

8 2072



NC
76b
3a
135
2634

Gemeentelijk beleid ten aanzien van muziekscholen

Gevoelscultuur en verstandscultuur dienen op elkaar in te spelen

Drs. C.A. Smal*

Er zijn muziekscholen, welke functioneren op basis van een gemeenschappelijke regeling. Er zijn ook muziekscholen, welke niet op die basis maar op een andere basis (bijv. via een stichtingsvorm) functioneren. In beide gevallen hebben de gemeenten het niet gemakkelijk. De gemeentebestuurder immers moet zowel voor het gemeentelijk beleid opkomen als voor het beleid van de gemeenschappelijke regeling dan wel voor een anderssoortige beleidsregeling en dat in een periode, waarin gemeenten 'op de kleintjes' moeten letten. Kiest een gemeentebestuurder voor het gemeentelijk beleid, dan is wellicht het bestuur van een muziekschool ontevreden; kiest hij voor het beleid van muziekinstellingen, dan zal de gemeenteraad protesteren. En tracht hij een compromis te sluiten, dan zal geen van beider wensenpakketten in voldoende, bevredigende mate gehonoreerd kunnen worden. De kernvraag is: 'Wat mogen muziekonderwijsinstellingen de gemeenten kosten?' Een verre van eenvoudig te beantwoorden vraag. De gemeenten zullen in beginsel zo'n vraag meer algemeen stellen, zoals: 'Wat mogen gemeenschappelijke regelingen, wat mogen sociaal-culturele activiteiten de gemeenten kosten in een periode van bezuiniging?'

In onze verhandeling beperken we ons echter — zoals verzocht² — tot de problematiek rond de muziekscholen en wel de problematiek rond de subsidiëring daarvan. Daarbij zullen ook algemene problemen zoals die rond (het gewijzigd ontwerp van) Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) noodzakelijkerwijze aan de orde komen.

Op basis van een gemeenschappelijke regeling (publiekrechtelijke overeenkomst)

Er zijn — zoals boven vermeld — muziekscholen welke functioneren op basis van

een gemeenschappelijke regeling zoals die in Noord-Overijssel, in Noord-Oost Twente. In het algemeen wordt daarbij geregeld, dat een aantal leden van het bestuur van zo'n muziekschool wordt benoemd door leden-politici (raadsleden). In het algemeen bestuur vindt dan de besluitvorming plaats, waarbij de deelnemende gemeenten hun gevoelens over de ontwerp-begroting vooraf bekend kunnen maken. De aangesloten gemeenten verplichten zich jaarlijks tot bijdragen óf op basis van werkelijk gemaakte kosten óf op basis van een bepaalde formule, waarbij alle kosten evenredig over de deelnemende gemeenten worden verdeeld. Benoeming en ontslag van de directeur geschiedt door het algemeen bestuur en het overig personeel wordt benoemd en ontslagen door het dagelijks bestuur. De regeling is voorts aangegaan voor onbepaalde tijd en wijziging kan alleen plaatsvinden bij besluit genomen door de meerderheid van de raden der deelnemende gemeenten.

Toetreden is mogelijk als het algemeen bestuur geen bezwaar heeft en soms via betaling van een inlegsom als de toetreding later geschiedt. Ten slotte kan uitreding plaatsvinden bijvoorbeeld om de vijf jaar via betaling van een door het algemeen bestuur vast te stellen uittredingsbedrag. Bij de berekening van de hoogte van dat bedrag wordt soms als uitgangspunt genomen de kostenverhoging, welke voor de overige gemeenten optreedt als gevolg van deze uitreding; uiteraard wordt dat bedrag in redelijkheid vastgesteld. Soms is bepaald, dat de uittredingsom op een hoger bedrag kan worden gesteld dan het drievoud van de bijdrage, welke door de betreffende gemeenten in het boekjaar voorafgaande aan dat van de uitreding is betaald.

