

Verordening overleg lokaal onderwijsbeleid

Wetstechnische informatie

Gegevens van de regeling

| | |
|--------------------------------|--|
| Overheidsorganisatie | Gemeente Lochem |
| Officiële naam regeling | Verordening overleg lokaal onderwijsbeleid |
| Citeertitel | Verordening overleg lokaal onderwijsbeleid |
| Vastgesteld door | gemeenteraad |
| Onderwerp | onderwijs |
| Eigen onderwerp | |

Opmerkingen met betrekking tot de regeling

Geen

Wettelijke grondslag(en) of bevoegdheid waarop de regeling is gebaseerd

Onbekend

Regelgeving die op deze regeling is gebaseerd (gedelegeerde regelgeving)

geen

Overzicht van in de tekst verwerkte wijzigingen

| Datum inwerking-treding | Terugwerkende kracht tot en met | Datum uitwerking-treding | Betreft | Datum ondertekening | Bron bekendmaking | Kenmerk voorstel |
|--------------------------------|--|---------------------------------|-----------------|----------------------------|--------------------------|-------------------------|
| 03-03-2005 | | | Nieuwe regeling | 28-02-2005 | | 2005-00189 |

Tekst van de regeling

HOOFDSTUK 1 Begripsbepalingen

De raad van de gemeente Lochem; gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van Lochem van 25 januari 2005;

gelet op de bepalingen over het op overeenstemming gericht overleg in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs;

gezien het advies van raadscommissie Samenlevingszaken;

gezien het gevoerde overleg met de vertegenwoordigers van de schoolbesturen; overwegende dat het noodzakelijk is een regeling vast te stellen voor het overleg tussen de gemeente en de schoolbesturen over het lokaal onderwijsbeleid;

besluit

vast te stellen de volgende verordening:

Verordening overleg lokaal onderwijsbeleid

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a.

schoolbestuur: het bevoegd gezag van een volgens de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs bekostigde openbare of bijzondere school voor basisonderwijs, speciale school voor basisonderwijs, school voor speciaal voortgezet onderwijs, voor speciaal onderwijs/ voor voortgezet speciaal onderwijs/ voor speciaal en voorgezet speciaal onderwijs/ voor voorbereidend wetenschappelijk onderwijs/voor algemeen voortgezet onderwijs/voor voorbereidend beroepsonderwijs, die gelegen is op het grondgebied van de gemeente;

- b.

advies: het advies van de Onderwijsraad als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs;

- c.

burgemeester en wethouders: het college van burgemeester en wethouders.

HOOFDSTUK 2 Overleg

Artikel 2 Functie overlegorgaan

- 1. Er is een overlegorgaan lokaal onderwijsbeleid waarin burgemeester en wethouders met de vertegenwoordigers van alle schoolbesturen overleg voeren over de voorbereiding en uitvoering van het lokaal onderwijsbeleid.
- 2. In het overlegorgaan komen aan de orde:
 - a.

de onderwerpen waarop het op overeenstemming gericht overleg van toepassing is als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs;

- b.

overige onderwerpen van overleg aangaande het lokaal onderwijsbeleid.

- 3. Op de onderwerpen, als genoemd in het tweede lid onder b, is artikel 9 niet van toepassing.

Artikel 3 Samenstelling overlegorgaan

- 1. De schoolbesturen kunnen zich laten vertegenwoordigen in het overlegorgaan. Een schoolbestuur wijst daartoe 2 vertegenwoordigers aan, die namens dit schoolbestuur het overleg voeren.
- 2. Schoolbesturen kunnen zich gezamenlijk laten vertegenwoordigen in het overlegorgaan. Ze wijzen daartoe 2 vertegenwoordigers aan.
- 3. De portefeuillehouder onderwijs vertegenwoordigt burgemeester en wethouders in het overlegorgaan. De portefeuillehouder onderwijs fungeert als voorzitter van het overlegorgaan.

Artikel 4 Derden

Derden kunnen, indien de voorzitter van het overlegorgaan dit wenst of 2 vertegenwoordigers van schoolbesturen, genoemd in artikel 3, dit wensen, deelnemen aan een overleg.

Artikel 5 Uitnodiging

- 1. Alvorens burgemeester en wethouders een voorstel aan de raad doen over een onderwerp, zenden zij de voorgenomen inhoud van dit voorstel met een

toelichting daarop en de inventarisatie, als bedoeld in artikel 7, toe aan alle schoolbesturen.

- 2. De toezending geschiedt onder bekendmaking van de plaats, de datum en het tijdstip waarop het overleg hierover zal aanvangen. Tussen de datum van de toezending van het voorstel en de datum van het overleg liggen tenminste twee weken.
- 3. De schoolbesturen die niet deelnemen aan het overleg kunnen voor de datum van dit overleg hun zienswijzen schriftelijk kenbaar maken aan burgemeester en wethouders. Burgemeester en wethouders stellen de deelnemers aan dit overleg hiervan in kennis.

Artikel 6 Secretariaat

Burgemeester en wethouders voeren het secretariaat van het overlegorgaan.

Artikel 7 Voorbereiding

Burgemeester en wethouders kunnen een voorbereidend overleg tussen vertegenwoordigers van de schoolbesturen en burgemeester en wethouders instellen dat voorafgaat aan het overleg in het overlegorgaan. Dit voorbereidend overleg wordt afgerond met een inventarisatie van de onderwerpen waarover al dan niet overeenstemming is bereikt. Per onderwerp wordt aangegeven of het gaat om een onderwerp als bedoeld in artikel 2, tweede lid onder a.

Artikel 8 Agendaoverleg

- 1. Burgemeester en wethouders kunnen een agendaoverleg instellen. Hierin wordt nagegaan welke onderwerpen op welk tijdstip in het overlegorgaan aan de orde kunnen komen. Op grond hiervan stellen burgemeester en wethouders de agenda op.
- 2. Aan het agendaoverleg nemen de portefeuillehouder onderwijs en 1 vertegenwoordiger van schoolbesturen deel.

Artikel 9 Advies Onderwijsraad

- 1. Indien een of meer schoolbesturen of burgemeester en wethouders een advies wensen over een onderwerp waarop het op overeenstemming gericht overleg van toepassing is, maken ze dit uiterlijk kenbaar in het overleg waarin het onderwerp in finale zin aan de orde is. Dit gebeurt aan de hand van een schriftelijk gemotiveerde omschrijving van het onderwerp waarover het advies wordt verwacht. Hierbij wordt tevens het verband aangegeven tussen het onderwerp en de vrijheid van richting en de vrijheid van inrichting van het onderwijs.
- 2. Alle vertegenwoordigers krijgen in het overleg de gelegenheid hun zienswijzen naar voren te brengen over het verzoek om advies.
- 3. Burgemeester en wethouders zijn belast met de indiening van een verzoek om advies. Zij doen dit uiterlijk twee weken na afloop van het overleg. Daarbij

informereren zij tevens de Onderwijsraad over de in het tweede lid bedoelde zienswijzen.

