

Raadsstuk

Onderwerp: Ruimte voor Sturing? Onderzoek van de RKC Haarlem naar de bestuurlijke grenzen van het verzelfstandigd openbaar voortgezet onderwijs in de gemeente Haarlem.

Reg.nummer: 2013/277804

1. Inleiding

De rekenkamercommissie heeft de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs in de gemeente Haarlem onderzocht. De aanleiding voor het onderzoek was een verzoek vanuit de gemeenteraad hiernaar onderzoek te doen.

Het openbaar voortgezet onderwijs in Haarlem is ondergebracht bij samenwerkingsstichting Dunamare. De gemeenteraad onderzoekt Dunamare naar aanleiding van de ontwikkelingen rondom het voormalige gemeentelijk pand aan de Gedempte Oude Gracht 118-120-122 en naar aanleiding van de sluiting van het Teylercollege in Schalkwijk.

De rekenkamercommissie heeft in overleg met een voorbereidingsgroep van raadsleden de doelstellingen en probleemstellingen van het onderzoek geformuleerd. Het onderzoek moest zich richten op beoordeling van de bij de verzelfstandiging gevolgde bruidsschatregeling en de overeengekomen governance-structuur.

De rekenkamercommissie (RKC) is begin 2013 gestart met het onderzoek. Het deelonderzoek naar de bruidsschatregeling is in opdracht van de RKC uitgevoerd door Leeuwendaal Advies. Het deelonderzoek naar de governance-structuur is uitgevoerd door Onderzoeksbureau Necker van Naem.

Bruidsschatregeling.

De RKC heeft in het deelonderzoek Bruidsschatregeling onderzocht welke (invulling van de) bruidsschatregeling is toegepast bij de verzelfstandiging en of de belangen van alle betrokkenen hierin optimaal zijn bediend.

De RKC komt tot de conclusie dat er geen sprake was van een bruidsschatregeling. Een dergelijke regeling was in het voortgezet onderwijs niet gebruikelijk, Haarlem wijkt hiermee niet af van het landelijk beeld.

Bij de verzelfstandiging is in plaats van een bruidsschat een financieel arrangement overeengekomen. Het afgesproken pakket van gemeentelijke garanties voor leningen en overdracht van reserves en voorzieningen aan OVO/Dunamare was bedoeld om de stichting een solide financiële startpositie te geven. De waarde van het financieel pakket was lager dan het bedrag dat in het kader van een bruidsschatregeling maximaal overgedragen had mogen worden.

Als onderdeel van het financieel arrangement is het gemeentelijke pand aan de Gedempte Oude Gracht 118-120-122 - ter waarde van € 1,1 mln. - 'om niet' in economisch eigendom aan de stichting overgedragen. In de correspondentie met de raad wordt echter uitsluitend gesproken over het besluit om de betrokken schoolgebouwen en percelen per 1 augustus 2006 in juridisch eigendom over te dragen. Er is geen college-of raadsbesluit aangetroffen waarin (expliciet) het voornemen is vermeld om ook het economisch eigendom van het schoolgebouw aan de Gedempte Oude Gracht over te dragen. De gemeenteraad is hierover niet actief



Haarlem

geïnformeerd. De overdrachtsbalans waarin de eigendomsoverdracht is vermeld was voor de raad ter inzage. De RKC plaatst daarom vraagtekens bij de rechtmatigheid van deze handeling.

De RKC geeft ten aanzien van de bruidsschatregeling geen aanbevelingen mee aan de raad gezien de conclusies en het eenmalige karakter van een dergelijk traject. De bruidsschatregeling kan niet met terugwerkende kracht worden toegepast of aangepast. De RKC merkt in algemene zin op dat dit onderzoek aantoont dat het een blijvend punt van aandacht is hoe het college de actieve informatieplicht invult en de overtuiging waarmee het college de raad meeneemt in – en informeert over belangrijke ontwikkelingen. (niet alleen als het persé moet).

Governance-structuur

De rekenkamercommissie heeft in het deelonderzoek governance-structuur onderzocht welke overwegingen en aannames hebben geleid tot de gekozen governancestructuur en beoordeeld of die structuur de raad voldoende handvatten biedt om de kwaliteit van het openbaar voortgezet onderwijs in de gemeente Haarlem te garanderen.

Inrichting governance-structuur

De RKC komt tot de conclusie dat de governancestructuur niet persé weloverwogen en bewust is gekozen, maar logisch volgde uit de ontwikkelingen op het terrein van de onderwijsvernieuwing. De structuur met het Raad van Bestuur / Raad van toezicht model is in opzet eenduidig. De bevoegdheden en verantwoordelijkheden die in de statuten van Dunamare zijn vastgelegd, zijn duidelijk en stroken met vigerende wetgeving en regels van goed bestuur.

Uitvoering

Opmerkelijk is de mandatering aan het college van de bevoegdheden die de raad conform het Reglement van Toezicht heeft. Door deze mandatering kan de raad de (beperkte) beïnvloedingsmogelijkheden die hij heeft niet optimaal inzetten. In de praktijk is de werking van het gemeentelijk toezicht op Dunamare onvoldoende omdat het college dit toezicht (het overleg over begroting en jaarrekening) niet actief inzet om in overleg met de gemeenteraad de Stichting Dunamare bij te sturen. Hierdoor kan de raad geen invulling geven aan de verantwoordelijkheid voor het openbaar voortgezet onderwijs binnen de gemeentegrenzen.

De RKC geeft ten aanzien van de governance-structuur aan de raad enkele aanbevelingen die gericht zijn op een betere invulling van de afspraken. In de praktijk is er namelijk winst te behalen door betere uitvoering van het Reglement van Toezicht. Te beginnen met heroverweging van de mandatering aan het college.

De RKC geeft de raad de volgende aanbevelingen:

- *Houdt de relatie tussen het college van BenW en de gemeenteraad op de agenda.*

Een blijvend punt van aandacht is de bandbreedte waarmee het college de actieve informatieplicht invult en de overtuiging waarmee het college de raad meeneemt in – en informeert over belangrijke ontwikkelingen. (niet alleen als het persé moet).

- *De gekozen stichtingsvorm sluit goed aan bij de kenmerken van de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs in Haarlem. Erken de onderscheiden rollen en verantwoordelijkheden van de gemeente(raad) ten opzichte van het bestuur van Stichting Dunamare*

De stichting samenwerkingsbestuur conform het RvB – RvT model sluit goed aan bij de kenmerken van de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs in Stichting Dunamare. Concretiseer op welke thema's het gemeentebestuur het openbaar onderwijs wil en kan (bij)sturen. De verbetermogelijkheden liggen niet in aanpassing van de bevoegdheidsverdeling, wel in aanscherping van de uitoefening van die bevoegdheden.

- *De uitwerking en uitvoering van de governance-structuur vraagt heroverweging en aanscherping.*

De mandatering aan het college strookt niet met de gewenste rol van de raad en is in de praktijk niet effectief voor het toezicht vanuit de raad. De raad kan beter zelf de toezichthoudende rol invullen. Of, zo niet, de afspraken met het college over de invulling van de mandatering aanscherpen. De aanscherping betreft de precieze reikwijdte en inzet van de mandatering van het toezicht aan het college van B&W en de rol die de raad wenst te vervullen in het toezicht op het openbaar voortgezet onderwijs

- *Organiseer aanscherping van de ambtelijke voorbereiding en bestuurlijke behandeling van de begroting en jaarstukken van Stichting Dunamare.*

De ambtelijke organisatie moet alert zijn op de tijdigheid van het indienen van begroting en jaarstukken Dunamare. Zorg dat deze stukken tijdig en inhoudelijk worden besproken.

- *Voer periodiek (jaarlijks) breed overleg tussen de gemeenteraad en de RvB over voldoende openbaar onderwijs (spreiding en keuzemogelijkheden, prestaties en strategische beleidsplannen.).*

De jaarstukken zijn een goede aanleiding voor de planning van dit overleg. Via dit overleg kan de gemeenteraad zorgen voor afstemming tussen het gemeentelijk onderwijsbeleid en het strategisch beleid van Stichting Dunamare en zo bijvoorbeeld invloed uitoefenen op de doelstellingen van de verzelfstandiging zoals een evenwichtige verdeling van onderwijslocaties over het grondgebied van de gemeente en voldoende gevarieerd onderwijsaanbod. In dit overleg kan ook gericht worden nagegaan hoe de visie van de medezeggenschap is op het functioneren van Stichting Dunamare.

2. Voorstel aan de raad

De Rekenkamercommissie stelt de raad voor:

- Kennis te nemen van het onderzoeksrapport 'Ruimte voor sturing?';
- Over de resultaten een discussie te voeren in de Commissie Samenleving c.q. Commissie Bestuur;



Haarlem

- Het college te verzoeken de door de raad overgenomen aanbevelingen te verwerken in een actieplan en dat aan de gemeenteraad ter besluitvorming voor te leggen.
- De uitvoering van het actieplan te monitoren door dit op te nemen in het BBP.

3. Beoogd resultaat

De gemeenteraad inzicht geven in de doeltreffendheid van de bestuurlijke sturing op stichting Dunamare en in de uitvoering van maatregelen van het college om hierin verbetering aan te brengen.

4. Argumenten

De rekenkamercommissie ondersteunt met haar onderzoek de gemeenteraad in de kaderstellende en controlerende taak. De resultaten van dit onderzoek geven inzicht in de stand van zaken m.b.t. een belangrijk thema waarvoor de raad in het coalitieakkoord en in opeenvolgende begrotingen ambities heeft geformuleerd en middelen beschikbaar heeft gesteld.

De RKC acht het raadzaam dat de raad op basis van de conclusies en aanbevelingen in debat gaat met het college en daaraan een concreet actieplan verbindt.

5. Kanttekeningen

Dit onderzoeksresultaat is niet integraal voor een reactie aangeboden aan het college van BenW.

Het college heeft na de publicatie van het rapport de gelegenheid binnen vier weken schriftelijk te reageren op de conclusies en aanbevelingen.

6. Uitvoering

De rekenkamercommissie biedt dit rapport op donderdag 26 september 2013 aan de raad aan. De voorzitter van de RKC geeft bij die gelegenheid een korte toelichting en er is gelegenheid om vragen te stellen.

Vier weken na de aanbidding aan de raad wordt dit rapport, inclusief de collegereactie inhoudelijk besproken in de raadscommissie Samenleving. Dit raadsvoorstel wordt vervolgens ter besluitvorming behandeld in de raad.

7. Bijlagen

Ruimte voor Sturing?

Rapport van het onderzoek van de RKC naar de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs in de gemeente Haarlem

De Rekenkamercommissie,

4/0.

Voorzitter
Evert de Jongh

8. Raadsbesluit

De raad der gemeente Haarlem,

Gelezen het voorstel van de Rekenkamercommissie

Besluit:

- Kennis te nemen van het onderzoeksrapport 'Ruimte voor sturing?;
- Over de resultaten een discussie te voeren in de Commissie Samenleving c.q. Commissie Bestuur;
- Het college te verzoeken de door de raad overgenomen aanbevelingen te verwerken in een actieplan en dat aan de gemeenteraad ter besluitvorming voor te leggen.
- De uitvoering van het actieplan te monitoren door dit op te nemen in het BBP.

Gedaan in de vergadering van -----2013,

De griffier

De voorzitter

B. Nijman

B. Schneiders.



Haarlem

September 2013

Rekenkamercommissie
Haarlem
Postbus 511
2003 PB Haarlem
023-511 30 38

jcaffe@haarlem.nl

2013/277804

Gemeente Haarlem

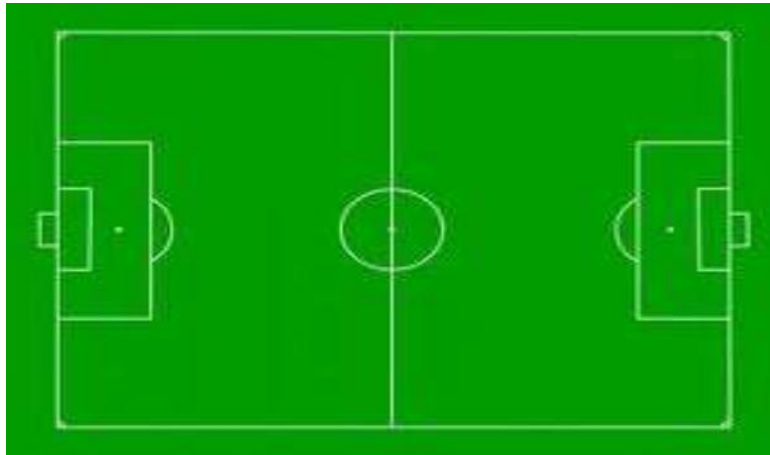
Ruimte voor Sturing?

*De verzelfstandiging van het Openbaar
Voortgezet Onderwijs in Haarlem*



Ruimte voor Sturing?

*De verzelfstandiging van het Openbaar Voortgezet
Onderwijs in Haarlem*



2013/277804

Rekenkamercommissie Haarlem

Postbus 511

2003 PB Haarlem

023-511 30 38

www.haarlem.nl/bestuur-en-organisatie/commissies/rekenkamercommissie
rekenkamercommissie@haarlem.nl

September 2013

Ruimte voor Sturing?

De verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs in Haarlem

Inhoudsopgave

INHOUDSOPGAVE	3
1. INLEIDING.....	5
CONTEXT VAN HET ONDERZOEK	5
DOEL, OPZET EN UITVOERING VAN HET ONDERZOEK	5
VRAAGSTELLING	6
LEESWIJZER.....	7
2. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	8
CONCLUSIES	8
AANBEVELINGEN	12
BIJLAGE 1 ONDERZOEKSRAPPORT DEELONDERZOEK GOVERNANCE.....	14
BIJLAGE 2 ONDERZOEKSRAPPORT DEELONDERZOEK BRUIDSSCHATREGELING	15

Ruimte voor Sturing?

De verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs in Haarlem

Ruimte voor Sturing?

De verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs in Haarlem

1. Inleiding

In februari 2013 heeft de gemeenteraad van Haarlem bij raadsbesluit aan de rekenkamercommissie Haarlem (RKC) gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs (OVO). De RKC heeft besloten het verzoek te honoreren.

De raad vraagt de RKC een 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;

Context van het Onderzoek

Het onderzoek richt zich op het verzelfstandigingsproces van het openbaar voortgezet onderwijs. 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.

Vervolgens is in 2006 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.

Sinds enkele jaren is Dunamare regelmatig een gespreksonderwerp tussen het college van B en W en de gemeenteraad / commissie samenleving. Het betreft meestal vragen over het aanbod van onderwijs en het scholenaanbod en over de sturing van de gemeente op het beleid van Stichting Dunamare.

Omdat de beantwoording van door de gemeenteraad art. 38 RvO vragen niet voldoende eenduidig werd ervaren heeft de gemeenteraad aan de rekenkamercommissie gevraagd een diepergaand onderzoek uit te voeren naar de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs.

Doel, opzet en uitvoering van het onderzoek

Met dit onderzoek wil de raad inzicht verkrijgen in het verloop van het proces van verzelfstandiging 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.

De deelonderzoeken zijn gebaseerd op documentonderzoek en interviews. Een lijst van bestudeerde documentatie en gesprekspartners is opgenomen in het deelrapport governance structuur.

In de voorbereiding is samengewerkt met een voorbereidingsgroep van vier raadsleden.

Het onderzoek is voor de RKC uitgevoerd door Leeuwendaal adviesbureau (deelonderzoek bruidsschatregeling) en onderzoeksbureau Necker van Naem (deelonderzoek governance structuur).

Ruimte voor Sturing?

De verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs in Haarlem

Vraagstelling

De rekenkamercommissie heeft voor het onderzoek onderstaande vraagstelling gehanteerd:

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 schoolgebouw aan de Gedempte Oude Gracht

De vraagstelling over de bruidsschatregeling heeft onder andere betrekking op de overdracht van een schoolgebouw aan de Gedempte Oude Gracht. In de documenten is er sprake van twee panden: Gedempte Oude Gracht nummer 112 en Gedempte Oude Gracht nummer 118-120.

Uit gegevens van het kadaster blijkt dat het pand aan de Gedempte Oude Gracht 112 sinds 1987 het eigendom is van de eigenaars van een rijwielhandel. Het pand was in 2006 niet het eigendom van Gemeente Haarlem. De Gedempte Oude Gracht 118-120-122 was in 2006 eigendom van Gemeente Haarlem en is eind 2006 overgedragen aan de Stichting OVO/Dunamare.

Het onderzoek heeft niet kunnen achterhalen waarom in de door de accountant gecontroleerde overdrachtsbalans wordt gerefereerd aan de Gedempte Oude Gracht 112 en gaat daarom uit van een schrijffout. Waar er in dit onderzoeksrapport verder gerefereerd wordt aan ‘het pand aan de Gedempte Oude Gracht’ wordt bedoeld Gedempte Oude Gracht 118 – 120 -122.

Governance

De betekenis van het begrip ‘Governance’ is in brede zin het waarborgen van de onderlinge samenhang van de manier van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie. Governance is gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, daarover communiceren en verantwoording afleggen aan belanghebbenden. In dit onderzoek is governance de manier waarop is georganiseerd dat Stichting Dunamare (mede) de onderwijsdoelstellingen van de gemeente realiseert, hoe het gemeentebestuur hierop toezicht houdt en hoe Dunamare hierover communiceert met en verantwoording aflegt aan het gemeentebestuur.

Medezeggenschap is ook een onderdeel van de governance structuur. De stichting Dunamare heeft 23 scholen die elk vanuit hun eigen medezeggenschapsraad de belangen behartigen van leerlingen, personeel en ouders verbonden aan hun school. De GMR doet datzelfde wanneer het zaken betreft die centraal geregeld worden. De GMR van Dunamare bestaat uit drie geledingen, namelijk de personeelsgeleding, de oudergeleding en de leerlingengeleding. De GMR heeft volgens eigen communicatie <http://www.dunamare.nl/scholen/gmr> tot het recente verleden een moeizaam contact gehad met het bestuur van Dunamare. De GMR kreeg stukken pas in een laat stadium van besluitvorming. Inmiddels zou een betere onderlinge verstandhouding zijn vruchten afwerpen waardoor de GMR nu in een vroeger stadium inzicht krijgt in de plannen en inspraak in de besluitvorming.

Het functioneren van de medezeggenschap is in dit onderzoek verder niet meegenomen. Om deze reden is de Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad (GMR) waarin het personeel, de ouders en de leerlingen zijn vertegenwoordigd, niet geconsulteerd in het kader van dit onderzoek.

Ruimte voor Sturing?

De verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs in Haarlem

Bestuursvormen in het verzelfstandigd openbaar onderwijs

De RKC heeft voor de gemeenteraad een oriëntatie gemaakt van mogelijke structuren. De commissie heeft hiervoor geen eigen onderzoek uitgevoerd maar baseert zich grotendeels op het ‘*Rapport raadsonderzoek Verzelfstandiging Openbaar Onderwijs Groningen, 21 november 2012*’ en ‘*Het bijzondere karakter van het openbaar onderwijs gewaardeerd en verankerd. Adviesrapport commissie Governance Openbaar onderwijs, Gemeente Rotterdam*’.

Er zijn zeven mogelijke bestuursvormen voor de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs (*Het bijzondere karakter van het openbaar onderwijs gewaardeerd en verankerd. Adviesrapport commissie Governance Openbaar onderwijs, Gemeente Rotterdam*, pag. 29), nl.:

1. Door de gemeente in stand gehouden openbare scholen;
2. Bestuurscommissie art 83 gemeentewet;
3. Gemeenschappelijke regeling;
4. Stichting openbaar onderwijs;
5. Openbare rechtspersonen;
6. Stichting samenwerkingsbestuur;
7. Vereniging.

Bij de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs in Haarlem is gekozen voor een stichting samenwerkingsbestuur. Bezien vanuit het feit dat dit een samenwerking betreft van besturen openbaar en bijzonder voortgezet onderwijs en dat wordt samengewerkt met besturen vanuit meerdere gemeenten was dit voor Stichting Dunamare de meest geschikte rechtsvorm.

Binnen de stichtingsvorm kan gekozen worden voor een stichting met algemeen bestuur of een stichting met een Raad van Toezicht. Bij de oprichting van Dunamare is gekozen voor het RvT model. In de statuten van stichting Dunamare is opgenomen dat de leden van het CvB worden benoemd door de RvT en de leden van de RvT door de RvT. Enerzijds is dit van belang voor een duidelijke scheiding tussen het bestuur van openbare scholen versus bijzondere scholen. Ook hebben bestuurders en toezichthouders hierdoor geen bestuurlijke of politieke binding met de deelnemende gemeenten. Anderzijds is dit wel het bestuursmodel waarbij de afstand tussen de gemeente en de zelfstandige stichting het grootst is. Immers, het toezicht op het bestuur van de stichting berust primair bij de raad van toezicht.

In het rapport wordt verder ingegaan op het functioneren van deze bestuursvorm voor Stichting OVO/Dunamare.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beantwoordt de RKC de beide onderzoeksvragen aan de hand van de rapporten van bevindingen van de deelonderzoeken. Het hoofdstuk gaat ook in op de aandachtspunten die de RKC de raad geeft om waar mogelijk en nodig de governance van stichting Dunamare aan te scherpen.

De bijlagen 1 en 2 bevatten de integrale rapporten van bevindingen van de governancestructuur respectievelijk de bruidsschatregeling.

Ruimte voor Sturing?

De verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs in Haarlem

2. Conclusies en Aanbevelingen

In dit hoofdstuk formuleert de rekenkamercommissie de conclusies op de onderzoeksvragen, gebaseerd op de rapporten van de deelonderzoeken en door de RKC uitgevoerd aanvullend onderzoek.

De RKC plaatst de conclusies en aanbevelingen in de context waarbinnen zich de besluitvorming over de verzelfstandiging heeft afgespeeld. De verzelfstandiging was geen besluit op zichzelf maar was onderdeel van een groter proces waarin vooral de vernieuwing van het VMBO centraal stond in combinatie met de herstructurering van de onderwijshuisvesting. Volgens betrokkenen was dit een traject waarin het vinden van oplossingen centraal stond. De gemeente kampte met achterstallig onderhoud van schoolgebouwen maar wilde ook de onderwijsvernieuwing doorvoeren en de hiervoor gewenste verzelfstandiging zoveel mogelijk budgettair neutraal afwikkelen. De stichting wilde daaraan meewerken ook via eigen investeringen, wilde ook zoveel mogelijk beleidsvrijheid en had daarvoor een stabiele financiële startpositie nodig.

De onderzoekers zijn tijdens de uitvoering van het onderzoek geconfronteerd met een gemeentelijk archief dat op dit dossier onvolledig is. Enkele juridische documenten moesten bij externe betrokkenen worden opgevraagd en sommige bijlagen waren niet meer te achterhalen. Zo is bijvoorbeeld de correspondentie met de externe accountant voor de overdrachtsbalans niet beschikbaar en evenmin de vastlegging van de beraadslagingen over het financieel pakket. In de onderzoeksrapporten is aangegeven waar er vanwege het ontbreken van bepaalde informatie geen uitspraken kunnen worden gedaan en conclusies kunnen worden getrokken in het kader van dit onderzoek.

De onderzoekers hebben zich gebaseerd op de openbare en vertrouwelijke informatie vanuit het archiefsysteem van de gemeente en informatie die aanvullend is aangeleverd door de geïnterviewde personen. De onderzoekers garanderen hierin geen volledigheid: in het dossier zijn er vrijwel geen vertrouwelijke documenten en notulen aangetroffen.

Conclusies

De RKC beantwoordt de onderzoeksvraag

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?

Als volgt:

Bij de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs is tussen de gemeente Haarlem en het stichtingsbestuur OVO geen bruidsschatregeling afgesproken. In plaats van een bruidsschatregeling is een financieel arrangement overeengekomen. Het afgesproken pakket van gemeentelijke garanties voor leningen en overdracht van reserves en voorzieningen aan OVO/Dunamare was bedoeld om de stichting een solide financiële startpositie te geven. De waarde van het financieel pakket was lager dan € 16 mln. Dit is het bedrag dat in het kader van de bruidsschatregeling maximaal overgedragen had mogen worden, verspreidt over 5 jaar.

Ruimte voor Sturing?

De verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs in Haarlem

Als onderdeel van het financieel arrangement voor de verzelfstandiging is de Gedempte Oude Gracht 118-120 economisch overgedragen aan Stichting OVO/Dunamare. De waarde van het pand was circa € 1 mln. Dit bedrag is lager dan de maximale jaarlijkse bijdrage uit een eventuele bruidsschatregeling.

In de akte van bestuursoverdracht verklaart de gemeente economisch eigenaar te zijn van alle registergoederen en uitsluitend voor het schoolgebouw Gedempte Oude Gracht ook het economisch eigendom over te dragen. De betrokken wethouder was voor de economische overdracht van de Gedempte Oude Gracht 118-120 gemandateerd door de burgemeester. Er is echter geen collegebesluit aangetroffen waaruit onomstotelijk het voornemen blijkt om ook het economisch eigendom van het schoolgebouw aan de Gedempte Oude Gracht over te dragen. De RKC constateert dat hierdoor de rechtmatigheid van de overdracht niet kan worden vastgesteld.

In de correspondentie met de raad wordt uitsluitend gesproken over het besluit om de betrokken schoolgebouwen en percelen per 1 augustus 2006 in juridisch eigendom over te dragen. Er is geen college-of raadsbesluit aangetroffen waarin (expliciet) het voornemen is vermeld om ook het economisch eigendom van het schoolgebouw aan de Gedempte Oude Gracht over te dragen. De gemeenteraad is hierover niet actief geïnformeerd, uitsluitend via een bijlage die ter inzage was neergelegd. De RKC constateert dat het college de gemeenteraad niet volledig heeft ingelicht over de economische overdracht van het schoolgebouw aan de GOG 118 – 120 en hiermee niet heeft gehandeld in de geest van de actieve informatieplicht.

Toelichting:

- a. Bij de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs is in Haarlem geen bruidsschatregeling toegepast. De bruidsschatregeling werd bij het openbaar voortgezet onderwijs in den lande vrijwel niet toegepast, of het bedrag van de bruidsschat werd lager vastgesteld. In het kader van de bruidsschatregeling had een bedrag van maximaal € 16 mln. overgedragen mogen worden, verspreidt over 5 jaar.
- b. Vanwege de beperkte toepassing van de regeling in het OVO, de gelimiteerde financiële middelen van de gemeente en de wens het traject budgettair neutraal af te wikkelen was een bruidsschatregeling niet aan de orde. Wel is een totaal financieel pakket afgesproken, erop gericht de stichting OVO/Dunamare een stabiele financiële startpositie te bieden. De economische overdracht van het pand aan de Gedempte Oude Gracht zou in dit licht moeten worden gezien.
- c. De gemeente kon met de economische overdracht de vestiging van een bestuursgebouw mogelijk maken en een financiële handreiking bieden. Hiertegenover stond een eigen investering van stichting OVO/ Dunamare. De RKC heeft hierover geen vastlegging aangetroffen in het dossier.
- d. Tegenover het achterwege blijven van een bruidsschatregeling stond een eigen vermogen op de openningsbalans van de Stichting OVO van € 8 mln. Dit bedrag is lager dan de fictieve maximale bruidsschat van € 16 mln. de stichting OVO beschikte over voorzieningen, met een omvang van bijna € 8,5 mln. De onderhoudsvoorziening werd door de gemeente eenmalig aangevuld met circa € 2,7 mln., met het oog op groot onderhoud. Wanneer ook rekening gehouden wordt met de voorzieningen, was de vermogenspositie van de stichting OVO toereikend.
- e. De externe accountant merkte op dat de solvabiliteitsratio voor de Stichting OVO 0,37 bedroeg. De solvabiliteit geeft inzicht in de mate waarin de organisatie in staat is aan de financiële verplichtingen te voldoen, door te beoordelen in hoeverre het in de bezittingen geïnvesteerde vermogen door het eigen vermogen kan worden gefinancierd. De solvabiliteitsratio wordt

Ruimte voor Sturing?

De verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs in Haarlem

- berekend door het eigen vermogen te delen op het totale vermogen (balanstotaal). Volgens de externe accountant was de gemiddelde solvabiliteitsratio voor het gehele voortgezet onderwijs 0,53¹. Hieruit volgt dat de Stichting niet overgekapitaliseerd was en primair niet over teveel vermogen beschikte in relatie tot de aanwezige schulden.
- f. Het pand aan de Gedempte Oude Gracht 118 is ‘om niet’ door het college aan de Stichting overgedragen. De RKC heeft geen inzicht in de argumenten van het college en/of de externe accountant voor de – overigens rechtmatige - keuze het pand niet te vermelden in de overdrachtsbalans. Ook een om niet verkregen activum kan opgenomen worden op de balans.
 - g. De waarde van het pand was bij de overdracht circa € 1,1 mln. (2005). De wethouder was gemandateerd voor de overdracht, maar er is geen collegebesluit hierover aangetroffen. De RKC plaatst vraagtekens bij de rechtmatigheid van deze privaatrechtelijke handeling zonder onderliggend collegebesluit.
 - h. De overdrachtsbalans waarin de overdracht is opgenomen is ter inzage voor de gemeenteraad gelegd, de economische overdracht van het pand is niet ‘actief’ ter kennis gebracht van de gemeenteraad.
- In art 7. Lid 5 van de financiële beheersverordening gemeente Haarlem (geldig 15 november 2003 t/m 7 juni 2007) staat dat het college in principe slechts bij raadsbesluit overgaat tot aankoop en verkoop van onroerende goederen groter dan € 100.000. Bij bedragen tussen de € 100.000 en € 500.000 zou de aangewezen raadscommissie bepalen of een raadsbesluit nodig is, of dat het college gemachtigd wordt zonder raadsbesluit tot handeling over te gaan.
- Het protocol actieve informatieplicht (van kracht 16 februari 2006 t/m 7 juni 2007) benoemt voor het consulteren van de raad in deze summier en generieke richtlijnen. Het bijgestelde protocol (van kracht 8 juni 2007 t/m 26 juni 2008) specificeert bedragen voor de aan – en verkoop van onroerend goed van de gemeente. De lichte voorhangprocedure geldt voor een bedrag tussen € 100.000 - € 500.000 en de zware voorhangprocedure voor een bedrag groter dan € 500.000.
- In deze is de status van de handeling onduidelijk omdat het pand niet is verkocht, maar ‘om niet’ is overgedragen. Met andere woorden verkocht voor € 0, -.

De RKC beantwoordt de onderzoeksvraag

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?

Als volgt:

Keuze van de structuur:

De belangrijkste aanleiding voor de verzelfstandiging was de versterking van het VMBO en het oplossen van de problematiek rondom de onderwijshuisvesting. Vanuit die focus stond de governance structuur niet expliciet op de agenda. De keuzes over de vorm van verzelfstandiging van het onderwijs zijn onvoldoende expliciet besproken bij de verzelfstandiging van het OVO. De raad had meer informatie kunnen ontvangen over de voor- en nadelen van de gekozen governance-structuur, maar had hierover ook meer kunnen vragen.

¹ Bestuursverslag blz. 9.

Ruimte voor Sturing?

De verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs in Haarlem

Inrichting van de structuur:

De stichting samenwerkingsbestuur volgens het Raad van Toezicht model was voor Stichting Dunamare de meest geschikte rechtsvorm, omdat het een samenwerking betreft van besturen openbaar en bijzonder voortgezet onderwijs en omdat wordt samengewerkt met besturen vanuit meerdere gemeenten. De governance-structuur is duidelijk vormgegeven en de bevoegdheden en verantwoordelijkheden die in de statuten van Dunamare zijn vastgelegd komen overeen met wetgeving en regels van goed bestuur. Het RvT model brengt wel met zich mee dat de gemeenteraad relatief op grote afstand staat van het stichtingsbestuur.

De statuten en het reglement van toezicht bieden de gemeenteraad handvatten om in algemene zin de kwaliteit van het openbaar voortgezet onderwijs aan te sturen. De raad heeft de mogelijkheid via zijn zienswijze op de begroting en de jaarstukken van de stichting en via de jaarlijkse verslaggeving vanuit het bestuur de stichting Dunamare aan te sturen. De RKC constateert dat dit sinds de oprichting van Dunamare sporadisch is gebeurd.

Functioneren van de structuur

Een deel van de gemeenteraad ervaart de beïnvloedingsmogelijkheden als beperkt, hoewel de raad wel volgens het toezichtreglement een aantal concrete beïnvloedingsmogelijkheden heeft. De raad heeft echter dit toezicht gemandateerd aan het college. In de praktijk is de werking hiervan onvoldoende omdat het college dit toezicht (het overleg over begroting en jaarrekening) niet actief inzet om in overleg met de gemeenteraad de Stichting Dunamare bij te sturen. Hierdoor kan de raad onvoldoende sturing geven aan de verantwoordelijkheid voor het openbaar onderwijs binnen de gemeentegrenzen.

De wethouder onderwijs en het college van bestuur onderhouden periodieke contacten. De dialoog tussen de gemeenteraad en Dunamare ontbreekt.

Toelichting:

- a. Het besluitvormingsproces en de wijze en momenten waarop informatie gedeeld is, bevat soms slordigheden. Zo is informatie veelal gefragmenteerd gedeeld, en is niet altijd te herleiden waarom een bepaald stuk op dat moment ter besluitvorming voorligt. De raad is hierdoor niet altijd in de gelegenheid gesteld de beschikbare informatie in samenhang te bezien, wat een zorgvuldig besluitvormingsproces niet ten goede komt. Overigens moet ook worden vastgesteld dat de raad niet altijd om aanvullende informatie heeft gevraagd, alvorens tot besluitvorming over te gaan.
- b. De verzelfstandiging is vooral voorbereid door het stafbureau van de bestuurscommissie dat al beschikte over financiële expertise. Door de geringe bemoeienis van de ambtelijke organisatie is verklaarbaar waarom de gemeente geen volledig dossier van onderliggende voorbereidende documenten bezit.
- c. In het verzelfstandigingsproces is veel aandacht besteed aan afspraken over de onderwijshuisvesting, de beloningssystematiek en de beleidsruimte voor de scholen. Andere elementen van toezicht zijn niet expliciet aan de orde geweest. Er was weinig aandacht voor de manier waarop na de verzelfstandiging de gemeenteraad en college van bestuur met elkaar om zouden gaan.
- d. De governance structuur is duidelijk ingericht. Alle bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn duidelijk omschreven en komen overeen met geldende wetgeving en regels van goed bestuur.

Ruimte voor Sturing?

De verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs in Haarlem

- e. De stichting Dunamare wordt bestuurd door een college van bestuur, bestaande uit door de raad van toezicht benoemde personen. De leden van het college van bestuur worden benoemd, geschorst en ontslagen door de raad van toezicht. De raad van toezicht houdt toezicht op het bestuur. De leden van de raad van toezicht worden benoemd door diezelfde raad van toezicht. De gemeenteraden oefenen mede toezicht uit op het college van bestuur. Dit is voor Haarlem vastgelegd in het Reglement van Toezicht.
- f. De ruimte voor de gemeenteraad om bij te sturen is conform het reglement van Toezicht geconcentreerd in het overleg in het kader van de begroting en het jaarverslag. De gemeenteraad heeft deze bevoegdheid gemandateerd aan het college.
- g. In de praktijk worden de termijnen die in statuten en in het reglement zijn bepaald, niet altijd nageleefd. Dit geldt ten aanzien van het aanleveren van stukken door Dunamare, maar ook ten aanzien van het aanleveren van stukken door het college richting raad. Een aspect hierin is ook de gebrekkige ambtelijke ondersteuning op dit vlak.
- h. Sinds de verzelfstandiging is er tussen stichting Dunamare en de gemeenteraad geen periodieke dialoog over het onderwijsbeleid en de strategische keuzes van de stichting. Het overleg tussen Dunamare en de gemeente is vooral incidentgestuurd. Er is nauwelijks sprake van regulier overleg.

Aanbevelingen

De rekenkamercommissie formuleert op basis van dit onderzoek en de bovenstaande conclusies de volgende aanbevelingen:

- *Houdt de relatie tussen het college van BenW en de gemeenteraad op de agenda.*
De verzelfstandiging en de – niet – toegepaste – bruidsschatregeling hebben een uniek karakter dat zich niet zal herhalen. Een blijvend punt van aandacht is de bandbreedte waarmee het college de actieve informatieplicht invult en de overtuiging waarmee het college de raad meeneemt in – en informeert over belangrijke ontwikkelingen. (niet alleen als het persé moet).
- *De gekozen stichtingsvorm sluit goed aan bij de kenmerken van de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs in Haarlem. Erken de onderscheiden rollen en verantwoordelijkheden van de gemeente(raad) ten opzichte van het bestuur van Stichting Dunamare*
De stichting samenwerkingsbestuur conform het RvB – RvT model sluit goed aan bij de kenmerken van de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs in Stichting Dunamare. Concretiseer op welke thema's het gemeentebestuur het openbaar onderwijs wil en kan (bij)sturen. De verbetermogelijkheden liggen niet zozeer in aanpassing van de bevoegdheidsverdeling, wel in aanscherping van de uitoefening van die bevoegdheden.
- *De uitwerking en uitvoering van de governance-structuur vraagt heroverweging en aanscherping.*
De mandatering aan het college strookt niet met de gewenste rol van de raad en is in de praktijk niet effectief voor het toezicht vanuit de raad. De raad kan beter zelf de toezichthoudende rol invullen. Of, zo niet, de afspraken met het college over de invulling van de mandatering aanscherpen. De aanscherping betreft de precieze reikwijdte en inzet van de mandatering van het toezicht aan het college van B&W en de rol die de raad wenst te vervullen in het toezicht op het openbaar voortgezet onderwijs

Ruimte voor Sturing?

De verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs in Haarlem

- *Organiseer aanscherping van de ambtelijke voorbereiding en bestuurlijke behandeling van de begroting en jaarstukken van Stichting Dunamare.*

De ambtelijke organisatie moet alert zijn op de tijdigheid van het indienen van begroting en jaarstukken Dunamare. Zorg dat deze stukken tijdig en inhoudelijk worden besproken.

- *Voer periodiek (jaarlijks) breed overleg tussen de gemeenteraad en de RvB over voldoende openbaar onderwijs (locaties en keuzemogelijkheden, prestaties en strategische beleidsplannen.).*

De jaarstukken zijn een goede aanleiding voor de planning van dit overleg. Via dit overleg kan de gemeenteraad zorgen voor afstemming tussen het gemeentelijk onderwijsbeleid en het strategisch beleid van Stichting Dunamare en zo bijvoorbeeld invloed uitoefenen op de doelstellingen van de verzelfstandiging zoals de verdeling van onderwijslocaties over het grondgebied van de gemeente en voldoende gevarieerd onderwijsaanbod. In dit overleg kan ook gericht worden nagegaan hoe de visie van de medezeggenschap is op het functioneren van Stichting Dunamare.

Ruimte voor Sturing?

De verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs in Haarlem

Bijlage 1 Onderzoeksrapport deelonderzoek Governance

Ruimte voor Sturing?

De verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs in Haarlem

Bijlage 2 Onderzoeksrapport deelonderzoek Bruidsschatregeling





Haarlem

Juli 2013

Rekenkamercommissie
Haarlem
Postbus 511
2003 PB Haarlem
023-511 30 38

jcaffe@haarlem.nl

RR.secr/424930/
relatienr. 403968

Gemeente Haarlem

Onderzoek verzelfstandiging openbaar voortgezet onderwijs haarlem / stichting dunamare

Bruidsschatregeling



RAPPORT

**ONDERZOEK VERZELFSTANDING
OPENBAAR VOORTGEZET ONDERWIJS
HAARLEM / STICHTING DUNAMARE**

BRUIDSSCHATREGELING

juli 2013

Opdrachtgever
Rekenkamercommissie Haarlem

Kenmerk
RR.secr/424930/relatienr. 403968

Auteurs
R. van der Raaij

Project
5VBBA4746

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Perspectief	1
1.3	Vraagstelling	1
1.4	Opzet van het rapport	1
2	BRUIDSSCHATREGELING	3
2.1	Algemeen	3
2.2	Landelijke toepassing	3
2.3	Berekening situatie haarlem	4
3	TOEPASSING HAARLEM	6
3.1	Overzicht van de vragen	6
3.2	Is de landelijke bruidsschatregeling voor het openbaar voortgezet onderwijs toegepast?	6
3.3	Welke (invulling van de) bruidsschatregeling is toegepast in Haarlem?	7
3.4	Hoe verhoudt zich de bruidsschat die is gehanteerd met lokale en/of landelijke normen?	7
3.5	Is het pand aan de Gedempte Oude gracht economisch overgedragen in het kader van de bruidsschatregeling?	8
3.6	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&W?	9
3.7	Zijn de belangen van alle betrokkenen optimaal bediend?	10
4	BIJLAGEN	12
4.1	Bijlage paragraaf 2.1 motieven en overwegingen voor verzelfstandiging	12
4.2	Bijlage paragraaf 2.1 bruidsschatregeling algemeen	14
4.3	Bijlage paragraaf 2.3 berekening minimum en maximum	18
4.4	Bijlage paragraaf 3.3 informatie kadaster	19

1 INLEIDING

1.1 AANLEIDING

Aan de rekenkamercommissie (RKC) Haarlem is gevraagd om onderzoek te doen naar de gevolgen van de bestuurlijke verzelfstandiging van het Voortgezet Openbaar Onderwijs. De vraag is een gevolg van de op 1 november 2012 aangenomen motie 'onderzoek gevolgen verzelfstandiging Voortgezet Openbaar Onderwijs' en het daarop gebaseerde verzoek aan de voorbereidingscommissie.

De voorbereidingscommissie heeft de raad geadviseerd de RKC het onderzoek uit te laten voeren.

De RKC heeft een onderzoeksplan opgesteld met daarin o.a. de context, de vraagstelling, aanpak en uitvoering/planning van het onderzoek. In het onderzoeksplan wordt onderscheid gemaakt in:

- (1) onderzoek doen naar uitvoering van de bruidsschatregeling en
- (2) onderzoek doen naar de governance structuur.

Voor het onderzoek naar (1) de bruidsschatregeling heeft de RKC Leeuwendaal om ondersteuning gevraagd.

1.2 PERSPECTIEF

De gemeenteraad van Haarlem heeft een wettelijke verantwoordelijkheid voor de instandhouding van de scholen voor voortgezet openbaar onderwijs in Haarlem. In die rol heeft de raad in 2002 het bevoegd gezag overgedragen aan een bestuurscommissie ex artikel 83 van de Gemeentewet. In 2006 is het voortgezet openbaar onderwijs verder verzelfstandigd in de vorm van een stichting openbaar onderwijs en in 2007 is deze stichting gefuseerd met het voortgezet openbaar onderwijs en bijzonder onderwijs in de gemeente Velsen en Haarlemmermeer onder de naam Dunamare, waardoor een stichting samenwerkingsbestuur is ontstaan.

1.3 VRAAGSTELLING

De inhoudelijke aanleiding voor het onderzoek is de overdracht van het gemeentelijk pand aan de Gedempte Oude gracht aan de stichting bij de verzelfstandiging in combinatie met toepassing van de bruidsschatregeling.

In het onderzoeksplan is de volgende vraagstelling geformuleerd:

“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? Zo neen, welke verklaringen zijn daarvoor aan te wijzen en welke (financiële) consequenties zijn er?”

De nadruk van de vraagstelling ligt op:

- Het referentiekader voor toepassing van de bruidsschatregeling;
- De overdracht van het pand in relatie tot toepassing van de bruidsschatregeling.

In het onderzoeksplan zijn ook enkele deelvragen geformuleerd.

1.4 OPZET VAN HET RAPPORT

In hoofdstuk 2 wordt eerst kort de landelijke regeling besproken omdat enige kennis van de regeling nodig is om de vragen en antwoorden te kunnen plaatsen. Vervolgens wordt de landelijke toepassing besproken en tot slot volgt in hoofdstuk 2 de berekening van het minimum en maximum voor de situatie Haarlem.

In hoofdstuk 3 komen de deelvragen aan de orde. De beantwoording is zoveel als mogelijk kort en bondig gehouden. Waar mogelijk is gewerkt met bijlagen, deze zijn opgenomen in hoofdstuk 4.

In combinatie met het onderzoeksbureau Necker van Naem (governance) zijn interviews gehouden met een aantal betrokkenen. In relatie tot dit onderzoek is gesproken met de heer Strijker (lid CvB Dunamare), de heer Den Uyl (lid Raad van Toezicht Dunamare), de heer Divendal (oud wethouder) en de heer Satter (oud beleidsmedewerker huisvesting).

2 BRUIDSSCHATREGELING

2.1 ALGEMEEN

Het toepassen van de bruidsschatregeling was onlosmakelijk verbonden met een verzelfstandiging van het openbaar onderwijs. De wettelijke regeling is in de loop van 2002 in het Staatsblad gepubliceerd¹. Een verzelfstandiging van het openbaar onderwijs was geen doel in zichzelf maar uiteindelijk is het een vorm van beleid. Om die reden hebben we in bijlage 4.1 gememoreerd wat de algemene motieven en overwegingen zijn om over te gaan tot een bestuurlijke verzelfstandiging (of schaalvergroting) van het openbaar onderwijs.

De 'kraamkamer' van de bruidsschatregeling is de overschrijdingsregeling.

Een gemeente die in haar rol van bestuurder van openbare scholen meer geld aan die scholen uitgeeft dan de gemeente van het Rijk aan subsidie voor die scholen ontvangt, dient die extra uitgaven naar rato ook beschikbaar te stellen aan gelijksoortige bijzondere scholen in de eigen gemeente. Deze plicht vloeit voort uit de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs die als principe in de grondwet is verankerd. In de verschillende onderwijswetten wordt dit principe nader uitgewerkt. Deze uitwerking in wet- en regelgeving wordt geduid als de overschrijdingsregeling.

Op grond van de wet zijn een aantal specifieke inkomsten en uitgaven uitgezonderd van de werking van de overschrijdingsregeling. Dit zijn de inkomsten en uitgaven voor:

- administratie, beheer & bestuur (in de ruimste zin van het woord);
- enkele overige inkomsten en uitgaven in de wet (WPO & WVO) benoemd.

Dit geldt alleen indien er sprake is van integraal bestuur of een bestuurscommissie. Indien er sprake is van een (vermogensrechtelijk) verzelfstandigd schoolbestuur geldt deze vrijstelling derhalve niet.

De bruidsschatregeling houdt in dat het gemeentebestuur in het kader van de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs bovenop de Rijksvergoeding extra gelden aan het openbaar onderwijs beschikbaar kan stellen zonder dat deze gelden doorbetaald behoeven te worden aan het gelijksoortige bijzonder onderwijs in de eigen gemeente.

Aan toepassing van de bruidsschatregeling zijn op grond van de wet regels en randvoorwaarden verbonden. Zo kan de bruidsschatregeling niet in alle gevallen worden toegepast, is er een beperking in de omvang en bestedingsvrijheid, moeten de uitgaven worden verantwoord en is er sprake van een overgangsregeling. In 2008 is de regeling met twee jaar verlengd tot en met 2010, inmiddels kan de regeling niet meer worden toegepast.

In bijlage 4.2 is de historie en het wettelijk kader van de bruidsschatregeling nader toegelicht.

2.2 LANDELIJKE TOEPASSING

Het toepassen van de bruidsschatregeling binnen het voortgezet onderwijs laat een andere ontwikkeling zien dan voor het primair onderwijs. Dit blijkt uit onze ervaring, maar ook uit de aanwezige onderzoeken op dat terrein.

¹ Wet van 18 april 2002 tot wijziging van de WPO, WEC en WVO en de wijziging van die wet (Staatsbladen nr. 209 en 210).

Op hoofdlijnen kan worden gesteld dat het toepassen van de bruidsschatregeling bij een bestuurlijke verzelfstandiging binnen het voortgezet onderwijs minder vanzelfsprekend was. Ook werd veelal het bedrag van de bruidsschat relatief lager vastgesteld. Hiervoor is een aantal verklaringen te geven.

- In termen van bedrijfsvoering en organisatie is een school voor voortgezet onderwijs gemiddeld genomen een grotere eenheid dan een basisschool. Uiteraard vindt dit zijn weerslag in een groter aantal leerlingen en personeel op één locatie. Dit vertaalt zich naar een grotere behoefte, maar ook naar mogelijkheden om op het terrein van de bedrijfsvoering relatief veel in 'eigen huis' uit te voeren. Bij een bestuurlijke verzelfstandiging bleek dan ook dat er veelal nog weinig diensten door de gemeente werden uitgevoerd.
- De introductie van de lumpsumfinanciering in het onderwijs. Die introductie betekende dat er veel meer keuzes konden maar ook moesten worden gemaakt bij de inzet en besteding van middelen. Hierdoor werden ook de mogelijkheden geschapen om zelfstandige staf- en beheerdiensten te gaan uitvoeren en daar ervaring mee op te doen. In het VO werd de lumpsumfinanciering in 1996 ingevoerd, in het primair onderwijs en voor de WEC-scholen in 2006.
- De bekostiging van het onderwijs. Er zijn verschillen tussen de bekostiging van het voortgezet onderwijs en het primair onderwijs voor o.a. de personeelslasten. In het basisonderwijs worden de lasten voor administratie, beheer en bestuur bekostigd via een deel van de materiële lasten.² In het voortgezet onderwijs zijn binnen de personeelscomponent gemiddeld meer gelden toegekend voor onderwijs ondersteunend personeel, de zogenaamde OOP-component en de directieformatie.

Overigens geeft deze ontwikkeling geen aanknopingspunt om een uitspraak te doen over de rechtvaardiging van de verschillen in toepassing van de bruidsschatregeling tussen het voortgezet en het primair onderwijs. Hier is slechts sprake van vastgestelde uitkomsten en waarnemingen.

Verder blijkt uit de praktijk dat in enkele gevallen sprake is geweest van een bruidsschatregeling in natura. Dit betreft bijvoorbeeld de regeling dat een medewerker in dienst van de gemeente voor het verzelfstandigde onderwijs (tijdelijk) is blijven werken. Andere voorbeelden zijn ons niet bekend, dit brengt uiteraard geen zekerheid dat er ook geen andere toepassingen zijn geweest. De wijze waarop deze besluiten zijn genomen en de verantwoording daarover is eveneens onbekend.

2.3 BEREKENING SITUATIE HAARLEM

De berekening voor de situatie Haarlem betreft het berekenen van het theoretisch minimum en het theoretisch maximum bedrag wat op grond van de bruidsschatregeling had mogen worden toegepast ten tijde van de bestuurlijke verzelfstandiging.

De berekening wordt gemaakt op basis van de in de regeling genoemde voorwaarden en berekeningsgrondslagen in combinatie met de voor OVO Haarlem geldende omvang van de bekostiging.

² In 2010 is het budget voor bestuur & management in het PO afgeschaft.

Berekening van het theoretisch minimum en het theoretisch maximum, hieronder staat de hoofdlijn, in de bijlagen is de gedetailleerde berekening en de toelichting opgenomen.

Het theoretisch minimum bedraagt:	€ 0.00
Het theoretisch maximum bedraagt:	€ 16,4 miljoen (afgerond)

In bijlage 4.3 is nadere informatie opgenomen over de berekening van het theoretisch maximum. Aangezien toepassing van de bruidsschatregeling een vrije beleidskeuze was van de gemeente en er geen wettelijke verplichting bestaat is het theoretisch minimum bedrag nihil.

Het theoretisch maximum bedrag komt tot stand door een berekening afgeleid van de hoogte van de exploitatiekosten ex artikel 86 van de WVO. Het hiervoor genoemde theoretisch maximum is een afgerond bedrag met enkele aannames.

Bij toepassing van de bruidsschatregeling had de gemeente Haarlem maximaal € 16,4 miljoen, verdeeld over vijf kalenderjaren, aan het verzelfstandigde bestuur OVO Haarlem mogen toekennen. Doorbetaling aan het bijzonder onderwijs is dan niet van toepassing mits aan de voorwaarden uit de regeling is voldaan.

3 TOEPASSING HAARLEM

3.1 OVERZICHT VAN DE VRAGEN

In het onderzoeksplan zijn een aantal deelvragen geformuleerd. In relatie tot de hiervoor algemene omschrijving voor toepassing van de bruidsschatregeling behandelen we –in lijn met het onderzoeksplan en de opdracht- de onderstaande vragen:

1. Is de landelijke bruidsschatregeling voor het openbaar voortgezet onderwijs toegepast?
2. Welke (invulling van de) bruidsschatregeling is toegepast in Haarlem?
3. Hoe verhoudt zich de bruidsschat die is gehanteerd met lokale en/of landelijke normen?
4. Is het pand aan de Gedempte Oude Gracht economisch overgedragen in het kader van de bruidsschatregeling?
5. 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&W?
6. Zijn de belangen van alle betrokkenen optimaal bediend?

Voor beantwoording van de onderzoeksvragen zijn de beschikbare documenten bestudeerd en interviews uitgevoerd met een aantal betrokkenen ten tijde van de besluitvorming.

3.2 IS DE LANDELIJKE BRUIDSSCHATREGELING VOOR HET OPENBAAR VOORTGEZET ONDERWIJS TOEGEPAST?

De wettelijke regeling voor toepassing van de bruidsschatregeling alsmede de toelichting geeft uitdrukkelijk aan:

- Het besluit moet voorafgaand aan de verzelfstandiging worden genomen;
- Het gemeentebestuur kan niet in één keer het maximale bedrag uitbetalen;
- Toepassing gaat op basis van een raadsbesluit.

Uit de aangeleverde documenten blijkt geen aanwezigheid van een raadsbesluit waarin de toepassing van de bruidsschatregeling als zodanig is omschreven. In de zin van de wet is er derhalve geen besluit door de gemeenteraad genomen over toepassing van de bruidsschatregeling.

Aansluitend kan de vraag worden gesteld?

- Is toepassing van de bruidsschatregeling door betrokkenen wel beoogd?
- Indien er sprake is van een waardeoverdracht op basis van welk besluit is dit ten uitvoer gebracht?

Blijkt dit uit:

- De documenten voorafgaand aan de besluitvorming?
- Een college- of raadsbesluit?
- De interviews met de betrokkenen?

Deze vraag zal in paragraaf 3.5 aan de orde worden gesteld.

3.3 WELKE (INVULLING VAN DE) BRUIDSSCHATREGELING IS TOEGEPAST IN HAARLEM?

In formele zin is de bruidsschatregeling niet tot stand gekomen.

Nog los van de vraag of toepassing van de bruidsschatregeling is beoogd, kan worden gekeken naar de feitelijke omstandigheden die hebben plaatsgevonden en op welke wijze een en ander is gerealiseerd.

- Op 15 februari 2006 heeft de gemeenteraad van Haarlem besloten de instandhouding van het openbaar voortgezet onderwijs over te dragen aan een op te richten stichting openbaar onderwijs (de Stichting OVO Haarlem).

- Op 23 juni 2006 is – ter uitvoering van het genoemde raadsbesluit - de akte van bestuursoverdracht van scholen voor voortgezet onderwijs notarieel gepasseerd. De wethouder heeft op basis van een volmacht van de burgemeester de gemeente Haarlem vertegenwoordigd.