Dat zijn in grote lijnen enkele belangrijke punten in de vermelde gemeenschappelijke regelingen. In Nederland zullen in de statuten van muziekscholen,

waar sprake is van een gemeenschappelijke regeling, veelal bovenvermelde punten al dan niet genuanceerd, al dan niet aangepast aan de in de regio onderhavige bestuurspraktijk zijn opgenomen. Voor gemeentebesturen zijn in deze weinig beleidsruimten gelaten. Ze hebben het veelal ook zo gewild. De aan te gane regelingen geschieden immers op vrijwillige basis.

Volledigheidshalve zij vermeld, dat de aard van een gemeenschappelijke regeling tenminste tweërlei kan zijn óf de vorm van een afzonderlijke gemeenschappelijke regeling óf ondergebracht in een breder vlak van gemeenschappelijke regeling, bijvoorbeeld via een gemeentekring, waaraan een aantal verzorgende taken (geregelde brandweer en gezondheidszorg, harmonisatie op het terrein van ruimtelijke ordening e.d.) is opgedragen.

Op basis van (quasi) privaatrechtelijke overeenkomst

Ook bij toepassing van de privaatrechtelijke overeenkomst zijn verschillende vormen voorhanden.

Zo is er de mogelijkheid tot een stichtingsvorm, waarbij de gemeente (gemeenteraad respectievelijk gemeentebestuur) alle beslissingsbevoegdheid is toegekend inzake handel en wandel van de muziekschool. Een voorbeeld hiervan is de Stichting Enschedese Muziekschool. Het bestuur stelt de begroting vast, terwijl de gemeenteraad het goedkeuringsrecht heeft. Directie en leden van het personeel worden benoemd door het gemeen-

* Burgemeester van Tubbergen.

1 Vgl. Ph.J.A.M. Hennekens, Wat mag een gemeenschappelijke regeling de gemeente kosten? in 'De Nederlandse Gemeente', jrg. 34, nr. 2 - 11 januari 1980, pg. 13-15.

2 Lezing voor de Kring van directeuren van Overijsselse muziekscholen over het thema 'De muziekschool en de gemeentepolitiek' op 22 januari 1981.

tebestuur en statutenwijziging of ontbinding geschiedt door de gemeenteraad nadat het bestuur van de stichting ter zake is gehoord. Het bestuur bestaat overigens uit door de gemeenteraad te benoemen personen. In zo'n stichtingsvorm is de invloed van de gemeente dus maximaal.

Een andere vorm is de zogenaamde B3-stichting. Dit is een stichting door de Minister van Binnenlandse Zaken aangewezen als een lichaam, waarvan het personeel ambtenaar is in de zin van de Algemene Burgerlijke Pensioenwet. Een voorbeeld hiervan is de Stichting Muziekschool Noord-Twente. Het is een lager publiekrechtelijk lichaam i.c. de gemeente Almelo, die de rechtspositie-regeling van het personeel controleert inclusief het te voeren en gevoerde personeelsbeleid en personeelsbeheer. Op dit punt is er dus sprake van een sterke invloed van een lager publiekrechtelijk lichaam namelijk van de gemeente Almelo. Maar interessanter is de vraag naar de invloed van de bij deze stichtingsvorm betrokken gemeenten in verband met de subsidiëring. In de statuten van deze zogenaamde B3-stichting staat, dat 90% van de uitgaven gefinancierd moet worden door een publiekrechtelijk lichaam. In de bestuurspraktijk komt het percentage 90 neer op een lager percentage vanwege de bijdragen van al degenen, die muzikles van deze muziekschool afnemen. Gemeenten verplichten zich bepaalde pakketten af te nemen; meerjaren afname is mogelijk. Bij stijging in uitgaven vindt er overleg plaats. De afzonderlijke gemeenten dragen hierbij een grote verantwoordelijkheid onder meer bij uitbreiding en inzet van lesuren, inzake huisvesting en dergelijke.

Verlaat men de vorm van een zogenaamde B3-stichting en kiest men voor een particuliere stichting, dan betekent dat een teruggang c.q. achteruitgang van de rechtspositie van het personeel van de betreffende muziekschool.

