Raadsvergadering d.d. 17 april 2012 agendapunt 8

Aan:

De Gemeenteraad

Vries, 27 maart 2012

Onderwerp:	Verandering bestuurlijke inrichting Stichting openbaar onderwijs Baasis
Portefeuillehouder:	dhr. H. Kosmeijer
Behandelend ambtenaar: Doorkiesnummer: E-mail adres:	mw. H. Kooijinga 0592 - 266 851 h.kooijinga@tynaarlo.nl
Gevraagd besluit:	Instemmen met de wijziging van de statuten van Stichting Openbaar Onderwijs Baasis
Bijlagen: - Raadsbesluit (bijgevoegd) - Overzicht hoofdvormen bestuursmodellen (bijgevoegd) - Oplegnotitie Stichting openbaar onderwijs Baasis (bijgevoegd) - Voorstel bestuursmodel Stichting openbaar onderwijs Baasis (bijgevoegd)	

TOELICHTING

Inleiding

Verzelfstandigd openbaar onderwijs in Haren en Tynaarlo
Met ingang van 1 januari 2009 is het openbaar onderwijs in de gemeenten Haren en Tynaarlo verzelfstandigd in de stichting openbaar onderwijs Baasis. De stichting kent een bestuur en een twee hoofdige directie. De stichting is verantwoordelijk voor het onderwijs aan ongeveer 3.000 leerlingen, met 250 medewerkers op 20 locaties.

Wet ‘goed onderwijs, goed bestuur’
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, zoals reeds aangekondigd in de notitie ’actuele situatie stichting openbaar onderwijs Baasis’, d.d. 30 januari 2012.

Stichting Baasis heeft in de notitie 'Voorstel bestuurlijke Inrichting Stichting Baasis' aangegeven hoe zij de scheiding in wil richten. Deze is ter verduidelijking nog aangevuld met een oplegger. 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. Dit zou concreet de sluiting van een school kunnen betekenen. 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 2 verschillende lagen in de organisatie.
2. *Functionele scheiding*: er is 1 orgaan dat zowel bestuurt als toezicht houdt. Er is dus sprake van 1 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. 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 de gemeenteraad. Voor meer informatie wordt verwezen naar de notities in de bijlage.

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

Afwegingen voor de invulling van goed bestuur
Op basis van een zorgvuldige afweging en externe advisering heeft Stichting Baasis de voorkeur voor een 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 interne 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. De invloed van de gemeenteraad hierop is dat deze de leden van de Raad van Toezicht benoemt. Verder is de directeur-bestuurder een professional die het onderwijs kent, 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 werkwijzen worden gehanteerd. De gewijzigde statuten, reglementen en kaders zijn in de bijgevoegde notitie opgenomen.

Veranderingen voor de gemeenteraad als gevolg van de statutenwijziging
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 voldoende[2] openbaar onderwijs. Wanneer wordt overgegaan op het Raad van Toezicht model, verschuiven een aantal van verantwoordelijkheden naar de Raad van Toezicht. Op pagina 40 in de bijgevoegde notitie vindt u hiervan een volledig overzicht. Hieronder zijn alleen de taken en bevoegdheden opgenomen die betrekking hebben op de 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

[2] Het gaat hier om capaciteit, niet om kwaliteit

De belangrijkste wijzigingen zijn dat de gemeenteraad 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 de gemeenteraad goedkeuring geven aan het jaarverslag en de begroting van de stichting. Deze goedkeuring kan onthouden worden, 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 de gemeenteraad in het nieuwe organisatiemodel?
De gemeenteraad houdt vanuit haar grondwettelijke taak de verantwoordelijkheid voor de instandhouding van voldoende openbaar onderwijs. Hiervoor zijn de volgende middelen beschikbaar:

- Benoemen van 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);
- Schorsen en/of ontslaan van de leden van de Raad van Toezicht bij het niet goed uitvoeren van de taken (wanbeleid);
- De bevoegdheid om te beslissen over de opheffing van de stichting;
- Instemmingsrecht in het geval van wijziging van de statuten;
- De bevoegdheid om bij ernstige taakverwaarlozing door de bestuurder of functioneren in strijd met de wet zelf in het bestuur 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 de gemeenteraad worden goedgekeurd. We 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 coördinatieplatform[3] 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.

De gemeenteraad 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 de gemeenteraad rechtstreeks in gesprek kan met de bestuurder.
De informatieverstrekking tussen stichting Baasis en de gemeente berust op het willen delen van informatie om hier vanuit eigen verantwoordelijkheden goed op te kunnen anticiperen. De informatieverstrekking zal verder worden uitgewerkt in het reglement van het coördinatieplatform.

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.

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 is het van belang 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. En in het jaarverslag legt de stichting verantwoording af over de wijze waarop zij het afgelopen jaar aan het algemeen toegankelijk karakter invulling heeft gegeven.

Vervolgtraject
Wanneer de gemeenteraad 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 de gemeenteraad worden benoemd. Verwacht wordt dat rond de zomervakantie een voorstel tegemoet gezien kan worden. Daarna zullen de gewijzigde statuten notarieel worden vastgelegd, waarna ze van kracht worden. Samen met de nieuwe raad van toezicht zullen de parameters voor ernstige taakverwaarlozing worden opgesteld en ter goedkeuring aan u worden voorgelegd.

Wettelijk kader
De gemeenteraden van Haren en Tynaarlo dienen conform artikel 48, lid 7 van de Wet op het Primair Onderwijs en artikel 22 van de stichtingsstatuten in te stemmen met een statutenwijziging.

Vervolgprocedure
Wanneer de gemeenteraad 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 de gemeenteraad worden benoemd. Verwacht wordt dat rond de zomervakantie een voorstel tegemoet gezien kan worden. Daarna zullen de gewijzigde statuten notarieel worden vastgelegd, waarna ze van kracht worden. Samen met de nieuwe raad van toezicht zullen de parameters voor ernstige taakverwaarlozing worden opgesteld en ter goedkeuring aan u worden voorgelegd.

Financiële consequenties

Geen

Adviezen
De GMR, de organisatie (staf en directies), de interim-directeur en het bestuur staan achter het voornemen om over te gaan naar een bestuurlijk model met een raad van toezicht en directeurbestuurder. De gemeenteraad van Haren zal op 23 april a.s. een besluit nemen.

Gevraagd besluit

Instemmen met de wijziging van de statuten van Stichting openbaar onderwijs Baasis.

Burgemeester en wethouders van Tynaarlo,

F.A. van Zuilen, burgemeester

mr. J.P.J. van Muijen, secretaris