



gemeente
Haarlemmermeer

De leden van de gemeenteraad van Haarlemmermeer

Postbus 250
2130 AG Hoofddorp

Bezoekadres:
Raadhuisplein 1
Hoofddorp
Telefoon 0900 1852
Telefax 023 563 95 50

2012/37458 ★

Cluster Maatschappelijke en Economische Ontwikkeling
Contactpersoon M. Hoogeland
Doorkiesnummer 023 - 567 67 54
Uw brief
Ons kenmerk 12.0448567\jwi/ohv
Bijlage(n) 1
Onderwerp Toezichthoudende rol gemeenteraad bij verzelfstandigd openbaar onderwijs

Verzenddatum

12 JUNI 2012

Geachte heer, mevrouw,

Vanuit uw raad heb ik vragen ontvangen over de verantwoordelijkheden en sturingsmogelijkheden voor de gemeenteraad bij een verzelfstandigd openbaar onderwijs. Aanvullend op het raadsvoorstel "Wijzigen bestuursmodel SOPOH" geef ik u in deze brief hiervoor de mogelijkheden aan voor het huidige bestuursmodel van SOPOH en ook de mogelijkheden voor het door het bestuur van SOPOH gewenste bestuursmodel met een Raad van Toezicht en College van Bestuur. In bijgaande brochure "Openbaar onderwijs en de gemeente" van de VNG en de VOS/ABB, treft u meer uitgebreide informatie aan over de relatie tussen het gemeentebestuur, het openbaar onderwijs en de regelgeving daarvoor.

De gemeenteraad heeft de zorgplicht te voorzien in voldoende openbaar onderwijs voor de inwoners, ook bij een verzelfstandigd openbaar onderwijs. De wetgever heeft hiervoor taken en bevoegdheden per wet toegekend, die zich richten op het waarborgen van de continuïteit en op de handhaving van het specifieke karakter van het openbaar onderwijs.

A: Taken en bevoegdheden van de gemeenteraad bij huidig bestuursmodel SOPOH

1. Instemmen met wijziging van de statuten van de stichting;
2. Instemmen met de benoeming, herbenoeming, schorsing of ontslag van bestuursleden van de stichting;
3. Goedkeuren begroting en instemmen met jaarrekening/jaarverslag;
4. In geval van ernstige taakverwaarlozing zelf te voorzien in het bestuur van de stichting;
5. Goedkeuren van een besluit tot opheffing of afsplitsing van (een deel van) door de stichting in stand gehouden scholen;
6. Goedkeuren van een besluit tot juridische fusie en juridische splitsing van de stichting.
7. Goedkeuren van een besluit tot ontbinden van de stichting.



Mixed Sources
Productgroep uit goed beheerde
bossen en andere gecertificeerde
bronnen
Cert no. SGS-COC-004741
www.fsc.org
© 1996 Forest Stewardship Council

Voor het in stand houden van openbare scholen is een goede financiële positie van het schoolbestuur noodzakelijk. Daarom is via wetgeving de bevoegdheid bij de gemeenteraad neergelegd de begroting goed te keuren en in te stemmen met de jaarrekening. Wel is deze bevoegdheid beperkt. Een gemeenteraad kan zijn goedkeuring aan een begroting slechts onthouden vanwege:

- strijd met de wet;
- strijd met het algemeen belang, waarin ook begrepen het financieel belang van de gemeente. Dit kan aan de orde zijn als wordt voorzien dat het schoolbestuur op enig moment in de financiële problemen komt en alleen door een gemeentelijke financiële impuls het openbaar onderwijs in stand kan worden gehouden.

Door deze regeling is het niet mogelijk dat de gemeenteraad mede gaat bepalen hoe de scholen bestuurd moeten worden. Ook maken de bepalingen duidelijk dat de gemeentelijke toezichttaak niet gericht is op de kwaliteit van het onderwijs, of het doelmatig en rechtmatig inzetten van de middelen. Het kader verwijst naar de specifieke gemeentelijke taak zorg te dragen voor voldoende openbaar onderwijs. Het (financiële) toezicht op met name naleving van wet- en regelgeving ligt bij de Inspectie van het Onderwijs.

De gemeenteraad mag optreden indien er sprake is van ernstige taakverwaarlozing. Dit is echter een algemeen begrip dat ook in de wet niet verder wordt uitgelegd. De raad zal per geval moeten bekijken en onderbouwen of dit aan de orde is.

Het bestuur van een stichting openbaar onderwijs kan niet zelfstandig besluiten tot opheffing of afsplitsing van een school of deel van de school. Doordat dit besluit voorbehouden is aan de gemeenteraad kan de gemeente waarborgen dat er voldoende aanbod van openbaar onderwijs blijft bestaan.

B: Taken en bevoegdheden van de gemeenteraad bij bestuursmodel met Raad van Toezicht met een College van Bestuur

De punten 1, 4, 5, 6 en 7 zoals benoemd bij het huidige bestuursmodel SOPOH zijn ook bij dit bestuursmodel onveranderd van toepassing. De verschillen zitten in het (her)benoemen, schorsen of ontslaan van de bestuursleden (2) en het goedkeuren van de begroting en het instemmen met jaarrekening/jaarverslag (3).

De gemeenteraad stemt wel in met de (her)benoeming, schorsing of ontslag van de leden van de raad van toezicht maar doet dit niet voor de bestuursleden, dat is een bevoegdheid van de raad van toezicht waarbij ze ook de rechtspositie en bezoldiging van de bestuursleden bepalen.

Besluiten van het bestuur over de begroting, jaarrekening / jaarverslag en het strategisch meerjarenplan hebben de goedkeuring nodig van de raad van toezicht en dus niet van de gemeenteraad.

De wetgever heeft dit onderscheid expliciet gemaakt om te voorkomen dat zowel de interne toezichthouder (raad van toezicht) als de externe toezichthouder (gemeenteraad) ieder afzonderlijk over dezelfde onderwerpen besluiten moeten nemen en er daardoor spanningen ontstaan.

De gemeenteraad heeft geen directe sturing meer op de begroting en jaarrekening / jaarverslag met nogmaals de opmerking dat deze bevoegdheid ook in de huidige situatie slechts beperkt is (in strijd met de wet of algemeen belang). Wel kunnen partijen nadere afspraken maken waardoor het gemeentebestuur toch de actuele financiële positie van het schoolbestuur kan volgen en indirect kan sturen. Dit kan door een periodiek overleg. Ook kan de gemeenteraad de gelegenheid geboden worden zijn zienswijze over het concept van de begroting en jaarrekening kenbaar te maken, waarna het schoolbestuur de eventueel gemaakte opmerkingen/suggesties bestudeert, weegt en zo mogelijk overneemt en het gemeentebestuur hierover informeert (zie ook het raadsvoorstel "Wijziging bestuursmodel SOPOH").

De raad van toezicht kan in tegenstelling tot de gemeenteraad begroting en jaarrekening / jaarverslag beoordelen en goedkeuren rekening houdende met alle aspecten van rechtmatigheid en doelmatigheid. In het raadsvoorstel stelt het college voor dat de (meerjaren)begroting en jaarrekening / jaarverslag ter overleg aan de gemeenteraad worden aangeboden (zie artikel 14 lid 4, 7 en 10 van de conceptstatuten).

Hoofdstuk drie van bijgesloten brochure geeft informatie over de wet goed onderwijs, goed bestuur en de vormen van toezicht daarbij waaronder het bestuursmodel Raad van Toezicht.

In hoofdstuk vier zijn de gevolgen van financiële problemen bij het openbaar onderwijs opgenomen en wat de rol van het gemeentebestuur daarbij is. Van belang is de oorzaak van de financiële problemen bij het schoolbestuur. Als de slechte financiële positie het gevolg is van ernstige taakverwaarlozing of handelen in strijd met de wet, heeft de gemeenteraad de bevoegdheid in te grijpen.

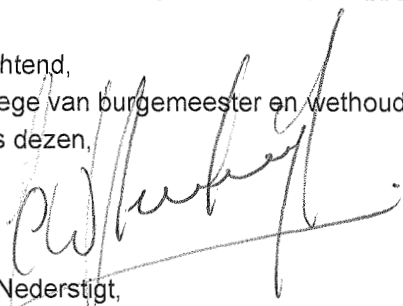
Verschillende opties zijn in dit geval denkbaar:

1. De gemeenteraad ontslaat de leden van de raad van toezicht en benoemt nieuwe leden (of een interim-raad) die de opdracht krijgen orde op zaken te stellen;
2. De gemeenteraad besluit de stichting openbaar onderwijs te ontbinden en terug te keren naar de integrale bestuursvorm, waarbij het college van B&W weer gaat functioneren als bevoegd gezag van het openbaar onderwijs;
3. De gemeenteraad besluit de stichting openbaar onderwijs te ontbinden, om vervolgens:
 - a. De functie van bevoegd gezag over te dragen aan een in te stellen bestuurscommissie ex artikel 83 van de Gemeentewet; of
 - b. De instandhouding van de openbare scholen over te dragen aan een ander in de regio functioneren zelfstandig openbaar schoolbestuur.

