

Voorstel aan : Gemeenteraad van 23 april 2012
Door tussenkomst van : Raadscommissie van 3 april 2012
Nummer :
Onderwerp : Verandering bestuurlijke inrichting Stichting Baasis
Bijlage(n) :
1. Overzicht hoofdvormen bestuursmodellen
2. Voorstel bestuursmodel Stichting Openbaar Onderwijs Baasis
3. Annex 1
4. Oplegnotitie Stichting Openbaar Onderwijs Baasis
5. Goedkeuring GMR
6. Goedkeuring huidig schoolbestuur
7. Concept raadsbesluit

Samenvatting : De wet 'Goed Onderwijs, goed bestuur' is op 1 augustus 2010 ingevoerd. Schoolbesturen zijn hiermee wettelijk verplicht om de functies van bestuur en intern toezicht te scheiden. Hiervoor zijn verschillende modellen mogelijk. Stichting Baasis stelt voor om te kiezen voor een Raad van Toezicht en een bestuurder. Hiervoor moeten de statuten van de stichting worden gewijzigd. Dit heeft de instemming van de gemeenteraad nodig.

Voorgestelde beslissing : Instemmen met de wijziging van de statuten van Stichting Openbaar Onderwijs Baasis in het kader van de wet 'Goed onderwijs, goed bestuur'.

Inleiding

Sinds augustus 2010 is de Wet 'Goed onderwijs, goed bestuur' (hierna de wet) van kracht. De belangrijkste pijlers van de wet zijn de kwaliteit van het onderwijs (goed onderwijs) en een duidelijke functiescheiding tussen bestuur en intern toezicht (goed bestuur). Het voldoen aan de wet is een belangrijke voorwaarde voor bekostiging van de rijksoverheid. Dit voorstel gaat over de gewenste inrichting van de scheiding van bestuur en toezicht en de hiervoor benodigde wijziging van de statuten. Stichting Baasis heeft in de notitie 'Voorstel Bestuurlijke Inrichting Stichting Baasis' aangegeven hoe zij de scheiding in wil richten. Deze is nog aangevuld met een oplegger als verduidelijking. Beide zijn als bijlage bij dit voorstel gevoegd. De statuten vindt u in hoofdstuk 2 van het voorstel bestuursmodel Stichting Openbaar Onderwijs Baasis.

Aanleiding: Wet 'Goed Onderwijs, goed bestuur'

'Goed onderwijs'

Ieder schoolbestuur is verantwoordelijk voor het bieden van kwalitatief goed onderwijs dat voldoet aan een wettelijk vastgestelde basiskwaliteit. Alleen dan heeft een school recht op een rijksbekostiging. Net als nu al het geval is, controleert de onderwijsinspectie hierop. Nieuw is dat het minimum leerresultaat als bekostigingsvoorwaarde wordt gebruikt. Wanneer er sprake is van een zeer zwakke school en het lukt een schoolbestuur niet om binnen een bepaalde termijn de kwaliteit te verbeteren, dan heeft de minister de mogelijkheid om financiële sancties op te leggen tot aan het stopzetten van de bekostiging aan toe. Dit zou concreet de sluiting van een school kunnen betekenen. In Tynaarlo zijn er op dit moment nog drie zeer zwakke scholen. Er wordt door Stichting Baasis extra geïnvesteerd in de verbetering van het onderwijs op deze, maar ook op de scholen die voldoen aan de kwaliteitsnorm. Stichting Baasis legt de lat op dit gebied hoger dan de onderwijsinspectie doet.

'Goed bestuur'

Daarnaast stelt de wet als voorwaarde voor bekostiging dat ieder rechtspersoon die met publieke gelden scholen in stand houdt, het interne toezicht op het bestuur goed regelt door middel van een duidelijke functiescheiding. Bij financieel wanbeleid, ongerechtvaardigde verrijking, onrechtmatig handelen en intimidatie of bedreiging kan de minister besluiten tot sancties en uiteindelijk zelfs het stopzetten van de bekostiging. De scheiding moet meer waarborgen bieden dat het bestuur de juiste keuzes maakt en doelstellingen worden behaald. Er wordt geen uniform model voorgeschreven, het schoolbestuur moet zelf een keuze maken tussen verschillende modellen. De voorkeur van de stichting gaat uit naar het model met een Raad van Toezicht.