- 4. De wettelijke termijn voor het uitbrengen van het advies wordt opgeschort met ingang van de dag waarop de Onderwijsraad burgemeester en wethouders uitnodigt het verzoek voor het uitbrengen van het advies aan te vullen met de gegevens die hij nodig heeft voor een goede vervulling van zijn taak, tot de dag waarop het verzoek is aangevuld.
- 5. De raad neemt gedurende de termijn voor het uitbrengen van het advies geen besluit over het onderwerp waarover advies is gevraagd.
- 6. Burgemeester en wethouders zenden zo spoedig mogelijk een afschrift van het uitgebrachte advies toe aan alle schoolbesturen. Indien het geheel of gedeeltelijk opvolgen van het advies zou leiden tot een of meer inhoudelijke bijstellingen van het voorstel over een onderwerp waarover advies is gevraagd, worden de schoolbesturen bij de toezending van het afschrift van het advies uitgenodigd voor nader overleg. In alle andere gevallen beoordelen burgemeester en wethouders of nader overleg over het advies wenselijk is. Zij geven dit aan bij de toezending van het afschrift van het advies.
- 7. Het overleg, als bedoeld in het vorige lid, vindt binnen twee weken plaats nadat het advies is uitgebracht. Burgemeester en wethouders informeren de raad over dit overleg in de vorm van een aanvulling op het verslag als bedoeld in artikel 10.

Artikel 10 Verslaglegging; informeren raad

- 1.

Burgemeester en wethouders maken een verslag van het overleg.

- 2.

Het verslag bevat een overzicht van de besproken onderwerpen, waarbij per onderwerp wordt aangegeven:

- a.

of het bepaalde in artikel 2, tweede lid, onder a of b van toepassing is;

- b.

of volledige, geen volledige of geen overeenstemming is bereikt;

- c.

de in het overleg door de deelnemers naar voren gebrachte zienswijzen en - indien van toepassing - de zienswijzen als bedoeld in artikel 5, derde lid;

- d.

de door de portefeuillehouder onderwijs in het overleg toegezegde wijzigingen in het oorspronkelijke voorstel. Indien artikel 9, eerste lid van toepassing is, wordt hiervan eveneens een weergave opgenomen in het verslag.

- 3.

Het overlegorgaan stelt het verslag vast. In afwijking hiervan kunnen burgemeester en wethouders spoedheidshalve het verslag ter commentaar toezenden aan de schoolbesturen. Binnen 10 dagen na de dag waarop het conceptverslag is toegezonden, maken de schoolbesturen die deel hebben genomen aan het overleg schriftelijk hun opmerkingen over het concept van het verslag kenbaar. Burgemeester en wethouders stellen het verslag vast met inachtneming van de opmerkingen.

- 4.

Burgemeester en wethouders brengen het verslag gelijktijdig met het voorstel over het onderwerp ter kennis van de raad. Voorzover burgemeester en wethouders afwijken van de tijdens het overleg naar voren gebrachte zienswijzen, wordt dit gemeld in het voorstel aan de raad. Daarbij geven zij de redenen aan van het niet of niet geheel overnemen van deze zienswijzen.

Artikel 11 Heropening overleg

- 1. Indien uit het oordeel van de betrokken raadscommissie over het voorgenomen voorstel aan de raad over een onderwerp blijkt dat de meerderheid van de raadscommissie of een deel van de raadscommissie dat volgens burgemeester en wethouders geacht wordt een meerderheid in de raad te vertegenwoordigen, van oordeel is dat het voorstel inhoudelijk bijstelling behoeft, dan kan een heropening van het overleg plaatsvinden. Burgemeester en wethouders beslissen daarover. Zij heropenen het overleg in ieder geval indien de inhoudelijke bijstelling betrekking heeft op een onderwerp als bedoeld in artikel 2, tweede lid, onder a, waarover overeenstemming in het overlegorgaan was bereikt.
- 2. Indien burgemeester en wethouders het overleg heropenen, dan roepen zij het overlegorgaan zo spoedig mogelijk bijeen, doch uiterlijk vóór het moment waarop de raad een definitief besluit neemt over het onderwerp. In dit overleg hebben de vertegenwoordigers de gelegenheid om hun zienswijze te geven op het oordeel van de raadscommissie. Burgemeester en wethouders informeren de raad over het resultaat van dit overleg in de vorm van een aanvulling op het verslag als bedoeld in artikel 10. De raad betreft de in dit aanvullend verslag neergelegde zienswijzen bij zijn definitieve besluitvorming over het onderwerp.

HOOFDSTUK 3 Slotbepalingen

Artikel 12 Beslissing burgemeester en wethouders in gevallen waarin de verordening niet voorziet

In gevallen waarin deze verordening niet voorziet, beslissen burgemeester en wethouders, gehoord de vertegenwoordigers van de schoolbesturen in het overleg.

Artikel 13 Citeertitel; inwerkingtreding

- 1.

De verordening kan worden aangehaald als: Verordening overleg lokaal onderwijsbeleid gemeente Lochem

- 2.

Deze verordening treedt, onder gelijktijdige intrekking van de verordening overleg huisvesting 25 mei 1998 en gewijzigd op 26 april 1999, in werking met ingang van de dag na de bekendmaking.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 28 februari 2005.

De griffier, De voorzitter,

J.P. Stegeman H.J. van der Woude

Toelichting

Algemeen

1.2.1 Goed overleg: belangrijk instrument voor lokaal onderwijsbeleid

Door de decentralisatie van een aantal rijkstaken op onderwijsgebied naar de gemeenten zullen op lokaal niveau gemeenten en schoolbesturen in toenemende mate met elkaar in overleg treden. Ze zijn de centrale partners in het lokaal onderwijsbeleid. Daarnaast zijn andere hierbij betrokken, zoals de schoolbegeleidingsdienst, welzijnsinstellingen en de jeugdhulpverlening. Afhankelijk van de onderwerpen zullen ook zij bij het lokale overleg betrokken worden. Overleg is het belangrijkste instrument van het lokaal onderwijsbeleid. Overleg maakt het mogelijk om van de beleidsontwikkeling een interactief proces te maken. Een proces waarin de concrete vraagstukken die zich in de gemeente voordoen, worden opgepakt. De gezamenlijke analyse en aanpak, dicht bij de onderwijspraktijk, maken maatwerk in de vorm van op de lokale situatie toegesneden oplossingen mogelijk. Uiteraard binnen het kader van de wet- en regelgeving. Daarin zit de meerwaarde van lokaal onderwijs.

Goed en constructief overleg veronderstelt dat de overlegpartners hun uiterste best doen om tot consensus te komen. In de wet- en regelgeving rond het lokaal onderwijsbeleid heeft de wetgever de consensusgedachte tot uiting gebracht door de introductie van de terminologie van 'op overeenstemming gericht overleg'. Zo kan een gemeenteraad een vierjaarlijks plan voor de bestrijding van onderwijsachterstanden pas vaststellen nadat daarover met de schoolbesturen op overeenstemming gericht

overleg is gevoerd. Het belang dat de wetgever hecht aan goed en serieus overleg komt ook tot uiting in de wettelijke verplichting voor gemeenten om voor de diverse domeinen van het lokaal onderwijsbeleid een regeling vast te stellen voor het overleg met de schoolbesturen (zie ook paragraaf 1.2.2). In deze regeling dienen met name procedurele en organisatorische aspecten rond de inrichting van het overleg te worden vastgesteld. De voorliggende VNG-voorbeeldverordening biedt een handreiking voor een dergelijke regeling. Het model is gebaseerd op de VNG-voorbeeldverordening Procedure overleg huisvesting onderwijs (juli 1996), die daartoe is 'omgebouwd' tot een verordening die ziet op het overleg over de volle breedte van het lokale overheidshandelen op onderwijsgebied.

Uitgangspunten bij de opzet van deze voorbeeldverordening zijn:

- -

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

- -

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

- -

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

- -

Raamwerk: De voorbeeldverordening biedt een raamwerk voor het overleg. Alleen datgene wordt geregeld wat noodzakelijk is voor een goede procedurele gang van

zaken van het overleg. Dit is om op lokaal niveau ook ruimte te laten voor de nodige flexibiliteit.

