

**Notitie: de wet “Goed Onderwijs Goed Bestuur”:
de gevolgen voor de Stichting Primair Openbaar Onderwijs in de Regio Waterland & Oostzaan
(SPOOR)**

Van: Stichting Spoor

Inleiding

Per 1 augustus 2010 is een aantal wijzigingen in de onderwijswetten van kracht geworden die vervat zijn in een wet met de werktitel “Goed Onderwijs- Goed Bestuur”. Deze wetswijzigingen hebben onder meer gevolgen voor het primair onderwijs. Zij richten zich, zoals de titel al aangeeft, zowel op de onderwijsopbrengsten (de “leerresultaten”) als op bestuurlijke aspecten.

In het navolgende wordt ingegaan op de bestuurlijke consequenties van de wet “Goed Onderwijs - Goed bestuur” en de gevolgen voor de bestuurlijke verhoudingen tussen uw gemeenten en onze stichting.

Intern toezicht

De wetswijzigingen benoemen “intern toezicht” als nieuw fenomeen binnen de schoolbesturen. Het nieuwe artikel 17a van de Wet op het primair onderwijs (WPO) noemt de scheiding tussen de functies van bestuur en intern toezicht als een belangrijke voorwaarde voor een goed bestuurde school.

De intern toezichthouders dienen onafhankelijk van het bestuur te kunnen functioneren.

Benoeming van een lid van het bestuur geschiedt op basis van een vooraf openbaar gemaakt profiel. De gemeenschappelijke medezeggenschapsraad heeft een adviesrecht ten aanzien van deze profielen. (artikel 11 sub q Wet medezeggenschap op scholen (nieuw).

De minimale taken van het intern toezicht worden in de wet (artikel 17 c WPO nieuw) met name genoemd:

- Goedkeuren van begroting, jaarverslag en strategisch meerjarenplan
- Toezien op naleving door het bestuur van wettelijke verplichtingen
- Toezien op rechtmatige verwerving en doelmatige besteding van middelen
- Aanwijzing van de accountant
- Afleggen van verantwoording over de eigen taakuitoefening

Initiatief ter uitvoering van de wettelijke opdracht

De wet “ Goed Onderwijs – Goed Bestuur” draagt het bevoegd gezag van het primair onderwijs (i.c. de Stichting SPOOR) op om binnen de eigen organisatie een scheiding aan te brengen tussen de functies van bestuur en intern toezicht. Teneinde dit te realiseren kan het bevoegd gezag tussen een aantal modellen kiezen. Aangezien onze stichting sinds de oprichting in 2004 het bevoegd gezag uitoefent over de openbare scholen voor primair onderwijs in uw gemeenten, ligt derhalve bij ons het initiatief om te kiezen voor een bestuursmodel.

Verschillende modellen

De wet (artikel 17 b van de wet primair onderwijs (nieuw) geeft aan het bevoegd gezag de opdracht ervoor te zorgen dat de functies van bestuur en intern toezicht op het bestuur in functionele of organieke wijze zijn gescheiden. Wij geven hier voorbeelden van verschillende modellen en ons oordeel daarover.

Functionele scheiding tussen bestuur en toezicht:

scheiding tussen algemeen bestuur en dagelijks bestuur

In dit model is er een scheiding tussen bestuur en toezicht enerzijds en het (bovenschools- en school) management anderzijds. De toezichthouders (ook wel algemeen bestuur genoemd) en het uitvoerend

bestuur (ook wel dagelijks bestuur genoemd) vormen samen het bevoegd gezag. Bij hen tezamen berust de bestuurlijke verantwoordelijkheid.

Dit model heeft als minder sterk aspect dat de betrokkenheid van de toezichthouders en daarmee de bestuurlijke invloed een gevaar oplevert van vermenging van de rollen van bestuur en toezicht. Men maakt immers deel uit van hetzelfde orgaan. Dit model vraagt dus een hoge mate van scheiding tussen besturen en managen, zowel binnen het bestuur als in de relatie tussen bestuur en uitvoerend management.

Bestuurlijke (uitvoerings) taken worden gemandateerd naar het (bovenschools) management. Er is dan sprake van overheveling van bestuurlijke taken ter uitvoering, zonder de bevoegdheden en middelenbeheer. Van delegatie (overheveling van bestuurlijke taken inclusief de daartoe behorende verantwoordelijkheden, bevoegdheden en middelen) zal minder gauw sprake zijn. Dit gelet op de beleidsbepalende sturingsfilosofie die aan een keuze voor dit model ten grondslag ligt.

