

Aan de gemeenteraad

Datum: 15 april 2013
Behandeld door: S.J. Ronda
Ons kenmerk:
Onderwerp: Onderzoek bestuur
openbaar basisonderwijs

Uw brief van:
Uw kenmerk:
Bijlagen: 1
Verzonden op:

Geachte leden van de raad,

Zoals met het seniorenconvent uit uw raad is afgestemd gaat het eerstvolgende onderzoek van de rekenkamercommissie gaat over het bestuur van het openbaar basisonderwijs. Op 11 april heeft de rekenkamercommissie de onderzoeksopzet vastgesteld. Deze opzet is bijgevoegd.

Naar aanleiding van het overleg van het seniorenconvent met onze voorzitter op 21 maart is de onderzoeksopzet op enkele punten aangevuld.

In deelvraag 10 is een onderscheid aangebracht in de toezichthoudende rol van het gemeenteraad en die van het college.

In deelvraag 15 wordt gevraagd naar mogelijke nieuwe instrumenten van toezicht, mede gelet op nieuwe inzichten en ontwikkelingen.

In deelvraag 9 wordt gevraagd naar de taakverdeling van de gemeente en de stichting bij het beheer en onderhoud van gebouwen.

In deelvraag 15 staat welke voordelen de verzelfstandiging heeft opgeleverd.

Intussen is aan een aantal onderzoeksbureaus gevraagd om een offerte in te dienen voor het uitvoeren van het onderzoek. Naar verwachting besluit de rekenkamercommissie op 21 mei welk bureau het onderzoek gaat uitvoeren. Over de voortgang van het onderzoek zullen wij u op de hoogte houden.

Met vriendelijke groet,
namens de rekenkamercommissie,



S.J. Ronda, secretaris.

Onderzoeksopdracht rekenkamer naar bestuur openbaar basisonderwijs (OBOMD)

Voorgeschiedenis

Op 28 augustus 2003 besluit de gemeenteraad tot verzelfstandiging van het openbaar basisonderwijs door instelling van een bestuurscommissie ex artikel 83 van de Gemeentewet per 1 januari 2004.

Dit besluit past in een trend in gemeenten om het openbaar onderwijs op afstand te zetten. De gemeente kan zich dan vooral richten op haar rol van het voeren van lokaal onderwijsbeleid, waarbij het openbaar en bijzonder basisonderwijs in gelijkwaardige posities worden gebracht. De bestuurscommissie kan zich volledig richten op haar rol van schoolbestuur.

Op 26 juni 2008 besluit de gemeenteraad tot een verdergaande stap, te weten de oprichting van een stichting openbaar basisonderwijs per 1 januari 2009. Een onderzoek van een werkgroep met begeleiding van het Bureau Vos/Abb vormt de basis voor dit besluit.

De motieven voor deze verdere verzelfstandiging kunnen als volgt worden samengevat (ontleend aan het raadsvoorstel en onderzoeksrapport).

Uit de sinds 2004 opgedane ervaringen blijkt dat er nog de nodige belemmeringen zijn op het gebied van personeel, huisvesting en financiën. De verwevenheid van de begroting van het OBOMD met de gemeente wordt als onpraktisch en inefficiënt ervaren.

Belangrijke argumenten voor een verdere verzelfstandiging naar een zelfstandig rechtspersoon zijn de volgende.

- Het invulling geven aan good governance.
Dit moet ertoe leiden dat de bestuurlijke verhoudingen geschikt zijn om de resultaten van het onderwijs op een hoger niveau te brengen. De bestuurlijke vernieuwing houdt in dat de overheid een soberder rol kiest en de bestuurlijke context in en rond de onderwijsinstelling zo inricht dat de betrokken partijen gezamenlijk ervoor zorgen dat de interactie tussen leerling en leraar maximaal tot haar recht komt.
- Het in gelijke positie brengen van het openbaar en bijzonder onderwijs
Voor het OBO zijn de belangrijkste aspecten het geven van een eigen gezicht, het vergroten van de slagkracht en het kunnen realiseren van een lokaal onderwijsbeleid.
- Het scheiden van de dubbelrol van de gemeente.
Complicerend is dat er nog verantwoording in verschillende boekhoudkundige stelsels moet worden afgelegd en dat de gemeente aansprakelijk is voor eventuele exploitatietekorten.