1.2.2 Wettelijk kader en reikwijdte verordening

Evenals bij de decentralisatie van de onderwijshuisvesting het geval was, dienen gemeenten een regeling vast te stellen voor het 'op overeenstemming gericht overleg' met schoolbesturen over het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid en de schoolbegeleiding. Op welke 'producten' van het handelen van de lokale overheid op het terrein van het primair en voortgezet onderwijs is in formele zin de wettelijke formule van het 'op overeenstemming gericht overleg in samenhang met de mogelijkheid om een advies te vragen van de Onderwijsraad' van toepassing?

Dit zijn:

- -

de wijziging van de verordening voor de onderwijshuisvesting [1] ;

- -

het gemeentelijk plan of besluit ter bestrijding van onderwijsachterstanden;

- -

het gemeentelijk besluit om een deel van het budget voor schoolbegeleiding specifiek te bestemmen voor doelstellingen van het lokaal onderwijsbeleid en hiervoor criteria vast te stellen;

In de wetgeving over de onderwijshuisvesting beperkt de wetgever zich tot de opdracht aan de gemeenteraad om een procedure vast te stellen voor het verplichte overleg met de schoolbesturen. De VNG heeft met de voorbeeldverordening Procedure overleg huisvesting onderwijs (juli 1996) hiervoor een handreiking geboden aan gemeenten. In de op 13 mei 1997 door de Eerste Kamer aangenomen wetsvoorstellen gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (EK 24 778) en regeling schoolbegeleiding (EK 24 683) bepaalt de wetgever over de inhoud van overlegprocedure tussen gemeente en schoolbesturen:

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

- a.

vanaf wanneer en tot welk moment het gemeentebestuur de Onderwijsraad kan verzoeken een advies uit te brengen;

- b.

dat de termijn voor het uitbrengen van het advies wordt opgeschort met ingang van de dag waarop de Onderwijsraad het gemeentebestuur uitnodigt het verzoek voor het uitbrengen van het advies aan te vullen met de gegevens die de Onderwijsraad nodig heeft voor een goede vervulling van diens taak, tot de dag waarop het verzoek is aangevuld, en

- c.

dat het gemeentebestuur gedurende de termijn voor het uitbrengen van het advies geen besluit neemt over het onderwerp waarop de adviesaanvraag betrekking heeft.

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

1.2.3 Eén verordening voor het onderwijsoverleg

Een gemeente kan ervoor kiezen om per onderdeel van het lokaal onderwijsbeleid een aparte verordening voor het overleg vast te stellen; een overlegverordening voor de onderwijshuisvesting, het onderwijsachterstandenbeleid, schoolbegeleiding etc. Dit is echter omslachtig en miskent het gegeven dat deze zaken onderling grote samenhang vertonen en tezamen het lokaal onderwijsbeleid vormen. Vandaar dat het voor de hand ligt om te kiezen voor een procedureverordening voor het overleg dat ziet op alle facetten van het lokaal onderwijsbeleid. In de voorbeeldverordening is daarvan uitgegaan. Hierbij is de VNG-modelverordening Procedure overleg huisvesting onderwijs (juli 1996) als vertrekpunt genomen. Deze voorbeeldverordening is door veel gemeenten overgenomen. De hierin neergelegde benadering is nu verbreed naar alle andere onderwerpen van het lokaal onderwijsbeleid. Het betreft hier allereerst de onderwerpen van de gemeentelijke besluitvorming over onderwijs waarvoor de wetgever het verplichte op overeenstemming gericht overleg heeft voorgeschreven (zie ook artikel 2, tweede lid, onder a van de modelverordening). Hierbij is ervoor gekozen om de formulering algemeen te houden en niet te verwijzen naar de specifieke vindplaatsen in de onderwijswetgeving. Dit heeft als voordeel dat de modelverordening niet hoeft te worden aangepast wanneer de wetgever zou besluiten om het op overeenstemming gericht overleg voor te schrijven ten aanzien van nieuwe (te decentraliseren) taken. Tevens kan de modelverordening ook worden toegepast voor die onderwerpen van het lokaal onderwijsbeleid waarop de figuur van het op overeenstemming gericht overleg formeel niet van toepassing is (zie artikel 2, tweede lid, onder b van de modelverordening). Hierbij kan onder meer worden gedacht aan de

vaststelling van een gemeentelijke regeling over de materiële financiële gelijkstelling of aan de uitvoering van de leerplicht en de bestrijding voortijdig schoolverlaten. Het bepaalde in de modelverordening is hierop echter niet ten volle van toepassing. Een aantal bepalingen (zie artikel 9 van de modelverordening) blijft buiten toepassing. Dit houdt verband met het gegeven dat de adviestaak van de Onderwijsraad en de daarbij behorende processuele bepalingen alleen zien op onderwerpen waarop het wettelijk voorgeschreven op overeenstemming gericht overleg van toepassing is.

1.2.4 Vaststelling nieuwe verordening

Ervan uitgaande dat de wetgeving inzake onderwijsachterstandenbeleid en schoolbegeleiding nog voor het zomerreces van het parlement worden geplaatst in het Staatsblad, kan vanaf dat moment worden overgegaan tot vaststelling van een nieuwe overlegverordening. De gemeentelijke besluitvorming over de nieuwe taken (met name GOA) moet uiterlijk per 1 augustus 1998 hebben plaatsgevonden. Voorafgaande aan deze besluitvorming moet het voorgeschreven overleg met alle schoolbesturen zijn afgerond. Terugrekenend vanaf 1 augustus 1998 is het van belang dat de formele basis voor dit overleg (de overlegverordening) in het najaar van 1997 (september/oktober/november) wordt vastgesteld.

De vaststelling kan op twee manieren:

- -

De bestaande verordening Procedure overleg huisvesting onderwijs wordt gewijzigd en daardoor qua reikwijdte verbreed tot de onderwerpen van het lokaal onderwijsbeleid.

- -

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

In het voorliggende model is uitgegaan van de laatste benadering omdat de bestaande modelverordening voor het overleg onderwijshuisvesting wordt verbreed naar andere domeinen van het lokaal onderwijsbeleid en daardoor op een groot aantal plaatsen is gewijzigd (inclusief de toevoeging van enkele nieuwe artikelen).

1.2.5 Delegatie raad aan burgemeester en wethouders

De verordening heeft als uitgangspunt dat burgemeester en wethouders alle uitvoerende aspecten van het overleg over het lokaal onderwijsbeleid voor hun rekening nemen. Zo voeren zij het overleg met de schoolbesturen van alle scholen in de gemeente, voeren het secretariaat en zijn belast met de indiening van het verzoek om advies van de Onderwijsraad. Tevens is er in deze modelverordening voor gekozen de wettelijke bevoegdheid van de raad om uit eigen beweging een advies te vragen van

de Onderwijsraad te delegeren aan burgemeester en wethouders. Dit advies wordt immers volgens de wet tijdens het op overeenstemming gericht overleg gevraagd. Burgemeester en wethouders voeren dit overleg. Met deze vormen van delegatie wordt een betere aansluiting bereikt op de gangbare gemeentelijke bestuurspraktijk. Hiermee wordt ook bereikt dat de in de wettelijke bepalingen over het overleg gekozen term 'gemeentebestuur' een eenduidige invulling krijgt. Impliciet betekent dit dat bij vaststelling van de verordening de raad een aantal zaken delegeert aan burgemeester en wethouders. De basis voor deze delegatie is neergelegd in artikel 156 Gemeentewet. Met de vaststelling van de overlegverordening bepaalt de raad dus wat hij aan bevoegdheden aan zich wil houden en op welke onderdelen de uitoefening van bevoegdheden wordt gedelegeerd aan burgemeester en wethouders.