Indien er geen sprake is van ernstige taakverwaarlozing of handelen in strijd met de wet kan de gemeente via overleg en overreding het bestuur van de stichting proberen te bewegen tot ontbinding te besluiten c.q. de openbare scholen over te dragen. Indien de stichting hierin niet mee wil werken kan het gemeentebestuur als belanghebbende de rechtbank verzoeken de stichting te ontbinden.

Ik verwacht u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
Het college van burgemeester en wethouders van Haarlemmermeer,
Namens dezen,



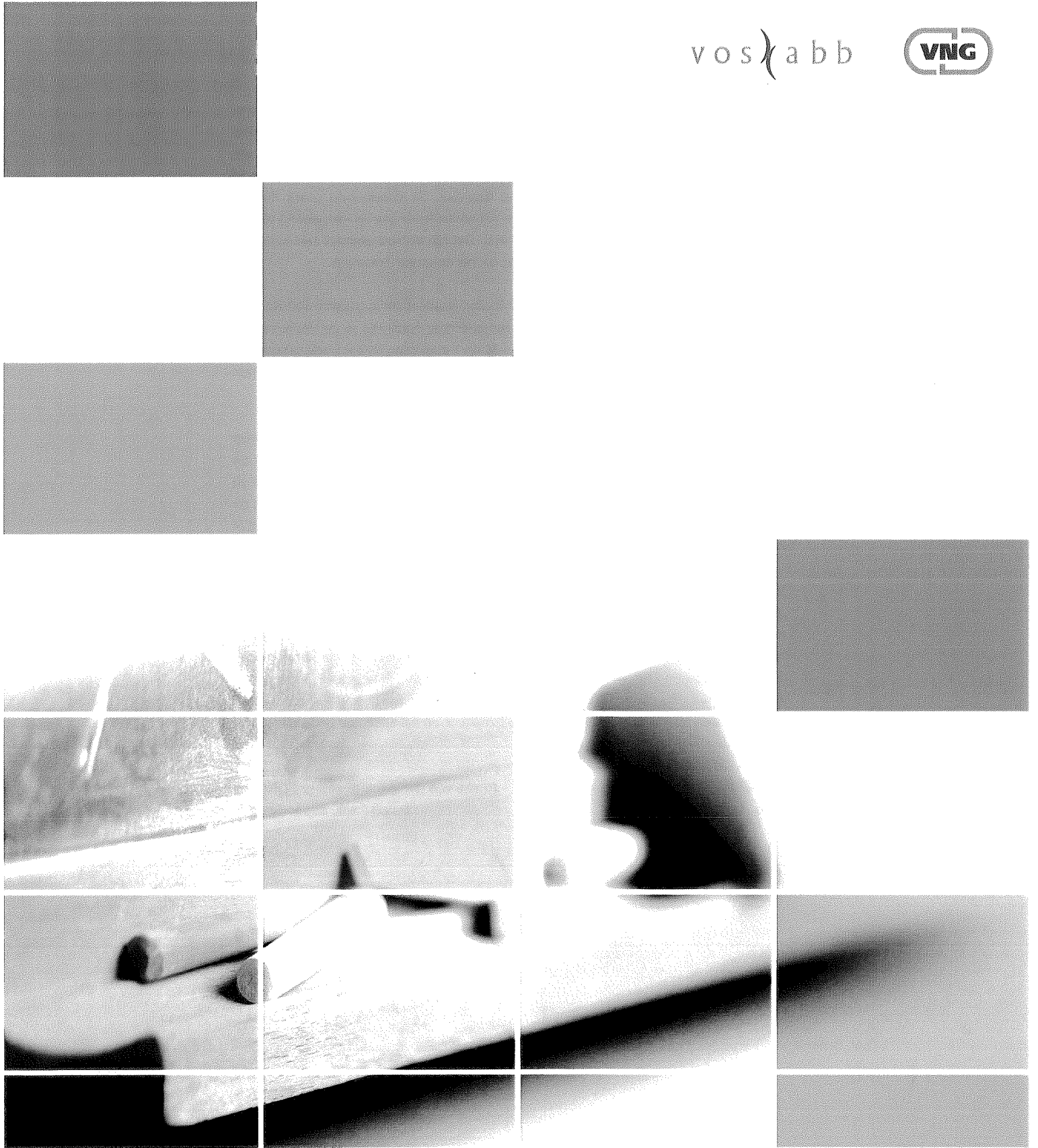
J.C.W. Nederstigt,
Wethouder duurzaamheid, werk, jeugd en onderwijs

Bijlage: Brochure "Openbaar onderwijs en de gemeente"

Openbaar onderwijs en de gemeente

Een gezamenlijke uitgave van VOS/ABB en
de Vereniging Nederlandse Gemeenten

v o s) a b b





Inleiding

Het zal niemand zijn ontgaan dat we leven in een economisch woelige tijd. Niets is meer zeker en in onzekere tijden zijn we geneigd om ons vast te klampen aan bestaande regelgeving. Dit geldt ook voor het openbaar onderwijs. Regelmatig ontvangen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en VOS/ABB vragen over de relatie tussen openbaar onderwijs en het gemeentebestuur en de regelgeving daarvoor. De onzekerheid groeit met de bezuinigingen in het onderwijs, de krimp van het aantal leerlingen en aanpassing van de wetgeving voor bijvoorbeeld passend onderwijs. Dat zijn immers allemaal zaken die ook hun weerslag hebben op de financiële positie van het openbaar onderwijs.

Het toenemend aantal vragen is voor ons aanleiding geweest om in gezamenlijkheid deze brochure te maken over de spelregels rond het openbaar onderwijs en de relatie met de gemeente. De rode draad in deze brochure is de op 1 augustus 2010 in werking getreden Wet goed onderwijs, goed bestuur en de invloed die deze wet heeft op de genoemde samenwerking.

Om het voor u leesbaar te houden zijn we bij het schrijven uitgegaan van de Wet op het primair onderwijs. Als er artikelen uit deze wet worden aangehaald, vindt u in de bijbehorende voetnoot het vergelijkbare artikel uit de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op de expertisecentra. Daarnaast gaan we uit van één bestuursvorm en dat is de stichting openbaar onderwijs, de bestuursvorm die op dit moment het meest voorkomt in het openbaar onderwijs.

In hoofdstuk 1 komt de verantwoordelijkheid van de gemeente voor het openbaar onderwijs aan de orde. Hoofdstuk 2 vertelt over de verplichtingen van het openbaar schoolbestuur aan de gemeente. Hoofdstuk 3 geeft de hoofdpunten uit de Wet goed onderwijs, goed bestuur. Hoofdstuk 4 gaat in op de mogelijkheden die de gemeente heeft als het voortbestaan van het openbaar onderwijs in het geding is. Ten slotte vindt u in hoofdstuk 5 een aantal casussen met aanbevelingen die ingaan op praktijksituaties en een bijdrage kunnen leveren aan een goede en levendige relatie tussen de gemeente en het openbaar onderwijs.

Ritske van der Veen, directeur VOS/ABB
Ralph Pans, directeur VNG

1

De verantwoordelijkheid van de gemeente voor instandhouding van openbaar onderwijs

Voor de overheid is de zorg voor onderwijs vanzelfsprekend. De basis daarvoor ligt in artikel 23 van de Grondwet. In lid 4 wordt bepaald dat 'in elke gemeente van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs wordt gegeven in een genoegzaam aantal scholen.' In dit licht is de bemoeienis van de lokale overheid met het onderwijs te legitimeren. Van groot belang is daarbij dat deze bemoeienis zich goed verhoudt met de verdeling van de wettelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

In dit hoofdstuk komen de wettelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden van gemeenten voor het openbaar onderwijs aan de orde.

1.1 Reikwijdte toezichthoudende rol gemeenteraad

De verantwoordelijkheid van de gemeenteraad voor het openbaar onderwijs spitst zich toe op de (grondwettelijke) zorgplicht om te voorzien in voldoende openbaar onderwijs voor de inwoners¹. Ook in het geval het gemeentebestuur het openbaar onderwijs heeft verzelfstandigd, blijft deze zorgplicht van kracht. Dit komt tot uitdrukking in de taken en bevoegdheden, die de wetgever aan de gemeenteraad als extern toezichthouder voor het verzelfstandigd openbaar onderwijs oplegt. Die taken en bevoegdheden richten zich op het waarborgen van de continuïteit en op de handhaving van het specifieke karakter van het openbaar onderwijs.