- De gemeente verklaart in de akte van bestuursoverdracht economisch eigenaar te zijn van alle registergoederen en dat uitsluitend voor het schoolgebouw Gedempte Oude Gracht niet alleen het juridische eigendom maar ook het economisch eigendom wordt overgedragen.

- De waarde van het economisch goed is bij de overdracht niet specifiek genoemd. Uit taxaties in 2005 en 2012 blijkt een waarde van respectievelijk € 1.086.000 en € 1.100.000. Tussentijds is een 'waardebrief' uitgebracht met daarin een maximale vraagprijs van circa € 1,6 miljoen (2008).

- Het registergoed is blijkens het kadaster eigendom van:

Stichting Dunamare Onderwijsgroep

Dit blijkt uit het kadastraal bericht d.d. 4 juni 2013; 21.25 uur. In de akte van bestuursoverdracht is de Gedempte Oude Gracht benoemd als: 118-120-122. De omschreven kadastrale nummers zijn: 9648, 9647 en 397.

In de overdrachtsbalans van 31 juli 2006 van Ernst & Young accountants is de Gedempte Oude Gracht omschreven met huisnummer: 112 en een bijbehorende OZB waarde van € 495.000 en een verzekerde waarde van € 2.000.000. Dit onderdeel maakt geen deel uit van de overdrachtsbalans en is opgenomen bij het onderdeel "*niet in de balans opgenomen verplichtingen*". Naar onze mening is sprake van een nummer vergissing en heeft ook een eventuele verkeerde OZB waarde geen invloed gehad op de daadwerkelijke overdrachtsbalans³. Zowel uit de notariële documenten als uit het kadaster blijkt dat de juiste percelen zijn overgedragen en gewaardeerd. Zie tevens bijlage 4.4.

3.4 HOE VERHOUDT ZICH DE BRUIDSSCHAT DIE IS GEHANTEERD MET LOKALE EN/OF LANDELIJKE NORMEN?

In formele zin is de bruidsschatregeling niet tot stand gekomen. In dit kader wordt gekeken naar de landelijke normen in relatie tot de waarde van het overgedragen registergoed.

³ Uit aanvullend onderzoek van de gemeente Haarlem blijkt dat de GOG 112 sinds 1987 eigendom is van een rijwielhandel. In 2006 was de GOG 112 niet in eigendom van de gemeente Haarlem.

In paragraaf 2.2 hebben we aangegeven dat het toepassen van de bruidsschatregeling in het voortgezet onderwijs veel minder vaak voorkwam dan in het primair onderwijs. Ook de onderliggende mogelijke factoren zijn daarbij genoemd. Voor het primair onderwijs is onderzoek beschikbaar naar de mate van gebruik door gemeentebesturen. Voor het voortgezet onderwijs is geen onderzoek beschikbaar hetgeen een indicatie kan zijn voor de toepassing in het VO.

Het totale wettelijke kader – in de situatie van het openbaar voortgezet onderwijs Haarlem - bedraagt € 16,4 miljoen. De waarde van het registergoed bedraagt circa € 1,1 miljoen. Indien de gemeente het pand in ‘de geest van de bruidsschatregeling’ zou hebben overgedragen is er geen overschrijding van het wettelijk maximum, zoals dat voor de situatie van het openbaar voortgezet onderwijs te Haarlem geldt.

Vervolgens kan de vraag worden gesteld of er sprake is van een ‘normatieve’ overschrijding.

De hierbij onderliggende deelvragen zijn:

1) Zou een waarde van € 1,1 miljoen kunnen worden onderbouwd op basis van de wettelijke regelgeving? en:

2) Is een waarde van € 1,1 miljoen marktconform cq gangbaar?

1) Ja, onderbouwing zou mogelijk zijn, toelichting:

Het kostenbegrip administratie, beheer & bestuur (ABB) is een ruim begrip. Was er voorheen nog een strikte beperking; met de lumpsumfinanciering in het VO (sinds 1996) is de keuzevrijheid van schoolbesturen ruimer geworden. Uiteraard dient dan wel de wettelijke verantwoording te worden gevolgd. Een organisatie met de omvang van Dunamare had het bedrag van € 1,1 miljoen over een periode van vijf kalenderjaren als ABB kunnen verantwoorden, een en ander binnen de wettelijke regelgeving (€ 220.000 per jaar).

2) Geen uitspraak mogelijk, toelichting:

In het voortgezet onderwijs werd de bruidsschatregeling -met onze brede waarneming op dat terrein- beperkt of niet toegepast. In verband met het ontbreken van onderzoek kunnen hier echter geen onderbouwde uitspraken over worden gedaan.

3.5 IS HET PAND AAN DE GEDEMPTE OUDE GRACHT ECONOMISCH OVERGEDRAGEN IN HET KADER VAN DE BRUIDSSCHATREGELING?

Het pand aan de Gedempte Oude Gracht is niet overgedragen in het kader van de bruidsschatregeling omdat er geen bruidsschatregeling tot stand is gebracht.

Vervolgens kan de vraag worden gesteld?

A. Is toepassing van de bruidsschatregeling door betrokkenen wel beoogd? en:

B. Indien er sprake is van een waardeoverdracht op basis van welk besluit is dit ten uitvoer gebracht?

Blijkt dit uit:

1. De documenten voorafgaand aan de besluitvorming?;
2. Een college- of raadsbesluit?
3. De interviews met de betrokkenen?

Ad A)

Nee, uit de informatie en de gesprekken blijkt niet dat toepassing van de bruidsschatregeling is beoogd.

- De documenten en de verslagen voorafgaand aan de verzelfstandiging zijn sterk gericht op de oplossing van de problemen met de onderwijshuisvesting. De focus is niet gericht op een bijdrage in de kosten voor administratie, beheer & bestuur (ABB) of daarmee 'in de geest van de bruidsschatregeling'.

- Ook het college- en raadsbesluit geeft hiertoe onvoldoende tot geen indicatie. De woorden bruidsschatregeling of ABB bijdrage komen daarin nagenoeg niet voor. In het B&W besluit d.d. 17 januari 2006 is vermeld: *"Bestuurscommissie OVO heeft aangegeven dat zij geen aanspraken doet op extra gemeentelijke middelen (bruidsschat)". "Wel zijn er nadere afspraken gemaakt met betrekking tot de onderhoudsmiddelen en het krediet van het Coornhert (bijlage 1)".* Aanspraak maken op toepassing van de bruidsschatregeling is niet mogelijk en het maken van nadere afspraken met betrekking tot de voorziening voor huisvesting is niet toe te schrijven aan de intentie om een bruidsschat toe te kennen.

- De interviews met betrokkenen geven geen eenduidig beeld wat betreft deze vraagstelling. Wel overheerst het beeld dat de economische overdracht moet worden toegeschreven aan financiering van huisvesting. Dit zou dan kunnen betekenen dat met de overdracht een versterking van het vermogen is beoogd om op deze wijze weer ruimte te kunnen bieden aan inbreng of investeringen in huisvesting door het schoolbestuur en eventueel voor achterstallig onderhoud.

In welke mate de economische overdracht passend is binnen de totale budgetten voor financiering van huisvesting en of dat op die grond is te rechtvaardigen, is geen onderwerp van het onderzoek.

Ad B)

Er is geen besluit aangetroffen waaruit onomstotelijk het voornemen blijkt om ook het economisch eigendom van de Gedempte Oude Gracht over te dragen.

- In de documenten wordt uitsluitend gesproken over het besluit om de betrokken schoolgebouwen en percelen per 1 augustus 2006 in juridisch eigendom over te dragen. Dit geldt ook voor de toelichting bij de te nemen college- en raadsbesluiten.

- Uit een bijlage van overzicht van roerende zaken (bijlage 1c) blijkt wel een bewuste budgettaire handeling voor middelen ten gunste van het schoolbestuur. Dit betreft het niet toerekenen van een nog vast te stellen bruto vloeroppervlakte (bvo) voor een bestuurskantoor aan de totale capaciteit van schoolgebouwen bij het vaststellen van de ruimte behoefte.

- Uit de interviews blijkt dat er verschillende versies zijn geweest van de concept notariële akten. In hoeverre daarin de overdracht van het economische eigendom was opgenomen is niet te achterhalen.

- Uit de interviews blijkt dat overleggen waren gericht op oplossing van de financiering van onderhoud en voorzieningen voor huisvesting.

3.6 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&W?

Deze vraag kan worden gesplitst in twee deelvragen:

A. Is er sprake van een rechtsgeldig besluit met het oog op bevoegdheden?

- B. Is er sprake van een goed besluitvormingsproces met het oog op de gangbare praktijk bij verzelfstandigingen?

Ad A)

Ja, er is sprake van een rechtsgeldig besluit met het oog op de bevoegdheden.

- De akte van bestuursoverdracht met daarin de overdracht van het economisch eigendom is rechtsgeldig gepasseerd en binnen de bevoegdheden als volmacht namens de gemeente Haarlem;
- De bevoegdheid van het college om schoolgebouwen in juridisch en/of economisch eigendom over te dragen is door de wetgever niet beperkt.

Ad B)

Nee, er is op dat punt geen sprake van een gangbaar besluitvormingsproces met het oog op vergelijkbare praktijksituaties.

- Ten tijde van de besluitvorming en recentelijk is de waarde van de economische overdracht getaxeerd op circa € 1,1 miljoen. Ook relatief gezien is dit een aanzienlijke waarde binnen het totaal van alle afspraken rondom de verzelfstandiging van het OVO Haarlem.
- Het is in onze ervaring gangbaar, logisch en gewenst om vooraf alle betrokkenen van deze informatie te voorzien. Uit de door ons bestudeerde stukken blijkt dit niet.
- Een bestuurlijke verzelfstandiging is een uniek, gecompliceerd en veelal een hectisch proces. Met name als gevolg van de combinatie met het huisvestingsprobleem gold dit in het bijzonder voor het OVO Haarlem.

3.7 ZIJN DE BELANGEN VAN ALLE BETROKKENEN OPTIMAAL BEDIEND?

Alvorens deze vraag te beantwoorden moet worden geduid wie de betrokkenen zijn. In dat kader gaan we uit van een drietal betrokkenen met belangen:

- 1) De gemeente Haarlem:
- 2) Het schoolbestuur van OVO Haarlem:
- 3) Het bijzonder onderwijs (in het kader van de financiële gelijkstelling, omschreven in paragraaf 3.1; algemeen)

1) De gemeente Haarlem:

- Uit het onderzoek blijkt dat er in formele zin geen bruidsschatregeling tot stand is gekomen en dat de vertegenwoordigers van de gemeente dat ook niet inhoudelijk hebben beoogd. Het voorzien van een bestuurskantoor heeft raakvlakken met de kosten van administratie, beheer en bestuur maar onvoldoende dat daarmee de bruidsschatregeling tot stand gebracht zou zijn of gehandeld zou worden 'in de geest van'.
- Er is wellicht beoogd om oplossingen tot stand te brengen in het kader van de voorzieningen voor onderwijshuisvesting en het onderhoud daarvan (verleden, heden en toekomst).
- De gemeente Haarlem heeft daarmee feitelijk invulling gegeven aan de gemeentelijke huisvestingstaak zoals omschreven in art.76a-76w van de WVO (wet op het voortgezet onderwijs).
- In hoeverre een waarde van circa € 1,1 miljoen passend is binnen de uitvoering van die taak ten tijde van de verzelfstandiging, is niet onderzocht.

2) Het schoolbestuur OVO Haarlem cq haar rechtsvoorgangers:

- Hebben niet beoogd om een bruidsschatregeling tot stand te brengen of te handelen 'in de geest van'.
- Uit de interviews blijkt wel dat er is beoogd om oplossingen tot stand te brengen in het kader van de voorziening voor onderwijshuisvesting en het onderhoud.
- Het OVO Haarlem heeft in haar rol als schoolbestuur –zoals de wetgever heeft bedoeld- onderhandeld met de gemeente Haarlem. Dit alles op basis van een exploitatiebegroting huisvesting waar ook eigen investeringen deel van uitmaken.
- In hoeverre een toekenning van € 1,1 miljoen passend is binnen die betreffende begroting is door ons niet vast te stellen.

3) Het bijzonder onderwijs:

- Er is in formele zin geen bruidsschatregeling tot stand gebracht noch door partijen beoogd. Een door het bijzonder onderwijs -of een vertegenwoordiger van- in te stellen bezwaar en beroep op grond van onrechtmatigheden in toepassing van de bruidsschatregeling is niet aan de orde.
- Het bijzonder onderwijs zou eventueel bezwaar en een beroep kunnen instellen op grond van het feit dat gehandeld zou zijn in strijd met de financiële gelijkstelling in algemene zin.
- Naar onze mening kan in voldoende mate worden aangetoond dat de gemeente Haarlem bij de overdracht van het economisch eigendom beoogd heeft om invulling te geven aan de gemeentelijke huisvestingstaak cq zorg te dragen voor voldoende en goede voorzieningen in de onderwijshuisvesting.

4 BIJLAGEN

4.1 BIJLAGE PARAGRAAF 2.1 MOTIEVEN EN OVERWEGINGEN VOOR VERZELFSTANDIGING

Algemeen

Sinds de gemeenten over lokale onderwijstaken voor het hele onderwijsveld beschikken is er een trend om de schoolbestuurlijke verantwoordelijkheid van de gemeente af te splitsen. Het combineren van enerzijds de schoolbestuurlijke verantwoordelijkheid voor het openbaar onderwijs en anderzijds de lokale verantwoordelijkheid voor het gehele onderwijsveld, openbaar én bijzonder, wordt als ongewenst ervaren.

Belangrijk argument om over te gaan tot een verzelfstandiging naar een zelfstandige rechtspersoon is het invulling geven aan good governance.

Good governance in het onderwijs moet ertoe leiden dat de bestuurlijke verhoudingen in de sector geschikt zijn om de vraagstukken van vandaag en morgen te kunnen hanteren en de resultaten van het onderwijs op een hoger niveau te brengen. De bestuurlijke vernieuwing houdt in dat de overheid een soberder rol kiest en de bestuurlijke context in en rond de onderwijsinstelling zo inricht dat de betrokken partijen gezamenlijk ervoor zorgen dat de interactie tussen leerling en leraar maximaal tot haar recht komt.

Een derde reden is het in gelijke positie brengen van het openbaar en bijzonder onderwijs, waarbij voor het openbaar onderwijs het een eigen gezicht, het vergroten van de slagkracht en het kunnen realiseren van een lokaal onderwijsbeleid de belangrijkste aspecten zijn.

Tenslotte is de scheiding van de dubbelrol van de gemeente, waarbij (1) op dit moment de financiën onderdeel zijn van de gemeentelijke planning & control cyclus, er (2) sprake is van een verantwoording in verschillende boekhoudkundige stelsels en (3) de gemeente nu nog aansprakelijk is voor eventuele exploitatietekorten, een belangrijk argument voor een verdere verzelfstandiging.

Om die reden wordt veelal gekozen voor een stichting als rechtsvorm. Daarmee kan een vermogensrechtelijke afsplitsing worden gerealiseerd.

Professioneel beheer en financiële ontvlechting

Met de komst van de lumpsumfinanciering in het onderwijs is een vergaande professionalisering van de financiële functie een absolute noodzaak. De rechtsvorm van een bestuurscommissie en integraal bestuur levert daar geen positieve bijdrage aan. Kenmerk van het openbaar onderwijs in de huidige vorm is dat het onderdeel uitmaakt van de gemeente. Er is geen zelfstandige rechtspersoon. Dat heeft als gevolg dat er geen vermogensrechtelijke afsplitsing plaatsvindt. Het onderwijs van Haarlem was formeel onderdeel van de gemeentebegroting en de gemeentelijke jaarrekening. Het onderwijs had formeel geen eigen vermogen en de rijksvergoeding liep formeel nog via de gemeente. Er is dus op enkele punten een vermenging van de gemeentelijke financiële huishouding en die van het openbaar onderwijs. Dit wordt vaak als ongewenst ervaren.

De financiële vervlechting met de gemeentelijke administratie leidt er ook toe dat het openbaar onderwijs in de gemeentebegroting en de gemeenterekening moet worden opgenomen. Dat betekent dat het financieel beheer en de verantwoording en begrotingsopstelling van het openbaar onderwijs moet worden ingepast in de gemeentelijke planning & controlcyclus. De verantwoordingsfunctie van de jaarrekening van het openbaar onderwijs is gebonden aan volstrekt

andere richtlijnen en regels dan de verantwoordingsfunctie van de gemeente. In de praktijk kan dat problemen opleveren.

Tevens is voor gemeenten een belangrijk argument voor verzelfstandiging in een aparte rechtspersoon dat de automatische doorbetalingsverplichting van meeruitgaven van het openbaar onderwijs niet meer van toepassing is. Meeruitgaven ten laste van de gemeente vinden alleen nog plaats op basis van een expliciet besluit om extra bijdragen te leveren. In de oude situatie draaide het gemeentebestuur van de gemeente Haarlem automatisch op voor eventuele tekorten of noodzakelijke bijdragen. Verzelfstandiging in een aparte rechtspersoon kan het ontstaan van onverwachte financiële verrassingen voor de gemeente verminderen. Vanuit risicobeheer wordt dit door de gemeente veelal als een belangrijke verbetering gezien.

Uiteraard was de overgang naar een andere rechtspersoon niet bepalend voor de toekomstige financiële ontwikkelingen van het schoolbestuur. In de gekozen constructie wordt de financiële positie van het schoolbestuur ten opzichte van de gemeente echter vele malen transparanter.

De bestuurlijke verzelfstandiging en schaalvergroting: de aansturing

Van bestuur en management in het onderwijs wordt beleidskracht, sturend vermogen, doelmatigheid en toepasbaarheid verwacht. Deze eisen zijn met de invoering van de lumpsumfinanciering alleen maar sterker geworden. Besturen zijn immers meer dan ooit tevoren verantwoordelijk voor het totale reilen en zeilen van de onder hen ressorterende scholen. Om die verantwoordelijkheid te kunnen dragen is het nodig dat besturen professionaliseren en een bepaalde schaalgrootte realiseren. Hiervoor zijn verschillende modellen denkbaar. Een gangbaar model is het realiseren van een vorm van bovenschools management. Feitelijk wordt hiermee bedoeld alles dat niet op het niveau van een individuele school bestuurd of gemanaged wordt.

4.2 BIJLAGE PARAGRAAF 2.1 BRUIDSSCHATREGELING ALGEMEEN

Ontstaan en werking

De overschrijdingsregeling

Een gemeente die in haar rol van bestuurder van openbare scholen meer geld uitgeeft dan de gemeente van het Rijk aan subsidie voor die scholen ontvangt, dient die extra uitgaven naar rato ook beschikbaar te stellen aan gelijksoortige bijzondere scholen in de eigen gemeente. Deze plicht tot doorbetaling aan het bijzonder onderwijs vloeit rechtstreeks voort uit de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs die als principe in de grondwet is verankerd. In de verschillende onderwijswetten is dit principe nader uitgewerkt en wordt ook wel aangeduid als de overschrijdingsregeling.

Eventuele extra uitgaven kunnen worden uitgezonderd van doorbetaling. Dit doet zich bijvoorbeeld voor in het geval van bijzondere omstandigheden voor een openbare basisschool die niet gelden voor de bijzondere basisscholen. Dit kan de gemeente echter niet zomaar besluiten. Eerst na overleg met de bijzondere schoolbesturen en vastlegging in een verordening kan doorbetaling worden uitgesloten.

Eén uitgavenpost is uitgezonderd van de plicht tot doorbetaling. Dit betreft de zogenaamde kosten van administratie, beheer en bestuur (ABB). Ter voorkoming van langdurige discussies en procedures om te bepalen wat nu precies het niveau is van de ABB-kosten heeft de wetgever er voor gekozen om deze kosten buiten de overschrijdingsregeling te houden. Dit geldt niet alleen bij integraal bestuur maar ook in die gevallen waarbij een bestuurscommissie ex art 83 van de Gemeentewet het bevoegd gezag vormt.

Doorbetaling bij verzelfstandiging

In 1996 is het aantal bestuursvormen voor het openbaar onderwijs uitgebreid met de openbare rechtspersoon en de stichting openbaar onderwijs. (Twee jaar later is daar nog de stichting samenwerkingsbestuur aan toegevoegd.)

Gemeenten die na 1996 besloten het bestuur van het openbaar onderwijs te verzelfstandigen wilden –in lijn van het eerdere uitgavenpatroon- extra gelden beschikbaar stellen. Deze extra uitgaven en ook die voor ABB-doeleinden dienden toen echter te worden doorbetaald aan het bijzonder onderwijs. VOS/ABB heeft daarop haar invloed aangewend om de wetgever een regeling tot stand te laten brengen die dit onbedoelde bijeffect kon voorkomen. Dit heeft geleid tot een wettelijke regeling.

Voor wie bestemd?

De bruidsschatregeling kan worden toegepast in die gevallen waarin het bestuur over het openbaar onderwijs wordt overgedragen aan een vermogensrechtelijk zelfstandige rechtspersoon. Concreet betreft het:

- het openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen;
- de openbare rechtspersoon
- de stichting openbaar onderwijs
- de stichting samenwerkingsbestuur.

De regeling is dus niet van toepassing bij overdracht aan een bestuurscommissie. De bestuurscommissie is geen rechtspersoon, maar een bestuursorgaan dat onderdeel uitmaakt van de gemeentelijke bestuurlijke organisatie.

Omvang

Doel van de bruidsschatregeling is om de overgang naar de nieuwe bestuurlijke organisatie en de opbouw daarvan soepel te laten verlopen. Het al dan niet toepassen van de regeling behoort tot de vrije beleidskeuze van de gemeente. Er bestaat geen wettelijk recht.

Overigens dient in de overweging te worden betrokken dat de gemeente verantwoordelijk blijft voor de instandhouding van het openbaar onderwijs. Gaat het mis met het verzelfstandigde schoolbestuur dan zal het gemeentebestuur moeten ingrijpen, hetgeen tot hogere kosten zal leiden.

De bruidsschatregeling geeft het gemeentebestuur de ruimte om zelf de hoogte te bepalen, rekening houdend met de door de wetgever vastgestelde plafond en richtlijnen.

- De gemeente mag gedurende maximaal vijf jaren een bruidsschat meegeven.
- Voor het primair onderwijs gaat de regeling uit van kalenderjaren, voor het voortgezet onderwijs geldt als maatstaf het schooljaar.
- De termijn van vijf jaren moet starten vanaf het begin van het tijdstip van verzelfstandiging.
- In het 1e en 2e jaar kan maximaal 4 maal het normbedrag voor ABB worden meegegeven en in het 3e, 4e en 5e jaar maximaal 3 maal het betreffende normbedrag.
- Vindt de verzelfstandiging voor het primair onderwijs op een ander tijdstip dan 1 januari plaats (bijv. 1 augustus), dan geldt als 1e kalenderjaar de periode 1 augustus tot en met 31 december, en kan voor het 1e jaar slechts een evenredig deel (5/12) van het maximum van het eerste kalenderjaar beschikbaar worden gesteld.
- Vindt de verzelfstandiging voor het voortgezet onderwijs op een ander tijdstip dan 1 augustus plaats (bijvoorbeeld 1 januari), dan geldt als eerste schooljaar de periode van 1 januari tot 1 augustus. Voor die periode kan slechts een evenredig deel (7/12) van het maximum van het eerste schooljaar als bruidsschat beschikbaar worden gesteld.

In totaal kan een gemeentebestuur over een periode van 5 jaar ($2 \times 4 + 3 \times 3 =$) 17 maal de normvergoeding ABB als bruidsschat meegeven. De grondslag voor die normvergoeding is voor de onderscheiden schooltypen als volgt geregeld.

SCHOLEN	GRONDSLAG
• Primair onderwijs	• Normvergoeding ABB artikel 114 WPO
• WEC	• Normvergoeding ABB artikel 112 WEC
• Voortgezet onderwijs	• 18% van de vergoeding ex artikel 86 WVO

Met betrekking tot de exacte berekening van de normvergoeding stelt de wet –wat betreft de scholen voor primair onderwijs en de WEC scholen- de volgende regels.

- Per school wordt uitgegaan van het leerlingenaantal dat gebruikt is voor de berekening van de ABB-vergoeding van het kalenderjaar direct voorafgaand aan het tijdstip waarop de bestuurlijke overdracht is gerealiseerd.
 - Als prijspeil van de ABB-vergoeding geldt de vergoeding van het kalenderjaar voorafgaand aan het tijdstip waarop de bestuurlijke overdracht is gerealiseerd.
- Voor het voortgezet onderwijs is de maatstaf de hoogte van de vergoeding van exploitatiekosten, zoals bedoeld in artikel 86 van de WVO van het schooljaar voorafgaande aan het tijdstip van bestuurlijke overdracht.

Lettend op de omschreven wettelijke ruimte en regels is het niet toegestaan om enkele jaren na dato alsnog een bruidsschat beschikbaar te stellen. Verder moet voorafgaand aan de verzelfstandiging een besluit over de bruidsschat worden genomen en mag de (maximale) bijdrage niet in één keer in het eerste jaar worden betaald.

Ook kan een vergoeding in enig jaar niet hoger zijn dan de vergoeding van het voorafgaande jaar (behoudens het 1e jaar indien de verzelfstandiging op een zodanig tijdstip ingaat dat niet het volledige bedrag beschikbaar kan worden gesteld).

Bestedingsvrijheid & verantwoording

De bestedingsvrijheid van de bruidsschat is beperkt. De bruidsschatgelden kunnen uitsluitend worden besteed aan uitgaven die vallen onder het begrip kosten voor administratie, beheer en bestuur. Daarbij kan gedacht worden aan de volgende uitgaven;

- bestuurlijke kosten: bijvoorbeeld reis- & verblijfkosten, huisvesting etc.;
- de kosten van de financiële- en personeelsadministratie, ook de uitbesteding aan een administratiekantoor;
- de kosten van de beleidsondersteuning op onderwijskundig, personeel en financieel terrein;
- de kosten van aansluiting of instandhouding van geschillen, klachten/ bezwaarschriften commissies;
- de kosten van het bovenschools management.

De wet schrijft voor dat het schoolbestuur dat een bruidsschat ontvangt, jaarlijks zowel aan het gemeentebestuur als aan de overige schoolbesturen die gelijksoortige scholen in stand houden, een verklaring van de accountant overhandigt. Uit die verklaring moet blijken dat zowel de bruidsschat van dat jaar als de voor dat jaar reguliere ontvangsten rijksvergoeding voor ABB, besteed is aan uitgaven zoals hiervoor omschreven. Voor alle duidelijkheid: deze verantwoording geldt uitsluitend voor het budget ABB binnen de rijksvergoeding materieel.

Maakt het bevoegd gezag in enig jaar dit budget voor ABB niet op, dan moet het restant worden teruggestort in de gemeentekas. Een bevoegd gezag mag de bruidsschat dus niet geheel of gedeeltelijk jaaroverschrijdend reserveren.

Overgangsregeling

De bruidsschatregeling is een overgangsregeling. De periode die zes jaren omvat, is voor het voortgezet onderwijs gestart op 1 augustus 2002 en is voor het primair onderwijs en de WEC-scholen gestart op 1 januari 2003. Vindt de verzelfstandiging plaats binnen de periode van zes jaar dan blijft het recht in stand om gedurende de volle periode van vijf jaren een bruidsschat mee te geven.

In 2008 is de regeling verlengd voor de duur van twee jaar (2009 en 2010). Dit betekent dat toepassing van de regeling uiterlijk in 2010 moet worden overeengekomen middels een Raadsbesluit. Na deze datum bestaat er geen recht meer op de regeling. Per 1 januari 2011 kan de regeling niet meer worden toegepast.

Criteria en vragen

In de voorbereidingsfase die leidt tot besluitvorming over en de daadwerkelijke realisering van de verzelfstandiging, is de vraag over de noodzaak de bruidsschatregeling toe te passen een belangrijk element. Wat is een redelijke omvang van de bruidsschat? Richtsnoer bij de beantwoording kunnen de volgende elementen zijn.

