzer	Praktijkschool	306	School heeft goede positie.
OSG Schiedam	VMBO (VAC-school, BBL, KBL en Mavo en een VAC-school	291	Leerlingenaantal net boven opheffingsnorm, laag marktaandeel, geen goed imago.
Stedelijk Gymnasium Schiedam	Gymnasium	565	Het leerlingenaantal vertoont al 13 jaar een stijgende lijn.
Het College VOS	VMBO, Havo, Vwo, Gymnasium	1765	Marktaandeel VMBO goed, maar veel sterke concurrentie. Beleidsmatige LWOO-aanpak. Havo/vwo-afdeling: relatief klein
		3.615	

Aantal leerlingen STOVVOV:	1.765
Aantal leerlingen SOVOS, inclusief Stedelijk Gymnasium Schiedam:	1.850
Aantal leerlingen SOVOS, exclusief Stedelijk Gymnasium Schiedam:	1.285

⁹ Bron: fusierapport *Krachten bundelen en kansen benutten*, Schiedam-Vlaardingen juni 2010.

¹⁰ Bronnen: fusierapport *Krachten bundelen en kansen benutten*

STOVOV verwacht een stabilisering van het aantal leerlingen op 1.700. SOVOS verwacht een leerlingenstijging door de gestage groei van het aantal leerlingen van het Stedelijk Gymnasium Schiedam.

3.2.3 Baten/lasten en eigen vermogen

	SOVOS	STOVOV
Baten	15.349.712	15.318.872
Lasten	15.111.758	15.281.114
Resultaat	237.927	37.758
Eigen vermogen	4.873.753	1.245.599

Bronnen: SOVOS: jaarrekening 2010 en STOVOV: fusierapport *Krachten bundelen en kansen benutten*

3.2.4 Overhead

In de huidige situatie (zonder rekening te houden met de bruidsschat) zijn de bovenschoolse kosten respectievelijk¹¹:

- * € 250,- per leerling (SOVOS)
- * € 142,- per leerling (STOVOV)

Met een beperkte uitbreiding van bemensing en ondersteunende systemen kan het stafbureau de werkzaamheden van Proscop (het administratiekantoor van SOVOS) overnemen. De bovenschoolse kosten dalen hiermee naar verwachting van de fusiepartners tot € 110,- per leerling na de fusie.

3.2.5 Bestuursstructuur

De besturen van STOVOV en SOVOS hebben gekozen voor het Raad van Toezichtmodel als bestuursfilosofie c.q. bestuursvorm voor de nieuwe stichting.

De stichting is bewust openbaar en wil zich ook als zodanig profileren in de regio.

3.2.6 Organisatie- en managementstructuur

In de conceptstatuten van de Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Schiedam-Vlaardingse is over de organisatie- en managementstructuur het volgende opgenomen:

“De zelfstandigheid, het karakter en de identiteit van de diverse scholen en nevenlocaties wordt versterkt doordat het bestuur van de stichting overeenkomstig de onderwijswetgeving taken en bevoegdheden van het bevoegd gezag mandateert aan de (centrale) directie van elke school (locatie). De omvang van de taken en bevoegdheden die de (centrale) directie van elke school (locatie) namens het bestuur kan uitoefenen, wordt nader vastgesteld in het zogeheten directie- of managementstatuut.”

3.3 De Onafhankelijke Stichting Zelfstandige Gymnasia

De Onafhankelijke Stichting Zelfstandige Gymnasia (hierna: OSZG) bestaat sinds 1998 en is een samenwerkingsstichting die zowel openbare als bijzondere scholen kan besturen. De OSZG is het bevoegd gezag van een zestal zelfstandige gymnasia in Amsterdam (twee gymnasia), Haarlem, Velsen, Heeswijk-Dinther en Den Bosch. OSZG heeft onderdak in een gebouw van de gemeente Haarlem en de bestuurszetel bevindt zich in Haarlem.

¹¹ Voor een zuivere vergelijking is een deel van de kosten van het stafbureau van STOVOV niet meegenomen, te weten: de activiteiten die bij SOVOS op decentraal niveau worden uitgevoerd.

De OSZG is voornemens haar bestuursstructuur te wijzigen. Na de statutenwijziging zal de bestuursfunctie voortaan worden ingevuld door een bezoldigd bestuurder en zal het intern toezicht worden uitgeoefend door een raad van toezicht. Daarnaast behouden de rectoren een ruim mandaat waar het de profilering van hun eigen school betreft.

De ondersteuning die OSZG biedt aan de aangesloten scholen (met in totaal ongeveer 4.000 leerlingen) is gericht op het verzorgen van de salarisadministratie via uitbesteding, het vaststellen van de schoolbegrotingen, het verzorgen van een meerjarig financieel overzicht en het voorbereiden van de hoofdlijnen van personeelsbeleid. Formeel is de bestuurder aanspreekpunt voor de inspectie.

De bij OSZG aangesloten gymnasia organiseren daar waar zij dat nodig vinden hun eigen ondersteuning. Het bureau kent een kleine bezetting, al zal hier in de toekomst sprake zijn van een zekere uitbreiding in verband met het gemeenschappelijk uitvoeren van een aantal aanvullende werkzaamheden. Vooralsnog bestaat het bedrijfsbureau uit de bestuurder (vacature), een secretaresse, een fulltime financieel medewerker en een vijftal parttime medewerkers (totaal ongeveer 80 uur) ten behoeve van verschillende administratieve zaken met betrekking tot de financiën en personeelszaken.

4. ONAFHANKELIJKE STICHTING ZELFSTANDIGE GYMNASIA VORMT HET BEVOEGD GEZAG VAN HET STEDELIJK GYMNASIUM SCHIEDAM

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk kijken we naar de voor- en nadelen voor het Stedelijk Gymnasium Schiedam indien het onderdeel wordt van de OSZG. Ook kijken we naar de voor- en nadelen die dit heeft voor de SOVO Nieuwe Waterweg en/of SOVOS.

4.2 Juridisch bestuurlijk, ook vanuit het oogpunt van 'Good Governance'¹²

4.2.1 Voor- en nadelen Stedelijk Gymnasium Schiedam

Goed bestuur

Artikel 24e lid 1 Wvo, betreffende het intern toezicht bepaalt dat het bevoegd gezag er zorg voor dient te dragen dat de functies van bestuur en intern toezicht op het bestuur in functionele of organieke zin zijn gescheiden. Ingevolge artikel 24 lid 2 Wvo dient een intern toezichthouder of een lid van het interne toezichthoudend orgaan onafhankelijk van het bestuur te functioneren. Artikel 28i Wvo bevat regels voor de inhoud van het intern toezicht.

De OSZG is een samenwerkingsbestuur. Ook hier kan intern toezicht gestalte krijgen op basis van een afzonderlijk orgaan, een raad van toezicht. Ten aanzien van het samenwerkingsbestuur OSZG zal intern toezicht op korte termijn zijn beslag krijgen middels het Raad van Toezichtmodel.

Medezeggenschap

Het medezeggenschapsregime blijft bij aansluiting door het Stedelijk Gymnasium Schiedam bij de op te richten overheidsstichting gelijk aan het huidige medezeggenschapsregime. Wel zijn er consequenties voor wat betreft de geschillencommissie die oordeelt over medezeggenschapsgeschillen. Bij de keuze van de geschillencommissie voor de openbare scholen van een samenwerkingsbestuur kan worden gekozen voor verschillende commissies voor de openbare scholen enerzijds en de bijzondere scholen anderzijds (de zogeheten gedifferentieerde aansluiting) en voor één geschillencommissie voor openbaar en bijzonder onderwijs (uniforme aansluiting).

4.2.2 Voor- en nadelen SOVO Schiedam-Vlaardingen

Voor SOVO Schiedam-Vlaardingen zijn op dit onderdeel geen specifieke voor- of nadelen verbonden aan de overgang van het Stedelijk Gymnasium Schiedam naar de OSZG.

4.2.3 Conclusie

Juridisch bestuurlijk zijn er geen voor- of nadelen voor SOVO Schiedam-Vlaardingen en voor het Stedelijk Gymnasium Schiedam wanneer het OSZG het bestuur vormt van het Stedelijk Gymnasium Schiedam

¹² Zie ook bijlage 1: Het juridisch perspectief.

4.3 Kwaliteit van onderwijs en de voorwaarden daarvoor

4.3.1 Voor- en nadelen Stedelijk Gymnasium Schiedam

Focus op gymnasiale onderwijsontwikkeling

Binnen het OSZG zal de focus bij de onderwijsontwikkeling uitsluitend liggen op de versterking van het gymnasiale onderwijs. De rector van het Stedelijk Gymnasium Schiedam ontmoet in het rectorenconvent van de OSZG collega's die voor een vergelijkbare uitdaging staan, waardoor de kans op een positieve kruisbestuiving groter lijkt. Hierdoor kan het gymnasiale profiel en onderwijs van het Stedelijk Gymnasium Schiedam worden versterkt en kan meer aandacht worden gegeven aan de eigen prioriteiten.

Kennisdeling binnen het bestuur

Binnen een homogeen bestuur zoals de OSZG komen voor het Stedelijk Gymnasium Schiedam relatief gezien meer relevante onderwerpen aan de orde, hoewel er een grote mate van overlap zal zijn tussen de agenda van homogene en heterogene besturen in het onderwijs. Met name de mogelijkheden voor onderwijsdidactische afstemming en benchmarking worden binnen het Stedelijke Gymnasium als voordeel gezien. Daarnaast heeft de kennisdeling bij de OSZG een veronderstelde meerwaarde voor de schoolleiding op het terrein van specifieke gymnasiale beleidsontwikkeling op het terrein van personeelsbeleid, onderwijsontwikkeling, methodeontwikkeling, opleiden in de school, leerlingbegeleiding, etc.

Het Stedelijk Gymnasium Schiedam is aangesloten bij de SHZG. Bij deze stichting zijn bijna alle categoriale gymnasia in Nederland aangesloten. Deze vereniging heeft expliciet tot doel:

- * het bevorderen van de onderlinge samenhang tussen de zelfstandige gymnasia;
- * het bevorderen van de ontwikkeling van de gymnasia;
- * het verbeteren van de kwaliteit van de gymnasia;
- * het geven van voorlichting.

Aansluiting bij de OSZG levert aanvullende mogelijkheden voor kennisdeling op het niveau van de schoolleiding. De aansluiting bij het LVZG heeft er echter in geresulteerd dat ook nu reeds sprake is van kennisdeling met andere gymnasia. De reeds bestaande kennisdeling heeft de huidige excellente prestaties van het Stedelijk Gymnasium Schiedam (mede) mogelijk gemaakt. Het is vanuit deze optiek sterk de vraag of aansluiting van het Stedelijk Gymnasium Schiedam bij de op te richten stichting voor openbaar onderwijs Schiedam-Vlaardingen tot schadelijke effecten leidt voor het onderwijs van dit gymnasium.

4.3.2 Voor- en nadelen SOVO Schiedam-Vlaardingen

Voor met name de directie van de andere scholen van SOVO Schiedam-Vlaardingen betekent het vertrek van het Stedelijk Gymnasium Schiedam dat de inhoudelijke bijdrage van deze school ontbreekt. In potentie kan dit, gezien de kracht van het Stedelijk Gymnasium Schiedam, een redelijk gemis zijn. Omdat tot nu toe nog weinig gebruik is gemaakt van de kennis en kunde van het Stedelijk Gymnasium Schiedam, kan dit niet als een zwaarwegend nadeel worden benoemd.

4.3.3 Conclusie

De meerwaarde op het terrein van de kwaliteit van onderwijs en op andere beleidsonderdelen voor het Stedelijk Gymnasium Schiedam is groter dan het nadeel voor SOVO Schiedam-Vlaardingen.

4.4 Financiële gevolgen en mogelijke effecten ten aanzien van de bedrijfsvoering

4.4.1 Voor- en nadelen Stedelijk Gymnasium Schiedam

De kern van de financiële besturingsfilosofie van OSZG is het sturen op liquiditeit. Centraal staat steeds de vraag of je als school liquide bent en blijft en of er voor het totaal (de scholen samen) ook sprake is van een gezonde kasstroom. OSZG kent verder geen schooloverstijgende spelregels voor de financiën. Wel is het mogelijk om voor een korte periode te profiteren van de liquide middelen van de andere scholen. Op de korte termijn heeft het Stedelijk Gymnasium Schiedam te maken met een exploitatietekort dat de school in eerste instantie zelf dient op te vangen uit de eigen financiële reserve. Een andere mogelijkheid is dat de school geld leent van de andere scholen binnen OSZG.

Vanaf 2012 laat de meerjarenbegroting van het Stedelijk Gymnasium Schiedam een oplopend exploitatieoverschot zien. Vanaf 2013 zullen de tekorten van de jaren ervoor zijn weggerukt en neemt het eigen vermogen weer toe.

De bovenschoolse afdracht bij de OSZG is vastgelegd op 2% van de lumpsum. Hiervoor biedt de OSZG een minimale stafcapaciteit op het terrein van personeelsadministratie en financiën. Na de totstandkoming van SOVO Nieuwe Waterweg zal de bovenschoolse afdracht dalen naar € 110,- per leerling (minder dan de helft van de huidige afdracht bij SOVOS). Hiermee is deze vergelijkbaar met de afdracht aan de OSZG waarmee het argument van het Stedelijk Gymnasium Schiedam, dat er onder de OSZG meer geld overblijft voor het primaire proces, komt te vervallen. Het is zelfs mogelijk dat de bedrijfskosten voor het Stedelijk Gymnasium Schiedam toenemen, omdat bepaalde stafdiensten niet bovenschools kunnen worden betrokken en op school moeten worden belegd.

4.4.2 Voor- en nadelen SOVO Schiedam-Vlaardingen

Voor SOVO Schiedam-Vlaardingen betekent het vertrek van het Stedelijk Gymnasium Schiedam dat een van de doelstellingen om een zodanige omvang te realiseren dat een professionele en betaalbare staf moeilijker te realiseren wordt. De relatieve afdacht van de overblijvende scholen voor het bovenschools management zal toenemen.

4.4.3 Conclusie

De financiële gevolgen zijn voor SOVO Schiedam-Vlaardingen negatief. Voor het Stedelijk Gymnasium Schiedam breekt in eerste instantie een financieel onzekere tijd aan, maar uiteindelijk zal de school binnen het OSZG financieel goed af zijn, mits het leerlingenontwikkeling gunstig blijft.

4.5 Positie openbaar onderwijs

4.5.1 Voor- en nadelen Stedelijk Gymnasium Schiedam

Het gemeentelijk onderwijsbeleid is in handen van de gemeentebesturen. Hieronder vallen onder andere huisvesting en verdeling van gemeentelijke subsidies. Een lokale vertegenwoordiger van een groter schoolbestuur heeft meer bestuurskracht (invloed) bij het gemeentebestuur dan de vertegenwoordiger van een schoolbestuur dat slechts beperkt in de regio actief is. OSZG is een schoolbestuur op relatief grote fysieke afstand met slechts een school in de regio en zal diens gevolge minder bestuurskracht kunnen ontwikkelen dan SOVO Schiedam-Vlaardingen.

NB: Een voorbeeld hiervan is te vinden in het Convenant ten behoeve van de uitbreiding van het Stedelijk Gymnasium Schiedam. Hierin is bepaald dat, als het Stedelijk Gymnasium Schiedam niet meer onder het bevoegd gezag van SOVOS of haar rechtsopvolger valt, de gemeente het convenant kan ontbinden c.q. wijzigen.