Op basis van het onderzoek valt de keuze van de gemeenteraad op een stichting als rechtsvorm. Daarmee kan een vermogenrechtelijke afsplitsing worden gerealiseerd. De overgang naar de nieuwe situatie wordt gecompenseerd met de toepassing van de bruidsschatregeling.

Positie gemeenteraad

Het bestuur van de nieuwe stichting vormt het bevoegd gezag als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs. De gemeente(raad) blijft niettemin volgens de Grondwet verantwoordelijk voor de zorg voor voldoende openbaar onderwijs in de gemeente.

Op grond van de Wet Primair Onderwijs (WPO) kan de stichting niet besluiten over de opheffing van een openbare school (artikel 48, lid 5, WPO). In dat artikel staat over de positie van de gemeenteraad verder:

- Het bestuur brengt jaarlijks aan de gemeenteraad verslag uit over de werkzaamheden, waarbij in ieder geval aandacht wordt geschonken aan de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs.
- In de statuten staat een regeling over
 1. benoeming, herbenoeming, ontslag en schorsing van bestuursleden door de gemeenteraad
 2. de goedkeuring van de begroting door de gemeenteraad
 3. de instemming van de gemeenteraad over de jaarrekening
 4. de wijze waarop de gemeenteraad toezicht op het bestuur uitoefent.

Deze zaken kunnen via de statuten in handen worden gelegd van een door de gemeenteraad in te stellen raad van toezicht (zie de regeling in artikel 48, lid 12, WPO). In Midden-Drenthe is niet gekozen voor een raad van toezicht.

- De gemeenteraad is in geval van ernstige taakverwaarlozing door het bestuur of functioneren in strijd met de wet bevoegd zelf te voorzien in het bestuur van de scholen en zo nodig te stichting te ontbinden.

Managementstatuut

Het managementstatuut (augustus 2008) is op grond van de algemene statuten verplicht en het bevat een regeling over de verdeling van taken en bevoegdheden tussen bestuur, algemeen directeur en directeurs.

Volgens artikel 2 heeft het bestuur de intentie zijn taken uit te oefenen op basis van een toezienend bestuursconcept. Het bestuur mandateert bestuurlijke taken en bevoegdheden aan de algemeen directeur.

Het bestuur houdt toezicht op het beleid van de algemeen directeur en op de gang van zaken binnen de stichting en de scholen (artikel 7). In artikel 9 staan de onderwerpen waarover de algemeen directeur het bestuur informeert om zodoende 'haar taken in het kader van toezicht en advisering naar behoren uit te voeren'. Volgens artikel 10 gaat het bestuur met de directeur een managementcontract aan.

Op basis het wetsvoorstel 'Goed onderwijs, goed bestuur' is de Wet op het Primair onderwijs in 2010 zodanig gewijzigd dat er een duidelijke scheiding moet worden aangebracht tussen besturen en toezicht (artikelen 17a t/m 17c van de Wet Primair Onderwijs).

Financiële en organisatorische problemen 2010

Eind 2010 werd de gemeente geconfronteerd met forse tekorten bij de stichting. Dit was voor het bestuur van de stichting aanleiding om voltallig terug te treden. De gemeenteraad besloot op 31 maart 2011 zelf tijdelijk in het bestuur van de stichting te voorzien en daartoe alle bevoegdheden tijdelijk te mandateren aan het college.

Het college stelde een onderzoek in naar de achtergronden van het ontstaan van de tekorten. Dit onderzoek is uitgevoerd door Aksos Accountants B.V. en gaat over de administratieve organisatie, de financiën en de continuïteit. Een door de rekenkamer in te stellen onderzoek hoeft in principe geen herhaling te zijn van dat onderzoek. Het onderzoeksrapport is vertrouwelijk en is met deze beperking tijdens het onderzoek beschikbaar.