1.2.6 Geen nadere regeling voor stemverhoudingen

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

1.2.7 Relatie tot mogelijke gemeentelijke Algemene Inspraakverordening

Nagegaan is of niet kan worden voorzien in de wettelijke opdracht tot het vaststellen van een regeling voor het op overeenstemming gericht overleg door de inhoud van de eventueel bestaande gemeentelijke Algemene Inspraakverordening op dit overleg van toepassing te verklaren. Dit is niet gewenst en niet mogelijk. Allereerst komt het nogal eens voor dat een inspraakverordening vormen van inspraak ten aanzien van verordeningen - en dus ook een verordening voor de onderwijshuisvesting - uitsluit. Daarnaast gaat de in de wet opgenomen formulering 'van op overeenstemming gericht overleg' verder dan hetgeen in de regel onder inspraak wordt verstaan. Tot slot is de

kring van belanghebbenden in het kader van een Algemene Inspraakverordening aanmerkelijk groter dan de partners waarmee wordt overlegd over het lokaal onderwijsbeleid.

De inspraak, en dus het overleg, zou moeten worden uitgebreid tot alle belanghebbenden bij de onderwijshuisvesting. Behalve aan schoolbesturen moet dan met name gedacht worden aan de dagelijkse gebruikers van schoolgebouwen: het onderwijspersoneel en de leerlingen. Dit is alleen al uit praktisch oogpunt een ongewenste ontwikkeling.

1.3 Artikelsgewijze toelichting

(In de tekst van de voorbeeldverordening zijn passages cursief aangegeven. Het betreft passages waarin termijnen worden genoemd, alsmede passages die alleen van toepassing zijn voor zover zich binnen de grenzen van de gemeente voorzieningen voor het (voortgezet) speciaal onderwijs en/of voortgezet onderwijs bevinden. Indien de voorbeeldverordening wordt overgenomen, kan de gemeente voor de eerstgenoemde passages andere termijnen hanteren zonder dat dit de structuur van het model aantast. De passages over de onderwijssoorten kunnen worden weggelaten dan wel (gedeeltelijk) overgenomen naargelang het voorzieningenniveau in de betrokken gemeente.)

Aanhef

Hoewel de wet hiertoe niet verplicht, is het vanzelfsprekend dat voorafgaande aan de vaststelling van de verordening overleg over lokaal onderwijsbeleid plaatsvindt met (de vertegenwoordigers van) de schoolbesturen. [2] Dit 'overleg over de overlegprocedure' is uiteraard niet gebonden aan de procedureregels uit de verordening. Centraal hierbij staat echter wel dat de gemeente de betrokken besturen voldoende gelegenheid biedt om hun inhoudelijk oordeel hierover te geven en vervolgens dit oordeel zwaar te laten wegen bij de uiteindelijke vaststelling van de verordening. Dit is vanuit de overweging dat een niet door alle betrokken partijen onderschreven overlegprocedure contraproductief kan werken in het latere inhoudelijke overleg dat op basis van deze procedure wordt gevoerd. De term 'schoolbesturen' omvat ook het bestuur van het openbaar onderwijs. Het is wenselijk om in het bestuurlijk overleg een zo helder mogelijk onderscheid aan te brengen in de verantwoordelijkheden van de gemeente als lokale overheid, respectievelijk bestuur van het openbaar onderwijs. [3] De wijze waarop het bestuur van het openbaar onderwijs vertegenwoordigd wordt in het overleg, is afhankelijk van de bestuursvorm (zie verder de toelichting op artikel 1 en 3).

Artikel 1 Begripsbepalingen

De schoolbesturen die worden uitgenodigd voor het bestuurlijk overleg, zijn de bevoegde gezagsorganen van alle scholen die zijn gesitueerd op het grondgebied van de gemeente, en vallen onder de reikwijdte van een onderwerp van lokaal onderwijsbeleid waarop het overleg van toepassing is. Zo is bijvoorbeeld de bepaling

over de vaststelling van het onderwijsachterstandenplan van toepassing op een op het grondgebied van de gemeente gelegen nevenvestiging van een school (zie artikel 166, vijfde lid, WPO). De verordening gaat uit van de territoriale werking van de regelgeving, dat wil zeggen dat alle rijksbekostigde scholen en nevenvestigingen die gelegen zijn op het grondgebied van de gemeente onder de werking van de verordening vallen. Deze benadering maakt het noodzakelijk dat de gemeente goed nagaat welke schoolbesturen in aanmerking komen voor deelname aan het overleg. Tijdens het op overeenstemming gericht overleg kan de gemeenteraad de Onderwijsraad verzoeken om een advies uit te brengen over een onderwerp waarop het op overeenstemming gericht overleg van toepassing is. De gemeenteraad moet dit verzoek doen indien een schoolbestuur dit wenst (zie verder toelichting op artikel 2 en 9).

Artikel 2 Functie overlegorgaan

In het overlegorgaan lokaal onderwijsbeleid wordt tussen de gemeente en alle schoolbesturen overleg gevoerd over de verschillende facetten van het lokaal onderwijsbeleid. Met de instelling van het overlegorgaan wordt beoogd het wettelijk voorgeschreven overleg te institutionaliseren. Dit is gezien het feit dat dit overleg qua intensiteit en reikwijdte toeneemt door de decentralisatie van bepaalde onderwijstaken naar de gemeente. Er is voor gekozen om de verordening overleg over lokaal onderwijsbeleid niet alleen te richten op de onderwerpen waarvoor wettelijk het op overeenstemming gericht overleg is voorgeschreven, maar te kiezen voor een brede opzet. Gezien de samenhang tussen de verschillende wetten en tevens uit oogpunt van harmonisatie en effectiviteit heeft een brede overlegprocedure de voorkeur.

Zo kan de eventuele vaststelling van een verordening voor de materiële financiële gelijkstelling een onderwerp van overleg zijn, hoewel hierbij het voeren van op overeenstemming gericht overleg niet door de wetgever is voorgeschreven. Daarnaast is ervoor gekozen om het overleg niet op te splitsen naar onderwerp of schoolsoort: zo blijft de integraliteit van het beleid het best gewaarborgd. Dit laat onverlet dat gegeven de lokale behoefte de voorbereiding van het finale overleg plaats kan vinden in werkgroepen dan wel deeloverleggen. Ze kunnen ingericht zijn naar onderwerp (bijvoorbeeld onderwijshuisvesting of achterstandenbeleid) of schoolsoort (bijvoorbeeld basisonderwijs of voortgezet onderwijs). Het voorgeschreven op overeenstemming gericht overleg moet voldoen aan de wettelijke eisen. Ze hebben betrekking op het advies van de Onderwijsraad (artikel 9). Op de onderwerpen waarvoor het op overeenstemming gericht overleg in de wet is voorgeschreven, is dit artikel exclusief van toepassing. De wetgever heeft met het op overeenstemming gericht overleg een 'zwaarder' type van overleg willen creëren om tot consensus te komen. Het gemeentebestuur kan immers door zijn wettelijke competenties dicht raken aan de autonomie van de scholen. Het karakter van het finale brede overleg is te allen tijde bestuurlijk. Dit is ter onderscheiding van het technisch getinte voorbereidend overleg (artikel 7) en het agendaoverleg (artikel 8). Het betreft immers een overleg tussen het gemeentebestuur en de schoolbesturen.