4.5.2 Voor- en nadelen SOVO Schiedam-Vlaardingen

Zonder het Stedelijk Gymnasium Schiedam is het openbaar onderwijs minder sterk en wellicht ook minder aantrekkelijk voor andere gesprekspartners. Met het vertrek van het Stedelijk Gymnasium Schiedam ontstaat mogelijk een te eenzijdig beeld van het onderwijs wat het imago van het openbaar onderwijs en daarmee het imago van SOVO Schiedam-Vlaardingen kan schaden. Daarnaast kan er concurrentie ontstaan tussen het openbare Stedelijk Gymnasium Schiedam en het andere openbaar onderwijs in Schiedam en Vlaardingen en dan met name met het gymnasium van het College VOS. Het vertrek van het Stedelijk Gymnasium Schiedam van de OSZG zal nadelig zijn voor SOVO Schiedam-Vlaardingen.

4.5.3 Voor- en nadelen betrokken gemeenten

Garantiefunctie openbaar onderwijs

Met de aansluiting van het Stedelijk Gymnasium Schiedam bij de OSZG komt het bestuur van het Stedelijk Gymnasium Schiedam te liggen op een bovengemeentelijk niveau. Dit heeft mogelijk gevolgen voor de integraliteit, evenwichtigheid en gemeenschappelijkheid van aanbod van openbaar onderwijs in Schiedam en Vlaardingen en daarmee met name voor de kwalitatieve component van de garantiefunctie van het openbaar onderwijs. Overigens blijft het Stedelijk Gymnasium Schiedam ook onder het bestuur van de OSZG openbaar. Met de aansluiting van het Stedelijk Gymnasium Schiedam is er sprake van fragmentatie van het gemeentelijk toezicht.

4.5.4 Conclusie

Het grootste nadeel zal wellicht het openbare Stedelijk Gymnasium Schiedam zelf ondervinden, omdat de belangen van de school regionaal met minder kracht worden behartigd. Ook SOVO Schiedam-Vlaardingen ondervindt wellicht enig nadeel van een verdeeld openbaar VO, met name als gevolg van de concurrentie van het Stedelijk Gymnasium Schiedam met het College VOS.

4.6 Arbeidsrechtelijk en arbeidsvoorwaardelijk

4.6.1 Voor- en nadelen Stedelijk Gymnasium Schiedam

Arbeidsvoorwaarden

In de CAO voortgezet onderwijs hebben de CAO-partijen ervoor gezorgd dat het materiële verschil tussen de arbeidsvoorwaarden van onderwijspersoneel in het bijzonder of openbaar onderwijs minimaal is. Het openbaar onderwijs kent de akte van aanstelling, toepasselijkheid van de Algemene wet bestuursrecht en een gang naar de bestuurechter. Bij de OSZG, een samenwerkingsbestuur met openbaar en bijzonder onderwijs krijgen medewerkers een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht, is het Burgerlijk Wetboek van toepassing en is er een gang naar een Commissie van Beroep en de burgerlijke rechter. De wisseling van ambtenarenstatus naar arbeidsovereenkomst heeft geen consequenties voor de pensioenopbouw. Pensioenbreuk en waardeoverdracht zijn niet aan de orde. Ook voor de salarissen en overige arbeidsvoorwaarden heeft de wisseling geen gevolgen. Uiteindelijk zijn de verschillen zo gering dat er amper sprake is van een voor- of nadeel.

Personeelsbeleid en werkgelegenheid

Binnen het Stedelijk Gymnasium Schiedam (en de gymnasia in het algemeen) werkt men bij voorkeur met docenten met een eerstegraads lesbevoegdheid en een gymnasiale houding. In de andere onderwijssoorten worden docenten met een eerstegraads lesbevoegdheid ingezet in de bovenbouw en krijgen zij daar een eerstegraads beloning.

Het Stedelijk Gymnasium Schiedam wil een eigen, op de eigen school toegesneden, beleid voeren als het gaat om de invulling van het functiebouwwerk, de inschaling en het taakbeleid. Hiervoor wil men aansluiting zoeken bij het personeelsbeleid dat op de andere scholen van het OSZG wordt gevoerd. Het voordeel van de OSZG is dat men geen rekening hoeft te houden met personeel dat om wat voor reden dan ook van een andere school van het bestuur wordt overgeplaatst naar het Stedelijk Gymnasium Schiedam.

4.6.2 Voor- en nadelen SOVO Schiedam-Vlaardingen

Arbeidsvoorwaarden

Hier geldt hetzelfde als bij de voor- en nadelen voor het Stedelijk Gymnasium Schiedam.

Personeelsbeleid en werkgelegenheid

Niet alle scholen van het bestuur groeien. De groei van het Stedelijk Gymnasium Schiedam is bevorderlijk voor het behoud van de werkgelegenheid bij het bestuur. SOVO Schiedam-Vlaardingen loopt door het vertrek van het Stedelijk Gymnasium Schiedam het risico dat hierdoor de reputatie op de arbeidsmarkt vermindert, wat het in de toekomst moeilijker zal maken om potentieel onderwijstalent (blijvend) aan de organisatie te binden. Met het huidige lerarentekort is dit een reële bedreiging.

4.6.3 Conclusie

Op arbeidsvoorwaardelijk gebied zijn de voor- en nadelen voor beide partijen te verwaarlozen. Als het gaat om de effecten op de werkgelegenheid en de arbeidsmarktpositie levert de aansluiting van het Stedelijk Gymnasium Schiedam bij de OSZG vooral voor SOVO Schiedam-Vlaardingen mogelijke nadelen op.

4.7 Rechtspositie van de leerling

De rechtspositie van de leerling van het Stedelijk Gymnasium Schiedam blijft bij aansluiting bij het samenwerkingsbestuur OSZG gelijk. Er zijn op dit punt dus geen voor- of nadelen voor de beide partijen.

4.8 Samenvattende conclusie

Op basis van de voorgaande analyse kan worden geconstateerd dat het belangrijkste voordeel voor het Stedelijk Gymnasium Schiedam op onderwijsinhoudelijk en beleidsmatig gebied ligt. Overgang naar de OSZG heeft voor het Stedelijk Gymnasium Schiedam het (potentiële) nadeel dat de belangen van de school op lokaal en regionaal niveau onvoldoende worden behartigd. Voor SOVO Schiedam-Vlaardingen heeft het vertrek van het Stedelijk Gymnasium Schiedam een nadeel als het gaat om de financiën. De organisatie wordt belangrijk kleiner waardoor de bovenschoolse afdracht relatief omhoog gaat en de vraag zich aandient of de fusiedoelstellingen, gerealiseerd kunnen worden.

5. STICHTING OPENBAAR VOORTGEZET ONDERWIJS NIEUWE WATERWEG VORMT HET BESTUUR VAN HET STEDELIJK GYMNASIUM SCHIEDAM

5.1 Inleiding

In de volgende paragrafen worden bij de verschillende invalshoeken telkens de consequenties voor het Stedelijk Gymnasium Schiedam en SOVO Schiedam-Vlaardingen beschreven.

5.2 Juridisch bestuurlijk, ook vanuit het oogpunt van 'Good Governance'¹³

5.2.1 Voor- en nadelen Stedelijk Gymnasium Schiedam

Goed bestuur

Artikel 24e lid 1 Wvo, betreffende het intern toezicht bepaalt dat het bevoegd gezag er zorg voor dient te dragen dat de functies van bestuur en intern toezicht op het bestuur in functionele of organieke zin zijn gescheiden. Ingevolge artikel 24 lid 2 Wvo dient een intern toezichthouder of een lid van het interne toezichthoudend orgaan onafhankelijk van het bestuur te functioneren. Artikel 28i Wvo bevat regels voor de inhoud van het intern toezicht.

Bij de overheidsstichting kan het intern toezicht via een apart toezichthoudend orgaan gestalte krijgen (organieke scheiding), of door middel van functiescheiding binnen het bevoegd gezag (functionele scheiding). De besturen van STOVOV en SOVOS hebben gekozen voor het Raad van Toezichtmodel als bestuursvorm voor de nieuwe stichting (zie de Considerans onder c, artikel 3 sub b en de artikelen 9-13 van de conceptstatuten van de op te richten stichting). Hiermee wordt voldaan aan de eis dat bestuur en toezicht moeten worden gescheiden.

Aan deze bestuurlijke constructie zijn geen nadelen verbonden voor het Stedelijk Gymnasium Schiedam.

5.2.2 Voor- en nadelen SOVO Schiedam-Vlaardingen

Goed bestuur

Onder verwijzing naar 5.2.1 kan worden gesteld dat aan deze bestuurlijke constructie ook geen nadelen zijn verbonden voor SOVO Schiedam-Vlaardingen.

5.2.3 Conclusie

Juridisch bestuurlijk zijn er geen voor- of nadelen voor SOVO Schiedam-Vlaardingen en voor het Stedelijk Gymnasium Schiedam wanneer het OSZG het bestuur vormt van het Stedelijk Gymnasium Schiedam

¹³ Zie ook bijlage 2: Het juridisch perspectief.

5.3 Kwaliteit van onderwijs en de voorwaarden daarvoor

5.3.1 Voor- en nadelen Stedelijk Gymnasium Schiedam

Focus op gymnasiale onderwijsontwikkeling

De ontwikkeling van het Stedelijk Gymnasium Schiedam heeft weliswaar onder het bevoegd gezag van SOVOS plaatsgevonden, maar is daar niet aantoonbaar het gevolg van. Andersom heeft het aangesloten zijn bij SOVOS, het Stedelijk Gymnasium Schiedam niet verhinderd om excellent te worden. Niet te verwachten is dat de bestuurlijke fusie dit beeld ingrijpend zal wijzigen. Ook onder het nieuwe bestuur kan het Stedelijk Gymnasium Schiedam een voldoende zelfstandige positie krijgen om zelfstandig aan de eigen onderwijskwaliteit te werken.

Anderzijds zal bij SOVO Schiedam-Vlaardingen veel bovenschoolse aandacht gaan naar andere (zwakkere) scholen binnen de stichting. Hierdoor zal per saldo minder specifieke aandacht uitgaan vanuit SOVO Schiedam-Vlaardingen naar het Stedelijk Gymnasium Schiedam, iets wat bij de OSZG in de contacten tussen de verschillende rectoren wel zal gebeuren.

Kennisdeling binnen het bestuur

Een van de mogelijke voordelen om als school binnen een groter bestuurlijk verband te participeren is de mogelijkheid tot kennisdeling die hierdoor ontstaat. Hierbij gaat het niet alleen om kennisdeling van de schoolleiding, maar juist ook om kennisdeling tussen vaksecties, individuele docenten en andere medewerkers. Deze kennisdeling zal bij de OSZG meer gericht zijn op het specifieke gymnasiale onderwijs dan bij SOVO Schiedam-Vlaardingen. Voor het Stedelijk Gymnasium Schiedam geldt dat de kennisdeling met andere zelfstandige gymnasia niet binnen dezelfde stichting kan plaatsvinden. Men moet daarvoor 'naar buiten' en dat is niet ideaal. Aan de andere kant vertoont het gymnasiale onderwijs verwantschap met het voortgezet onderwijs van de andere scholen. Onder de juiste voorwaarden kan het Stedelijk Gymnasium Schiedam ook hiervan profiteren.

Bovenschools management

Een aantal bestuurlijke taken in de regio zal worden uitgevoerd door of vanwege het toekomstige college van bestuur. Daarnaast kan het Stedelijk Gymnasium Schiedam gebruikmaken van de bovenschoolse stafvoorziening van SOVO Schiedam-Vlaardingen.

5.3.2 Voor- en nadelen SOVO Schiedam-Vlaardingen

Onderwijsontwikkeling van de andere scholen

Het Stedelijk Gymnasium Schiedam heeft de afgelopen jaren een sterke onderwijsinhoudelijke ontwikkeling doorgemaakt die heeft geresulteerd in de goede resultaten van de school op dit moment. De minder sterke scholen binnen de stichting kunnen profiteren van de in het verbetertraject van het Stedelijk Gymnasium Schiedam opgedane kennis en ervaring, mits er goede afspraken worden gemaakt over samenwerking en de overdracht daarvan aan de andere scholen.

Kennisdeling binnen het bestuur

Het is voor alle scholen van SOVO Nieuwe Waterweg belangrijk dat de onderlinge kennisdeling verrijkt wordt vanuit verschillende onderwijskundige invalshoeken. Op die manier kan de kennisdeling verrijkend werken voor alle scholen binnen de stichting, inclusief het Stedelijk Gymnasium Schiedam.

Bovenschools management

Een aantal bestuurlijke taken in de regio zullen worden uitgevoerd door of vanwege het toekomstige college van bestuur. Daarnaast kan een professionele bovenschoolse stafvoorziening ten behoeve van alle scholen van SOVO Schiedam-Vlaardingen. Wanneer het Stedelijk Gymnasium Schiedam onderdeel blijft uitmaken van het geheel levert dit hiervoor een meer stevige financiële basis.

5.3.3 Conclusie

Gelet op de kwalitatieve ontwikkeling van het Stedelijk Gymnasium Schiedam onder het bestuur van SOVOS, kan worden geconcludeerd dat ook onder SOVO Schiedam-Vlaardingen het Stedelijk Gymnasium Schiedam zich inhoudelijk kan blijven ontwikkelen. Daarnaast kan de opgedane expertise bij het Stedelijk Gymnasium Schiedam worden benut ten behoeve van de ontwikkeling van de andere scholen van SOVO Schiedam-Vlaardingen.

Een nadeel voor het Stedelijk Gymnasium Schiedam is dat de gezochte inspiratie ten behoeve van het gymnasiale onderwijs in mindere mate bij SOVO Schiedam-Vlaardingen kan worden gevonden dan bij de OSZG.

Wel heeft het Stedelijk Gymnasium Schiedam baat bij de professionele stafcapaciteit van SOVO Schiedam-Vlaardingen.

5.4 Financiële gevolgen en mogelijke effecten ten aanzien van de bedrijfsvoering

5.4.1 Voor- en nadelen Stedelijk Gymnasium Schiedam

Met een gehalveerde bovenschoolse bijdrage, een goed bovenschools apparaat en de mogelijkheid om de eerste jaren het exploitatietekort op te vangen uit de algemene reserve, zullen er geen directe financiële argumenten zijn voor het Stedelijk Gymnasium Schiedam om geen deel uit te maken van SOVO Schiedam-Vlaardingen. Overigens dienen de plannen op dit punt nog wel te worden gerealiseerd. Op de iets langere termijn geldt het argument dat de procentuele bijdrage van het Stedelijk Gymnasium Schiedam aan het geheel wel toeneemt en niet één op één kan worden benut ten behoeve van de eigen organisatie. Overigens geldt hierbij weer wel dat de risicobuffer in een grotere organisatie minder hoog hoeft te zijn en de eigen stafcapaciteit minder omvangrijk. Per saldo is het de verwachting dat het Stedelijk Gymnasium Schiedam geen omvangrijk financieel nadeel zal ondervinden van de verbinding met SOVO Schiedam-Vlaardingen.

5.4.2 Voor- en nadelen SOVO Schiedam-Vlaardingen

In 2011 daalt het aantal leerlingen van STOVOV licht. Vanaf 2012 wordt gerekend met een stabilisering op 1.700 leerlingen. Bij SOVOS is sprake van een gestage groei in leerlingen bij het Stedelijk Gymnasium Schiedam en een stabiele situatie bij de andere scholen. Aanhoudend punt van zorg is het te lage aantal leerlingen op OSG Schiedam, waardoor voor deze school geen dekkende exploitatie mogelijk is. Wanneer het Stedelijk Gymnasium Schiedam deel gaat uitmaken van SOVO Schiedam-Vlaardingen, lijkt een positieve exploitatie voor de komende jaren haalbaar¹⁴. Het Stedelijk Gymnasium Schiedam is dus belangrijk voor het tot stand brengen van een gezonde fusieorganisatie.