Het interim-bestuur krijgt tot bijzondere taak de stichting 'weer in normaal vaarwater te brengen. Daartoe behoort in elk geval het financieel orde op zaken stellen en het bewerkstelligen van een ordelijke meerjarige exploitatie. Ook de bestuur- en organisatiestructuur dienen onder de loep te worden genomen. De verwachting is dat per 1 januari 2012 de werkzaamheden zodanig zijn gevorderd dat een nieuw geworven bestuur de zaak weer over kan nemen.'¹

Governance openbaar onderwijs

In een brief van 14 juni 2011 gaat het college uitvoerig in op de taak van de gemeenteraad bij een verzelfstandigde bestuurlijke taak met aan de raad de uitnodiging om daarop te reageren.

Op 21 juni bespreekt 2011 de raadscommissie Welzijn uitvoerig de toekomst van de stichting. Er is een besloten deel en een openbaar deel. De bespreking eindigt met een toezegging van het college dat 'de gemeenteraad in het najaar een concept governance code krijgt waarin afspraken zijn opgenomen om onder andere invulling te kunnen geven aan de eindverantwoordelijkheid van de raad.'²

Deze toezegging is in oktober 2011 schriftelijk bevestigd. Een voorstel van het college tot vaststelling van een code is nog niet bij de raad binnengekomen. Wel is een concept dooruit

¹ Raadsvoorstel 31 maart 2011

² Verslag raadscommissie Welzijn 21 juni 2011

het bestuur van het OBOMD aan de raad gestuurd; de raad besloot op 28 februari 2013 het concept voor advies aan het college voor te leggen.

Fusies

Intussen besluit de raad op 28 juni 2012 tot een fusie van de scholen De Tille en 't Broekhoes en op 5 juli 2012 tot een fusie van de Jan Ligthartschool met de Harm Smeengeschool.

Samenwerking?

Een andere ontwikkeling is de fusiebespreking van de stichting met de Christelijke Onderwijsgroep Drenthe (COG). Deze stichting beheert onder meer de christelijke basisscholen in Midden-Drenthe.

Aanleiding voor dit fusieonderzoek is de krimpproblematiek c.q. de continuïteit en kwaliteit van het basisonderwijs in de dorpen.

In de vergadering van de raadscommissie welzijn en algemeen bestuur van 16 oktober is een en ander in overheersend positieve zin besproken.

Nieuw bestuur

De gemeenteraad heeft in een brief van 7 november 2012 aan het bestuur van de stichting een aantal criteria geformuleerd waaraan volgens de raad nieuwe bestuursleden moeten voldoen.

In de raadsvergadering van 28 maart 2013 is een nieuw bestuur benoemd.

Vraagstelling voor het onderzoek

Het onderzoek kan worden toegespitst op de relatie gemeente(raad) – stichting OBOMD. Dit enerzijds vanuit de vraag hoe de gemeenteraad zijn taak als eindverantwoordelijke voor het openbaar onderwijs via zijn kaderstellende en controlerende rollen invult. En anderzijds vanuit de wens en de noodzaak om als schoolbestuur ruimte te hebben om slagvaardig inhoud te geven aan een zelfstandige schoolorganisatie.

In het onderzoek gaat het vooral om de situatie zoals deze is ontstaan en gegroeid na de verzelfstandiging per 1 januari 2009.

Dit leidt tot de volgende centrale vraagstelling

Hoe is de relatie tussen de stichting OBOMD en de gemeente(raad) geregeld, hoe is daaraan in de praktijk invulling gegeven en voldoet de invulling van de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad aan daaraan te stellen (wettelijke) eisen.

Deelvragen.

