

Rapportage Rekenkamercommissie Openbaar Onderwijs

Datum	14 augustus 2015
Behandelaar	Johan Homan afdeling Samenlevingszaken (0593)539268
Portefeuillehouder	Wethouder Bent
Besluitvormend orgaan	Gemeenteraad
Overleg gepleegd met	☐ financieel adviseur AZ ☐ personeelsconsulent AZ ☐ medewerker bestuur en juridische zaken AZ ☐ afdeling ☐ naam medewerker ☐ inspraak/adviesorgaan

Vervolgprocedure

Toelichting

1. Aanleiding/Voorgeschiedenis

De aanleiding tot dit voorstel is het onderzoek van de rekenkamercommissie naar de verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs in de gemeente Midden-Drenthe.

Dit rapport leidt tot een viertal aanbevelingen die aan de orde zullen komen bij punt 2. Voorstel. Allereerst zal een korte schets van het rapport gegeven worden.

In **hoofdstuk 1** worden de aanleiding en de doelstelling van het rapport verder uitgewerkt. De kernvraag van het onderzoek was *“Hoe is de relatie tussen de organisatie van het verzelfstandigde openbaar primair onderwijs in Midden-Drenthe 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 de daaraan te stellen (wettelijke) eisen?”*. Dit is verder uitgewerkt in een aantal deelvragen.

In **hoofdstuk 2** wordt middels een chronologisch overzicht teruggekeken vanaf het moment van verzelfstandiging tot het moment waarop de rapportage afgesloten wordt. Dat is ongeveer rond oktober/november 2013. De conclusie van deze terugblik is dat er in het hele proces kleinere en grotere weeffouten zijn gemaakt in kaderstelling, beleid, bestuur, en toezicht en uitvoering door alle betrokken partijen.

De opmerkelijkste conclusies zijn:

- 1) In het advies dat ten grondslag ligt aan de verzelfstandiging wordt geconstateerd dat de middelen voor onderhoud niet toereikend zijn zonder dat hier verder conclusies aan verbonden zijn.
- 2) Gebrekkig financieel beheer bij de Stichting
- 3) De overstap van een bestuurslid naar de functie van directeur is in strijd met de principes van "good government".
- 4) Verschillende partijen zijn onvoldoende scherp geweest in het uitoefenen van hun rollen. Het voorstel voor verzelfstandiging gaat gemakkelijk voorbij aan het jaarlijks tekort op de middelen, er is niet tijdig geanticipeerd op de dalende leerlingaantallen bij de formatie inzet, de stichting heeft in de eerste periode geen beleidsmatig en financieel meerjarenperspectief gehad en een aantal raadsleden hebben zichzelf achteraf de vraag gesteld om men niet wat scherper had moeten opereren.

In **hoofdstuk 3** wordt ingegaan op de aanwezige beleidskaders. Ten aanzien van de stichting wordt geconstateerd dat een aantal zaken niet goed gegaan zijn de afgelopen jaren, financieel beheer, goede scheiding van bestuur en toezicht en scherpe beleidskeuzes in het onderhoud ten opzichte van de middelen. Ten aanzien van de gemeente wordt geconstateerd dat de huidige onderwijsnota verouderd is en dat die nota uitgaat van zaken die achterhaald zijn met als meest pregnante voorbeeld de leerlingaantallen. Voor de onderwijshuisvesting wordt geconstateerd dat het onderhoud van de bestaande huisvesting er karig vanaf komt.

Hoofdstuk 4 tenslotte gaat over het toezicht. Daar worden een tweetal punten geconstateerd. De scheiding van bestuur en intern toezicht is nog niet goed geregeld en er is onvoldoende vertrouwen in elkaar (gemeente en stichting) om goed samen te werken. De rekenkamercommissie constateert dat er hierdoor een nauwelijks werkbare relatie meer is tussen gemeente en stichting.