¹⁴ Bron: fusierapport *Krachten bundelen en kansen benutten*, p. 20.

5.4.3 Conclusie

Het Stedelijk Gymnasium Schiedam zal geen omvangrijk financieel nadeel ondervinden van de aansluiting bij SOVO Schiedam-Vlaardingen.

Het financiële voordeel voor SOVO Schiedam-Vlaardingen is evident en stelt deze in de gelegenheid een gezonde financiële organisatie te realiseren.

5.5 Positie openbaar onderwijs

5.5.1 Voor- en nadelen Stedelijk Gymnasium Schiedam

Voor de positie van het openbare Stedelijk Gymnasium Schiedam heeft het aangesloten zijn bij SOVO Schiedam-Vlaardingen als voordeel dat de belangen van de school in de regio worden behartigd door een bestuur met sterke regionale wortels en contacten.

Tegelijkertijd moeten de voordelen voor het Stedelijk Gymnasium Schiedam niet worden overschat. Het Stedelijk Gymnasium Schiedam heeft bewezen op eigen merites een stevige lokale positie te hebben.

5.5.2 Voor- en nadelen SOVO Schiedam-Vlaardingen

Realiseren fusiedoelstellingen

Door te fuseren ontstaat volgens de verschillende partijen een organisatie van voldoende omvang om een goed en compleet openbaar onderwijs aanbod te bieden. SOVO is met het Stedelijk Gymnasium Schiedam een gelijkwaardige fusiepartner voor STOVOV qua leerlingenaantal en leerlingenontwikkeling. Samen bieden zij een compleet aanbod aan openbaar voortgezet onderwijs en zijn zij in staat een professionele organisatie in stand te houden waarmee de continuïteit van het openbaar onderwijs kan worden gegarandeerd. Met de gebundelde krachten kan de positie van het openbaar onderwijs in Schiedam en Vlaardingen ook ten opzichte van de concurrentie worden versterkt.

5.5.3 Voor- en nadelen betrokken gemeenten

Garantiefunctie van het openbaar onderwijs

Artikel 23 lid 4 Grondwet schrijft voor dat er in elke gemeente van overheidswege voldoende openbaar onderwijs in een genoegzaam aantal scholen moet worden gegeven. De woorden 'voldoende openbaar onderwijs in een genoegzaam aantal scholen' wijzen op de zogenaamde alomtegenwoordigheid of garantiefunctie van het openbaar onderwijs. Het woord 'voldoende' heeft kwantitatieve en kwalitatieve componenten. Wanneer het Stedelijk Gymnasium Schiedam deel uitmaakt van de SOVO Schiedam-Vlaardingen, zal het openbaar onderwijs zowel op het vlak van omvang en aanwezigheid, als op het vlak van kwaliteit van alomtegenwoordigheid gelijk blijven aan de huidige situatie.

Gemeentelijk toezicht

Bij de stichting voor openbaar onderwijs, in casu SOVO Schiedam-Vlaardingen, zijn er wettelijk gezien sterke waarborgen voor het uitoefenen van overwegende overheidsinvloed en het borgen van de wezenskenmerken en publieke belangen die met openbaar onderwijs gemoeid zijn. Zo wordt het bestuur benoemd door de gemeenteraad, zijn de begroting en jaarrekening onderworpen aan de goedkeuring van de gemeenteraad en kan de gemeenteraad bij taakverwaarlozing door het bestuur of bij handelen in strijd met de wet zelf in het bestuur voorzien of de stichting ontbinden.

Hier moet worden opgemerkt dat in casu het ontbreken van bepaalde wettelijke toezichtsinstrumenten ten aanzien van het openbaar onderwijs van het samenwerkingsbestuur, ten dele wordt gecompenseerd door het feit dat in de conceptstatuten van het OSZG een aantal belangrijke toezichtsinstrumenten van de gemeente zijn opgenomen. Een aantal sterke bevoegdheden, die wel zijn opgenomen in de wettelijke regeling van de overheidsstichting, maken evenwel geen deel uit van deze conceptstatuten. Wij noemen hier de benoeming door de gemeenteraad van de bestuursleden van de overheidsstichting en de goedkeuringsbevoegdheid van de gemeenteraad ten aanzien van de begroting en de jaarrekening van de overheidsstichting. Per saldo vindt er dus een afname van gemeentelijk toezicht plaats, in geval van aansluiting bij het OSZG.

Naast de afname van gemeentelijke invloed op het bestuur van het Stedelijk Gymnasium Schiedam geldt ook als nadeel dat het gemeentelijk toezicht gefragmenteerd raakt: er zal dan toezicht moeten worden gehouden op de op te richten stichting voor openbaar onderwijs én op het openbaar onderwijs van het Stedelijk Gymnasium Schiedam van het samenwerkingsbestuur OSZG.

5.5.4 Conclusie

Voor het gemeentelijk toezicht heeft het onderbrengen van al het openbaar voortgezet onderwijs onder een organisatie het voordeel dat het toezicht ongedeeld is en dat daarmee een overwegende overheidsinvloed kan worden uitgeoefend op de organisatie en de belangen met betrekking tot het openbaar onderwijs in de gemeenten kunnen worden gewaarborgd. Voor alle scholen van SOVO Schiedam-Vlaardingen, inclusief het Stedelijk Gymnasium Schiedam geldt dat de belangen van het openbaar voortgezet onderwijs worden behartigd door een sterk bestuur met lokale wortels en contacten. Een belangrijk voordeel voor SOVO Schiedam-Vlaardingen is dat de fusiedoelstelling om een goed en compleet aanbod voor openbaar voortgezet onderwijs kan worden gerealiseerd en dat een professionele organisatie in stand kan worden gehouden, waarmee ook de continuïteit van de organisatie kan worden bewerkstelligd.

5.6 Arbeidsrechtelijk en arbeidsvoorwaardelijk¹⁵

5.6.1 Voor- en nadelen Stedelijk Gymnasium Schiedam

Rechtspositie en arbeidsvoorwaarden van het personeel

De rechtspositie van het personeel blijft, wanneer het Stedelijk Gymnasium Schiedam aansluit bij SOVO Schiedam-Vlaardingen, over de gehele linie gelijk met de huidige situatie van het Stedelijk Gymnasium Schiedam Dit omdat de bestuursvorm hetzelfde blijft: een overheidsstichting. Het personeel blijft in dienst als ambtenaar in de zin van artikel 1 Ambtenarenwet (AW).

Medezeggenschap

Het medezeggenschapsregime blijft bij aansluiting door het Stedelijk Gymnasium Schiedam bij de op te richten overheidsstichting gelijk aan het huidige medezeggenschapsregime. De Wet Medezeggenschap Scholen maakt qua wettelijke regeling van de medezeggenschap namelijk geen onderscheid tussen de bestuursvorm waarvoor is gekozen.

¹⁵ Zie ook bijlage 2: Het juridisch perspectief.

Personeelsbeleid en werkgelegenheid

Het Stedelijk Gymnasium Schiedam kan binnen de grenzen van het bestuursbeleid een eigen personeelsbeleid voeren. Op het terrein van werkgelegenheidsbeleid en vacaturevervulling wordt dit ingeperkt.

SOVO Schiedam-Vlaardingen zal binnen het bestuur het solidariteitsprincipe bij het behoud van werkgelegenheid hanteren. Dit principe heeft in het verleden overigens zelden of nooit tot de gedwongen overplaatsing van docenten geleid. Daarnaast zijn SOVOS en STOVOV en straks ook SOVO Schiedam-Vlaardingen partij bij het Sociaal Statuut Samenwerkingsverband "Om het Groene Hart (zuid)". Op basis van dit sociaal statuut zijn de deelnemende partijen verplicht om vacatures te melden bij het mobiliteitscentrum. Er kan pas extern tot vervulling van vacatures worden overgegaan als duidelijk is dat in de desbetreffende vacature niet kan worden voorzien door een medewerker die voor herplaatsing / overplaatsing in aanmerking komt. Dit is een duidelijke inperking van een mogelijke status aparte voor het Stedelijk Gymnasium Schiedam dat kiest voor eerstegraads docenten met een gymnasiale houding.

5.6.2 Voor- en nadelen SOVO Schiedam-Vlaardingen

Rechtspositie en arbeidsvoorwaarden van het personeel

Zie 5.6.1

Medezeggenschap

Zie 5.6.1

Personeelsbeleid en werkgelegenheid

Door het stijgende leerlingenaantal van het Stedelijk Gymnasium Schiedam kan bij de aansluiting van het Stedelijk Gymnasium Schiedam bij SOVO Schiedam-Vlaardingen de werkgelegenheid binnen SOVO Schiedam-Vlaardingen beter worden gegarandeerd dan zonder het Stedelijk Gymnasium Schiedam. Dit heeft een positief effect op de rechtszekerheid van het zittende personeel en maakt het de organisatie ook aantrekkelijker op de arbeidsmarkt. Met het huidige lerarentekort en de moeite die scholen vaak moeten doen om goed personeel te kunnen vinden is dit een meerwaarde voor de continuïteit van de organisatie en het realiseren van goed onderwijs.

5.6.3 Conclusie

Op het terrein van de rechtspositie en de arbeidsvoorwaarden en op het terrein van de medezeggenschap zijn er geen specifieke voor- of nadelen voor het Stedelijk Gymnasium Schiedam en SOVO Schiedam-Vlaardingen. Een nadeel voor het Stedelijk Gymnasium Schiedam is dat de school bij het vervullen van vacatures rekening moet houden met het regionaal sociaal statuut dat hen (mogelijk) beperkt bij de selectie van personeel. Voor SOVO Schiedam-Vlaardingen betekent een blijvende aansluiting van het Stedelijk Gymnasium Schiedam een versterkte werkgelegenheidsbasis en een versterking van de positie op de arbeidsmarkt.

5.7 Rechtspositie van de leerling¹⁶

De rechtspositie van de leerling van het Stedelijk Gymnasium Schiedam blijft bij aansluiting van het Stedelijk Gymnasium Schiedam bij de op te richten overheidsstichting gelijk aan de huidige rechtspositie van de leerling. Juridisch gezien zijn er geen veranderingen, doordat de ene overheidsstichting wordt 'ingeruild' voor de andere overheidsstichting.

¹⁶ Zie ook bijlage 2: Het juridisch perspectief

5.8 Samenvattende conclusie

De voordelen van een ongedeeld openbaar voortgezet onderwijs zijn voor SOVO Schiedam-Vlaardingen groot. Het belangrijkste voordeel voor SOVO Schiedam heeft betrekking op de financiële positie van de stichting en daarmee op de mogelijkheden om een compleet onderwijsaanbod te realiseren met een financieel sterke organisatie waarmee de continuïteit is gewaarborgd. Het belangrijkste nadeel voor het Stedelijk Gymnasium Schiedam is dat de school en de schoolleiding veel minder mogelijkheden heeft om samen op te trekken met andere gelijksoortige scholen bij de ontwikkeling van de specifiek gymnasiale onderwijsontwikkeling. Voor de gemeente heeft een ongedeeld bestuur voor openbaar voortgezet onderwijs als voordeel dat het daarop betrekking heeft op een organisatie.

6. WEGING VAN ARGUMENTEN EN EINDCONCLUSIE

Op grond van de analyse in hoofdstuk 4 en 5 van dit rapport kunnen twee hoofdconclusies worden getrokken:

1. Aansluiting van het Stedelijk Gymnasium Schiedam bij OSZG pakt per saldo positief uit voor het Stedelijk Gymnasium Schiedam. De nadelen hiervan voor SOVOS zijn echter dat er sprake is van een ernstige verzwakking van de organisatie. Deze verzwakking werkt door naar de rechtsopvolger SOVO Schiedam-Vlaardingen en daarmee ook naar STOVOV.
2. Aansluiting van het Stedelijk Gymnasium Schiedam bij SOVO Schiedam-Vlaardingen heeft geen grote negatieve effecten voor het Stedelijk Gymnasium Schiedam, maar heeft wel grote voordelen voor het openbaar onderwijs in Vlaardingen en Schiedam.

Ad. 1. Overwegingen voor conclusie 1

- * Aansluiting bij de OSZG geeft de school en schoolleiding van het Stedelijk Gymnasium Schiedam de mogelijkheid van inspiratie door samenwerking met gelijkgestemden. Hierdoor kan het gymnasiale profiel en het onderwijs van het Stedelijk Gymnasium Schiedam worden versterkt en kan meer aandacht worden gegeven aan de eigen prioriteiten.
- * Het belangrijkste nadeel voor het Stedelijk Gymnasium Schiedam dat de belangen in Schiedam niet worden behartigd door een sterk regionaal bestuur weegt, in ieder geval voor deze school, niet op tegen het eerder genoemde voordeel.
- * Wanneer het Stedelijk Gymnasium Schiedam geen deel meer uitmaakt van SOVOS, verzwakt de positie van dit bestuur in absolute zin, maar ook in relatie tot de positie van STOVOV. SOVOS wordt hierdoor voor STOVOV een minder aantrekkelijke fusiepartner. Het is goed mogelijk dat het eerder genomen fusiebesluit opnieuw ter discussie wordt gesteld.
- * Wanneer de fusie niet doorgaat zijn zowel STOVOV als SOVOS afzonderlijk te klein om zelfstandig te kunnen voortbestaan, wanneer de bruidsschat niet meer beschikbaar is om met name de bovenschoolse organisatie professioneel te organiseren. Dit heeft consequenties voor de continuïteit van de beide organisaties en het imago van het openbaar onderwijs. Dit kan een neerwaartse spiraal in werking stellen.
- * Wanneer de fusie ook zonder het Stedelijk Gymnasium Schiedam toch doorgaat, zal het voor SOVO Schiedam-Vlaardingen moeilijker worden een professionele organisatie tegen redelijke kosten voor de scholen te realiseren. Mede daardoor zal het profiel van het openbaar onderwijs en mogelijkheid om een compleet onderwijsaanbod te leveren schade ondervinden.
- * De overige voor- en nadelen genoemd in hoofdstuk 4 spelen ook een rol, maar zijn niet van doorslaggevend belang voor een uiteindelijke keuze.

Ad. 2. Overwegingen voor conclusie 2

- * Het Stedelijk Gymnasium Schiedam wil graag nauw samenwerken met gelijksoortige scholen omdat dit inspiratie biedt voor de verdere ontwikkeling als zelfstandig gymnasium. Binnen SOVOS is deze samenwerking niet of nauwelijks gevonden en men verwacht dat deze ook bij SOVO Schiedam-Vlaardingen onvoldoende zal worden gerealiseerd.
- * Anderzijds hebben de besturen van SOVOS en STOVOV toegezegd het Stedelijk Gymnasium Schiedam via een convenant of overeenkomst in de gelegenheid te willen stellen om de eigen zelfstandigheid zoveel mogelijk te behouden, middels een status aparte binnen het bestuur.