Algemeen

1. Wat zijn de beleidskaders van de gemeente(raad) ten aanzien van:
 - a. het openbaar basisonderwijs in het algemeen
 - b. de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs in het bijzonder?
2. Hoe is het proces van de verzelfstandiging (in dat licht) verlopen; zijn de beleidskaders gerealiseerd?

Bestuur en beleid

3. Hoe is het besturings- en managementconcept van de stichting geregeld?
4. Is daarin sprake van een heldere en eenduidige bevoegdheidsverdeling, zowel intern bij het OBOMD (mede gelet op de artikelen 17a t/m 17c van de WPO) als in de relatie gemeente – OBOMD,?
5. Hoe is in de praktijk inhoud gegeven aan de regelingen van punt 3 en 4?
6. Wat is het beleid met betrekking tot de instandhouding van scholen (gegeven de krimpverwachting), de kwaliteit van het onderwijs en het onderwijskundige concept.
7. Hoe is dat beleid gevormd in de rolverdeling tussen de gemeente(raad) en de stichting OBOMD?

8. Hoe is in algemene zin het proces van benoeming van bestuursleden vorm gegeven; welke eisen heeft de gemeente gesteld aan de kwaliteit van het bestuur/bestuurders?
9. Hoe is in algemene zin de taakverdeling bij het beheer en onderhoud van de schoolgebouwen³ tussen gemeente en het OBOMD in de praktijk gerealiseerd?

Toezicht

10. Hoe heeft de gemeente in haar rol als toezichthouder de behoefte aan informatie door de stichting geregeld, toegespitst op de onderwerpen bij de punten 1 t/m 9, wat is daarin de positie van de gemeenteraad en wat is daarin de positie van het college?
11. Hoe is daaraan in de praktijk invulling gegeven?
12. Voldeden deze afspraken in de praktijk?
13. Voldoet de regeling (punt 10) aan daaraan te stellen (wettelijke) eisen?
14. Welke eventuele informele informatievoorziening is er tussen de stichting en de gemeente en wat is de toegevoegde waarde daarvan?

Resultaten/verbeteringen

15. Welke voordelen heeft de verzelfstandiging opgeleverd?
16. Welke verbeteringen zijn eventueel mogelijk in algemene zin en in de invulling van de rol van de gemeenteraad als kadersteller en controleur en kunnen daarbij, gelet op nieuwe inzichten en ontwikkelingen, instrumenten worden ingezet die nu nog niet worden toegepast?

Normenkader.

Het bij het onderzoek te hanteren normenkader wordt primair bepaald door de landelijke en lokale wet- en regelgeving en daarnaast door normen die op basis van externe expertise algemeen gangbaar worden geacht.

Onderzoeksinstrumenten

Het onderzoek vindt plaats via:

- Startbijeenkomst met alle bij het onderzoek betrokkenen om uitleg te geven aan de opzet en werkwijze van het onderzoek. Dit zijn naast raad, college en ambtelijke organisatie ook bestuur en directie van het openbaar basisonderwijs Midden-Drenthe.
- Documentenanalyse, met name over het vastgestelde beleid en de wijze waarop dit is toegepast en een beknopte analyse van actuele visies op het onderwerp.
- Vragenlijst en/of interviews met sleutelfiguren uit de bestuurlijke en ambtelijke organisatie van de gemeente en met een vertegenwoordiging van het bestuur en directie van het OBOMD.
- Gesprek met een vertegenwoordiging van de gemeenteraad.

In overleg met het bureau dat het onderzoek uitvoert kan de wijze waarop het onderzoek wordt uitgevoerd worden aangepast en/of aangevuld.

Onderzoeksprotocol

Het onderzoek wordt verder uitgevoerd conform het onderzoeksprotocol van de rekenkamer Midden-Drenthe.

Vastgesteld in de vergadering van de rekenkamercommissie 11 april 2013.

Versie: 11 april 2013

³ De gemeente is verantwoordelijk voor aanpassingen en het onderhoud aan de buitenkant van gebouwen; schoolbesturen voor de binnenkant, inclusief buitenschilderwerk