Spanningsvelden tussen gemeentelijk beleid en beleid van de muziekscholen

In het voorafgaande is een schets gegeven van de vele vormen van samenwerking tussen gemeenten en muziekscholen. Daaruit alleen al kan worden afgeleid, dat de gezamenlijke beleidsinvulling een groot aantal spanningsvelden oproept. Deze spanningsvelden zullen van blijvende aard zijn, alleen al omdat enerzijds het gemeentelijk beleid

op rationele basis stoelt en gerekend moet worden tot de zogenaamde rationele cultuursector en anderzijds het beleid van muziekscholen meer gericht is op gevoelsmatige waarden en gerekend moet worden tot de zogenaamde gevoelscultuur. Het gemeentelijk beleid is deswege meer alert op, gevoelig voor budgettaire, financiële aspecten dan het beleid van muziekscholen.

Er is nog een tweede bron van spanningen. Het gemeentelijk beleid is primair een zaak van gemeenteraden, gekozen leden uit gemeenteraden. Het beleid van muziekscholen is primair een zaak van ouders van leerlingen, van leerlingen zelf, van docenten en directie. Het streven is daarbij het beleid en het beheer van muziekscholen overwegend in handen te geven c.q. in handen te laten van deze groeperingen. Bij gemeenten is er een streven naar politisering, politieke controle op uitgaven en in dat kader zou het bestuur c.q. beleid en beheer van muziekscholen meer verpolitiekt of beter: verpolitiseerd moeten worden.

Het beleid in Nederland van de verhouding tussen gemeentelijk beleid en beleid van de 150 muziekscholen geeft die twee stromingen duidelijk te zien. Ze zijn weergegeven in de uiteenlopende vormen van samenwerking. Die situatie treft men niet alleen aan bij de sector muziekscholen, maar ook bij vele andere welzijnsinstellingen. De Harmonisatieraad Welzijn heeft bij schrijven van 14 mei 1980 aan de Minister-President, aan de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM) en aan de Minister van Binnenlandse Zaken in dit verband een in het oog vallende divergentie geconstateerd. Enerzijds wordt de participatie van ouders/leerlingen en medewer-(st)ers in het bestuur (de zogenaamde democratisering) door CRM bevorderd onder meer via de rijks-bijdragerregelingen, anderzijds wordt die zelfde participatie door Binnenlandse Zaken in het gewijzigd ontwerp van Wet gemeenschappelijke regelingen onmogelijk gemaakt.

Het behoeft geen betoog, dat gemeenten, die zich aan regelingen als die vermeld staan in de Wet gemeenschappelijke regelingen moeten houden, zich voor diezelfde divergentie geplaatst zien. Op die zelf in ontwerp wordt – zo vermeld vernoemd schrijven (p. 13) van de Harmonisatieraad Welzijn – reeds geanticipeerd. 'Dat zal in de praktijk het einde betekenen van een proces, waarbij het meer en meer gebruikelijk is geworden om deel-

nemers en medewerkers bij het bestuursbeleid te betrekken. Het voorontwerp Wet gemeenschappelijke regelingen heeft nauwelijks of geen rekening gehouden met democratiseringsontwikkelingen; slechts bij uitzondering mogen er bestuursleden zijn van buiten de kring der gemeentebestuurders' (p. 13). Daarmee zijn de spanningsvelden – dacht ik – in hun volle omvang getekend. Politisering dreigt het te winnen van democratisering.³

Mogelijke en onmogelijke oplossingen

Als het voorontwerp Wet gemeenschappelijke regelingen zo wordt aangenomen, als dat er nu ligt, dan zullen die muziekscholen, welke functioneren op basis van een gemeenschappelijke regeling, er weinig ruimte aantreffen voor participatie van ouders/leerlingen, medewerkers en directie voor bestuur, beleid en beheer. De praktijk is echter, dat democratisering in overwegende mate bij de 150 bestaande muziekscholen heeft plaatsgevonden. Het democratiseringseffect is, dat in het algemeen van goed functionerende muziekscholen kan en mag worden gesproken. Een oplossing zou kunnen zijn in ruime mate gebruik te maken van de uitzonderingsmogelijkheid om bestuursleden van buiten de kring der gemeentebestuurders te benoemen. Doch dan wordt de uitzondering regel en betekent dit een zekere ontkrachting van de wet. Deze oplossing lijkt ons niet de juiste, noch de verstandigste en druist in ieder geval in tegen de geest van de wet.

Een eveneens nauwelijks te aanvaarden oplossing zou zijn het inbouwen van een soort verplichting van gemeenten om vooroverleg te plegen met de doelgroeperingen, ouders/leerlingen, medewerkers en directie. Men zou nog kunnen denken aan het toekennen van een veto-recht aan de doelgroeperingen. Deze oplossing, hoewel mogelijk, is toch een moeilijk te gane weg, vooral als deze wordt gezien tegen de achtergrond van de ingevoerde praktijk van democratisering van beleid en beheer van de muziekscholen in Nederland. Deze oplossing zou dan ook be-

(vervolg op blz. 289)

3 De nieuwe wet beoogt orde te scheppen in gemeenschappelijk bestuur, zowel horizontaal als verticaal. Vgl. Ned. staatscourant 1981, 12 pg. 3, waar gesproken wordt over 'het strakker aanhalen van de bestuurlijke en financiële banden tussen het samenwerkingsverband en de deelnemers' (c.q. deelnemende gemeenten).

Kroniek AROB-jurisprudentie (50)

De weg naar het eind van een geschil

De Afdeling Rechtspraak heeft een beperkte opdracht en een beperkt instrumentarium om die opdracht uit te voeren. De opdracht luidt: antwoord geven op de vraag of een beschikking conform de regels van het recht is gegeven. De antwoordmogelijkheden zijn in beginsel beperkt tot 'ja', 'nee', of 'in dit geval kan de Afdeling geen antwoord geven'. De Afdeling mag niet een eigen beslissing in de plaats stellen van de vernietigde beschikking, en dient de beschikking te beoordelen naar de feiten en omstandigheden zoals die waren op het moment van beschikken: met latere ontwikkelingen kan in beginsel geen rekening worden gehouden. Een van de telkens weerkerende dilemma's voor de Afdeling Rechtspraak is dan ook de vraag hoe binnen dat formele kader de meest doelmatige en doeltreffende uitspraak kan worden gedaan. Doelmatigheid en doeltreffendheid komen bijv. in het gedrang als geen ander middel dan vernietiging-zonder-meer ter beschikking staat in een geval dat te verwachten is, dat een nieuwe, wél conform de regels getroffen beschikking inhoude-

lijk niet van de bestreden beschikking zal afwijken. Het eindpunt van de procesroute is dan zichtbaar, maar de nog af te leggen weg is een slingerende.

In enkele gevallen geeft de wet aan, hoe die weg mag worden afgesneden. Zo verklaart art 73 jo 58b, derde lid, W RvS, de AR bevoegd om bij vernietiging van een besluit te bepalen dat de gevolgen ervan geheel of gedeeltelijk in stand blijven. In andere gevallen zoekt de Afdeling zelf een kortere weg. Een nieuwe, nu op het eerste lid van art 73 W RvS gebaseerde vondst op dit gebied kan worden aange troffen in de slotoverweging van de volgende uitspraak: de Afdeling merkt al bij voorbaat op dat zij het *niet nodig acht dat verweerder opnieuw in de zaak voorziet*. AR 18.11.1980, nr A-3.2944 (1979). Appellant had, zonder de vereiste bouwvergunning, een schuilhok voor zijn ponies gebouwd. B. & w. van Mariekerke schreven hem enkele malen aan het bouwsel te slopen. De laatste aanschrijving werd gedaan nadat appellant alsnog een verzoek om een bouwvergunning had ingediend. De aanschrijving was een reactie naar aanleiding van een brief van de inspecteur van de Nederlandse vereniging