- * Bij een dergelijke status aparte hoort ook dat het Stedelijk Gymnasium Schiedam in de gelegenheid wordt gesteld om samenwerking te zoeken met andere zelfstandige gymnasia binnen de Vereniging voor zelfstandige gymnasia en anderszins. Hiermee wordt het bezwaar met betrekking tot het ontbreken van een voor het gymnasium inspirerende samenwerking binnen SOVO Schiedam-Vlaardingen, in ieder geval gedeeltelijk, ondervangen.
- * Een bestuurlijke fusie met STOVOV waarbij alle scholen van SOVOS zijn betrokken, is een fusie van twee gelijkwaardige partners met een per saldo stabiele leerlingenontwikkeling. Dit maakt het mogelijk om een krachtige rol te spelen binnen het regionale VO-krachtenveld. Hierdoor kan het openbaar onderwijs met een compleet aanbod een goede concurrentiepositie verwerven ten opzichte van het bijzonder onderwijs.
- * Een dergelijke bestuurlijke fusie maakt het mogelijk om een professionele organisatie te realiseren die de continuïteit van het openbaar onderwijs in Schiedam en Vlaardingen kan waarborgen.
- * Voor de beide gemeenten betekent het ontstaan van een ongedeeld SOVO Schiedam-Vlaardingen dat zij hun grondwettelijke taak om 'voldoende openbaar onderwijs in een genoegzaam aantal scholen' ook in de toekomst kunnen waarmaken.

Eindconclusie

De weging van alle onderscheiden belangen leidt tot de eindconclusie dat het openbaar voortgezet onderwijs in Schiedam en Vlaardingen is gebaat bij een fusie tussen STOVOV en SOVOS inclusief het Stedelijk Gymnasium Schiedam en dat de nadelen hiervan voor het Stedelijk Gymnasium Schiedam niet opwegen tegen de voordelen voor de andere openbare VO-scholen in de beide gemeenten.

BIJLAGE 1: VERANTWOORDING

Ten behoeve van het onderzoek en de rapportage is gebruik gemaakt van het door de gemeente Schiedam aangeleverde dossier dat de volgende documenten bevat:

1. Raadsbesluit d.d. 12 december 2005 en raadsnotulen inzake de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs in Schiedam. Met ingang van 1 januari 2006 is het openbaar voortgezet onderwijs in Schiedam zelfstandig geworden. Hiertoe is de Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs opgericht (SOVOS). Bij de besluitvorming heeft de gemeenteraad de nieuwe stichting opgedragen om het openbaar voortgezet onderwijs bestuurlijke schaalvergroting te bewerkstelligen. In de discussie die heeft plaatsgevonden heeft het Stedelijk Gymnasium de wens geuit om aan te sluiten bij het OSZG. Het bestuur van SOVOS moest deze wens in het voor 1 september 2006 uit te voeren onderzoek meenemen.
2. Brief d.d. 4 september 2006 van SOVOS waarbij de notitie "Bestuurlijke schaalvergroting SOVOS-scholen Schiedam" aan de gemeenteraad wordt aangeboden.
3. Behandeling van de notitie in de commissievergadering van 31 januari 2007 en de gemeenteraad van 12 februari 2007. Besluit: voor kennisgeving aannemen.
4. Startnotitie bestuurlijke vernieuwing (februari 2009) van het Stedelijk Gymnasium waarin alle voordelen om de overstap naar het OSZG te maken nog eens benadrukt worden.
5. Rapportage van de verkenning naar Bestuurlijke schaalvergroting d.d. 23 februari 2009 uitgevoerd door de heer H. v.d. Heijden, directeur/bestuurder a.i. SOVOS.
6. Vooronderzoek d.d. december 2009 door VOS/ABB "Buurman's erf is maar één keer te koop" naar een bestuurlijke fusie tussen SOVOS en STOVOV.
7. Intentieverklaring door SOVOS en STOVOV d.d. 15 december 2009
8. Brief d.d. 4 maart 2010 van het Stedelijk Gymnasium aan SOVOS inzake aansluiting bij het OSZG.
9. Brief d.d. 9 april 2010 van het bestuur van SOVOS aan het Stedelijk Gymnasium inhoudende een reactie op de brief van 4 maart 2010.
10. Brief d.d. 3 mei 2010 van het Stedelijk Gymnasium aan het bestuur van SOVOS waarbij een aantal zaken nog eens nader worden toegelicht.
11. Brief d.d. 14 mei 2010 als reactie van het bestuur van SOVOS op de brief van het Stedelijk Gymnasium. In deze brief wordt o.a. aangeboden een convenant aangeboden, dat vergelijkbaar is met de constructie zoals die in Zwolle is gerealiseerd.
12. Brief d.d. 3 juni 2010 van het bestuur SOVOS aan het Stedelijk Gymnasium inzake het voorgenomen besluit tot besturenfusie.
13. Rapportage "Krachten bundelen en kansen benutten" met bijlage d.d. juni 2010. Op basis van deze rapportage is het voorgenomen besluit tot stand gekomen.
14. Brief d.d. 21 juni 2010 van de medezeggenschapsraad van het Stedelijk Gymnasium aan het bestuur van SOVOS als reactie op het bestuursbesluit.
15. Brief d.d. 25 juni 2010 van het bestuur SOVOS aan de medezeggenschapsraad van het Stedelijk Gymnasium.
16. Mededeling aan de personeelsleden van SOVOS en STOVOV inzake de aanstaande fusie.
17. Brief d.d. 1 juli 2010 waarbij de gemeenteraad van Schiedam wordt geïnformeerd over de fusie.
18. Brief d.d. 10 juli 2010 van de medezeggenschapsraad van het Stedelijk Gymnasium aan het bestuur van SOVOS.
19. Reactie van het bestuur van SOVOS d.d. 18 augustus 2010 op de brief van de medezeggenschapsraad.
20. Persbericht d.d. 30 augustus 2010 van de medezeggenschapsraad van het Stedelijk Gymnasium
21. Brief d.d. 30 augustus 2010 van de medezeggenschapsraad van het Stedelijk Gymnasium aan de ouders van de leerlingen.
22. Brieven d.d. 1 september 2010 aan de medezeggenschapsraad van STOVOV en de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad van SOVOS met het verzoek om instemming met de fusie.

23. Brief d.d. 13 september 2010 waarbij de medezeggenschapsraad van STOVOV unaniem instemt met het fusiebesluit.
24. Brief d.d. 28 september 2010 van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad waarbij de meerderheid instemt met besturenfusie. Opgemerkt wordt dat als er geen sprake is van een besturenfusie met STOVOV dat de GMR niet zal instemmen met een voorgenomen besluit tot bestuursoverdracht van het Stedelijk Gymnasium aan OSZG.
25. Besluit d.d. 28 september 2010 tot besturenfusie van SOVOS en STOVOV.
26. Brief d.d. 12 oktober 2010 aan de colleges van burgemeester en wethouders van Schiedam en Vlaardingen met het verzoek de benodigde statutenwijziging aan de gemeenteraden voor te leggen.
27. Brief d.d. oktober 2010 van de medezeggenschapsraad van het Stedelijk Gymnasium aan het college van b&w en de gemeenteraad waarin gevraagd wordt niet akkoord te gaan met het fusiebesluit en het bestuur van het Stedelijk Gymnasium over te dragen aan het OSZG.
28. Brief d.d. 2 november 2010 van het OSZG aan de medezeggenschapsraad van het Stedelijk Gymnasium waarin nog eens de voordelen van de aansluiting bij het OSZG worden opgesomd.
29. Agenda d.d. 8 december 2010 inzake de behandeling van het voorstel tot fusie in de commissie Samenleving en Beheer.
30. Voorstel aan de gemeenteraad van Schiedam tot goedkeuring van de statutenwijziging voortvloeiende uit de fusie tussen SOVOS en STOVOV.
31. Brief d.d. 10 december 2010 van het bestuur van SOVOS naar aanleiding van de behandeling van het raadsvoorstel in de commissies van Schiedam en Vlaardingen.
32. Reactie van de medezeggenschapsraad van het Stedelijk Gymnasium aan de gemeenteraden naar aanleiding van de brief d.d. 10 december 2010 van SOVOS.
33. Memo aan de raadsleden van Vlaardingen naar aanleiding van gestelde vragen tijdens de behandeling in de commissie.
34. Inspraakreactie van de medezeggenschapsraad van het Stedelijk Gymnasium bij de behandeling van het voorstel in de gemeenteraad van Vlaardingen op 14 december 2010 (op voorstel van de fractie van D66 is het voorstel van de agenda afgevoerd).
35. Brief van het college van b&w van Schiedam aan de gemeenteraad met het advies de agendapunten m.b.t. de fusie niet te behandelen.
36. Brief d.d. 19 januari 2011 aan de gemeenteraden van Schiedam en Vlaardingen waarin wordt aangegeven hoe verder met het besluitvormingsproces wordt omgegaan.

Tevens is ter verdere informatie toegevoegd:

- a. Het advies inzake de bestuursvorm voor het Johan de Witt-gymnasium te Dordrecht waarbij ook aansluiting bij het OSZG aan de orde is geweest alsmede de evaluatie van de bestuursvorm van dit gymnasium d.d. 25 oktober 2010.
- b. Een hard-copy van de site van de Stichting het Zelfstandig Gymnasium (SHZG). Voorzitter van deze stichting is de rector van het Stedelijk Gymnasium Schiedam.
- c. De samenwerkingsovereenkomst tussen het Openbaar Onderwijs Zwolle en het Gymnasium Coleanum. Het bestuur van SOVOS heeft meermalen aangeboden een dergelijke overeenkomst met het Stedelijk Gymnasium Schiedam te willen sluiten, waardoor maatwerk ontstaat.

Aanvullend zijn nog de volgende documenten aangeleverd:

- * Verslag Commissie Samenleving en Bestuur Schiedam, 8 december 2010.
- * Brief OSZG, 2 november 2010.
- * Notulen raadsvergadering Schiedam 12 december 2005.
- * Raadsbesluit Schiedam 2005, nr. 174.
- * Brief Stedelijk Gymnasium Schiedam aan de gemeente Schiedam 13-12-2010.
- * Akte statutenwijziging OSZG.
- * Brief van Joke Gaasbeek, rector Stedelijk Gymnasium Schiedam, d.d. 17 maart 2011.

Ten behoeve van het onderzoek zijn eveneens gesprekken gevoerd met:

- * de rector de MR van het Stedelijk Gymnasium Schiedam;
- * de voorzitter van de centrale directie en de bestuursvoorzitter van het SOVOS;
- * de rector van het College Vos en de voorzitter van STOVOV;
- * de voorzitter van het rectoren convent van de OSZG.

BIJLAGE 2: JURIDISCH PERSPECTIEF

1.1 Inleiding

1.1.1 Algemeen

Het huidige openbaar onderwijs van het Stedelijk Gymnasium Schiedam valt onder het gezag van de SOVOS. SOVOS is een stichting voor openbaar onderwijs. In dit hoofdstuk worden de juridische consequenties besproken van een aansluiting van het Stedelijk Gymnasium Schiedam bij:

- * de op te richten stichting voor openbaar onderwijs, waarin de STOVOS en de SOVOS zullen opgaan;
- * OSZG, een samenwerkingsbestuur.

Hierbij wordt ingegaan op de volgende onderwerpen:

- * de individuele rechtspositie en arbeidsvoorwaarden van het personeel;
- * de individuele rechtspositie van de leerling;
- * de medezeggenschap;
- * goed onderwijsbestuur;
- * de garantiefunctie van het openbaar onderwijs van de gemeente Schiedam op grond van artikel 23 lid 4 Grondwet;
- * het gemeentelijk toezicht.

Eerst zal nu worden stilgestaan bij de juridische vormgeving van het bestuur als stichting voor openbaar onderwijs en als samenwerkingsbestuur.

1.1.2 Stichting voor openbaar onderwijs

Op basis van artikel 42b lid Wvo kan de Gemeenteraad besluiten om een of meer openbare scholen in stand te laten houden door een *stichting*, die zich ten doel stelt het in stand houden van een of meer openbare scholen. Het statutaire doel van deze stichting mag uitsluitend zijn het geven van openbaar onderwijs overeenkomstig artikel 42b Wvo (artikel 42b lid 4 Wvo). De stichting kan worden opgericht door een of meer gemeenten, al dan niet samen met een of meer privaatrechtelijke rechtspersonen met een volledige rechtsbevoegdheid (artikel 42b lid 3 Wvo). Met uitzondering van de besluitvorming inzake de opheffing van de stichting, oefent de stichting alle bevoegdheden van het bevoegd gezag uit (42b lid 3 Wvo). De statuten van de stichting dienen te voorzien in een reglement waarin grotendeels dezelfde zaken aan bod dienen te komen als de zaken die aan de orde komen in de verordening die moet worden vastgesteld ten aanzien van de openbare rechtspersoon (artikel 42b lid 6 Wvo). De statuten dienen een overheersende overheidsinvloed van de overheid in het bestuur te verzekeren (artikel 42b lid 6 Wvo). Binnen de overheidsstichting wordt uitsluitend openbaar onderwijs gegeven.

Het openbaar onderwijs is levensbeschouwelijk neutraal (artikel 23 lid 3 Grondwet). Op grond van artikel 1 Grondwet - dat direct van toepassing is op het openbaar onderwijs als overheidsonderwijs - in samenhang met artikel 23 lid 3 Grondwet en artikel 42 lid 2 Wvo, staat het openbaar onderwijs in beginsel voor eenieder open, ongeacht geslacht, ras, homo- en heteroseksualiteit, godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid of burgerlijke staat. Ook is het openbaar onderwijs algemeen toegankelijk voor leerlingen. De algemene toegankelijkheid is van groot belang voor het toelatingsbeleid van leerlingen.

Op grond van de levensbeschouwelijke neutraliteit van het openbaar onderwijs mag bij de benoeming van een docent door het bevoegd gezag van de openbare school worden geëist dat hij de levensbeschouwelijk neutrale grondslag van de school onderschrijft. Wanneer een sollicitant dit doet, heeft het schoolbestuur niet het recht om de leraar af te wijzen op basis van diens godsdienst of levensbeschouwing. Ook mag van het onderwijzend personeel van een openbare school bij en na de benoeming, gelet op het levensbeschouwelijk neutrale karakter van deze school, een open instelling worden verlangd tegenover de verschillende levensbeschouwelijke en maatschappelijke waarden die in Nederland leven.¹⁷ Voor wat betreft het karakter van het onderwijs zelf, bepaalt artikel 42 lid 1 Wvo dat het openbaar onderwijs bijdraagt aan de ontwikkeling van de leerlingen met aandacht voor de godsdienstige, levensbeschouwelijke en maatschappelijke waarden zoals die leven in de Nederlandse samenleving, en met onderkenning van de betekenis van de verscheidenheid van die waarden.

Omdat artikel 23 lid 3 Grondwet vereist dat het openbaar onderwijs bij de wet wordt geregeld, bestaat er voor privaatrechtelijke normering middels de statuten slechts op onderdelen ruimte.¹⁸ Wanneer men hieraan toevoegt dat de inrichting van de overheidsstichting en het toezicht op de stichting vergaand door de wet worden geregeld, is het legitiem om hier te spreken van een verlengstuk van de overheid¹⁹, of misschien zelfs van een gemeentelijk orgaan.²⁰

1.1.3 Samenwerkingsbestuur

Op grond van artikel 53c lid 1 Wvo is het mogelijk een zogenaamd *samenwerkingsbestuur* in het leven te roepen.²¹ Dat is een stichting die optreedt als bevoegd gezag en privaatrechtelijke instandhouder van zowel openbare als bijzondere scholen (artikel 53c lid 1 Wvo). De meerwaarde van het samenwerkingsbestuur zou zijn dat het bevoegd gezag meer mogelijkheden krijgt tot het voeren van één personeelsbeleid, huisvestingsbeleid of financieel beleid, terwijl de afzonderlijke scholen voor openbaar en voor bijzonder onderwijs kunnen voortbestaan. Het voortgaande proces van autonomievergroting - dat leidt tot een toename van bestuurlijke taken voor het bevoegd gezag van een instelling - zou hierom vragen. Een belangrijk voordeel hiervan zou zijn, dat de bestuurlijke slagkracht kan worden vergroot. Zowel de openbare als de bijzondere scholen van het bevoegd gezag zouden hiervan voordeel kunnen ondervinden.²² Op het openbaar onderwijs van het samenwerkingsbestuur moet een overheersende overheidsinvloed bestaan, dit om de publieke belangen van neutraal, algemeen toegankelijk en algemeen beschikbaar openbaar onderwijs te waarborgen.