Dit model verdraagt zich slecht met de keuze van ons bestuur te willen besturen op afstand. Deze keuze is in de afgelopen periode onderdeel gaan uitmaken van de bestuurspraktijk binnen onze stichting. Om die reden zijn ook andere varianten op een functionele scheiding tussen bestuur en toezicht voor ons minder aantrekkelijk. Daarbij is de constructie tamelijk complex en daardoor minder transparant.

Organieke scheiding tussen bestuur en toezicht:

De organieke scheiding van de functies van bestuur en intern toezicht houdt in dat de functies gekoppeld worden aan aparte organen van de stichting. Voorbeelden van een organieke scheiding zijn de volgende modellen:

bestuurlijk toezichthouders – bestuur – (bovenschools) management

In dit model is er sprake van een in de statuten vastgelegde driedeling, te weten toezichthouders, het schoolbestuur en het management.

Wij beschouwen de volledige, organieke scheiding als sterk aspect van dit model. Er is daardoor een geringe kans op rolvermenging.

De derde laag in onze organisatie beschouwen wij echter als een nadeel. Het toezicht staat daarmee relatief ver verwijderd van de praktijk op de scholen.

het raad van toezicht – college van bestuur-model: toezicht vs. bestuur/management

In dit zgn. “raad van toezichtmodel” is sprake van een organieke scheiding: enerzijds de Raad van Toezicht, anderzijds het College van Bestuur. Juridisch gezien zijn toezicht en bestuur volledig ontkoppeld. Het College van Bestuur vormt het bevoegd gezag. Aan het College van Bestuur komen alle bestuurlijke taken en verantwoordelijkheden toe die de onderwijswetgever aan een bevoegd gezag in het primair onderwijs heeft toegekend. De Raad van Toezicht oefent op het bestuur door het College van Bestuur het intern toezicht uit.

Het College van Bestuur kan desgewenst uit één persoon bestaan: de bestuurder.

De keuze van Stichting SPOOR

Ter uitvoering van onze wettelijke opdracht om een scheiding aan te brengen tussen bestuur en toezicht, heeft het huidige bestuur gekozen voor het raad van toezichtmodel.

Dit model is transparant en eenduidig voor alle aspecten van (professioneel) gedrag binnen de totale sturingskolom. Het bestuur (de bestuurder) staat dicht bij de scholen, er zijn geen extra (bestuurlijke) lagen tussen de bestuurder en de scholen. In het model wordt aan alle betrokkenen ruimte en ondersteuning geboden. Zo kunnen de toezichthouders zich volledig op het toezicht richten. Vermenging van rollen wordt nagenoeg uitgesloten.

Betrokkenheid in de vorm van het “vrijwilligersbestuur” behoort tot het verleden. In plaats daarvan is er een professioneel bestuur(der).

Daarbij is voor onze stichting de overgang naar het raad van toezichtmodel een logische stap, gelet op het al bestaande (bijna) volledige mandaat van de bestuursmanager. Dit is overigens een vorm van afronding van een bestuurlijk veranderingsproces die past in de lijn die eerder in het voortgezet onderwijs is gekozen en nu ook landelijk in het primair onderwijs wordt ingezet. Ook in het openbaar primair onderwijs in Noord – Holland wordt in zeker 90% van de gevallen voor het raad van toezichtmodel gekozen. De enkele uitzonderingen worden gevormd door heel kleine besturen (één school / één bestuur).

Binnen het raad van toezichtmodel hebben wij gekozen voor een college van bestuur dat uit één natuurlijk persoon bestaat. De door ons opgestelde concept-statuten voorzien in de vervanging van de bestuurder in geval van ontstentenis, belet of schorsing.

Goedkeuringsrecht van de zeven gemeenteraden

De keuze van onze stichting voor het raad van toezichtmodel vindt zijn vertaling in een wijziging van de statuten van onze stichting. De aldus gewijzigde statuten dienen door uw gemeenteraden te worden goedgekeurd (artikel 48 lid 7 WPO).