- Het voorzieningenniveau aan (ambtelijke en bestuurlijke) ondersteuning tot nu toe: op basis van een bestuursfilosofie kan een gemeente zich intensief of op hoofdlijnen met het openbaar onderwijs bemoeien. Als het gemeentebestuur het wenselijk acht dat ook na de verzelfstandiging een substantiële ondersteuning noodzakelijk of wenselijk is, dan is dat gegeven een aanknopingspunt voor de discussie over de bruidsschat.
- De nieuwe bestuurlijke organisatie: ter voorbereiding van de verzelfstandiging wordt kijkend naar de eigen omstandigheden een ontwerp gemaakt van de nieuwe (bestuurlijke) organisatie. De bestuurlijke schaal, de bestuursfilosofie, de organisatie van het bovenschools management en de wijze waarop de ondersteuning wordt opgezet, bepalen in sterke mate het ontwerp. De vertaling van deze blauwdruk in formatie en kosten geeft een beeld van het benodigde budget.

4.3 BIJLAGE PARAGRAAF 2.3 BEREKENING MINIMUM EN MAXIMUM

In totaal kan een gemeentebestuur maximaal over een periode van 5 jaar ($2 \times 4 + 3 \times 3 =$) 17 maal de normvergoeding ABB (administratie, beheer en bestuur) als bruidsschat meegeven. De grondslag voor die normvergoeding is voor het voortgezet onderwijs als volgt:

SCHOLEN	GRONDSLAG
Voortgezet onderwijs	18% van de vergoeding ex artikel 86 WVO

Voor het voortgezet onderwijs is de maatstaf de hoogte van de vergoeding van exploitatiekosten, zoals bedoeld in artikel 86 van de WVO van het kalenderjaar voorafgaande aan het tijdstip van bestuurlijke overdracht.

Het kalenderjaar voorafgaand aan de bestuurlijke verzelfstandiging is in dit geval 2005. Het kalenderjaar 2005 is daarmee de basis voor de berekening van de ABB-vergoeding.

> Voor de scholen voor openbaar voortgezet onderwijs Haarlem bedraagt de totale rijksvergoeding voor exploitatiekosten in het kalenderjaar 2005 circa € 5.365.000⁴.

De basis voor de ABB-vergoeding bedraagt derhalve 18% van de vergoeding voor exploitatiekosten zijnde circa: € 965.700.

Zie onderstaande tabel voor de maximale vergoeding:

Gemeente Haarlem Voortgezet onderwijs		
Maximaal uit te keren bruidsschat per 1 jan 2006		
	Basis bedrag abb:	€ 965.700
		totaal
Jaar: 2006 (4 maal abb)	4	€ 3.862.800
Jaar: 2007 (4 maal abb)	4	€ 3.862.800
Jaar: 2008 (3 maal abb)	3	€ 2.897.100
Jaar: 2009 (3 maal abb)	3	€ 2.897.100
Jaar: 2010 (3 maal abb)	3	€ 2.897.100
Totaal	17	€ 16.416.900

Op basis van deze berekening bedraagt de maximale toepassing van de bruidsschatregeling voor het openbaar voortgezet onderwijs Haarlem ruim € 16 miljoen. In de berekening is afgezien van de deelberekening i.v.m. de verzelfstandiging per 23 juni 2006.

Tijdens het bestaan van de regeling is de wet tussentijds aangepast. Bij de totstandkoming van de regeling gold voor het voortgezet onderwijs het schooljaar voorafgaand aan de bestuurlijke verzelfstandiging als basis voor berekening van de maximale bruidsschat. Een berekening op basis van schooljaar leidt tot een lager wettelijk maximum in verband met een beperking in het 1e jaar.

⁴ Voor deze berekening is uitgegaan van 15% (exploitatiedeel) van de totale Rijksbijdragen over 2005. Deze bedragen zijn afgeleid van een door de accountant goedgekeurde jaarrekening.

4.4 BIJLAGE PARAGRAAF 3.3 INFORMATIE KADASTER

Kadastraal bericht eigendom

pagina 1 van 1

Kadaster

Dienst voor het kadaster en de openbare registers in Nederland
Gegevens over de rechtstoestand van kadastrale objecten, met uitzondering van de gegevens inzake hypotheek en beslagen

Betreft:	HAARLEM D 9648	4-6-2013
	Gedempte Oude Gracht 118 2011 GW HAARLEM	21:25:50
Uw referentie:	2450104	
Toestandsdatum:	3-6-2013	

Kadastraal object

Kadastrale aanduiding:	HAARLEM D 9648
Grootte:	951 m ²
Omschrijving kadastraal object:	ONDERWIJS
Locatie:	Gedempte Oude Gracht 118 2011 GW HAARLEM Gedempte Oude Gracht 120 2011 GW HAARLEM Gedempte Oude Gracht 122 2011 GW HAARLEM

(Met meer onroerend goed verkregen)

Publiekrechtelijke beperkingen

Er zijn geen beperkingen bekend in de gemeentelijke beperkingenregistratie en de kadastrale registratie.

Gerechtigde**EIGENDOM**

Stichting Dunamare Onderwijsgroep	
Surinameweg 8 J	
2035 VA HAARLEM	
Zetel:	HAARLEM

Einde overzicht

De Dienst voor het kadaster en de openbare registers behoudt ten aanzien van de kadastrale gegevens zich het recht voor als bedoeld in artikel 2 lid 1 juncto artikel 6 lid 3 van de Databankenwet.





Haarlem

September 2013

Rekenkamercommissie
Haarlem
Postbus 511
2003 PB Haarlem
023-511 30 38

jcaffe@haarlem.nl

2013/277804

Gemeente Haarlem

Verzelfstandiging Openbaar Voortgezet Onderwijs

Deelrapport Governance-structuur



Verzelfstandiging OVO Haarlem

Inrichting en functioneren governance-structuur

Rekenkamercommissie Haarlem

20 september 2013

RKC Haarlem

T.a.v. Jane Caffé (secretaris/onderzoeker)
Postbus 511
2003 PB Haarlem
023 511 30 38
jcaffe@haarlem.nl

Onderzoekers:

Drs. B.L. (Bregje) Mooren
Drs. E.J.M. (Evert) Wolters

Contactpersoon:

Bregje Mooren
T. 06 – 2651 127 71
E. bregje@necker.nl

Kenmerk:

RO 13538

Datum:

20-09-2013

Inhoudsopgave

1 Onderzoeksverantwoording	1
1.1 / Aanleiding	1
1.2 / Vraagstelling	1
1.3 / Onderzoeksuitvoering	2
1.4 / Leeswijzer	2
2 Beantwoording onderzoeksvragen	4
3 Besluitvormingsproces	7
3.1 / Wat vooraf ging	7
3.2 / Verzelfstandiging openbaar voortgezet onderwijs (per 1 augustus 2006)	9
3.3 / Besturenfusie	13
3.4 / Overdrachtsbalans	16
4 Inrichting governance-structuur	19
4.1 / Door de tijd heen drie 'regimes'	19
4.2 / Functioneren governance-structuur	27
4.3 / Teyler College	30
Bijlagen	35
Bijlage 1. Verantwoordelijkheidsverdeling onderwijs-gemeente in drie regimes	35
Bijlage 2. Openbaar onderwijs in andere gemeenten	43
Bijlage 3. Geraadpleegde bronnen	45

1 Onderzoeksverantwoording

1.1 / Aanleiding

De aanleiding voor dit onderzoek is de motie 'Onderzoek gevolgen verzelfstandiging Voortgezet Openbaar Onderwijs' (door de raad aangenomen op 1 november 2012). Vanuit de raad heeft een voorbereidingscommissie een eerste inventarisatie gemaakt en de onderzoeksafbakening en de onderzoeksvragen bepaald. Op 28 februari 2013 heeft de gemeenteraad formeel besloten de rekenkamercommissie te vragen dit onderzoek uit te voeren.

In overleg met de voorbereidingscommissie heeft de rekenkamercommissie een plan van aanpak opgesteld en is besloten het onderzoek op te knippen in twee delen:

- / een deel dat betrekking heeft op de toepassing van de bruidsschatregeling (en het om niet overdragen van een pand aan de Gedempte Oude Gracht);
- / een deel dat betrekking heeft op de inrichting en het functioneren van de governance structuur.

Belangrijke reden voor deze knip is dat de raad ten aanzien van de toepassing van de bruidsschat graag op zo kort mogelijke termijn meer duidelijkheid krijgt. Voor het eerste gedeelte van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie Leeuwendaal-VOS/ABB benaderd, voor het tweede gedeelte van dit onderzoek heeft de rekenkamercommissie Necker van Naem benaderd.

1.2 / Vraagstelling

Voor het gedeelte van het onderzoek over de governance-structuur heeft de rekenkamercommissie de volgende centrale vraag geformuleerd:

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? Zo neen, zijn er mogelijkheden om de samenwerkingsvoorwaarden aan te passen?

Deze centrale vraag is uitgesplitst in zeven deelvragen. De onderzoekers hebben deze vervolgens ondergebracht in drie categorieën:

- / Besluitvormingsproces inrichting governance-structuur en betrokkenheid raad
- / Functioneren governance-structuur
- / Inventarisatie governance-structuur in andere gemeenten

Besluitvormingsproces inrichting governance-structuur en betrokkenheid raad

1. Op grond van welke wet- en regelgeving en aan de hand van welke uitgangspunten is er besloten over de vorm van de verzelfstandiging (met name de governance-structuur), en zijn deze uitgangspunten geconfronteerd met informatie en adviezen van deskundigen alsook met vergelijkbare gemeentelijke verzelfstandigingsprocessen en de werking ervan?
2. Is de raad voldoende in staat gesteld de besluitvorming te toetsen en daarin zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken?

3. Is alle benodigde en beschikbare informatie adequaat en tijdig aan de raad verstrekt?

Functioneren governance-structuur

4. Hoe functioneert de governance-structuur (bezien in het licht van onder andere de sluiting van het Teyler College)? Welke mogelijkheden hebben de raad dan wel het college na de verzelfstandiging om te sturen op de (kwaliteit) van het openbaar voortgezet onderwijs?
5. Hoe is de kwaliteit van het toezicht door het college van B&W respectievelijk de gemeenteraad?

Inventarisatie governance-structuur in andere gemeenten

6. Zijn er ten aanzien van de sturing van het openbaar voortgezet onderwijs gemeentelijke voorbeelden die beter aansluiten bij de gewenste positie van de gemeenteraad?
7. Welke mogelijkheden zijn er om wijzigingen door te (kunnen) voeren in de bevoegdheidsverdeling tussen gemeenteraad, college van B&W en stichtingsbestuur?

De onderzoekers hechten eraan hierbij op te merken dat - gegeven het plan van aanpak zoals opgesteld door de rekenkamercommissie en de door de raad aangenomen motie - het onderhavige onderzoek geen onderzoek betreft naar:

- / het instellen en functioneren van de bestuurscommissie OVO (voorloper van Stichting OVO en Stichting Dunamare);
- / de kwaliteit van de onderwijshuisvesting, VMBO vernieuwt en (de investering in) twee nieuwe scholen;
- / het gemeentelijk onderwijsbeleid.

1.3 / Onderzoeksuitvoering

Nadat op 22 maart 2013 een startgesprek plaatsvond met de voorbereidingscommissie vanuit de raad, hebben de onderzoekers in de periode maart tot en met mei 2013 interviews gehouden en documenten geanalyseerd. Een overzicht van de voor dit onderzoek gebruikte documenten is tezamen met de lijst geïnterviewden opgenomen in bijlage 3. De onderzoekers stellen hierbij overigens vast dat de archivering van stukken met betrekking tot de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs niet op orde is. De ambtelijke organisatie heeft een aantal cruciale stukken als aktes van oprichting moeten opvragen bij de notaris, omdat deze in het eigen archief ontbraken. Van een aantal belangrijke stukken is bovendien niet meer vast te stellen in hoeverre relevante bijlagen nu wel of niet voor de raad ter inzage hebben gelegen. Dit heeft de reconstructie van het besluitvormingsproces bemoeilijkt. De onderzoekers beschouwen dit als een belangrijk punt van aandacht, dat alle betrokkenen zich mogen aanrekenen.

Op basis van de bevindingen uit de dossierstudie en interviews hebben de onderzoekers een conceptrapport opgesteld. Dit betrof een Nota van Bevindingen. Op 3 juli 2013 is deze voorgelegd aan de rekenkamercommissie. In augustus 2013 zijn de ambtelijke organisatie en stichting Dunamare in de gelegenheid gesteld om de rapportage te controleren op feitelijke juistheid.

1.4 / Leeswijzer

In hoofdstuk 1 geven de onderzoekers een verantwoording voor de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. In hoofdstuk 2 volgt een beschrijving van het besluitvormingsproces. In hoofdstuk 3 gaan de

onderzoekers nader in op de inrichting en het functioneren van de governance structuur. De conclusies treft u aan in de overkoepelende oplegnotitie van de rekenkamercommissie.

2 Beantwoording onderzoeksvragen

Hieronder beantwoorden wij de deelvragen die de rekenkamercommissie bij dit onderzoek heeft gesteld. We doen dit steeds geclusterd, per categorie.

Opmerking [EW1]: @Jane: Deze haal ik er nu uit, zodat de rkc op eigen titel, in de overkoepelende notitie, een motivering kan geven op de wijze waarop ze ingaat op beide vragen (bijvoorbeeld door verwijzing naar de tabel met vormen).

Besluitvormingsproces inrichting governance-structuur en betrokkenheid raad

Deelvragen 1 en 2

1. Op grond van welke wet- en regelgeving en aan de hand van welke uitgangspunten is er besloten over de vorm van de verzelfstandiging (met name de governance structuur), en zijn deze uitgangspunten geconfronteerd met informatie en adviezen van deskundigen alsook met vergelijkbare gemeentelijke verzelfstandigingsprocessen en de werking ervan?
2. Is de raad voldoende in staat gesteld de besluitvorming te toetsen en daarin zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken?

Beantwoording

- / In de verzelfstandiging van het OVO in Haarlem (2006/2007) waren aanleiding en doel (verbeteren onderwijshuisvesting en kwaliteit VMBO) leidend en was de vorm (de governance-structuur) volgend. De kwaliteitsimpuls in het VMBO vroeg als het ware 'vanzelf' om een samenwerkingsbestuur (en 'dus' om een verzelfstandigde stichting).
- / Dit betekent dat de gemeenteraad niet afzonderlijk en principieel heeft stil gestaan bij voor- en nadelen van de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs en de vorm waarin werd verzelfstandigd, noch bij de fusie (c.q. schaalvergroting). De raad heeft vanzelfsprekend wel zelf tot verzelfstandiging en schaalvergroting besloten, maar heeft bijvoorbeeld geen alternatieve vormen afgewogen waarin aan de onderwijshuisvesting en het VMBO een kwaliteitsimpuls gegeven kon worden.
- / De inhoudelijke argumenten en overwegingen om te fuseren, kwamen pas laat in het proces formeel aan de orde, namelijk in het raadsstuk dat in maart 2007 voorligt (als de bekrachtiging van de besturenfusie aan de orde is). Dit terwijl de verzelfstandiging in februari 2006 al gepresenteerd werd als opmaat tot fusie. In dat voorstel ontbreken echter de inhoudelijke argumenten waarom een fusie nodig zou zijn. Op het moment dat die argumenten wél voorliggen (in maart 2007) ligt het niet voor de hand dat de raad nog afzonderlijk en principieel stil zou staan bij de vorm. De fusie tot Dunamare is dan immers reeds aan extern gecommuniceerd en de voorlopige RvT heeft in december 2006 de twee leden van het CvB benoemd.
- / Het bovenstaande betekent dat de gemeenteraad op hoofdlijnen en juist is geïnformeerd. Over de voor- en nadelen van de gekozen governance-structuur had de raad weliswaar meer informatie kunnen ontvangen, maar ook kunnen en moeten vragen. Het dictum van besluit dat de raad heeft genomen (*Het bestuur van de openbare scholen voor voortgezet onderwijs die ressorteren onder het bevoegd gezag van de bestuurscommissie openbaar voortgezet onderwijs Haarlem, per 1 augustus 2006 over te dragen aan een overeenkomstig de voorgelegde statuten op te richten stichting samenwerkingsbestuur*) impliceert dat de raad de statuten van de op te richten stichting kende.¹
- / Uit het onderzoek blijkt niet dat in de besluitvorming een confrontatie met informatie en adviezen van deskundigen dan wel met praktijken uit vergelijkbare gemeenten heeft plaatsgevonden.

¹ De rekenkamercommissie heeft dit niet zelf kunnen vaststellen, omdat de bijlage bij het raadsbesluit (de statuten van Stichting OVO) niet met het besluit zijn gearcheveerd.

- / Ook stelt de rekenkamercommissie vast dat de beschikbare informatie niet altijd in samenhang wordt gezien, en het op sommige momenten lang duurt voordat informatie, die door Dunamare al wel is aangeleverd, in het college besproken wordt en met de raad gedeeld. Zo is de overdrachtsbalans reeds op 24 januari 2007 in het bezit van de gemeente, maar wordt deze pas op 10 april 2007 in het college en vervolgens op 24 mei 2007 in de raad vastgesteld. De raad heeft dan inmiddels al wel over de besturenfusie besloten (dat gebeurde op 15 maart 2007). Bij dat besluit ontbreekt een overzicht van wat wordt overgedragen van stichting OVO naar Dunamare. Overigens heeft dit voor de raad ook geen aanleiding gevormd hierover aanvullende vragen te stellen alvorens over te gaan tot de overdracht van stemmen met "het overdragen van de scholen en bezittingen van de stichting Organisatie Voortgezet Onderwijs aan de Stichting Dunamare, inclusief alle gebouwen, terreinen, voorzieningen en reserves".
- / Overigens stelt de rekenkamercommissie vast dat er voor de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs geen projectstructuur is ingericht, waarin over onder meer governance gesproken had kunnen worden en het besluitvormingsproces had kunnen worden voorbereid.

Functioneren governance-structuur

Deelvragen 3 en 4

3. Hoe functioneert de governance structuur (bezien in het licht van onder andere de sluiting van het Teyler college)? Welke mogelijkheden hebben de raad dan wel het college na de verzelfstandiging om te sturen op de (kwaliteit) van het openbaar voortgezet onderwijs?
4. Hoe is de kwaliteit van het toezicht door het college van B&W respectievelijk de gemeenteraad?

Beantwoording

- / In de gekozen governance-structuur kan het college sturen op het onderwijs door het gesprek dat tussen Dunamare en gemeente plaats vindt rondom begroting en rekening. Hoewel hij het toezicht gemandateerd heeft aan het college, controleert ook de gemeenteraad in de praktijk via begroting en rekening.
- / In de praktijk is de kwaliteit van het toezicht onvoldoende. Dit met name waar het de timing van aanleveren en bespreken van begroting en rekening van Dunamare betreft:
 - o Dunamare is niet altijd op tijd met aanleveren van stukken
 - o Wat het college met deze stukken doet, is onduidelijk – agenda's en verslagen van overleg tussen Dunamare en college ontbreken, evenals enkele B&W-besluiten (bijvoorbeeld rondom de vertraging over de begroting die optreedt in het voorjaar van 2011)
 - o Verwachtingen van de raad stroken niet met de afgesproken taakverdeling tussen raad en B&W (de raad heeft het toezicht gemandateerd aan het college, maar vervult in de praktijk een toezichthoudende rol)
 - o Het toezicht dat het college voert op Dunamare lijkt ambtelijk niet of onvoldoende belegd. Onduidelijk is hoe monitoring van de stukkenstroom vanuit Dunamare nu verloopt en ook hoe bestuurlijke bespreking van stukken ambtelijk wordt voorbereid (zo is op het moment van onderzoek ambtelijk de status van zowel het jaarverslag 2012 als die van de begroting 2013 onbekend)²
- / De kwaliteit van het huidige toezicht op Dunamare roept vragen op over de manier waarop het toezicht op andere schoolbesturen in Haarlem geregeld is en in hoeverre hierin onder de huidige omstandigheden sprake is, of kan zijn, van een bewust door de gemeente gecreëerd 'level playing

² De status van de begroting 2013 is overigens wel bekend bij Dunamare. Uit stukken van Dunamare blijkt dat de begroting 2013 door het college is goedgekeurd op 21 augustus 2012.

field' (een gelijke benadering) waar het gaat om de governance van de verschillende schoolbesturen. Dit terwijl een dergelijk gelijk speelveld één van de belangrijke winstpunten van een verzelfstandigd (openbaar) onderwijs zou zijn.

/ De sluiting van het Teyler college heeft ten principale geen relatie met de gekozen governance-structuur.³ Conform de afgesproken governance structuur behoort het tot de bevoegdheid van stichting Dunamare te besluiten over de sluiting van een dislocatie van een school. Gelet op de betrokkenheid van de gemeente bij de oprichting van het Teyler college (het Teyler college is mede op initiatief van de gemeente opgericht) en de maatschappelijke impact die gemoeid is met de sluiting van een school, constateert de rekenkamercommissie ook dat de raad niet op de juiste wijze is betrokken. Ambtelijk en bestuurlijk is er naar zeggen van betrokkenen⁴ veelvuldig contact geweest over de situatie bij het Teyler college. Het college informeert de raad echter pas over de sluiting nadat Dunamare het besluit heeft genomen het Teyler college te sluiten. Gelet op de maatschappelijke impact van een sluiting, was het passend geweest de raad eerder te betrekken.

³ De rekenkamercommissie hecht er op dit punt aan om op te merken dat het onderzoek zich ook ten aanzien van de casus Teyler tot de governance beperkt. De rekenkamercommissie heeft in dit onderzoek noch 'VMBO vernieuwt' noch de ontwikkelingen rond het Stadshart Schalkwijk onderzocht. Ook heeft de rekenkamercommissie door de gekozen onderzoeksperiode geen onderzoek gedaan naar de redenen (en evt. politieke druk) die aan het starten met Teyler ten grondslag lagen.

⁴ Nota bene: ook hiervoor geldt dat de rekenkamercommissie dit niet heeft kunnen vaststellen, omdat noch de overlegstructuur, noch de agenda's en verslagen van overleg tussen gemeente en Dunamare en de ambtelijke voorbereiding hiervan, niet zijn vastgelegd.

3 Besluitvormingsproces

In dit hoofdstuk wordt het besluitvormingsproces met betrekking tot de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs geschetst. De inrichting van de governance-structuur zal aan bod komen in hoofdstuk 2. De rekenkamercommissie Haarlem heeft de onderzoeksperiode van dit onderzoek afgebakend van het moment van de start van de verzelfstandiging in 2006 tot en met 2012. Het besluitvormingsproces, zoals dat in dit hoofdstuk wordt gereconstrueerd, begint dan ook met de besluitvorming begin 2006. Om het verloop van de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs te kunnen plaatsen en beoordelen, is het van belang ook de context en voorgeschiedenis te kennen. Vandaar dat dit hoofdstuk start met een paragraaf 'wat vooraf ging'. De ontwikkelingen zoals daarin geschetst vallen buiten de scope van het onderzoek (dat wil zeggen dat er geen documentstudie naar is verricht), maar zijn door alle geïnterviewden genoemd en worden door de onderzoekers relevant geacht om het verloop van verzelfstandiging te kunnen plaatsen en beoordelen.

3.1 / Wat vooraf ging

Doordecentralisatie onderwijshuisvesting

De situatie omtrent de staat van de onderwijshuisvesting is in het voortgezet onderwijs van grote invloed geweest op het verloop van de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs. Ten aanzien van de onderwijshuisvesting is het volgende van belang:

- / Onderwijshuisvesting is een gemeentelijke taak. Op het moment dat die mogelijkheid zich in 1997 voordeed, heeft de gemeente Haarlem ervoor gekozen de huisvestingsgelden, die het Rijk beschikbaar stelt, door te decentraliseren aan de schoolbesturen. Het is daarmee niet langer de gemeente die verantwoordelijk was voor de (staat van) de onderwijshuisvesting, maar de schoolbesturen zelf. Haarlem is één van de weinige gemeenten in Nederland geweest die deze huisvestingsgelden heeft doorgecentraliseerd. In interviews werd aangegeven dat toen een contract is gesloten voor een periode van tien jaar.
- / Het onderwijsveld, de schoolbesturen voor voortgezet onderwijs, in Haarlem kende relatief veel éénpitters (schoolbesturen met verantwoordelijkheid voor slechts één school). Het is vermoedelijk mede daarom geweest dat de huisvestingsgelden nog bij de gemeente werden beheerd. Dat die gelden bij de gemeente beheerd werden, is van belang omdat het tot gevolg had dat er een rentepercentage van 7% van toepassing was waar schoolbesturen gebruik van konden maken. Mede als gevolg van dit hoge rentepercentage werd door schoolbesturen relatief weinig van de beschikbare middelen uitgegeven, zo geven geïnterviewden aan. In de praktijk werd de rente gebruikt voor het afdekken van exploitatietekorten en ontstond er een achterstand op het gebied van (onderhoud van) onderwijshuisvesting.
- / Over de onderwijshuisvesting bestond veel onvrede, zowel bij gemeente als bij schoolbesturen. Geïnterviewden geven aan dat er nauwelijks sprake was van enige regie en dat de staat van de onderwijshuisvesting slecht was; veel scholen waren gehuisvest in noodlokalen. Met name bij een aantal VMBO-scholen was de staat van de huisvesting zeer slecht. Zowel bij schoolbesturen als bij de gemeente bestond een grote behoefte en wens dit aan te pakken.
- / Dat in 1997 voor de doordecentralisatie van de huisvestingsgelden een contract is gesloten van tien jaar, betekent dat (in aanloop naar) 2007 de inzet van de huisvestingsgelden heroverwogen kan worden.

Functioneren bestuurscommissies

Een tweede ontwikkeling die later van invloed zal zijn op de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs, is het functioneren van de bestuurscommissies.

- / In 2002 heeft de gemeente Haarlem bij raadsbesluit besloten het bevoegd gezag voor het openbaar voortgezet onderwijs over te dragen aan een bestuurscommissie ex artikel 83 van de gemeentewet.
- / Haarlem kende de bijzondere situatie dat er twee bestuurscommissies bestonden. Eén daarvan was de bestuurscommissie van het Linnaeus College. In interviews is aangegeven dat deze bestuurscommissie niet goed functioneerde.⁵ Hoewel het een bestuurscommissie van de raad betrof, had de gemeente in de praktijk volstrekt geen zeggenschap. Hierop heeft de gemeente een proces in gang gezet waarbij uiteindelijk de gemeenteraad deze bestuurscommissie heeft opgeheven. Ze is opgegaan in de Stichting OVO.

Aanpak onderwijshuisvesting en 'VMBO vernieuwt'

De slechte staat van de onderwijshuisvesting en ook het aflopen van het tienjarig contract voor de doordecentralisatie van de huisvestingsgelden, vormt voor de toenmalig wethouder aanleiding een oplossing te gaan zoeken voor de problemen rondom de onderwijshuisvesting. Die oplossing werd onder meer gevonden in:

- / Vanuit de gemeente weer nadrukkelijker gaan sturen op de kwaliteit van onderwijshuisvesting. Hiervoor is een strategisch huisvestingsplan opgesteld. Voor die tijd bestond een dergelijk plan niet, zo geven geïnterviewden aan.
- / Om uitvoering te kunnen geven aan een strategisch huisvestingsplan, moeten ook de middelen worden samengebracht. In overleg met de schoolbesturen worden alle huisvestingspotjes (de huisvestingsgelden die de afzonderlijke schoolbesturen bij de gemeente in beheer hadden) samengevoegd en weer terug gebracht bij de gemeente. Onderwijshuisvesting komt vervolgens ook weer nadrukkelijk op de agenda in het op-overeenstemming-gericht-overleg.⁶

Geïnterviewden geven aan dat een gevolg van deze ontwikkelingen is dat onderwijshuisvesting ook weer nadrukkelijker op de gemeentelijke agenda komt, zowel voor de ambtelijke organisatie en het college, als voor de raad. Voor die tijd was er weinig ambtelijke en bestuurlijke aandacht voor onderwijshuisvesting.

