

Raadsstuk

Onderwerp: Onderzoek Verzelfstandiging Openbaar Voortgezet Onderwijs – Stichting Dunamare

Reg.nummer: /2013/33791

1. Inleiding

Op 1 november 2012 heeft de raad aangenomen de motie ‘onderzoek gevolgen verzelfstandiging Voortgezet Openbaar Onderwijs’. De gemeenteraad besluit hierin dat enkele gemeenteraadsraadsleden:

- a. een inventarisatie gaan maken van alle vragen en problemen die spelen rond de verzelfstandiging Stichting OVO tot samenwerkingsstichting Dunamare in het algemeen en de bruidsschat in het bijzonder;
- b. met een voorstel komen voor nader onderzoek met in ieder geval een voorstel voor onderzoeksvragen en de gewenste vorm van onderzoek.

Aan de motie gaat een periode vooraf waarin door de raad art. 38a vragen zijn gesteld. Eveneens is in de raad van 1 november een interpellatie gevoerd over de Stichting Dunamare.

De raad constateert desondanks in de motie dat (o.a.):

- De bruidsschatregeling niet goed is toegepast;
- De communicatie met de gemeenteraad onvoldoende was;
- De antwoorden op de gestelde schriftelijke vragen allerlei vervolgvragen oproepen;
- De gemeenteraad als formele toezichthouder sterk op afstand staat.

Via het seniorenconvent zijn als raadsleden voor de voorbereidingscommissie aangewezen Helga Koper, Pea Bosma, Merijn Snoek en Louise van Zetten. De voorbereidingscommissie is in de inventarisatie ondersteund door de griffie (B. Nijman, griffier en J. Caffé, ambtelijk secretaris van de RKC).

De voorbereidingscommissie is tweemaal bijeengekomen. De commissie heeft in de eerste bijeenkomst een globale onderzoeksvraag geformuleerd en de onderzoeksperiode afgebakend. De commissie heeft daarna bij de afdeling alle relevante rapportages en beleidsdocumenten opgevraagd. Het resultaat hiervan is het feitenrelaas dat de voorbereidingscommissie heeft ontvangen van de ambtelijke organisatie, afdeling Jeugd, Onderwijs en Sport, hoofdafdeling Stadszaken. De voorbereidingscommissie heeft haar inventarisatie vooral gebaseerd op dit feitenrelaas en de onderliggende documenten.

2. Voorstel aan de raad

De voorbereidingscommissie stelt de raad voor:

De Rekenkamercommissie Haarlem te vragen onderzoek uit te voeren naar:

- 1. De toepassing van de bruidsschatregeling die is gehanteerd bij verzelfstandiging van het OVO;
- 2. De inrichting en het functioneren van de governance structuur die is gekozen bij de verzelfstandiging van het OVO;
- Hierbij antwoord te geven op de in de toelichting van dit raadsbesluit genoemde onderzoeksvragen;

- Ten behoeve van de uitwerking van het onderzoeksvoorstel de voorbereidingscommissie te raadplegen

Voor het onderzoek een bedrag van €15.000 – afkomstig uit het raadsbudget onderzoek en advies- beschikbaar te stellen aan de RKC.

3. Beoogd resultaat

Met dit onderzoek wil de raad inzicht verkrijgen in het verloop van het proces van zelfstandiging vanaf het moment van de bestuursfusie tot heden. De raad wil expliciet inzicht in de werking van het gekozen governance model en in de manier waarop dat governance model heeft gefunctioneerd in het algemeen en specifiek in besluiten die zijn genomen en die de raad nu als ongewenst beoordeeld.

In de tweede plaats wil de raad inzicht in de wijze waarop hij is geïnformeerd en aan hem verantwoording is afgelegd.

De raad wil hiermee de mogelijkheden verkennen om eventuele manco's in de toezichtsstructuur te verbeteren. Tenslotte wil de raad ook de discussie op gang brengen tussen raad / college van B en W en stichtingsbestuur over de wenselijkheid en bereidheid de governance structuur aan te passen

Het onderzoek moet vooral inzicht geven in de kaderstellende en controlerende taak van de raad in dit dossier zodat alle betrokkenen kunnen leren van deze casus.

4. Argumenten

Context

In februari 2002 is bij raadsbesluit het bevoegd gezag van de openbare scholen voor voortgezet onderwijs opgedragen aan een daartoe in te stellen bestuurscommissie ex artikel 83 van de Gemeentewet: de bestuurscommissie openbaar voortgezet onderwijs. Daarmee is een scheiding aangebracht tussen de rol van het gemeentebestuur als regisseur en financier van het lokaal onderwijsbeleid voor de openbare en bijzondere scholen en de rol van bevoegd gezag van de openbare scholen in de gemeente.