Taken en bevoegdheden van de gemeenteraad:

- Het besluiten over de opheffing van de openbare school, waaronder ook de opheffing van een openbare nevenvestiging;²
- Het goedkeuren van de begroting en het instemmen met de jaarrekening;
- Het benoemen van de bestuursleden van de stichting openbaar onderwijs;
- Verslag doen 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.
- Het voorzien in het bestuur van de openbare scholen als het schoolbestuur haar taken ernstig verwaarloost of functioneert in strijd met de wet;
- Het instemmen met een statutenwijziging.

Het meest duidelijk speelt de zorg 'voor voldoende openbaar onderwijs' bij de opheffing van de openbare school. In het bijzonder onderwijs kan een bevoegd gezag zelfstandig beslissen een school op te heffen. Het bestuur van een stichting openbaar onderwijs, een openbare rechtspersoon of een stichting samenwerkingsbestuur kan niet besluiten tot opheffing van de openbare school. Dat besluit blijft altijd voorbehouden aan de gemeenteraad. De gemeenteraad heeft dus het laatste woord over de sluiting van de openbare school en kan zo waarborgen, dat er voldoende aanbod van openbaar onderwijs blijft bestaan.

Een gezonde financiële positie van het schoolbestuur is een belangrijke voorwaarde voor het in stand kunnen houden van de openbare scholen. Vandaar de bevoegdheid van de

¹ Als de inwoners daarom vragen en binnen een straal van 10 kilometer

² Een gemeenteraad gaat ook over de stichting van de openbare school. De regering bereidt een wetsvoorstel voor om de stichting openbaar onderwijs de bevoegdheid te geven een verzoek bij de gemeenteraad in te dienen tot plaatsing van een nieuwe openbare school op het gemeentelijke plan van scholen. Een stichting openbaar onderwijs in het voortgezet onderwijs beschikt wel over de bevoegdheid toestemming aan de minister van OCW te vragen voor het stichten van een nieuwe openbare school voor voortgezet onderwijs (artikel 66 WVO).

gemeenteraad om de begroting goed te keuren en in te stemmen met de jaarrekening. De gemeenteraad kan via deze bevoegdheden de financiële positie van het schoolbestuur bewaken. De wetgever heeft het toetsingskader van de gemeenteraad bij het goedkeuren van de begroting wel beperkt. Een gemeenteraad kan zijn goedkeuring aan een begroting slechts onthouden vanwege.³

- strijd met de wet
- strijd met het algemeen belang (waarin begrepen het financiële belang van de gemeente)

Dit toetsingskader geeft aan dat het niet de bedoeling is dat de gemeenteraad op de stoel van het schoolbestuur gaat zitten en bepaalt hoe de scholen bestuurd moeten worden. Het maakt tevens duidelijk dat de gemeentelijke toezichttaak niet gericht is op de kwaliteit van het onderwijs⁴, of het doelmatig en rechtmatig inzetten van de middelen⁵. Het kader verwijst naar de specifieke gemeentelijke taak om zorg te dragen voor voldoende openbaar onderwijs.

De gemeenteraad mag optreden indien er sprake is van ernstige taakverwaarlozing. Dat is een algemeen begrip. Het kan zijn dat een gemeenteraad op die grond een besluit neemt en het bestuur van de stichting openbaar onderwijs van mening is dat de gemeenteraad te lichtvaardig naar dit instrument heeft gegrepen. Dit kan leiden tot een bestuursrechtelijke procedure om via de rechter duidelijkheid te krijgen of de genomen beslissing over ernstige taakverwaarlozing juist was.

1.1.1 Rol Inspectie van het Onderwijs bij financieel toezicht

De Inspectie van het Onderwijs richt zich bij haar financiële toezicht op het bevoegd gezag van de onderwijsinstellingen met name op de naleving van wet- en regelgeving. Daarbij staat de rechtmatigheid van verkrijging en besteding van rijksbijdragen en de verantwoording hierover centraal. Schoolbesturen moeten hun jaarverslag opsturen aan de Inspectie. Deze kijkt of besturen en instellingen de middelen efficiënt en doelmatig inzetten en op tijd anticiperen op veranderingen, zodat ze financiële risico's kunnen voorkomen.

De Inspectie verricht haar werk – naast de jaarlijkse controle van het jaarverslag- via het zogenoemde risicogestuurde toezicht. Dat betekent dat ouders, leerlingen maar ook gemeenten signalen kunnen doorgeven aan de Inspectie wanneer zij daar reden voor zien. Gemeenten kunnen hier gebruik van maken als een openbaar schoolbestuur naar hun mening op bovengenoemde aandachtspunten de zaken niet op orde heeft. Vanzelfsprekend is het aan te bevelen hierover eerst het gesprek met het openbare schoolbestuur zelf aan te gaan.

³ De RvT beoordeelt de begroting ook op doelmatigheid en rechtmatigheid. Zie hoofdstuk 3.2.2.

⁴ Dat is de taak van de Inspectie van het Onderwijs

⁵ DUO stelt jaarlijks het controleprotocol voor accountants op. DUO is de bekostiger van onderwijsinstellingen.

1.2. Aandachtspunten bij de goedkeuring van de begroting en het instemmen met de jaarrekening

Voor de inschatting van de financiële risico's van de Stichting is de meerjarenraming als onderdeel van de begroting van belang. Een vraag daarbij is of de begroting gebaseerd is op realistische leerlingprognoses. De gemeente kan vragen naar een risicoparagraaf in de begroting, waaruit blijkt dat het bestuur zich bewust is van de maatschappelijke ontwikkelingen en specifieke ontwikkelingen op de scholen en waarin in hoofdlijnen wordt aangegeven hoe hierop wordt geanticipeerd. In elk geval dient tijdig te blijken of stichting of opheffing van een school voor openbaar onderwijs nodig is. Dit vanwege de maatschappelijke opdracht in artikel 23 van de Grondwet ('genoegzaam aantal scholen').

1.3 Samenwerking gemeenten bij gemeentelijk toezicht

Als een schoolbestuur de instandhouding van openbare scholen in verschillende gemeenten verzorgt, oefenen de gemeenteraden van die gemeenten elk voor zich de taak van extern toezichthouder uit. Bij de benoeming van een bestuurder van het schoolbestuur moeten alle betrokken gemeenteraden hiervoor een benoemingsbesluit nemen. Ligt er een concept-begroting of jaarrekening voor, dan zullen al deze gemeenteraden aan die stukken hun goedkeuring moeten geven.

Gemeenteraden kunnen besluiten samen te werken bij het uitoefenen van hun taak als extern toezichthouder. Voor het schoolbestuur is die gemeentelijke samenwerking een belangrijke ontwikkeling. Het kan dan zaken doen met één gesprekspartner en hoeft zich niet meer met een aantal afzonderlijke gemeenteraden te verstaan.

Op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (verder: WGR) kunnen de gemeenteraden beslissen één of meer van de toezichthoudende taken en bevoegdheden over te dragen aan een in te stellen openbaar lichaam (artikel 8, eerste lid WGR) of gemeenschappelijk orgaan (artikel 8, tweede lid WGR)⁶. De gemeenteraden leggen in de regeling van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan vast of het bestuur daarvan uit raadsleden dan wel wethouders bestaat. Taken en bevoegdheden die door gemeenteraden in de regel worden overgedragen zijn:

- het goedkeuren van de begroting en instemmen met de jaarrekening;
- het benoemen van bestuursleden;
- het instemmen met een statutenwijziging;
- het bespreken van het jaarverslag van het openbaar onderwijs.

De bevoegdheid om te besluiten over de opheffing van een openbare school wordt in de regel niet overgedragen aan een openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan. Begrijpelijk, want het is essentieel dat een gemeenteraad van de gemeente waar de desbetreffende openbare school is gevestigd, daar geheel zelfstandig over kan beslissen.

⁶ Het gemeenschappelijk orgaan is in tegenstelling tot het openbaar lichaam geen rechtspersoon

Op deze wijze wordt een goede balans bereikt tussen snel handelen (bij incidenten) en openbare verantwoording in de gemeenteraad.

Het raadslid of de portefeuillehouder onderwijs, die zitting heeft in de gemeenschappelijke regeling, handelt in plaats van de gemeenteraad. Als de financiën zich ontwikkelen buiten de gestelde kaders, koppelt het raadslid of de portefeuillehouder dit terug naar zijn gemeente. Het is van belang dat de gemeenten die de taak hebben overgedragen, zich op de hoogte houden van wat er gebeurt.

2

Verantwoordingsplicht van schoolbesturen aan gemeenten

Het verzelfstandigde schoolbestuur is door de gemeenteraad in het leven geroepen om voor de gemeente de openbare scholen in stand te houden. De gemeenteraad oefent toezicht uit op dat schoolbestuur om er zeker van te zijn, dat die instandhouding gewaarborgd blijft.