Daarnaast gaat de toenmalige wethouder zich in die periode ook nadrukkelijk inspannen voor de versterking van (de positie van) het VMBO, het zogenoemde 'VMBO-vernieuwd'. Dit resulteert in plannen voor de realisatie van twee nieuwe VMBO-scholen, één school in Haarlem Oost en één in Haarlem West. Voor de realisatie van de twee nieuwe scholen stelt de raad in 2004 in totaal 18 miljoen euro beschikbaar.⁷ Ook betrokken schoolbesturen dragen middelen bij.

Om de ambities voor twee grote VMBO-scholen te realiseren, wordt een krachtig schoolbestuur nodig geacht en is fusie van een aantal (onderdelen van) bestaande scholen nodig. Dit betekent tevens een fusie van bestaande schoolbesturen. Omdat het een fusie van zowel openbare scholen als het bijzonder onderwijs betreft, is het nodig een stichting samenwerkingsbestuur op te richten (dit omdat deze rechtsvorm

⁵ Nota bene: het functioneren van de bestuurscommissie Linnaeus College, maakte geen deel uit van het onderzoek en de onderzoekers vellen hierover ook geen oordeel. De onderzoekers hebben geen stukken hierover geraadpleegd, noch hebben zij gesproken met leden van de voormalige bestuurscommissie van het Linnaeus College. Omdat het functioneren door verschillende geïnterviewden is genoemd als één van de aanleidingen voor de latere verzelfstandiging, is die constatering door geïnterviewden hier echter wel opgenomen.

⁶ Gemeenten voeren in het OOGO (op overeenstemming gericht overleg) met de vertegenwoordigers van de schoolbesturen overleg, voordat de gemeenteraad besluiten neemt.

⁷ Zo blijkt uit het raadsstuk *Versterking regie op ontwikkeling VMBO*, d.d. 3 mei 2005, raadsbesluit d.d. 18 mei 2005.

het mogelijk maakt dat zowel openbaar als bijzonder onderwijs onder één bestuur gebracht worden. Zie ook paragraaf 2.1).

Dit betekent echter wel dat het openbaar voortgezet onderwijs verzelfstandigd zal moeten worden en dat bevoegdheden overgedragen moeten worden van de bestuurscommissie naar de stichting samenwerkingsbestuur.

De ambities om te komen tot twee grote VMBO-scholen, sluiten bovendien aan bij een ontwikkeling die in de regio gaande is met betrekking tot regionale samenwerking: de stichting Organisatie Voortgezet Onderwijs Haarlem (Stichting OVO), de stichting Noordzee Onderwijsgroep (NOG) en de samenwerkingsstichting Voortgezet Onderwijs Haarlemmermeer en Kennemerland inventariseren de mogelijkheden tot samenwerken en het aangaan van een besturenfusie.

De gemeenteraad wordt bij de planvorming van de twee nieuwe scholen en de bestuurlijke ontwikkelingen betrokken. Zo gaat de raad op 18 mei 2005 akkoord met opheffing van de bestuurscommissie Linnaeus College.⁸ En gaat de raad op 30 november 2005 akkoord met het uitwerken van de definitie en ontwerpfasen van de twee nieuwe scholen en stelt hiervoor een krediet beschikbaar van € 660.000.⁹

3.2 / Verzelfstandiging openbaar voortgezet onderwijs (per 1 augustus 2006)

Totstandkoming verzelfstandiging

De verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs vindt als gezegd plaats in de context van de kwaliteitsimpuls die nodig is voor de onderwijshuisvesting en 'VMBO vernieuwt'. Voor dat laatste wordt een projectstructuur opgezet, waarbij zowel gemeente als onderwijsveld zitting hebben in een bestuurlijke stuurgroep. De wethouder vertegenwoordigde de gemeente, namens het onderwijsveld had in ieder geval de directeur van stichting OVO (en diens rechtsopvolgers) zitting in de stuurgroep. Ambtelijk zijn het gemeentelijk grondbedrijf en het projectmanagementbureau trekker van het project, zo geven geïnterviewden aan. De afdeling onderwijs treedt op als adviseur. Voor de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs wordt - anders dan bij de verzelfstandiging van het primair onderwijs - geen afzonderlijke projectstructuur opgezet.¹⁰

Stukken over de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs ontbreken. Als gevolg daarvan is niet vast te stellen op welke wijze de verzelfstandiging precies is vormgegeven en wie er bij de totstandkoming betrokken zijn geweest. Hetzelfde geldt voor de inrichting van de nieuwe governance-structuur. Reconstruerend op basis van interviews lijkt het zo te zijn dat de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs vorm krijgt in de marge van 'VMBO-vernieuwt' en komen de statuten (zijdelings) aan bod in de besprekingen in het kader van de realisatie van de twee nieuwe VMBO-scholen en in regulier overleg tussen de bestuurscommissie en de portefeuillehouder. Daarnaast zal ook de bestuurscommissie openbaar voortgezet onderwijs, in ieder geval in de persoon van de voorzitter van de bestuurscommissie, bemoeienis hebben gehad met de totstandkoming van de statuten. Omdat stukken

⁸ Raadsstuk *Versterking regie op ontwikkeling VMBO*, d.d. 3 mei 2005, raadsbesluit d.d. 18 mei 2005.

⁹ Raadsstuk *Definitiefase "2 nieuwe VMBO-scholen": kredietaanvraag en deelprojecten*, d.d. 18 november 2005, raadsbesluit d.d. 30 november 2005.

¹⁰ Hierbij speelt overigens mee dat bij de verzelfstandiging van het primair onderwijs meer ambtelijke capaciteit verzelfstandigd moest worden dan bij de verzelfstandiging van het voortgezet onderwijs (omdat er reeds capaciteit beschikbaar was bij het stafbureau van de bestuurscommissie OVO).

hierover ontbreken is dit niet exact vast te stellen. Voor zover de onderzoekers hebben kunnen vast stellen is er in het college niet expliciet stilgestaan bij de statuten van het nieuw op te richten samenwerkingsbestuur en de bepalingen zoals die daarin zijn opgenomen. Op 17 januari 2006 stemde het college in met het voorstel voor 'de organisatie van het VMBO en de bestuurlijke ontwikkelingen van het openbaar voortgezet onderwijs'.¹¹

Op basis van interviews stellen de onderzoekers vast dat de aandacht destijds uitging naar de vormgeving van de twee nieuwe scholen, en de financiële consequenties die dat met zich meebracht, en dat maar weinig aandacht is uitgegaan naar de inrichting van de governance-structuur. Overigens was in de beleving van geïnterviewden met de oprichting van de bestuurscommissie OVO, in 2002 al een belangrijke eerste stap gezet in de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs.

Februari 2006: raad besluit tot verzelfstandiging

Met het raadsbesluit van 15 februari 2006 is de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs een feit. De raad besluit dan onder meer:

- / "Het bestuur van de openbare scholen voor voortgezet onderwijs die ressorteren onder het bevoegd gezag van de bestuurscommissie openbaar voortgezet onderwijs Haarlem, per 1 augustus 2006 over te dragen aan een overeenkomstig de voorgelegde statuten op te richten stichting samenwerkingsbestuur.
- / De Verordening bestuurscommissie openbaar voortgezet onderwijs per 1 augustus 2006 in te trekken.
- / De betrokken schoolgebouwen en percelen per 1 augustus 2006 juridisch over te dragen aan de nieuw op te richten stichting samenwerkingsbestuur en stichting algemeen bijzonder onderwijs.
- / De per 31 juli 2006 gevormde voorzieningen over te dragen aan respectievelijk de nieuw op te richten samenwerkingsbestuur en stichting algemeen bijzonder onderwijs."¹²

Fusie scholen

Op hetzelfde moment dat de raad besluit tot verzelfstandiging van het voortgezet onderwijs, besluit de raad in te stemmen met de fusie van een aantal scholen: "om de vorming van de twee VMBO-clusters mogelijk te maken, dient op 1 augustus 2006 een aantal opleidingen gesplitst te worden en moeten tegelijkertijd wijzigingen in bestuursvormen tot stand worden gebracht. Het gaat daarbij om de drie onderstaande trajecten:

- / Fusie van het Sterren College (onderdeel van de Noordzee Onderwijsgroep) en het deel techniek van de Lieven de Keyschool tot een algemeen bijzondere vmbo-school (cluster Haarlem West) onder een nieuw te vormen bestuur;
- / Fusie van het Damiate College en delen van het Linnaeus College tot een algemeen bijzondere vmbo-school (cluster Haarlem Oost);
- / Fusie van delen van het Linnaeus College en een deel van Lieven de Keyschool (voormalige Daaf Gelukschool) tot een openbare scholengemeenschap voor lwoo, vmbo, havo (Teyler College)."¹³

¹¹ B&W-besluit, 'de organisatie van het VMBO en de bestuurlijke ontwikkelingen van het openbaar voortgezet onderwijs'. besluitenlijst B&W, d.d. 17 januari 2006.

¹² Raadsstuk *De organisatie van het VMBO en de bestuurlijke ontwikkeling van het openbaar onderwijs Haarlem*, d.d. 17 januari 2006, raadsbesluit d.d. 15 februari 2006, p. 8.

¹³ Raadsstuk *De organisatie van het VMBO en de bestuurlijke ontwikkeling van het openbaar onderwijs Haarlem*, d.d. 17 januari 2006, raadsbesluit d.d. 15 februari 2006, p. 3.

In het raadsstuk wordt een toelichting gegeven op ieder van de fusietrajecten. Tevens wordt vermeld dat het "krachtens artikel 9 vierde lid van de Verordening bestuurscommissie openbaar voortgezet onderwijs Haarlem aan de raad is voorbehouden een besluit te nemen met betrekking tot deze fusie."¹⁴

Oprichting stichting samenwerkingsbestuur

In het raadsstuk wordt ingegaan op de noodzaak voor de oprichting van een stichting samenwerkingsbestuur, die nodig is voor de fusie van het Damiate College en het Linnaeus College. Hierbij wordt een aantal argumenten uiteengezet (zie ook kader 1.1).

Kader 1.1: argumenten voor oprichting stichting samenwerkingsbestuur¹⁵

- / Het uitgangspunt is de fusieschool de status te geven van algemeen bijzonder school en zowel deze school als de overige scholen voor voortgezet onderwijs, die onder het bestuur van de Bestuurscommissie voor voortgezet onderwijs Haarlem vallen, onder hetzelfde bevoegd gezag te brengen, dwingt tot een wijziging van de bestuursvorm.
- / De door uw raad ingestelde Bestuurscommissie openbaar voortgezet onderwijs Haarlem kan uitsluitend functioneren als het bevoegd gezag van openbare scholen. De commissie kan niet tegelijkertijd het bestuur vormen van een (algemeen) bijzonder school.
- / De wet biedt echter de mogelijkheid te kiezen voor een bestuursvorm, die de opening biedt zowel openbare als bijzondere scholen onder één bevoegd gezag in stand te houden. Het betreft de zogenoemde stichting samenwerkingsbestuur (artikel 53c van de Wet op het voortgezet onderwijs).

Bevoegdheden gemeente(raad) na verzelfstandiging

Na de bestuurlijke overdracht van de openbare scholen aan een stichting samenwerkingsbestuur blijft er een relatie bestaan tussen die stichting en de gemeenteraad. Die relatie vloeit voort uit de grondwettelijke zorgplicht van het gemeentebestuur te voorzien in voldoende openbaar onderwijs binnen de gemeentegrenzen. Met die zorgplicht als uitgangspunt functioneert de gemeente als toezichthouder op het bestuur van de stichting samenwerkingsbestuur, voor zover het gaat om de openbare scholen binnen die stichting, zo wordt in het raadsstuk gesteld. Vervolgens wordt een aantal bevoegdheden geschetst die deel uitmaken van die toezichthoudende functie (zie kader 1.2).

Kader 1.2: bevoegdheden toezichthoudende functie gemeenteraad¹⁶

- / Het besluit een openbare school op te heffen, blijft voorbehouden aan de gemeenteraad. Deze bevoegdheid kan niet worden overgedragen aan de stichting.

¹⁴ Raadsstuk *De organisatie van het VMBO en de bestuurlijke ontwikkeling van het openbaar onderwijs Haarlem*, d.d. 17 januari 2006, raadsbesluit d.d. 15 februari 2006, p. 2.

¹⁵ Raadsstuk *De organisatie van het VMBO en de bestuurlijke ontwikkeling van het openbaar onderwijs Haarlem*, d.d. 17 januari 2006, raadsbesluit d.d. 15 februari 2006, p.3.

¹⁶ Raadsstuk *De organisatie van het VMBO en de bestuurlijke ontwikkeling van het openbaar onderwijs Haarlem*, d.d. 17 januari 2006, raadsbesluit d.d. 15 februari 2006, p.3-4.

- / Alvorens de begroting en rekening vast te stellen, dient het bestuur van de stichting de gemeenteraad in de gelegenheid te stellen commentaar te leveren op de begroting en rekening.
- / Een wijziging in de statuten behoeft goedkeuring van de gemeenteraad.
- / In het geval van ernstige taakverwaarlozing door het bestuur of functioneren in strijd met de wet, voor zover het openbaar onderwijs betreft, kan de gemeenteraad maatregelen nemen die hij nodig acht om de continuïteit van het onderwijsproces op de openbare scholen te waarborgen.

Deze bevoegdheden worden geschetst in het begeleidende raadsstuk. In de tekst van het raadsbesluit zelf zijn de bevoegdheden *niet* als zodanig benoemd. In de tekst van het raadsbesluit worden bevoegdheden overgedragen overeenkomstig de voorgelegde statuten. De conceptstatuten zouden zijn verwoord in het fusierapport van december 2005. Dit fusierapport zou als bijlage bij het raadsstuk ter inzage zijn gelegd. Het fusierapport zelf bleek niet beschikbaar, de onderzoekers hebben dus niet kunnen vaststellen op welke wijze de statuten daarin zijn opgenomen. Ook hebben de onderzoekers niet kunnen vast stellen of het fusierapport destijds wel ter inzage heeft gelegen.

Overdracht

Naast de fusie van drie scholen en het overdragen van bevoegdheden, besluit de raad met dit raadsbesluit tevens de betrokken schoolgebouwen en percelen in juridisch eigendom over te dragen. In de tekst van het raadsbesluit wordt voor de over te dragen schoolgebouwen en percelen verwezen naar een bijlage die ter inzage ligt. De onderzoekers hebben niet kunnen vast stellen in hoeverre deze bijlage daadwerkelijk ter inzage heeft gelegen.¹⁷

Politieke behandeling en besluitvorming

Het raadsstuk is behandeld in de commissie Onderwijs, Welzijn, Sport en Recreatie van 1 februari 2006. In de commissiebehandeling is uitgebreid over het stuk gesproken. Er zijn echter *geen* vragen gesteld of opmerkingen gemaakt over de veranderende bevoegdheden van de gemeenteraad, het intrekken van de verordening bestuurscommissie of de statuten van de nieuw op te richten stichting samenwerkingsbestuur.¹⁸

Besluitvorming door de raad vindt vervolgens plaats op 15 februari 2006. Er worden complimenten geuit over de totstandkoming van de fusie en de kwaliteitsimpuls die aan het VMBO-onderwijs wordt gegeven. De fractie van Groen Links plaatst kritische kanttekeningen bij de schaalvergroting binnen het onderwijs. Er worden *geen* vragen gesteld of opmerkingen gemaakt over de voorgestelde governance-structuur.¹⁹

Met het besluit van de gemeenteraad "het bestuur van de openbare scholen voor voortgezet onderwijs die ressorteren onder het bevoegd gezag van de bestuurscommissie openbaar voortgezet onderwijs Haarlem, per 1 augustus 2006 over te dragen aan een overeenkomstig de voorgelegde statuten op te richten stichting samenwerkingsbestuur", heeft de raad het openbaar voortgezet onderwijs verzelfstandigd.

¹⁷ De vragen met betrekking tot de overdracht van het pand aan de Gedempte Oude Gracht zijn onderdeel van het deelonderzoek zoals dat door Leeuwendaal – VOS/ABB is uitgevoerd.

¹⁸ Verslag van de openbare vergadering van de commissie Onderwijs, welzijn, sport en recreatie, d.d. 1 februari 2006.

¹⁹ Verslag van de openbare raadsvergadering, d.d. 15 februari 2006, 73-77.

Juni 2006: Oprichting stichting samenwerkingsbestuur OVO

Op 23 juni 2006 wordt bij de notaris de oprichtingsakte van de Stichting Organisatie Voortgezet Onderwijs Haarlem (Stichting OVO) ondertekend. Namens de gemeente wordt de akte ondertekend door wethouder Divendal.²⁰ Op dezelfde dag wordt tevens de bestuursoverdracht ondertekend van de gemeente naar Stichting OVO.

In die akte van overdracht is bepaald welke scholen worden overgedragen onder welke voorwaarden. De bestuursoverdracht wordt namens de gemeente ondertekend door wethouder Divendal, en namens Stichting OVO door de heer Den Uyl en de heer Vermeer, respectievelijk voorzitter en secretaris van Stichting OVO.²¹

Met de ondertekening van beide aktes bij de notaris wordt uitvoering gegeven aan het raadsbesluit van 15 februari 2006. In zowel de oprichtingsakte als de bestuursoverdracht wordt expliciet verwezen naar het raadsbesluit van 15 februari 2006. Na raadpleging van de gemeentelijke archivering is niet vast te stellen in hoeverre de raad bij het nemen van dat besluit inzage heeft gehad in de conceptstatuten van de nieuw op te richten stichting. Wel kan vastgesteld worden dat de raad hierover geen vragen heeft gesteld (ook niet in de zin dat statuten ontbraken).²²

3.3 / Besturenfusie

Een vervolgstap in het realiseren van de ambities met betrekking tot het VMBO-onderwijs in Haarlem, is de besturenfusie van de stichting Organisatie Voortgezet Onderwijs Haarlem (Stichting OVO), de stichting Noordzee Onderwijsgroep (NOG) en de samenwerkingsstichting Voortgezet Onderwijs Haarlemmermeer en Kennemerland. Het voornemen tot deze besturenfusie is reeds in 2005 aan de raad gemeld en is ook opgenomen in het raadsstuk met betrekking tot de verzelfstandiging (februari 2006).²³

De besturenfusie zelf wordt voorbereid door de staf van de afzonderlijke stichtingen, die reeds vanaf 1 januari 2007 in hetzelfde gebouw gehuisvest zijn. In februari 2007 informeert Stichting OVO middels een brief haar contacten over de aanstaande fusie.²⁴ De fusie is op dat moment nog een voornemen en nog niet formeel bekrachtigd middels een notariële oprichtingsakte. In de brief worden betrokken geïnformeerd dat de fusie over enkele maanden zal plaatsvinden.

²⁰ Oprichtingsakte en statuten Stichting Organisatie Voortgezet Onderwijs Haarlem, Krans Helmig Stuijt Notarissen en advocaten, d.d. 23 juni 2006.

²¹ Bestuursoverdracht van scholen voortgezet onderwijs, Krans Helmig Stuijt Notarissen en advocaten, d.d. 23 juni 2006.

²² Nota bene, hoewel dit buiten de scope van dit onderzoek valt, geldt hetzelfde voor de bijlage waarin is opgenomen welke scholen en percelen worden overgedragen. In het raadsbesluit van 15 februari 2006 wordt verwezen naar een bijlage 'Overzicht van gebouwen, terreinen, roerende zaken, voorzieningen en reserves'. Niet vast te stellen is in hoeverre deze bijlage inderdaad voor de raad ter inzage heeft gelegen. De vraag in hoeverre de inhoud van deze bijlage overeenkomt met de inhoud van de akte van overdracht, is onderdeel van het deelonderzoek zoals uitgevoerd door Leeuwendaal-VOS/ABB, en valt buiten scope van dit onderzoek.

²³ Raadsstuk *De organisatie van het VMBO en de bestuurlijke ontwikkeling van het openbaar onderwijs Haarlem*, d.d. 17 januari 2006, raadsbesluit d.d. 15 februari 2006.

²⁴ Brief Stichting OVO over besturenfusie Dunamare, d.d. 9 februari 2007.

Maart 2007: raad stemt in met besturenfusie

In maart 2007 wordt de fusie van Stichting OVO, stichting NOG en de samenwerkingsstichting Voortgezet Onderwijs Haarlemmermeer en Kennemerland ter besluitvorming aan de gemeenteraad voorgelegd. In een begeleidende nota Besturenfusie schetst het college van B&W vier overwegingen die ten grondslag liggen aan de fusie (zie ook kader 1.3).

Kader 1.3: Overwegingen die ten grondslag liggen aan de bestuurlijke fusie²⁵

- / De wens om ook op langere termijn een sluitend en evenwichtig onderwijsaanbod in de regio (van Zeehaven tot Luchthaven) te kunnen garanderen. Met name het beroepsgericht vmbo staat (landelijk) onder druk. Binnen één bestuur is een krachtige profilering van het beroepsgericht vmbo mogelijk en kunnen ook de kleinere (technische) afdelingen blijven bestaan. Ook doorlopende leerlijnen naar VO – MBO en VO – HBO/WO komen beter tot stand.
- / De risico's van de bedrijfsvoering worden in toenemende mate verplaatst van de (Rijks)overheid naar de schoolbesturen. Dit geldt onder meer voor werkloosheidsuitkeringen, ziektevervanging en onderhoud van gebouwen. Alleen grotere besturen kunnen deze risico's dragen zonder de continuïteit in gevaar te brengen. Daardoor biedt een groter bestuur betere mogelijkheden voor het in stand houden van kleinere scholen.
- / Een groter bestuur kan een stabielere werkgever zijn. Dat is van groot belang bij demografische verschuivingen en biedt de beste kansen bij het groeiend lerarentekort.
- / De eisen die aan scholen en schoolbesturen worden gesteld door wettelijke bepalingen vragen om een veelheid van expertise die alleen in een groter bestuur beschikbaar kan zijn. Daarnaast kunnen schaalvoordelen worden gerealiseerd.

Tevens merkt het college op dat "het hier nadrukkelijk een besturenfusie betreft, de (openbare) scholen blijven zelfstandig. Mocht besloten worden tot een fusie van openbare scholen, dan blijft wettelijk uw toestemming nodig."²⁶ Omdat het een besturenfusie betreft, hoeft niet zozeer het besluit tot fuseren zelf ter besluitvorming aan de raad te worden voorgelegd, maar moet de raad wel instemmen met:

- / de overdracht van de scholen van Stichting OVO aan de nieuw op te richten samenwerkingsstichting;
- / de statuten van de nieuw op te richten stichting en de wijze waarop de wettelijke rechten en plichten van de gemeenteraad met betrekking tot openbare scholen daarin zijn opgenomen.²⁷

Het raadsvoorstel bevat geen bijlage waarin uiteengezet is wat exact zal worden overgedragen. Het tweede punt wordt geregeld in de statuten van Stichting Dunamare en het Reglement Toezicht Scholen Openbaar Onderwijs (de inhoud van deze beide stukken komt in paragraaf 2.1 aan bod). Beide stukken worden ter besluitvorming aan de raad voorgelegd. Tevens wordt aan de raad voorgesteld het toezicht, zoals vastgelegd in het Reglement Toezicht Scholen Openbaar Voortgezet Onderwijs Haarlem, op te dragen aan

²⁵ Raadsstuk *Besturenfusie Stichting Voortgezet Onderwijs tot de samenwerkingsStichting Dunamare*, d.d. 20 februari 2007, bijlage A: Nota besturenfusie, p. 1.

²⁶ Raadsstuk *Besturenfusie Stichting Voortgezet Onderwijs tot de samenwerkingsStichting Dunamare*, d.d. 20 februari 2007, bijlage A: Nota besturenfusie, p. 1.

²⁷ Raadsstuk *Besturenfusie Stichting Voortgezet Onderwijs tot de samenwerkingsStichting Dunamare*, d.d. 20 februari 2007, bijlage A: Nota besturenfusie, p. 1.

het college.²⁸ Omdat stukken hierover niet zijn opgesteld, dan wel in het archief ontbreken, is niet exact vast te stellen op welke wijze de statuten van Stichting Dunamare tot stand zijn gekomen en welke bemoeienis de gemeentelijke organisatie hiermee gehad heeft. Op basis van interviews gaan de onderzoekers ervan uit dat betreffende statuten zijn voorbereid door de staf van de nieuw op te richten Stichting Dunamare en dat hierover ambtelijk advies gegeven is door betrokken ambtenaren. Het Reglement Toezicht Scholen is opgesteld door de gezamenlijke ambtenaren van de gemeenten waarin Dunamare openbare scholen bestuurt (Haarlem, Haarlemmermeer en Velsen), zo blijkt uit informatie van Dunamare.²⁹

Voor zover de onderzoekers hebben kunnen vaststellen hebben noch het Reglement Toezicht, noch de statuten van de nieuwe stichting als bespreekpunt op de agenda van het college gestaan.³⁰

Politieke behandeling en besluitvorming

Het voorstel tot een besturenfusie is besproken in de commissie Samenleving van 8 maart 2007. In de commissie worden opmerkingen gemaakt/kritische kanttekeningen geplaatst:

- / Diversie fracties plaatsen kritische kanttekeningen bij de schaalvergroting (PvdA, Groen Links, CU-SGP, SP).
- / De PvdA vraagt aandacht voor de rol van verschillende gemeente(raden) die bij de fusie betrokken zijn en vraagt zich af of gemeenten zich kunnen terugtrekken uit het fusietraject als er een probleem is.
- / D66 vraagt zich af welke rol de gemeente heeft bij de overdracht van bezittingen en gebouwen en vraagt zich af of dit goed geregeld is.

De wethouder geeft eentoeilichting en meldt dat ouders in het algemeen niet weten dat de scholen waarop hun kinderen zitten onder een gemeenschappelijk bestuur vallen en dat afzonderlijke scholen hun identiteit behouden. Ook meldt hij dat scholen, door bestuurlijk te fuseren hun risico's spreiden. Ook meldt hij dat de gemeente economisch eigenaar blijft van de schoolgebouwen. In tweede termijn volgen nog enkele aanvullende vragen:

- / De VVD vraagt of artikel 15 van de voorgestelde Statuten Stichting Dunamare herschreven kan worden.
- / De PvdA en Groen Links merken op akkoord te kunnen gaan met het voorstel.
- / D66 geeft aan "problemen te hebben met de rol van de raad. Wat betreft de functie van werkgever vraagt zij zich af of er een klokkenluidersregeling kan komen. Dit wordt door de directeur beaamd."³¹

Na een korte discussie (het verslag maakt niet duidelijk hoe deze discussie verder verloopt en in hoeverre hierin vragen van VVD en D66 worden beantwoord) concludeert de voorzitter dat het stuk kan worden voorgedragen als hamerstuk met stemverklaring van CDA, Axielijst en SP.³²

Op 15 maart 2007 staat het stuk ter besluitvorming op de agenda van de raad. Omdat D66 een motie wil indienen, is het stuk een besprekstuk geworden in plaats van een hamerstuk.³³ In het debat in de raadsvergadering wordt nogmaals stilgestaan bij aspecten van schaalvergroting, maar ook bij mogelijke

²⁸ Raadsstuk *Besturenfusie Stichting Voortgezet Onderwijs tot de samenwerkingsStichting Dunamare*, d.d. 20 februari 2007, bijlage A: Nota besturenfusie, p. 1.

²⁹ Reactie Dunamare op conceptrapport d.d. 21 augustus 2013.