Het statutaire doel van het samenwerkingsbestuur moet in ieder geval zijn het geven van openbaar onderwijs en van een of meer richtingen in *afzonderlijke* scholen voor openbaar en bijzonder onderwijs (artikel 53c lid 2 Wvo). Het woord 'afzonderlijk' is in dit verband cruciaal: dit woord impliceert dat er bij het samenwerkingsbestuur geen institutionele samensmelting plaatsvindt van het openbaar en het bijzonder onderwijs. De stichting oefent met uitzondering van de besluitvorming over de opheffing van een openbare school alle taken en bevoegdheden van het bevoegd gezag uit (zie artikel 53c lid 3 Wvo). Het personeel dat in dienst is van het samenwerkingsbestuur, wordt benoemd krachtens een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (artikel 53c lid 4 Wvo).

¹⁷ Zie in deze zin ook de regering in: *Kamerstukken II 2003/04, 29 614, nr. 2, p. 16 (Grondrechten in een pluriforme samenleving)*.

¹⁸ B.P. Vermeulen en P.J.J. Zoontjens, 'De Awb en de bijzondere wetgeving', in: C.A.J.M. Kortmann, B.P. Vermeulen en P.J.J. Zoontjens, *De Awb en de bijzondere wetgeving, preadvies voor VAR*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2000, p. 122.

¹⁹ P.W.A. Huisman, *De samenwerkingschool. Conflicterende convergentie. Een analyse van de juridische problematiek rond samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs*, (diss.), Den Haag: Elsevier 2002, p. 152.

²⁰ Vermeulen & Zoontjens 2000, p. 122.

²¹ *Stb.* 1998, 294.

²² *Kamerstukken II 1997/98, 24 137, 142b, p. 3.*

De wet stelt eisen aan de statuten van het samenwerkingsbestuur (artikel 53c lid 5 Wvo). Een verschil met de statuten van twee andere bestuursvormen voor openbaar onderwijs, de openbare rechtspersoon en de overheidsstichting, is dat de bestuursleden niet worden benoemd door de Gemeenteraad en dat er geen bindende voordracht plaatsvindt door de ouders die zijn ingeschreven in de school. In het bestuur van het samenwerkingsbestuur dient - gelijk als bij de openbare rechtspersoon en de overheidsstichting - een overheersende overheidsinvloed te zijn verzekerd (artikel 53c lid 5 Wvo). Dit gaat echter niet zo ver dat het samenwerkingbestuur - net als de overheidsstichting - als een verlengstuk van de overheid kan worden beschouwd. Het samenwerkingsbestuur is namelijk enerzijds behartiger van het algemeen belang: het aanbieden van algemeen toegankelijk en levensbeschouwelijk neutraal openbaar onderwijs. Anderzijds heeft zij ook duidelijk een particulier belang: het in stand houden van bijzondere scholen.²³ In de statuten zal om deze reden een evenwicht moeten worden gezocht tussen publiekrechtelijk toezicht en privaatrechtelijke autonomie.²⁴

1.2 De individuele rechtspositie en arbeidsvoorwaarden van het personeel

1.2.1 De huidige rechtspositie van het personeel van het Stedelijk Gymnasium Schiedam

Het personeel in dienst van het Gemeentelijk Gymnasium Schiedam is op dit moment in dienst van de SOVOS, een stichting voor openbaar onderwijs. Als zodanig zijn hierop de 'normale regels' van toepassing die gelden voor het personeel in het openbaar onderwijs. Nu zal worden stilgestaan bij de belangrijkste rechtsregels die op dit moment gelden voor dit personeel.

1.2.1.1 Algemeen

Het openbaar onderwijs dat onder gezag staat van de SOVOS staat onder een overheersende overheidsinvloed. Overheidsstichtingen kunnen worden gerekend tot de openbare dienst. Het personeel in dienst van de overheidsstichting is ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet (AW). Volgens artikel 1 lid AW is een ambtenaar een persoon die aangesteld is om in de openbare dienst werkzaam te zijn. De aanstelling is een eenzijdige rechtshandeling (een besluit in de zin van artikel 3:1 lid 1 Algemene wet bestuursrecht (Awb)²⁵, tevens een beschikking in de zin van artikel 1:3 lid 2 Awb), die beheerst wordt door het publiekrecht. Dit eenzijdige karakter²⁶ komt tot uitdrukking in een aantal kenmerkende aspecten van de ambtelijke aanstelling:

- * De indienstneming vindt plaats op basis van een besluit van het bevoegd gezag (de akte van aanstelling).
- * Als gevolg van de aanstelling wordt een complex van publiekrechtelijke voorschriften op de ambtenaar van toepassing. De belangrijkste voorschriften zijn het rechtspositiereglement behorende bij de sector waarbinnen de ambtenaar werkzaam is, de Awb, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de grondrechten.
- * een ambtenaar neemt geen ontslag, het ontslag wordt door middel van een ontslagbesluit verleend.

²³ Huisman 2002, p. 153-154.

²⁴ Huisman 2002, p. 152.

²⁵ Voor ambtenaren is het besluitbegrip opgerekt. Ingevolge art. 8:2 lid 2 Awb dient met een besluit gelijk gesteld te worden een feitelijke handeling van een bestuursorgaan ten aanzien van een ambtenaar als bedoeld in artikel 1 AW als zodanig en diens nagelaten betrekkingen en/of rechtsverkrijgenden. Bij een dergelijke handeling kan men denken aan de beslissing van het bevoegd gezag om een onderwijzer van een basisschool als docent over te plaatsen naar een andere basisschool binnen de gemeente.

²⁶ De eenzijdige aard van de ambtelijke aanstelling moet in die zin gerelativeerd worden, dat niemand tegen zijn wil ambtenaar kan worden of tegen zijn wens in dienst kan worden gehouden. Formeel is dus sprake van een eenzijdige relatie, maar materieel kan de aanstelling niet plaatsvinden zonder wilsovereenstemming.

1.2.1.2 Indiensttreding

De aanstellingsbeslissing is een publiekrechtelijke rechtshandeling, een beschikking, waarop publiekrechtelijke normen van toepassing zijn, zoals het ambtenarenrecht, de Awb de (ongeschreven) algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de grondrechten.

Voor de benoeming van het personeel zijn artikel 1 Grondwet (gelijkheidsbeginsel), artikel 3 Grondwet (gelijke benoembaarheid in de openbare dienst) en artikel 23 lid 3 Grondwet in het bijzonder van belang. Uit deze artikelen vloeit voort dat bij het aanstellen in het openbaar onderwijs in principe geen levensbeschouwelijk gekleurde criteria mogen worden gehanteerd. Het bevoegd gezag van een openbare school mag bijvoorbeeld geen benoemingsbeleid voeren waarbij van een sollicitant verwacht wordt dat hij een bepaalde godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging aanhangt. Wel kan bij de benoeming van een docent door het bevoegd gezag van de openbare school worden geëist dat hij/zij de levensbeschouwelijk neutrale grondslag van de school onderschrijft. Wanneer een sollicitant dit doet, heeft het schoolbestuur niet het recht om de leraar af te wijzen op basis van diens godsdienst of levensbeschouwing. Ook mag van het onderwijzend personeel van een openbare school bij en na de benoeming, gelet op het levensbeschouwelijk neutrale karakter van deze school, een open instelling worden verlangd tegenover de verschillende levensbeschouwelijke en maatschappelijke waarden die in Nederland leven.²⁷

Voor de indiensttreding (en voor andere aspecten van de rechtspositie) van de leraar is ook de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) relevant. De Awgb geeft uitwerking aan het gelijkheidsbeginsel. Op grond van artikel 5 lid 1 Awgb is onderscheid verboden bij onder meer de aanbidding van een betrekking, het aanstellen tot ambtenaar en het beëindigen van het dienstverband van een ambtenaar, de arbeidsvoorwaarden en het beëindigen van een dienstverband. De Awgb kent het verschil tussen direct en indirect onderscheid. Direct onderscheid is een vorm van ongelijke behandeling waarbij expliciet wordt gerefereerd aan een verdacht criterium, zoals godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras of geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat. Indirect onderscheid is een verschil in behandeling op grond van andere hoedanigheden of gedragingen dan hierboven bedoeld, dat direct onderscheid tot gevolg heeft. In deze laatste gevallen is sprake van een vorm van onderscheid waarbij een criterium wordt toegepast dat ogenschijnlijk neutraal is, maar dat in de praktijk disproportioneel uitpakt voor een groep met gemeenschappelijke eigenschappen, zoals personen met een bepaald ras of een geloofsovertuiging.

1.2.1.3 Arbeidsvoorwaardenvorming

Op grond van artikel 38a lid 1 Wvo dient het bevoegd gezag van een openbare school de rechtspositie van het personeel *te regelen*.

Gelijk als in de overige sectoren heeft er binnen het voortgezet onderwijs een decentralisatie van arbeidsvoorwaardenvorming plaatsgevonden. De decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming is in het voortgezet onderwijs in die zin voltooid dat op dit moment vrijwel alle arbeidsvoorwaarden worden geregeld in een door de onderwijswerkgevers- en onderwijswerknemersorganisaties vastgestelde CAO. Op basis van de hierna verkort weergegeven inhoudsopgave van de CAO-VO, kan een goede indruk worden verkregen van de onderwerpen die deze CAO (Collectieve Arbeidsovereenkomst) op het vlak van *rechtspositie* en *arbeidsvoorwaarden* reguleert ten aanzien van het personeel binnen het openbaar en bijzonder voortgezet onderwijs.

²⁷ Zie in deze zin ook de regering in: *Kamerstukken II 2003/04*, 29 614, nr. 2, p. 16 (*Grondrechten in een pluriforme samenleving*).

HOOFDSTUK 2. Algemene arbeidsduur

HOOFDSTUK 3 Salaris

HOOFDSTUK 4. Sociale zekerheid

- Pensioen
- Ziekte en arbeidsongeschiktheid
- Werkloosheidsuitkering
- Sluitende aanpak

HOOFDSTUK 5. Functiewaardering

- Functiewaardering
- Entreerecht LD

HOOFDSTUK 6. Arbeidsduur

HOOFDSTUK 7. Taakbeleid

HOOFDSTUK 8.a Dienstverband bijzonder onderwijs

HOOFDSTUK 8.b Dienstverband openbaar onderwijs

HOOFDSTUK 9.a Beëindiging bijzonder onderwijs

HOOFDSTUK 9.b Beëindiging openbaar onderwijs

HOOFDSTUK 10. Functies

HOOFDSTUK 11. Functiemix

HOOFDSTUK 12. Salaris

HOOFDSTUK 13. Vergoedingen en financiële regelingen

- Vergoeding verplaatsingskosten
- Personal benefits
- WGA premie

HOOFDSTUK 14. Vakantieverlof

HOOFDSTUK 15. Verlof

HOOFDSTUK 16. Scholing en persoonlijke ontwikkeling

HOOFDSTUK 17. Werkgelegenheid

HOOFDSTUK 18. Overige rechten en plichten

- Informatievoorziening
- Functievervulling
- Nevenwerkzaamheden
- Geheimhouding
- Intellectueel eigendom
- Veiligheid en het voorkomen van seksuele intimidatie, racisme, agressie en geweld

HOOFDSTUK 19. Beroepsrecht bijzonder onderwijs

HOOFDSTUK 20. Medezeggenschap

- Overleg centrales
- Overleg personeelsgeleding van de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad
- Bezwarencommissie CAO VO
- Faciliteiten medezeggenschap
- Ondernemingsraad Centrale Dienst
- Vakbondsfaciliteiten
- Fusiegedragsregels

HOOFDSTUK 21. Arbeidsmarktmiddelen

HOOFDSTUK 22. Arbocatalogus

HOOFDSTUK 23. Govak-gelden

- Hoogte bijdragen
- Inning bijdrage
- Uitbetaling en verdeling van bedragen
- Inzet en verantwoording
- Doorwerking

Daar het personeel in het openbaar onderwijs ambtenaar is, zijn de CAO's in het openbaar onderwijs geen CAO in de zin van Wet CAO en daardoor niet als zodanig op hen van toepassing. CAO's hebben namelijk slechts betrekking op, en werken alleen door in arbeidsovereenkomsten (vergelijk artikel 1 lid 1 Wet CAO) en zijn om deze reden niet van toepassing op personeel krachtens aanstelling als ambtenaar. Om de inhoud van een CAO van toepassing te laten zijn op de arbeidsverhouding tussen het bevoegd gezag van een openbare school en het personeel, zal het bevoegd gezag dit moeten doen door middel van 'regels' (vergelijk artikel 33 lid 1 Wpo en 38a lid 1 Wvo). Dit betekent, dat wanneer de inhoud van de CAO niet is getransformeerd in een algemeen verbindend voorschrift, de (inhoud van de) CAO niet in die arbeidsverhouding werkt.²⁸

1.2.1.4 Ontslagrecht

De rechtsverhouding tussen het bevoegd gezag van een openbare school en een personeelslid eindigt, als gevolg van het eenzijdige karakter van de ambtenarenverhouding, door een eenzijdige publiekrechtelijke rechtshandeling, de ontslagbeschikking. Deze rechtshandeling vormt de spiegelbeeldige rechtshandeling van de akte van aanstelling. Ook hier gaat het om een besluit in de zin van artikel 1:3 lid 1 Awb.

De ontslagbescherming voor het personeel in dienst van openbare scholen neergelegd in hoofdstuk 9.b van de CAO VO. De beëindiging van een dienstverband door het bevoegd gezag kan op basis van de CAO VO op drie manieren plaatsvinden:

- * van rechtswege (artikel 9.b.1 CAO VO);
- * op verzoek (artikel 9.b.3 sub a CAO VO);
- * niet op verzoek (artikel 9.b.3 sub b-l CAO VO).

Beëindiging van rechtswege is onder meer aan de orde wanneer de werknemer krachtens onherroepelijke rechterlijke uitspraak van het geven van onderwijs is uitgesloten (artikel 9.a.1 lid 3 sub d CAO VO).

Bij de beëindiging op verzoek en niet op verzoek spreekt men ook wel van ontslag. Typerend voor het ambtenarenontslagrecht is dat een keuze gemaakt moet worden uit een limitatief stelsel van ontslaggronden. Men spreekt ook wel van een 'gesloten ontslagstelsel'. Binnen het gesloten ontslagstelsel moet vaak onderscheid worden gemaakt tussen ontslaggronden met een imperatief karakter en ontslaggronden met een facultatief karakter. Wanneer een ontslaggrond het verlenen van het ontslag facultatief stelt, is het aan het bevoegd gezag om te bepalen of zij van de betreffende ontslaggrond gebruikmaakt om een ambtenaar te ontslaan, terwijl bij het van toepassing zijn van een imperatieve ontslaggrond het bevoegd gezag de verplichting heeft om de betrokken ambtenaar te ontslaan.