Het schoolbestuur houdt als het ware voor de gemeente het openbaar onderwijs in stand. Op grond daarvan is het schoolbestuur verplicht aan de gemeenteraad verantwoording af te leggen over de uitvoering van die taak. Hoe ver strekt die verantwoordingsplicht? Moet het schoolbestuur de gemeenteraad over alle zaken betreffende de scholen, de inrichting en de kwaliteit van het onderwijs informeren en verantwoording afleggen? Het antwoord op deze vraag is dat het schoolbestuur de gemeente zodanig moet informeren dat deze haar toezichhoudende rol (zie hoofdstuk 1) kan uitvoeren. Het is daarom passend dat het schoolbestuur verantwoording aflegt over ontwikkelingen, processen en activiteiten die primair betrekking hebben op het waarborgen van het karakter van het openbaar onderwijs en het in standhouden van voldoende openbaar onderwijs in de gemeente.

Tegelijkertijd is het van belang om als gelijkwaardige partners met de gemeente in gesprek te zijn over een aantal andere zaken. Het gaat dan niet om verantwoording, maar om een gezamenlijke gevoelde maatschappelijk opdracht. Te denken valt aan buitenschoolse opvang, de afstemming op het gemeentelijke jeugd(gezondheids) beleid, en dergelijke. Dit valt buiten het aandachtsgebied van deze brochure en voor deze maatschappelijke opdracht is geen sprake van onderscheid tussen het openbaar onderwijs en het bijzonder onderwijs. Daarom laten we dit verder buiten beschouwing.

Elk schoolbestuur (zowel openbaar als bijzonder) dient het tot zijn taak te rekenen om zich tegenover belanghebbenden binnen en buiten de school te verantwoorden over het onderwijs, dat onder verantwoordelijkheid van het schoolbestuur wordt gegeven. Aan de regeling van deze maatschappelijke verantwoording moet het schoolbestuur aandacht besteden in de code voor goed bestuur (zie artikel 171, vijfde lid WPO). De vaststelling en toepassing van een dergelijke code is een van de elementen, die – naast het principe van de scheiding tussen bestuur en intern toezicht – is vastgelegd in de Wet goed onderwijs, goed bestuur. De wet vraagt van schoolbesturen in hun jaarverslag te melden welke code goed bestuur zij hanteren en – in het geval op onderdelen van die code wordt afgeweken – te motiveren waarom voor een afwijking gekozen is.

De 'belanghebbenden buiten de school' vormen de maatschappelijke omgeving van de school. Voor het schoolbestuur is het gemeentebestuur een belangrijke speler in die maatschappelijke omgeving. Duidelijk is dat het schoolbestuur van het openbaar onderwijs verantwoording moet afleggen aan het gemeentebestuur. Ook hoort het schoolbestuur zijn handelen af te stemmen op de opvattingen, die bij het gemeentebestuur leven over de instandhouding van het openbaar onderwijs.

De vorm, waarin verantwoording aan en afstemming met het gemeentebestuur gestalte krijgen, kunnen schoolbestuur en gemeenten grotendeels naar eigen inzicht bepalen. De wet schrijft op dit punt alleen voor dat het schoolbestuur jaarlijks aan de gemeenteraad verslag doet van zijn werkzaamheden, waarbij in elk geval aandacht wordt besteed aan de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs (artikel 48, achtste lid WPO).⁷

Daarnaast zijn het schoolbestuur en het gemeentebestuur vrij om nadere afspraken te maken over het voeren van periodiek overleg en het uitwisselen van informatie. Desgewenst kunnen deze afspraken worden vastgelegd in de statuten van de stichting openbaar onderwijs. Het is ook denkbaar dat gemeente en schoolbestuur die afspraken in een convenant vastleggen. Die laatste optie heeft om praktische redenen de voorkeur. Aanpassingen van de gemaakte afspraken – gelet op in de praktijk opgedane ervaringen – kunnen snel en gemakkelijk in zo'n convenant worden verwerkt.

⁷ Zie ook artikel 42b, achtste lid WVO en artikel 51, achtste lid WEC

3

De Wet goed onderwijs, goed bestuur: vormen van toezicht

Op 1 augustus 2010 is de Wet goed onderwijs, goed bestuur in werking getreden. Een van de elementen uit deze wettelijke regeling is de verplichting voor elk bevoegd gezag van een school om binnen de eigen organisatie een scheiding aan te brengen tussen de functies van bestuur en intern toezicht. Doel van deze scheiding is om via een systeem van 'checks and balances' te bewerkstelligen dat de kwaliteit en integriteit van het bestuur versterkt worden. Dat is vooral belangrijk nu veel taken en bevoegdheden door het Rijk aan schoolbesturen zijn overgedragen en zowel onderwijsinstellingen als besturen gemiddeld een grotere schaal hebben aangenomen. Het is goed als het bestuur kritisch wordt gevolgd, en geprikkeld om de kwaliteit van het bestuur te versterken. Uitgangspunt daarbij is dat een goed bestuur een van de voorwaarden is die bijdragen aan goed onderwijs.

3.1 Vrijheid om een eigen vorm te kiezen

De wetgever heeft de schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs de vrijheid gegeven om zelf een vorm voor deze functiescheiding te kiezen en in te voeren. Schoolbesturen zijn daardoor vrij om naar eigen inzicht een model te kiezen, dat past bij de schaal, het karakter en de bestuurscultuur van de eigen organisatie.

De PO-Raad en VO-raad hebben in hun codes voor goed bestuur nadere regels gesteld omtrent de kwaliteit en integriteit van het bestuur en het maken van een keuze tussen bestuur en intern toezicht.

In de praktijk wordt door schoolbesturen een keuze gemaakt uit een van de onderstaande modellen:

a. Het mandaat- of delegatiemodel

Het schoolbestuur kiest voor de rol van een toezichthoudend bestuur en regelt door middel van mandaat en/of delegatie in het managementstatuut dat het zwaartepunt van de bestuurlijke functie komt te liggen bij de (bovenschoolse) directeur. Het schoolbestuur blijft de schoolbestuurlijke eindverantwoordelijkheid dragen, maar functioneert in de praktijk als intern toezichthouder.

Het onderscheid tussen bestuur en intern toezicht moet in het managementstatuut duidelijk tot uiting komen. In beginsel volstaat voor de formele invoering van dit model de aanpassing van dat document. De statuten van de stichting hoeven niet aangepast te worden.

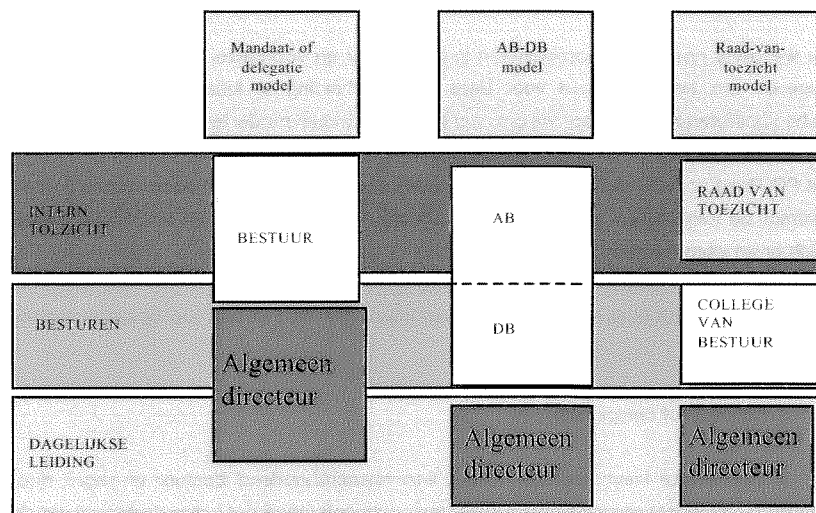
b. Scheiding rollen binnen het bestuur

Geregeld wordt dat een deel van de bestuursleden (het dagelijks bestuur) de bestuurlijke taken en bevoegdheden uitoefent, terwijl de overige bestuursleden (het algemeen bestuur) de taak uitoefenen van intern toezichthouder. Uiteraard moet een dergelijke scheiding wel in de statuten worden vastgelegd. De instelling van het algemeen en dagelijks bestuur, alsmede de verdeling van taken en bevoegdheden tussen algemeen en dagelijks bestuur, dienen expliciet in de statuten te staan.

c. Raad van toezichtmodel

Het meest vergaande model vormt het raad-van-toezichtmodel, waarbij in de statuten wordt geregeld, dat de functie van schoolbestuur c.q. bevoegd gezag berust bij het college van bestuur. Daarnaast wordt een tweede orgaan in het leven geroepen: de raad van toezicht, die de functie uitoefent van intern toezichhoudend orgaan.