³⁰ Dit blijkt ook uit de passage op de B&W-nota over de besturenfusie dat 'de fusie ambtelijk is afgestemd met de betrokken gemeenten', Geleideformulier B&V-nota, *Besturenfusie Stichting Voortgezet Onderwijs tot de samenwerkingsStichting Dunamare*, d.d. 20 februari 2007.

³¹ Verslag van de vergadering commissie Samenleving, d.d. 8 maart 2007, agendapunt 9, p. 4-6.

³² Verslag van de vergadering commissie Samenleving, d.d. 8 maart 2007, agendapunt 9, p. 4-6.

³³ Verslag raadsvergadering d.d. 15 maart 2007, agendapunt 12, p. 73.

excessen in salariëring en soevereiniteit van het gemeentebestuur. Ten aanzien van dit laatste punt antwoordt de wethouder dat deze vragen eigenlijk een gepasseerd station zijn, omdat de raad hiertoe heeft besloten bij het opheffen van de bestuurscommissie OVO, in februari 2006.³⁴ D66 dient een motie in. Die motie is gericht op één van de scholen die wordt overgedragen, het gebouw van de Praktijkschool aan de Oosterhoutlaan. Omdat dit terrein van grote (strategische) waarde is vanuit landschappelijk oogpunt en de eventuele aanleg van een tunnel, verzoekt D66 het college bij de overdracht van gebouwen een uitzondering te maken voor dit perceel en hiervoor met een apart raadsvoorstel te komen.³⁵ De motie wordt verworpen.³⁶

Vervolgens besluit de raad:

- / in te stemmen met de bijgevoegde statuten van de Stichting Dunamare;
- / in te stemmen met het bijgevoegde Reglement Toezicht Scholen Openbaar Voortgezet Onderwijs Haarlem;
- / in te stemmen met het overdragen van de scholen en bezittingen van de stichting Organisatie Voortgezet Onderwijs aan de Stichting Dunamare, inclusief alle gebouwen, terreinen, voorzieningen en reserves;
- / het toezicht, zoals vastgelegd in het Reglement Toezicht Scholen Openbaar Voortgezet Onderwijs Haarlem, op te dragen aan het college.³⁷

De fracties D66, Axielijst en ChristenUnie/SGP stemmen tegen.³⁸

3.4 / Overdrachtsbalans

Januari 2007: accountantsverklaring overdrachtsbalans bestuurscommissie OVO – Stichting OVO

Ten behoeve van de overdracht van de bestuurscommissie OVO naar de Stichting OVO per 1 augustus 2006, is een overdrachtsbalans en een exploitatierekening over de periode 1 januari 2006 – 31 juli 2006 opgesteld. Deze overdrachtsbalans en exploitatierekening zijn opgesteld onder verantwoordelijkheid van de bestuurscommissie OVO. Het verslag over de periode 1 januari 2006 tot en met 31 juli 2006 heeft als doel de financiële ontvlechting met de gemeente Haarlem af te ronden.³⁹

In het verslag wordt ingegaan op:

- / bestuurlijke ontwikkelingen (onder meer op de voorgenomen besturenfusie);
- / ontwikkelingen op scholen (onder meer op, op nadrukkelijk verzoek van de gemeente Haarlem, de opening van het Teyler College);
- / de financiële situatie op 31 juli 2006 en de overdrachtsbalans en exploitatierekening;
- / onder het kopje 'niet in de balans opgenomen verplichtingen' wordt in het verslag tevens ingegaan op de overdracht om niet van het pand aan de Gedempte Oude Gracht. Hierover wordt opgemerkt: "als gevolg van het "om niet" verkrijgen van het pand aan de Gedempte Oude Gracht is dit pand niet in de balans

³⁴ Verslag raadsvergadering d.d. 15 maart 2007, agendapunt 12, p. 73 - 78.

³⁵ Motie 8, Stichting Dunamare, d.d. 15 maart 2007.

³⁶ Verslag raadsvergadering d.d. 15 maart 2007, agendapunt 12, p. 78.

³⁷ Raadsstuk *Besturenfusie Stichting Voortgezet Onderwijs tot de samenwerkingsStichting Dunamare*, d.d. 20 februari 2007, raadsbesluit d.d. 15 maart 2007.

³⁸ Verslag raadsvergadering d.d. 15 maart 2007, agendapunt 12, p. 78.

³⁹ Accountsverklaring Bestuursverslag OVO Haarlem periode 1 januari – 31 juli 2006, d.d. 18 januari 2007, zonder pagina.

opgenomen. De OZB-waarde van de Gedempte Oude Gracht 112 is circa € 495.000 (peildatum 01-01-1999). De verzekerde waarde van het gebouw is circa € 2.000.000.⁴⁰

Op 18 januari 2007 geeft Ernst & Young een goedkeurende accountantsverklaring af over de overdrachtsbalans. Op 24 januari 2007 stuurt de algemeen directeur van Stichting OVO de overdrachtsbalans en de goedkeurende accountantsverklaring naar de gemeenteraad. Hij doet dit namens de bestuurscommissie OVO.⁴¹

April-mei 2007: goedkeuring college/raad overdrachtsbalans bestuurscommissie OVO – Stichting OVO

Hoewel de overdrachtsbalans bestuurscommissie OVO-Stichting OVO reeds op 24 januari 2007 aan de gemeente is toegestuurd, staat deze pas op 10 april 2007 op de agenda van het college van B&W. Dat is *nadat* inmiddels in de raad is gesproken en besloten over de besturenfusie én het overdragen van de scholen en bezittingen van de Stichting Organisatie Voortgezet Onderwijs aan de Stichting Dunamare (inclusief alle gebouwen, terreinen, voorzieningen en reserves) dat daarvoor nodig is (dus de tweede overdracht).⁴²

Op 10 april 2007 besluit het college de overdrachtsbalans van de bestuurscommissie OVO goed te keuren. Hiermee wordt de boekhouding van de Bestuurscommissie OVO afgesloten.⁴³ Omdat het goedkeuren van de overdrachtsbalans “behoort tot de bevoegdheden van de raad”⁴⁴, wordt de overdrachtsbalans ter besluitvorming doorgeleid naar de raad. Op 10 mei 2007 wordt er over gesproken in de commissie Samenleving. Twee fracties maken een opmerking:

- / de fractie merkt op “blij verrast te zijn met deze nota. Men is erin geslaagd om 8 miljoen euro bijeen te garen. Het is een overdrachtsbalans. Hij vraagt aan wie het geld wordt gegeven.” De wethouder antwoordt dat “dit de overdrachtsbalans is naar de verzelfstandigde Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Haarlem. In de discussie over het huisvestingsplan wordt rekening gehouden met een eigen bijdrage van de scholen.”⁴⁵
- / D66 geeft aan dat dit punt nog wil bespreken in de fractie.

De voorzitter concludeert vervolgens dat het stuk als hamerstuk kan worden voorgedragen voor de raad.⁴⁶ Op 24 mei 2007 staat de goedkeuring van de overdrachtsbalans als hamerstuk op de agenda van de raad en wordt conform besloten.⁴⁷

⁴⁰ Accountsverklaring Bestuursverslag OVO Haarlem periode 1 januari – 31 juli 2006, d.d. 18 januari 2007, zonder pagina.

⁴¹ Aanbiedingsbrief overdrachtsbalans van Stichting OVO aan gemeenteraad Haarlem, p/a college van B&W, d.d. 24 januari 2007.

⁴² Raadsstuk *Besturenfusie Stichting Voortgezet Onderwijs tot de samenwerkingsstichting Dunamare*, d.d. 20 februari 2007, raadsbesluit d.d. 15 maart 2007.

⁴³ Collegebesluit *Overdrachtsbalans Bestuurscommissie Openbaar Voortgezet Onderwijs*, d.d. 10 april 2007.

⁴⁴ Collegebesluit *Overdrachtsbalans Bestuurscommissie Openbaar Voortgezet Onderwijs*, d.d. 10 april 2007.

⁴⁵ Verslag commissie Samenleving d.d. 10 mei 2007, agendapunt 8.

⁴⁶ Verslag commissie Samenleving d.d. 10 mei 2007, agendapunt 8.

⁴⁷ Verslag raadsvergadering d.d. 24 mei 2007, agendapunt 4, Ingekomen stukken.

Overdrachtsbalans Stichting OVO – Stichting Dunamare

Voor zover de onderzoekers hebben kunnen vaststellen heeft de gemeente(raad) van Haarlem *geen* inzicht gehad in de overdrachtsbalans van Stichting OVO naar Stichting Dunamare. Bij het besluit tot instemming met de besturenfusie, op 15 maart 2007, ontbrak een overzicht van de over te dragen scholen en bezittingen van de stichting Organisatie Voortgezet Onderwijs aan de Stichting Dunamare inclusief alle gebouwen, terreinen, voorzieningen en reserves. Voor zover kan worden vastgesteld heeft de gemeente(raad) niet op een later moment een overdrachtsbalans goedgekeurd.

4 Inrichting governance-structuur

In dit hoofdstuk schetsten de onderzoekers allereerst de opzet van de governance-structuur rondom OVO en Dunamare door de tijd heen. Met governance is dan bedoeld: de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden in aansturing van, en toezicht op, het onderwijs. Speciale aandacht gaat daarin uit naar bevoegdheden van de gemeente(raad), het functioneren van Stichting Dunamare zelf valt buiten de scope van het onderzoek (paragraaf 2.1). Vervolgens wordt het functioneren van de governance-structuur in de praktijk geschetst. Dit met name door te focussen op de procesgang. Er wordt geen inhoudelijk oordeel geveld over de begrotingen en jaarrekeningen van Stichting Dunamare, noch over de inhoudelijke behandeling daarvan door gemeenteraad en college. Aandacht gaat steeds uit naar de wijze waarop spelers gebruik hebben gemaakt van hun verantwoordelijkheden en bevoegdheden (paragraaf 2.2). In het licht van het functioneren van de governance-structuur schenken de onderzoekers tot slot ook aandacht aan het Teyler College (paragraaf 2.3).

4.1 / Door de tijd heen drie 'regimes'

In Haarlem bestonden gedurende de onderzoeksperiode (2006-2012) drie 'regimes', drie vormen waarin de governance van het onderwijs was geregeld:

- 1) Bestuurscommissie openbaar voortgezet onderwijs (kortweg: bestuurscommissie);
- 2) Stichting Organisatie Voortgezet Onderwijs Haarlem (kortweg: Stichting OVO) en;
- 3) Stichting Dunamare.

Allereerst gaan we in algemene zin in op hoe deze regimes wettelijk van elkaar verschillen. Vervolgens laten we per governance-structuur zien hoe bevoegdheden en verantwoordelijkheden verdeeld waren en zijn op basis van statuten en reglementen.

Van bevoegd gezag naar externe toezichthouder (wettelijke basis)

In de tijd is een verandering in termen van governance ingezet toen de gemeente in 2002 overging van integraal bestuur naar de Bestuurscommissie OVO.⁴⁸ Op dat moment koos de gemeente voor een *verzelfstandiging binnen de gemeentelijke publiekrechtelijke structuur*. Daarbij heeft de gemeenteraad een commissie ingesteld, leden gekozen en schoolbestuurlijke bevoegdheden overgedragen. Het bevoegd gezag werd overgedragen aan de bestuurscommissie. Het vaststellen van de begroting van het openbaar onderwijs bleef aan de raad en ook bleef de raad verantwoordelijk voor de besluitvorming over de opheffing van een school (conform de Wet op het voortgezet onderwijs).⁴⁹

⁴⁸ Integraal bestuur was de 'klassieke' bestuursvorm, gebonden aan het grondgebied van één gemeente. Het college van burgemeester en wethouders vormde daarin het bevoegd gezag van de openbare school, tenzij de gemeenteraad anders beslist. In veel gevallen was het de portefeuillehouder Onderwijs die feitelijk als schoolbestuur functioneert. Het ambtelijk apparaat of elders ingekochte administratieve ondersteuning verzorgt de beleidsmatige en administratieve ondersteuning. De schooldirectie draagt zorg voor de dagelijkse gang van zaken op school.

⁴⁹ Financieel blijft de bestuurscommissie in sterke mate aan de gemeente gebonden, omdat haar financiën onderdeel van de gemeentebegroting blijven uitmaken. De Gemeentewet bepaalt immers dat de vaststelling van de begroting en rekening niet aan een bestuurscommissie kan worden overgedragen. Desalniettemin is het mogelijk de bestuurscommissie in financieel opzicht een meer onafhankelijke positie te geven door het financieel beleid en beheer aan de bestuurscommissie over te dragen en – binnen vooraf afgesproken kaders – de bestuurscommissie zelf een begroting en rekening te laten opstellen, die na een marginale toetsing door het gemeentebestuur in de eigen begroting en rekening van de gemeente worden opgenomen.

Met de oprichting van Stichting OVO zette de gemeente een verdere stap: ze creëerde een nieuwe *privaatrechtelijke rechtspersoon*. Na deze keuze voor externe verzelfstandiging fungeerde de gemeente – anders dan ten tijde van de bestuurscommissie – niet meer als het bevoegd gezag.⁵⁰ Dit betekent dat niet de gemeente, maar de stichting integraal verantwoordelijk werd voor het onderwijs (met uitzondering van besluitvorming rondom de opheffing van een school).⁵¹ In plaats van bevoegd gezag werd de gemeente *toezichthouder* op het verzelfstandigde schoolbestuur. Bij deze verzelfstandiging werd de stichting zelf bevoegd om de begroting en jaarrekening van het openbaar onderwijs vast te stellen, dit *na overleg* met de gemeenteraad.⁵² De raad bleef verantwoordelijk voor de besluitvorming over de opheffing van een school (conform art. 53c WVO). Van belang is te vermelden dat vanaf de oprichting van Stichting OVO sprake was van een zogenoemd *samenwerkingsbestuur*. Bij een dergelijk samenwerkingsbestuur zijn het bestuur van bijzonder en openbaar onderwijs samen in één stichting ondergebracht.⁵³ In het toezicht op een dergelijke stichting heeft de gemeente wettelijk een andere rol dan bij een 'gewone' stichting die slechts openbare scholen in stand houdt. Zo stelt een 'openbare' stichting de begroting en jaarrekening ook wel zelf vast, maar pas na voorafgaande goedkeuring van de gemeenteraad.⁵⁴ Bij een 'openbare' stichting is de rol van de raad wettelijk dus groter dan bij een samenwerkingsbestuur.

Met de fusie van Stichting OVO tot *Stichting Dunamare* is aan de wettelijke grondslag van de governance van het openbaar onderwijs in Haarlem opnieuw iets veranderd. Net als bij Stichting OVO is bij Dunamare sprake van de stichtingsvorm én van een samenwerkingsbestuur. De grootste verandering vond plaats bij het verzelfstandigde schoolbestuur zelf. Niet door de fusie zelf overigens, maar door de invoering van een model met een College van Bestuur (CvB) en Raad van Toezicht (RvT). Dit vooruitlopend op de wettelijke eisen van de *Wet goed onderwijs, goed bestuur* van 1 augustus 2010.⁵⁵ Volgens de regels van goed governance ging het openbaar onderwijs nu beschikken over een RvT (met vanaf augustus 2010 een wettelijke grondslag). Ze kreeg hiermee officieel een eigen toezichthouder. Net als bij de Stichting OVO stelt het bestuur de begroting en jaarstukken zelf vast, maar nu *na voorafgaande goedkeuring* van de (eigen) RvT en nog steeds ook na overleg met de gemeenteraad. Ook diende het bestuur voortaan jaarlijks verslag uit te brengen aan de gemeenteraad van de gemeente waarin de school waar openbaar onderwijs wordt gegeven, gevestigd is.⁵⁶ De raad bleef verantwoordelijk voor de besluitvorming over de opheffing van een school (conform art. 53c WVO). Op grond daarvan heeft de gemeente ook nog steeds een toezichthoudende taak. Het toezicht werd hiermee tweeledig: intern door de RvT en extern door de gemeente.

⁵⁰ Vgl. art. 1 en 42 Wvo.

⁵¹ Vgl. art. 53c.3 Wvo.

⁵² Artikel 53c.5.d Wvo bepaalt dat de statuten van zgn. samenwerkingsbestuur in ieder geval moeten voorzien in "een regeling omtrent de vaststelling van de begroting en jaarrekening na overleg met de gemeenteraad van de gemeente waarin de school waar openbaar onderwijs wordt gegeven, gevestigd is".

⁵³ Dit is een mogelijkheid op grond van artikel 23, vierde lid, van de Grondwet. Dat biedt de mogelijkheid om in het primair en voortgezet onderwijs samenwerkingsscholen in het leven te roepen. In 2006 is artikel 23 van de Grondwet hiertoe gewijzigd.

⁵⁴ Vgl. art. 42b.6.d Wvo.

⁵⁵ Gemeente en Dunamare baseerden zich voor deze keuze op een advies van de Onderwijsraad aan de minister, "Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen?", oktober 2006.

⁵⁶ Vgl. art 53c.7. Daarbij moet in ieder geval aandacht wordt geschonken aan de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs. Ook dient het verslag te worden bekendgemaakt.

Voor governance is dat van belang: Hoe autonoom verzelfstandigde scholen ook zijn, de gemeente blijft betrokken bij het openbaar onderwijs. Ook al is het schoolbestuur verzelfstandigd, de gemeenteraad zal er altijd op aanspreekbaar zijn. Het betekent ook dat – net als bij andere verzelfstandigde taken – een gemeenteraad bij financiële problemen of bij disfunctioneren zal moeten bepalen of, en zo ja in hoeverre, hij 'bijspringt'. Om dergelijke gevallen te voorkomen, om in voorkomende gevallen als gemeente(raad) de juiste afweging te maken, zijn goede afspraken rondom 'governance' van belang.

In de onderstaande tabel zijn de algemene verschillen tussen de drie 'regimes' nog eens samengevat. Dit op basis van hun wettelijke grondslag:

Tabel 2.1: Verschillen in governance-structuur op basis van WVO

Bevoegdheid en verantwoordelijkheid	Bestuurscommissie OVO ⁵⁷	Stichting OVO	Stichting Dunamare
Verantwoordelijkheid besluitvorming opheffing van (openbare) school	Gemeenteraad	Gemeenteraad	Gemeenteraad
Bevoegd gezag onderwijs	Bestuurscommissie OVO	Stichting OVO	Stichting Dunamare
Vaststellen begroting en jaarrekening	Gemeenteraad	Stichting OVO na overleg met gemeenteraad (art. 53c.5.d Wvo)	Bestuur van de Stichting Dunamare na overleg met gemeenteraad (art. 53c.5.d Wvo) en goedkeuring RvT (art. 24e1.1.a Wvo) – ook plicht tot informeren raad met jaarverslag (art. 53c.7 Wvo)

Verdeling bevoegdheden en verantwoordelijkheden (op basis van statuten en reglementen)

De wettelijke grondslagen bepalen de bandbreedte van de gehanteerde governance-structuur in een gemeente. In statuten en reglementen geven gemeente en schoolbestuur nader vorm aan governance. In de volgende tabel laten we op basis van statuten en reglementen de belangrijkste (aanvullende) verschillen zien tussen de governance-structuur ten tijde van 1) Bestuurscommissie OVO; 2) Stichting OVO en; 3) Stichting Dunamare. De tabel is een samenvatting van de drie tabellen waarin alle afspraken van de verschillende regimes zijn weergegeven (zie bijlage 1).

⁵⁷ De Bestuurscommissie OVO is geen onderwerp van onderzoek. Deze kolom is ingevoegd om noodzakelijke context te verschaffen voor de inschatting van de verschillen tussen de 'regimes' Bestuurscommissie OVO, Stichting OVO en Stichting Dunamare.

Tabel 2.2: Betrokkenheid gemeente (college en raad) bij governance voortgezet onderwijs

Instrument	Bestuurscommissie OVO	Stichting OVO	Stichting Dunamare
Doel	Verzorgen en in stand houden van openbaar voortgezet onderwijs	In stand houden van openbare en algemeen bijzondere scholen voor voortgezet en speciaal onderwijs. Ook nog vermelding van "daaronder begrepen contractactiviteiten en cursussen in de regio Haarlem".	In stand houden van openbare en algemeen bijzondere scholen voor voortgezet onderwijs Ook nog vermelding van: a) belang individuele ontwikkeling leerlingen; b) koppeling met educatieve agenda; c) belang eigenheid scholen
Samenstelling commissie	Minimaal vijf en maximaal zeven leden, benoemd door gemeenteraad	Minstens vijf en maximaal acht leden. Eerste bestuur is bij akte van oprichting benoemd, daarna coöptatie	CvB bestaat uit twee of drie leden, te benoemen door RvT RvT bestaat uit minstens zes en maximaal acht leden. Eerste RvT is bij akte van oprichting benoemd, daarna coöptatie
Schorsing en ontslag	Schorsing is zaak van commissie en gemeenteraad. Ontslag is zaak van gemeenteraad	Schorsing en ontslag zijn zaak van stichtingsbestuur	Schorsing en ontslag (van zowel CvB als RvT) zijn zaak van RvT
Taken en bevoegdheden	Bestuurscommissie heeft alle bevoegdheden en is bevoegd tot aangaan overeenkomsten rondom registergoederen Bestuurscommissie bepaalt welke bevoegdheden aan algemeen directeur, clusterdirecteuren en schoolleiders worden gemandateerd	Bestuur heeft alle bevoegdheden en is bevoegd tot aangaan overeenkomsten rondom registergoederen Het bestuur kan anderen die bij de stichting werkzaam zijn de bevoegdheid geven om de stichting in en buiten rechte te vertegenwoordigen	CvB heeft alle bevoegdheden en is bevoegd tot aangaan overeenkomsten rondom registergoederen CvB formuleert concrete doelstellingen voor scholen die door stichting in stand worden gehouden Goedkeuring RvT is nodig voor besluiten van CvB die gaan over borg staan, omvangrijke financiële verplichtingen, samenwerkingen, strategisch beleidsplan
Sluiting scholen	Bevoegdheid tot sluiten scholen blijft bij de gemeenteraad	"Voor een besluit tot fusie, omzetting, opheffing dan wel gedeeltelijke opheffing of afsplitsing van de school, die is ontstaan uit de samenvoeging van het Damiate College en de delen van het Linnaeus College, dat genomen wordt binnen de eerste vier volledige schooljaren na oprichting van de stichting, is unanimitieit van de zittende leden van het bestuur vereist."	Goedkeuring RvT over: "een fusie, opheffing of afsplitsing van een deel van door de stichting in standgehouden scholen conform een vastgesteld toetsingskader" <i>Geen vermelding (van wettelijk gegeven) dat bevoegdheid tot sluiten scholen bij de gemeenteraad berust.</i>

		Geen vermelding (van wettelijk gegeven) dat bevoegdheid tot sluiten scholen bij de gemeenteraad berust	
Geheimhouding en inzage in stukken	Commissie kan geheimhouding opleggen. Inzage door gemeenteraad in geheime stukken wordt slechts geweigerd bij strijd met openbaar belang	Bestuur kan geheimhouding opleggen	Bestuur kan geheimhouding opleggen. RvT behoudt ook dan inzicht in stukken
Vergoeding	Commissieleden genieten vergoeding voor bijwonen van vergaderingen. Dit op basis van gemeentelijke verordening	Geen beloning voor werkzaamheden, wel is vacatiegeldregeling mogelijk en onkostenregeling (op basis van door bestuur vastgestelde regeling)	CvB functioneert conform arbeidsvoorwaarden, bezoldigingen vergoeding van onkosten door RvT, overeenkomstig CAO-VO. Bezoldiging en onkostenvergoeding aan RvT geschiedt op basis van reglement en worden op hoofdlijnen openbaar gemaakt in jaarverslag ⁵⁸
Reglementen	Commissie stelt huishoudelijk reglement op, evenals directiestatuut	Huishoudelijk reglement bevat regels voor de werkwijze en samenstelling van de commissie	Toetsingskader voor fusie, opheffing of afsplitsing Managementstatuut/bestursreglement Reglement bezoldiging en onkostenvergoeding Reglement toezicht of convenant met gemeenteraad
Verantwoording	Brengt jaarlijks verslag uit aan raad over werkzaamheden (i.i.g. aandacht voor: wezenskenmerken) tegelijk met advies over jaarrekening Verslag is openbaar ("wordt bekendgemaakt")	Brengt jaarlijks verslag uit aan raad over werkzaamheden (i.i.g. aandacht voor wezenskenmerken) Verslag is openbaar ("wordt bekendgemaakt")	CvB legt in jaarverslag verantwoording af over de mate waarin de vastgestelde missie en (door CvB gestelde doelen voor scholen) worden gehaald Artikel 2 reglement: Voor 1 juli brengt CvB verslag uit aan gemeenteraad. "Bij die gelegenheid wordt ook gesproken over de ontwikkeling van de financiën door die school op de langere termijn"
Schorsen besluiten	College van B&W schorst besluiten van die in strijd zijn met recht of algemeen belang. College van B&W	Niets over bepaald	Niets over bepaald

⁵⁸ De laatste jaren geschiedt bezoldiging conform de (algemeen verbindend verklaarde) bestuurders cao VO.

	brengt geschorste besluit terstond schriftelijk ter kennis aan de gemeenteraad Gemeenteraad neemt met redenen omkleed besluit en regelt gevolgen van beslissing		
Financiën en verslaglegging	Commissie biedt college jaarlijks uiterlijk 1 juni ontwerpbegroting en jaarlijks uiterlijk 1 juli ontwerp-jaarrekening College van B&W neemt ontwerpen commissie over, tenzij in strijd met he recht of het algemeen belang	Biedt gemeenteraad jaarlijks uiterlijk 1 december ontwerpbegroting ter overleg. Vergezeld van verslag accountant Na overleg (dat binnen 30 dagen plaatsvindt) of anders na 30 dagen stelt bestuur begroting en rekening vast	CvB stelt jaarlijks, na overleg met gemeenteraden, een begroting vast CvB stelt uiterlijk zes maanden na afloop boekjaar jaarrekening op RvT keurt zowel begroting als jaarverslag goed. Artikel 3 reglement: Uiterlijk voor 1 februari overleg tussen CvB en raad over begroting openbare school Artikel 4 reglement: Uiterlijk voor 1 juli overleg tussen CvB en raad over jaarrekening openbare school Artikel 5 reglement: daarbij ook aandacht voor relatie Strategisch beleidsplan Dunamare en lokaal onderwijsbeleid
Wijzigen of intrekken verordening	Gemeenteraad kan de verordening te allen tijde wijzigen of intrekken, maar pas na overleg commissie	Met 2/3 stemmen kan bestuur besluiten tot wijzigen statuten. Wijziging van statuten behoeft instemming raad (en kan slechts worden onthouden als overheersende invloed van overheid op openbaar onderwijs door statutenwijziging in gevaar zou komen)	CvB bevoegd om statuten te wijzigen. Vereist goedkeuring van RvT. Vereist eveneens goedkeuring van gemeenteraad (maar kan slechts onthouden worden als overheersende invloed van overheid op openbaar onderwijs door statutenwijziging in gevaar zou komen)
Evalueren	Jaar na inwerkingtreding verordening stelt commissie een onderzoek in naar functioneren en brengt verslag uit aan raad Verslag gaat vergezeld van voorstellen tot wijziging van de verordening	<i>Niets over bepaald</i>	CvB brengt twee jaar na inwerkingtreding statuten over functioneren verslag uit aan RvT

Uit de vergelijking van de verschillende regimes in de voorgaande tabel vallen de volgende zaken op:

- / De vastgestelde kaders (verordening, respectievelijk statuten) maken duidelijk dat het doel van de bestuurscommissie en stichtingen door de jaren heen steeds beleidsrijker is geworden.⁵⁹ De verzelfstandiging is gepaard gegaan met meer eigenstandigheid van beleid. De statuten van Stichting Dunamare hebben hiervoor nog meer aandacht dan de statuten van Stichting OVO.
- / De eerder geschetste tendens waarin de gemeente zich van bevoegd gezag ontwikkelt tot externe toezichthouder wordt ook in de statuten duidelijk:
 - o Met de bepalingen in de statuten en in het reglement van toezicht zijn de wettelijke instrumenten die de gemeente heeft om de rol van externe toezichthouder op Dunamare goed te vervullen nader ingevuld. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het stellen van uiterste data aan bespreking van begroting en jaarrekening (zie 'Financiën en verslaglegging').
 - o In die ontwikkeling wordt tegelijk recht gedaan aan de eigen toezichthoudende rol van de RvT van Dunamare. Het toezicht verschuift van gemeente naar RvT, maar wordt ook veel breder en rijker. Zo heeft de RvT veel meer instrumenten om toezicht te houden dan de gemeenteraad had ten tijde van de Bestuurscommissie OVO of de raad ten tijde van de Stichting OVO. Dit is niet alleen wettelijk verankerd, maar blijkt ook uit de reglementen die de RvT van Dunamare zelf opstelt om de eigen governance te waarborgen (zie 'Reglementen').
- / Wettelijk is vastgelegd dat de bevoegdheid tot het sluiten van een openbare school aan de gemeenteraad is voorbehouden. De genoemde bepalingen zijn alle conform vigerende wetgeving of vormen daarop een nadere specificatie die ook binnen de bandbreedte vallen van het bij wet gestelde.