Artikel 9.b.3 CAO VO kent een ontslagstelsel met louter facultatieve gronden. De CAO kent een grond die voorziet in ontslag bij gewichtige redenen, een ontslaggrond waarvan gebruik gemaakt kan worden indien sprake is van gewichtige redenen (artikel 9.b.3. sub l CAO VO). Dit betekent, dat ontslag verleend kan worden op gronden die niet in de CAO zijn opgenomen. Het is wel van belang op te merken dat het bevoegd gezag voor deze ontslaggrond alleen kan opteren in uitzonderingssituaties. Het gaat hier zeker niet om 'kapstokbepaling' die door het bevoegd gezag ingeroepen kan worden, als de overige ontslaggronden niet toereikend zijn.

²⁸ H.C. Naves, 'Het tweeslachtig karakter van de onderwijs-CAO; arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht en/of algemeen verbindend voorschrift?', *School en Wet* 1997, nr. 7, p. 2-7.

1.2.2 Personeel in dienst van een openbare school van de nog op te richten stichting voor openbaar onderwijs, waarbij SVOS en STOVOS fuseren

De rechtspositie van het personeel blijft, wanneer het Stedelijk Gymnasium Schiedam aansluit bij de op te richten overheidsstichting, over de gehele linie gelijk met de huidige situatie van het Stedelijk Gymnasium Schiedam, omdat de bestuursvorm hetzelfde blijft: een overheidsstichting.

1.2.3 Personeel in dienst van openbare scholen van het samenwerkingsbestuur OSZG

1.2.3.1 Algemeen

Een leraar die werkzaam is bij een openbare school van een samenwerkingsbestuur is op grond van artikel 53c lid 1 Wvo, gelijk als in het bijzonder onderwijs, in dienst van de rechtspersoon op basis van een tweezijdige privaatrechtelijke rechtshandeling, een arbeidsovereenkomst. De rechtsverhouding tussen het bevoegd gezag van het samenwerkingsbestuur en het personeel van de openbare school laat zich karakteriseren door de volgende kenmerken:

- * De indienstneming vindt plaats op basis van een overeenkomst: de arbeidsovereenkomst geregeld in Titel 7.10 van het Burgerlijk Wetboek (BW). De benoeming vindt in het bijzonder onderwijs plaats middels een akte van benoeming.
- * Het arbeidsvoorwaardenoverleg is veelal gericht op de totstandkoming van een collectieve arbeidsovereenkomst in de zin van de Wet op de Collectieve Arbeidsovereenkomst (Wet CAO).
- * Het ontslag vindt plaats op basis van het civiele ontslagrecht, dat geregeld is in Titel 7.10 BW en het ontslagrecht dat geldt op grond van de CAO-VO.

1.2.3.2 Indiensttreding

Het personeel van het samenwerkingsbestuur treedt in dienst op grond van een arbeidsovereenkomst. Krachtens artikel 7:610 BW is de arbeidsovereenkomst de overeenkomst waarbij de ene partij, de werknemer, zich verbindt in dienst van de andere partij, de werkgever, tegen loon gedurende zekere tijd arbeid te verrichten. De arbeidsovereenkomst verschilt van andere overeenkomsten waarbij tegen loon arbeid wordt verricht, zoals de overeenkomst van opdracht, doordat de arbeid 'in dienst van de wederpartij' moet worden verricht. Dit 'in dienst van' houdt in dat tussen werkgever en werknemer een gezagsverhouding bestaat uit hoofde waarbij de werknemer gebonden is aan toezicht, leiding, aanwijzingen en instructies door de werkgever voor de nadere omlijning van de door de werknemer te verrichten prestatie.²⁹ Wanneer er sprake is van een arbeidsovereenkomst in de zin van artikel 7:610 BW raakt titel 7:10 van het BW hierop rechtstreeks van toepassing.

Ten aanzien van het personeel in dienst van het openbaar onderwijs van een samenwerkingsbestuur is het samenwerkingsbestuur een college dat bekleed is met enig openbaar gezag in de zin van artikel 1:1 lid 1 sub b Awb en daarmee bestuursorgaan. Voor het handelen van het samenwerkingsbestuur ten opzichte van het personeel gelden de 'normale' eisen die voor het handelen van de openbare dienst ten opzichte van de ambtenaar gelden. Het personeel moet op grond van artikel 1 Grondwet en de Awgb gelijk worden behandeld is ex artikel 3 Grondwet op basis van gelijke eisen benoembaar (ex artikel 3 Grondwet).

²⁹ A.T.J.M. Jacobs, P.M.M. Massuger en W.G.M. Plessen, *De arbeidsovereenkomst*, Monografieën BW, Deventer: Kluwer 2009, p. 5 e.v.

Het kan voorkomen dat individuele personeelsleden er principieel de voorkeur aan geven op een school van de eigen denominatie te (blijven) werken. Het samenwerkingsbestuur moet echter in principe beschikbaar personeel in vacatures inzetten. Deze verplichting en de algemene inzetbaarheid van het personeel kunnen principieel het gezicht en de identiteit van de scholen en de persoonlijke overtuiging van de leerkrachten raken. Dit vraagstuk vergt de nodige zorgvuldigheid van het bestuur en het management, die in samenspraak met het personeel zullen bepalen hoe om te gaan met enerzijds dit begrijpelijke belang van het individuele personeelslid en anderzijds het belang van de school bij een flexibele organisatie en de voordelen van een breed inzetbaar personeelsbestand.³⁰

Consequenties van de omzetting van de ambtenarenstatus in een arbeidsovereenkomst

Voor de indiensttreding van het personeel van de Stedelijk Gymnasium Schiedam heeft de omzetting in de arbeidsovereenkomst als belangrijk gevolg dat dit plaatsvindt op basis van een arbeidsovereenkomst. Hierdoor wordt Titel 7.10 BW op de rechtsrelatie tussen het samenwerkingsbestuur en het personeel van het Stedelijk Gymnasium Schiedam van toepassing. Dit laat onverlet dat op de benoemingshandeling van het samenwerkingbestuur de 'normale' publiekrechtelijke normen van toepassing blijven die op dit moment ook gelden: het gelijkheidsbeginsel en de gelijke benoembaarheid in openbare dienst op grond van de artikelen 1 en 3 Grondwet. Ook blijft gelden dat van in dienst te nemen personeel respect mag worden verlangd voor het neutrale en pluriforme karakter van het openbaar onderwijs.

1.2.3.3 Arbeidsvoorwaardenvorming en arbeidsvoorwaarden

De arbeidsovereenkomst is gebaseerd op wilsovereenstemming. Binnen de grenzen van de wettelijke bepalingen van dwingend recht, goede zeden en openbare orde kunnen partijen dus naar eigen goeddunken de inhoud en daarmee de rechtsgevolgen van de overeenkomst bepalen. De contractsvrijheid tussen de werkgever en de werknemer binnen het civiele arbeidsrecht is maar beperkt omdat een groot gedeelte van de arbeidsvoorwaarden van het personeel vastgelegd is in CAO's. Ook in de onderwijssector zijn voor elke sector CAO's tot stand gekomen. Binnen het primair onderwijs geldt de CAO PO en in het voortgezet onderwijs de CAO VO, met soms voor het openbaar en bijzonder onderwijs van elkaar afwijkende CAO-bepalingen.

De gebondenheid aan collectieve overeenkomsten wordt in het private arbeidsrecht gereguleerd door de Wet CAO en de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten. Zowel voor de werkgever als voor de werknemer gelden bepaalde voorwaarden waaraan zij moeten voldoen, voordat de rechtsgevolgen van de Wet CAO in werking treden. De werkgever moet zelf partij zijn bij de CAO, of hij moet lid zijn van een werkgeversorganisatie die de CAO heeft gesloten. De CAO moet dan wel betrekking hebben op de werkzaamheden die in zijn onderneming worden verricht. Voor werknemers geldt dat zij alleen gebonden kunnen zijn, indien zij lid zijn van een werknemersvereniging die partij is bij de CAO, die betrekking heeft op hun werkzaamheden. Zodra beide partijen gebonden zijn, kunnen de rechtsgevolgen van de Wet CAO in werking treden.

Consequenties van de omzetting van de ambtenarenstatus in een arbeidsovereenkomst

Na overgang van het personeel in dienst van het Stedelijk Gymnasium Schiedam van de ambtenarenstatus naar de arbeidsovereenkomst binnen het samenwerkingsbestuur hoeft het resultaat van de onderhandelingen tussen de werkgevers- en werknemersorganisaties niet meer te worden vastgelegd in een algemeen verbindend voorschrift.

³⁰ Voss/abb, *Richting geven aan het samenwerkingsbestuur*, Woerden: 2001, p. 11.

De binnen het openbaar onderwijs afgesloten collectieve arbeidsovereenkomsten zullen uit hoofde van de Wet op de CAO rechtstreeks gaan doorwerken in de rechtsverhouding in de rechtsverhouding tussen het bevoegd gezag en het personeel. Eis is wel dat de voorwaarden, die de Wet op de CAO aan het direct doorwerken van een CAO in de individuele arbeidsovereenkomst stelt, is voldaan.

De wisseling van ambtenarenstatus naar arbeidsovereenkomst heeft geen consequenties voor de pensioenopbouw. Het personeel van het samenwerkingsbestuur dat werkzaam is op de openbare school blijft voor pensioenen en aanverwante producten (FPU, aanvullende arbeidsongeschiktheidsverzekeringen) ingeschreven bij het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP). Pensioenbreuk en waardeoverdracht zijn niet aan de orde. Ook voor de salarissen en overige arbeidsvoorwaarden heeft de wisseling geen gevolgen.³¹

1.2.3.4 Ontslagrecht

Het civiele recht kent drie manieren waarop op initiatief van de werkgever de arbeidsovereenkomst beëindigd kan worden:

- * de 'normale' opzegging van de arbeidsovereenkomst (art. 7:669 BW);
- * de opzegging wegens een dringende reden (art. 7:677 BW);
- * de ontbinding van de arbeidsovereenkomst wegens gewichtige redenen (art. 6:685 BW).

Opzegging is de eenzijdige rechtshandeling waardoor de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd tot haar einde komt. Opzegging is aan een groot aantal voorwaarden verbonden, die verspreid in de wetgeving zijn geregeld. Hierbij kan gedacht worden aan de verplichting voor de werkgever om een schriftelijke weergave van de redenen van opzegging te geven, de door de werkgever in acht te nemen opzeggingstermijnen en niet onbelangrijk, de opzeggingsverboden. De opzeggingsverboden kunnen opgesplitst worden in het algemeen opzeggingsverbod van art. 6 Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 (BBA) en de bijzondere opzeggingsverboden, die geclusterd zijn in de artikelen 7:670, 670a en 670b BW. Op grond van art. 6 BBA behoeft de werkgever voor de opzegging van de arbeidsverhouding toestemming van de Regionaal Directeur van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie (RDA).

Het BBA is onder andere niet van toepassing op bepaalde categorieën werknemers, zoals het onderwijzend en docerend personeel dat in dienst is van onderwijsinstellingen, die onder het beheer staan van een natuurlijke persoon of rechtspersoon. Dit betekent dat de preventieve ontslagtoets niet van toepassing is op het onderwijzend personeel van bijzondere scholen (zie art. 2 lid 1 sub b BBA). Vaak moeten echter werknemers binnen het bijzonder onderwijs, voordat ze op kunnen komen bij de rechter, beroep instellen bij de commissie van beroep waarbij de onderwijsinstelling is aangesloten.

Artikel 52 Wvo bepaalt het volgende:

1. Het bevoegd gezag van een bijzondere school is aangesloten bij een commissie van beroep. De rector of de directeur, de conrectoren, de adjunct-directeuren, de leden van de centrale directie, de docenten en het overige personeel, bedoeld in artikel 38a, kunnen bij die commissie beroep instellen tegen een beslissing van het bevoegd gezag inhoudende:
 - a. een disciplinaire maatregel;
 - b. een schorsing;
 - c. het direct of indirect onthouden van promotie;
 - d. het verminderen van de omvang van de betrekking;
 - e. een ontslag anders dan op eigen verzoek, voordat de pensioengerechtigde leeftijd is bereikt;

³¹ Voss/abb 2001, p. 20-21.

- f. de beslissing van het bevoegd gezag ten aanzien van een personeelslid op basis waarvan op termijn vermindering van diens betrekkingsomvang kan plaatsvinden;
 - g. de beëindiging van een verlengd tijdelijk dienstverband;
 - h. de aanwijzing als personeelslid boven de reguliere formatie voortvloeiend uit een algemeen verbindend voorschrift welke aanwijzing op termijn kan leiden tot ontslag, vermindering van de betrekkingsomvang of beëindiging van een verlengd tijdelijk dienstverband;
 - i. de aanwijzing van een andere school of andere scholen waaraan een personeelslid werkzaamheden zal verrichten.
2. Een beslissing als bedoeld in het eerste lid, aanhef wordt schriftelijk aan de betrokkene medegedeeld.

Op grond van artikel 52 lid 1 eerste volzin Wvo dient elke instelling voor bijzonder onderwijs dus aangesloten te zijn bij een commissie van beroep. De commissie van beroep toetst de bestreden beslissing in ieder geval aan het algemene civiele recht, zoals opgenomen in het BW, titel 7.10 BW inzake het arbeidsovereenkomstenrecht, de arbeidsovereenkomst en de in de arbeidsovereenkomst doorwerkende bekostigingsvoorwaarden en CAO-bepalingen. In de opsomming van artikel 52 lid 1 Wvo wordt aangegeven in welke gevallen en op welke wijze werknemers een beroep kunnen instellen bij de commissie. Het bevoegd gezag is op grond van de onderwijswetgeving rechtstreeks aan de uitspraak gebonden. Wanneer tussen de onderwijsinstelling en de leerkracht *ondubbelzinnig* is overeengekomen dat de beslissing van de commissie van beroep tussen partijen zal gelden als bindend advies.³²

Voor het personeel op de openbare school, en ook voor hun werkgever, is de reguliere Awb-rechtsbescherming bij de bestuursrechter niet van toepassing nu zij in dienst zijn op grond van een arbeidsovereenkomst. De rechtsbescherming bij de burgerlijke rechter is de aangewezen weg. Aansluiting van de openbare school bij een Commissie van Beroep is voor het samenwerkingsbestuur niet verplicht, aangezien er geen sprake is van een bijzondere school.

Het samenwerkingsbestuur kan wel *kies*ten voor aansluiting van de openbare school bij een Commissie van Beroep. Dit met name om de rechtsbescherming van voor het personeel in dienst van de openbare en bijzondere scholen van het samenwerkingsbestuur zo gelijk mogelijk te houden. Wanneer door het bevoegd gezag voor een dergelijke vrijwillige aansluiting wordt geopteerd, dan verdient het de voorkeur dezelfde Commissie van Beroep te kiezen als waar het bestuur al bij is aangesloten voor de bijzondere school.

Ieder der partijen is bevoegd de arbeidsovereenkomst onverwijld op te zeggen om een dringende reden, onder gelijktijdige mededeling van die reden aan de wederpartij (art. 7:677 lid 1 BW). Als er geen sprake is van een onverwijld aan de wederpartij meegedeelde dringende reden, wordt degene die opzegt schadeplichtig. In art 7:678 BW wordt het begrip 'dringende reden' nader ingevuld. Een opzegging in strijd met de voorschriften kan getroffen worden door verschillende sancties. Een opzegging kan onregelmatig zijn en leiden tot schadeloosstelling. Een opzegging kan in strijd zijn met een opzeggingsverbod en derhalve leiden tot nietigheid en een loonvordering. Tenslotte kan een opzegging kennelijk onredelijk zijn en leiden tot schadevergoeding dan wel herstel van het dienstverband.

³² HR 31 mei 1996, NJ 1996, 693; HR 9 november 2001, NJ 2001, 692, JAR 2001, 240, ArA 2002, 2, m.nt. CWN.