Deze drie mogelijkheden zijn hieronder schematisch weergegeven.



3.2 Invoering raad van toezichtmodel

De Wet goed onderwijs, goed bestuur bepaalt, dat in het geval van een raad-van-toezichtmodel, de raad van toezicht onder meer de functie uitoefent van werkgever van de (bezoldigde) bestuursleden. De raad van toezicht benoemt, schorst en ontslaat de bestuursleden en bepaalt de rechtspositie en bezoldiging van de bestuursleden. Daarnaast schrijft de wet voor dat besluiten van het bestuur over de begroting, het jaarverslag (inclusief jaarrekening) en het strategisch meerjarenplan de goedkeuring nodig hebben van de raad van toezicht.

Bij een raad-van-toezichtmodel zou het kunnen voorkomen dat twee toezichthouders (de interne raad van toezicht en de externe gemeenteraad) ieder voor zich over dezelfde onderwerpen een besluit moeten nemen. Dat zou tot een spanningsvolle situatie kunnen

leiden. Het gaat hier met name om de benoeming van bestuursleden en de goedkeuring van begroting en jaarverslag.

De wetgever heeft dit onderkend en heeft daarom bepaald, dat bij invoering van het raad-van-toezichtmodel bij de stichting openbaar onderwijs enkele taken en bevoegdheden van de gemeenteraad verschuiven naar de raad van toezicht (zie artikel 48, twaalfde lid WPO).⁸

In plaats van de gemeenteraad besluit nu voortaan de raad van toezicht over:

- de benoeming van de bestuursleden;
- de goedkeuring van de begroting en het jaarverslag.

De plicht om een vorm van scheiding tussen bestuur en intern toezicht te realiseren heeft de wetgever opgedragen aan de schoolbesturen. Bij de keuze voor een raad- van-toezichtmodel zullen de bestaande statuten of verordening aangepast moeten worden. Een wijziging van de statuten behoeft de instemming van de gemeenteraad.

Het kan voorkomen dat het schoolbestuur opteert voor invoering van het raad-van-toezichtmodel, terwijl de gemeenteraad het daar niet mee eens is en – ondanks nader overleg – niet instemt met een wijziging van de statuten voor dit doel. Dat leidt voor het schoolbestuur tot een impasse. Immers de notaris zal bij het ontbreken van de gemeentelijke instemming geen medewerking kunnen verlenen aan het passeren van de akte om de statuten te wijzigen.

In dit geval prevaleert de opvatting van de gemeenteraad. Is de gemeenteraad niet tot een ander standpunt te bewegen, dan ligt het in de rede dat het schoolbestuur het door de wetgever opgedragen huiswerk overdoet en kiest voor een andere vorm van scheiding tussen bestuur en intern toezicht.

Als een gemeenteraad niet wil instemmen met de invoering van het raad-van-toezichtmodel, dan komt dat meestal voort uit angst dat het gemeentebestuur in de toekomst plotseling geconfronteerd wordt met financiële tekorten bij het schoolbestuur. Immers, de gemeente hoeft de begroting niet meer goed te keuren.

Die vrees kan mogelijk weggenomen worden door nadere afspraken te maken over een manier, waarop het gemeentebestuur toch de actuele financiële positie van het schoolbestuur kan volgen. Gedacht kan worden aan een periodiek overleg tussen stichting en gemeente over de concept-begroting. Een andere optie is de gemeenteraad de gelegenheid te bieden zijn zienswijze te geven over de concept-begroting. Het schoolbestuur moet die zienswijze wegeen alvorens de begroting vast te stellen, en achteraf ook naar de gemeenteraad motiveren wat er met die zienswijze is gedaan.

Zo nodig – als daar een concrete aanleiding voor is – kan de gemeenteraad met zijn bevoegdheid om op te treden in het geval van 'ernstige taakverwaarlozing of functioneren in strijd met de wet' dan nog tijdig ingrijpen.

⁸ Zie ook artikel 42b, twaalfde lid WVO en artikel 51, twaalfde lid WEC.

3.2.1 De rol van de gemeente bij de benoeming leden raad van toezicht

De bevoegdheid om bestuursleden te benoemen heeft de wetgever weggehaald bij de gemeenteraad en overgeheveld naar de raad van toezicht.⁹ Daarvoor in de plaats heeft de gemeenteraad de bevoegdheid gekregen om de leden van de raad van toezicht te benoemen. De wijze van schorsing en ontslag moet nader in de statuten van de stichting geregeld worden. Het ligt in de rede om – in het verlengde van het benoemingsrecht – de gemeenteraad ook te laten beslissen over de schorsing en het ontslag van de leden van de raad van toezicht.

Bij het benoemen van de raad van toezicht moet de gemeenteraad een aantal wettelijke voordrachtsrechten in acht nemen. Zo heeft de wetgever bepaald, dat:

- de ouders van de leerlingen¹⁰ 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)¹¹; 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)¹²
- Dat de raad zijn taak onafhankelijk moet kunnen uitoefenen.
- De profielen voor de leden van de raad van toezicht openbaar gemaakt moeten worden.

Voor het voordragen van de overige leden van de raad van toezicht bevat de wet geen voorschriften. Dit kan naar eigen inzicht geregeld worden. Het is gebruikelijk om te bepalen dat de overige leden van de raad van toezicht worden voorgedragen door de zittende raad van toezicht.

3.2.2 Wat blijft verder voorbehouden aan gemeenten?

Bij invoering van het raad-van-toezichtmodel bij de stichting openbaar onderwijs vindt dus in enkele opzichten een verschuiving plaats van het extern toezicht (gemeenteraad) naar het intern toezicht (de eigen raad van toezicht van de stichting).

Daarbij geldt wel dat het toetsingskader bij het beoordelen van begroting en rekening breder wordt. De gemeenteraad kon zijn goedkeuring of instemming slechts onthouden voor zover de voorgestelde begroting en/of jaarrekening in strijd waren met het recht of het algemeen belang. De raad van toezicht dient bij het beoordelen en goedkeuren rekening te houden met alle aspecten van rechtmatigheid en doelmatigheid.

⁹ Uiteraard is hiervan alleen sprake als er is gekozen voor een College van Bestuur / Raad van Toezicht model.

¹⁰ Het is gebruikelijk om uit oogpunt van praktische redenen deze bevoegdheid van de ouders in de statuten of verordening over te dragen aan de oudergeleding van de (G)MR.

¹¹ Zie ook artikel 42b, twaalfde lid WVO en artikel 51, twaalfde lid WEC.

¹² Zie ook artikel 24d, tweede lid WVO en artikel 28g, tweede lid WEC.

Verder blijft voorbehouden aan de gemeenten:

- De bevoegdheid om te beslissen over de opheffing van de openbare school;
- De bevoegdheid om in geval van ernstige taakverwaarlozing door de directeur-bestuurder of functioneren in strijd met de wet, zelf in het bestuur te voorzien en zo nodig de stichting te ontbinden.
- De controle van een jaarlijks verslag van de werkzaamheden van de stichting met in elk geval aandacht voor de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs.

De gemeenteraad kan in een convenant afspreken dat zij jaarlijks ter informatie de vastgestelde begroting en jaarrekening van de stichting ontvangt.¹³ Daarbij horen dan ook de meerjarenbegroting (voor de komende vier jaren) en de investeringsbegroting. Daarnaast kan men afspreken dat de gemeente ter informatie jaarlijks voor 1 juli het, door de raad van toezicht goedgekeurde, jaarverslag, inclusief de goedgekeurde jaarrekening ontvangt. Ook kan worden vastgelegd dat het gemeentebestuur de gelegenheid krijgt binnen een bepaalde termijn zijn zienswijze over de ontwerpbegroting schriftelijk kenbaar te maken, waarna het schoolbestuur de eventueel gemaakte opmerkingen/suggesties bestudeert, weegt en zo mogelijk overneemt. Het gemeentebestuur wordt geïnformeerd welke invloed zijn zienswijze op de vaststelling van de begroting heeft gehad.

Een andere mogelijkheid is een afspraak tussen het onderwijsbestuur en het gemeentebestuur om jaarlijks gezamenlijk een gesprek te voeren met de accountant. De managementletter kan dan als leidraad dienen voor dit gesprek.

¹³ Zie eveneens pagina 5 van deze brochure

De vraag dringt zich op wat de rol van het gemeentebestuur is als de financiële positie van een stichting openbaar onderwijs zodanig verslechtert, dat het voortbestaan van de openbare scholen in het geding is.