Van belang is om te vermelden dat een belangrijke bevoegdheid van de gemeenteraad ligt bij het in overleg treden met Stichting Dunamare over begroting en jaarrekening. De gemeenteraad heeft deze bevoegdheid gemandateerd aan het college toen het in maart 2007 het besluit nam om het toezicht, zoals vastgelegd in het *Reglement Toezicht Scholen Openbaar Voortgezet Onderwijs Haarlem*, op te dragen aan het college.

Personele invulling bestuur en toezicht openbaar voortgezet onderwijs

Naast de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de inrichting van de governance-structuur, is de gemeenteraad ook betrokken bij de personele samenstelling van het bestuur en toezicht op het openbaar voortgezet onderwijs.

Bestuurscommissie OVO

De betrokkenheid van de raad bij de personele samenstelling van het bestuur begint in 2002 met het benoemen van de leden van de bestuurscommissie OVO. Op basis van de aangeleverde stukken, hebben de onderzoekers niet kunnen vaststellen wie er in de bestuurscommissie zitting hadden. Duidelijk is wel dat de heer X.J. den Uyl als voorzitter van de bestuurscommissie OVO wordt benoemd. In eerste instantie was mevrouw J. Schröder directeur en de heer A.J. Strijker plaatsvervangend directeur. Kort daarop zijn deze rollen omgekeerd en werd de heer A.J. Strijker algemeen directeur.

⁵⁹ Onderhavig onderzoek richt zich op de inrichting en het functioneren van de governance-structuur. De wijze waarop door de respectievelijke besturen invulling is gegeven aan het steeds beleidsrijker wordende doel ten aanzien van onderwijs, valt daarmee buiten de vraagstelling van dit onderzoek.

Stichting OVO

Op het moment dat de bestuurscommissie verzelfstandigd wordt, en Stichting OVO wordt opgericht, worden bij akte van oprichting (statuten) ook de bestuursleden van Stichting OVO benoemd:

- / De heer Den Uyl, *voorzitter*
- / De heer Vermeer, *secretaris*
- / Mevrouw De Vries-Van den Heubel, *algemeen bestuurslid*
- / De heer Visser, *algemeen bestuurslid*
- / De heer Huisintveld, *algemeen bestuurslid*
- / De heer Rosenbaum, *algemeen bestuurslid*.⁶⁰

Met het raadsbesluit van 15 februari 2006, waarmee de raad de bevoegdheden heeft overgedragen van de bestuurscommissie naar Stichting OVO, heeft de gemeenteraad ingestemd met de statuten. De onderzoekers gaan ervan uit dat de (concept)statuten voor de raad ter inzage hebben gelegen, maar omdat deze bijlagen in het archief niet beschikbaar zijn, hebben de onderzoekers niet kunnen vaststellen of in de (concept)statuten zoals die bij de raad bekend waren, ook de namen van te benoemen bestuursleden waren opgenomen. Het bestuur van Stichting OVO benoemt vervolgens de heer A. Strijker als directeur van Stichting OVO.

Stichting Dunamare

Bij de fusie van Stichting OVO naar Dunamare vindt een overgang plaats van bestuur naar CvB-RvT-model. De RvT wordt benoemd bij coöptatie, de eerste RvT wordt benoemd bij akte van oprichting. De eerste RvT bestaat uit de volgende leden:

- / De heer ir. J. Vermeer (op voordracht van OVO)
- / De heer drs. X.J. den Uyl (op voordracht van OVO)
- / De heer H.J.M. Mantel (op voordracht van SAVO)
- / De heer E.N. Vonk (op voordracht van SAVO)
- / De heer De heer N. Koers AA (op voordracht van NOG)
- / De heer E.W.H. Holterman (op voordracht van NOG)
- / Mevrouw F.M. Anker (op voordracht oudergeleding GMR).⁶¹

De heer X.J. den Uyl wordt benoemd als voorzitter van de RvT. Vooruitlopend op de fusie zijn reeds in december 2006 de heer drs. A.J. Strijker en mevrouw S. De Boer door de voorlopige RvT benoemd als lid van het CvB.⁶²

De gemeenteraad heeft op 20 februari 2007 ingestemd met de statuten van Stichting Dunamare. De akte van oprichting heeft, voor zover de onderzoekers hebben kunnen vaststellen, niet voor de raad ter inzage gelegen. In hoeverre de raad op de hoogte is geweest van de personele invulling van de RvT van Dunamare, en de continuïteit van personen die er sinds de instelling van een bestuurscommissie in het

⁶⁰ Oprichtingsakte en statuten Stichting Organisatie Voortgezet Onderwijs Haarlem, Krans Helmig Stuijt Notarissen en advocaten, d.d. 23 juni 2006, slotverklaring van de oprichter.

⁶¹ Bron: Jaarrekening Dunamare 2007, p. 5. Uit de jaarrekening wordt tevens duidelijk wanneer de RvT bij elkaar kwam en dat de RvT een auditcommissie benoemde (de heren E.W.H. Holterman en H.J.M. Mantel), een Remuneratiecommissie (de heren ir. J. Vermeer, E.N. Vonk en drs. X.J. den Uyl). PWC werd als externe accountant benoemd.

⁶² Bron: Jaarrekening Dunamare 2007, p. 6.

bestuur c.q. toezicht van het openbaar voortgezet onderwijs heeft plaatsgevonden, ook niet kunnen vaststellen. Aangenomen mag echter worden dat de gemeenteraad hiervan op de hoogte was. In ieder geval kan vastgesteld worden dat er door de raad nooit bezwaren zijn gemaakt bij de samenstelling van het bestuur van Stichting OVO c.q. de RvT van Stichting Dunamare.

4.2 / Functioneren governance-structuur

Bespreken begrotingen en jaarrekeningen steevast vertraagd

Het belangrijkste instrument dat de gemeenteraad heeft, waar het de governance van Stichting OVO en Stichting Dunamare betreft, is het in overleg treden met Stichting Dunamare over begroting en jaarrekening van Stichting Dunamare. De gemeenteraad heeft deze bevoegdheid gemandateerd aan het college (zie ook paragraaf 2.1). Tabel 2.2 geeft een overzicht van de toezending, vaststelling en eventuele behandeling van begrotingen en jaarrekeningen van Stichting Dunamare door de tijd heen.

Tabel 2.3: overzicht toezending en vaststelling begrotingen en jaarrekeningen Stichting OVO/Dunamare

Document	Wanneer toegezonden	Vastgesteld B&W	Behandeling raad
Jaarverslag 2006 (Stichting OVO)	24 januari 2007	Niet bekend	Niet bekend
Begroting 2007 (Stichting OVO/Dunamare)	Afgegeven door Dunamare (datum onbekend)	Niet bekend	Niet bekend
Begroting 2008 (Dunamare)	Afgegeven door Dunamare (februari 2008)	Niet bekend	Niet bekend
Jaarverslag en jaarrekening 2007 (Stichting OVO/Dunamare)	Afgegeven door Dunamare (december 2009)	College van B&W, 23 maart 2010	Commissie Samenleving, 8 april 2010 (behandeld)
Jaarverslag en jaarrekening 2008 (Dunamare)	16 dec 2009		
Begroting 2009 (Dunamare)	Afgegeven door Dunamare (datum onbekend)	Niet bekend	Niet bekend
Begroting 2010 (Dunamare)	9 maart 2010	College van B&W, 21 december 2010	Niet bekend
Jaarverslag en jaarrekening 2009 (Dunamare)	1 juli 2010		Niet bekend
Begroting 2011 (Dunamare)	1 februari 2011	College van B&W, 14 juni 2011	Commissie Samenleving, 7 juli 2011 (behandeld)

Jaarverslag en jaarrekening 2010 (Dunamare)	1 juli 2011	College van B&W, 21 augustus 2012	Commissie Samenleving, 6 september 2012 (behandeld) en 24 januari 2013 (behandeld)
Jaarverslag en jaarrekening 2011 (Dunamare)	26 juni 2012		
Begroting 2012 (Dunamare)	26 juni 2012		
Jaarverslag en jaarrekening 2012 (Dunamare)	<i>Niet bekend</i>	<i>Niet bekend</i>	<i>Niet bekend</i>
Begroting 2013	<i>Niet bekend</i>	<i>Niet bekend</i>	<i>Niet bekend</i>

Op 23 maart 2010 stelt het college van B&W het jaarverslag 2007 en 2008 van Stichting Dunamare vast.⁶³ Een dag voorafgaand aan het collegebesluit heeft een overleg plaatsgevonden tussen de gemeente en Stichting Dunamare over de jaarrekening en het jaarverslag 2008.⁶⁴ Het is voor het eerst dat een jaarverslag van Stichting Dunamare, of diens voorganger Stichting OVO, op de agenda van het college staat. De jaarverslagen 2007 en 2008 worden ter kennisname aan de commissie Samenleving gezonden. Deze staan op de agenda van de commissie Samenleving van 8 april 2010. Op verzoek van D66 worden de stukken in de commissie besproken. In de commissie geven zowel de wethouder als de voorzitter CvB van Stichting Dunamare een toelichting. De wethouder geeft aan dat er in het verleden niet genoeg aandacht is geweest voor het bespreken van het openbaar onderwijs en de voorzitter CvB van Dunamare geeft aan dat de bespreking van het jaarverslag 2007 er bij in is geschoten.⁶⁵

Er zijn op dat moment in de raad reeds eerder vragen gesteld over de jaarstukken van Dunamare:

- / In januari 2010 merkt D66 naar aanleiding van het verslag van de commissievergadering in december 2009 op navraag te hebben gedaan naar de financiële stukken van Dunamare, omdat deze zouden ontbreken. De wethouder antwoordt dat het niet juist is dat Dunamare geen financiële stukken levert. Hij zal navraag doen in het aanstaande overleg met Dunamare.⁶⁶
- / In februari 2010 vraagt D66 de jaarstukken van Dunamare en Spaarnesand (openbaar primair onderwijs, red.) op de termijnagenda te plaatsen.⁶⁷
- / In maart 2010 vraagt D66 aan de wethouder "wanneer de raad de in oktober toegezegde jaarstukken van Dunamare tegemoet kan zien."⁶⁸ De wethouder antwoordt: "bij de verzelfstandiging van de stichtingen voor onderwijs zijn sommige zaken niet goed op de rails gezet, onder andere de afspraken over jaarstukken. Dat wordt nu rechtgezet. Er is dus bij de gemeente iets misgegaan met het vaststellen van de jaarrekeningen. Vanavond staan de stukken van stichting Spaarnesant op de agenda. Dunamare volgt zo spoedig mogelijk, daar stelt hij zich persoonlijk verantwoordelijk voor."⁶⁹

⁶³ Collegebesluit 'Vaststellen verantwoordingen 2007 en 2008 Stichting Dunamare', (reg.nr. 2008/186975 en 09/248157), d.d. 23 maart 2010.

⁶⁴ Bijlage E bij collegebesluit 'Vaststellen verantwoordingen 2007 en 2008 Stichting Dunamare', (reg.nr. 2008/186975 en 09/248157), d.d. 23 maart 2010.

⁶⁵ Notulen commissie Samenleving, d.d. 14 januari 2010, p. 2.

⁶⁶ Notulen commissie Samenleving, d.d. 4 februari 2010, p. 7.

⁶⁷ Notulen commissie Samenleving, d.d. 4 februari 2010, p. 7.

⁶⁸ Notulen commissie Samenleving, d.d. 4 maart 2010, p. 1.

⁶⁹ Notulen commissie Samenleving, d.d. 4 maart 2010, p. 1.

Op 21 december 2010 stelt het college de begroting 2010 en de jaarrekening 2009 van Stichting Dunamare en de afzonderlijke openbare scholen vast. Beide documenten zijn respectievelijk op 9 maart en 1 juli 2010 door Dunamare aan de gemeente gezonden.⁷⁰ Niet vast te stellen is waarom het tot 21 december 2010 duurt voordat deze stukken op de agenda van het college komen. Beide documenten zouden ter kennisname aan de commissie Samenleving zijn gezonden. Niet duidelijk is of dit ook gebeurd is.

Op 14 juni 2011 spreekt het college over de begroting 2011 van Dunamare.⁷¹ De begroting is vervolgens ter kennisname aan de commissie Samenleving voorgelegd en daar op 7 juli 2011 behandeld. Naar aanleiding van vragen uit de raad stelt het college in een brief aan de raad: "Na ontvangst van de door Stichting Dunamare Onderwijsgroep ingediende begroting 2011 is, tijdens het overleg tussen de gemeente en genoemd schoolbestuur, een aanvullende toelichting op de bijdrage van de scholen aan de centrale organisatie gevraagd. Deze toelichting is op 11 april 2011 ontvangen. Hierna is de reguliere interne ambtelijke procedure inzake de totale toetsing inclusief de B&W-nota met betrekking tot de voorliggende begroting 2011 van genoemd schoolbestuur gevolgd". Hiermee geeft het college uitleg over de ontstane vertraging.

Dan duurt het ruim een jaar voordat het college opnieuw over stukken van Dunamare spreekt. Opvallend is dat het jaarverslag en de jaarrekening 2010 (aangeleverd in juli 2011) pas in augustus 2012 door het college wordt besproken. Dan gezamenlijk met de jaarrekening 2011 en de begroting 2012. Deze worden in de commissievergaderingen van 6 september 2012 en 24 januari 2013 in de commissie Samenleving behandeld. Dit is in de periode dat er in de raad ook nadrukkelijk over de sluiting van het Teyler College wordt gesproken.

Regulier overleg gemeente-Stichting Dunamare

Naast de bespreking van begroting en jaarrekening in het college en de commissie Samenleving zijn er drie vormen van overleg met en over het onderwijs:

- / het regionaal bestuurlijk overleg (een overleg van portefeuillehouders in de regio, bijvoorbeeld over de regionale educatieve agenda);
- / het schoolbestuurlijk overleg (ook regionaal, maar met scholen);
- / regulier overleg met afzonderlijke scholen.

De portefeuillehouder voert jaarlijks regulier overleg met de RvT en de voorzitter CvB van Dunamare. In voorkomende gevallen vindt er ook tussentijds overleg plaats. Het overleg met de gemeenteraad wordt gevoerd door het CvB van Dunamare. De RvT kiest er bewust voor afstand tot de gemeenteraad te bewaren. Ze wenst nadrukkelijk niet te politiseren. Dat past haar inziens niet bij de rol van toezichthouder. De RvT spreekt enkel met de portefeuillehouder.

Vanuit gemeentelijke zijde is aangegeven aan dat in het overleg tussen portefeuillehouder en Dunamare ook de schaalgrootte van Dunamare ter sprake komt, en dan met name wat dit voor extra verplichtingen voor

⁷⁰ Collegebesluit *Jaarrekening 2009 en begroting 2010 Stichting Dunamare Onderwijsgroep*, Reg. Nummer: 2010/415718, d.d. 21 december 2010.

⁷¹ Collegebesluit *Begroting 2011 Stichting Dunamare Onderwijsgroep* (Reg. Nummer: 2011/78452), d.d. 14 juni 2011.

Dunamare met zich meebrengt. De schaalvoordelen van een dergelijke koepel zijn groot. Leerlingen hebben daar baat bij. De keerzijde daarvan is dat als het op twee van de scholen van Dunamare niet goed gaat, het afstraalt op alle scholen onder de koepel. De beeldvorming rondom Dunamare schept verplichtingen, zo geven geïnterviewden aan.

Het overleg met het onderwijsveld betreft een aangelegenheid van het college, evenals het door de raad aan het college gemandateerde toezicht op Stichting Dunamare. (Vorbereiding op) beiden lijkt niet of onvoldoende ambtelijk belegd. Het is onduidelijk hoe de monitoring van de stukkenstroom vanuit Dunamare nu verloopt (zo is de status van het jaarverslag 2012 en de begroting 2013 ook binnen de ambtelijke organisatie onbekend).

Ook is onduidelijk hoe de bestuurlijke bespreking van stukken ambtelijk wordt voorbereid; voor zover de onderzoekers hebben kunnen vaststellen zijn er geen agenda's en verslagen van bestuurlijk overleggen. Hierdoor kan het zo zijn dat het college in juli 2011 aan de raad aangeeft dat de begroting 2011 laat is, omdat het college in eerder overleg met Stichting Dunamare nog een aantal aanvullende vragen heeft gesteld, terwijl van dit bestuurlijk overleg met Stichting Dunamare geen verslag is, noch een ambtelijk voorbereidingsmemo aan het college waarin de besprekingspunten over de begroting worden meegenomen.

Vanuit Dunamare is aangegeven dat het contact tussen Dunamare en gemeenteraden (niet enkel Haarlem, maar ook met die van andere gemeenten) moeizaam verloopt. Raden staan op afstand. Destijds is daar bewust voor gekozen, maar de vragen die raden stellen en de beeldvorming en berichtgeving over Dunamare geven er blijk van dat raden meer nabijheid wensen. Overleg met de gemeenteraad vindt echter sporadisch plaats. Lastig punt voor Dunamare is dat het begrotingen en jaarrekeningen toestuurde aan het college, maar dat deze soms pas veel later in de raad komen.

4.3 / Teyler College

In deze paragraaf gaan de onderzoekers nader in op het Teyler College. Daarbij beperken de onderzoekers zich tot de sluiting van het Teyler College in het licht van de governance-structuur en de bevoegdheden van de gemeenteraad ten aanzien van de sluiting. Dit conform de wensen van de raad zoals geuit in de op 1 november 2012 aangenomen motie. De onderzoekers hebben geen onderzoek verricht naar, en zullen derhalve ook geen uitspraken doen over, de wenselijkheid dan wel noodzakelijkheid van het Teyler College of de betrokkenheid van de gemeente bij de totstandkoming van het Teyler College en de mate waarin de ontwikkeling van het Teyler College paste binnen de ontwikkeling van het Stadshart Schalkwijk.

Historie en achtergrond Teyler

Wanneer de raad in februari 2006 besluit tot verzelfstandiging van het voortgezet onderwijs, besluit de raad in te stemmen met de fusie van een aantal scholen. Het gaat daarbij om de drie trajecten waaronder de fusie van delen van het Linnaeus College en een deel van Lieven de Keyschool (voormalige Daaf Gelukschool) tot een openbare scholengemeenschap voor lwoo, vmbo, havo, namelijk het Teyler College.⁷² De raad is hiermee expliciet betrokken geweest bij de start en oprichting van het Teyler College.

De gemeente heeft, aldus geïnterviewden, nadrukkelijk ingezet op de oprichting van een brede VWO/HAVO/VMBO-t school in Schalkwijk en is hierover het gesprek met Stichting Dunamare (aanvankelijk

⁷²Raadsstuk *De organisatie van het VMBO en de bestuurlijke ontwikkeling van het openbaar onderwijs Haarlem*, d.d. 17 januari 2006, raadsbesluit d.d. 15 februari 2006, p.3.

nog Stichting OVO) aangegaan. Geïnterviewden noemen twee aspecten die in de ontwikkeling van het Teyler College met name een rol speelden:

- / Bij de beslissing om het Teyler college te starten zou de wethouder hebben toegezegd dat er snelle nieuwbouw zou plaatsvinden aan de Floris van Adrichemlaan. Later ontstond bij de gemeente het plan Stadshart Schalkwijk en wilde de gemeente de school daar vestigen. Daar lagen grote ambities, maar door de crisis trok de projectontwikkelaar zich terug. Dat heeft gevolgen gehad, ook voor de toekomstige huisvesting / nieuwbouw van het Teyler College. Er moest opnieuw onderzoek worden gedaan naar een goede vestigingsplaats voor het Teyler college. Er kwam dienaangaande een besluit 9 maanden na de eerste halvering van het aantal inschrijvingen in december 2010.
- / De vorm die voor het Teyler College gekozen is, een brede scholengemeenschap waarin alle profielen werden aangeboden (zoals de wet voorschrijft) met bijzondere profilering op Sport en Cultuur, omdat dit profiel zou aansluiten bij de doelgroep in Schalkwijk. Achteraf bestaan twijfels bij de aansluiting van dit profiel bij de doelgroep in Schalkwijk.

Beide aspecten zijn van invloed geweest op de beeldvorming over het Teyler College. Uit interviews en het feitenrelaas zoals Dunamare dat in november 2012 heeft opgesteld wordt duidelijk dat na een goede start, voor het schooljaar 2010-2011 de verwachte groei naar 120 aanmeldingen achter bleef.⁷³ Het aantal aanmelding valt terug naar 50 leerlingen. Dat is in de ogen van Dunamare te weinig om onderwijskwaliteit te kunnen blijven bieden. De schoolleiding laat onderzoeken wat de oorzaken van de tegenvallende aanmelding waren. Rode draad blijkt de wens van ouders om hun kinderen buiten Schalkwijk naar school te laten gaan. Zij zijn van mening dat hun kind betere kansen zou hebben als het naar school gaat in een wijk waar de sociale klasse en het gemiddelde niveau van de leerlingen hoger ligt. Dit vindt men belangrijker dan de extra lessen die het Teyler op onderdelen aanbood. Ook de slechte huisvesting van de school en het doodbloeden van de plannen voor nieuwbouw spelen een rol, zo blijkt uit het feitenrelaas.

In relatie tot de gedane extra investeringen dringt zich bij het bestuur de vraag op of het verantwoord was om de andere scholen een deel van het budget af te nemen dat voor hun leerlingen bestemd was. In de zomer van 2010 hebben het bestuur en de rector de verantwoordelijk wethouder van de gemeente Haarlem op de hoogte gebracht van de benarde situatie. Deze dringt sterk aan op voortzetting van de school.

In december 2010 komt de gemeente met een alternatieve locatie voor nieuwbouw van de school. Voor het Teyler College komt dit te laat. De wethouder van de gemeente Haarlem deed nog een poging om de verantwoordelijkheid voor het Teyler College te verbreden, zodat niet alleen de scholen van Dunamare bij zouden dragen aan het oplopende tekort. De overige VO-schoolbesturen kunnen of willen echter niet inleveren. De financiële cijfers waren duidelijk, sluiting was voor Dunamare onvermijdelijk. In het overleg met de Medezeggenschapsraad (MR) van het Teyler College blijkt dat ook de school zelf dit als onvermijdelijk ervoer. Het besluit wordt in april 2011 uitgebreid besproken. Met de medewerkers, leerlingen, ouders op verschillende ouderavonden, met de commissie Samenleving van de gemeente Haarlem en met andere geïnterviewden. Er wordt een plan voor afbouw gemaakt.

Terugkijkend op de afgelopen zes jaren stelt Dunamare dat duidelijk is geworden dat het risico dat het schoolbestuur nam met het stichten van een nieuwe school nóg groter was dan vooraf ingeschat. Weliswaar is er vooraf gestudeerd, gerekend, advies ingewonnen, maar externe ontwikkelingen hebben geleid tot snelle veranderingen op een school die nog in een opbouwfase verkeerde. In de optiek van Dunamare

⁷³ Het Teyler College van start tot sluiting, Stichting Dunamare, november 2012.

waren de fatale factoren in dit geval: maatschappelijke ontwikkelingen, de locatie, het lerarentekort, en het uitblijven van nieuwbouw.

Besluiten over het opheffen van een school

De wet bepaalt expliciet, dat de gemeenteraad besluit over de opheffing van de openbare school. Die bevoegdheid is niet over te dragen aan een samenwerkingsbestuur (artikel 53c3 Wvo). Met betrekking tot een zogenoemde dislocatie geldt dat het stichtingsbestuur zelf kan besluiten deze 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.⁷⁴ 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. Dan is het van belang dat onderwijsbestuur en gemeente hierover het gesprek aangaan (behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de wet).

Omdat het Teyler College een dislocatie betreft zonder eigen BRIN-nummer, is het besluit van Stichting Dunamare (in april 2011) om het Teyler College te sluiten, een besluit conform de bevoegdheden zoals vastgelegd in de wet.

Afstemming gemeente-Stichting Dunamare

Hoewel het sluiten van het Teyler College, de bevoegdheid is van Stichting Dunamare, is de ontwikkeling en sluiting van het Teyler College niet buiten de gemeente om gegaan. Op basis van interviews stellen de onderzoekers vast dat gemeente en Stichting Dunamare veelvuldig over het Teyler College hebben gesproken. Achteraf stellen geïnterviewden vanuit de gemeente echter dat het spreken over het Teyler College wellicht te impliciet is gebeurd, en dat gesprekken met name gaan over de vorm: onderwijshuisvesting en de vraag die voor lag voor nieuwbouw, maar dat onvoldoende expliciet is gesproken over inhoud, over profielen, over de wensen en behoeften van een scholengemeenschap op die locatie. Ten slotte stellen geïnterviewden dat, op het moment dat sluiting van het Teyler College een serieuze mogelijkheid wordt, er een nieuwe dynamiek ontstaat. De raad weet zich aangesproken in zijn verantwoordelijkheid en voelt zich verantwoordelijk voor een aantal ouders die zich zorgen maken om de mogelijke sluiting van het Teyler College.

Omdat er geen agenda's en verslagen zijn van deze afstemming, hebben de onderzoekers niet kunnen reconstrueren hoe de afstemming precies heeft plaatsgevonden.

Betrokkenheid gemeenteraad bij sluiting Teyler College

De onderzoekers stellen vast dat de sluiting van het Teyler College pas op de agenda van de raad komt te staan, nadat Stichting Dunamare in april 2011 heeft besloten tot sluiting. Voor zover de onderzoekers hebben kunnen vaststellen, staat de sluiting voor het eerst op de agenda van de commissie Samenleving van 19 mei 2011.⁷⁵ In de periode voorafgaand aan 2011, lijkt de raad niet geïnformeerd over de problemen bij het Teyler College, noch de voorgenomen sluiting. Gelet op de betrokkenheid van de gemeente bij de

⁷⁴ Openbaar onderwijs en de gemeente, VOS/ABB en VNG, mei 2012, p. 21 BRIN staat voor Basisregistratie instellingen. Het Ministerie heeft aan alle onderwijsinstellingen BRIN-nummers toegekend. Het BRIN-nummer is een viercijferig nummer dat instellingen van elkaar onderscheidt.

⁷⁵ Verslag commissie Samenleving, d.d. 19 mei 2011, agendapunt 9.

oprichting van het Teyler College, en de maatschappelijke onrust die de sluiting van een school mogelijk veroorzaakt, was het passend geweest als het college de raad hier eerder over had geïnformeerd.