Naast opzegging kan de arbeidsovereenkomst ook via ontbinding door de rechter beëindigd worden. De rechter dient over te gaan tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst in geval van gewichtige redenen. Als gewichtige redenen worden beschouwd:

- * een dringende reden als bedoeld in art. 6:677 lid 1 BW;
- * verandering van omstandigheden welke van dien aard is dat de dienstbetrekking;
- * billijkheidshalve dadelijk of na korte tijd behoort te eindigen (art. 7:685 lid 2 BW).

Bij een ontbinding wegens dringende reden is de werknemer aangewezen op een schadevergoeding wegens onregelmatige beëindiging (art. 7:667 lid 3 BW) of wegens wanprestatie. In geval van een ontbinding door de werkgever wegens verandering in omstandigheden kan aan de werknemer een 'vergoeding naar billijkheid' door de kantonrechter worden toegekend.

Consequenties omzetting ambtenarenstatus in een arbeidsovereenkomst

Een belangrijke consequentie van de omzetting van ambtenarenstatus van het huidige personeel van het Stedelijk Gymnasium Schiedam in een arbeidsovereenkomst, is dat het overzichtelijke ontslagbescherming (gesloten stelsel van ontslaggronden) dan wordt ingeruild voor een ontslagsysteem dat aanzienlijk complexer is en waarbij het onzeker is hoe dat in de toekomst eruit zal zien (wel of geen duaal ontslagstelsel met preventieve ontslagtoets). Hierbij verdient aantekening dat (tegenwoordig ook in de politiek) de veelgehoorde 'klacht' dat een ambtenaar als gevolg van dit systeem bijna niet kan worden ontslagen, niet juist is. Voor vrijwel elke type ontslagsituatie is wel een grond aanwijsbaar in het ambtenarenontslagrecht, waarbij de grond 'gewichtige redenen' als een sluitpost fungeert voor situaties die lastig onder een van de meer specifieke gronden kunnen worden geschaard. Een andere consequentie is dat binnen het openbaar onderwijs niet meer de bestuursrechter over arbeidsgeschillen oordeelt, maar de civiele rechter. Dit heeft consequenties voor de rechtsbescherming van het personeel. De bestuursrechter is namelijk minder lijdelijk dan de civiele rechter, hetgeen de ongelijkwaardigheid van partijen beter compenseert en de bestuursrechter kent geen verplichte procesvertegenwoordiging.

1.3 De individuele rechtspositie van de leerling

1.3.1 De individuele rechtspositie van de leerling van een stichting voor openbaar onderwijs

De stichting voor openbaar onderwijs is een overheidsstichting. De overheidsstichting staat onder een dominante zeggenschap van het publiek gezag. In Awb-termen is het bevoegd gezag van een overheidsstichting ten aanzien van het openbaar onderwijs een college dat met openbaar gezag is bekleed in de zin van artikel 1:1 lid 1 sub b Awb en daarmee een zogezegd 'b-bestuursorgaan'.

Er zijn geen gronden om aan te nemen dat de overheid bij het aanbieden van openbaar onderwijs dat onder een overheidsstichting valt, niet gelijk als binnen openbaar onderwijs dat uitgaat van de traditionele bestuursvormen, 'als zodanig' optreedt. Dat wil zeggen, ter uitvoering van een typische overheidstaak. Als men hieraan toevoegt dat de toelatingsbeslissing tot het openbaar onderwijs van een overheidsstichting een besluit is, dient de rechtsverhouding tussen het bevoegd gezag van een overheidsstichting en de leerling/ouders die openbaar onderwijs van een overheidsstichting volgen, te worden gekwalificeerd als een publiekrechtelijke rechtsbetrekking. Op deze verhouding is het publiekrecht onverkort van toepassing, waaronder de grondrechten, de Awb en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Nu wordt nader ingegaan op een aantal specifieke onderdelen van deze rechtsverhouding.

1.3.1.1 Toelating

Het openbaar onderwijs van een openbare school wordt onder verantwoordelijkheid en dominante zeggenschap van het publiek gezag gegeven (artikel 23 lid 4 Grondwet). Bovendien heeft de toelatingsbeslissing een publiekrechtelijke grondslag en is zij op extern rechtsgevolg gericht. De toelatingsbeslissing binnen het openbaar onderwijs is om deze reden een besluit in de zin van artikel 1:3 lid 1 Awb, waar een publiekrechtelijke rechtsverhouding tussen het bevoegd gezag en de leerling resulteert. Als gevolg hiervan zijn op de toelatingsbeslissing binnen het openbaar onderwijs publiekrechtelijke normen van toepassing, zoals de normen die vervat zijn in de Awb, de grondrechten en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

1.3.1.2 Grondrechten

Het bevoegd gezag van de openbare school maakt deel uit van de overheid. Als zodanig is het bevoegd gezag in beginsel gehouden om de grondrechten, zoals het gelijkheidsbeginsel (ex artikel 1 Grondwet), de vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing (ex artikel 6 Grondwet), de vrijheid van meningsuiting (ex artikel 7 Grondwet) en de vrijheid van vereniging (de artikelen 8 en 9 Grondwet). De verhouding tussen het bevoegd gezag en de leerling kan niet gelijk worden gesteld aan de grondrechtsrelatie tussen de overheid en 'normale' burgers. Men spreekt in dit kader ook wel van een *bijzondere rechtsverhouding tot de overheid*. Andere bijzondere rechtsverhoudingen tot de overheid betreffende de positie ten opzichte van de overheid van de ambtenaar en de gedetineerde. Binnen de bijzondere rechtsverhouding tussen het bestuur van een openbare school en de leerling geldt een belangrijke beperking ten aanzien van de uitoefening van deze grondrechten: in het belang van de publieke taak (in het bijzonder het storingsloos verloop van het onderwijsproces) kan de grondrechtsuitoefening naar tijd, plaats en van uitoefening worden beperkt.³³ Zo mag een leerling gedurende de les niet op elk moment en op elke wijze zijn mening uiten.

1.3.1.3 Schorsing en verwijdering

Binnen het openbaar onderwijs dat ressorteert onder de overheidsstichting kan ook de verwijderingsbeslissing worden bestempeld als een besluit in de zin van artikel 1:3 lid 1 Awb. Specifieker is de verwijderingsbeslissing een beschikking in de zin van artikel 1:3 lid 2 Awb. Voor het voortgezet onderwijs geldt dat ook de schorsing een wettelijke grondslag heeft (artikel 13 lid 1 Inrichtingsbesluit Wvo). Het gaat hier vanwege het ingrijpende karakter om een beslissing met een extern rechtsgevolg. Tegen een schorsing of verwijderingsbeschikking staat binnen het openbaar onderwijs de reguliere Awb-rechtsgang open. Dit betekent dat tegen de schorsings- en verwijderingsbeslissing eerst bezwaar moet worden gemaakt en dat vervolgens tegen de beschikking op bezwaar beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld.

1.3.2 De individuele rechtspositie van de leerling van de op te richten stichting voor openbaar onderwijs

De rechtspositie van de leerling van het Stedelijk Gymnasium Schiedam blijft bij aansluiting door het Stedelijk Gymnasium Schiedam bij de op te richten overheidsstichting gelijk aan de huidige rechtspositie van de leerling. Juridisch gezien zijn er geen veranderingen, doordat de ene overheidsstichting wordt 'ingeruild' voor de andere overheidsstichting.

³³ C.W. Noorlander, *Recht doen aan leerlingen en ouders. De rechtspositie van leerlingen en ouders in het primair en voortgezet onderwijs*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p. 407 e.v.

1.3.3 De individuele rechtspositie van de leerling van een openbare school van het samenwerkingsbestuur

Voor de rechtspositie van de leerling die een rechtsrelatie heeft met de openbare school van het samenwerkingsbestuur geldt hetzelfde, als wat is opgemerkt voor de rechtspositie van de leerling van de stichting voor openbaar onderwijs. De rechtspositie van de leerling blijft bij aansluiting met het samenwerkingsbestuur OSZG dus gelijk.

1.4 Medezeggenschap

Aan elke onderwijsinstelling in de zin van de WPO, de WVO en de WEC dient een medezeggenschapsraad te zijn verbonden (artikel 3 lid 1 Wet Medezeggenschap Scholen (WMS)). Omdat hierbij geen onderscheid geldt tussen een openbare of bijzondere school, of openbaar onderwijs dat valt onder een overheidsstichting dan wel openbaar en bijzonder onderwijs dat ressorteert onder een samenwerkingsbestuur, blijft de medezeggenschap na aansluiting door het Stedelijk Gymnasium Schiedam bij de op te richten stichting voor openbaar onderwijs en bij aansluiting met het samenwerkingsbestuur van het OSZG gelijk.

De medezeggenschapsraad wordt gevormd door *uit en door* het aan de onderwijsinstelling verbonden personeel gekozen werknemers en ouders en (voor het voortgezet onderwijs ook) leerlingen. In de medezeggenschapsraad van een school voor basisonderwijs of een speciale school voor basisonderwijs zijn alleen het personeel en de ouders vertegenwoordigd. In de medezeggenschapsraad van een school voor voortgezet onderwijs zijn deels ouders en deels leerlingen vertegenwoordigd.

De medezeggenschapsraad heeft algemene en bijzondere bevoegdheden. Algemene bevoegdheden zijn bevoegdheden ten aanzien van elementen die essentieel zijn voor het behoorlijk functioneren van de medezeggenschapsraad (zie de artikelen 6 en 8 WMS). Denk hierbij bijvoorbeeld aan het recht op bespreking van aangelegenheden met het bestuur en het recht op adequate informatie. Bijzondere bevoegdheden kunnen worden onderverdeeld in instemmings- en adviesbevoegdheden. Een instemmingsbevoegdheid is de bevoegdheid tot het verlenen van voorafgaande instemming ten aanzien van een door het bevoegd gezag te nemen beslissing. Een instemmingsbevoegdheid bestaat onder meer ten aanzien van de verandering van de onderwijskundige doelstellingen van de school; vaststelling of wijziging van het schoolplan dan wel het leerplan of de onderwijs- en examenregeling en het zorgplan en de vaststelling of wijziging van een mogelijk schoolreglement (zie in artikel 10 WMS opgesomde instemmingsbevoegdheden). Een adviesbevoegdheid is de bevoegdheid tot het vooraf geven van advies over een door het bevoegd gezag voorgenomen beslissing. Een adviesbevoegdheid bestaat onder meer ten aanzien van de vaststelling of wijziging van het lesrooster in het voortgezet onderwijs, de vaststelling of wijziging van de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid voor de school, de beëindiging, belangrijke inkrimping of uitbreiding van de werkzaamheden van de school of van een belangrijk onderdeel daarvan, dan wel vaststelling of wijziging van het beleid ter zake en het aangaan, verbreken of belangrijk wijzigen van een duurzame samenwerking met een andere instelling, dan wel vaststelling (zie de adviesbevoegdheden ex artikel 11 WMS).³⁴

De ouders respectievelijk personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad komen nog afzonderlijke (instemmings)bevoegdheden toe, zie de antieken 12, 13 en 14 WMS. Op verzoek van de medezeggenschapsraad en met instemming van het bevoegd gezag kan met instemming van twee derden van de leden van de medezeggenschapsraad een deelraad worden verbonden aan een deel van een school. De deelraad treedt in dat geval in de bevoegdheden van de medezeggenschapsraad voor zover uitoefening van die bevoegdheden geen betrekking heeft op een ander deel van de school (artikel 20 lid 1 WMS).

³⁴ P.J.J. Zoontjens, *Inleiding tot de onderwijswetgeving*, Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie 1999, p. 115.

Het bevoegd gezag dient een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad in te stellen voor alle of een aantal van de scholen die door het bevoegd gezag in stand wordt gehouden, wanneer het bevoegd gezag meer dan één school als bedoeld in de Wpo, hetzij bedoeld in de Wec, hetzij als bedoeld in de Wvo onder zijn beheer heeft (artikel 4 lid 1 WMS). De leden van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad worden gekozen door de leden van de aangesloten afzonderlijke medezeggenschapsraden en wel zo dat het aantal leden, gekozen uit het personeel onderscheidenlijk uit de ouders of leerlingen, elk de helft van het aantal leden van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad bedraagt (artikel 5 lid 3 WMS). De gemeenschappelijke medezeggenschapsraad treedt in plaats van de medezeggenschapsraad van die scholen (artikel 16 lid 1 Wms) op, indien het aangelegenheden betreft die van gemeenschappelijk belang zijn voor alle scholen of voor de meerderheid van de scholen. De GMR heeft naast de algemene bevoegdheden dezelfde bevoegdheden als de MR indien de bevoegdheden van de MR betrekking hebben op alle scholen of de meerderheid van de scholen die onder de GMR vallen. Daarnaast komt de GMR een aantal specifieke bevoegdheden toe (artikel 16 lid 2 en 3 WMS). Met de groeiende betekenis van bovenbestuurlijke samenwerkingsverbanden, is ook de behoefte ontstaan om ook medezeggenschap te laten bestaan op het niveau van deze samenwerkingsverbanden.³⁵ In deze behoefte voorziet artikel 20 lid 5 WMS. Artikel 31 WMS voorziet in een geschillenregeling voor medezeggenschapsgeschillen bij een commissie voor geschillen medezeggenschap (artikel 30 WMS). Bij de keuze van de geschillencommissie voor de openbare scholen van een samenwerkingsbestuur kan worden gekozen voor verschillende commissies voor de openbare scholen enerzijds en de bijzondere scholen anderzijds (de zogeheten gedifferentieerde aansluiting) en voor één geschillencommissie voor openbaar en bijzonder onderwijs (uniforme aansluiting). De publicatie, *Richting geven aan het overheidsstichting*, van VOS/ABB noemt de consequenties van de keuze voor deze twee verschillende varianten van aansluiting.³⁶

Bij de keuze voor gedifferentieerde aansluiting, loopt het bestuur het risico dat, indien een geschil ontstaat met zowel de openbare als de bijzondere MR, de twee geschillencommissies geen gelijklopende of zelfs tegenstrijdige uitspraken doen. Dit kan leiden tot vastlopende en onoverzichtelijke procedures. Bij de keuze voor uniforme aansluiting kan een probleem ontstaan, als medezeggenschapsgeschillen zich voordoen met denominatieve/onderwijskundige aspecten. Een MR van een katholieke school kan bij wijze van spreken de indruk krijgen dat het geschil over de onderwijskundige doelstellingen niet objectief genoeg wordt afgehandeld bij de commissie waarbij het overheidsstichting is aangesloten. De optie van uniformering heeft het voordeel van overzichtelijkheid en het voorkomen van vastlopende procedures. De optie van gedifferentieerde aansluiting heeft het voordeel van het te zijner tijd tegemoet kunnen komen aan de gevoelde behoefte aan geschilbeslechting 'in eigen kring'.

Bij de keuze voor uniforme aansluiting kan een probleem ontstaan, als medezeggenschapsgeschillen zich voordoen met denominatieve/onderwijskundige aspecten. Een MR van een katholieke school kan bij wijze van spreken de indruk krijgen dat het geschil over de onderwijskundige doelstellingen niet objectief genoeg wordt afgehandeld bij de commissie waarbij het overheidsstichting is aangesloten. De optie van uniformering heeft het voordeel van overzichtelijkheid en het voorkomen van vastlopende procedures. De optie van gedifferentieerde aansluiting heeft het voordeel van het te zijner tijd tegemoet kunnen komen aan de gevoelde behoefte aan geschilbeslechting 'in eigen kring'.