De wet bevat geen specifieke regels die aangeven hoe het gemeentebestuur in een dergelijke situatie moet handelen. Gelet op het karakter van het duale onderwijsbestel in Nederland, waarbij de gemeente verantwoordelijk is voor goed openbaar onderwijs in een genoegzaam aantal scholen, is het evident dat het gemeentebestuur niet lijdzaam kan toe zien dat mogelijk (een deel van) het openbaar onderwijs verdwijnt. Van het gemeentebestuur mag een actieve opstelling verwacht worden, die gericht is op instandhouding van voldoende openbaar onderwijs.

4.1 Ingrijpen door het gemeentebestuur

Van belang is de oorzaak van de financiële problemen van de stichting openbaar onderwijs. Als de slechte financiële positie het gevolg is van ernstige taakverwaarlozing of handelen in strijd met de wet, heeft de gemeenteraad de bevoegdheid in te grijpen.

Verschillende opties zijn in dit geval denkbaar:

1. De gemeenteraad ontslaat de leden van het bestuur en benoemt nieuwe bestuursleden (of een interimbestuurder), die de opdracht krijgen orde op zaken te stellen.
2. De gemeenteraad besluit de stichting openbaar onderwijs te ontbinden en terug te keren naar de integrale bestuursvorm, waarbij het college van B&W weer gaat functioneren als bevoegd gezag van het openbaar onderwijs.
3. De gemeenteraad besluit de stichting openbaar onderwijs te ontbinden, om vervolgens:
 - a. de functie van bevoegd gezag over te dragen aan een in te stellen bestuurscommissie ex artikel 83 van de Gemeentewet; of
 - b. de instandhouding van de openbare scholen over te dragen aan een ander in de regio functionerend zelfstandig openbaar schoolbestuur.¹⁴

Wat te doen als het duidelijk is dat er van de zijde van het bestuur géén sprake is van ernstige taakverwaarlozing of functioneren in strijd met de wet? Met name is daarbij de vraag aan de orde of de gemeenteraad – tegen de zin van het bestuur – zou kunnen beslissen de stichting openbaar onderwijs te ontbinden.

Voor het antwoord op die vraag is het van belang wat exact over ontbinding in de statuten is geregeld. Daarin kan bijvoorbeeld staan dat de gemeenteraad zelf (na advies van het bestuur van het openbaar onderwijs te hebben ingewonnen) kan beslissen over de ontbinding van de stichting¹⁵. Ook kan bepaald zijn dat de gemeenteraad zelf kan besluiten dat de stichting de openbare school overdraagt aan de gemeente.

¹⁴ Zo kan de gemeente de openbare scholen overdragen aan een bestaande stichting openbaar onderwijs, openbare rechtspersoon, openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen of aan een stichting samenwerkingsbestuur. Die laatste optie staat alleen open, indien voldaan wordt aan de eis van de Wet fusietoets in het onderwijs dat een of meer scholen onder de opheffingsnorm dreigen te komen.

¹⁵ Daarbij dient de gemeenteraad de wettelijke termijn van de eerste 5 jaren in acht te nemen, waarbinnen de stichting of openbare rechtspersoon niet kan worden ontbonden, tenzij er sprake is van ernstige taakverwaarlozing of functioneren in strijd met de wet.

In veel statuten is echter geregeld, dat het initiatief tot - en het primaat om - tot ontbinding van de stichting over te gaan, is belegd bij het bestuur. Dan kan de gemeente niet anders dan via overleg en overreding het bestuur van de stichting proberen te bewegen om tot ontbinding te besluiten c.q. de openbare scholen over te dragen.

Indien het bestuur van de stichting uiteindelijk niet wil meewerken aan een ontbinding of overdracht, kan het gemeentebestuur als belanghebbende de rechtbank verzoeken de stichting te ontbinden (artikel 301 – Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek). Hierbij kan de gemeente een beroep doen op het feit dat het vermogen van het schoolbestuur niet toereikend is om de taken en doelstellingen te kunnen realiseren.

De wet biedt deze mogelijkheid voor een belanghebbende. Het is evident dat het gemeentebestuur belanghebbende is, gelet op de grondwettelijke zorgplicht van de gemeente voor openbaar onderwijs en het financiële belang van de gemeente.

4.2 Oplossen van het financiële probleem

Als het schoolbestuur van het openbaar onderwijs in financiële problemen terecht is gekomen, dan kan dit voor het gemeentebestuur aanleiding zijn om in te grijpen door middel van een van de opties in paragraaf 4.1.

Los daarvan dient in ieder geval het financiële probleem zo snel mogelijk aangepakt te worden. Door middel van een reorganisatie, bezuiniging en/of een beroep op het vermogen van de stichting, kan het schoolbestuur de organisatie veelal weer op het goede spoor brengen.

Het is echter niet uitgesloten dat de financiële problemen voor het schoolbestuur te groot zijn geworden om ze zelfstandig te kunnen oplossen. Financiële hulp van buitenaf is dan onontbeerlijk. In de regel kan op het Rijk geen beroep worden gedaan.¹⁶ Alternatieven kunnen dan mogelijk zijn: het aangaan van een lening, schatkistbankieren of een beroep op het gemeentebestuur.

Is de gemeente verplicht om een (financiële) bijdrage te leveren als het schoolbestuur de financiële tekorten door bezuinigen en/of een beroep op het eigen vermogen niet zelf meer kan oplossen? De wet doet daar geen uitspraak over. Ook hier geldt dat het in de rede ligt dat het gemeentebestuur de helpende hand uitsteekt, gelet op de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur voor de instandhouding van het openbaar onderwijs.

Hieronder een aantal denkbare opties om financiële problemen op te lossen. Het betreft:

- Het verstrekken van extra middelen aan het openbaar onderwijs
- Het overdragen van scholen aan een ander bestuur;
- Het 'leeg laten lopen' van scholen;
- Faillissement.

Hierna worden deze opties nader besproken.

¹⁶ In een enkel geval kan het voorkomen, dat een schoolbestuur in financiële problemen is gekomen door wijzigingen in wet- en regelgeving. Indien dat aan de orde is, wordt daarin soms voorzien door het treffen van een financiële overgangsmaatregel of de instelling van een noodfonds, waar men onder bepaalde voorwaarden een beroep op kan doen. Zo'n regeling is bij voorbeeld getroffen bij invoering van de lumpsumbekostiging in het primair onderwijs. In het algemeen geldt dat als men door eigen beleid in financiële problemen terecht is gekomen, men niet voor hulp bij het Rijk kan aankloppen.

4.2.1 Het verstrekken van extra middelen aan het openbaar onderwijs

Het gemeentebestuur kan in beginsel besluiten het openbaar onderwijs extra middelen toe te kennen om financiële problemen op te lossen. Wel komt dan direct de doorbetalingsplicht aan het bijzonder onderwijs aan de orde. De vraag is of het gemeentebestuur in het kader van de financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs de financiële injectie aan het openbaar onderwijs moet doorbetalen aan het bijzonder onderwijs in de eigen gemeente.

Als het openbaar onderwijs verzelfstandigd is, kan het gemeentebestuur alleen extra middelen toekennen op basis van een verordening, zoals bedoeld in artikel 140 van de WPO.¹⁷ Bij vaststelling van die verordening kan de gemeenteraad één of meer voorzieningen omschrijven op basis waarvan aan het openbare schoolbestuur gelden beschikbaar kunnen worden gesteld, die dan niet doorbetaald hoeven te worden aan het bijzonder onderwijs. Dat kan bijvoorbeeld zijn het 'noodzakelijk saneren van de exploitatie'. Dat criterium kan in de bijlage bij de verordening aan de hand van enkele concrete kengetallen nader handen en voeten worden gegeven. Bijvoorbeeld een gemiddeld bedrag per leerling dat het openbare schoolbestuur op de exploitatie te kort komt of het bereiken van een bepaalde ondergrens voor de voorzieningen en/of het vermogen.

Echter, de wettelijke regeling ex artikel 140 WPO geeft nadrukkelijk aan, dat de gemeenteraad geen onderscheid mag maken tussen openbaar en bijzonder onderwijs en dat beide naar dezelfde maatstaf moeten worden behandeld. Is de noodzakelijke sanering van de exploitatie als voorziening in de regeling omschreven, dan is het gemeentebestuur verplicht ook een bijzonder schoolbestuur financieel bij te springen als dat in vergelijkbare exploitatieproblemen verkeert. De verordening ex artikel 140 WPO is dus wel een instrument om bij financiële ondersteuning aan het openbaar onderwijs de automatische doorbetaling te voorkomen, maar draagt het risico in zich, dat het gemeentebestuur in vergelijkbare gevallen ook het bijzonder onderwijs moet ondersteunen.