In 2006 is het openbaar voortgezet onderwijs ondergebracht bij de zelfstandige Stichting Organisatie Voortgezet Onderwijs. In 2007 is de Stichting Organisatie Openbaar Onderwijs Haarlem een besturenfusie aangegaan met de besturen van het voortgezet openbaar onderwijs in de gemeenten Velsen en Haarlemmermeer onder de naam Dunamare.

De raad houdt zijn bijzondere verantwoordelijkheid voor de scholen voor voortgezet openbaar onderwijs in Haarlem zoals weergegeven in het Reglement Toezicht Scholen Openbaar Voortgezet Onderwijs Haarlem. De stichting heeft de bevoegdheden die krachtens de wet aan het bevoegd gezag van de scholen zijn toegekend; uitsluitend de bevoegdheid tot het nemen van een besluit omtrent de sluiting van scholen blijft voorbehouden aan de raad. Ook geldt dat de gemeenteraad de begroting en jaarrekening vaststelt.

Onderzoekperiode

De voorbereidingscommissie heeft de onderzoeksperiode als volgt afgebakend: vanaf de start van de besturenfusie (2006) tot heden (lees 1 november 2012, de datum van de motie).

De vragen en problemen die spelen rond de verzelfstandiging Stichting OVO tot samenwerkingsstichting Dunamare in het algemeen en de bruidsschat in het bijzonder hebben betrekking op:

- De overwegingen en aannames die hebben geleid tot de governance structuur zoals die in 2006 is gekozen;
- De voorziene en onvoorziene neveneffecten van de gekozen toezichtstructuur;
- De kwaliteit van het toezicht door het college van B en W respectievelijk de gemeenteraad;
- De redelijkheid van de bruidsschat in relatie tot lokale en landelijke normen voor een bruidsschatregeling;
- Of de gemeenteraad in redelijkheid op de hoogte kon zijn van de overdracht van het pand;
- In hoeverre de overdracht van het pand juridisch houdbaar is (rechtsgeldigheid van de transactie);

Onderzoeksvragen

Het onderzoek van de RKC zou zich moeten richten op de beantwoording van twee onderzoeksvragen:

1. Welke (invulling van de) bruidsschatregeling is toegepast bij de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs en zijn de belangen van alle betrokkenen hierin optimaal bediend?
2. Welke overwegingen en aannames zijn gehanteerd in het proces van verzelfstandiging die hebben geleid tot de gekozen governance structuur en biedt die structuur de raad voldoende handvatten om de kwaliteit van het openbaar voortgezet onderwijs in de gemeente Haarlem te garanderen?

Het is aan de rekenkamercommissie om de vragen verder uit te werken. De raad vraagt de RKC om daarbij rekening te houden met de volgende aspecten:

- ❖ De toepassing van de bruidsschatregeling;
 - Is er een landelijke bruidsschatregeling voor het openbaar voortgezet onderwijs. Is deze regeling toegepast en zo neen, waarom niet? Is de raad hierover afdoende geïnformeerd?
 - Is het pand aan de gedempte oude gracht economisch overgedragen in het kader van een bruidsschatregeling? Zo ja, wat is de waarde van het pand in relatie tot de hoogte van de toegestane bruidsschat? Zo neen, wat is de juridische dan wel beleidsmatige grondslag en onderbouwing voor de overdracht?
 - Is de besluitvorming rondom de overdracht van het pand aan de gedempte oude gracht conform de bevoegdheden van de gemeenteraad respectievelijk het college van B en W? Is de raad over de overdracht afdoende geïnformeerd?
 - Heeft het college bij de overdracht van het pand gehandeld in lijn met de met de raad besproken uitgangspunten en kaders?
- ❖ De inrichting en het functioneren van de governance structuur.
 - Welke wet en regelgeving, uitgangspunten en adviezen zijn er bij de besluitvorming over de vorm van de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs gehanteerd en wat was de kwaliteit hiervan (m.a.w. zijn deze getoetst aan informatie en adviezen van deskundigen en vergelijkbare gemeentelijke verzelfstandigingen)?
 - Is de raad voldoende in staat gesteld de besluitvorming te toetsen en daarin haar wensen en bedenkingen kenbaar te maken?