³⁵ Zie hierover nader: F.H.J.G. Brekelmans & C.W. Noorlander, *Bovenbestuurlijke medezeggenschap per convenant; een juridisch onderzoek naar de mogelijkheid van bovenbestuurlijke medezeggenschap per convenant in het kader van de samenwerkingsverbanden-WSNS en VO-VSO*, Utrecht: Huisdrukkerij AOb 2001; C.W. Noorlander, *Medezeggenschap bij bovenbestuurlijk beleid, fusies en bij grote scholen en besturen*, Kluwer: Alphen aan den Rijn 2003.

³⁶ Voss/abb 2001, p. 25.

1.5 Goed onderwijsbestuur

Begin 2010 is de Wet Goed Onderwijs, goed bestuur van kracht geworden voor het primair en voortgezet onderwijs.³⁷ Voor het voortgezet onderwijs bepaalt artikel 24 lid 1 Wvo dat het bevoegd gezag zorg dient te dragen voor een goed bestuurd school met een *scheiding tussen de functies van bestuur en het toezicht* daarop, en met een *rechtmatig bestuur en beheer*. Op grond van artikel 24 lid 2 Wvo dient de benoeming in de functies van het toezicht op het bestuur, als bedoeld in lid 1, te geschieden op basis van vooraf openbaar gemaakte profielen. Bij de benoeming van de leden van de Raad van Toezicht dient de medezeggenschapsraad van de school, bedoeld in artikel 3 van de WMS, in de gelegenheid gesteld te worden een bindende voordracht te doen voor een lid. Artikel 24e lid 1 Wvo, betreffende het intern toezicht bepaalt dat het bevoegd gezag er zorg voor dient te dragen dat de functies van bestuur en intern toezicht op het bestuur in functionele of organieke zin zijn gescheiden. Ingevolge artikel 24 lid 2 Wvo dient een intern toezichthouder of een lid van het interne toezichthoudend orgaan onafhankelijk van het bestuur te functioneren. Artikel 28i Wvo bevat regels voor de inhoud van het intern toezicht.

Bij het overheidsstichting kan het intern toezicht via een apart toezichthoudend orgaan gestalte krijgen (organieke scheiding), of door middel van functiescheiding binnen het bevoegd gezag (functionele scheiding). De besturen van STOVOV en SOVOS hebben gekozen voor het Raad van Toezichtmodel als bestuursvorm voor de nieuwe stichting (zie de Considerans onder c, artikel 3 sub b en de artikelen 9-13 van de conceptstatuten van de op te richten stichting). Ook bij het samenwerkingsbestuur kan het intern toezicht gestalte krijgen via de organieke scheiding en de functionele scheiding. Ten aanzien van het samenwerkingsbestuur OSZG zal intern toezicht op korte termijn zijn beslag krijgen middels het Raad van Toezichtmodel.

1.6 Garantiefunctie openbaar onderwijs

Artikel 23 lid 4 Grondwet schrijft voor dat er in elke gemeente van overheidswege voldoende openbaar onderwijs in een genoegzaam aantal scholen moet worden gegeven. De woorden 'voldoende openbaar onderwijs in een genoegzaam aantal scholen' wijzen op de zogenaamde alomtegenwoordigheid of garantiefunctie van het openbaar onderwijs. De garantiefunctie van het openbaar onderwijs strekt zich ook uit tot het voortgezet onderwijs.³⁸ Omdat geen enkel kind mag worden gedwongen om toelating te verzoeken tot een school voor bijzonder onderwijs, dient het openbaar onderwijs in beginsel in elke gemeente voldoende beschikbaar te zijn. De tweede volzin bepaalt dat bij wet te stellen regels afwijking van deze bepaling kan zijn toegelaten, mits tot het ontvangen van zodanig onderwijs gelegenheid wordt gegeven. De eerste zin geeft de hoofdregel aan. Uitgangspunt is dat in elke gemeente een voldoende aantal openbare scholen staan. Deze hoofdregel verbiedt de wetgever om het zwaartepunt van het openbaar onderwijs van het gemeentelijk naar een bovengemeentelijk niveau te verplaatsen. Het begrip 'voldoende' heeft een kwalitatieve en kwantitatieve component. Er moet onderscheid worden gemaakt tussen wat *naar omvang* voldoende is aan te merken en wat naar *inhoud*.³⁹

Wanneer het Stedelijk Gymnasium Schiedam niet aansluit bij de op te richten stichting voor openbaar onderwijs wordt het openbaar gymnasiaal onderwijs van het Stedelijk Gymnasium Schiedam nog steeds binnen de gemeente Schiedam zelf gegeven. Hiermee is aan de belangrijkste, namelijk kwantitatieve, voorwaarde, die artikel 23 lid 4 Grondwet aan het aanbod van openbaar onderwijs in een gemeente stelt voldaan.

³⁷ Stb. 2010, 80 en 282.

³⁸ Noorlander 2005, p. 41.

³⁹ Noorlander 2005, p. 40.

Het bevoegd gezag van het Stedelijk Gymnasium Schiedam komt echter te liggen op een bovengemeentelijk niveau, namelijk bij de OSZG. Dit heeft gevolgen voor de integraliteit, evenwichtigheid en gemeenschappelijkheid van aanbod van openbaar onderwijs in Schiedam en Vlaardingen en daarmee met name de kwalitatieve component van de garantiefunctie van het openbaar onderwijs. Zo zal dit het ontwikkelen van een gemeenschappelijke zorgstructuur, een gemeenschappelijk veiligheidsbeleid en het realiseren van andere gemeenschappelijke doelstellingen onder druk plaatsen. Ook komt dit niet ten goede aan de onderlinge solidariteit van het openbaar onderwijs in de regio.

Ondanks dat een en ander strikt genomen niet in strijd komt met de garantiefunctie van het openbaar onderwijs, kan men echter zeker wel stellen dat dit zodanig tegen het voldaan zijn aan de garantiefunctie van het openbaar onderwijs 'aanschuurt'.

1.7 Het gemeentelijk toezicht

1.7.1 Gemeentelijk toezicht ten aanzien van de op te richten stichting voor openbaar onderwijs

De gemeenteraad komt diverse wettelijk toezichthoudende bevoegdheden toe ten aanzien van het bevoegd gezag van de *stichting voor openbaar onderwijs*. Zo worden de leden van het bestuur benoemd door de gemeenteraad (artikel 42b lid 6 sub b Wvo) en dienen de begroting en de jaarrekening door de gemeenteraad te worden goedgekeurd (artikel 42b lid 6 sub d Wvo). De goedkeuring bedoeld in onderdeel d kan worden onthouden wegens strijd met het recht of met het algemeen belang, waaronder begrepen het financiële belang van de gemeente (slot artikel 42b lid 6 Wvo). Tevens dienen de statuten de wijze te regelen waarop de gemeenteraad of gemeenteraden toezicht op het bestuur uitoefenen (artikel 42b lid 6 sub e Wvo). Het bestuur dient jaarlijks aan de gemeenteraad of -raden verslag uit te brengen over de werkzaamheden, waarbij in ieder geval aandacht wordt geschonken aan de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs. Het verslag dient openbaar te worden gemaakt (artikel 42b lid 8 Wvo). Indien voor 1 februari van het jaar waarvoor de begroting geldt, de begroting niet is goedgekeurd, neemt de gemeenteraad of -raden de maatregelen die zij nodig achten om de continuïteit van het onderwijsproces te waarborgen (artikel 42b lid 10 Wvo).

De gemeenteraad of -raden zijn in geval van ernstige taakverwaarlozing door het bestuur of functioneren in strijd met de wet bevoegd zelf te voorzien in het bestuur van de scholen en zo nodig de stichting te ontbinden (artikel 42b lid 11 Wvo).

De statuten van de stichting voor openbaar onderwijs dienen een overheersende overheidsinvloed van de overheid in het bestuur te verzekeren (artikel 42b lid 6 Wvo). Deze overheersende invloed manifesteert zich het duidelijkst ten aanzien van de wijziging van de statuten van de stichting en het ontbinden van de stichting. Artikel 6 lid 3 van de conceptstatuten van de op te richten stichting voor openbaar onderwijs (betreffende taken en bevoegdheden van het bestuur), bepaalt dat het wijzigen van de statuten van de stichting; en het ontbinden van de stichting de goedkeuring behoeft van de gemeenteraden van Schiedam en Vlaardingen. Hiermee is tevens voldaan aan bovengenoemd vereiste dat in de statuten de wijze moet worden geregeld waarop het gemeentelijk toezicht plaatsvindt (zie artikel 42b lid 6 sub e Wvo).

Zo wordt het bestuur benoemd door de gemeenteraad, zijn de begroting en jaarrekening onderworpen aan de goedkeuring van de gemeenteraad en kan de gemeenteraad bij

taakverwaarlozing door het bestuur of bij handelen in strijd met de wet zelf in het bestuur voorzien of de stichting ontbinden.

De conceptstatuten van het OSZG gaan op het vlak van gemeentelijk toezicht aanzienlijk verder in het formuleren van waarborgen voor overheersende overheidsinvloed op het openbaar onderwijs van de samenwerkingschool dan de conceptstatuten van de op te richten overheidsstichting. Zo dient de stichting jaarlijks aan de gemeenten waar scholen van de stichting zijn gevestigd, die voorheen onder het bevoegd gezag van deze gemeenten stonden, verslag uit te brengen over de werkzaamheden, waarbij in ieder geval aandacht wordt geschonken aan de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs (artikel 16.1). Ook is er een regeling voor ernstige taakverwaarlozing (artikel 16.2). Tenslotte dienen de gemeenten waar scholen van de stichting zijn gevestigd, die voorheen onder het bevoegd gezag van deze gemeenten stonden, toezicht uit te oefenen op het bestuur van de openbare scholen onder het bevoegd gezag van de stichting door uitoefening van de volgende bevoegdheden (artikel 16.3):

- a. het besluiten tot opheffing van een openbare school (op voordracht van de bestuurder na verkregen goedkeuring van de raad van toezicht);
- b. het kennis nemen van en desgewenst overleg voeren over door de bestuurder (na verkregen goedkeuring van de raad van toezicht) voorgestelde begroting en jaarrekening van de stichting;
- c. uitoefening van een goedkeuringsrecht ten aanzien van voorgenomen overdracht van een openbare school die voorheen onder het bevoegd gezag van deze gemeenten stond;
- d. statutenwijziging, waarbij goedkeuring slechts kan worden onthouden indien overheersende invloed van de overheid in het bestuur niet is verzekerd voor zover het openbaar onderwijs betreft;
- e. uitoefening van een goedkeuringsrecht ten aanzien van voorgenomen ontbinding van de stichting.

1.7.2 Gemeentelijk toezicht ten aanzien van het samenwerkingsbestuur OSZG

Ook met betrekking tot het samenwerkingsbestuur bevat de Wvo diverse toezichtinstrumenten. Zo dient de vaststelling van de begroting en jaarrekening plaats te vinden na *overleg* met de gemeenteraad van de gemeente waarin de openbare school is gelegen (artikel 53c lid 5 sub d Wvo). Ingevolge artikel 53c lid 5 sub e Wvo dienen de statuten tevens de wijze te vermelden waarop de gemeenteraad van de gemeente waarin de openbare school is gelegen, toezicht op het bestuur van de openbare school uitoefent. De huidige statuten van het OSZG regelen nog niets ten aanzien van de wijze waarop gemeenteraad op het bestuur van de openbare school toezicht houdt. Op grond van artikel 53c lid 7 Wvo dient het bestuur van de stichting jaarlijks aan de gemeenteraad van de gemeente waarin de openbare school is gelegen, verslag uit te brengen over de werkzaamheden, waarbij in ieder geval aandacht wordt geschonken aan de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs. Het verslag wordt bekendgemaakt. Artikel 53c lid 9 Wvo bepaalt dat de gemeenteraad van de gemeente waarin de school is gelegen in geval van ernstige taakverwaarlozing door het bestuur of functioneren in strijd met de wet, voor zover het openbaar onderwijs betreft, de maatregelen dient te nemen die hij nodig acht om de continuïteit van het onderwijsproces te waarborgen voor zover het openbaar onderwijs betreft. Ook in het bestuur van het samenwerkingsbestuur dient een overheersende overheidsinvloed te zijn verzekerd (artikel 53c lid 5 Wvo). Deze overheersende overheidsinvloed is in het huidige samenwerkingsbestuur OSZG nog niet geborgd ten aanzien van het openbaar onderwijs van het samenwerkingsbestuur. Het bestuur van het OSZG is wel voornemens de statuten zodanig aan te passen dat hiervan sprake is.⁴⁰

⁴⁰ Zie artikel 16 van de conceptstatuten.

1.7.3 Vergelijking

De gemeenteraad heeft ten aanzien van de overheidsstichting in vergelijking met het samenwerkingsbestuur OSZG sterkere mogelijkheden om tot toezicht te houden op het bevoegd gezag. De leden van de overheidsstichting voor openbaar onderwijs worden door de gemeenteraad benoemd; dat geldt niet voor de leden van het samenwerkingsbestuur. De begroting en de jaarrekening worden in geval van de overheidsstichting vastgesteld na *goedkeuring* door de gemeenteraad en bij het samenwerkingsbestuur na *overleg* met de gemeenteraad. Bij ernstige taakverwaarlozing door het bestuur of functioneren in strijd met de wet, is de gemeenteraad ten aanzien van de stichting voor openbaar onderwijs bevoegd zelf te voorzien in het bestuur van de scholen en zo nodig de stichting te ontbinden, terwijl de gemeenteraad ten aanzien van het samenwerkingsbestuur voor zover het openbaar onderwijs betreft, de maatregelen dient te nemen die hij nodig acht om de continuïteit van het onderwijsproces te waarborgen. Tenslotte dient het bestuur van een stichting voor openbaar onderwijs jaarlijks aan de gemeenteraad of gemeenteraden verslag uit te brengen over de werkzaamheden, waarbij in ieder geval aandacht wordt geschonken aan de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs. Deze eis geldt niet voor het samenwerkingsbestuur.

Geconcludeerd kan worden dat er bij de stichting voor openbaar onderwijs wettelijk gezien betere waarborgen zijn voor het uitoefenen van overwegende overheidsinvloed en het borgen van de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs en publieke belangen die met openbaar onderwijs gemoeid zijn, dan bij het samenwerkingsbestuur.

Hier moet worden opgemerkt dat in casu het ontbreken van bepaalde wettelijke toezichtsinstrumenten ten aanzien van het openbaar onderwijs van het samenwerkingsbestuur, ten dele wordt gecompenseerd door het feit dat in de conceptstatuten van het OSZG een aantal belangrijke toezichtsinstrumenten van de gemeente zijn opgenomen. Een aantal sterke bevoegdheden, die wel zijn opgenomen in de wettelijke regeling van de overheidsstichting, maken evenwel geen deel uit van deze conceptstatuten. Wij noemen hier de benoeming door de gemeenteraad van de bestuursleden van de overheidsstichting en de goedkeuringsbevoegdheid van de gemeenteraad ten aanzien van de begroting en de jaarrekening van de overheidsstichting. Per saldo vindt er dus een afname van gemeentelijk toezicht plaats, in geval van aansluiting bij het OSZG.

Naast de afname van gemeentelijke invloed op het bestuur van het Stedelijk Gymnasium Schiedam geldt ook als nadeel dat het gemeentelijk toezicht gefragmenteerd raakt: er zal dan toezicht moeten worden gehouden op de op te richten stichting voor openbaar onderwijs én op het openbaar onderwijs van het Stedelijk Gymnasium Schiedam van het samenwerkingsbestuur OSZG.