tot bescherming van dieren, die in het belang van de ponies om instandhouding van het loodsje verzocht. Appellant zag in de aanschrijving echter een afwijzing van zijn bouw aanvraag en vroeg voorziening bij de raad, enige dagen vóórdat b. & w. het besluit tot weigering van de bouwvergunning namen. Het verzoek om voorziening werd desondanks door de raad ontvangen, maar afgewezen, omdat het bestemmingsplan geen enkele ruimte bood de gevraagde vergunning te verlenen. De AR oordeelde als volgt:

'Ingevolge artikel 51, eerste lid, van de Woningwet kan de aanvrager van een bouwvergunning tegen een besluit tot het weigeren van die vergunning binnen één maand na de dag, waarop het afschrift van het besluit verzonden is, bij de gemeenteraad voorziening vragen.

Bij besluit van 31 mei 1979 hebben burgemeester en wethouders van Mariekerke geweigerd de door appellant gevraagde bouwvergunning te verlenen. Een afschrift van dit besluit is op 14 juni 1979 aan appellant verzonden.

Bij schrijven van 28 mei 1979 heeft appellant, die toen kennelijk in de veronderstelling verkeerde dat de bouwvergunning reeds was geweigerd, een beroepschrift bij verweerder ingediend, dat door verweerder is opgevat als mede inhoudende een verzoek om voorziening tegen genoemd besluit van burgemeester en wethouders.

De Woningwet kent, gezien het bepaalde in voornoemd artikel 51, niet de mogelijkheid dat reeds vóór de aanvang van de beroepstermijn een beroep wordt ingesteld.

Appellant kon dientengevolge in het door hem bij schrijven van 28 mei 1979 bij verweerder ingestelde beroep, voor zover dit geacht kan worden betrekking te hebben op de weigering van de bouwvergunning, niet worden ontvangen.

Op grond van het vorenstaande komt de Afdeling tot het oordeel dat verweerder, door appellant in zijn beroep te ontvangen, een besluit heeft genomen, dat zich niet verdraagt met artikel 51, eerste lid, van de Woningwet.

Het bestreden besluit dient derhalve te worden vernietigd op de grond, genoemd

(vervolg van blz. 287)

schouwd moeten worden als een weg terug naar een situatie, waaraan men zich via een bewustwordingsproces juist heeft onttrokken en welke als minder gewenst, als een verslechtering kan worden aangemerkt.

Ten slotte komt het mij voor, dat de meest aanvaarde oplossing zal moeten worden gezocht en gevonden in het sluiten van een compromis. De ontstane praktijk van democratisering dient zijn neerslag te vinden in de wet. De wet dient daartoe mogelijkheden te bieden. De gemeenten zouden meer greep op de financiële lasten moeten hebben via een meerjarenbegroting met bijvoorbeeld een looptijd van vijf jaar, waaraan een investeringsprogramma een prioriteitschema en een beleidsplan ten grondslag ligt. Er zijn voorbeelden daarvan, welke redelijk

blijken te functioneren. Het een en ander kan nader worden uitgewerkt bijvoorbeeld ten aanzien van de leeftijdscategorie kinderen, die wordt toegelaten en ten aanzien van het bedrag, dat de gemeente bereid is bij te dragen.⁴

Komt men er zo niet uit, althans niet tot zekere tevredenheid van beide partijen, dan is er de mogelijkheid via overleg een eigen stichting in het leven te roepen. Die mogelijkheid is er evenwel ook zonder die dwangmatige wet en daarvan zijn voorbeelden – zoals hiervoor vermeld – voorhanden. Het gaat uiteindelijk om een goed samenspel in een lokale, regionale samenleving tussen de rationele cultuur en de gevoelscultuur. Dat te bereiken is het ideaal van beide partijen.

4 Hierbij valt te bedenken dat het totaal aan eigen bijdragen van ouders jaarlijks ongeveer f 70 miljoen oplevert.