Artikel 3 Samenstelling overlegorgaan

Een schoolbestuur is uiteraard vrij om al of niet deel te nemen in het overlegorgaan. Indien een bestuur daarin plaatsneemt, wijst het hiervoor een of meer vertegenwoordigers aan. Uiteraard dient de mogelijkheid te worden geboden dat de vertegenwoordigers, net zo goed als dat het geval zal zijn bij vertegenwoordigers van het gemeentebestuur, zich laten bijstaan door een of meer adviseurs. Het schoolbestuur bepaalt door wie het zich laat vertegenwoordigen. Dit kan door een of meer leden van het schoolbestuur zijn en/of door een of meer door het schoolbestuur gemandateerde leden van het management. De vertegenwoordiging hoeft overigens niet persoonsgebonden te zijn. Per onderwerp, bijvoorbeeld gelet op de portefeuillevindeling of de affiniteit met het desbetreffende onderwerp, kan iemand anders worden afgevaardigd. Het eerste lid biedt de mogelijkheid om de omvang van vertegenwoordiging van een schoolbestuur - uit oogpunt van een effectief overleg - te binden aan een maximum. Bij het gebruikmaken van deze mogelijkheid zal de lokale situatie (aantal schoolbesturen; schaalomvang van de besturen) een rol spelen. De beruchte 'Poolse landdagen' dienen te worden voorkomen. Wanneer het aantal schoolbesturen in de gemeente bijvoorbeeld zo groot is dat het totaal aantal door al deze schoolbesturen aan te wijzen vertegenwoordigers (ook al is dit maar één vertegenwoordiger per bestuur) een vruchtbaar overleg in de weg staat, dan is het aan te bevelen om gebruik te maken van de optie van een gezamenlijke vertegenwoordiging (zie het tweede lid).

Naast de in het model opgenomen opties zijn er ook nog andere varianten denkbaar zoals:

- -

Een vertegenwoordiging per denominatie, waardoor de situatie kan optreden dat niet ieder schoolbestuur rechtstreeks aan het overleg deelneemt. Ook deze vertegenwoordiging kan worden gebonden aan een bepaald maximumaantal vertegenwoordigers.

- -

Het vooraf in de verordening aangeven van de maximumomvang van het overleg (bijvoorbeeld 10 deelnemers namens de schoolbesturen). Aan de gezamenlijke schoolbesturen wordt overgelaten om deze vertegenwoordiging in te vullen. De representatie wordt daarbij zodanig ingevuld dat alle schoolbesturen van alle op het grondgebied van de gemeente voorkomende denominaties zich vertegenwoordigd weten in het overleg.

Aangezien volgens de wet het schoolbestuur zijn vertegenwoordiger aanwijst, is het wel zaak om, ingeval de verordening uitgaat van een (imperatieve) vorm van gezamenlijke vertegenwoordiging, het daarover met alle schoolbesturen eens te zijn.

Voor een effectief overleg is het eveneens belangrijk dat de besturen hun vertegenwoordigers voldoende mandaat geven voor het voeren van het overleg (innemen standpunten/maken van afspraken). De gekozen formulering dat de

vertegenwoordiger namens zijn bestuur of een aantal besturen deelneemt aan het overleg, is daarvan een uitdrukking. De vertegenwoordigers dienen zich te vergewissen van voldoende mandaat door middel van gestructureerd vooroverleg met de schoolbesturen die zij vertegenwoordigen.

Het mandaat zal inhoudelijk doorgaans betrekking hebben op de standpuntbepaling over voorstellen die langs de reguliere weg zijn ingebracht in het overleg. Wanneer zich tijdens of vlak voor het overleg nieuwe omstandigheden aandienen, dan dient er uiteraard voldoende ruimte te zijn voor de vertegenwoordigers om tussentijds terug te kunnen koppelen naar de respectievelijke schoolbesturen of het college van burgemeester en wethouders.

Positionering openbaar onderwijs

Het verdient nadrukkelijk overweging om de vertegenwoordiging van het door de gemeente bestuurde openbaar onderwijs (zowel bij de integrale bestuursvorm als bij de bestuurscommissie ex artikel 82 van de Gemeentewet) in het overleg zo helder mogelijk te markeren. Dit kan door middel van aanwijzing van een of meer personen die op titel van vertegenwoordiger van het openbaar onderwijs deelnemen aan het overleg. Het openbaar onderwijs dat bestuurd wordt door middel van een gemeenschappelijke regeling is in het overleg vertegenwoordigd door een of meer personen die zijn aangewezen door het openbaar lichaam van de gemeenschappelijke regeling. De vertegenwoordiging van de door de gemeente instandgehouden scholen kan als volgt plaatsvinden:

- -

bij de integrale bestuursvorm: vertegenwoordiger die goed op de hoogte is van de stand van zaken binnen de openbare scholen, schooloverstijgend kan denken en handelen, de belangen van het openbaar onderwijs goed kan behartigen en wiens afvaardiging breed wordt ondersteund binnen het openbaar onderwijs (bijvoorbeeld vanuit een gemeenschappelijk directieoverleg openbaar onderwijs en vanuit de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad).

- -

bij de bestuurscommissie: voorzitter of secretaris van de bestuurscommissie of een andere door de bestuurscommissie aangewezen vertegenwoordiger.

In relatie tot het bepaalde in het derde lid zou de portefeuillehouder onderwijs als vertegenwoordiger van het openbaar onderwijs uitgesloten moeten worden. De voorgestelde wijze van vertegenwoordiging van met name het via de integrale bestuursvorm bestuurde openbaar onderwijs laat onverlet dat de uiteindelijke schoolbestuurlijke verantwoordelijkheid ligt bij het college van burgemeester en wethouders en de raad.

Het duidelijk positioneren van het openbaar onderwijs in het overleg maakt wel voor alle deelnemers in het overleg goed zichtbaar wanneer de lokale overheid iets inbrengt vanuit de invalshoek van het schoolbestuur bij monde van de aangewezen vertegenwoordiger voor het openbaar onderwijs, en wanneer de gemeente in de hoedanigheid van lokale overheid bij monde van de voorzitter van het overleg een standpunt inneemt. Hiermee wordt het bestaan van de dubbelrol niet ontkend, maar wel een alternatief geboden om daarmee op voor alle partijen waarneembare wijze om te gaan. Indien het gemeentebestuur bij een integrale bestuursvorm hecht aan vertegenwoordiging in het overleg van het openbaar onderwijs door de portefeuillehouder onderwijs en tevens hecht aan een duidelijke scheiding in het overleg van de dubbelrol, dan kan worden overwogen om de gemeente in de hoedanigheid van lokale overheid te laten vertegenwoordigen door een of meer raadsleden. Het betrokken raadslid kan ook als voorzitter fungeren van het overleg. Dit is omdat het, gezien het onderwerp van het overleg (uiteindelijk onder verantwoordelijkheid van de lokale overheid vast te stellen regelgeving), voor de hand ligt om de vertegenwoordiger van de lokale overheid de voorzittershamer te laten hanteren. Overigens kunnen partijen ook beslissen dat in de persoon van de voorzitter van het overleg niet de vertegenwoordiger van de lokale overheid is belichaamd. Zo kan gekozen worden voor de formulering dat het overleg uit zijn midden een voorzitter aanwijst of van buiten een onafhankelijke, technisch voorzitter benoemt.

Uit het derde lid vloeit voort dat de raad de wettelijke opdracht tot het voeren van overleg delegeert aan burgemeester en wethouders door middel van afvaardiging van de portefeuillehouders onderwijs naar het overleg. De deelname aan het overleg van burgemeester en wethouders in de persoon van de direct verantwoordelijke portefeuillehouder benadrukt - ook vanuit de invalshoek van de lokale overheid - het bestuurlijk karakter van het overleg. Er is daarom niet gekozen voor een ambtelijk vertegenwoordiger.