4.2.2 Het overdragen van scholen aan een andere rechtspersoon;

Het is denkbaar dat een schoolbestuur – als het financieel slecht gaat – besluit om de school of scholen over te dragen aan een nieuw op te richten of bestaande andere rechtspersoon. Het oogmerk is dan om als het ware een nieuwe start te kunnen maken en financieel zwakke onderdelen van de organisatie achter te laten in de oude rechtspersoon, die dan vervolgens door het bestuur kan worden ontbonden. Een dergelijke overdracht biedt echter geen soelaas. Dit wordt gezien als een 'overdracht van onderneming' en dat houdt in dat alle rechten maar ook alle verplichtingen (inclusief dus de schulden) overgaan naar de nieuwe rechtspersoon.

Worden schuldeisers door deze overdracht benadeeld, dan kunnen zij verhaal halen bij het schoolbestuur (actio pauliana). Kortom een dergelijke overdracht is – als vlucht naar voren – geen echte oplossing.

¹⁷ Zie ook artikel 96g WVO en artikel 134 WEC.

4.2.3 Het 'leeg laten lopen' van scholen

Het schoolbestuur zou kunnen besluiten te stoppen met het geven van onderwijs. Leerlingen worden op scholen elders ingeschreven. De scholen worden opgeheven. Het schoolbestuur legt zijn taken neer en de stichting wordt ontbonden.

Voor het openbaar onderwijs is dit geen optie. De gemeente is immers verplicht voor voldoende openbaar onderwijs zorg te dragen. Het bestuur van de stichting openbaar onderwijs kan niet zelf besluiten de openbare school op te heffen. Daartoe moet de gemeenteraad besluiten. Zo de gemeenteraad dit besluit al zou willen nemen, wordt die gemeenteraad tegelijkertijd geconfronteerd met zijn grondwettelijke zorgplicht om voor voldoende openbaar onderwijs zorg te dragen. Ouders zullen hier de gemeenteraad op aanspreken. Het is ridicuul om tot sluiting van openbare scholen te besluiten en kort daarna weer – omdat daar behoefte aan is in de samenleving – nieuwe openbare scholen te stichten. Kortom, voor een openbaar schoolbestuur is dit een onbegaanbare weg.

4.2.4 Faillissement

Een stichting openbaar onderwijs kan failliet gaan. Belanghebbenden (schuldeisers, de gemeente of het stichtingsbestuur zelf) kunnen een faillissement bij de rechtbank aanvragen. De rechter benoemt – bij inwilliging van het verzoek – een curator en een toezichthouder. De curator voert dan het beheer en zorgt voor de vereffening van de failliete boedel. Dat betekent dat de curator bestuursbevoegdheid overneemt van het stichtingsbestuur. De curator behartigt ook de belangen van de schuldeisers en kan beschikken over de boedel ten bate van de schuldeisers.¹⁸ In het kader van de afwikkeling van het faillissement bestaat de optie om de stichting te ontbinden en de scholen over te dragen aan een ander bestuur (in casu de gemeente die zelf weer het openbaar onderwijs gaat besturen of aan een nieuw op te richten stichting of bestaande stichting openbaar onderwijs). Voor deze overdracht geldt – in tegenstelling tot de 'overdracht van onderneming' (paragraaf 4.2.2) – dat in dit geval de schulden niet mee gaan.

Vraag is wel hoe de bevoegdheden van een curator zich verhouden tot de taken en bevoegdheden van het gemeentebestuur als externe toezichthouder van de stichting openbaar onderwijs. Kan de curator zelfstandig – zonder toestemming van de gemeente – besluiten tot het opheffen van een school, het samenvoegen van enkele openbare scholen uit oogpunt van bedrijfseconomische redenen of de stichting ontbinden? Ook de beschikkingsbevoegdheid van de curator over de grond en schoolgebouwen roept vragen op. Bij het schoolbestuur berust het juridische eigendomsrecht van grond en gebouwen. Maar op dat vastgoed heeft de gemeente een economisch claimrecht. Kan de curator zelfstandig besluiten grond en/of gebouwen te verkopen? Hierover is op dit moment nog geen duidelijkheid te geven.

Omdat na een faillissement bij een overdracht van de openbare scholen de schulden niet meegaan naar de nieuwe rechtspersoon, lijkt het faillissement een niet onaantrekkelijke

¹⁸ Zie ook casus gemeente Maarssen waar een school (Regenboogschool) failliet is gegaan en de curator en de gemeente alsmede de minister van mening verschillen over de vraag of een schoolgebouw in de failliete boedel kan vallen. Zodra hierover meer bekend is zullen we de digitale brochure hierop aanpassen. Beantwoording Kamervragen d.d. 22 december 2011, referentie 356143.

keuze. Het nieuwe schoolbestuur zal echter een gezonde organisatie willen overnemen. Dat betekent dat – voorafgaande aan de overdracht – reorganisatie en ontslag van personeelsleden onvermijdelijk zullen zijn. De rekening daarvan zal ongetwijfeld ergens neergelegd worden.

Mocht een faillissement onafwendbaar zijn, dan is de gemeente weer direct verantwoordelijk voor het openbaar onderwijs. Inclusief alle tekorten. Als het schoolbestuur diverse gemeenten bestrijkt, geldt die verantwoordelijkheid vanzelfsprekend alle betreffende gemeenten.

5

Ten slotte: een aantal praktijksituaties

Na het lezen van deze brochure moet het voor u als lezer duidelijk zijn dat de Wet goed onderwijs, goed bestuur een aantal wijzigingen heeft aangebracht in de relatie tussen het gemeentebestuur en het openbaar onderwijs. Dit laat onverlet dat beide partijen een belangrijke rol (blijven) spelen als het gaat om het behoud en het voortbestaan van het openbaar onderwijs. Niet in de laatste plaats vanwege de grondwettelijke opdracht aan het gemeentebestuur om te voorzien in voldoende openbaar onderwijs in de gemeente.

Het gemeentebestuur blijft te allen tijde (ongeacht welke bestuursmodel in het openbaar onderwijs wordt gehanteerd) fungeren als extern toezichthoudend orgaan voor het openbaar onderwijs. Hier ligt direct ook een bepaald spanningsveld tussen het openbaar schoolbestuur en het gemeentebestuur. Wie kent niet de verhalen van een gemeentebestuur dat de neiging heeft om zich op te stellen als schoolbestuur en het schoolbestuur dat bij voorkeur zo min mogelijk met het gemeentebestuur te maken wil hebben en eigenlijk het gemeentebestuur maar lastig vindt?

Wat er ook waar van zij, men heeft elkaar wel nodig.

Er moet een bepaalde synergie ontstaan tussen het gemeentebestuur als extern toezicht houdend orgaan en het schoolbestuur. Een synergie die bevordert dat partijen hun taak in de wereld van het openbaar onderwijs goed weten uit te voeren en voorkomt dat ze, bijvoorbeeld vanwege een slechte financiële positie van het openbaar onderwijs, in een patstelling komen te staan. In hoofdstuk 4 is uiteengezet welke redmiddelen er toegepast kunnen worden.

Gelukkig komt een dergelijke patstelling niet vaak voor, maar voorkomen is beter dan genezen.

Dit lijkt soms makkelijker gezegd dan gedaan en daarom bestaat dit laatste hoofdstuk uit een aantal aanbevelingen die behulpzaam kunnen zijn bij het voorkomen van genoemde patstelling. De casus die aan de aanbeveling vooraf gaat, is steeds gebaseerd op vragen die met een bepaalde regelmaat zowel de VNG als VOS/ABB bereiken.

Onafhankelijkheid Raad van Toezicht

Kan een gemeenteraadslid zitting nemen in de Raad van Toezicht voor het openbaar onderwijs, alleen voor de behandeling van financiële onderwerpen? Op deze wijze kan de gemeente de (financiële) controle behouden over het openbaar onderwijs.

Als een stichting openbaar onderwijs het bestuursmodel met een raad van toezicht en College van Bestuur wil invoeren, moet het de statuten wijzigen. Een statutenwijziging heeft op grond van het bepaalde in artikel 48 WPO¹⁹ de goedkeuring van de gemeenteraad. Ook bepaalt genoemd artikel dat de leden van de raad van toezicht worden benoemd door de gemeenteraad. De WPO zegt niets over de wijze waarop de Raad van Toezicht moet worden ingericht.

Zoals eerder aangegeven is het uitgangspunt van de Wet goed onderwijs, goed bestuur dat het onderwijsbestuur en het toezicht op het onderwijsbestuur gescheiden plaatsvinden. Het

¹⁹ Zie ook artikel 42a WVO en artikel 51 WEC.

toezicht moet daarbij onafhankelijk worden uitgeoefend. De vraag is of een gemeenteraadslid in staat is om de functie als toezichthouder onafhankelijk te kunnen uitoefenen. Aan de ene kant is hij dan intern toezichthouder binnen de onderwijsorganisatie, maar aan de andere kant ook extern toezichthouder als gemeenteraadslid. Het is niet onwaarschijnlijk dat een dergelijke dubbele positie tot een lastige situatie kan leiden.