Mogelijke bestuursmodellen

Er zijn twee hoofdvormen om de scheiding tussen bestuur en toezicht in te richten:

1. *Organieke functiescheiding*: het bestuur en het interne toezicht zijn in aparte organen georganiseerd. Er zijn dus twee verschillende lagen in de organisatie.
2. *Functionele scheiding*: er is één orgaan dat zowel bestuurt als toezicht houdt. Er is dus sprake van één laag.

In bijlage 1 is een korte omschrijving opgenomen van de verschillende modellen.

Er is nog maar beperkt ervaring opgedaan met de verschillende modellen in het onderwijs. Uit het onderzoek 'Besturen met intern toezicht. Zicht op omgaan met de wet 'Goed onderwijs, goed bestuur' door Oosterling en Vink (2011)¹ blijkt dat geen van de modellen de absolute voorkeur heeft.

¹ http://www.kortlopendonderzoek.nl/organisatie_pdf/PO92_Besturen%20met%20intern%20toezicht.pdf

Alle modellen hebben eigen voor- en nadelen. Het zijn de afwegingen en overwegingen van de organisaties zelf die de doorslag geven bij de keuze voor een bepaald model en de feitelijke invulling ervan.

In de bijgevoegde notitie en de oplegnotitie staat uitgebreid toegelicht waarom de voorkeur van Stichting Baasis uitgaat naar een organieke functiescheiding met een Raad van Toezicht en een directeur-bestuurder. Dit model heeft de stichting uitgewerkt in een wijziging van de statuten, de reglementen voor de Raad van Toezicht en het College van Bestuur en de gewenste profielen en kaders voor deze organen. In dit voorstel beperken we ons tot de belangrijkste onderdelen voor u als gemeenteraad. Voor meer informatie verwijzen we naar de notities in de bijlage.

Afwegingen voor de invulling van goed bestuur

Op basis van een zorgvuldige afweging en externe advisering heeft Stichting Baasis de voorkeur voor de organieke scheiding tussen toezicht en bestuur in een Raad van Toezicht en een College van Bestuur in de vorm van een directeur-bestuurder. De Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad heeft met deze keuze ingestemd. De belangrijkste overwegingen zijn dat in het Raad van Toezicht model de rolverdeling tussen bestuurder en intern toezichthouder in vergelijking met andere modellen het meest helder geregeld is. Wettelijk komt alleen in de keuze voor een Raad van Toezicht de goedkeuringsbevoegdheid ten aanzien van de begroting en de jaarverslag/jaarrekening te liggen bij het interne toezicht, oftewel de Raad van Toezicht en niet meer bij de gemeenteraad. Hierdoor krijgt deze intern toezichthouder ook de instrumenten in handen om het intern toezicht goed in te vullen. Nu is het toezicht op de stichting verdeeld over twee organen, namelijk het bestuur (intern) en de gemeenteraad (extern). Door het toezicht bij één orgaan (de Raad van Toezicht) neer te leggen, kan de stichting slagvaardiger handelen en is zo beter in staat om de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen. Uw invloed hierop is dat u de leden van de Raad van Toezicht benoemt. Verder is de directeur-bestuurder een professional die het onderwijs kent en de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid draagt en hierop aangesproken kan worden.

Een belangrijke voorwaarde voor het goed werken van een gekozen model is dat er duidelijke afspraken worden gemaakt over de taakverdeling. Dit moet worden vastgelegd in de statuten en een reglement en/of een managementstatuut. Hiermee regelen beide partijen welke organen en functionarissen welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden hebben, hoe deze organen en functionarissen worden samengesteld dan wel benoemd en welke werkwijze worden gehanteerd. De gewijzigde statuten, reglementen en kaders zijn in de bijgevoegde notitie opgenomen. Hieronder geven we aan wat de gevolgen zijn voor u als gemeenteraad.