- Is alle benodigde en beschikbare informatie volledig adequaat en tijdig aan de raad verstrekt?
- Hoe functioneert de governance structuur (bezien in het licht van de o.a. de sluiting van het het Teyler college)?
- Zijn er ten aanzien van de sturing van het openbaar voortgezet onderwijs gemeentelijke voorbeelden die beter aansluiten bij de gewenste positie van de gemeenteraad?
- Wat kan en moet er worden aangepast in de bevoegdheidsverdeling tussen gemeenteraad, college van B en W en stichtingsbestuur?

Vorm van onderzoek

De voorbereidingscommissie heeft op basis van de onderzoeksvragen stilgestaan bij de vorm van het onderzoek.

Gelet op het onderwerp en de vragen die beantwoordt moeten worden stelt de commissie voor om primair de rekenkamercommissie te vragen het onderzoek uit te voeren. (Gewezen) ambtenaren en (gewezen) bestuurders zijn conform de verordening Rekenkamercommissie verplicht medewerking te verlenen aan RKC-onderzoeken. Derden zijn niet verplicht, maar de ervaring van de RKC leert dat ook zij gehoor zullen geven

Het alternatief is een onderzoek op basis van artikel 155 van de Gemeentewet. Dit type onderzoek is een intensief instrument dat veel capaciteit van zowel raadsleden als ondersteuning vraagt, een relatief langere doorlooptijd heeft en een navenant hoger budget. Anderzijds geeft een onderzoek op basis van artikel 155 Gemeentewet de onderzoekscommissie de ruimte om zelf het initiatief te houden en te sturen op de doorlooptijd en inhoudelijke uitvoering van het onderzoek. De commissie kan ook benodigde informatie bij het college ‘vorderen’ en verhoren en interviews onder ede afnemen. De voorbereidingscommissie gaat er vanuit dat dergelijke instrumenten in dit geval niet nodig zijn.

5. Kanttekeningen

De raad heeft snel behoefte aan inzicht over dit vraagstuk en maakt bij het verzoek aan de RKC een voorbehoud dat de RKC met name het onderzoek gericht op de bruidsschatregeling in een korte doorlooptijd kan uitvoeren. Het rapport over de beantwoording van onderzoeksvraag 2 kan op een later tijdstip aan de raad worden aangeboden.

6. Uitvoering

De griffie zal de uitvoering van het raadsbesluit communiceren en de contacten met de RKC onderhouden.

Mocht de RKC besluiten het onderzoek niet uit te voeren dan zal de commissie de raad een alternatief voorstel doen

De RKC capaciteit is voor de komende tijd al toegewezen aan lopende onderzoeken. Het zal daarom nodig zijn om externe capaciteit in te huren om tot een snel en gedegen onderzoek te kunnen komen. De inschatting is dat voor beide onderzoeken in totaal 12 adviesdagen (96 * €140) nodig zijn.

Administratieve ondersteuning wordt verzorgd vanuit de griffie. Inschatting is dat de griffie in totaal 8 werkdagen hiervoor nodig heeft.

Documentatie

- Feitenrelaas 24 december 2012, Afdeling Jeugd, Onderwijs, Sport.
- Second Opinion Bruidsschatregeling, Andriolo advies en consultancy, 1 oktober 2012, Oss.
- Het bijzondere karakter van het openbaar onderwijs gewaardeerd en verankerd. Adviesrapport commissie Governance Openbaar Onderwijs, Rotterdam, juni 2012.
- Rapport Raadsonderzoek Verzelfstandiging Openbaar Onderwijs Groningen, 21 november 2012.

7. Bijlagen

Geen

De griffie,

B. Nijman, griffier

8. Raadsbesluit

De raad der gemeente Haarlem,

Gelezen het voorstel van de griffie

Besluit:

De Rekenkamercommissie Haarlem te vragen onderzoek uit te voeren naar:

- 1. De toepassing van de bruidsschatregeling die is gehanteerd bij verzelfstandiging van het OVO;
- 2. De inrichting en het functioneren van de governance structuur die is gekozen bij de verzelfstandiging van het OVO;
- Hierbij antwoord te geven op de in de toelichting van dit raadsbesluit genoemde onderzoeksvragen;
- Ten behoeve van de uitwerking van het onderzoeksvoorstel de voorbereidingscommissie te raadplegen

Voor het onderzoek een bedrag van €15.000 – afkomstig uit het raadsbudget onderzoek en advies- beschikbaar te stellen aan de RKC.

Gedaan in de vergadering van (wordt ingevuld door de griffie)

De griffier

De voorzitter