Om dit te voorkomen is het zinvol dat de gemeenteraad zich beraadt over de manier waarop hij de actuele (financiële) positie van het openbaar onderwijs in de gemeente wil volgen. Elkaar tijdig en goed informeren is belangrijk. Om te voorkomen dat dit per keer afhangt van de welwillendheid van partijen is het te overwegen om de wijze van informeren schriftelijk vast te leggen, bijvoorbeeld in de statuten of in een convenant. De onderwijsbestuurder voelt zich serieus genomen en weet op gezette tijden de politieke omgeving te informeren. De gemeenteraad raakt meer betrokken bij het openbaar onderwijs en kan zo de wettelijke opdracht om te zorgen voor voldoende openbaar onderwijs waarmaken.

Als een gemeente toch meer de vinger aan de pols wil houden, ligt het meer in de rede dat de gemeenteraad een persoon tot bestuurslid en/of lid van de raad van toezicht benoemt, die namens de gemeente binnen de stichting controle uitoefent, maar die zelf geen deel uitmaakt van het college van B&W of de gemeenteraad.

Benoemen bestuursleden c.q. leden van de raad van toezicht

Het bestuur van de stichting openbaar onderwijs in onze gemeente is opgestapt. Er moet binnen afzienbare tijd een nieuw bestuur worden benoemd. Om snel te kunnen handelen wil de raad de benoeming van de bestuursleden delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Is dat mogelijk?

Artikel 156 van de gemeentewet bepaalt dat de raad bevoegdheden kan delegeren, tenzij de aard van de bevoegdheid zich er tegen verzet. De onderwijswetgever heeft onder meer het benoemen van bestuursleden expliciet opgedragen aan de gemeenteraad. Bij de behandeling van de wetgeving rond de regeling van de medebewindbevoegdheden²⁰ heeft de minister nog eens expliciet aangegeven dat het toezicht uitoefenen op het openbaar onderwijs voorbehouden blijft aan de gemeenteraad en niet zal worden belegd bij het college van B&W.

In dit geval verzet de aard van de bevoegdheid zich er dus tegen dat de gemeenteraad het benoemen van de onderwijsbestuurders delegeert aan het college van burgemeester en wethouders.

(Wettelijke) relatie schoolbestuur en gemeente

Een stichting openbaar onderwijs functioneert al enige jaren. De gemeenteraad heeft al die jaren ingestemd met de jaarrekening en de begroting altijd goedgekeurd, regelmatig via een hamerstuk. De stichting besluit daarom de begroting en rekening niet meer voor te leggen aan de gemeenteraad. 'Er heeft geen haan naar gekraaid en zo hebben we geen last van de lange termijnen die voor ons alleen maar vertragend werken', zo is de redenering. Kan dit?

²⁰ Vergaderjaar 2002-2003, 28995.

Het zal inmiddels duidelijk zijn dat zowel het onderwijsbestuur als de gemeenteraad er belang bij hebben om de onderlinge verstandhouding goed te houden. Dit in het belang van het openbaar onderwijs en gemeenten. Schoolbesturen moeten zich ervan bewust zijn dat de gemeenteraad een wettelijke verantwoordelijkheid heeft als het gaat om het waarborgen van voldoende openbaar onderwijs in de desbetreffende gemeente. Dit brengt met zich mee dat het ook de verantwoordelijkheid van de gemeente is om de ontwikkelingen binnen het openbaar onderwijs actief te volgen. Dit hoeft uiteraard niet alleen op de standaard momenten (statuten, benoemen bestuursleden, begroting, jaarrekening) maar kan bijvoorbeeld ook via overleg, zoals al eerder aangegeven.

Een gemeenteraad moet zich er van bewust zijn dat als het fout dreigt te gaan met het openbaar onderwijs, de gemeente daar ook een rol in speelt of heeft gespeeld.²¹ Alleen daarom al is het raadzaam om de bepalingen uit de onderwijswetgeving en de desbetreffende statuten op te volgen. Uiteraard moet het schoolbestuur de gemeenteraad daartoe wel in de gelegenheid stellen en een actieve houding aannemen als het gaat om de wettelijke verantwoordelijkheden in de relatie met de gemeenteraad. Het is in elk geval evident dat de stichting openbaar onderwijs niet zelfstandig kan besluiten om de begroting en rekening niet ter goedkeuring en instemming voor te leggen aan de gemeenteraad, hoe makkelijk dat soms ook lijkt.

Daarnaast moet de jaarrekening altijd worden goedgekeurd door de accountant.

Opheffen dislocatie in het primair onderwijs

Kan het bestuur van de stichting openbaar onderwijs zelfstandig besluiten over de opheffing van een dislocatie van een openbare basisschool of ligt die beslissing bij de gemeenteraad?

De wet bepaalt expliciet, dat de gemeenteraad besluit over de opheffing van de openbare school. Die bevoegdheid is niet overgedragen aan de stichting openbaar onderwijs (artikel 48, vijfde lid WPO). In het verlengde daarvan geldt ook dat de sluiting van een nevenvestiging van de openbare basisschool op grond van de wet nadrukkelijk een bevoegdheid is van de gemeenteraad (artikel 159 WPO).

Met betrekking tot een zogenoemde dislocatie, die is opgericht om een huisvestingsprobleem van de basisschool op te lossen, geldt dat het stichtingsbestuur zelf kan besluiten deze dislocatie op te heffen, wanneer de handhaving ervan uit huisvestingsoogpunt niet meer noodzakelijk is. Bepalend hiervoor is het feit dat een dislocatie geen eigen BRIN-nummer heeft.

Toch is het denkbaar dat ook de handhaving van een dislocatie, gelet op de spreiding van het openbaar onderwijs, voor een gemeentebestuur een relevant onderwerp is, waarover de gemeenteraad mee wil beslissen. Men name geldt dit voor dislocaties in kleine kernen in dunbevolkte regio's.

Is bij dislocaties die spreidingsgedachte van het openbaar onderwijs een relevant aspect en wil de gemeenteraad over de instandhouding van die dislocaties beslissen, dan is het zaak die bevoegdheid expliciet in de statuten van de stichting openbaar onderwijs te

²¹ Zie ook School en Wet, kroniek: Goed bestuur en governance door prof.mr. P.W.A. Huisman, november 2011.

benoemen. Is dat niet gebeurd bij de verzelfstandiging van het bestuur over het openbaar onderwijs, dan kan dit in overleg met het stichtingsbestuur alsnog via een statutenwijziging geregeld worden.

Uiteraard zijn er nog vele casussen te bedenken over de relatie tussen de gemeente en het openbaar onderwijs. Hoe de casus er ook uit ziet, het uitgangspunt blijft altijd dat de onderwijsbestuurder en de gemeenteraad gezamenlijk zorgen voor voldoende openbaar onderwijs in de gemeente. Het is de onderwijsbestuurder die bestuurt en de toezichthouder die hierop toezicht houdt. Als communicerende vaten werken zij samen in het belang van het openbaar onderwijs! We hopen dat deze brochure daar een bijdrage aan kan leveren.

Colofon

Uitgave: Vereniging VOS/ABB en Vereniging Nederlandse Gemeenten

Eerste editie: mei 2012

Redactie:

Klaas te Bos, onderwijsjurist bij Leeuwendaal VOS/ABB

Corine Dijkstra, senior beleidsmedewerker Onderwijs, Zorg en Welzijn bij VNG

Janine Eshuls, senior beleidsmedewerker/onderwijsadviseur bij VOS/ABB

Eindredactie:

Lucy Beker

Vormgeving:

Momumedia BV, Schiedam

Aarnout Helmich (binnenwerk) en Nico van der Windt (cover)

Ons kenmerk 12.0448567\jwi/ohv
Volgvel 5

Verzendlijst t.b.v. FM/DRM

Steller : M. Hoogeland
Telefoon : 023 - 567 67 54
Geadresseerde : De leden van de gemeenteraad van Haarlemmermeer

Uw brief :
Bijlage(n) : 1
Onderwerp : Toezichthoudende rol gemeenteraad bij verzelfstandigd openbaar onderwijs
Kenmerk : *12.0448567*

Afschriften aan:

- Archief FM/DRM
- MEO/JWI-OHV: M. Hoogeland
- MEO/ M. de Haan
- MEO/ JWI/S. Sijm
- JUZA/P. Klaver
- FIN/FBA/ E. Aafjes
- BSD/B. Fink
- Wethouder Nederstigt

Evt. opmerkingen m.b.t. verzending van brief en/of afschriften:

