

## Rapportage

# Onderzoek naar de verzelfstandiging van het openbaar basisonderwijs

## COLOFON

### Rekenkamercommissie Haren

bestaat uit onafhankelijke leden, die geen binding hebben met de ambtelijke of bestuurlijke organisatie. Zij worden ondersteund door een ambtelijk secretaris. De rekenkamercommissie heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. De rekenkamercommissie wil door middel van haar werkzaamheden bijdragen aan de kwaliteit van het lokale bestuur in de gemeente Haren, aan de transparantie van het gemeentelijk handelen en aan de versterking van de publieke verantwoording daarover. De rekenkamercommissie doet dit door de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het door de gemeente gevoerde beleid en bestuur te onderzoeken en de gemeenteraad hierover te rapporteren en te adviseren. De rekenkamercommissie voert het onderzoek zelf uit, soms ondersteund door externe onderzoekers. In de onderzoeken wordt altijd teruggekeken naar het verleden, met als nadrukkelijke bedoeling te leren voor de toekomst.

### Samenstelling

Leden	H. Kastermans H. van Mossevelde
Voorzitter	B. van Putten
Ambtelijk secretaris	I. Ruijs

### Contact

Post	Postbus 21 9750 AA Haren Gn.
Email	rekenkamercommissie@haren.nl
Website	www.haren.nl

# Inhoudsopgave

COLOFON .....	2
1. Inleiding .....	6
2. Onderzoeksvragen en onderzoeksopzet .....	8
3. Normenkader verzelfstandiging .....	10
4. De context: beweging naar verzelfstandiging van het openbaar basisonderwijs .....	12
5. Advisering over en besluitvorming tot verzelfstandiging .....	14
5.1 Periode 1996 – 2002: de aanloopfase .....	14
5.2 Periode 2002 – 2006: langzame opmaat naar een keuze voor verzelfstandiging .....	15
5.3 Periode 2006 – februari 2008: vertraging, maar uiteindelijk besluiten tot verzelfstandiging .....	18
5.4 2008: op weg naar effectuering van de verzelfstandiging .....	19
6. De overgedragen middelen en bereikte besparingen .....	22
6.1 Overdragen reserves en voorzieningen .....	22
6.2 De 'Bruidsschat' .....	22
6.3 De suppletieregeling .....	24
6.4 Friciekosten en besparingen .....	24
7. Stichting Baasis is actief: begrotingen en jaarrekeningen 2009 – 2013 .....	26
7.1 De eerste twee jaar .....	26
7.2 Baasis in nood .....	27
7.3 Met nieuw management en een wijziging van de bestuursstructuur op weg naar herstel .....	29
8. Reactie en opstelling gemeenteraad .....	32
8.1 Voorbereiding en besluitvorming verzelfstandiging .....	32
8.2 Reacties op begrotingen en jaarrekening .....	32
8.3 Bestuurlijke en financiële problemen bij Baasis en overgang naar ander bestuursmodel .....	34
8.4 Reacties tijdens de ingeslagen weg naar herstel .....	34
9. Wat ons opvalt (inclusief conclusies) .....	38
10. Verantwoordelijkheden en toezicht .....	42
10.1 Grondwettelijke verantwoordelijkheid en wettelijke bevoegdheden .....	42
10.2 Relatie stichting Baasis – gemeente .....	42
10.3 Onduidelijkheden omtrent positie gemeenteraden .....	43
10.4 Wat we zien op het moment van verzelfstandiging en direct daarna .....	43
10.5 Een algemene beschouwing over de relatie na verzelfstandiging .....	44
10.6 Nieuwe situatie: bestuursmodel met een Raad van Toezicht .....	45
10.7 Positie gemeenteraad bij bestuursmodel met een Raad van Toezicht .....	46

11.	Aanbevelingen .....	48
12.	Technisch wederhoor .....	50
13.	Nawoord .....	54
14.	Verantwoording .....	56
Bijlagen .....		57
Bijlage 1: tijdelijk verzelfstandigingsproces .....		58
Bijlage 2: geraadpleegde bronnen .....		59



# 1. Inleiding

De gemeenten Haren en Tynaarlo hebben per 1 januari 2009 het bestuur over de scholen voor openbaar basisonderwijs in beide gemeenten verzelfstandigd en gezamenlijk ondergebracht in de stichting Baasis.

Daarmee hebben beide gemeenteraden de directe verantwoordelijkheid voor het openbaar basisonderwijs op afstand geplaatst, met aanvankelijk een toezichhoudende rol voor de raden. Daarenboven hebben de raden de grondwettelijke plicht om zorg te dragen voor voldoende aanbod van openbaar onderwijs behouden en daarmee ook het recht om te besluiten over het stichten en sluiten van openbare scholen.

Al spoedig na de verzelfstandiging en de start van Baasis werden de gemeenteraden geconfronteerd met berichten over achterblijvende onderwijskwaliteit op een aantal scholen in de gemeente Tynaarlo, aanzienlijke exploitatietekorten en problemen rond bestuur en management van de stichting.

Ofschoon duidelijk was en is waar na de verzelfstandiging de verantwoordelijkheden liggen bleek toch dat binnen de gemeenteraden, vanwege de zorg voor continuïteit van het aanbod aan openbaar onderwijs en de daarvoor aanwezige financiële basis, bijzondere belangstelling bestaat voor het functioneren en de prestaties van de verzelfstandigde organisatie.

Met name de mogelijkheid dat het weerstandsvermogen van Baasis bij zich herhalende exploitatietekorten op termijn uitgeput raakt verontrust de raad. In dat geval zullen de gemeenten geld moeten 'bijleggen' of zullen zij zelf weer het bestuur over het openbaar onderwijs ter hand moeten nemen. Ook dat laatste zal de gemeenten geld gaan kosten.

De door de raden veelal als diffuus ervaren positie ten opzichte van de stichting Baasis levert de nodige vragen op, te meer omdat medio 2012, de bestuurlijke structuur van de stichting Baasis gewijzigd is, waardoor de toezichhoudende rol voor de gemeenteraden is geminimaliseerd.

Net als andere gemeenteraden in vergelijkbare situaties waarbij het openbaar basisonderwijs is verzelfstandigd worstelt ook de gemeenteraad van Haren met de positie en rol ten opzichte van de verzelfstandigde organisatie en zijn er vragen over de wijze waarop de raad, gelet op de zorg voor voldoende aanbod aan openbaar onderwijs, toch invloed kan uitoefenen op (het beleid van) de verzelfstandigde organisatie.

Verder hebben meerdere fracties in de gemeenteraad aangegeven graag te willen weten of de exploitatietekorten van Baasis bij de verzelfstandiging hadden kunnen worden voorzien, dan wel (meer) risico's hadden kunnen worden onderkend.

Omdat vragen rondom de verzelfstandiging en de resultaten van Baasis de raad regelmatig bezig houden en in belangrijke mate voldoen aan de door de rekenkamercommissie gestelde criteria voor onderzoekskeuze heeft de commissie besloten onderzoek te doen naar het verzelfstandigingsproces en de posities en rollen van de gemeenteraad en het college van b&w. Aan de rekenkamercommissie van Tynaarlo is het voorstel gedaan een gezamenlijk onderzoek uit te voeren, maar hier is helaas afwijzend op gereageerd. Desondanks heeft de (Harense) commissie uitgesproken onderzoek vanuit alleen de Harense positie als waardevol te zien. Daarbij is ook overwogen dat het zeer wel mogelijk is aan de hand van dossieronderzoek en te houden interviews de vraagstelling vanuit Harens perspectief te beschouwen.

Bij het besluit dit onderzoek uit te voeren is ook de verwachting betrokken dat uitkomsten van het onderzoek kunnen bijdragen aan afwegingen voor te maken keuzes bij en discussies over de invulling en uitwerking van andere verzelfstandigings -(en uitbestedings)operaties.



## 2. Onderzoeksvragen en onderzoeksopzet

In het onderzoek stond oorspronkelijk de volgende vraagstelling centraal:

*Is bij de verzelfstandiging van het primair openbaar onderwijs voldoende gewaarborgd dat Stichting Baasis op een financieel degelijke wijze de continuïteit en de kwaliteit van het primair openbaar onderwijs kan verwezenlijken en de gemeenteraad daar afdoende toezicht op kan houden?*

Deze vraag is in een groot aantal deelvragen ontleed. Deze zijn onderstaand geformuleerd. Bij aanvang van het onderzoek is aangegeven dat aan de hand van het verloop van het onderzoek en de daarbij vergaarde informatie bepaald zou worden welke deelvragen meer en welke minder aandacht zouden moeten krijgen

### *Besluitvormingsproces*

1. Op wiens initiatief is de verzelfstandiging gestart?
2. Op welk moment is voor het eerst in het college en de raad het onderwerp besproken?
3. Welke informatie is toen aan college en raad voorgelegd?
4. Welke besluiten zijn toen (of op een later moment) genomen en op basis van welke argumenten?
5. Hoe is daar follow-up aan gegeven?
6. Is er een "projectplan en – planning" opgesteld, op welke wijze is het proces uitgevoerd?
7. Op welke wijze zijn personeel/ouders van het openbaar primair onderwijs betrokken in het proces?
8. Zijn de doelen die beoogd werden met de verzelfstandiging expliciet gemaakt en kwantitatief en kwalitatief geduid?
9. Op welke wijze is op financieel gebied de verzelfstandiging verlopen?
10. Is er een bruidsschat meegegeven en hoe is deze vastgesteld?
11. Welke afwegingen en keuzes hebben daarbij gespeeld?
12. Heeft er een risico analyse plaatsgevonden met betrekking tot personeel, gebouwen, lesmateriaal, leerlingaantallen en financiële posities?
13. In hoeverre heeft een dergelijke analyse invloed gehad op het proces en de uiteindelijke afspraken die zijn gemaakt bij de verzelfstandiging?
14. Wat is de rol van college en raad gedurende het proces geweest?
15. Welke afspraken zijn uiteindelijk gemaakt en welke waarborgen en garanties zijn wederzijds verstrekt?
16. Is er in de risico-afdekking of op een andere wijze onderscheid gemaakt in de verantwoordelijkheid van de gemeente Haren respectievelijk de gemeente Tynaarlo?
17. Zijn er aanvullende afspraken gemaakt met de gemeente Tynaarlo ten aanzien van Baasis, bijvoorbeeld over verliesafdekking, vermindering van scholen, e.d?

### *Uitvoeringsproces Baasis in relatie tot de gemeente*

18. Bestond bij Baasis bij de start voldoende vertrouwen in de mogelijkheden tot een goede exploitatievoering?
19. Op welke wijze is de relatie met de gemeente vorm gegeven; welke afspraken zijn er gemaakt over rapportage en verantwoording?
20. Was er een verschil in benadering van de gemeente Tynaarlo en de gemeente Haren?
21. Op welke wijze en op welke momenten heeft de stichting de gemeenten geïnformeerd over mogelijke problemen?



#### *Rol en taak raad*

22. Op welke wijze heeft de raad na de verzelfstandiging uitvoering gegeven aan haar rol m.b.t. het openbaar primair onderwijs (kaderstellend en controlerend)?
23. Welke instrumenten heeft de raad gehanteerd om deze rol adequaat in te vullen?
24. Op welke wijze (proces en inhoud) is de raad in deze periode geïnformeerd en wat is vanuit de raad gedaan om relevante informatie te verkrijgen?
25. Hoe verhoudt dit zich met de afspraken die zijn gemaakt bij de verzelfstandiging?

Werkende weg heeft de commissie zich gericht op vier hoofdthema's, waarmee de oorspronkelijke vraagstelling is verbijzonderd. Daarbij is tevens rekening gehouden met de in 2012 doorgevoerde wijziging van de bestuursvorm van de stichting Baasis. Vanwege de Code 'Goed onderwijs, goed onderwijsbestuur' heeft de stichting het interne toezicht belegd bij een Raad van Toezicht en is de leiding in handen gekomen van een directeur-bestuurder. Daarmee is de gemeenteraad nog verder op afstand komen te staan en is alleen nog sprake van een toezichthoudende rol in relatie tot de verantwoordelijkheid voor voldoende aanbod van openbaar basisonderwijs. Daarbij is ook oog nodig voor de kwaliteit van het onderwijs, maar dat de feitelijke beoordeling door de onderwijsinspectie plaatsvindt.

In het kader van het onderhavig onderzoek is een onderscheid aangebracht tussen de beoordeling van de positie en rol van raad en college in de periode direct na de verzelfstandiging en die in de actuele situatie.

#### **Hoofdthema's/hoofdvragen**

1. Hoe is het verzelfstandigingsproces verlopen?
2. Is bij de verzelfstandiging voldoende aandacht besteed aan de waarborgen voor continuïteit en kwaliteit van het aanbod aan openbaar basisonderwijs en door de raad uit te voeren toezicht daarop?
3. Wat was de rol van college en raad na de verzelfstandiging en hoe hebben college en raad deze rollen ingevuld?
4. Wat is de actuele positie van de raad na de keuze voor een nieuw bestuursmodel met een Raad van Toezicht?

### 3. Normenkader verzelfstandiging

Er is door rekenkamercommissie een normenkader ontwikkeld, aan de hand waarvan het verzelfstandigingsproces en het handelen van de relevante actoren na de verzelfstandiging kunnen worden getoetst.

Het normenkader is - behoudens de specifieke aspecten – in principe toepasbaar voor elke verzelfstandiging en met enkele aanpassingen eveneens te benutten voor uitbesteding van taken.

**Vorbereidingsfase** Er is sprake van een heldere doelstelling, die door het college van b&w (en zo nodig de raad) is bevestigd.

Er wordt gewerkt met een projectplan, met een omschrijving van het te realiseren resultaat (c.q. Voor te leggen beslispunten), een projectorganisatie, duidelijk omschreven verantwoordelijkheden en een planning.

Relevante (interne en externe) actoren worden betrokken bij de plannen; hun posities en rollen zijn duidelijk.

Er is sprake van een rapportage van de project-/stuurgroep, waarin alle relevante aspecten worden benoemd.

Er zijn alternatieven voor de verzelfstandiging in beeld gebracht, het is duidelijk welke argumenten leiden tot de te maken keuze.

**Besluitvorming** De nagestreefde doelen zijn helder en kwalitatief en kwantitatief toetsbaar omschreven.

De beslispunten zijn (waar relevant met alternatieven) in beeld gebracht; de gemaakte keuzes zijn onderbouwd.

De organisatie waar verantwoordelijkheden aan worden overgedragen heeft kunnen beoordelen wat zijn aanvaardt en waar relevant daar invloed op uit kunnen oefenen.

De kosten en (mogelijke) besparingen zijn gekwantificeerd.

De risicofactoren zijn in beeld gebracht en de relevante risico's zijn(zoveel mogelijk) expliciet gemaakt. Duidelijk gemaakt is hoe risico's na verzelfstandiging worden gevolgd.

Kaders voor doelmatige taakuitoefening door de verzelfstandigde organisatie zijn gedefinieerd, dan wel zijn er afspraken gemaakt over hoe en wanneer deze worden vastgelegd.

De rollen en verantwoordelijkheden na verzelfstandiging zijn duidelijk. Er is een omschrijving hoe en met welke informatie raad en college invulling (kunnen) gaan geven aan hun verantwoordelijkheden na verzelfstandiging.

Het toezicht op het financieel beleid en beheer (bij bestuursmodel met bestuur/directie) en op continuïteit, toegankelijkheid en karakter van het openbaar onderwijs is gegarandeerd.

**Na effectuering**

Raad en college zijn zich bewust van ieders positie en rol ten opzichte van de verzelfstandigde organisatie en handelen daar naar.

Raad en college zijn zich bewust van ieders positie en rol ten opzichte van elkaar en handelen daar naar.

Het is duidelijk hoe toezicht gehouden wordt op nakoming van afspraken door de verzelfstandigde organisatie; waar nodig wordt deze aangesproken op naleving van afspraken.

Er wordt door raad/college toezicht gehouden aan de hand van de gestelde kaders, gemaakte afspraken en binnen de overeengekomen (en/of wettelijke) marges.

## **4. De context: beweging naar verzelfstandiging van het openbaar basisonderwijs**

In de loop van de jaren '90 van de vorige eeuw groeit bij gemeentebesturen en onderwijsorganisaties de wens om het mogelijk te maken het bestuur voor het openbaar onderwijs buiten de verantwoordelijkheid van de gemeente te plaatsen.

Van oudsher ligt deze verantwoordelijkheid bij de gemeentebesturen, vanuit de zorg die de overheid heeft voor het aanbod en het openbare karakter van het openbaar onderwijs, naast het aanbod en karakter van scholen voor bijzonder onderwijs. Deze scholen worden bestuurd door organisaties vanuit privaat initiatief, veelal op basis van geloofsovertuiging.

Het college van b&w voert derhalve het bestuur over de in de betreffende gemeente gevestigde openbare basisscholen. In de praktijk zijn veelal diverse uitvoerende bevoegdheden gemandateerd aan de wethouder onderwijs en staan directeurs van scholen, zowel voor beleidsmatige, als meer praktische zaken, in contact met medewerkers van de gemeentelijke organisatie. Beleidsmatige en bijzondere aangelegenheden behoeven een formeel besluit van het college, dat derhalve aangesproken wordt op het gevoerde beleid en beheer. In de praktijk levert dit steeds meer problemen op, gelet op de bureaucratische besluitvormingsprocessen bij gemeenten en het ondersneeuwen van de aandacht voor onderwijs in de veelheid van gemeentelijke beleidsonderwerpen. Bovendien wordt steeds meer gevoeld dat belangen van het onderwijs in het algemeen en scholen in het bijzonder in de knel (kunnen) komen door politieke en/of bestuurlijke verhoudingen en afwegingen. De 'dubbele pet' van het college, c.q. de portefeuillehouder (bestuurlijk verantwoordelijk zijn voor het openbaar onderwijs en tegelijk voor alle onderwijsrichtingen verantwoordelijkheid dragen voor huisvesting en lokaal onderwijsbeleid) gaat ook steeds meer knellen.

De geldstroom naar de openbare scholen loopt van ministerie naar gemeente en vervolgens naar de scholen. Waar de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het openbaar (basis)onderwijs bij de gemeenten ligt maken de gelden voor de openbare basisscholen onderdeel uit van de gemeentebegroting en rekening. Het college is verantwoording schuldig wanneer er sprake is van overschrijdingen (die dienen te worden doorbetaald aan het bijzonder onderwijs). Het personeel van de openbare basisscholen is in dienst van de gemeente, maar neemt ten opzichte van de medewerkers van de gemeentelijke organisatie een afzonderlijke positie in, onder meer door de specifieke taken, de werksituatie en de eigen CAO.

Wel is het voor gemeenten mogelijk een bestuurscommissie in te stellen die de bestuurlijke verantwoordelijkheden voor het openbaar onderwijs van het gemeentebestuur overneemt, maar bij een dergelijke 'interne verzelfstandiging' is er nog altijd een verbondenheid met de gemeente en het gemeentebestuur. Over het algemeen zijn de ervaringen met dergelijke bestuurscommissies niet zodanig, dat deze vorm massaal door gemeenten wordt omarmd. Het buiten de verantwoordelijkheid van de gemeente plaatsen van het bestuur van het openbaar onderwijs betekent verzelfstandiging van de bestuurlijke organisatie, waarmee de verantwoordelijkheid voor het bestuur kan komen te liggen bij personen uit de samenleving, die elk deskundigheid en bestuurlijke competenties zullen meenemen.

Samenvattend is de wens om verzelfstandiging mogelijk te maken gebaseerd op een aantal constatering en overwegingen:

1. het wordt als weinig praktisch en effectief ervaren dat een wethouder onderwijs zich bezig moet houden met en aanspreekbaar is op beheersmatige aangelegenheden met betrekking tot de openbare scholen;
2. de 'dubbele pet', te weten: de verantwoordelijkheid voor het besturen van de openbare scholen voor primair (en soms ook voortgezet) onderwijs en de verantwoordelijkheid voor de huisvesting van alle basisscholen (openbare en bijzondere) en voor het lokale onderwijsbeleid, voelt ongemakkelijk;
3. de gemeente is niet altijd even goed toegerust om beleidsmatig sturing te geven aan (de kwaliteit van) het openbaar onderwijs;
4. er is een groeiend gevoel dat het openbaar onderwijs er bij gebaat is wanneer het bestuurlijk in een vergelijkbare positie wordt gebracht als het bijzonder onderwijs.

De landelijke politiek blijkt gevoelig voor de wens van onderwijsorganisaties, ouderorganisaties en gemeentebesturen om het mogelijk te maken het openbaar onderwijs 'op afstand te plaatsen', te meer omdat die beweging goed past binnen het in de 80-er jaren in gang gezette, en onder het in 1994 aangetreden paarse kabinet geïntensiveerde, beleid om de overheid te verkleinen en overheidstaken te verzelfstandigen of te privatiseren.

Dit leidt in 1996 tot wijziging van de Wet op het Primair Onderwijs, waarmee (o.m.) mogelijk gemaakt werd het bestuur over openbare basisscholen in handen te geven van een verzelfstandigde organisatie.

Tevens is in de loop van de tijd het besef gegroeid dat in met name kleinere en middelgrote gemeenten sprake is van een relatief beperkt aantal openbare basisscholen, wat op een aantal aspecten nadelen met zich meebrengt: de schaal staat efficiënt en effectief werken in de weg, er zijn beperkte mogelijkheden voor personeelsbeleid en interne personele mobiliteit, scholen leren te weinig van elkaar en financiële risico's kunnen niet worden gespreid. Clustering van scholen in meerdere gemeenten ligt derhalve voor de hand.

In veel steden en regio's is medio jaren '90 al sprake van een grotere clustering van het bijzonder onderwijs door bestuurlijke fusies. Hierdoor wordt het mogelijk voor een grotere groep scholen beleid te voeren, personeel uit te wisselen en risico's te spreiden.

Bij voornoemde wetswijziging wordt geregeld dat meerdere gemeenten in gezamenlijkheid de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor openbare basisscholen over kunnen dragen aan een door hen in het leven te roepen organisatie. Vanaf dat moment wordt door veel gemeenten niet alleen naar verzelfstandiging, maar ook naar schaalvergroting gestreefd.

De door de wetgever geboden mogelijkheid wordt direct na de wetswijziging door diverse gemeenten aangegrepen om het bestuur van het openbaar onderwijs, al dan niet samen met een (of meerdere) gemeente(n), onder te brengen in een afzonderlijke (verzelfstandigde) organisatie.

## 5. Advisering over en besluitvorming tot verzelfstandiging

### 5.1 Periode 1996 – 2002: de aanloopfase

Aansluitend bij de mogelijkheden die de wetgever biedt leeft bij de organisatie en het bestuur van Haren al snel de gedachte om het bestuur van het openbaar basisonderwijs 'op afstand' te plaatsen. (NB: Haren kende onder het gezag van de gemeente alleen openbare basisscholen, scholen voor voortgezet onderwijs binnen de gemeentegrens waren en zijn bijzonder van karakter, dan wel stonden als dislocatie van een in de gemeente Groningen gevestigde openbare school onder het gezag van die gemeente).

Verder wordt beseft dat de schaal van Haren te klein is om financiële risico's op te kunnen vangen en integraal personeelsbeleid te kunnen voeren, redenen waarom regionale samenwerking wordt voorgestaan.

Met name de toenmalige onderwijswethouder is een groot voorstander van het 'op afstand plaatsen', omdat hij van mening is dat ouders, leerkrachten en directies beter af zijn onder een ander bestuurlijk gezag en de afhankelijkheid van de gemeente (met zijn bureaucratische procedures) beklemmend werkt. Bovendien is de gemeente op die manier af van de 'dubbele pet' (schoolbestuur voor openbaar onderwijs en tegelijk verantwoordelijk voor huisvesting van alle scholen en voor lokale onderwijsbeleid).

Ter oriëntatie stelt de E&S-groep in opdracht van het college van b&w in 1997 een discussienotitie op onder de titel "Uit het oog, uit het hart". Hierin worden de mogelijkheden voor en voordelen van een nieuwe bestuursvorm voor het openbaar (basis)onderwijs geschetst. Eén van de uitgangspunten bij verzelfstandiging dient, volgens de opstellers van de notitie, te zijn dat een leerlingaantal van 3000 een veilige 'ondergrens' is voor een bestuurlijke organisatie, met een clustering van meerdere scholen.

Omdat beseft wordt dat de schaal van het basisonderwijs in Haren te beperkt is om alleen voor de eigen gemeente te 'verzelfstandigen' wordt al snel gekeken naar de, bij de gemeentelijke herindeling in Drenthe gevormde, buurgemeente Tynaarlo. Er wordt door het college, gevoed door de organisatie, uitgesproken dat Tynaarlo een logische partner is voor een gezamenlijke verzelfstandiging.

De per 1 januari 1998 gerealiseerde gemeentelijke herindeling betekent echter dat Tynaarlo wat betreft het openbaar onderwijs eerst zijn handen vol heeft aan de integratie van de onderwijsclusters van de voormalige gemeenten en het onder het nieuwe bestuur brengen daarvan. De voordelen van verzelfstandigen en schaalvergroting worden wel gezien, maar aan een verzelfstandiging en een samengaan met scholen in de gemeente Haren komt Tynaarlo voorlopig niet toe.

Er is voor het bestuur van en de scholen in de gemeente Haren geen alternatief. Het eventueel onder één organisatie brengen van de scholen met scholen uit de gemeente Groningen wordt niet als een optie gezien, nog afgezien van het gegeven dat de gemeente Groningen op dat moment geen beweging maakt om het openbaar onderwijs te verzelfstandigen.

Er zit derhalve niets anders op dan te wachten op Tynaarlo. Het college van Haren besluit ondertussen de bevoegdheden van het college zoveel als mogelijk en wenselijk geacht wordt te delegeren aan de organisatie, in de persoon van het hoofd van de afdeling Welzijn en Onderwijs. Deze gaat daarmee in de praktijk min of meer fungeren als bovenschools management en wordt daarbij ondersteund door een beleidsmedewerker, die onderwijskundig is onderlegd (en ervaring heeft als directeur van een basisschool binnen de gemeente). Haren wordt hiermee voor een gemeente van haar omvang op onderwijsgebied als vooruitstrevend gezien.

In de tussentijd houden de onderwijsmedewerkers en de onderwijswethouders van beide gemeenten intensief contact met elkaar, ook al omdat er intensief wordt samengewerkt op het onderwijs zorgbeleid.

Op **21 juni 2001** tekenen beide gemeentebesturen een intentieverklaring om te komen tot één bestuur voor de openbare basisscholen teneinde de efficiency te vergroten en de kwaliteit van het onderwijs te versterken. Afgesproken wordt te gaan verzelfstandigen en te gaan werken aan de vorming van één organisatie zodra de gemeente Tynaarlo de effecten van de daar na de gemeentelijke herindeling ingevoerde functie van bovenschools manager in beeld heeft gebracht.

Ter voorbereiding op de te nemen stappen, maar ook om de reeds in gang gezette samenwerking effectief aan te sturen, wordt er een Stuurgroep Samenwerking Openbaar Basisonderwijs Haren–Tynaarlo in het leven geroepen. Hierin hebben beide onderwijswethouders zitting, die zich laten adviseren door de verantwoordelijke leidinggevendenden van beide organisaties.

## **5.2 Periode 2002 – 2006: langzame opmaat naar een keuze voor verzelfstandiging**

In het collegeprogramma 2002 - 2006 wordt opgenomen dat in de nieuwe raadsperiode gestreefd zal worden naar verzelfstandiging van het openbaar basisonderwijs.

Er wordt op **26 augustus 2002** een voorstel aan de gemeenteraad voorgelegd, waarin om instemming wordt gevraagd om verder te werken aan het verzelfstandigen van het openbaar basisonderwijs, op een aanvaardbare schaal, te weten samen met Tynaarlo. Dit voorstel wordt unaniem door de raad omarmd.

Na dit besluit is er langere tijd sprake van ‘radiostilte’ richting gemeenteraad.

In de Stuurgroep, waarin de nieuw aangetreden wethouder de plaats heeft ingenomen van de vertrokken wethouder, wordt in een vergadering op **22 juli 2003** geconstateerd dat wat Haren betreft er druk vanuit het college en de raad gevoeld wordt om met een resultaat, i.c. een concreet voorstel om te verzelfstandigen, te komen. Het uitblijven daarvan is vooral te wijten aan de evaluatie die de gemeente Tynaarlo laat uitvoeren naar het bovenschools management. Medewerkers van Haren hebben het gevoel dat Tynaarlo geen haast maakt omdat er daar minder enthousiasme is over een verzelfstandiging.

In **juli 2004** bericht het college van Haren de raad over de reden van de ‘radiostilte’. Daarbij wordt aangeduid dat zelf overgaan tot verzelfstandiging, zonder te wachten op Tynaarlo niet wenselijk is. Schaalvergroting is nodig om een verzelfstandigde organisatie effectief en efficiënt te kunnen laten opereren, voldoende kracht te hebben om de kwaliteit van het onderwijs te kunnen waarborgen en de financiën te kunnen beheersen.

**Eind 2004, begin 2005** is er dan eindelijk sprake van een versnelling. Tynaarlo geeft aan de evaluatie naar het bovenschools management te hebben afgerond. Op **11 januari 2005** stemt het college van Haren (net als even later het college van Tynaarlo) in met een uit te voeren onderzoek naar het gewenste bestuursmodel en een adequaat organisatiemodel voor het openbaar basisonderwijs in Haren en Tynaarlo.

Als doelstellingen worden geformuleerd:

1. versterken/verbeteren van de kwaliteit van het openbaar basisonderwijs;
2. komen tot een eenduidige aansturing;
3. verbeteren van de financiële beheersing en sturing;
4. bieden van meer transparantie;
5. versterken van de samenwerking tussen Haren en Tynaarlo (als ‘voorloper’ van andere samenwerkingsrelaties);
6. versterken van de focus op het onderwijs en het daarvoor te ontwikkelen beleid;

7. op gelijke voet brengen van het openbaar basisonderwijs met het bijzonder basisonderwijs.

Er wordt op **7 februari 2005** een projectcontract gesloten met beide organisaties. Er zal zowel gekeken worden naar de gewenste bestuursvorm, als naar het te prefereren organisatiemodel.

Er wordt een projectgroep in het leven geroepen, waarin zitting hebben: het hoofd staf onderwijs van Tynaarlo, de beleidsmedewerker onderwijs van Haren en een lid van het bovenschools management (clusterdirecteur) van Tynaarlo.

Een stuurgroep, met daarin beide onderwijswethouders, treedt op als gedelegeerd opdrachtgever van de projectgroep en laat zich adviseren door het sectorhoofd Samenlevingszaken (waar onderwijs onder ressorteert) van Haren, de directeur-gemeentesecretaris van Tynaarlo en het lid van het bovenschoolmanagement van Tynaarlo (namens de Projectgroep).

Het projectcontract is duidelijk voor wat betreft het te verwachten resultaat: een voorstel hoe te komen tot een traject dat leidt tot verzelfstandiging, met een advies voor een bestuurs- en een organisatiemodel).

De projectgroep zet, met instemming van beide colleges, een opdracht uit bij VOS/ABB, de organisatie van schoolbesturen. Deze wordt gevraagd te adviseren over de toekomstige bestuursvorm en de inrichting van de organisatie. Ook zal VOS/ABB een analyse maken van de kosten van een bestuursbureau (de overhead) en de activiteiten benoemen die nodig zijn om te komen tot een gebundelde verzelfstandiging. Bekend is dat VOS/ABB bij meerdere verzelfstandigingoperaties heeft geadviseerd en ondersteund.

Een adviseur van VOS/ABB gaat onderdeel uitmaken van de projectgroep.

De projectgroep levert op **7 juni 2005** een (tussen)rapport op onder de titel 'Verzelfstandiging, doel of middel?' Op **14 juni 2005** neemt het college dit rapport voor kennisgeving aan.

In het rapport worden de redenen om tot verzelfstandiging te komen nog eens belicht:

1. afrekenen met de 'dubbele pet' en zorgen voor een objectieve regisserende rol ten aanzien van het lokaal onderwijsbeleid;
2. er is specifieke aandacht/kennis nodig, die een zelfstandig bestuur beter kan bieden;
3. het onderwijs is er bij gebaat om 'los van de politiek' slagvaardig te kunnen opereren.

Aangegeven wordt dat er meerdere mogelijkheden zijn voor de juridische vormgeving van een verzelfstandiging: een openbare rechtspersoon (via een samenwerkingsverband in het kader van de WGR), een federatie, een coöperatieve vorm of een stichting.

Geconstateerd wordt dat de nieuw te vormen organisatie ruim 3300 leerlingen zal tellen, althans naar de stand van medio 2005 (volgens het rapport). De openbare basisscholen in Haren hebben op dat moment 997 leerlingen, die in Tynaarlo 2243 (totaal derhalve 3240 i.p.v. 3300). Met het aantal van 3300 leerlingen zit een gezamenlijke organisatie boven de door VOS/ABB gehanteerde kritische norm van 3000 leerlingen.

Voorts meldt het rapport dat een risicoverkenning wenselijk is, om daarmee de risico's in beeld te hebben en deze waar nodig te kunnen kwantificeren. Dit om te kunnen zorgen voor een zo goed mogelijke start van een nieuwe organisatie. Een opdracht voor een risicoverkenning wordt uitgezet bij OSG (Onderwijs Service Groep), het administratiekantoor dat voor zowel Tynaarlo als Haren de financiële administratie van en voor het basisonderwijs verzorgt.



In **december 2005** levert VOS/ABB haar rapportage op. In het rapport, onder de titel 'Toekomstige bestuursvorm openbaar basisonderwijs in de gemeenten Tynaarlo en Haren' wordt geadviseerd over:

- de te verkiezen bestuursvorm (stichting, met een stichtingsbestuur);
- de inrichting van de organisatie (met een algemeen directeur en een adjunct-directeur);
- de kosten/dekking van het bestuursbureau;
- de statuten van de stichting (concept bijgeleverd);
- een managementstatuut (concept bijgeleverd).

Daaropvolgend levert OSG in **januari 2006** het rapport 'Risicoanalyse besturenfusie Haren-Tynaarlo' op.

In dit rapport wordt melding gemaakt van de volgende risico's:

- een te verwachten dalend leerlingaantal (in beide gemeenten een daling tot 10% in 6 jaar tijd);
- een hoge gemiddelde leeftijd van het personeel;
- verstrekte salarisgaranties;
- ontbreken van informatie over de materiële vergoedingen, c.q. de overschrijding daarvan;
- de algemene bestuurskosten, waaronder de kosten van een bestuursbureau;
- de staat van de gebouwen (niveau van onderhoud, voor zover dat ten laste van de nieuwe organisatie komt, en de gevolgen van slechte isolatie voor de energielasten);
- wanneer er sprake is van een structureel exploitatietekort (niet uit te sluiten) zal dat de hoogte van het weerstandsvermogen aantasten;
- er is (in Haren) geen balans, zodat er geen beeld is van de liquiditeit en de solvabiliteit.

In het ambtelijk advies bij beide rapporten wordt aangegeven welke middelen door beide gemeenten dienen te worden overgeheveld naar een verzelfstandigde organisatie. Aangezien dit voor het onderwijs geormerkte gelden zijn heeft een verzelfstandiging wat dit betreft geen gevolgen voor de gemeentelijke rekening/begroting. Wel dienen aanvullende middelen beschikbaar te worden gesteld in de vorm van een zgn. 'bruidsschat' en (voor Haren) een compensatie voor de jaarlijkse overschrijding op de materiële kosten (zie hieronder).

Op 31 januari 2006 besluit het college van Tynaarlo dat er een beter beeld van de financiële gevolgen gegeven dient te worden en een scherpere afweging gemaakt moet worden van de voor- en nadelen van een in het leven te roepen stichting, versus de optie van een openbaar rechtspersoon.

In de daarop volgende vergadering (7 februari 2006) vraagt het college van Tynaarlo zich af waarom niet voor een Gemeenschappelijke Regeling is gekozen. Bestuurlijke grip wordt belangrijk geacht en men wil meer inzicht in de risico's. Ook dient onderzocht te worden of er niet meer partners mee kunnen doen.

Het college van Haren gaat (na een eerste behandeling op 31 januari 2006) op **7 februari 2006** akkoord met de verzelfstandiging en de over te hevelen bedragen, inclusief budgetfinanciering vanwege de overschrijding van de materiële exploitatie. Jaarlijks overschrijdt het openbaar basisonderwijs bij de uitgaven de normbedragen voor de materiële exploitatie. Deze overschrijding drukt elk jaar op de gemeenterekening en de meerkosten boven de materiële Rijksvergoedingen worden op basis van de periodieke berekening in het kader van de overschrijdingsregeling doorbetaald aan het bijzonder onderwijs. Bij verzelfstandiging zou het bestuur van de nieuwe organisatie EEN overschrijding voor eigen rekening moeten nemen of in de uitgaven moeten schrappen. Dat acht het college - op aangeven van de organisatie - niet fair en aldus wordt besloten te voorzien in een 'afkoop' van de extra gemeentelijke vergoeding.

Op het rapport van OSG, c.q. de daarin geformuleerde risicofactoren, wordt in het ambtelijk advies niet expliciet ingegaan en ook in de besluitvorming van het college wordt dit rapport niet aangehaald. De uitgevoerde risicoanalyse krijgt derhalve slechts beperkte aandacht.

### **5.3 Periode 2006 – februari 2008: vertraging, maar uiteindelijk besluiten tot verzelfstandiging**

Vervolgens vertraagt de voortgang. In Tynaarlo dienen eerst alle vragen te worden beantwoord en bedenkingen te worden gepareerd en voor beide gemeenten geldt dat er een nieuwe raadsperiode aanbreekt en er een nieuw college dient te worden samengesteld.

In beide gemeenten zijn er vragen over de onderhoudssituatie van de schoolgebouwen en de hoogte van de daarmee verband houdende financiële compensatie. Hiervoor stelt de projectgroep een notitie op, die in april 2007 aan de colleges wordt voorgelegd.

Ondertussen informeert de organisatie van Tynaarlo het college aldaar over de argumenten om voor de stichtingsvorm te kiezen en over de als beperkt aangemerkte risico's. Ook van die kant komt er uiteindelijk instemming met de conclusies en adviezen uit het rapport van VOS/ABB.

Er wordt voor beide gemeenteraden een raadsvoorstel opgesteld, waarin instemming gevraagd wordt met een intentiebesluit om het bestuur over het basisonderwijs te verzelfstandigen. Op 14 augustus 2007 stemt het college van Haren in met het conceptraadsvoorstel.

Beide raden worden bij brief van 28 augustus 2007 geïnformeerd over de voortgang en een te verwachten voorstel voor het nemen van een intentiebesluit, waarbij de kaders waarbinnen de verzelfstandiging vorm gegeven zal worden zullen worden beschreven.

Er is nog slechts sprake van een voorgenomen besluit, omdat er advies gevraagd dient te worden aan de Ondernemingsraden (ambtelijke organisaties) en de gemeenschappelijke medezeggenschapsraden (scholen). Op 28 augustus 2007 wordt bij brief verzocht advies uit te brengen.

Op 26 september 2007 (Tynaarlo) en 10 oktober 2007 (Haren) brengen de GMR's advies uit (c.q. geven zij aan in te stemmen). De OR van Haren heeft een kanttekening met betrekking tot de managementstructuur, maar adviseert op 10 oktober 2007 ook positief. In een overlegvergadering tussen de OR en de bestuurder op 26 november 2007 wordt door de OR aangedrongen op zorgvuldigheid bij het plaatsen van het betrokken personeel.

Beide colleges constateren dat doorgedaan kan worden met de volgende fase. Hierin zal nader gekeken moeten worden naar de over te hevelen middelen en zullen voorbereidingen getroffen dienen te worden voor de vormgeving van de organisatie.

Er wordt offerte gevraagd aan VOS/ABB voor het begeleiden van deze tweede fase.

Een aangepast raadsvoorstel wordt op 30 oktober 2007 door het college geaccordeerd. In dit raadsvoorstel wordt aangegeven dat er overeenstemming is tussen beide colleges en met het betrokken 'onderwijsveld' over het verzelfstandigen van het openbaar basisonderwijs en het samengaan van de openbare scholen in Tynaarlo en Haren per 1 januari 2009 in de vorm van een in het leven te roepen stichting.

Vanwege de mogelijk bij raadsleden levende vragen en om de behandeling in beide raden te vergemakkelijken wordt op 14 november 2007 een informatiebijeenkomst belegd voor de leden van de gemeenteraden. In deze bijeenkomst wordt ingegaan op diverse vragen en met name een toelichting verschaft op de financiële aspecten en de verantwoordelijkheden na de verzelfstandiging.

De raad van Tynaarlo behandelt op 11 december 2007 als eerste het voorstel. Dat leidt tot de nodige discussie: het blijkt dat bij meerdere fracties er zoveel vragen en bedenkingen leven dat

de raad op dat moment geen positieve intentie kan uitspreken om het basisonderwijs te verzelfstandigen. De bedenkingen gaan vooral over het samengaan van de scholen in één organisatie met de scholen in Haren. Men ziet ook mogelijkheden met andere partners. De besluitvorming wordt doorgeschoven naar januari 2008.

In de raadsvergadering van Haren op **17 december 2007** blijkt dat alle fracties nog altijd achter de verzelfstandiging staan: ingestemd wordt met de intentie dit te doen binnen de aangegeven kaders.

VOS/ABB heeft inmiddels (onder de ontbindende voorwaarde dat de raden dienen in te stemmen met de intentie) de opdracht gekregen om te adviseren en ondersteunen bij de verdere uitwerking van de te regelen zaken.

In reactie op de door de organisatie van Tynaarlo voorgenomen beantwoording van de vragen van de raad van Tynaarlo wordt vanuit Haren ambtelijk aangegeven dat het bestuur geen gemeentelijke regierol of gemeentelijke aansturing van een nieuwe organisatie wil en derhalve een andere vorm dan de stichtingsvorm afwijst. De gemeente zal op afstand moeten staan en beleid en financiën moeten beoordelen aan de hand van begroting, jaarrekening en jaarverslag. Het voorstel wordt met de beantwoording van de vragen door het college van Tynaarlo opnieuw aan de raad aldaar voorgelegd. Opnieuw wordt er (5 februari 2008) stevig over gediscussieerd, maar uiteindelijk stemt ook de raad van Tynaarlo, echter niet unaniem, in met de intentie om te verzelfstandigen en het bestuur van de openbare scholen in die gemeente samen met die van Haren onder te brengen in een nieuw te vormen stichting.

#### **5.4 2008: op weg naar effectuering van de verzelfstandiging**

Nu beide raden zich positief hebben uitgesproken wordt er tempo gemaakt. Beseft wordt dat de datum van 1 januari 2009 een harde deadline is vanwege het aflopen van de zgn. 'bruidsschatregeling'. Deze regeling houdt in dat gemeenten bij verzelfstandiging een nieuw te vormen organisatie financieel tegemoet kan komen voor de tijdelijke extra kosten voor administratie, beheer en bestuur die voortvloeien uit de verzelfstandiging, zonder dat er doorbetaling aan het bijzonder onderwijs hoeft plaats te vinden. Bij tijdelijke extra kosten dient gedacht te worden aan kosten voor de integratie van de ondersteunende functies, het inrichten van een geïntegreerde administratie, het formuleren en afstemmen van beleid en het afbouwen van de frictiekosten vanwege eventueel overtalig personeel.

Omdat de verzelfstandiging en het onderbrengen in één organisatie, gelet op de uitspraken van beide raden, nu definitief is wordt er op 21 februari 2008 een Startbijeenkomst georganiseerd voor het personeel.

De directies van de scholen vormen een klankbordgroep. Er is verschil in de managementstructuur op schoolniveau: in Haren heeft elke school een directeur, terwijl Tynaarlo clusterdirecteuren kent. Afgesproken wordt 'werkende weg' keuzes te maken bij de invulling van directieposities.

Op 27 maart 2008 komt de 'Stuurgroep samenwerking en verzelfstandiging onderwijs Haren – Tynaarlo' bijeen en bespreekt:

- een aanpassing van de conceptstatuten van de op te richten stichting;
- instellen (na effectuering van de verzelfstandiging) van een Platform Gemeentelijk Toezicht, waarin beide gemeenten zullen samenwerken en zich laten informeren door de stichting om invulling te geven aan de taak van de raden om de financiën van de stichting te volgen teneinde de begroting en jaarrekening goed te kunnen keuren;
- de vormgeving van het bestuur, waarbij uitgesproken wordt dat het bestuurlijk model zal moeten doorgroeien naar een toezichthoudend bestuur.

Er wordt nu druk op het eindproces gezet. Op 15 april 2008 bespreekt de Stuurgroep het volgende: de visie en missie van de nieuwe organisatie, arbo aangelegenheden, de vorming van een GMR, onderwijskundige zaken, de keuze voor werkgelegenheidsbeleid (in plaats van ontslagbeleid) in relatie tot eventueel boventallig personeel, de managementstructuur, de formatie van het bestuursbureau (4,8 fte en bij aanvang extra ondersteuning uit de 'bruidsschat'), een verordening 'suppletie bovenmatige kosten', de 'bruidsschat', een financiële analyse en de overdracht van personeel door de gemeenten. De Stuurgroep staat voor een dilemma: moeten een aantal beslissingen overgelaten worden aan een nog te vormen stichtingsbestuur of dienen de verantwoordelijke gemeentebesturen om wille van de voortgang besluiten te nemen, waarmee vervolgens de stichtingsbestuurders voor voldongen feiten worden geplaatst. Er wordt voor gekozen het stichtingsbestuur een ingerichte en werkende organisatie mee te geven en de gemeentebesturen derhalve een aantal besluiten te laten nemen.

Ten aanzien van de managementstructuur wordt er voor gekozen de leiding van de organisatie in handen te leggen van twee personen: een algemeen directeur en een plaatsvervangend algemeen directeur. De laatstgenoemde functie wordt geprefereerd boven een beleidsfunctie binnen het bestuursbureau, vanwege het aan de functie te ontnemen gezag en het feit dat op deze wijze adequaat kan worden voorzien in de vervanging van de algemeen directeur.

Op 24 april 2008 stelt de Stuurgroep het concepteindrapport van VOS/ABB ('Op weg naar 1 bestuur') vast, waarin de verschillende relevante aspecten van de verzelfstandiging zijn uitgewerkt of benoemd. Het definitieve rapport is in mei daaropvolgend gereed. Er wordt opnieuw advies gevraagd aan de gemeenschappelijke medezeggenschapsraden en de ondernemingsraden.

Aan de GMR's van Haren en Tynaarlo wordt advies gevraagd omtrent de procedure om te komen tot een algemene directie en instemming over de managementstructuur op schoolniveau. Bij de GMR van Haren bestaat wantrouwen ten aanzien van de te volgen procedure voor de invulling van de directie. Er wordt afgesproken dat er een (her)benoemingsadviescommissie wordt ingesteld, die rekening zal houden met het geldende Sociaal Statuut en kandidaten zal toetsen aan het geformuleerde profiel.

Op 26 juni 2008 besluit de Stuurgroep over de te volgen selectieprocedure voor het bezetten van de functies van algemeen directeur en adjunct-directeur.

De te verstrekken bruidsschat wordt opgehoogd met € 100.000,- om de werktijdfactor voor de algemene directie te kunnen verhogen met 0,4 fte. Na drie jaar moet de organisatie de hogere kosten zelf dragen (of alsnog teruggaan in fte's voor de algemene directie).

Beide colleges stellen op 29 juli 2008 het raadsvoorstel vast waarin de raden gevraagd worden een definitief besluit te nemen. In het voorstel worden de adviezen van de GMR's verwerkt.

Tevens besluiten de colleges een inpassingscommissie samen te stellen die op zorgvuldige wijze moet beoordelen wie van de in aanmerking komende medewerkers van beide gemeenten geplaatst kunnen worden op de directiefuncties en de ondersteunende functies op het bestuursbureau. Hierbij geldt het principe van 'mens volgt functie': wanneer de functie bij de 'nieuwe' organisatie dezelfde werkinhoud heeft dan de vervulde functie bij de 'oude' organisatie volgt de werknemer de functie naar de 'nieuwe' organisatie.

De bruidsschat wordt bepaald op € 646.508,- (totaal voor beide gemeenten inclusief de hiervoor genoemde verhoging), terwijl het college van Haren de raad zal voorstellen € 137.127 beschikbaar te stellen voor een generieke regeling (voor alle scholen) ter compensatie van de (wegvallende) structurele overschrijding van de materiële kosten. In tweede instantie wordt de bruidsschat door een herrekening verhoogd naar in totaal € 710.000,-. Conform afspraken wordt deze vergoeding op basis van de leerlingaantallen in een verhouding 2 : 1 (Tynaarlo : Haren)

verdeeld over beide gemeenten. Dat betekent derhalve voor Haren een te verstrekken vergoeding ter hoogte van € 236.667,-.

Het structureel voordeel dat voor Haren ontstaat wordt berekend op € 273.020 en bestaat voornamelijk uit bespaarde kosten voor personeel (ambtelijke capaciteit).

De colleges dragen de Stuurgroep op de verdere implementatie te verzorgen. In de Stuurgroep wordt het hoofd van de sector Samenlevingszaken van Haren, die vanwege pensionering de organisatie verlaat, vervangen door de gemeentesecretaris.

De raad van Haren besluit op **1 september 2008** het bestuur over de openbare basisscholen over te dragen aan een op te richten stichting, die geheel zelfstandig zal kunnen opereren. De raad stelt de statuten van deze stichting vast. Er is sprake van een unaniem genomen besluit.

Op 9 september 2008 besluit de raad van Tynaarlo ook conform het voorstel, maar hier is sprake van een meerderheidsbesluit.

De na verzelfstandiging resterende verantwoordelijkheden en taken voor de raden betreffen:

- het benoemen, schorsen en ontslaan van bestuursleden;
- goedkeuren van begroting en jaarrekening;
- wijzigen van statuten;
- stichten en opheffen van openbare basisscholen;
- houden van toezicht op het openbare karakter van de openbare basisscholen.

Om invulling te kunnen geven aan de raadsbevoegdheden, en met name geïnformeerd te worden over de beleidsmatige en financiële gang van zaken bij de stichting en daarover met vertegenwoordigers van bestuur en management van de stichting te kunnen communiceren, wordt er een Coördinatieplatform Raadsbevoegdheden in het leven geroepen. Dit Coördinatieplatform wordt in de Statuten van de stichting (art. 21) geformaliseerd. In het platform wordt deelgenomen door de beide wethouders, de beleidsambtenaren van beide gemeenten en namens de stichting door de voorzitter van het bestuur en de algemeen directeur.

De nieuwe stichting, op **28 november 2008** opgericht door beide verantwoordelijke wethouders, krijgt de naam Stichting Baasis. In deze naam wordt de essentie van de activiteiten van de stichting weergegeven (bieden van basisonderwijs), waarbij de dubbele 'aa' verwijst naar de twee gemeenten waarbinnen de organisatie actief is.

Voor de functies van algemeen directeur en adjunct algemeen directeur dienen zich drie (interne) kandidaten aan. De benoemingsadviescommissie (bestaande uit de gemeentesecretarissen van beide gemeenten en twee vakbondsvertegenwoordigers) achten de bovenscholse directeur van het openbaar basisonderwijs in Tynaarlo geschikt om de functie van algemeen directeur te gaan vervullen en geadviseerd wordt de beleidsmedewerker van de gemeente Haren te benoemen als adjunct algemeen directeur. Zij worden in de betreffende functies benoemd door beide colleges.

Voorts worden administratieve medewerkers volgens het principe 'mens volgt functie' geplaatst in de organisatie van de (nog op te richten) stichting.

Via een oproep in een advertentie worden er bestuursleden geworven voor het stichtingsbestuur. Er dienen zich voldoende kandidaten aan, elk met eigen specifieke kennis en ervaring. Er worden door de project- en stuurgroep vijf geïnteresseerden geselecteerd op basis van hun kennis en ervaring en ter benoeming voorgedragen bij de raden.

De raad van Haren besluit op **15 december 2008** de voorgedragen bestuursleden te benoemen.

## 6. De overgedragen middelen en bereikte besparingen

### 6.1 Overdragen reserves en voorzieningen

Met het oog op de per 1 januari 2009 verzelfstandiging wordt door beide gemeenten medio 2009 aan de hand van de jaarstukken 2008 en een eindbalans de hoogte van de reserves en voorzieningen met betrekking tot het basisonderwijs vastgesteld. Deze worden door de gemeenten overgedragen aan de nieuwe stichting. Door Haren worden de volgende bedragen overgedragen aan de stichting Baasis:

Reserve onderwijs algemeen:	€ 395.228,- (excl. later verstrekte aanvulling)
Voorzieningen onderwijs:	€ 272.012,-
Totaal overgedragen middelen	€ 667,240,-

De overgedragen materiële vaste activa bedroegen: € 63.434,-

Het overdragen van de reserves en voorzieningen en de activa heeft enkel een boekhoudkundig effect. Op de begroting van de gemeente heeft dit geen invloed. Wel is sprake van een begrotingseffect door de combinatie van een besparing op de structurele overschrijdingen op de uitgaven voor het openbaar onderwijs, de bij de besluitvorming door de raad nog niet te overziene frictiekosten en de getroffen regeling voor de extra huisvestingsuitgaven in relatie tot de energiekosten. Verderop in dit hoofdstuk wordt daar nader op ingegaan.

In 2010 vindt een aanvullende vermogensoverdracht plaats. Omdat gebleken is dat in de resultatenrekening over 2008 geen gemeentelijke bijdrage in de ABB-kosten was opgenomen, zijn te weinig middelen overgedragen. Er wordt een aanvulling vastgesteld en overgedragen ter hoogte van € 209.000,-. Daarmee kwam het totaal aan overgedragen middelen op € 876.240,-.

### 6.2 De 'Bruidsschat'

Bij het opstarten en inrichten van een nieuwe organisatie na de overdracht van de bestuurlijke taken dient rekening gehouden te worden met extra uitgaven. Om te voorkomen dat deze extra uitgaven een beletsel zouden zijn voor een besluit om te verzelfstandigen en een nieuwe organisatie een goede start te kunnen geven was er door de wetgever een regeling getroffen, op basis waarvan gemeenten een extra bijdrage kunnen verstrekken aan een verzelfstandigde organisatie, zonder dat sprake behoeft te zijn van doorbetaling aan het bijzonder onderwijs.

Van deze zgn. 'Bruidsschatregeling' kan gebruik worden gemaakt bij verzelfstandigingen die aanvankelijk uiterlijk per 1 januari 2009 worden gerealiseerd. Door de overdracht aan de stichting Baasis op 1 januari 2009 te effectueren kan door Haren en Tynaarlo gebruik worden gemaakt van de regeling. Later blijkt de uiterste termijn verschoven te worden naar 1 januari 2011.

De regeling houdt in dat gedurende vier jaar een aflopend bedrag wordt verstrekt voor de extra uitgaven voor administratie, beheer en bestuur. Er van uitgegaan wordt dat de extra kosten jaarlijks lager zijn. Het gaat derhalve om een jaarlijks afnemend bedrag. Bovendien wordt van een nieuwe organisatie verwacht dat de eventuele structurele extra kosten voor administratie, beheer en bestuur worden opgevangen binnen het reguliere budget.

De maximale 'bruidsschat' die door beide gemeenten kan worden verstrekt bedraagt 13 maal de jaarlijkse vergoeding van het Rijk voor administratie, beheer en bestuur (de ABB-vergoeding). Dat betekent voor beide gemeenten op het moment van voorgenomen verzelfstandiging derhalve maximaal een bedrag van 13 x € 202.000,- = € 2.626.000,- .

De door VOS/ABB opnieuw opgestelde berekening van de door de op te richten stichting extra te maken kosten in de eerste vier jaar na verzelfstandiging levert een totaalbedrag op van € 780.961,-. Dit is een hoger bedrag dan bij de berekening in juli 2008.

Door de Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad van Tynaarlo wordt bij de instemmings-/adviesprocedure beargumenteerd dat de werktijdfactor voor het management (dat om budgettaire redenen, in combinatie met de keuze voor een tweehoofdige algemene directie op  $2 \times 0,8$  was bepaald) gedurende de eerste drie jaren verhoogd dient te worden naar 2,0. Dit omdat in de aanvangsfase van de nieuwe organisatie naar verwachting veel op het management af zal komen en voldoende managementcapaciteit als belangrijke factor voor een goede aanvangsfase van de nieuwe organisatie gezien wordt.

Beide colleges geven bij het voorstel dat ter besluitvorming aan de gemeenteraden wordt voorgelegd aan deze argumentatie te onderschrijven, waardoor in het voorstel de te verstrekken bruidsschat wordt verhoogd met een bedrag van € 104.666,- ( $3 \times 2 \times 0,2$  fte). Daarmee komt de totale bruidsschat op € 885.627.

In tegenstelling tot de eerdere verdeling van de kosten voor onderzoek en advies wordt bij de verdeling van dit bedrag, vanwege de gewijzigde verhoudingen in aantallen leerlingen, niet langer de verhouding 1 : 2 (Haren : Tynaarlo) gehanteerd, maar wordt de kostenverdeling gebaseerd op de werkelijke aantallen leerlingen in beide gemeenten. Voor rekening van de gemeente Haren komt een bedrag van € 239.119,-, terwijl de bijdrage van Tynaarlo € 646.508 bedraagt.

Het door Haren aan de 'bruidsschat' bij te dragen bedrag wordt als volgt over de betalingsperiode verdeeld:

2009	€ 110.349,-
2010	€ 72.448,-
2011	€ 43.332,-
2012	€ 12.990,-
Totaal:	€ 239.119,-

De 'bruidsschat' wordt ruim beneden het binnen de door de wetgever toegestane maximum (€ 2.626.000,- zie hiervoor) vastgesteld. Bij het bepalen van de te verwachten extra kosten wordt uitgegaan van een raming per kostensoort. Doordat op dat moment nog een stichting(sbestuur) ontbreekt wordt de totale raming eenzijdig bepaald.

Uit een vergelijk van de bij verschillende verzelfstandigingen verstrekte 'Bruidsschat' ( tabel 1) blijkt dat de aan Baasis verstrekte bruidsschat in absolute zin lager is uitgevallen dan het bedrag dat aan vrijwel alle andere verzelfstandigde organisaties is toegekend. Omgerekend per leerling is het verstrekte bedrag zelfs in alle gevallen aanzienlijk lager.

**Tabel 1: vergelijk omvang 'Bruidsschat' bij selectie van verzelfstandigingen**

Gemeente(n)	Jaar van verzelfstandiging	Aantal leerlingen (afgerond)	Omvang 'bruidsschat'	'Bruidsschat' per leerling
Westerveld	2009	1500	€ 1.114.000,--	742
Midden Drenthe	2009	2050	€ 990.000,--	483
Aa en Hunze	2010	2000	€ 1.540.000,--	770
Groetegast, Leek, Marum	2009	2100	€ 1.314.208,--	626
Skarsterlân	2008	1250	€ 1.155.000,--	924
Lochem	2011	2075	€ 885.740,--	427
Haren, Tynaarlo	2009	2900	€ 885.627,--	305

NB: bij het te maken vergelijk tekenen wij aan dat de extra kosten slechts in beperkte mate afhankelijk zijn van het totaal aantal leerlingen binnen een organisatie, maar ook dat verwacht mag worden dat de extra kosten in de aanloopfase bij een met de verzelfstandiging gecombineerde opschaling (d.w.z. het bijeenbrengen van meerdere organisaties) groter zijn dan bij een verzelfstandiging binnen één gemeente. In principe dient het in alle gevallen te gaan om compensatie van meerkosten na verzelfstandiging, op basis van dezelfde kostensoorten.

### 6.3 De suppletierегeling

Er is in beide gemeenten jaarlijks sprake van een overschrijding op de materiële kosten voor het openbaar basisonderwijs, ten gevolge van hogere onderhouds- en energielasten voor de schoolgebouwen dan door het Rijk wordt vergoed.

Teneinde de nieuwe stichting niet in een achterstandspositie te brengen (doordat de jaarlijkse extra bijdrage van de gemeente vervalt) wordt door de raad een suppletierегeling vastgesteld in de vorm van een verordening. De raad van Tynaarlo stelt eveneens een dergelijke verordening vast.

Er van uitgegaan wordt dat met een beroep op deze regeling (de "Verordening inzake de vergoeding gebouwgerelateerde kosten van het basisonderwijs 2009/2016") investeringen kunnen worden gerealiseerd in energiebesparende voorzieningen, die leiden tot verlaging van de energielasten. Van deze regeling kunnen ook scholen voor bijzonder onderwijs gebruik maken, waar tegenover staat dat de overschrijding op de materiële kosten niet meer behoeft te worden doorbetaald aan het bijzonder onderwijs.

Tevens wordt verwacht dat ook door successievelijk geplande nieuwbouw van scholen de energielasten omlaag kunnen worden gebracht.

Voor de uitvoering van de verordening wordt door de raad een jaarlijks bedrag van € 63.734,- beschikbaar gesteld. Van dit bedrag kan € 45.000,- worden gedekt uit de reguliere begroting. (geraamde overschrijding) Het resterende deel wordt gedekt uit de door de verzelfstandiging bewerkstelligde besparing (zie paragraaf 6.4)

### 6.4 Friciekosten en besparingen

Naast de kosten voor de gedurende een periode van vier jaar te verstrekken bruidsschat dienen de gemeenten rekening te houden met frictiekosten, ten gevolge van wegvallende werkzaamheden voor achterblijvende ambtelijke capaciteit. De omvang van deze frictiekosten is op het moment waarop het voorstel aan de raad ter besluitvorming wordt voorgelegd niet bekend, omdat:

- 1) nog niet bekend is of medewerkers met onderwijstaken al dan niet geplaatst zullen worden bij de nieuwe stichting;



2) niet duidelijk is in welke mate frictiekosten kunnen worden opgevangen door natuurlijk verloop of herverdeling van werkzaamheden.

Voor wat betreft de onderhoudswerkzaamheden aan de schoolgebouwen is in Haren in de loop der jaren er al rekening mee gehouden dat dit zal leiden tot het wegvallen van door de afdeling Beheer Openbare Ruimte en Gebouwen verrichte werkzaamheden. Doordat daarop al geanticipeerd is, zal voor deze werkzaamheden geen (of slechts zeer beperkt) sprake zijn van frictiekosten.

In het raadsvoorstel ten behoeve van de besluitvorming wordt voor de gemeente Haren uitgegaan van maximaal € 167.980,- aan frictiekosten, met name personele lasten voor 'achterblijvende' medewerkers beleid, beheer en administratie openbaar onderwijs.

Voor Haren wordt over een periode van vier jaar een effect verwacht dat ligt tussen een totaal aan extra kosten ter hoogte van € 220.634,- en een totale besparing van € 337.155,-. Deze bandbreedte valt geheel toe te schrijven aan de frictiekosten als onzekere factor.

Met de verzelfstandiging wordt tevens een besparing bewerkstelligd, vanwege het wegvallen van de overschrijding op de uitgaven voor administratie, beheer en bestuur. Jaarlijks wordt er door de gemeenten meer uitgegeven (vnl. aan ambtelijke ondersteuning) dan de ontvangen normvergoeding van het Rijk. Voor Haren gaat het daarbij om een in de begroting opgenomen structureel bedrag van € 171.677,-. Met het wegvallen van deze begrotingspost kan het voornoemde aandeel in de 'bruidsschat' (totaal € 239.119,-, in vier jaar aflopend van € 110.000 naar € 13.000,-) ruimschoots worden gedekt.

In het voorstel waarin de raad gevraagd wordt definitief tot verzelfstandiging te besluiten wordt er van uitgegaan dat de maximaal mogelijke frictiekosten kunnen worden verminderd met 66% (€ 110.867,-) door gemeentelijke medewerkers bij de stichting te plaatsen en/of achterblijvende ambtelijke capaciteit anders in te zetten. Dit zal leiden tot een resterend bedrag van € 57.113,- aan frictiekosten. Het betreft hier een fictief percentage met geraamde bedragen.

Doordat de medewerkers die voor de gemeente Haren (vrijwel) geheel voor het basisonderwijs werkzaam zijn via de inpassingscommissie bij de stichting worden geplaatst resteert er uiteindelijk geen (of in elk geval nauwelijks) ambtelijke capaciteit bij de gemeente.

Er is mede daardoor uiteindelijk sprake van een door de verzelfstandiging bewerkstelligd voordeel voor de gemeente van € 43.000,- in het eerste jaar tot (structureel) € 140.000,- na het vierde jaar. Dit voordeel wordt bereikt door de besparingen op de jaarlijkse overschrijdingen (€ 171.000,- en € 45.000,-) te verminderen met de kosten voor de 'bruidsschat' (een jaarlijks afnemend bedrag) en de suppletieverordening.

Voor de nieuwe stichting is er echter door het schrappen van de overschrijding (en de daaraan gelieerde capaciteit) een nadeel bij het inrichten van de organisatie en het bekostigen van de ondersteunende formatie. Bij de verzelfstandiging worden de werkzaamheden die gekoppeld zijn aan de jaarlijkse overschrijding op de ABB-kosten overgeheveld naar Baasis, zonder dat daar de bijbehorende middelen tegenover staan. In feite worden deze werkzaamheden opgenomen in de geplande formatie, waarvan de kosten dienen te worden gedekt uit de reguliere Rijksvergoeding voor administratie, beheer en bestuur en in te zetten 'eigen middelen' uit de schoolbudgetten (in de eerste jaren aangevuld met de 'bruidsschat').

Ook de ontwikkelingen met betrekking tot de ABB-kosten dragen bij aan een positief effect van de verzelfstandiging op de gemeentebegroting. Niet exact is vast te stellen wat de overschrijding op deze kosten na vier jaar zouden zijn geweest wanneer er niet verzelfstandigd zou zijn en het bestuur over het openbaar basisonderwijs nog altijd bij de gemeente zou berusten. Wel kan, gelet op het structurele karakter van de overschrijding voor 2009 en de in 2010 door het Rijk doorgevoerde korting op de normvergoeding, met zekerheid worden gesteld dat hiervoor zonder verzelfstandiging na 2009 door beide gemeenten structureel meer zou zijn uitgegeven dan de normvergoeding.

## 7. Stichting Baasis is actief: begrotingen en jaarrekeningen 2009 – 2013

### 7.1 De eerste twee jaar

Per **1 januari 2009** gaat de verantwoordelijkheid voor het bestuur over de openbare basisscholen in Tynaarlo en Haren over naar de stichting Baasis.

Aan een lange voorbereidings- en besluitvormingsfase is een eind gekomen. De leden van de algemene directie richten zich op datgene wat nodig is om de integratie verder vorm te geven, het primaire proces te stroomlijnen en beleid voor de organisatie te ontwikkelen.

Op het moment waarop definitief tot verzelfstandiging werd besloten (aanvang september 2008) lag er nog geen begroting voor het jaar 2009 voor. Ook bij de start van de stichting op 1 januari 2009 is er nog geen begroting voor het startjaar. Een beleidsplan ontbreekt ook.

Eerst op **14 maart 2009** wordt de eerste begroting (Begroting 2009) van de stichting aan de raden aangeboden. Deze sluit met een verwacht positief resultaat van € 55.375,-. Er wordt geconstateerd dat het moeilijk te beoordelen is of er risico's zijn en welke dat dan betreft.

De raad besluit op **29 juni 2009** deze begroting goed te keuren.

Er zijn geen bijzondere geluiden vanuit de stichting, de gemeenten (ambtelijk en bestuurlijk) zien derhalve geen reden om zich actief te buigen over de ontwikkeling van en toekomstverwachtingen voor Baasis. Het ontbreken van een Beleidsplan en een Meerjarenbegroting (er wordt evenmin aangekondigd wanneer deze te verwachten zijn) leidt niet tot aansporing om spoedig inzicht te geven in het beleid en de toekomst-verwachtingen voor de stichting.

In de op **30 november 2009** aan de gemeenten aangeboden **ontwerpbegroting voor 2010** wordt een tekort voor dat jaar voorzien van € 64.000,-. Dit verwacht tekort wordt voornamelijk veroorzaakt door een drastische korting van het Rijk op de kosten voor administratie, bestuur en beheer. Voor Baasis betekent dit een korting van € 81.282,-.

De concept-begroting wordt besproken in het Coördinatieplatform van 14 januari 2010, op 28 januari 2010 levert het bestuur van de stichting een brief met een aanvullende toelichting.

Beide wethouders geven aan dat er behoefte is aan een Strategisch Beleidsplan en een Meerjarenbegroting.

Het begrotingstekort wordt als zorgelijk beoordeeld. Over 2009 zijn er nog geen voorlopige cijfers, zodat niet kan worden beoordeeld hoe de realisatie over 2009 zich verhoudt tot de begroting.

De raad bespreekt op 16 maart 2010 in de raadscommissie de begroting, waarbij diverse fracties hun zorgen uitspreken over het begrote tekort en de mogelijkheid dat dit tekort een structureel karakter krijgt. Er klinkt in de bijdragen onduidelijkheid en onzekerheid door over de toezichthoudende rol van de gemeenten.

Op 29 maart 2010 besluit de raad zijn goedkeuring te hechten aan de begroting 2010.

Vanwege het niet tot goedkeuring van de begroting kunnen komen door de raad van Tynaarlo wordt op **20 april 2010** een **aangepaste begroting 2010** aangeboden, vergezeld van een Meerjarenperspectief. Het bestuur geeft daar in aan door besparingen alsnog tot een sluitende begroting te zijn gekomen. Deze gewijzigde begroting wordt niet besproken of vastgesteld door de raad (wel door die van Tynaarlo), zodat er voor 2010 in feite twee verschillende begrotingen zijn vastgesteld door beide gemeenten. Het college heeft de aangepaste begroting niet ter vaststelling aangeboden aan de raad van Haren, omdat het een minimale wijziging betrof.

Op **28 juni 2010** wordt de **rekening over 2009** ontvangen. Deze sluit met een overschot van

€ 111.560,-. De stijging van dit overschot ten opzichte van de begroting wordt vooral verklaard door hogere vergoedingen van het Rijk. De raad besluit op **29 november 2010** de **jaarrekening 2009** goed te keuren.

## 7.2 Baasis in nood

De begroting 2011, ontvangen in januari 2011, wordt eerst op 30 mei 2011 aan de raad voorgelegd en, gelet op de voorgenomen onttrekkingen uit de reserves en voorzieningen met de nodige bemerkingen, goedgekeurd. Het is de raad duidelijk dat er bezuinigd dient te worden en daarom wordt unaniem de wens geuit spoedig een Strategisch Beleidsplan met een bijbehorende Meerjarenbegroting te ontvangen, waaruit blijkt hoe Baasis zijn zaken op orde brengt.

Op 11 juli 2011 voert wethouder Pek met collega Kosmeijer van Tynaarlo overleg met een delegatie van het bestuur van Baasis. Beide wethouders vernemen dat de inspectie drie scholen van de stichting (allen gelegen in de gemeente Tynaarlo) als zeer zwak heeft beoordeeld, op basis waarvan een onderzoek is uitgevoerd naar de organisatie van Baasis en de zorg voor kwaliteit.

Het onderzoek heeft zich gericht op o.a.:

- de ontwikkeling van de stichting sinds de oprichting in 2009 in vergelijking met andere organisaties;
- de uitgangspositie van de stichting ten aanzien van onderwijskundig leiderschap, beleidsvoerend vermogen, managementkwaliteiten van zowel schooldirecties als algemene directie en de kwaliteit van de ondersteunende staf;
- de kwaliteit van de communicatie tussen de verschillende geledingen van de organisatie.

De resultaten van het onderzoek hebben geleid tot de notitie 'De Baasis voor verbetering'. Hierin wordt een aantal actiepunten geformuleerd, mede met het oog op veranderende wetgeving en de Code 'Goed Onderwijs, Goed Bestuur'. Deze actiepunten zijn gericht op verbetering van de doelmatigheid van de bovenschoolse organisatie, versterking van de onderwijskwaliteit, opstellen van een strategisch beleid met meerjarenraming en het invoeren van een besturingsmodel met een directeur-bestuurder en een Raad van Toezicht.

Als gevolg van de constatering en conclusies heeft het bestuur de algemeen directeur op non-actief geplaatst, is de adjunct-directeur op een andere functie binnen de organisatie geplaatst en is er een interim-directeur aangesteld, afkomstig van het bureau BMC.

De raad wordt hieromtrent bij raadsbericht van 19 juli 2011 geïnformeerd.

In **augustus 2011** presenteert het bestuur van Baasis een Meerjarenbegroting voor de periode 2011-2015.

Het is inmiddels duidelijk dat Baasis een aantal grote problemen heeft:

- er is sprake van een drastische daling van het leerlingaantal;
- het personeelsbestand is, niet alleen door de daling van het aantal leerlingen, te ruim;
- de aansturing van de organisatie vraagt andere competenties dan die van de oorspronkelijke algemene directie; na een periode van interim-management zal er een nieuwe algemeen directeur moeten worden geworven;
- de onderwijskwaliteit op meerdere scholen laat te wensen over, waardoor meerdere scholen van de inspectie het predicaat 'zwak' of 'zeer zwak' heeft gekregen of dreigen te krijgen.

Er dient een impuls te worden gegeven aan de kwaliteit, voor de organisatie als geheel en specifiek op meerdere scholen. Hiervoor wordt in de MJB een bedrag van € 702.000,- voorzien. Het teruglopend leerlingaantal leidt tot een noodzakelijke reductie van het personeelsbestand met 11 fte en een reductie in de kosten voor directie en staf.

De **jaarrekening over 2010** is inmiddels op **19 juli 2011** door beide gemeenten ontvangen. De rekening laat een negatief resultaat ter hoogte van € 255.449 zien. Hier is o.a. de gewijzigde systematiek rond de BAPO (arbeidstijdverkortung oudere leerkrachten) debet aan.

Op **22 september 2011** vindt er overleg plaats in het Coördinatieplatform, waarover op **27 september 2011** wordt teruggekoppeld in het college van b&w.

Om de raad te informeren over de stand van zaken bij Baasis wordt op 21 november 2011 een presentatie gehouden door de interim-directeur.

De raad bespreekt op **28 november 2011** de **jaarrekening 2010**. Bij de behandeling daarvan spreken alle fracties hun ongenoegen uit over de presentatie een week eerder. Geconstateerd wordt dat deze vooral ging over organisatie en management en niet over kinderen en onderwijs. Er zijn zorgen over het financieel beheer en de aandacht voor kwalitatief goed onderwijs. Desondanks besluit de raad de jaarrekening 2010 goed te keuren.

De conceptbegroting 2012 wordt op **30 november 2011** ontvangen voor overleg in het Coördinatieplatform op **7 december 2011**. Er vindt na betreffende bespreking een bijstelling plaats.

Op **19 januari 2012** worden beide wethouders geïnformeerd over de problemen die zijn ontstaan tussen het bestuur en de interim directeur. Als gevolg daarvan hebben staf en directie per brief het vertrouwen in het bestuur opgezegd. De secretaris is reeds opgestapt en de voorzitter staat tijdelijk op afstand wegens gezondheidsproblemen. Gelet op de situatie leidt dit er toe dat het bestuur mede op aandringen van de wethouders terugtreedt. Er worden een aantal interim-bestuurders aangezocht en bij de raad voorgedragen tot benoeming. Er was reeds vanwege de Code 'Goed onderwijs, goed onderwijsbestuur' een beweging in gang gezet naar een ander bestuurlijk model (ook door beide gemeentebesturen als gewenste doorontwikkeling aangekondigd bij de verzelfstandiging), met een Raad van Toezicht en een directeur-bestuurder. Voor deze laatste (beoogde) positie is op dat moment de werving gaande. Het interim bestuur kan die werving afronden en voorzien wordt dat enkele interim-bestuursleden willen toetreden tot de in te stellen Raad van Toezicht. Beide wethouders informeren de respectievelijke gemeenteraden.

Op **23 april 2012** besluit de raad van Haren tot wijziging van het bestuursmodel en instelling van een Raad van Toezicht, als werkgever van een directeur/bestuurder. Daartoe worden de statuten van de stichting gewijzigd. Kort daarna neemt de raad van Tynaarlo eveneens dit besluit.

Per **1 mei 2012** treedt er bij Baasis een nieuw geworven algemeen directeur (beoogd directeur-bestuurder) aan.

De **(definitieve) begroting 2012**, ontvangen op **22 februari 2012** laat een begroot tekort zien van € 339.501,-. Deze begroting wordt, tegelijk met de benoeming van de interim-bestuursleden, door de raad op **23 april 2012** goedgekeurd. De raad plaatst daarbij opnieuw kritische kanttekeningen, maar verwacht verbeteringen door de ingreep bij het bestuur en het aantrekken van een (beoogd) directeur-bestuurder.

Het college heeft in het raadsvoorstel opgenomen dat het voor 1 oktober een analyse wenst te ontvangen van de organisatorische en financiële situatie van Baasis en eind 2012 een herziene Meerjarenbegroting wil ontvangen. De raad sluit zich hierbij aan.

De **jaarrekening 2011** (ontvangen op **19 juli 2012**) geeft een aanzienlijk tekort over dat jaar te zien:

uiteindelijk € 968.000,-. De reserve van de stichting daalt daardoor van 3,8 miljoen naar 2,8 miljoen euro.

Bij raadsbericht van **24 juli 2012** informeert het college de raad over dit negatieve resultaat, alsmede over een aantal relevante ontwikkelingen.

In het raadsbericht geeft het college aan verrast te zijn over de hoogte van het tekort en met name over het structurele karakter van een deel van dit tekort. In de begrotingen voor 2011 en 2012 is uit niets gebleken dat er structurele tekorten zouden kunnen ontstaan en de stichting financieel in onbalans zou zijn. Naar op dat moment blijkt zorgen (fors) dalende leerlingaantallen en bekostiging van medewerkers in vaste dienst uit tijdelijke middelen er voor dat er in ruime mate overtollig personeel is. Ook is geïnvesteerd in de onderwijskwaliteit en zijn er grote uitgaven geweest voor het interim-management en ingeschakelde tijdelijke ondersteuning.

Reeds ingezette maatregelen om weer positieve cijfers te kunnen schrijven zullen naar verwachting eerst in 2013 effect hebben. Voor 2012 dient gerekend te worden op opnieuw een fors verlies van wellicht meer dan 1 miljoen euro. De voornaamst reden is dat er teveel personeel in dienst is afgezet tegen het (fors gedaalde) leerlingaantal en tijdelijke middelen zijn benut voor het aanstellen van vast personeel (waardoor het wegvallen van deze middelen direct leidt tot een extra structureel tekort).

Het Coördinatieplatform heeft het bestuur gevraagd om een analyse en zal de financiële gegevens, de voortgang van ombuigingen, realisatie van taakstellingen en de signalen over de kwaliteit van onderwijs monitoren. Er is vertrouwen in het interim-bestuur en de nieuw aangetreden algemeen directeur van Baasis.

### **7.3 Met nieuw management en een wijziging van de bestuursstructuur op weg naar herstel**

In de raadsvergadering van **1 oktober 2012** benoemt de raad de voorgedragen leden van de Raad van Toezicht. Op 25 september 2012 heeft de raad van Tynaarlo eenzelfde besluit genomen.

De voorgedragen leden zijn geselecteerd op basis van geformuleerde competenties. Door middel van een advertentie zijn kandidaten geworven, die zijn beoordeeld door een benoemingsadviescommissie, bestaande uit beide onderwijswethouders, twee leden van de GMR en een lid van het interim/bestuur. Deze commissie heeft zich laten bijstaan door een wervingsprofessional. Op grond van art. 48. lid 6b van de Wet op het Primair Onderwijs zijn twee leden bindend voorgedragen door de GMR.

Nu de leden van de Raad van Toezicht zijn benoemd kunnen de wijzigingen in de statuten kracht van werking krijgen, waardoor de raad daadwerkelijk in functie kan treden.

Op **10 oktober 2012** vindt er overleg plaats in het Coördinatieplatform over de jaarrekening 2011 en de in gang gezette maatregelen om de organisatie weer 'op orde' te brengen.

De gevraagde analyse geeft aan dat op een groot aantal punten de organisatie niet 'in control' was en is, met op alle punten aanzienlijke gevolgen voor de financiën van de stichting. Er is geen samenhangende visie en de schooldirecteuren gaan te veel hun eigen weg. Deze bevindingen sluiten aan bij die van de interim-directeur. Deze heeft echter onvoldoende verbetermaatregelen doorgevoerd. Dat wordt nu voortvarend opgepakt door de nieuwe directeur-bestuurder.

De raad besluit op **29 oktober 2012 de jaarrekening 2011** goed te keuren. Er worden kritische kanttekeningen geplaatst en er wordt stilgestaan bij het belang van voldoende onderwijskwaliteit.

De stichting wordt aangespoord orde op zaken te stellen. De door de nieuwe directeur-bestuurder in gang gezette maatregelen zullen nauwgezet door de gemeenteraad worden gevolgd. Door de fractievoorzitter van het CDA wordt een motie ingediend met als strekking dat de stichting Baasis zelf de exploitatie op orde moet brengen en de gemeenteraad geen extra middelen beschikbaar zal stellen. De motie wordt door de raad aanvaard.

De invoering van het nieuwe bestuursmodel is op 1 november 2012 een feit. Vanaf die datum is de Raad van Toezicht in functie. Er wordt een 'overdrachtsdocument' opgesteld, dat ook beschikbaar wordt gesteld aan de vertegenwoordigers van de gemeente in het coördinatieplatform.

De directeur-bestuurder van Baasis informeert de raad op **13 november 2012** door middel van een presentatie over de stand van zaken bij Baasis en de in gang gezette maatregelen om de organisatie weer 'op orde' te brengen.

Bij raadsbericht van **12 december 2012** informeert het college de raad over een aantal zaken. Het college constateert dat de stichting Baasis en de colleges (vertegenwoordigd door de onderwijswethouders) een onderlinge verbondenheid voelen. De wethouders worden via het Coördinatieplatform goed geïnformeerd en er is vertrouwen in de bestuurder en de leden van de Raad van Toezicht. Er dient rekening mee gehouden te worden dat het tekort over 2012 in totaal een bedrag tot mogelijk € 1,8 miljoen zal bedragen. Dit bedrag wordt mede beïnvloed door investeringen in de onderwijskwaliteit en voorzieningen voor het afvloeien van personeel (met een structureel positief effect). Het geschetste beeld van de organisatie is zorgwekkend, maar er wordt nu daadkrachtig ingezet op het 'gezond maken' van de organisatie.

Met de wijziging van de bestuursstructuur is de raad verder op afstand komen te staan. Niet langer behoeven begroting en jaarrekening goedkeuring van de raad. Daarmee komen de momenten waarop formeel documenten voor de raad worden geagendeerd te vervallen. Wel blijven de begroting en jaarrekening onderwerp van gesprek in het Coördinatieoverleg. Op basis van dit overleg en eventuele tussentijdse informatie van de stichting informeert het college de raad via raadsberichten. De relevante documenten worden ter kennis van de raad gebracht.

De begroting 2013 is sluitende en wordt besproken in het coördinatieoverleg op **14 januari 2013**. Bij deze bespreking en de nadere contacten in de loop van 2013 blijkt dat de door Baasis ingezette maatregelen hun vruchten afwerpen, waardoor de exploitatie vanaf 2013 weer minimaal 'break-even' wordt.

De **jaarrekening 2012** wordt net voor het gereedkomen van deze rapportage ontvangen en sluit met een tekort van € 1.198.000,-, hetgeen een lager tekort is dan eerder voorzien.

Een substantieel deel van het verlies over 2012 wordt veroorzaakt door investeringen in het versterken van de onderwijskwaliteit en voorzieningen ten behoeve van uitstroom van (overtollig) personeel.

Met het tekort daalt de algemene reserve van de stichting tot € 1,6 miljoen.

**Tabel 2: overzicht data indienen begroting/jaarrekening en omvang (begroot) resultaat**

	Uiterste datum	Ontvangen	(Begroot) resultaat
Begroting 2009	31-12-08	14-03-09	€ 55.375
Begroting 2010	01-12-09	30-11-09	– € 64.000
<b>Jaarrekening 2009</b>	01-06-10	28-06-10	<b>€ 111.560</b>
Begroting 2011	01-12-10	04-01-11	– € 214.418
<b>Jaarrekening 2010</b>	01-06-11	19-07-11	<b>– € 255.449</b>
Begroting 2012	01-12-11	22-02-12	– € 339.501
<b>Jaarrekening 2011</b>	01-06-12	19-07-12	<b>– € 968.089</b>
Begroting 2013	01-12-12	04-01-13	€ 1.275,-
<b>Jaarrekening 2012</b>	01-06-13	28-06-13	<b>– € 1.197.912</b>



## **8. Reactie en opstelling gemeenteraad**

### **8.1 Voorbereiding en besluitvorming verzelfstandiging**

De raad steunt vanaf de eerste bewegingen unaniem de inspanningen om tot verzelfstandiging van het openbaar basisonderwijs te komen. De argumenten van het college worden door alle fracties gedeeld.

Wel wordt gepleit voor zorgvuldigheid en een gedegen overdracht. Naar risico's wordt niet expliciet gevraagd. Er wordt van uitgegaan dat de nieuwe organisatie met de overdracht van reserves en voorzieningen, alsmede de te verstrekken 'bruidsschat' en een suppletierегeling voor de bovenmatige materiële kosten een goede start krijgt en voldoende kapitaal zal hebben om een tegenvallend jaar te kunnen opvangen en/of te kunnen investeren waar nodig.

Op alle beslismomenten volgt de raad unaniem hetgeen het college voorstelt. Er is sprake van een harmonieus proces, waarbij het college veel vertrouwen geniet voor wat betreft het proces en de vormgeving van de verzelfstandiging en schaalvergroting. Alle fracties delen de doelstelling om het openbaar onderwijs in een vergelijkbare positie te brengen als het bijzonder onderwijs.

De raad is geduldig wanneer blijkt dat Tynaarlo niet het tempo dat Haren wenselijk acht kan volgen.

Er is besef dat naast verzelfstandiging ook schaalvergroting noodzakelijk is en dat Tynaarlo daarvoor de (enige) aangewezen partij is.

De verdeling van de bijdrage aan de 'bruidsschat' is vanwege de gehanteerde 2 : 1-verhouding op basis van de leerlingaantallen enigszins ongunstig voor Haren omdat in werkelijkheid die verhouding 2,2 : 1 is. Door of vanuit de raad wordt niet gevraagd om dit nadeel te corrigeren

Bij de besluitvorming op 1 september 2008 is er van meerdere raadsleden lof voor het gevoerde proces: dat was transparant en er is goed gecommuniceerd. Bovendien ligt er een uitgebreide en heldere rapportage over de inrichting van de organisatie en de beslispunten. Op eventuele risico's voor de verzelfstandigde organisatie wordt niet ingegaan. De risicofactoren uit de risicoanalyse van OSG worden wel in het raadsvoorstel benoemd, maar – mede omdat er geen factoren zijn die in de gegeven situatie als 'hard' risico worde aangeduid – zij zijn geen onderwerp van gesprek in het raadsdebat. Er worden dan ook geen afspraken gemaakt over het volgen (door de gemeenten of de verzelfstandigde organisatie) van onderkende risicofactoren.

Ook de nieuwe positie van de raad na de verzelfstandiging (de vraag hoe invulling te geven aan de toezichhoudende rol) en de informatiebehoefte om het werk van de stichting en de effecten daarvan te kunnen volgen – buiten de wettelijk vastgelegde documenten – krijgen tijdens de raadsbehandeling geen aandacht.

In de discussie wordt wel aandacht besteed aan de huisvestingslasten, met name de jaarlijkse overschrijding voor energielasten. Door een verordening vast te stellen, waar alle scholen (ook het bijzonder onderwijs) een beroep op kunnen doen, wordt compensatie geboden voor de meerkosten boven de landelijke norm. Wanneer er maatregelen getroffen worden om het energieverbruik terug te dringen zal er op den duur geen gebruik meer van deze regeling behoeven te worden gemaakt. De regeling is dan ook eindig.

### **8.2 Reacties op begrotingen en jaarrekening**

Na het definitieve besluit om te verzelfstandigen en de benoeming van de bestuursleden blijft de implementatie voor de raad buiten beeld. Evenmin wordt de raad geïnformeerd over de eerste ervaringen van de stichting. Aangezien er geen bijzondere feiten of ontwikkelingen worden



gesignaleerd is daar ook niet direct aanleiding toe.

Aan de eerste begroting (met een overschot) worden weinig woorden besteed. Het (relatief kleine) begrote tekort voor 2010 wordt wel kritisch benaderd, met name wordt door raadsleden uitgesproken dat zij hopen dat dit tekort niet een structureel karakter gaat krijgen. Er wordt niet of nauwelijks ingegaan op of gevraagd naar de oorzaken van het begrote tekort. Vervolgens blijkt dat de jaarrekening over 2009 een ruim positief resultaat laat zien.

De kritische bemerkingen keren terug bij de Begroting voor 2011, omdat in die begroting is voorzien in aanzienlijke onttrekkingen van reserves en voorzieningen. Op dat moment doet zich het ontbreken van een Beleidsplan en een Meerjarenbegroting voelen. Er worden geen initiatieven genomen om als raad, verantwoordelijk zijnde voor het financieel toezicht op de stichting, in contact te treden met (het bestuur van) Baasis teneinde zich rechtstreeks te laten informeren. Het blijkt dat onvoldoende is voorzien in het bewerkstelligen van een stevige rol en positie van de raad als toezichthouder. Er ligt wel een 'opdracht' bij de wethouder om in het Coördinatieplatform de 'raadsbevoegdheden' uit te oefenen, maar dat geeft voor de raad zelf te weinig houvast. Bovendien is de begroting 2011 eerst 5 maanden na het begin van het jaar voorgelegd, waardoor feiten mogelijk achterhaald zijn en nauwelijks meer invloed op te treffen maatregelen kunnen worden uitgeoefend, afgezien van de vraag of de positie van de raad zodanig is dat sturing van de zelfstandige organisatie mogelijk is.

Raadsleden beginnen zich te realiseren wat het betekent dat de raad slechts goedkeuring aan een begroting of jaarrekening kan onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Het wordt zichtbaar dat de raad wel kan 'blaffen', maar niet kan 'bijten'.

Nadat de raad op 19 juli 2011 is geïnformeerd over de ontwikkelingen rond de managementfuncties bij Baasis, wordt hij op 14 november 2011 voor de eerste keer rechtstreeks geconfronteerd met informatie over de actuele situatie bij de stichting door een presentatie van de interim-algemeen directeur van de stichting en een lid van het bestuur. Hun presentatie richt zich voornamelijk op de aansturing van de organisatie en de zorg voor de kwaliteit. De presentatie wordt vooral in managementtaal gegeven, terwijl de raadsleden een verhaal verwachten waaruit bevoegdheid en zorg voor het onderwijs blijkt. De focus op de leerlingen wordt nadrukkelijk gemist.

Alle fracties uiten hun ongenoegen bij de behandeling van de jaarrekening 2010 (ruim 4 maanden na ontvangst) en week later. Bovendien geven de fractiewoordvoerders aan geschrokken te zijn van de organisatorische problemen (non-actief stellen van de algemeen directeur en de adjunct-algemeen directeur, alsmede de signaleringen over de heersende cultuur), het financiële tekort en de forse investeringen die nodig zijn om de kwaliteit van de organisatie en het onderwijs op peil te brengen.

Alle fracties geven aan geen goed gevoel te hebben bij de gang van zaken. Er wordt zelfs gesproken over het terugdraaien van de verzelfstandiging, omdat het vertrouwen in de stichting (nu al) zoek is. Enkele raadsleden geven echter aan ook lichtpuntjes te zien, in de zin dat de geconstateerde problemen aangepakt worden. De raad keurt de begroting goed, waarbij meerdere fracties aangeven dat met tegenzin te doen.

Niet of nauwelijks wordt ingegaan op (mogelijke) oorzaken van de problemen en het financiële tekort.

Ook bij de behandeling van de Begroting 2012 (op 23 april 2012) worden er kritische noten gekraakt. De zorg van de raad(sleden) ligt vooral bij de zorg voor voldoende onderwijskwaliteit en het teruglopen van de reserve van de stichting (waarmee publieke middelen verdampen). Het wordt als een risico gezien dat bij het verder teruglopen van de reserve de mogelijkheden om te investeren in onderwijskwaliteit verkleind worden, met als mogelijk gevolg dat het marktaandeel verder achteruit gaat en vervolgens het voortbestaan van de stichting en het aanbod aan openbaar onderwijs in gevaar komen. Alsdan zal de gemeente het bestuur weer over moeten nemen (of moeten voorzien in een andere oplossing) en dat zal ongetwijfeld gepaard gaan met extra investeringen.

### **8.3 Bestuurlijke en financiële problemen bij Baasis en overgang naar ander bestuursmodel**

Voorafgaand aan de behandeling van de Begroting 2012 in de raad is duidelijk geworden dat de problemen bij Baasis hebben geleid tot het vertrek van het bestuur. De portefeuillehouders hebben adequaat ingegrepen en kandidaten gevonden voor een interim-bestuur. De raad benoemt de door beide wethouders aangezochte (interim-) bestuursleden en neemt kennis van het voornemen te komen tot een Raad van Toezicht.

In dezelfde vergadering waarin de Begroting 2012 wordt goedgekeurd (23 april 2012) besluit de raad tot aanpassing van het bestuursmodel en instelling van een Raad van Toezicht. Dit ondanks het feit dat de raad daarmee nog verder 'op afstand' komt te staan en het toezicht op de financiën (door middel van de verantwoordelijkheid begroting en jaarrekening goed te keuren) moet inleveren. Er is wel de nodige scepsis en er wordt door raadsleden een gevoel geuit niet anders te kunnen, gelet op de Code 'Goed onderwijs, goed bestuur'

De raad laat zich bij zijn besluit, naast het besef dat reeds bij de verzelfstandiging de overgang naar een bestuursmodel met een Raad van Toezicht is aangekondigd, leiden door de informatie dat aanpassing van het bestuursmodel noodzakelijk is omdat de wetgever en de genoemde code dat eisen, met het oog op de vormgeving van het intern toezicht. Niet of nauwelijks wordt in de discussie betrokken dat er ook andere mogelijkheden zijn om het intern toezicht een plaats te geven, zonder dat de raad zijn 'goedkeurings-bevoegdheid' hoeft in te leveren. Dit ondanks dat er wel alternatieven zijn genoemd. Alternatieven waren een mandaat- of delegatiemodel (in het verlengde van de situatie na verzelfstandiging) of een model waarin het bestuur opgedeeld zou worden in een dagelijks bestuur en een toezichthoudend algemeen bestuur. Daarmee zou overigens wel geïntervenieerd worden in de voorziene functie van de (op dat moment reeds benoemde) directeur-bestuurder.

Met een andere blik kan worden gesteld dat de raad moed heeft getoond door midden in een periode waarin hij geconfronteerd werd met een financieel slecht presterende organisatie te besluiten tot een ander bestuursmodel. De actuele situatie leidde tot het risico dat het aanbod van en de zorg voor het openbaar onderwijs op termijn in het gedrang zouden kunnen komen (dan wel extra financiële middelen beschikbaar zouden moeten worden gesteld) , met als natuurlijke neiging (meer) te willen gaan sturen op het voorkomen daarvan. Het getuigt van moed om in plaats daarvan de (beperkte) 'goedkeurings-bevoegdheden' in te leveren en nog verder 'op afstand' te gaan staan.

Voor de raad is het een belangrijke factor dat er vertrouwen ontstaat in de kwaliteiten en rolopvatting van de leden van de Raad van Toezicht. Deze worden op 1 oktober 2012 door de gemeenteraad benoemd.

De verantwoordelijk wethouder laat bovendien zien 'er boven op te zitten' en de zorgen van de raad nadrukkelijk over te brengen aan de directeur-bestuurder en de nieuwe toezichthouders. Ook de blijvende rol van het Coördinatieplatform draagt bij aan het vertrouwen dat de raad ook in het nieuwe bestuursmodel goed geïnformeerd wordt over de inhoudelijke en financiële prestaties van Baasis.

### **8.4 Reacties tijdens de ingeslagen weg naar herstel**

Het college informeert de raad een aantal keren over de voortgang van de maatregelen om de problemen bij Baasis het hoofd te bieden. Reeds rond de zomer 2012 heeft de nieuwe (eerst nog) algemeen directeur een inventarisatie opgesteld van aan te pakken zaken en bij de overgang van het interim-bestuur naar het model met een directeur-bestuurder en een Raad van Toezicht worden een overdrachtsdocument en een analyse van de problemen opgesteld. Daaruit wordt duidelijk dat de organisatie op meerdere punten niet 'in control' was en vooral veel last heeft van de discrepantie tussen de sterk gedaalde leerlingaantallen en de hoeveelheid 'vast' personeel.

Wanneer de raad in zijn vergadering op 29 oktober 2012 om goedkeuring van de jaarrekening 2011 wordt gevraagd is er wederom veel kritiek op het financieel resultaat en de prestaties en het functioneren van de stichting. Door de raadsleden wordt niet ingegaan op de analyse van de oorzaken die hebben geleid tot de desastreuze situatie. Bovendien wordt door de meeste raadsfracties voorbijgegaan aan de in gang gezette maatregelen. Het debat in de raad leidt tot de situatie dat de stichting Baasis hevig onder vuur komt te liggen, zonder dat de nieuwe verantwoordelijken een weerwoord kunnen bieden. De verantwoordelijk wethouder doet zijn best om aan te geven dat er sprake is van 'een nieuwe wind' en adequate maatregelen bij Baasis en vertrouwen in het welslagen van de in gang gezette omslag. Hij kan echter niet verhinderen dat de raad een door de fractievoorzitter van het CDA ingediende motie aanneemt, waarin vastgelegd wordt dat de stichting zelf zijn problemen moet oplossen en niet kan rekenen op een financiële bijdrage van de gemeente wanneer het uiteindelijk toch helemaal mis zou gaan. Er gaat geen aandacht uit naar het vinden van een antwoord op de vraag hoe het kan dat de stichting al zo snel na de verzelfstandiging met een groot tekort kampt en de nodige organisatorische problemen ondervindt.

Op 13 november 2012 informeert de directeur-bestuurder via een presentatie de gemeenteraad over de actuele stand van zaken bij Baasis en de in gang gezette maatregelen om weer 'in control' te komen en financieel de zaak op orde te brengen. Deze presentatie geeft de raad goed inzicht in de situatie en wekt vertrouwen. Dat geldt ook voor het optreden van de voorzitter van de Raad van Toezicht.

De verantwoordelijk wethouder informeert de raad in de daarop volgende maanden – op basis van het met de stichting gevoerde overleg – dat de maatregelen, het in gang gezette beleid en het werk van de directeur-bestuurder leiden tot rust binnen en rond de organisatie. Er is een beter inzicht in de organisatorische en financiële situatie bij de stichting.

Langzaam kantelt het beeld: weliswaar is er nog een groot tekort op de jaarrekening 2012 (van definitieve resultaat moet de raad nog kennisnemen bij het opstellen van de tekst van deze rapportage), maar het is de raad duidelijk dat er inmiddels ombuigingen zijn gerealiseerd en de omvang van het tekort over 2012 wordt beïnvloed door maatregelen die de onderwijskwaliteit verhogen en leiden tot uitstroom van personeel (waardoor structurele besparingen worden bereikt). Verder geven de berichten over de tussentijdse cijfers betreffende 2013 een positief beeld en wordt voor 2014 wordt begrotingsevenwicht verwacht.

**Tabel 3: Leerling-prognoses en werkelijke leerlingaantallen**

Jaar (teldatum: 01-10)	Werkelijk leerlingen	aantal	Prognose OSG januari 2006	–	Prognose – mei 2010	–	Prognose – december 2012
2004	3192						
2005	3149						
2006			3056				
2007	2878		2999				
2008	2937		2955				
2009	2986		2892				
2010	2920				3020		
2011	2837				2982		
2012	2702				2962		
2013					2965		2620
2014							2565
2015							2523
2016							2477

NB: de bekostigingssystematiek is dusdanig complex dat niet exact kan worden vastgesteld wat de gemiste Rijksbijdrage per leerling minder is, c.q. met welk bedrag de inkomsten dalen bij een gegeven daling van het aantal leerlingen. Voor 2012 was een daling van de inkomsten uit de Rijksbijdrage voorzien van € 315.000,-, gebaseerd een daling van het leerlingaantal met 90 leerlingen.

Bij een daling van het leerlingaantal van ruim 500 (prognose voor 2016 ten opzichte van aantal leerlingen op het moment van verzelfstandiging) bedraagt de daling van de inkomsten van de stichting Baasis een bedrag dat naar schatting zal liggen tussen € 1,8 en € 2,1 miljoen euro.



## 9. Wat ons opvalt (inclusief conclusies)

Het doorlopen proces om tot verzelfstandiging te komen en de na effectuering volgende ontwikkelingen leiden tot een aantal observaties en conclusies, die onderstaand worden weergegeven. Daarbij hebben wij, in willekeurige volgorde, de onderzoeksvragen betrokken.

### **Vorbereiding op verzelfstandiging**

- (1) Er was sprake van gedrevenheid bij de betrokken bestuurders en de verantwoordelijken binnen de gemeentelijke organisatie om juist in het belang van het openbaar onderwijs het bestuur op afstand te plaatsen.
- (2) Er was een aanzienlijk tempoverschil en een verschil in politiek draagvlak tussen Tynaarlo en Haren, hetgeen leidde tot aanzienlijke vertraging in de besluitvorming. Ook wisselingen van bestuurders aan de zijde van Tynaarlo hebben bijgedragen aan die vertraging, terwijl bestuurderswisselingen aan Harense zijde geen vertragend effect hebben gehad op het proces.
- (3) Er is – na een ruime ideevormingsperiode – gewerkt met een projectplan en een project- en stuurgroep, waarbij de rolverdeling helder was. Er werd via voornamelijk zelf gekozen momenten gerapporteerd aan de colleges en ook op zelf gekozen momenten is besluitvorming gevraagd aan colleges en raden. Er was geen 'harde' (tijds)planning.
- (4) De raad heeft op de juiste momenten (stapsgewijs) besluiten voorgelegd gekregen, maar had meer gelegenheid dienen te nemen om invloed uit te oefenen op te maken afspraken over de rol van de raad en de informatievoorziening na de verzelfstandiging (zie ook punt 8).
- (5) College en raad zijn bij de keuze voor de stichtingsvorm weinig kritisch geweest op de afwegingspunten en het pareren van de nadelen van deze keuze. Er is vooral aangesloten bij een landelijke trend om het bestuur onder te brengen in een stichting.
- (6) Er was sprake van een transparant proces, waarbij GMR's en personeel goed meegenomen zijn in de keuzes en de besluitvorming. Wanneer zij een formele rol hadden konden zij snel en zonder noemenswaardige vertraging in de voortgang advies uitbrengen, resp. komen tot instemming.

### **Besluitvorming**

- (7) Risico's zijn wel in kaart gebracht, maar deze kregen na de betreffende rapportage maar beperkte aandacht. Derhalve verdwenen de kritische factoren grotendeels uit beeld. Bij de implementatie van de verzelfstandiging is te weinig aandacht besteed aan te maken afspraken over het volgen van en rapporteren over de risicofactoren door de stichting.
- (8) Er is onvoldoende stil gestaan bij de positie van de raden na de verzelfstandiging. De wetgever geeft gemeenten bij de stichtingsvorm met een bestuur een rol in het financieel toezicht (goedkeuren begroting/jaarrekening), zonder dat sprake is van adequate sturingsmiddelen. Dat vraagt een goed begrip van de wederzijdse posities en verantwoordelijkheden.
- (9) De gekozen vorm om als raad de toezichhoudende taak te delegeren aan de wethouder was een logische keuze, maar het heeft daarbij ontbroken aan het formuleren van verwachtingen/afspraken over de informatie die de raad wenste te ontvangen. Zo ontbrak het aan een afspraak over te ontvangen informatie over afwijkingen van de begroting, terwijl de raad wel de begroting had goedgekeurd.

- (10) Er ontbrak een visiedocument op het moment van verzelfstandiging. Ook was er geen 'harde' afspraak gemaakt wanneer een dergelijk document zou worden vastgesteld. Een visiedocument had betrekking moeten hebben op de opgave, positionering en ontwikkeling van de organisatie, de wijze van aansturing en de verantwoordelijkheden van en relaties tussen de verschillende spelers (gemeenten, bestuur, algemeen directeur, stafbureau, schooldirecteuren). Een dergelijk document had zowel beide gemeenten als het stichtingsbestuur in de aanvangsjaren meer houvast kunnen geven.
- De raad heeft zich zowel bij de besluitvorming tot verzelfstandiging als bij het benoemen van de bestuursleden niet gerealiseerd dat een dergelijk visiedocument gewenst was.
- (11) Er zijn geen afspraken vastgelegd over het naar een individuele gemeente toerekenen van eventuele bijzondere/extra kosten, wanneer de aanleiding bij (een school of scholen uit) die gemeente ligt.

### **Overdracht en overgang**

- (12) Er was door de late benoeming van bestuursleden bij het bepalen van de relevante overdrachtselementen geen 'overnemende partij'. Daardoor was er geen sprake van een gezonde zakelijke 'spanning' tussen 'gever' en 'nemer' en ontbrak het aan een 'tegenkracht', die primair voor en vanuit het belang van de nieuwe organisatie opereerde. Het gevolg was dat het bestuur en management van Baasis een aantal gegevens moesten accepteren, zonder daar dat zij daar zelf invloed op uit hadden kunnen oefenen (of door anderen er invloed op uitgeoefend was, primair vanuit het belang van de nieuwe organisatie).
- (13) Er is slechts een marginale toets uitgeoefend op de geschiktheid van de betreffende medewerkers voor een managementpositie. De gemeentelijke organisaties hadden belang bij het benoemen van medewerkers van de gemeenten in het management, omdat daarmee voor de gemeenten frictiekosten werden vermeden. Het belang van de nieuwe organisatie werd daarbij derhalve onvoldoende scherp bewaakt.
- (14) De profielen voor de functies algemeen directeur en adjunct-algemeen directeur zijn onvoldoende scherp gesteld voor wat betreft de opgaven van de nieuwe stichting en de geprivatiseerde positie. Er was onvoldoende besef van wat er nodig was aan doorontwikkelde competenties. Ook is onvoldoende onderkend dat reeds bestaande relaties en de verbondenheid met het proces en de werkorganisatie (onder de 'veilige' vlag van de gemeenten) van de in het management benoemde gemeentelijke medewerkers een rem zouden kunnen zijn op de ontwikkeling van de organisatie.
- (15) Met de gemaakte keuze voor de bezetting van het management was er geen sprake van een scherpe afbakening met het verleden. Door de nauwe verbondenheid met de oude (gemeentelijke) organisaties en het verzelfstandigingsproces hadden de algemeen directeur en de adjunct-algemeen directeur bij de start van de nieuwe organisatie al een 'geschiedenis'. Het was een gemiste kans om de nieuwe samengevoegde organisaties onder deels nieuwe aansturing een echte nieuwe start te geven.
- (16) Door het ontbreken van betrokkenheid van het stichtingsbestuur bij de benoeming van de algemene directie was er onvoldoende verbondenheid tussen het stichtingsbestuur en de algemene directie.
- (17) De berekening van de over te hevelen reserves en voorzieningen is zorgvuldig gebeurd, met als resultaat dat de stichting een ruim weerstandsvermogen overgedragen heeft gekregen. Op aangeven van het college heeft de raad terecht een suppletie-mogelijkheid geboden voor de gebruikelijke hogere uitgaven voor materiële kosten.

Er is echter geen inventarisatie (nulmeting) uitgevoerd naar de interne onderhoudssituatie.

- (18) De verstrekte 'bruidsschat', hoofdzakelijk bedoeld voor de dekking van de meerkosten in de aanvangsfase van de nieuwe organisatie, was omgerekend per leerling lager dan bij verzelfstandiging van het openbaar basisonderwijs in een aantal referentie-gemeenten. Aangezien de vaststelling van de 'bruidsschat' was gebaseerd op een extern advies is echter geen sprake geweest van onzorgvuldigheid of bewuste beperking van deze bijdrage.

### **Informatieverstrekking**

- (19) Het opnemen van het Coördinatieplatform in de statuten van de stichting (met de omschrijving dat dit platform 'van' de stichting is) is gelet op de aard en samenstelling van dit platform niet juist. Het betreft een afspraak tussen de stichting en de twee gemeenten. Dat wordt gewoonlijk vastgelegd in een convenant.

Na invoering van het nieuwe besturingsmodel is de voornaamste oorspronkelijke doelstelling van het Coördinatieplatform (verstrekken van informatie en afstemming over de doorgeleiding van de jaarstukken naar de raden) achterhaald. Beter is voortaan te spreken over Bestuurlijk overleg.

- (20) Ook met het nieuwe besturingsmodel hebben raadsleden behoefte aan informatie en zijn afspraken over de informatievoorziening aan de raden gewenst, bijvoorbeeld op te nemen in een protocol of convenant. De raadsleden dienen zich er rekenschap van te nemen dat zij deze informatie wensen uit belangstelling, niet om te willen controleren of sturen.

- (21) In de periode direct volgend op de verzelfstandiging heeft de stichting zich niet aan termijnen gehouden voor wat betreft de aanbidding van begroting en jaarrekening. Het college was over het algemeen traag in de doorgeleiding van de jaarstukken naar de raad (begroting 2009, rekening 2009, rekening 2010). Ook de raad zelf heeft hierin geen actieve rol gespeeld om nadrukkelijk naar de stukken te vragen. Hierdoor kon de raad telkens pas op een laat moment spreken over informatie, terwijl de ontwikkelingen al verder waren.

### **Ervaringen en beelden**

- (22) Door een aantal oorzaken werd de stichting Baasis in de aanvangsjaren geconfronteerd met een negatieve spiraal. Het betreft de volgende oorzaken:

- de effecten van het ontbreken van een 'overnemende partij' bij het implementeren van de verzelfstandiging
- onvoldoende onderkennen en monitoren van de risicofactoren (zowel bij de besluitvorming als later operationeel)
- ontbreken van een visie(document) gericht op de positionering, aansturing en ontwikkeling van de organisatie
- effecten van schoollocaties en huisvestingsproblemen
- het parallel lopen van de aanvangsjaren van de nieuwe organisatie en ingrijpende ontwikkelingen op maatschappelijk, onderwijskundig en financieel gebied

Dit leidde tot: een achterblijvende organisatieontwikkeling, verminderde onderwijskwaliteit, een negatieve werking van de organisatiecultuur en personele problemen. Tegelijkertijd daalden leerlingaantallen op vrijwel alle scholen. Door de vestiging van een school in de nieuwbouwwijk Ter Borch (Tynaarlo) gaf het totaal aantal leerlingen een vertekening te zien, omdat de groei van deze school de teruggang van leerlingenaantallen op andere scholen compenseerde.

- (23) Ofschoon genoemde problemen primair binnen het onderwijsveld lagen (en deels nog liggen) kunnen zij (en hun gevolgen) niet volledig worden toegeschreven aan de nieuwe organisatie. Dat heeft de raad in zijn reacties op de tekorten onvoldoende onderkend.



- (24) De terugloop in leerlingaantallen is niet proportioneel aan de terugloop in het totaal aantal kinderen in beide gemeenten. De oorzaken zijn o.a.: ligging scholen, de bouwkundige staat, het imago van scholen (en de overkoepelende organisaties) en ook de feitelijke onderwijskwaliteit
- (25) De ervaren problemen zijn niet uniek. Meerdere verzelfstandigde organisaties voor basisonderwijs hebben te kampen (gehad) met vergelijkbare problemen.

#### **Opstelling college en raad**

- (26) Toen duidelijk werd dat Baasis organisatorische problemen had en de exploitatie negatieve cijfers te zien gaf koos (een substantieel deel van) de raad – gevoed door een slecht vallende presentatie – direct een 'tegenpositie', met o.a. de suggestie om het bestuur over de basisscholen maar weer terug te halen naar de gemeenten. De raad had er verstandig aan gedaan op dat moment (meer) te analyseren met welke problemen Baasis te kampen had, waar deze door waren ontstaan en welke inspanningen reeds werden verricht om de situatie bij en om te buigen.
- (27) Aanvang 2012 hebben beide wethouders zeer adequaat ingegrepen door bij het zittende bestuur er op aan te dringen plaats te maken, vervolgens interim-bestuurders aan te zoeken en deze bij de raad voor benoeming voor te dragen.
- (28) De portefeuillehouder heeft zich regelmatig en uitgebreid laten informeren over de aanpak van de bestuurlijke en organisatorische problemen. Op zijn beurt heeft hij het college op de hoogte gehouden en deze heeft telkens adequaat de raad geïnformeerd.

#### **Actueel**

- (29) Door in te stemmen met het nieuwe besturingsmodel met een Raad van Toezicht heeft de raad alle (resterende) bevoegdheden in de sfeer van toezicht ingeleverd. De enige resterende bevoegdheden van de gemeenteraad zijn het benoemen en ontslaan van de leden van de Raad van Toezicht en de zorg voor de continuïteit en voldoende aanbod van openbaar onderwijs.
- (30) De relatie met de Raad van Toezicht en het besef van de positie van de raad ten opzichte van de stichting dient zich nog te zetten. Van belang is dat de gemeenteraad vertrouwen heeft in de leden van de Raad van Toezicht en dat deze hebben uitgesproken dat de verantwoordelijkheid voor een publieke taak verplichtingen met zich mee brengt v.w.b. het verstrekken van informatie, die verder gaan dan de wetgever voorschrijft.

## 10. Verantwoordelijkheden en toezicht

### 10.1 Grondwettelijke verantwoordelijkheid en wettelijke bevoegdheden

In artikel 23, lid 4 van de Grondwet is de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor (voldoende) aanbod van openbaar basisonderwijs vastgelegd. Dit artikel bepaalt dat 'in elke gemeente van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs wordt gegeven in een genoegzaam aantal scholen.' Er is derhalve een zorgplicht voor gemeenten om te voorzien in voldoende openbaar basisonderwijs. Waar het bestuur over openbare scholen is verzelfstandigd blijft deze zorgplicht onverkort gehandhaafd. Er kan echter wel spanning ontstaan tussen het beleid en (gewenste) keuzes van het zelfstandige schoolbestuur en de gemeenteraad ten aanzien van (bijvoorbeeld) de instandhouding van een school met een beperkt (en dalend) leerlingaantal.

Bij een verzelfstandiging in de vorm van een stichting met een bestuur, zoals oorspronkelijk bij de stichting Baasis het geval, zijn de taken en bevoegdheden van de gemeenteraad:

- Besluiten over de opheffing van de openbare school, waaronder ook de opheffing van een openbare nevenvestiging;
- Goedkeuren van de begroting en het instemmen met de jaarrekening;
- Benoemen van de bestuursleden van de stichting;
- Beoordelen van een jaarlijks verslag van de staat van het openbaar onderwijs, waarbij aandacht wordt besteed aan de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs: de algemene toegankelijkheid, algemene benoembaarheid en actieve pluriformiteit.
- Voorzien in het bestuur van de openbare scholen wanneer het schoolbestuur zijn taken ernstig verwaarloost of functioneert in strijd met de wet;
- Instemmen met een statutenwijziging.

### 10.2 Relatie stichting Baasis – gemeente

De stichting Baasis wordt per 1 januari 2009 door de gemeenteraden van Haren en Tynaarlo in het leven geroepen om voor de gemeenten het bestuur te voeren over de openbare basisscholen in beide gemeenten. Het betreft een zelfstandige rechtspersoon, die geheel los van de gemeente staat. De financiering van de activiteiten geschiedt (vrijwel geheel) door het Rijk. Toezicht op de kwaliteit wordt uitgeoefend door de onderwijsinspectie.

De enige binding tussen stichting en gemeente (afgezien van enkele beleidsthema's waaromtrent alle relevante onderwijsorganisaties een relatie met de gemeente hebben) vanaf het moment van overdracht van de bevoegdheid is dat enerzijds de gemeenteraad de leden van het bestuur benoemt en zeggenschap heeft over de statuten van de stichting en anderzijds de stichting haar jaarstukken (begroting en jaarrekening) ter goedkeuring dient voor te leggen aan de gemeenten.

De gemeenten hebben na de verzelfstandiging een toezichthoudende rol, gericht op de instandhouding van voldoende openbaar onderwijs, d.w.z. – afgezien van mogelijke veranderende omstandigheden – instandhouding van de overgedragen scholen. Via haar jaarstukken dient Baasis elk jaar twee keer (begroting en jaarrekening/ inhoudelijk jaarverslag) de gemeenteraden te informeren over de wijze waarop zij haar taak uitvoert.

Niet duidelijk is of Baasis op deze wijze verantwoording aflegt over de uitvoering van haar taak en zo dat wel het geval zou zijn wat de reikwijdte is van de verantwoordingsplicht van de stichting. Enerzijds is er sprake van juridische zelfstandigheid, anderzijds van een (financiële) toezichthouder, hetgeen de mogelijkheid van sturing veronderstelt. Toezicht

houden zonder instrumenten en machtsmiddelen maakt het toezicht bot en de toezichthouder al snel machteloos.

Weliswaar hebben gemeenten ten opzichte van verzelfstandigde organisaties voor openbaar onderwijs machtsmiddelen, t.w. de mogelijkheid een begroting/jaarrekening niet goed te keuren en de mogelijkheid bestuursleden te schorsen of te ontslaan, maar daar kan pas gebruik van worden gemaakt wanneer evident sprake is van wanbeleid of schending van het recht of het algemeen belang. Er is voor gemeenten geen afdwingbaar recht aanwijzingen te geven ten aanzien van het beleid en/of uitgaven.

### **10.3 Onduidelijkheden omtrent positie gemeenteraden**

De onduidelijkheden rond de positie van de gemeenteraad ten opzichte van een verzelfstandigde organisatie voor openbaar onderwijs en over de invulling van de toezichthoudende rol zijn ook te vinden bij (diverse) situaties elders in het land waarin het bestuur over het openbaar onderwijs op afstand is gezet. Daar hebben zich veelal dezelfde discussies afgespeeld over de informatiebehoefte van de gemeente(raad) en de neiging van college en raad om beleidskeuzes te sturen.

Ook al is het bestuur verzelfstandigd en is duidelijk gemaakt dat de verzelfstandigde organisatie aanspreekbaar is voor haar keuzes en beleid, toch blijven gemeenteraden/raadsleden verantwoordelijkheid voelen voor het openbaar basisonderwijs. Dit vanuit betrokkenheid en vanwege de zorg voor de doelgroep, maar vaak ook gevoed door ouders van leerlingen, die raadsleden (en de wethouder met onderwijs in portefeuille) aanspreken alsof 'zij er over gaan'. Het voelt dan niet altijd goed om te zeggen 'dat dat niet zo is'.

Waar het gaat om de onderwijskwaliteit (op individuele scholen) is er in elk geval in het toezicht geen rol weggelegd voor gemeenten. Hier ligt de toezichthoudende rol bij de onderwijsinspectie. Wel informeert deze sinds 2012 de betreffende gemeente wanneer er sprake is van een beoordeling die leidt tot het predicaat 'zwakke' of 'zeer zwakke' school.

Vanwege de vele vragen die de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de besturenorganisatie voor openbaar onderwijs VOS/ABB ontvingen over de relatie tussen openbaar onderwijs en het gemeentebestuur en de regelgeving daaromtrent hebben zij in 2012 een brochure samengesteld, waarin bedoelde relatie wordt beschreven aan de hand van de Wet op het Primair Onderwijs.

In deze brochure wordt aangegeven dat een schoolbestuur verantwoording aflegt over ontwikkelingen, processen en activiteiten die primair betrekking hebben op het waarborgen van het karakter van en het in stand houden van voldoende openbaar onderwijs in de gemeente. Wat dat omgekeerd inhoudt voor de gemeenten, in termen van te ontvangen informatie om het 'waarborgen' te kunnen toetsen, wordt niet duidelijk gemaakt.

Weliswaar wordt daarna in de brochure aangegeven dat elk schoolbestuur het tot zijn (maatschappelijke) taak moet rekenen zich tegenover belanghebbenden te verantwoorden over het onderwijs dat onder zijn verantwoordelijkheid wordt gegeven, maar ook hier blijft de lezer in het ongewisse wat dat betekent voor de informatievoorziening aan de gemeente, als één van de belangrijkste stakeholders.

### **10.4 Wat we zien op het moment van verzelfstandiging en direct daarna**

Er worden afspraken gemaakt over de wijze waarop de gemeenten invulling gaan geven aan de taken van de gemeenteraden. Het directe contact met de stichting wordt door beide raden (waar de overblijvende bevoegdheden liggen) gedelegeerd aan het college, i.c. de portefeuillehouder onderwijs. Dat daarmee toch nog een 'dubbele pet' (maar een andere dan bedoeld bij de argumenten om te verzelfstandigen) blijft bestaan is geen punt

van discussie.

De toezichtsrelatie is op een minimaal niveau vormgegeven. De stichting dient alleen de wettelijk voorgeschreven documenten te leveren. Aanvullende afspraken worden niet gemaakt, met uitzondering van een bepaling in de statuten dat de stichting een Coördinatieplatform kent, waarin de portefeuillehouders met vertegenwoordigers van de stichting overleg voeren over de wettelijk ter goedkeuring voor te leggen documenten en de overige relevante informatie van stichting Baasis.

Dat is een beperkte invulling van artikel 48, zesde lid, onder e, van de Wet op het primair onderwijs, dat stelt dat in de statuten van de stichting een regeling wordt getroffen voor de wijze waarop de gemeenteraad toezicht uitoefent.

Op het moment van overdracht is er geen beleidsplan en meerjarenbegroting (en ook nog geen definitieve begroting voor het eerste jaar), op basis waarvan de gemeenteraden een begroting en bij de verslaglegging de uitvoering kunnen toetsen. Evenmin worden er controleerbare afspraken gemaakt over het moment waarop deze documenten er wel zijn en ontbreken ook afspraken over het volgen van de risicofactoren.

Het lijkt er op dat binnen de gemeente – na een intensieve periode van plannen maken, overleg voeren, afstemmen, berekeningen maken, beslissingen voorbereiden en laten nemen en de daadwerkelijke overdracht realiseren – er een gevoel heerst dat de nieuwe stichting zich 'moet zetten' en niet moet worden lastig gevallen met 'het over de schouder meekijken' door de gemeente. Een natuurlijke en te verklaren opstelling. Deze wordt mogelijk versterkt omdat belangrijke hoofdrolspelers van positie zijn gewisseld (de directie van de nieuwe stichting) of van het toneel zijn verdwenen (hoofd Welzijn en Onderwijs).

Met de gedachte dat het basisonderwijs los is van de 'gemeentelijke keten' en een uiteindelijke begroting met een positief saldo is er ook geen enkele reden om bijzondere aandacht te besteden aan de stichting en haar financiën. Zeker niet wanneer de jaarrekening 2009 een nog ruimer overschot te zien geeft dan in de begroting aangeduid.

Ofschoon dit vanwege het ontbreken van verslagen van de bijeenkomsten van het Coördinatieplatform niet kan worden onderbouwd, lijkt er in de contacten met de stichting geen of slechts beperkt aandacht te zijn voor de belangrijkste factoren die de bedrijfsvoering en de resultaten van de stichting kunnen beïnvloeden. Daarmee wordt aangesloten bij het eerder negeren van de risicofactoren.

Een Beleidsplan en een Meerjarenbegroting laten ook na het eerste jaar op zich wachten en de positie van de gemeente is er niet naar intensief aandacht te besteden aan de bedrijfsvoering van Baasis.

Het ontgaat de raad wat zich bij Baasis afspeelt (ondanks de toezichhoudende verantwoordelijkheid en de contacten via het Coördinatieplatform), er worden geen kaders gesteld ten aanzien van cruciale risicofactoren.

Mede door de beperkte aandacht voor Baasis (ook de raad stelt geen eisen ten aanzien van de te ontvangen informatie), waardoor berichten over de gang van zaken aldaar lang op zich laten wachten, komen gemeente en stichting nauwelijks toe aan een discussie over de positie van de gemeente ten opzichte van de verzelfstandigde organisatie. Wel worden door raadsleden bij de behandeling van de jaarrekening 2010 harde woorden gesproken, waarvan de strekking niet altijd strookt met de positie van de raad. Spoedig daarna stapelen de ontwikkelingen zich op. Dit leidt uiteindelijk tot het terugtreden van het bestuur en een adequaat initiatief van de portefeuillehouders door een interim-bestuur aan te zoeken en te laten benoemen door de raad.

## **10.5 Een algemene beschouwing over de relatie na verzelfstandiging**

Een nieuwe situatie, waarin een zelfstandige organisatie een taak van de gemeente overneemt, leidt tot nieuwe verhoudingen. Het is logisch dat het tijd kost om deze nieuwe verhoudingen te

laten groeien.

Direct na de start van een nieuwe organisatie, waar de gemeente vervolgens op enigerlei wijze verantwoordelijkheid voor draagt of toezicht op uitoefent, hebben gemeenten vaak de neiging veel en gedetailleerde informatie te willen ontvangen. Ook valt vaak te constateren dat gemeenten zich inhoudelijk met het beleid willen blijven bemoeien.

Bij situaties waarin sprake is van het verzelfstandigen van de schoolbestuurlijke taken heeft het veelal ook te maken met onduidelijkheid en verschil van mening tussen gemeente en schoolbestuur over wat toezicht nu precies inhoudt, tegen de achtergrond dat gemeenten nog steeds verantwoordelijk zijn voor de instandhouding van kwalitatief goed openbaar basisonderwijs. Wat dat concreet betekent voor frequentie en agenda van het (wettelijk bepaalde) overleg tussen gemeente en schoolbestuur en voor de informatie die schoolbesturen aan gemeenten ter beschikking moeten stellen (naast de door de gemeenteraad goed te keuren begroting en jaarrekening door de gemeente) is niet in een duidelijke en breed toepasbare formule uitgekristalliseerd.

Waar direct bij de verzelfstandiging of na een doorontwikkeling sprake is van een Raad van Toezicht, zoals inmiddels bij de stichting Baasis, is het vinden van een dergelijke formule niet meer van belang.

## **10.6 Nieuwe situatie: bestuursmodel met een Raad van Toezicht**

De op 1 augustus 2010 ingevoerde 'Wet goed onderwijs, goed bestuur' legt o.a. aan elk schoolbestuur de verplichting op om binnen de eigen organisatie een scheiding aan te brengen tussen bestuur en intern toezicht. Hiermee wordt beoogd via een systeem van 'checks and balances' de kwaliteit en integriteit van het bestuur te versterken. Organisaties zijn vrij te kiezen uit een aantal vormen hoe deze scheiding te bewerkstelligen:

- a) het mandaat- of delegatiemodel: een toezichthoudend bestuur dat via een managementstatuut veel bevoegdheden via delegatie en/of mandaat bij een algemeen directeur neerlegt;
- b) scheiding van rollen binnen het bestuur: werken met een dagelijks bestuur en een toezichthoudend algemeen bestuur;
- c) model raad van toezicht: een raad van toezicht treedt op als werkgever en benoemt en ontslaat (bezoldigde) bestuurders (of een directeur-bestuurder), bepaalt hun rechtspositie en bezoldiging en dient het strategisch meerjarenplan, begrotingen en jaarverslagen/jaarrekeningen goed te keuren.

De gemeenteraden van Haren en Tynaarlo hebben op voordracht van het interim-bestuur van Baasis, overgenomen door de colleges, besloten tot het bestuursmodel met een Raad van Toezicht.

Dat plaatst de gemeenteraad op nog grotere afstand. Immers: de gemeenteraad hoeft niet langer de begroting en jaarrekening goed te keuren. Daarmee heeft de raad het toezicht (hoe beperkt ook van karakter, gelet op het ontbrekende instrumentarium) op het financiële beheer en beleid van de stichting ingeleverd. De enige verantwoordelijkheid die de raad nog heeft – naast die ten aanzien van het bieden van voldoende openbaar onderwijs en het recht te besluiten over het oprichten en sluiten van openbare scholen – is het benoemen en ontslaan van de leden van de Raad van Toezicht.

In feite heeft de raad de verantwoordelijkheid voor het openbaar onderwijs volledig weggezet, terwijl de grondwettelijke plicht om voldoende openbaar onderwijs aan te bieden blijft. Dat betekent dat wanneer de stichting in financiële problemen zou komen en niet langer op ordentelijke wijze onderwijs kan aanbieden de verantwoordelijkheid weer bij de gemeente komt te liggen. Er zijn dan voor de gemeente meerdere opties hoe de situatie te sturen. Het voert te ver daar in het kader van dit onderzoek dieper op in te gaan.

De invoering van het Raad van Toezicht-model heeft gezorgd voor een verschuiving van extern

(gemeenteraad) naar intern (eigen Raad van Toezicht van de stichting) toezicht.

De gemeenteraad dient te vertrouwen op de professionaliteit van de bestuurder en een adequate rolinvulling van de Raad van Toezicht. Het te geven vertrouwen aan individuele leden van de RvT kan wringen, aangezien bij de benoeming de gemeenteraad wettelijk vastgelegde rechten voor het doen van een bindende voordracht in acht dient te nemen. De wetgever heeft nl. bepaald dat:

- de ouders van de leerlingen het recht hebben om een bindende voordracht te doen voor ten minste een derde en ten hoogste de helft van het aantal leden van de raad van toezicht (artikel 48, twaalfde lid WPO) en
- de (G)MR in de gelegenheid moet worden gesteld een bindende voordracht te doen voor één lid van de raad van toezicht (artikel 17a, tweede lid WPO).

De interpretatie van deze twee elkaar rakende wettelijke bepalingen leidt er toe dat bij een Raad van Toezicht bestaande uit 5 leden er 1 lid bindend wordt voorgedragen door de GMR (waarin ouders en personeel zijn vertegenwoordigd) en 2 leden door de ouders (waarbij alle ouders in de gelegenheid moeten worden gesteld invloed uit te oefenen op de voordracht).

Voorts is door de wetgever bepaald dat de profielen voor de leden van de Raad van Toezicht (voorafgaande aan de wervings - en benoemingsprocedure) openbaar gemaakt moeten worden en dat de Raad van Toezicht een regeling dient op te stellen hoe tot een voordracht gekomen wordt.

Aandachtspunt voor toekomstige benoeming van leden van de Raad van Toezicht is, naast het beschikken over voornoemde regeling, de wenselijkheid de voor benoeming voorgedragen kandidaat/kandidaten persoonlijk kennis te laten maken met (een delegatie van) de gemeenteraad, zodat de raad weet aan wie hij zijn vertrouwen geeft.

## **10.7 Positie gemeenteraad bij bestuursmodel met een Raad van Toezicht**

Heeft de gemeenteraad bij een bestuursmodel met een Raad van Toezicht dan helemaal geen positie meer?

Het antwoord op deze vraag is sterk afhankelijk van de wijze waarop raad en college afspraken (kunnen) maken met de Raad van Toezicht en de bestuurder. Duidelijk is dat de gemeente(raad) geen rol meer heeft in het verticale toezicht. Dat is voorbehouden aan de Raad van Toezicht (intern) en de onderwijsinspectie (extern) v.w.b. de onderwijskwaliteit en op financiële parameters (dit laatste teneinde uitspraken te kunnen doen over de continuïteit en controle te kunnen uitoefenen op het besteden van middelen ten bate van het onderwijs). Naast het verticale toezicht heeft een onderwijsorganisatie een verplichting tot horizontale verantwoording. Hiermee wordt bedoeld het informeren van alle betrokkenen bij het onderwijs, waarmee de organisatie maatschappelijk verantwoording aflegt voor de wijze waarop het onderwijs aanbiedt op de scholen waar het verantwoordelijkheid voor draagt.

De gemeente is voor de stichting Baasis de belangrijkste externe partij. Ook in andere opzichten (huisvesting, onderwijsachterstandenbeleid, aansluiting met jeugd- en zorgbeleid) is er een relatie met de gemeente. De stichting heeft er belang bij vanuit maatschappelijke verantwoordelijkheid de gemeente te voorzien van relevante informatie.

Omgekeerd dient de gemeente(raad) zich te beseffen dat de ontvangen informatie verstrekt wordt om tegemoet te komen aan de behoefte om geïnformeerd te zijn vanwege de grondwettelijke verantwoordelijkheid voor voldoende aanbod aan openbaar onderwijs. En ook aan een behoefte die gevoed wordt door betrokkenheid bij een belangrijke openbare voorziening, maar niet vanuit de positie en/of wil om te sturen. Stichting en gemeente(raad) dienen invulling te geven aan een efficiënte en effectieve overlegstructuur, gericht op informeren en toelichten.

Met de afspraken die gemaakt zijn in het Coördinatieplatform wordt die invulling gerealiseerd. De Raad van Toezicht en de directeur-bestuurder geven blijk van een positieve opstelling waar het de zorg voor de informatiepositie van de raden betreft. De stichting formuleert in de

jaarrekening 2012 de volgende grondhouding: “de informatieverstrekking en -uitwisseling tussen de stichting Baasis en de gemeenten Haren en Tynaarlo berust op het tijdig en volledig willen delen van informatie om vanuit en met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheden te kunnen anticiperen op relevante ontwikkelingen”.

De geformuleerde doelstellingen van het Coördinatieplatform zijn echter, met het Raad van Toezicht-model, achterhaald. Ook de naam van het overleg lijkt niet meer de lading te dekken: wat valt er nog te coördineren? Een aanduiding dat het om informatieverstrekkingen -wisseling gaat lijkt meer op zijn plaats

Bovendien moet worden geconstateerd dat met het overleg in het Coördinatieplatform nog niet tegemoet gekomen wordt aan de belangstelling voor en betrokkenheid van *de gemeenteraad* bij het openbaar basisonderwijs.

Van belang is dat het de gemeenteraad is waar de verantwoordelijkheid ligt ten aanzien van de grondwettelijke plicht. Bij de behandeling van de wetgeving rond de regeling van medebewindbevoegdheden in 2002 gaf de minister expliciet aan dat het toezicht uitoefenen op het openbaar onderwijs voorbehouden blijft aan de gemeenteraad en niet zou worden belegd bij het college van b&w. Nu er niet langer sprake is van een financiële toezichtrol, maar nog altijd wel een toezichtrol op basis van de grondwettelijk zorgplicht (karakter wezenskenmerken en continuïteit van het openbaar onderwijs) geldt in het verlengde daarvan dat het de raad is die door Baasis geïnformeerd dient te worden. De portefeuillehouder treedt in het overleg met vertegenwoordigers van de stichting op namens de raad (en dient daarvoor dus gemandateerd te zijn), niet namens het college van b&w.

De portefeuillehouder voert het overleg en laat zich informeren. Hij laat telkenmale de belangrijkste informatie over de ontwikkelingen bij de stichting schriftelijk samenvatten en speelt deze door aan de gemeenteraad. De vraag is of dergelijke schriftelijke informatie voor de raad voldoende is om naar tevredenheid 'feeling' te houden met het openbaar onderwijs.

Een bestaande afspraak is dat 1x per jaar raadsleden gebruik kunnen maken van een spreekuur, waarin de bestuurder van Baasis vragen beantwoordt en toelichting verstrekt op actuele ontwikkelingen. Van het laatst gehouden spreekuur werd slechts door één raadslid gebruik gemaakt. Voorts geeft de directeur-bestuurder jaarlijks een presentatie aan de raad.

Op basis van de wet dient de raad jaarlijks een verslag te ontvangen van de werkzaamheden van de stichting, met in elk geval aandacht voor de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs. Dit laatste dient door de raad te worden gecontroleerd.

Er is tot heden geen sprake van een afzonderlijk verslag, voor dit doeleind wordt het jaarverslag benut.

## 11. Aanbevelingen

### **Aanbevelingen met betrekking tot elk verzelfstandigingsproces**

- I. Zorg bij een voorziene verzelfstandiging voor een projectstructuur en een tijdsplanning, geef aan wie op welke momenten welke besluiten dient te nemen.
- II. Beschrijf ten behoeve van de besluitvorming de risicofactoren en zorg er voor dat deze risicofactoren in beeld blijven (ook na de besluitvorming), zodat er adequaat op ingespeeld kan worden.
- III. Draag zorg voor een 'ontvangende partij', ook al bestaat er nog geen (nieuwe) juridische eenheid; leg de voor de overdracht te regelen zaken niet eenzijdig vast, maar zorg voor instemmingsrecht voor de 'ontvangende partij'.
- IV. Geef een beschrijving van de startsituatie en voer waar nodig een 'nulmeting' uit; draag zorg voor (afspraken over) een Visiedocument of Beleidsplan, met aandacht voor de positionering en voorgestane ontwikkeling van de organisatie; besteed naast aandacht voor materiële, personele en financiële zaken ook aandacht aan meer zachte factoren (zoals organisatiecultuur).
- V. Bespreek de positie van de gemeente, c.q. college, raad en organisatie, ten opzichte van de verzelfstandigde organisatie na de verzelfstandiging en leg vast wie welke verantwoordelijkheden heeft. Zorg er voor dat dit ook voor opvolgende raadsleden duidelijk is.
- VI. Wees (als college/raad/organisatie) na de verzelfstandiging alert op het nakomen van gemaakte afspraken, spreek de wederpartij aan op het door hen nakomen van gemaakte afspraken.

### **Aanbevelingen met betrekking tot de huidige relatie tussen gemeente en Stichting Baasis**

- VII. Ook al 'gaat de raad er niet over', toch kunnen afspraken gemaakt worden over te verstrekken informatie; sluit met de Stichting Baasis een convenant over de informatieverstrekking. Regel dat jaarlijks een prognose wordt ontvangen van het financieel resultaat (met toelichting) per 1 september of 1 oktober van het lopende jaar; buig het Coördinatieplatform om naar een Bestuurlijk Overleg, schrap het jaarlijks 'inloopspreekuur'.
- VIII. Besef wat posities en verantwoordelijkheden zijn: de raad ontvangt informatie om geïnformeerd te zijn, niet omdat hij in de positie is om de wederpartij ter verantwoording te kunnen roepen of met de informatie te sturen. Zorg als raad eerst over alle relevante informatie te beschikken voordat geoordeeld wordt; ga niet alleen af op 'kale feiten', analyseer de feiten wanneer nodig (of laat dat doen).
- IX. Spreek af dat de raad jaarlijks een rapportage ontvangt over de wijze waarop Stichting Baasis invulling geeft aan de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs en zorg kan dragen voor continuïteit van het openbaar onderwijs, c.q. de bestaande scholen.
- X. Organiseer als raad (los van de financiële cyclus) jaarlijks een overlegmoment met (een vertegenwoordiging van) de Raad van Toezicht en de directeur-bestuurder over relevante ontwikkelingen rond en binnen het openbaar basisonderwijs en de stichting.





## 12. Technisch wederhoor

uw brief van  
nummer  
betreft de doc:  
doorkiesnummer  
ons kenmerk  
onderwerp  
bijlage(-n)  
Haren,  
verzonden

Mw. H.J. de Boer  
050 6339964  
2013 - 1476  
Resette onderzoek i.o. Stichting Basals  
23 september 2013

**24 SEP 2013**

Aan de rekenkamercommissie Haren

Geachte heer, mevrouw,

Wij hebben de conceptrapportage met veel belangstelling gelezen. De rapportage is naar onze mening vrij compleet en geeft een goed overzicht van de stappen die genomen zijn om te komen tot de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs met ingang van 1 januari 2009 en de ontwikkelingen daarna. Wij hebben een aantal opmerkingen dat wij hieronder per pagina zullen noemen.

Pagina 5: In de tweede alinea geeft u aan dat gemeenteraden geconfronteerd werden met berichten over achterblijvende onderwijskwaliteit op een aantal scholen (in met name de gemeente Tynaarlo). Volgens ons speelde dit alleen in de gemeente Tynaarlo.

Pagina 7: In de tweede alinea geeft u aan dat met de nieuwe bestuursvorm de gemeenteraad nog verder op afstand is komen te staan. Dit geeft naar onze mening een waardeoordeel die achterwege gelaten kan worden. In dezelfde zin staat dat de gemeenteraad een verantwoordelijkheid heeft voor voldoende aanbod van (kwalitatief goed) openbaar onderwijs. Is deze verantwoordelijkheid specifiek gericht op de kwaliteit van het onderwijs? In het vervolg van uw rapportage geeft u aan dat niet de gemeenteraad verantwoordelijk is voor de kwaliteit, maar de onderwijsinspectie.

Pagina 8: Waar komt dit normenkader vandaan? Wij missen hier een bronvermelding.

Pagina 12: In de eerste alinea staat dat een aantal scholen dat onder de gemeente Groningen valt als dependance in Haren staat. Dit moet zijn dialoatie.

Pagina 14: In de laatste alinea concludeert u dat het aantal leerlingen 3.240 was in plaats van 3.300. Mogelijk heeft dit verschil te maken met de 3% regeling.

Pagina 22: U geeft een overzicht van de omvang van de bruidsschat die is uitgekeerd in het kader van de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs in verschillende gemeenten. Wij vragen ons af of in alle gevallen precies hetzelfde onder bruidsschat wordt verstaan, ofewel worden er geen appels met poren vergeleken? Op zich zegt deze tabel niet zoveel. Verder blijkt uit de tabel dat de bruidsschat voor Baasis relatief laag is vergeleken met andere onderwijsverzelfstandigingen. De financiële positie vlak na oprichting van Stichting Baasis daarentegen is uitermate positief. Wij zijn benieuwd of de hoogte van de bruidsschat ook samenhangt met de financiële gezondheid van de verzelfstandigde organisatie.

Bij jaarrekening 2009:

De liquiditeitspositie is enigzins minder positief dan begroot, maar nog steeds ruim boven de minimale normen voor een financieel gezonde organisatie. Het netto werkkapitaal vertoont een stabiel positief saldo. De norm voor de werkkapitaal ratio ligt tussen de 10 en 20%. Een hogere ratio kan duiden op een te groot aandeel van vlottende activa ten opzichte van het balanstotaal. In het geval van de Stichting Baasis wordt dit veroorzaakt door relatief grote aandelen aan belegde reserves bij de gemeente Tynaarlo (€ 2,7 miljoen).

Pagina 24: Er zijn twee begrotingen vastgesteld voor 2010. De herziening van de begroting 2010 bestond uit een relatief kleine en meer administratieve verlaging van de post huisvestingslasten, waardoor de begroting 2010 sluitend wordt gemaakt. In Haren is besloten, rekening houdend met de minimale aanpassing, de begroting niet nogmaals afzonderlijk vast te stellen, maar als onderdeel van de door Baasis op te leveren meerjarenbegroting aan de raad te presenteren.

Pagina 25: In paragraaf 7.2, tweede alinea geeft u aan dat er onderzoek is uitgevoerd naar de organisatie van Baasis en de zorg voor kwaliteit. U geeft niet aan wie de opdrachtgever voor dit onderzoek is geweest, terwijl dit naar onze mening wel relevant is.

Pagina 26: In de derde alinea meldt u dat het bestuur op aandringen van de wethouders terugtreedt. Het bestuur heeft zelf ook een grote eigen rol in dit besluit gehad.

Pagina 28, tabel 2: Het gepresenteerde resultaat in de begroting en het uiteindelijke resultaat in het Jaarverslag lopen per jaar steeds verder uit elkaar. Bij de goedkeuring van de begroting 2011 door de raad (januari 2011) wordt dan ook de volgende aanvulling opgenomen:

"Wel is het duidelijk dat er bezuinigd moet worden. Het is daarom van belang op de hoogte te worden gehouden en kennis te kunnen nemen van de meerjarenbegroting. Vooral het effect van de bezuinigingen op de indirecte kosten is hierbij van belang."

Pagina 31: In het kader van de overgang naar een ander bestuursmodel geeft u aan dat niet of nauwelijks in de discussie is betrokken dat er ook andere mogelijkheden zijn om het intern toezicht een plaats te geven, zonder dat de raad zijn goedkeuringsbevoegdheid hoeft in te leveren. In het raadsvoorstel is aangegeven dat er meerdere mogelijkheden zijn om het intern toezicht te organiseren en deze zijn uitgewerkt in een bijlage bij het advies. Ook heeft de heer Thomassen op 22 november 2011 een presentatie gegeven waarin uitleg is gegeven over de diverse modellen en de voorkeur van de stichting voor het Raad van Toezicht model.

Pagina 32: Aan het eind van de eerste alinea schrijft u dat er geen aandacht uitgaat naar het vinden van een antwoord op de vraag hoe het kan dat de stichting al zo snel na de verzelfstandiging met een groot tekort kampt en de nodige problemen ondervindt. Wij hopen dat uw rapportage bij zal dragen aan een antwoord op deze vraag.

Pagina 40: Aan het eind van de tweede alinea geeft u aan hoe de raad wordt geïnformeerd. U noemt het jaarlijkse spreekuur, maar daarnaast geeft de bestuurder ook een jaarlijkse presentatie van de stand van zaken aan de raad en biedt hij het jaarverslag ter kennisgeving aan de raad aan.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

namens burgemeester en wethouders,



Mr. M.P. de Wilde,  
directeur/gemeentesecretaris



## 13. Nawoord

De rekenkamercommissie heeft met belangstelling kennisgenomen van de ambtelijke reactie. Hierna wordt aangegeven wat de rekenkamercommissie vindt van de ambtelijke reactie en als daartoe aanleiding is, welke wijzigingen in het rapport zijn aangebracht. Dit nawoord is in volgorde van de punten uit de ambtelijke reactie opgesteld.

Pagina 5, tweede alinea

**Reactie:** Berichten over achterblijvende onderwijskwaliteit: dit geldt alleen voor Tynaarlo.

**Verwerking:** de tekst is conform reactie aangepast.

Pagina 7, tweede alinea

**Reactie:** 'gemeenteraad staat met nieuwe bestuursvorm nog verder op afstand' is een waardeoordeel, dat achterwege dient te blijven.

**Verwerking:** geen aanleiding tot wijziging; het betreft een met feiten onderbouwde constatering.

**Reactie:** verantwoordelijkheid voor (kwalitatief goed) onderwijs. Is verantwoordelijkheid wel gericht op kwaliteit?

**Verwerking:** tekstaanpassing, waarmee aangeduid wordt dat de beoordeling van en zorg voor kwaliteit geen verantwoordelijkheid van de raad is, maar dat bij verantwoordelijkheid voor voldoende aanbod en continuïteit past dat er ook oog is voor voldoende kwaliteit (die door anderen wordt beoordeeld).

Pagina 8

**Reactie:** geen bronvermelding bij normenkader.

**Verwerking:** in de tekst is verduidelijkt dat dit een door de rekenkamercommissie gehanteerd normenkader is. Dit is mede gebaseerd op algemeen aanvaarde normen en uitgangspunten die relevant zijn bij vergelijkbare processen.

Pagina 12

**Reactie:** er is geen sprake van dependances van scholen in Groningen, maar van dislocaties.

**Verwerking:** conform reactie aangepast in tekst.

Pagina 14

**Reactie:** dat aantal leerlingen lager lag heeft mogelijk te maken met 3%-regel.

**Verwerking:** wij constateren dit verschil aan de hand van de cijfers uit het rapport.

Pagina 22

**Reactie:** is overal hetzelfde verstaan onder de bruidsschat; vergelijk in tabel zegt niet zoveel.

**Verwerking:** tabel met vergelijk is gehandhaafd, in de tekst is een nuancering opgenomen (maar ook gewezen op de definiëring van de kosten die onder de bruidsschat mochten vallen: onderscheid tussen overgedragen reserves en bruidsschat).

Pagina 24

**Reactie:** uitleg ten aanzien van wijziging begroting 2010.

**Verwerking:** is conform reactie in tekst verwerkt.

Pagina 26

**Reactie:** terugtreden bestuur niet alleen op aandringen wethouders, maar ook door eigen rol bestuursleden.

**Verwerking:** de tekst is conform reactie aangepast.

Pagina 28

**Reactie:** gewezen wordt op een reactie van de raad bij de goedkeuring van de begroting 2011.

**Verwerking:** in de tekst is bij paragraaf 7.2 een verwijzing naar genoemde reactie opgenomen.

Pagina 31

**Reactie:** er zijn ook andere mogelijkheden voor het regelen van het intern toezicht aangegeven (terwijl in het rapport is opgenomen dat deze niet in de discussie betrokken zijn).

**Verwerking:** tekst is aangepast, waarbij nadrukkelijk onderscheid is gemaakt tussen wat aan de raad is aangereikt en wat bij de behandeling in de raadsvergadering in discussie is gebracht.

Pagina 32

**Reactie:** de hoop wordt uitgesproken dat het rapport zal bijdragen aan beantwoording van de vraag hoe het kan dat de stichting al zo snel na de verzelfstandiging met tekorten en problemen kampt.

**Verwerking:** geen aanleiding tot wijziging; dit betreft geen reactie op de tekst van het rapport.

Pagina 40

**Reactie:** Informatie aan de raad: naast een spreekuur geeft de directeur-bestuurder ook jaarlijks een presentatie aan de raad.

**Verwerking:** de tekst is conform aangepast.

## 14. Verantwoording

Ten behoeve van dit onderzoek is dossieronderzoek gedaan, waarbij in eerste instantie bijzondere aandacht is besteed aan de documenten die tijdens de voorbereidingen op de verzelfstandiging en ten behoeve van de verschillende besluitvormingsmomenten zijn opgesteld.

Daarbij zijn wij op bijzonder behulpzame wijze wegwijs gemaakt door mevrouw H. de Boer, de beleidsmedewerker met onderwijs in haar portefeuille. Alle feitelijke gegevens over het verzelfstandigingsproces in de periode 2002 tot en met 2008 zijn ontleend aan de ter beschikking gestelde documenten.

Voorts zijn interviews gehouden met de volgende personen:

- ❖ mevr. A. Toxopeus, voormalig wethouder
- ❖ dhr. D. Dijsselhof, voormalig sectorhoofd
- ❖ mevr. H. de Boer, beleidsmedewerker
- ❖ dhr. W. Blink, directeur-bestuurder van Baasis
- ❖ dhr. J. Bartelds, voormalig beleidsmedewerker onderwijs en voormalig adjunct-algemeen directeur stichting Baasis
- ❖ dhr. J. Wibier en dhr. H. Kroon, voorzitter en lid Raad van Toezicht Stichting Baasis
- ❖ dhr. Th. Sieling, wethouder onderwijs

Bij de beschouwing over de verantwoording en het toezicht is dankbaar gebruik gemaakt van een door de VNG en de besturenorganisatie VOS/ABB uitgebrachte brochure waarin de verantwoordelijkheden voor gemeenteraden ten aanzien van het openbaar onderwijs en de relatie tussen gemeenten en verzelfstandigde onderwijsorganisaties wordt beschreven aan de hand van de Wet op het Primair Onderwijs. Ook is gebruik gemaakt van het adviesrapport "Het bijzondere karakter van het openbaar onderwijs gewaardeerd en verankerd" van de Commissie Governance Openbaar Onderwijs, die onder leiding van de heer J. Cohen dat rapport in september 2012 heeft uitgebracht naar aanleiding van vragen en discussies over de verhoudingen tussen de gemeenteraad van Rotterdam en de verzelfstandigde organisatie voor openbaar onderwijs BOOR.



## **Bijlagen**

## Bijlage 1: tijdelijk verzelfstandigingsproces

<b>1997</b>	Juni	Discussienotitie E&S-groep
<b>2001</b>	21 juni	Intentieverklaring colleges Haren en Tynaarlo
<b>2002</b>	26 augustus	Instemming raad om verder te werken aan verzelfstandiging/schaalvergroting
<b>2005</b>	11 januari 7 februari april 7 juni december	Besluit college om onderzoek uit te voeren Projectcontract Opdracht aan VOS/ABB om te adviseren Tussenrapport Projectgroep Rapport VOS/ABB
<b>2006</b>	januari 7 februari	Risicoanalyse OSG Instemming college met verzelfstandiging
<b>2007</b>	april 14 augustus 10 oktober 14 november november 17 december	Rapport onderhoudssituatie Voorgenomen besluit (college) Advies/instemming GMR Haren Informatiebijeenkomst gemeenteraden Opdracht aan VOS/ABB voor begeleiding verdere vormgeving Intentiebesluit gemeenteraad
<b>2008</b>	21 februari 24 april 29 juli 1 september 9 september 28 november 5 december 15 december	Startbijeenkomst personeel Stuurgroep stelt eindrapport VOS/ABB vast College stelt raadsvoorstel vast Raad besluit tot verzelfstandiging (Haren+Tynaarlo) per 01-01-09 Raad Tynaarlo neemt besluit, verzelfstandiging openbaar basisonderwijs Haren- Tynaarlo definitief Oprichting stichting Baasis Passeren akte van bestuursoverdracht Raad benoemt bestuursleden stichting
<b>2009</b>	1 januari	Start Stichting Baasis

## Bijlage 2: geraadpleegde bronnen

- ❖ Dossiers gemeente Haren m.b.t. verzelfstandiging/opschaling organisatie openbaar basisonderwijs 1996 t/m 2008.
- ❖ Dossiers gemeente Haren 2009 t/m 2013 m.b.t. begrotingen en jaarrekeningen/jaarverslagen van de Stichting Baasis, benoeming bestuursleden en leden raad van Toezicht en gevoerd overleg met bestuur, management en Raad van Toezicht stichting Baasis.
- ❖ Notulen gemeenteraad van Haren m.b.t. verzelfstandiging/opschaling organisatie openbaar basisonderwijs 2006 t/m 2008
- ❖ Notulen en video-verslaglegging vergaderingen gemeenteraad van Haren m.b.t. begrotingen, jaarrekeningen/jaarverslagen en benoeming bestuursleden/wijziging bestuursvorm/benoeming leden raad van Toezicht stichting Baasis 2009 t/m 2012
- ❖ Rapport 'Toekomstige bestuursvorm openbaar basisonderwijs in de gemeenten Tynaarlo en Haren', VOS/ABB in opdracht van gemeentebestuur Haren, december 2005
- ❖ Rapport 'Risico-analyse besturenfusie Haren-Tynaarlo', OSG, in opdracht van gemeentebestuur Haren, januari 2006

- 
- ❖ Gemeenten Aa en Hunze, Midden Drenthe, Grootegast/Leek/Marum, Lochem, Skarsterlân en Westerveld: besluitvormende documenten m.b.t. verzelfstandiging openbaar basisonderwijs (diverse jaren)
  - ❖ Gemeente Rotterdam Commissie Governance Openbaar Onderwijs, gemeente Rotterdam: Het bijzondere karakter van het openbaar onderwijs gewaardeerd en verankerd, adviesrapport t.b.v. de gemeenteraad van Rotterdam, september 2012
  - ❖ Gemeente de Wolden: Toezichtskader Gemeenteraad – Openbaar Primair Onderwijs De Wolden
  - ❖ Onderwijsraad: Advies verzelfstandiging in het onderwijs II, Den Haag, 2010
  - ❖ Pranger, drs. R., drs. J. de Muijnck, drs. R. van der Linden, drs. M. Berkvens: Verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs, IVA Beleidsonderzoek en advies – VOS/ABB, Amsterdam/Den Haag, 2008
  - ❖ Rekenkamer stadsdelen Amsterdam: Verzelfstandiging openbaar primair onderwijs in de stadsdelen West Binnen de Ring, 2010
  - ❖ Rekenkamer gemeente Leeuwarden: Proloog van een verzelfstandiging, onderzoek naar de toezichtsrelatie tussen de gemeente en de verzelfstandigde onderwijsorganisatie Proloog, 2012

- 
- ❖ VNG en VOS/ABB: Openbaar Onderwijs en de gemeente, brochure, Den Haag, mei 2012
  - ❖ VNG: notitie gevolgen wet "Goed onderwijs, goed onderwijsbestuur", Den Haag, 2011

- 
- ❖ Interviews met sleutelpersonen (zie paragraaf 12: Verantwoording)