De rol van het gemeentelijk toezicht op het openbaar primair onderwijs

Het openbaar primair onderwijs in uw gemeenten is in 2004 verzelfstandigd met de oprichting van onze stichting en de daaraan verbonden bestuursoverdracht. Uw gemeenteraden zijn sindsdien extern toezichthouder op het bestuur van onze stichting. Dit toezicht vloeit voort uit de grondwettelijke zorgplicht (artikel 23 lid 4 van de Grondwet) van de gemeente(n) om te voorzien in voldoende openbaar onderwijs.

Door de keuze voor het raad van toezichtmodel vindt er in enkele opzichten een verschuiving plaats van het extern toezicht (gemeenteraad) naar het intern toezicht (de eigen raad van toezicht van de stichting).

De wetgever heeft hierover het volgende bepaald:

- De benoeming van bestuursleden (i.c. de bestuurder) geschiedt niet langer door de gemeenteraad maar door de raad van toezicht. Daar staat tegenover dat de gemeenteraad wel de bevoegdheid krijgt om de leden van de raad van toezicht te benoemen;
- De bevoegdheid van de gemeenteraad tot goedkeuring van de door de stichting ingediende begroting en jaarrekening wordt overgeheveld naar de raad van toezicht van de stichting (zie pag. 28-29 van de memorie van toelichting a.u.b. – bijlage 4). Het toetsingskader bij het beoordelen van begroting en jaarrekening wordt breder. De gemeenteraad kon haar goedkeuring slechts onthouden voor zover de voorgestelde begroting/jaarrekening in strijd waren met het recht of met het algemeen belang. De raad van toezicht dient bij het beoordelen en goedkeuren echter rekening te houden met alle rechtmatigheid- en doelmatigheidsaspecten.

De aangelegenheden die blijven voorbehouden aan de gemeenteraad

Ook na introductie van het raad van toezichtmodel blijft de grondwettelijke zorgplicht van de gemeente om te voorzien in voldoende openbaar onderwijs behouden. Die rol uit zich in de volgende taken en bevoegdheden van de gemeenteraad:

- De gemeenteraad heeft de wettelijke bevoegdheid om de leden van de raad van toezicht te benoemen. De wijze van schorsing en ontslag moet nader in de statuten van de stichting worden geregeld.
- De gemeenteraad behoudt de bevoegdheid om te beslissen over de opheffing van de stichting openbaar onderwijs.
- Ook na de introductie van het raad van toezichtmodel is voor een besluit tot wijziging van de statuten van de stichting de goedkeuring van de gemeenteraad nodig.
- De gemeenteraad blijft de bevoegdheid behouden om – in geval van ernstige taakverwaarlozing of 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 gemeenteraad blijft jaarlijks een verslag ontvangen, waarin melding wordt gedaan van de werkzaamheden van de stichting en waarbij in ieder geval aandacht wordt besteed aan de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs.
- De gemeenteraad kan in een verordening afspreken dat zij jaarlijks in december ter informatie de begrotingsnotitie (inclusief meerjarenbegroting en investeringsbegroting) van de stichting ontvangt. Daarnaast kan worden afgesproken dat de gemeenteraad ter informatie jaarlijks voor 1 juli het, door de raad van toezicht goedgekeurde, jaarverslag inclusief de goedgekeurde jaarrekening ontvangt.

Recht van voordracht bij de benoeming van de leden van de raad van toezicht

De wetgever heeft – in geval gekozen is voor het raad van toezichtmodel – bepaald dat de direct belanghebbenden van de school (in het primair onderwijs zijn dit de ouders en het personeel) invloed kunnen uitoefenen op de benoeming van leden van de raad van toezicht door de gemeenteraad:

- net als in de “oude” situatie het geval is, benoemt de gemeenteraad ten minste een derde en maximaal de helft van de leden van de raad van toezicht op bindende voordracht van de ouders van de leerlingen van de onder het bestuur van de Stichting vallende scholen;
- daarnaast moet de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad in de gelegenheid worden gesteld een bindende voordracht te doen voor één lid van de raad van toezicht.

Voor wat betreft de resterende leden van de raad van toezicht geldt dat de wijze van het regelen van een voordracht naar eigen inzicht in de statuten kan worden uitgewerkt.

De benoeming van leden van de raad van toezicht geschiedt op basis van een vooraf vastgestelde profielschets. Het vaststellen van de profielschets valt onder het adviesrecht van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad.