Veranderingen voor de gemeenteraad als gevolg van de wijziging statuten

Op basis van artikel 48 van de Wet op het Primair Onderwijs oefent de gemeenteraad toezicht uit op Stichting Baasis. Dit toezicht vloeit voort uit de grondwettelijke zorgplicht van de gemeente om te zorgen voor voldoende² openbaar onderwijs. Wanneer wordt overgegaan op het Raad van Toezicht model, dan verschuiven een aantal van deze verantwoordelijkheden naar de Raad van Toezicht. Op pagina 40 in de bijgevoegde notitie vindt u hiervan een volledig overzicht.

² het gaat hier om capaciteit en geen kwaliteit

Hieronder zijn alleen de taken en bevoegdheden opgenomen die betrekking hebben op u als gemeenteraad in de huidige en gewijzigde statuten.

Taak/bevoegdheid	Nu	Straks
Wijziging statuten	Gemeenteraad	Gemeenteraad
Benoemen, schorsen, ontslaan bestuurder(s)	Gemeenteraad	Raad van Toezicht
Benoemen, schorsen, ontslaan leden van de Raad van Toezicht	Nu geen taak	Gemeenteraad
Goedkeuring begroting	Gemeenteraad	Raad van Toezicht
Goedkeuring jaarverslag	Gemeenteraad	Raad van Toezicht
Besluit opheffing school	Gemeenteraad	Gemeenteraad
Bij ernstige taakverwaarlozing voorzien in bestuur van stichting	Gemeenteraad	Gemeenteraad
Overheersende invloed bij besluit ontbinding van de stichting	Gemeenteraad	Gemeenteraad

De belangrijkste wijzigingen zijn dat u de leden van de Raad van Toezicht benoemt en niet meer de leden van het bestuur. De Raad van Toezicht benoemt de bestuurder(s) en controleert deze. Op dit moment moet u goedkeuring geven aan het jaarverslag en de begroting van de stichting. Deze goedkeuring kunt u eventueel onthouden, wanneer de begroting en/of de jaarrekening in strijd zijn met het recht of het algemeen belang. Er moeten dus zeer zwaarwegende redenen zijn om een begroting en jaarrekening niet goed te keuren. De Raad van Toezicht moet zich breder verantwoorden, doordat zij rekening moet houden met alle rechtmatigheid- en doelmatigheidsaspecten. Verder wordt vanaf 2012 de taak van de onderwijsinspectie in de wet verankerd om de rechtmatigheid van het financieel beheer van schoolbesturen te controleren.

Welke rol houdt u in het nieuwe organisatiemodel?

De gemeenteraad houdt vanuit haar grondwettelijke taak de verantwoordelijkheid voor de instandhouding van voldoende openbaar onderwijs. Hiervoor heeft u de volgende middelen:

- U benoemt de leden van de Raad van Toezicht (om de ouderbetrokkenheid bij het openbaar onderwijs te vergroten heeft de oudergeleding van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad een bindend voordrachtsrecht voor tenminste twee leden);
- U kunt leden van de Raad van Toezicht schorsen en/of ontslaan bij het niet goed uitvoeren van de taken (wanbeleid);
- U houdt de bevoegdheid om te beslissen over de opheffing van de stichting;
- U houdt het instemmingsrecht in het geval van wijziging van de statuten;
- U houdt de bevoegdheid om bij ernstige taakverwaarlozing door de bestuurder of functioneren in strijd met de wet zelf in het bestuur te voorzien en zo nodig de stichting te ontbinden.

Wat dit laatste punt betreft moet de gemeente samen met de raad van toezicht parameters opstellen waaruit duidelijk blijkt wanneer er sprake is van ernstige taakverwaarlozing door het bestuur. Dit nog op te stellen document is onderdeel van het reglement raad van toezicht. De parameters moeten echter formeel door u worden goedgekeurd. Wij zullen dit document zo spoedig mogelijk ter goedkeuring aan u voorleggen.