Aan het einde van haar rapportage komt de rekenkamer met een viertal aanbevelingen:

- Raad, college, ambtelijke organisatie, stichtingsbestuur, directie en GMR dienen ieder zijn rol te pakken en de kaders te stellen van waaruit zij functioneren. Daarbij dienen partijen zich niet voortdurend te verdiepen in en bemoeien met de rolinvulling van de anderen.

Een aanbeveling die op het eerste gezicht oogt als het intrappen van een open deur maar die tegelijkertijd een reflectie is die alle betrokken partijen in het proces zich aan kunnen trekken. Het college kan in dit verband alleen invulling geven aan haar eigen rol en de rol van de ambtelijke organisatie. Met het nieuwe stichtingsbestuur zijn afspraken gemaakt hoe in de toekomst met elkaar om te gaan. Een meer professionele benadering van de problematiek en het iets anders organiseren van de contacten hebben de afgelopen maanden geleid tot een verbetering van de samenwerking tussen stichting en gemeente. Een groot deel van de uitstaande geschilpunten zijn opgelost dan wel wordt er aan een oplossing gewerkt. De weg omhoog is daarmee weer ingeslagen en het college is voornemens daarmee verder te gaan. Dat wil overigens niet zeggen dat gemeente en stichting het in de toekomst altijd met elkaar eens zullen zijn. Er zal vast wel eens discussie zijn over een onderwerp. Dat moet echter professioneel worden opgelost.

- Bepaal als raad het kader voor de splitsing van toezicht en bestuur, draag het college op dit kader uit te werken.

Met de raad is afgesproken dat het college de splitsing pas op zal pakken wanneer er een voltallig nieuw bestuur zou zijn aangetreden bij de stichting. Dat nieuwe bestuur is er maar is nog niet volledig ingevuld. Desondanks heeft het college met het nieuwe bestuur de eerste gesprekken gehad over het kader voor de splitsing van toezicht en bestuur.

Er ligt een voorstel over splitsing vanuit het schoolbestuur dat geactualiseerd zal worden. Dit voorstel wordt daarna aangeboden aan de gemeenteraad. De gemeenteraad moet hierover een besluit over nemen. De besluitvorming hierover kan wat het college betreft in 2014 worden afgerond.

- Bepaal als raad het kader waarin (technische) geschillen tussen gemeente en stichting opgelost dienen te worden en draag het college op om binnen dit kader te komen tot een vergelijk met de stichting. Maak indien nodig gebruik van mediation.

De enige verplichte vergoeding vanuit de gemeente aan de stichting betreft de huisvestingskosten van de scholen. Het gaat dan om nieuwbouw en om de onderhoudskosten aan de buitenkant van het schoolgebouw. Het kader hiervan is vastgelegd in de Wet op het Primair Onderwijs en de bijbehorende verordeningen. Daarin is tot in detail geregeld wat wel en wat niet tot de gemeentelijke verantwoordelijkheid behoort. Het college heeft afgelopen jaar de wijze waarop de aanvragen om huisvestingsvoorzieningen zijn afgewerkt laten toetsen bij een extern deskundige. Deze deskundige adviseert de VNG maar ook het landelijk openbaar onderwijs. Uit dat advies, wat u ter hand is gesteld, bleek dat de gemeente dit zorgvuldig heeft gedaan. Alle overige vergoedingen die de gemeente aan de scholen verstrekt zijn in principe onverschuldigd. Dat betekent ook dat de raad hierover per onderwerp een besluit neemt. De raad bepaalt daarbij de kaders. In dit verband moet u bijvoorbeeld denken aan het VVE beleid of aan geld voor cultuureducatie. Hiervoor is dus niet een aparte kaderstelling nodig.

Het enige kaderloze moment waarop discussie kan ontstaan tussen gemeente en stichting is de vraag of iets een constructiefout is (gemeente) of klein onderhoud (stichting). Het gaat dan om het onderhoud van bijvoorbeeld de raamkozijnen. De gemeente betaalt het kozijn maar de school moet het reguliere onderhoud (de verfbeurt) betalen. Knapt de school het kozijn niet regelmatig op en is er sprake van houtrot als gevolg daarvan dan vindt geen vergoeding plaats van een nieuw kozijn. Knapt de school het kozijn wel regelmatig op en desondanks verrot het kozijn dan is er sprake van een constructiefout en betaalt de gemeente een nieuw kozijn. Hierover is niet een eenduidig kader af te spreken. Met de stichting is de afspraak gemaakt dat in twijfelgevallen deskundigen van beide partijen ernaar kijken en dat dan de knoop wordt doorgehakt. De verwachting is dat we daardoor onnodige conflicten voorkomen.

- Verzoek als raad het college met voorstellen te komen voor een nieuwe kadernota onderwijsbeleid. Neem in deze kadernota een positiebepaling op ten aanzien van de demografische ontwikkelingen en een visie op verregaande samenwerking of fusie met het bijzonder onderwijs.

De conclusie van de rekenkamercommissie dat er geen actuele nota Lokaal Onderwijsbeleid is klopt. Het college is dan ook voornemens een nieuwe notitie op te stellen die in het tweede kwartaal van 2015 moet worden vastgesteld door de raad.

Of in deze nota ook een verdere positiebepaling komt ten aanzien van de demografische ontwikkelingen en samenwerking c.q. fusie tussen openbaar en bijzonder onderwijs is een zaak van de raad. De aanbeveling suggereert dat die positiebepaling er nu niet is. Dat is niet

zo. Op verzoek van het college heeft de raad reeds uitgesproken dat de raad positief staat tegenover een fusie dan wel vergaande vorm van samenwerking van beide organisaties. Het is echter aan beide organisaties om dit nader uit te werken. Het college c.q. de raad heeft hierin verder geen rol.

Aan het einde van dit traject zal de raad moeten instemmen met de fusie/samenwerkingsvorm vanuit haar verantwoordelijkheid voor het in stand houden van het openbaar primair onderwijs. Actieve betrokkenheid bij het opzetten van een nieuwe organisatie past niet in de rol van raad en college. Daarmee zou men gelijk de eerste aanbeveling van de rekenkamercommissie (hou je eigen rol) negeren en dat is niet verstandig.

Op dit moment hebben beide schoolbesturen aangegeven geen behoefte te hebben aan een verdergaande vorm van samenwerking. Op inhoud en bij het beheer van de Brede Scholen vindt een goede vorm van samenwerking plaats tussen beide schoolbesturen.

Aan de demografische ontwikkelingen zal zeker aandacht worden gegeven in de notitie. De raad heeft echter al uitgesproken dat zij vooralsnog niet wil tornen aan de opheffingsnorm van 23 leerlingen en dat sluiting van een school van onderop moet komen en gedragen moet worden door de lokale bevolking. Op beide onderwerpen heeft de raad dus al een positie gekozen die recht doet aan haar rol. Of de raad daarin een andere positie wil innemen is aan de raad zelf.

2. Voorstel

Het college stelt voor:

1. In de relatie met het bestuur van stichting OBOMD blijvend aandacht te houden voor een goede rolinvulling van college en ambtelijke organisatie.
2. In 2014 aan de raad, in samenspraak met de stichting OBOMD een voorstel aan te bieden over de splitsing van het schoolbestuur in toezicht en beheer en geen voorstel te ontwikkelen over de fusie tussen openbaar onderwijs en christelijk onderwijs omdat dit geen gemeentelijke taak is.
3. Geen mediation in te zetten in de relatie met het schoolbestuur.
4. In het tweede kwartaal van 2015 een nota Lokaal Onderwijsbeleid aan te bieden aan de raad.

3. Vervolg en communicatie

Deze bestuurlijke reactie wordt doorgestuurd naar de rekenkamer.