De raad van toezicht is belast met de benoeming, het ontslag en verdere rechtspositionele acties ten aanzien van de bestuurder. De bestuurder wordt gerekend tot het personeel van de stichting en valt daarmee onder de diverse rechtspositionele uitvoeringsbesluiten en de CAO Primair Onderwijs.

Wettelijke overgangsbepaling

De wetwijzigingen in het kader van “Goed Onderwijs –Goed Bestuur” zijn in werking getreden op 1 augustus 2010. Het zorgvuldig realiseren van voldoende scheiding tussen bestuur en intern toezicht vergt echter de nodige tijd. Er is dan ook een overgangsbepaling waarin is opgenomen dat schoolbesturen tot 1 augustus 2011 de gelegenheid hebben om de vereiste scheiding te realiseren. De onderwijsinspectie zal -als extern toezichthouder- te zijner tijd beoordelen of een schoolbestuur de scheiding tussen intern toezicht en bestuur toereikend vorm en inhoud heeft gegeven.

Het organiseren en borgen van de verantwoordelijkheden en betrokkenheid van de 7 SPOOR-gemeenten

In overleg met de vigerende SPOORraad (de 7 portefeuillehouders onderwijs van de betreffende gemeenten) is gekeken naar het adequaat organiseren van de nieuwe verantwoordelijkheden van de gemeenteraden in aansluiting op de bestaande situatie.

Hierbij is besloten u een nieuwe Gemeenschappelijke Regeling voor te leggen waarin voorgesteld wordt de nieuwe bevoegdheden van de gemeenteraden onder te brengen in een Gemeenschappelijke Regeling.

Uitzondering hierop wordt gevormd door het exclusieve recht van de individuele gemeente, te weten

- a. Het stichten, opheffen, dan wel sluiten van een openbare school binnen de eigen gemeentegrenzen.
- b. Het terugnemen van het openbaar onderwijs op grond van onbehoorlijk bestuur door de stichting.

Door de nieuwe Gemeenschappelijke Regeling wordt de uitoefening van de verantwoordelijkheden van de gemeenten niet alleen gewaarborgd, maar ook adequaat georganiseerd. Bovendien ontstaat

daardoor een regulier platform waar de Stichting en de gemeenten elkaar over en weer ruim kunnen informeren over ontwikkelingen en belangen binnen en voor het openbaar onderwijs in de regio. Teneinde ook de gemeenteraden te betrekken bij het belang van goed openbaar onderwijs in de regio is in de ogen van het bestuur meer nodig. Het onderstaande idee gaat daarop in.

Het organiseren van informatievoorziening en het afleggen van verantwoording

Door het invoeren van het raad van toezichtmodel verandert de formele relatie met uw gemeenten. Het is evident dat een goede informatievoorziening en daarmee het afleggen van verantwoording over het gevoerde beleid veel aandacht verdient.

Wij willen graag met u hierover afspraken maken. Zo zal het geven van informatie en afleggen van verantwoording allereerst plaatsvinden binnen de wettelijke kaders, dat wil zegen de eisen die daaraan door artikel 48 WPO worden gesteld. Daarnaast zullen wij uw raden ook op andere wijze van informatie voorzien. Ons voorstel is om jaarlijks in april een toelichting te geven op de begroting van het lopende jaar, het jaarverslag alsmede de ontwikkelen in het kader van het meerjaren strategisch beleid. Daarbij zal “de algemene gang van zaken” rond het besturen van de openbare scholen voor primair onderwijs in uw gemeenten aan bod komen. Een dergelijke vorm van informatieoverdracht kan bijvoorbeeld worden georganiseerd in een gezamenlijke bijeenkomst van de drie raadscommissies onderwijs. De stichting zal daarbij worden vertegenwoordigd door de directeur/bestuurder en tenminste twee leden van de raad van toezicht, waaronder de voorzitter.

Bij het afleggen van maatschappelijke verantwoording en informatievoorziening denken wij ook aan andere vormen die elkaar aanvullen en completeren. Het beschikbaar stellen van de resultaten van het onderwijs, gegevens over doorstroming van primair naar voortgezet onderwijs, leeropbrengsten van scholen, de positionering van de openbare school in de buurt, het onderhouden van samenwerkingsverbanden in het kader van leerlingenzorg, etc. Ook het houden van een integraal oudertevredenheidsonderzoek draagt bij aan onze opdracht om in uw gemeenten goed openbaar onderwijs te verzorgen.