Artikel 4 Derden

Afhankelijk van het onderwerp van het overleg kunnen derden, niet te verwarren met de adviseurs van de gemeente of de schoolbesturen (zie de toelichting bij artikel 3), als deelnemer worden toegelaten tot het overleg. Denk bijvoorbeeld aan de schoolbegeleidingsdienst of welzijnsinstellingen. Kenmerkend verschil tussen de positie van de schoolbesturen en deze derden is dat voor de laatste de formule van het op overeenstemming gericht overleg in relatie tot het advies van de Onderwijsraad niet opgaat. Wel dienen de zienswijzen van de derden tot uiting te komen in het verslag van het overleg. Hierdoor kan de raad ook deze zienswijzen betrekken bij zijn definitieve besluitvorming over het betrokken onderwerp.

Artikel 5 Uitnodiging

De strekking van dit artikel is dat in procedurele zin wordt gewaarborgd dat de schoolbesturen tijdig worden ingeschakeld in het traject dat moet leiden tot een besluit over een onderwerp waarop het overleg van toepassing is. Hierbij is gekozen voor een termijn van minimaal twee weken om ook de schoolbesturen voldoende tijd te geven

voor de voorbereiding van het overleg. Overigens mag, ingeval er gewerkt wordt met een voorbereidend overleg, ervan worden uitgegaan dat de besturen of de vertegenwoordigers van de besturen al in een eerder stadium op de hoogte zijn van de inhoud van de voorstellen. Tevens kan in dit voorbereidend overleg worden vastgesteld wat het geschiktste tijdstip (voor schoolbestuurders meestal een tijdstip in de namiddag of avond) voor het bijeenroepen van het overleg is. Bij het ontbreken van vormen van vooroverleg spreekt het voor zich dat de gemeente zich ervan vergewist dat de geplande datum van het overleg een geschikt tijdstip is voor de andere overlegpartners. De schoolbesturen die niet deel kunnen nemen aan het overleg, kunnen voor de datum van het overleg hun zienswijze schriftelijk kenbaar maken aan burgemeester en wethouders.

De gemeente is gehouden om een 'aangekleed' voorstel toe te zenden. In de vorm van een toelichting wordt de overlegpartners inzicht gegeven in de achtergronden van het voorstel. Tevens dient te worden aangegeven of het overleg over het voorstel moet worden aangemerkt als een op overeenstemming gericht overleg.

De vertegenwoordigers van de schoolbesturen hebben uiteraard de mogelijkheid om ook zelf stukken in te brengen voor het overleg. Indien het overleg wordt voorbereid (zie artikel 7), dan verdient het aanbeveling dat het voorstel ook vergezeld gaat van de uitkomst van dit vooroverleg (bijvoorbeeld in de vorm van een inventarisatie van onderwerpen waarover wel of niet overeenstemming bestaat). De formulering dat het overleg op een bepaald tijdstip zal 'aanvangen', impliceert dat het overleg niet in één ronde hoeft te worden afgerond. Vaak zal het zo zijn dat voor het overleg meer dan één bijeenkomst nodig is. Er is in het model voor gekozen om deze optie van vervolgoverleg niet te binden aan nadere formele vereisten (behoudens de beschreven omstandigheden in artikel 9, zesde lid, en artikel 11 van het model) over de uitnodiging en toezending van stukken. De deelnemers kunnen hierover in het eerste overleg concrete afspraken maken die inspelen op de feitelijke situatie die zich op dat moment voordoet.

Artikel 6 Secretariaat

In formele zin zijn burgemeester en wethouders belast met het voeren van het secretariaat van het overlegorgaan. De praktijk is dat het secretariaat - onder verantwoordelijkheid van burgemeester en wethouders - wordt verzorgd door een of meer gemeenteambtenaren. Het zal daarbij in de regel om ambtenaren gaan van de afdeling/dienst Onderwijs, belast met aangelegenheden inzake het lokaal onderwijsbeleid. Het verdient aanbeveling om aan de vertegenwoordigers in het overleg duidelijk aan te geven wie feitelijk met het voeren van het (uitvoerend) secretariaat is belast.

Artikel 7 Voorbereiding

De praktijk laat vaak zien dat een overleg wordt voorafgaan door het nodige (technische) vooroverleg. Dit overleg heeft tot doel om onderwerpen in inhoudelijke en technische zin voor te bereiden voor de bespreking in het overlegorgaan. Er zijn

meerdere tijdstippen mogelijk om het voorbereidend overleg te laten plaatsvinden. Het kan voorafgaan aan het agendaoverleg als bedoeld in artikel 8. Indien een onderwerp is voorbereid, kan het op de agenda geplaatst worden. Men kan er ook voor kiezen om het voorbereidend overleg na het agendaoverleg te houden. Indien een onderwerp op de agenda is geplaatst, kan het worden voorbereid voor het overleg in het overlegorgaan. Daarnaast kan ervoor gekozen worden om het voorbereidend overleg en het agendaoverleg samen te voegen.

De bereikte overeenstemming en overgebleven verschillen van inzicht in het vooroverleg vormen de basis van het overleg in het overlegorgaan. De inventarisatie van de onderwerpen waarover al dan niet overeenstemming is bereikt, vormt een hulpmiddel voor een efficiënt overleg. In het kader van het op overeenstemming gericht overleg richt de aandacht zich meestal op de nog resterende geschilpunten, waarbij in het kader van het op overeenstemming gerichte karakter van het overleg gestreefd moet worden naar een oplossing. Dit neemt niet weg dat in het overleg tevens een inhoudelijke discussie kan plaatsvinden over de onderwerpen waarover, blijkens de inventarisatie, wel overeenstemming bestond in het voorbereidend overleg. Er is van afgezien om het voeren van het voorbereidend overleg te binden aan procedurele voorschriften. Afhankelijk van de omvang van de problematiek dient dit overleg met een grote mate van flexibiliteit te kunnen worden ingericht en gevoerd. Het voorbereidend overleg kan bijvoorbeeld per onderwerp of schoolsoort plaatsvinden. Deze flexibiliteit geldt ook voor de wijze van vertegenwoordiging (ambtelijk dan wel op bestuurlijk niveau). Burgemeester en wethouders kunnen dit voorbereidend overleg instellen. Zij doen dit uiteraard in nauw overleg met de vertegenwoordigers van de schoolbesturen.

Artikel 8 Agendaoverleg

In het agendaoverleg kan onderzocht worden welke onderwerpen op welk tijdstip in het op overeenstemming gericht overleg aan de orde kunnen komen en welke onderwerpen op welk tijdstip in andere vormen van overleg. De ratio is om te komen tot een vroegtijdige afstemming op bestuurlijk niveau van welke zaken er in de tijd bezien aan de orde zullen komen. Alle partners kunnen dan in de planning van hun werkzaamheden hiermee rekening houden. Het bovenstaande gebeurt uit een oogpunt van planmatig werken. Dit laat onverlet dat tijdens het overleg in het overlegorgaan de agenda op verzoek van een of meer vertegenwoordigers kan worden aangepast.

Burgemeester en wethouders stellen dit overleg in. Zij doen dit, evenals bij het voorbereidend overleg, in samenspraak met de vertegenwoordigers van de schoolbesturen. Het aantal vertegenwoordigers van schoolbesturen die deelnemen aan dit agendaoverleg, kan per gemeente variëren.

Artikel 9 Advies Onderwijsraad

Dit artikel betreft de rol van de Onderwijsraad. Daar waar het lokaal onderwijsbeleid inzake huisvesting, schoolbegeleiding, achterstandenbeleid de grondwettelijke vrijheid van richting en vrijheid van inrichting van het onderwijs raakt, kan de Onderwijsraad

in beeld komen. Niet als geschillenbeslechter, maar als adviseur van de lokale overheid. Maar wel, wanneer een schoolbestuur zich beroept op strijdigheid met deze grondwettelijke aspecten van onderwijsvrijheid, in de vorm van een verplichting voor de gemeente om advies te vragen. De wetgever beperkt de formulering doelbewust tot de vrijheid van richting en inrichting. Het aspect van de bekostiging van het openbaar en bijzonder onderwijs naar dezelfde maatstaf (gelijke behandeling) is daarbij niet genoemd. Mocht een gemeente echter een ongerechtvaardigd onderscheid aanbrengen tussen bijzonder en openbaar onderwijs en daardoor scholen voor bijzonder onderwijs vanwege hun bijzonder zijn achterstellen bij openbaar onderwijs, dan handelt deze gemeente in strijd met de vrijheid van richting en inrichting. Er wordt immers een inbreuk gemaakt op de wezenlijke aard van de bijzondere school. Een schoolbestuur kan via deze invalshoek de gemeente verzoeken om advies te vragen van de Onderwijsraad. Artikel 9 geeft in procedurele zin aan op welke wijze een of meer overlegpartners, schoolbesturen en gemeentebestuur, kenbaar moeten maken dat ze de Onderwijsraad willen inschakelen voor een advies over aspecten aangaande een onderwerp waarop het op overeenstemming gericht overleg van toepassing is. Uitgangspunt daarbij is dat de partij die om advies verzoekt, inhoudelijk en gemotiveerd aangeeft wat de relatie is tussen deze aspecten en de vrijheid van richting of vrijheid van inrichting. Dit gebeurt uiterlijk in het overleg dat is bestempeld als het laatste, afrondende overleg over het desbetreffende onderwerp. Het is aan te bevelen om het finale karakter van het overleg te vermelden in de uitnodiging. Zowel de schoolbesturen als burgemeester en wethouders zijn gebonden aan dit uiterste moment (zie artikel 9, eerste lid). Burgemeester en wethouders dienen het verzoek om advies in bij de Onderwijsraad. Zij doen dit uiterlijk twee weken na afloop van het overleg. Deze termijn is opgenomen vanwege het feit dat de wet met het oog op een goede procesgang voorschrijft dat in de gemeentelijke verordening wordt opgenomen vanaf wanneer en tot welk moment het gemeentebestuur de Onderwijsraad kan verzoeken een advies uit te brengen. Tevens is erin voorzien dat in het overleg van gedachten kan worden gewisseld over de inhoud van het verzoek aan de Onderwijsraad. Dit is tegen de achtergrond dat iedereen erbij gebaat is dat er minimaal duidelijkheid bestaat over de beweegredenen van een, meer of alle partijen om zich tot de Onderwijsraad te wenden. Deze gedachtewisseling laat uiteraard het recht van een individueel schoolbestuur of de gemeente onverlet om de Onderwijsraad in te schakelen, ook wanneer de andere overlegpartners daaraan geen behoefte hebben. Daarnaast zal ook de Onderwijsraad in het kader van zijn advisering geïnformeerd willen worden over de (mogelijk afwijkende) zienswijzen van alle partners uit het overleg.

De adviestermijn bedraagt vier weken. De wettelijke bepalingen geven aan dat de termijn van vier weken wordt opgeschort indien de Onderwijsraad op redelijke gronden aanvullende gegevens nodig heeft voor een goede vervulling van zijn taak (zie het vierde lid). Bij de formulering van de opschorting van de termijn is aangesloten bij artikel 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dat artikel bevat een regeling voor opschorting van de termijn bij de aanvraag van een beschikking. De woorden 'nodig voor een goede vervulling van diens taak' maken duidelijk dat de Onderwijsraad gemotiveerd zal moeten aangeven welke gegevens hij nodig heeft. De Onderwijsraad zal alleen aanvullende gegevens kunnen opvragen

voorzover die redelijkerwijs noodzakelijk zijn voor het uitbrengen van het advies. Verder bepaalt de wet dat de gemeenteraad geen besluit neemt over een onderwerp waarop het overleg van toepassing is alvorens de termijn is verstreken waarbinnen de Onderwijsraad advies moet uitbrengen. In het zesde lid wordt bepaald in welke situatie er in ieder geval nader overleg plaatsvindt over het advies van de Onderwijsraad. Dit is aan de orde wanneer de Onderwijsraad adviseert om inhoudelijke wijzigingen aan te brengen in het voorstel over het desbetreffende onderwerp. In alle andere gevallen maken burgemeester en wethouders de afweging of nader overleg noodzakelijk is. In het model is voor deze formule gekozen in plaats van voor de benadering om ongeacht de strekking en inhoud van het advies standaard te bepalen dat nader overleg plaatsvindt over het uitgebrachte advies. Er kunnen zich namelijk situaties voordoen waarin een dergelijk nader overleg geen toegevoegde waarde heeft, bijvoorbeeld wanneer het advies het voorstel van burgemeester en wethouders onderschrijft. Uiteraard is er niets op tegen wanneer op lokaal niveau hierbij een andere benadering wordt gevolgd, zoals het standaard uitgaan van een nader overleg of het bijeenroepen van een overleg indien een of meer overlegpartners naar aanleiding van het toegezonden afschrift van het advies hierom vragen binnen een bepaalde periode. Overigens wordt nog opgemerkt dat de wettelijke bepalingen over de advisering van de Onderwijsraad niets voorschrijven over een overlegmogelijkheid zoals hiervoor is beschreven. Er wordt bepaald dat de Onderwijsraad advies uitbrengt aan de gemeenteraad. Het advies wordt vervolgens bekendgemaakt, tezamen met het besluit over het onderwerp waarop het overleg van toepassing is. Om te voorkomen dat eventueel nader overleg over het uitgebrachte advies tot een te grote vertraging in het besluitvormingsproces leidt, is in het zesde lid uitgegaan van een vrij korte termijn waarbinnen een dergelijk overleg plaats zal dienen te vinden. Om hierbij problemen te voorkomen verdient het aanbeveling om aan de vooravond van de indiening van het verzoek om advies met de daarbij behorende stukken bij de Onderwijsraad alvast in onderling overleg enkele data te reserveren voor een eventueel nader overleg. Op de advisering door de Onderwijsraad is hetgeen in algemene zin over advisering is geregeld in de Awb van toepassing. In dit verband is met name het bepaalde in artikel 3:6, tweede lid, artikel 3:7 en artikel 4:20 van belang. Zo kan op grond van artikel 3:6 de gemeenteraad een besluit nemen over een onderwerp waarop het overleg van toepassing is indien de Onderwijsraad het advies niet binnen vier weken uitbrengt. Op grond van artikel 3:7 is de gemeenteraad gehouden om, al dan niet op verzoek, de gegevens beschikbaar te stellen die de Onderwijsraad nodig heeft voor het uitbrengen van het advies. Wanneer de gemeenteraad afwijkt van het advies van de Onderwijsraad, worden ingevolge artikel 4:20 de redenen daarvan vermeld in de motivering. (In de derde tranche van de Awb worden de bepalingen aangaande motivering verplaatst naar afdeling 3.7.)

Artikel 10 Verslaglegging; informeren raad

De raad zal bij zijn besluitvorming over het onderwerp waarop het overleg van toepassing is de argumenten en zienswijzen moeten wegen die in het overleg naar voren zijn gebracht. Hiertoe is het van belang dat de raad zich een duidelijk beeld kan vormen van de inhoud en strekking van hetgeen tijdens en voor het overleg is

aangevoerd. De raad wordt hierover op de hoogte gebracht via toezending van het verslag van het overleg. In het verslag wordt per onderwerp aangegeven of het op overeenstemming gericht overleg van toepassing is. Daarnaast wordt per onderwerp aangegeven in hoeverre er in het overlegorgaan overeenstemming over het onderwerp is bereikt. Het verslag bevat uiteraard de zienswijzen die door de verschillende deelnemers (vertegenwoordigers van schoolbesturen, derden en de gemeente) zijn ingebracht. Voorzover deze zienswijzen niet of niet geheel zijn overgenomen in het voorstel dat aan de raad is voorgelegd, wordt hiervan in het betrokken raadsvoorstel melding gemaakt door burgemeester en wethouders. Daarbij wordt ook aangegeven op welke gronden burgemeester en wethouders tot het desbetreffende oordeel zijn gekomen.

Artikel 11 Heropening overleg

De uitkomst van het overleg vormt een belangrijk gegeven in de verdere besluitvormingsprocedure (raadscommissie en raad) over een onderwerp waarop het overleg van toepassing is. In het voorstel van burgemeester en wethouders is aangegeven op welke wijze is omgegaan met de gebrachte zienswijzen. Indien er in het verdere besluitvormingsproces signalen komen dat vermoedelijk wordt afgeweken van het voorstel van burgemeester en wethouders en dat daarmee de uitkomst van het overleg in een ander licht komt te staan, komt de vraag aan de orde of de mogelijkheid moet worden geboden om over de gewijzigde situatie het overleg te heropenen. Een eventueel hernieuwd overleg is in dit artikel gekoppeld aan het resultaat van de bespreking van het voorstel van burgemeester en wethouders in de raadscommissie waarin onderwijsaangelegenheden aan de orde komen. Indien de raadscommissie of een deel daarvan dat een meerderheid vertegenwoordigt in de raad aanleiding ziet voor een standpunt om te komen tot inhoudelijke bijstellingen in het voorstel van burgemeester en wethouders, dan kan dit aanleiding zijn om het overleg bijeen te roepen. In één geval moeten burgemeester en wethouders het overleg heropenen, namelijk indien dit oordeel betrekking heeft op inhoudelijke onderdelen van het voorstel waarover in het op overeenstemming gericht overleg overeenstemming was bereikt. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat deze consensus een zwaarder gewicht kan hebben dan een bereikte overeenstemming over een onderwerp waarover de wetgever geen op overeenstemming gericht overleg heeft voorgeschreven. Er kunnen zich in dit laatste geval naar aanleiding van de behandeling in de raadscommissie verschillende situaties voordoen:

- 1.

Over (onderdelen van) het voorstel dat burgemeester en wethouders hebben ingebracht bestond in het overleg volledige overeenstemming. Het afwijkende meerderheidsstandpunt van de raadscommissie daarover betekent dus ook een afwijking van de bereikte consensus in het overleg. In een dergelijk geval heropenen burgemeester en wethouders het overleg. Het spreekt voor zich dat het daarbij dient te gaan om aspecten met een zekere importantie. Vandaar dat gekozen is voor de formulering dat het moet gaan om een 'inhoudelijke' bijstelling. Het zou bijvoorbeeld

overdreven zijn om voor kleine technische bijstellingen een bestuurlijk overleg bijeen te roepen.

- 2.

De afwijkende visie van de raadscommissie strookt met de afwijkende zienswijzen zoals die gezamenlijk door de vertegenwoordigers van de schoolbesturen zijn ingebracht in het overleg. In een dergelijke situatie lijkt het opnieuw bijeenroepen van het overleg niet noodzakelijk, tenzij burgemeester en wethouders dit dienstig vinden voor hun standpuntbepaling over het meerderheidsstandpunt van de raadscommissie.

- 3.

De afwijkende visie van de raadscommissie strookt met de zienswijze zoals die door een deel van de schoolbesturen in het overleg naar voren is gebracht. In deze situatie kan het bijeenroepen van het overleg gewenst zijn in verband met de positie van de schoolbesturen die hun zienswijze niet gehonoreerd zien. Burgemeester en wethouders bezien de noodzaak daartoe.

Het voordeel van de in artikel 11 neergelegde procedure is dat het gemeentelijk besluitvormingsproces voortgang kan vinden zonder het gewicht van het overleg geweld aan te doen. Het voorstel van burgemeester en wethouders, al dan niet bijgesteld naar aanleiding van de behandeling in de raadscommissie, kan namelijk doorgaan naar de raad. Het resultaat van het heropende overleg kan vervolgens ter kennis worden gebracht van de raad. Dit resultaat wordt door de raad betrokken bij de uiteindelijke besluitvorming. Dit positioneert de raad ook als hoogste bestuursorgaan in de gemeente, die alles afwegend een finale beslissing neemt.

Artikel 12 Beslissing burgemeester en wethouders in gevallen waarin de verordening niet voorziet

Wanneer de verordening voor het overleg in bepaalde zaken niet voorziet, dan nemen burgemeester en wethouders een beslissing. Aangezien dergelijke beslissingen (de inrichting van) het overleg raken, is erin voorzien dat B en W hierover de andere partijen uit het overleg horen. Daaruit zou bijvoorbeeld kunnen blijken dat het wenselijk wordt geacht om:

- -

bepaalde zaken nader te regelen (reglement van orde, huishoudelijk reglement of iets dergelijks);

- -

bepaalde zaken via een aan de raad voor te leggen wijziging vast te leggen in de verordening op het overleg.

Artikel 13 Citeertitel; inwerkingtreding

Bij de inwerkingtreding van de verordening overleg over lokaal onderwijsbeleid dient de verordening procedure overleg huisvesting te worden ingetrokken. Zoals bij artikel 2 al is vermeld, is gekozen voor een brede overlegverordening waaronder ook het overleg over de inhoud van de verordening voor de onderwijshuisvesting is begrepen.

[2] Volgens de wetgeving stelt de gemeente het huisvestingsprogramma vast na overleg met de schoolbesturen. De terminologie van 'op overeenstemming gericht overleg' wordt hierbij niet gebruikt (zie bijvoorbeeld artikel 95, eerste lid, Wet op het primair onderwijs). De facto valt dit overleg wel onder deze terminologie omdat tijdens het overleg over het programma de overlegpartners om advies van de Onderwijsraad kunnen vragen (zie bijvoorbeeld het achtste lid van genoemd artikel). Het overleg over het programma is (vooralsnog) echter op praktische gronden buiten de reikwijdte van de VNG-modelverordening Voorzieningen huisvesting onderwijs als specifieke bepalingen kent voor dit overleg (zie artikel 10 van deze laatste).

[3] Volgens de wetgeving stelt de gemeente het huisvestingsprogramma vast na overleg met de schoolbesturen. De terminologie van 'op overeenstemming gericht overleg' wordt hierbij niet gebruikt (zie bijvoorbeeld artikel 95, eerste lid, Wet op het primair onderwijs). De facto valt dit overleg wel onder deze terminologie omdat tijdens het overleg over het programma de overlegpartners om advies van de Onderwijsraad kunnen vragen (zie bijvoorbeeld het achtste lid van genoemd artikel). Het overleg over het programma is (vooralsnog) echter op praktische gronden buiten de reikwijdte van de VNG-modelverordening Voorzieningen huisvesting onderwijs als specifieke bepalingen kent voor dit overleg (zie artikel 10 van deze laatste).