Om te kunnen voldoen aan de grondwettelijke taak om voldoende openbaar onderwijs te kunnen garanderen, vinden we het van belang dat de gemeente beschikt over voldoende informatie om deze taak zorgvuldig uit te kunnen voeren.

Daarom hebben we voorgesteld om de informatieverstrekking van Stichting Baasis aan de gemeenteraad explicieter in de statuten op te nemen. Hiermee is vastgelegd dat er in het coördinatieplatform³ in ieder geval gesproken wordt over de doelstellingen en realisatie van Stichting Baasis op het gebied van:

- de kwaliteit van het onderwijs op de openbare scholen;
- de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs en
- de jaarafrekening en de meerjarenbegroting.

U ontvangt jaarlijks een schriftelijk jaarverslag van de bestuurder, waarin deze onderwerpen ook aan de orde komen. Verder zal er minimaal twee keer per jaar een spreekuur worden georganiseerd waardoor u rechtstreeks in gesprek kunt met de bestuurder. De informatieverstrekking tussen Stichting Baasis en de gemeente gaat niet uit van wantrouwen, maar juist van vertrouwen om de informatie met elkaar te willen delen om hier vanuit eigen verantwoordelijkheden goed op te kunnen anticiperen. De informatieverstrekking zal verder worden uitgewerkt in het reglement van het coördinatieplatform. Wat betreft de kwaliteit van het onderwijs willen we benadrukken dat dit heel duidelijk geen verantwoordelijkheid is van de gemeenteraad, maar van de onderwijsinspectie. Toch kan het wel indirect van invloed zijn op het voortbestaan van openbare scholen of de stichting. Daarom willen we wel goed op de hoogte zijn van ontwikkelingen op dit gebied.

Concluderend

De combinatie van het recht van benoeming, ontslag of schorsing van de leden van de Raad van Toezicht door de gemeenteraad, de mogelijkheid om het bestuur over te nemen in het geval van ernstige taakverwaarlozing, het instemmingsrecht voor de eventuele wijziging van de statuten en de informatie uitwisseling in het coördinatieplatform en de gemeenteraad bieden naar onze mening voldoende handvatten om de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de instandhouding van voldoende openbaar onderwijs te kunnen waarborgen. In het jaarverslag legt de stichting verantwoording af over de wijze waarop zij het afgelopen jaar aan het algemeen toegankelijk karakter invulling heeft gegeven. Door het intern toezicht te delegeren aan de door de gemeenteraad benoemde leden van de Raad van Toezicht, kan de gemeenteraad zich richten op zijn belangrijke taak bij vermogensrechtelijk verzelfstandigd openbaar onderwijs, namelijk het garanderen van algemeen toegankelijk onderwijs. Het maakt de positie van de gemeente helder en laat geen ruimte voor een dubbelrol. Hiermee wordt het openbaar onderwijs meer gelijk gesteld met het bijzonder onderwijs.

Vervolgtraject

Wanneer u instemt met de wijziging van de statuten, zal de stichting aan de slag gaan met de werving van de leden van de Raad van Toezicht. Deze leden moeten door u worden benoemd. We verwachten rond de zomervakantie met een voorstel te komen. Daarna zullen de gewijzigde statuten notarieel worden vastgelegd, waarna ze van kracht worden. Samen met de Raad van Toezicht zullen de parameters voor ernstige taakverwaarlozing worden opgesteld en ter goedkeuring aan u worden voorgelegd.

³ Stichting Baasis heeft scholen in zowel de gemeente Haren als de gemeente Tynaarlo. Om te zorgen voor voldoende afstemming is er een coördinatieplatform opgericht waarin de wethouders van beide gemeenten periodiek overleggen met het bestuur van de stichting.

Besluit

Instemmen met de wijziging van de statuten van Stichting Openbaar Onderwijs Baasis in het kader van de wet 'Goed onderwijs, goed bestuur'.

Haren, 13 maart 2012

burgemeester en wethouders,

secretaris

burgemeester