Nadat in mei 2011 de sluiting bekend is geworden, worden in juni 2011 door de fracties van PvdA, GroenLinks, VVD, D66 en SP een aantal vragen gesteld:

- / Is het mogelijk dat de huidige leerlingen van het Teyler College op de bestaande locatie kunnen blijven tot zij hun eindexamen hebben gedaan?
- / Is het mogelijk dat de leraren die les aan de leerlingen van het Teyler College zouden geven op het Schoter Lyceum, naar Schalkwijk komen en daar aan de bovengenoemde leerlingen les geven? Veel leerlingen van het Teyler College vinden de fietsafstand van Schalkwijk naar Haarlem-Noord namelijk te groot en sommige ouders hebben moeite met de vervoerskosten als hun kinderen met de bus zouden gaan
- / Is het mogelijk dat het Teyler College op korte termijn overgenomen kan worden en eventueel als een dependance verder gaat, mogelijk op een andere locatie in Schalkwijk.
- / Is het waar dat er voor de rode, tijdelijke lokalen van het Teyler College vergunning voor 5 jaar is verleend? Zo ja, is het mogelijk hiervoor verlenging te verlenen als de school op de huidige locatie doorgaat? Zo nee, waar zouden de huidige leerlingen ondergebracht zijn als er genoeg aanmeldingen voor het Teyler College waren geweest?
- / Klopt het dat er de leerlingen die in het gebouw van het voormalig LJC aan het Spijkerboorpad onderwijs zullen krijgen, onvoldoende voorzieningen zijn om de KEC-lessen te verzorgen?
- / Het is de bedoeling dat een gedeelte van de leerlingen van het Teyler College in een ander gebouw dan dat van het Schoter Lyceum ondergebracht worden. Wat zijn de kosten om dit gebouw gebruiksklaar te maken voor de Teyler-scholieren?
- / Waarom heeft men niet eerder tot nieuwbouw besloten voor het Teyler College toen er genoeg aanmeldingen waren?
- / Klopt het dat de leerlingen van het Teyler College die slagen voor hun eindexamen, een diploma zullen ontvangen van het Schoter Lyceum en niet van het Teyler College? En klopt het dat eindexamenkandidaten die niet slagen, hun opleiding op het volwassenenonderwijs moeten voorzetten?
- / Klopt het dat Dunamare voor 100% aanbieder van zorgonderwijs in de regio is? Zo ja, wat zijn de financiële gevolgen hiervan? ⁷⁶

De wethouder beantwoordt de vragen op 16 juni 2011. ⁷⁷

Op 23 juni 2011 wordt een motie vreemd aan de dag ingebracht. ⁷⁸ Met de motie draagt de raad het college op:

- / alles op alles te zetten om verder te zoeken naar een oplossing, het liefst vóór het nieuwe schooljaar begint;
- / een onderzoek te starten of het toch mogelijk is het Teyler College open te houden of ten minste een jaar extra voor de huidige leerlingen als overbrugging;

⁷⁶ Vragen fracties PvdA, GroenLinks, VVD, D66 en SP aan het college over sluiting Teyler, juni 2011.

⁷⁷ Beantwoording vragen fracties PvdA, GroenLinks, VVD, D66 en SP over sluiting Teyler College d.d. 16 juni 2011. <http://bis.haarlem.nl/infomanp/bijlagen/bijlagen-ViewDoc.ASP?Item=0&Type=HTML&uid=457604408>.

⁷⁸ Motie 'Belofde is beloofd. Huiswerk voor het Teyler College, geen strafwerk. Ondertekend door Trots, SP, OPH, Actiepartij, CDA en Haarlem Plus, d.d. 23 juni 2011. Motie is verworpen.

- / in dit onderzoek ook te kijken hoe havo/vwo-onderwijs in Schalkwijk behouden kan blijven en wat de oorzaak is geweest van de onvoldoende aanmeldingen op het Teyler College;
- / te bekijken of vrijgekomen locaties in de wijk uitkomst kunnen bieden voor het openhouden of eventueel het doorstarten van het Teyler;
- / zich volledig in te zetten om op zijn minst verkapte 'gedwongen spreiding' te vermijden.
- / zijn uiterste best te doen leerlingen in de door hen gekozen vakkenpakketten eindexamen te laten doen en waardoor ze een Teylerdiploma in ontvangst kunnen nemen;
- / het coalitieakkoord Haarlem 2010-2014 'Met het oog op morgen' te respecteren en in deze geest te handelen.⁷⁹

In de beantwoording geeft de wethouder aan dat sluiting van het Teyler College niet is tegen te houden, omdat de exploitatie niet rond te krijgen is.⁸⁰ Tevens benoemt de wethouder het feit dat "wij in de commissie nu tot drie keer toe uitgebreid op het Teyler College zijn ingegaan, vergezeld van een brief van mijn hand en ook van een brief van de Dunamare Onderwijsgroep, waarin uitgebreid uiteengezet wordt waarom het niet kan, niet aanvaardbaar is en ook onhaalbaar is om het Teyler College het komende jaar door te zetten."⁸¹ De motie wordt ondertekend door Trots, SP, OPH, Actiepartij, CDA en Haarlem Plus. De motie wordt in stemming gebracht en verworpen.⁸²

In de jaren die volgen blijft het Teyler College veelvuldig terugkomen, onder meer de commissie Samenleving van 31 mei 2012⁸³ en bij de algemene beschouwingen in de raad van 2 juli 2012.⁸⁴ Op 7 februari 2013 wordt aan de commissie Samenleving medegedeeld dat het CvB van Stichting Dunamare de 'commissie uitnodigt voor een open en verhelderend gesprek over de sluiting van het Teyler College'.⁸⁵

⁷⁹ Motie 'Beloofd is beloofd. Huiswerk voor het Teyler College, geen strafwerk. Ondertekend door Trots, SP, OPH, Actiepartij, CDA en Haarlem Plus, d.d. 23 juni 2011. Motie is verworpen.

⁸⁰ Verslag raadsvergadering 23 juni 2006, agendapunt 17.

⁸¹ Verslag raadsvergadering 23 juni 2006, agendapunt 17.

⁸² Verslag raadsvergadering 23 juni 2006, agendapunt 17.

⁸³ Verslag commissie Samenleving, 31 mei 2012, agendapunt 8.

⁸⁴ Verslag raadsvergadering, 2 juli 2012, agendapunt

⁸⁵ Verslag commissie Samenleving, d.d. 2 februari 2013.

Bijlagen

Bijlage 1. Verantwoordelijkheidsverdeling onderwijs-gemeente in drie regimes

Inrichting governance Bestuurscommissie OVO op basis van verordening

Bevoegdheid en verantwoordelijkheid (art.)	Bestuurscommissie OVO	Gemeente (college van B&W en gemeenteraad)
Doel (2)	Verzorgen en in stand houden van openbaar voortgezet onderwijs ⁸⁶	
Samenstelling commissie (4)	Minimaal vijf en maximaal zeven leden Commissie doet voordracht (twee door GMR, namens ouders) Stelt in reglement procedure voor voordracht vast die ter kennisgeving aan raad wordt gezonden	Gemeenteraad benoemt leden op voordracht van de commissie (twee leden worden door GMR en namens ouders voorgedragen)
Periode en vervanging (5)	Voor vier jaar benoemd (twee leden voor twee jaar) Aftredende leden benoembaar voor maximaal een periode	
Schorsing en ontslag (7)	Commissie kan leden voor vier maanden schorsen bij ernstig afbreuk doen aan functioneren commissie, maar legt dat direct ter bekrachtiging voor aan raad	Gemeenteraad kan leden voor vier maanden schorsen bij ernstig afbreuk doen aan functioneren commissie Gemeenteraad kan leden ontslaan bij ernstig afbreuk doen aan functioneren commissie
Taken en bevoegdheden (9)	BC heeft alle bevoegdheden als bevoegd gezag Bevoegd tot aangaan overeenkomsten rondom registergoederen BC bepaalt welke bevoegdheden aan algemeen directeur, clusterdirecteuren en schoolleiders worden gemandateerd	
Sluifing scholen (9)		Bevoegdheid tot sluiten scholen blijft bij de gemeenteraad
Geheimhouding en inzage in stukken (12)	Commissie kan geheimhouding opleggen	Inzage door gemeenteraad in geheime stukken wordt slechts geweigerd bij strijd met openbaar belang

⁸⁶ De tekst van het reglement vermeldt in artikel 2 "primair onderwijs". De onderzoekers gaan ervan uit dat het een verschrijving betreft.

Vergoeding (13)	Commissieleden genieten vergoeding voor bijwonen van vergaderingen. Dit op basis van gemeentelijke verordening	Raad stelt verordening vast waarin vergoedingen (eveneens die van raadsleden, wethouders, commissieleden en fractie-assistenten)
Reglementen (14)	Commissie stelt huishoudelijk reglement op, evenals directiestatuut	
Verantwoording (15)	Brengt jaarlijks verslag uit aan raad over werkzaamheden (in ieder geval aandacht voor: wezenskenmerken) tegelijk met advies over jaarrekening Verslag is openbaar ("wordt bekendgemaakt")	
Schorsen besluiten (15)	Commissie brengt over geschorste besluit binnen vier weken schriftelijk en gemotiveerd advies uit aan de raad	College van B&W schorst besluiten van commissie die in strijd zijn met recht of algemeen belang College van B&W neemt besluit tot schorsing binnen twee weken na ontvangst College van B&W brengt geschorste besluit terstond schriftelijk ter kennis aan de gemeenteraad Gemeenteraad neemt met redenen omkleed besluit en regelt gevolgen van beslissing Als het oordeel van de gemeenteraad is dat commissiebesluit in strijd is met recht of algemeen belang, moet commissie binnen vier weken opnieuw een besluit nemen
Financiën en verslaglegging (16)	Biedt college jaarlijks uiterlijk 1 juni ontwerpbegroting Biedt college jaarlijks uiterlijk 1 juli ontwerpjaarrekening	College van B&W neemt ontwerpen commissie over, tenzij in strijd met het recht of het algemeen belang
Wijzigen of intrekken verordening (17)	Commissie kan hiertoe verzoek doen bij raad	Gemeenteraad kan de verordening te allen tijde wijzigen of intrekken, maar pas na overleg commissie.
Evalueren (19)	Jaar na inwerkingtreding verordening stelt commissie een onderzoek in naar functioneren en brengt verslag uit aan raad Verslag gaat vergezeld van voorstellen tot wijziging van de verordening	

Inrichting governance Stichting OVO op basis van statuten

Bevoegdheid en verantwoordelijkheid (art.)	Bestuur OVO	Gemeente (college van B&W en gemeenteraad)
Doel (2)	In stand houden van op openbare en <i>algemeen bijzondere</i> scholen voor voortgezet en speciaal onderwijs	
Samenstelling Bestuur (6)	Minstens vijf, maximaal acht Bestuur benoemt leden (op basis van eigen reglement met profielschets en regeling inzake werving en selectie)	Eerste bestuur is bij akte van oprichting benoemd, daarna coöptatie
Periode en vervanging (7)	Benoemd voor vier jaar. Ten hoogste eenmaal herbenoemd	
Schorsing en ontslag (8)	Bestuur kan leden schorsen (vier maanden) en ontslaan bij ernstig afbreuk doen aan functioneren OVO (moet met redenen omkleeden)	
Taken en bevoegdheden (10 en 12)	Besturen stichting Aangaan overeenkomsten rondom registergoederen Het bestuur kan anderen die bij de stichting werkzaam zijn de bevoegdheid geven om de stichting in en buiten rechte te vertegenwoordigen	
Sluiting scholen (26)	“Voor een besluit tot fusie, omzetting, opheffing dan wel gedeeltelijke opheffing of afsplitsing van de school, die is ontstaan uit de samenvoeging van het Damiate College en de delen van het Linnaeus College, dat genomen wordt binnen de eerste vier volledige schooljaren na oprichting van de stichting, is unanimititeit van de zittende leden van het bestuur vereist”	
Geheimhouding en inzage in stukken (12)	Vergaderingen openbaar, tenzij twee leden of voorzitter beslotenheid nodig acht Dit slechts onder voorwaarden (beschermen persoonlijke levenssfeer, economische en financiële belangen stichting) Bestuur kan geheimhouding opleggen	
Vergoeding (6)	Geen beloning voor werkzaamheden, wel is vacatiegeldregeling mogelijk en onkostenregeling (op basis van door bestuur vastgestelde regeling) ⁸⁷	
Reglementen (14)	Huishoudelijk reglement bevat regels voor de werkwijze en samenstelling van de commissie	
Verantwoording (15)	Brengt jaarlijks verslag uit aan raad over werkzaamheden (in ieder geval	

⁸⁷ De laatste jaren geschiedt bezoldiging conform de (algemeen verbindend verklaarde) bestuurders cao VO.

	aandacht voor wezenskenmerken) Verslag is openbaar ("wordt bekendgemaakt")	
Financiën en verslaglegging (22)	Biedt gemeenteraad jaarlijks uiterlijk 1 december ontwerpbegroting ter overleg Vergezeld van verslag accountant dat ingaat op : 1) verklaring bij de rekening; 2) bevindingen over doelmatigheid en rechtmatigheid van beheer en administratie Na overleg (dat binnen 30 dagen plaatsvindt) of anders 30 dagen stelt bestuur begroting en rekening vast Idem als bij begroting. Uiterlijk 1 mei ontwerpjaarrekening	Desgewenst vindt tussen raad en bestuur stichting overleg plaats
Statuten wijzigen of stichting ontbinden (23 en 24)	Met 2/3 stemmen besluiten tot wijzigen statuten	Wijziging van statuten heeft instemming raad (maar kan slechts onthouden worden als overheersende invloed van overheid op openbaar onderwijs door statutenwijziging in gevaar zou komen)
Bezwaar tegen besluit	<i>Niets over opgenomen</i>	
Evalueren	<i>Niet over opgenomen</i>	

Inrichting governance Dunamare op basis van statuten en Reglement Toezicht

Bevoegdheid en verantwoordelijkheid (art.)	CvB Dunamare	RvT Dunamare	Gemeenteraad (c.q. college van B&W) ⁸⁸	Reglement Toezicht
Doel (4)	In stand houden van openbare en bijzondere scholen voor voortgezet onderwijs			
Samenstelling CvB en RvT (4 en 8)	Twee of drie. Aantal leden wordt bepaald door RvT Benoeming door RvT	Minstens zes hoogstens acht Aantal leden wordt bepaald door RvT Benoeming door RvT		
Periode (6)	Voor de duur van arbeidscontract (door RvT)	Benoemd door RvT voor vier jaar Herbenoeming slechts één maal mogelijk		
Schorsing en ontslag (6)	Schorsing van ten hoogste drie maanden. Dit door RvT Ook ontslag is een bevoegdheid van RvT			
Taken en bevoegdheden (7 en 12)	CvB belast met besturen stichting Formuleert concrete doelstellingen voor scholen die door stichting in stand worden gehouden Bevoegd tot verrichten rechtshandelingen omtrent registergoederen	Goedkeuring RvT is nodig voor besluiten van CvB die gaan over borg staan, schuld maken etc. Verder goedkeuring RvT over: Omvangrijke financiële verplichtingen, samenwerkingen, strategisch beleidsplan	Gemeenteraad oefent toezicht uit op bestuur in de zin van art. 53c.5 e WVO Afspraken worden vastgelegd in een reglement of een convenant (zie kolom hiernaast)	Artikel 6: bij ernstige taakverwaarlozing (voor zover openbaar onderwijs) neemt gemeenteraad maatregelen die hij nodig acht om continuïteit onderwijsproces te waarborgen (art. 53c.9)

⁸⁸ In de statuten wordt steeds melding gemaakt van de gemeenteraad als drager van verantwoordelijkheid aan de zijde van de gemeente. De gemeenteraad heeft zijn taken echter gemandateerd aan het college van B&W.

Sluiting scholen (7)		Goedkeuring RvT over: "een fusie, opheffing of afsplitsing van een deel van door de stichting in standgehouden scholen conform een vastgesteld toetsingskader" (7.6.f)		
Geheimhouding en inzage in stukken (8.7)	Vergaderingen openbaar, tenzij een lid van college van bestuur beslotenheid nodig acht. Dit slechts onder voorwaarden (persoonlijke levenssfeer, economische en financiële belangen stichting) Bestuur kan geheimhouding opleggen			
Vergoeding (6 en 12)	Arbeidsvoorwaarden, bezoldigingen vergoeding van onkosten van het CvB doet RvT, overeenkomstig CAO-VO	Bezoldiging en onkostenvergoeding aan CvB en RvT geschiedt op basis van een door de RvT opgesteld reglement. Wordt op hoofdlijnen openbaar gemaakt in jaarverslag		
Reglementen (11 en 14)	Toetsingskader voor fusie, opheffing of afsplitsing Managementsstatuut Reglement bezoldiging en onkostenvergoeding Reglement toezicht of convenant met gemeenteraad Bestuursreglement			
Verantwoording (7)	CvB legt in jaarverslag verantwoording af over de mate waarin de vastgestelde missie en (door CvB gestelde doelen voor scholen) worden gehaald			Artikel 2: Voor 1 juli brengt CvB verslag uit aan gemeenteraad "Bij die gelegenheid wordt ook gesproken over de ontwikkeling van de financiën door die school op de langere termijn"

Financiën en verslaglegging (7 en 9)	CvB stelt jaarlijks, na overleg met gemeenteraden, een begroting vast CvB stelt uiterlijk zes maanden na afloop boekjaar jaarrekening op	RvT keurt begroting goed RvT keurt jaarverslag goed	Gemeenteraad voert met CvB overleg over begroting	Artikel 3: Uiterlijk voor 1 februari overleg tussen CvB en raad over begroting openbare school Artikel 4: Uiterlijk voor 1 juli overleg tussen CvB en raad over jaarrekening openbare school Artikel 5: daarbij ook aandacht voor relatie Strategisch beleidsplan Dunamare en lokaal onderwijsbeleid
		RvT benoemt Accountant en draagt CvB op om jaarrekening te laten onderzoeken		
Wijzigen statuten of ontbinden (15 en 16)	CvB bevoegd om statuten te wijzigen	Vereist goedkeuring van RvT	Vereist goedkeuring van gemeenteraad (maar kan slechts onthouden worden als overheersende invloed van overheid op openbaar onderwijs door statutenwijziging in gevaar zou komen)	Artikel 1
Juridische fusie en splitsing (18)	CvB bevoegd om te besluiten tot fusie	Vereist goedkeuring van RvT	Vereist goedkeuring van gemeenteraad, maar slechts indien stichting erdoor zou verdwijnen, of als hierdoor een openbare school zou overgaan naar een andere rechtspersoon dan de stichting.	
Evalueren (18)	CvB brengt twee jaar na inwerkingtreding statuten hierover verslag uit aan RvT			

Bijlage 2. Openbaar onderwijs in andere gemeenten⁸⁹

De laatste twee jaar is een duidelijke kentering zichtbaar in met name het primair onderwijs. Als gevolg van de krimp, bezuinigingen van het Rijk en (nog) onvoldoende greep op de interne bedrijfsvoering na de introductie van de lumpsum financiering in 2006/2007, zijn bij verschillende schoolbesturen financiële problemen ontstaan, waardoor bij gemeenten de behoefte is gegroeid het externe toezicht op de stichting openbaar onderwijs intensiever uit te willen gaan oefenen. Hierna volgen enkele praktijkvoorbeelden van vergelijkbare steden als Rotterdam.⁷⁵

Gemeente Utrecht

PO en VO (samen of gescheiden)	• PO apart • VO apart
Bestuursvorm	• PO: Stichting openbaar onderwijs • VO: Stichting openbaar onderwijs
Grootte	• PO: 34 scholen • WEC: 1 school • VO: 5 scholen
Scheiding bestuur - intern toezicht	• PO: raad van toezichtmodel • VO: raad van toezichtmodel

Voor zowel het voortgezet onderwijs als het primair onderwijs geldt dat er – bovenop de wettelijke taken en bevoegdheden van de gemeenteraad als extern toezichthouder – geen expliciete aanvullende regels over de wijze van uitvoering van het extern toezicht zijn vastgesteld. Ook in het jaarverslag wordt niet expliciet gerapporteerd of en in welke mate in het verslagjaar aan het extern toezicht uitvoering is gegeven. Het contact dat tussen de gemeente en stichtingen plaats vindt, is dan in de regel geconcentreerd op onderwerpen die onder de wettelijke bevoegdheden van de gemeenteraad vallen (begroting, rekening, wijziging statuten, discussie over mogelijk opheffing scholen).

Gemeente Almere

PO en VO (samen of gescheiden)	• PO en VO samen
Bestuursvorm	• Stichting openbaar onderwijs (koepelstichting)
Grootte	• PO: 50 scholen • VO: 8 scholen
Scheiding bestuur - intern toezicht	• raad van toezichtmodel

In de statuten van de Stichting ASG (de Almeerse Scholen Groep) is ook het landelijke beeld zichtbaar, dat volstaan is met het benoemen van de wettelijke taken en bevoegdheden van de gemeente als extern toezichthouder. In de statuten is wel verankerd dat een "governance-overeenkomst" tussen gemeente en stichting gesloten dient te worden. Deze overeenkomst is tot stand gekomen, waarbij de Stichting ASG, het college van het college van B en W en de gemeenteraad partij zijn. In de overeenkomst is onder meer de informatieplicht van de stichting richting gemeente nader ingevuld en de mogelijkheden tot interventie door de gemeenteraad geregeld. De inhoud van het geheel gaat overigens niet veel verder dan wat reeds in de wet en statuten is geregeld. In de overeenkomst is expliciet bepaald dat de wethouder van onderwijs namens het college van het college van B en W en de gemeenteraad toeziet op de uitvoering van de overeenkomst. De betrokken bestuurder is ook voorzitter van het bestuurlijk overleg met de Stichting ASG dat ten minste eenmaal per jaar plaatsvindt.

Gemeente Den Haag

PO en VO (samen of gescheiden)	• PO apart • VO apart
Bestuursvorm	• PO: Stichting openbaar onderwijs • VO: Stichting samenwerkingsbestuur
Grootte	• PO: 48 scholen • WEC: 6 scholen • VO: 9 scholen
Scheiding bestuur - intern toezicht	• PO: raad van toezichtmodel • VO: raad van toezichtmodel

Het openbaar voortgezet onderwijs is ondergebracht bij een stichting samenwerkingsbestuur. Voor deze specifieke bestuursvorm geldt dat de taken en bevoegdheden van het gemeentebestuur als extern toezichthouder van rechtswege op een "lager" niveau liggen dan bij een stichting openbaar onderwijs. Lettend op documenten (statuten, Jaarverslagen) geldt dat het toezicht van de gemeente zich beperkt tot de wettelijke taken.

⁸⁹ Overzicht van openbaar onderwijs in andere gemeenten, zoals opgenomen in het rapport *Adviesrapport Commissie Governance Openbaar Onderwijs*, Gemeente Rotterdam, bijlage 12, p. 60 – 61.

Voor de Stichting De Haagse Scholen openbaar primair en speciaal onderwijs) geldt dat – naast de wettelijke taken en bevoegdheden van de gemeente – een verdere invulling van de wijze van toezicht houden door de gemeente in statuten, noch bestuursreglement nader is uitgewerkt. Dit spoort met het landelijk beeld. In de praktijk is er niettemin regelmatig contact tussen de stichting en de verschillende geledingen van de gemeente. Gemeentebestuur heeft daardoor een reëel beeld van de ontwikkelingen binnen het openbaar onderwijs en de resultaten van de interne bedrijfsvoering.

Gemeente Groningen

PO en VO (samen of gescheiden)	• PO en VO samen
Bestuursvorm	• Stichting openbaar onderwijs
Grootte	• PO: 22 scholen • WEC: 4 scholen • VO: 5 scholen
Scheiding bestuur - intern toezicht	• raad van toezichtmodel

De gemeente Groningen heeft pas vrij recent het openbaar onderwijs verzelfstandigd (1-1-2010). Saillant punt in het verzelfstandigingsproces was dat de gemeenteraad er aan hechtte – ook voor wat betreft de onderwijskwaliteit – als extern toezichthouder de vinger aan de pols te kunnen houden. Dat heeft geleid tot een bepaling in de statuten (getiteld: gemeentelijk toezicht op de onderwijskwaliteit), waarin het college van bestuur van de stichting openbaar onderwijs wordt opgedragen eens in de vier jaar een strategisch beleidsplan vast te stellen. Dat plan behoeft de goedkeuring van de raad van toezicht. Alvorens de raad van toezicht het strategisch beleidsplan goedkeurt, vindt tussen college van bestuur en raad van toezicht enerzijds en de gemeenteraad anderzijds een informatieve bespreking plaats over de inhoud van het strategisch beleidsplan. De statuten schrijven ook voor welke elementen deel moeten uitmaken van het strategisch beleidsplan. De stichting zelf heeft – na inwerkingtreding van de Wet goed onderwijs, goed bestuur – overigens bepleit deze specifieke bepaling in de statuten over de onderwijskwaliteit te schrappen. Zij acht het toezicht op de onderwijskwaliteit een specifieke taak van de eigen raad van toezicht. De discussie hierover loopt nog.

In oktober 2012 zal een onderzoeksrapport over de verzelfstandiging worden gepubliceerd door een onderzoekscommissie uit de gemeenteraad, die op grond van artikel 155a van de Gemeentewet eerder dit jaar door de gemeenteraad van Groningen is ingesteld.

Gemeente Leeuwarden

PO en VO (samen of gescheiden)	• PO apart • VO apart
Bestuursvorm	• PO: stichting openbaar onderwijs • VO: stichting openbaar onderwijs
Grootte	• PO: 18 scholen • VO: 1 school (vestigingen in 4 gemeenten)
Scheiding bestuur - intern toezicht	• PO: stichtingsbestuur + algemene directie • VO: raad van toezichtmodel

De statuten van de Stichting Proloog (=openbaar PO) tonen het standaardbeeld als het gaat om de relatie gemeente-bestuur – stichting openbaar onderwijs. Alleen de wettelijke bevoegdheden van de gemeenteraad zijn benoemd.

De stichting komt vrij snel na de oprichting in financieel zwaar weer terecht. In de zomer van 2011 grijpt de gemeenteraad in. De Rekenkamer Leeuwarden stelt een onderzoek in. Wat betreft de relatie tussen de gemeente en Stichting Proloog concludeert de rekenkamer dat het toetsingsarrangement weliswaar aan de wettelijke eisen voldoet en dus rechtmatig is, maar dat het tegelijkertijd een heel "licht" toetsingsarrangement is. Slechts op twee momenten van het jaar (begroting en rekening) kan de gemeenteraad de financiële toestand van de stichting beoordelen. Dat gebeurt dan bovendien op een laat tijdstip en de verstrekte informatie is onvolledig. De rekenkamer komt tot een aantal aanbevelingen:

- Gemeente moet frequenter (ten minste kwartaalrapportages) geïnformeerd worden over de ontwikkelingen binnen de stichting. Daartoe dient een set van relevante kengetallen gebruikt te worden.
- Introdutie van een accounthouder binnen de gemeentelijke organisatie (centrale positie, hoog in de hiërarchie), waar alle informatie over het functioneren van de stichting gebundeld wordt. Directe toegang tot management/ bestuur van de stichting, bevoegdheid om direct aan de wethouder van onderwijs te rapporteren, informatie te verzamelen en expertise in te huren.
- De wijze van informatieverstrekking van de stichting aan de gemeente dient expliciet in de statuten opgenomen te worden. Dat dient ook veel uitgebreider uitgewerkt te worden. Opnemen dat de stichting de gemeente onmiddellijk informeert in het geval van ernstige afwijkingen van de bedrijfsvoering. Plicht controller om toe te zien dat aan deze plicht uitvoering wordt gegeven. Desgewenst controller bevoegdheid te geven om rechtsreeks te rapporteren aan de gemeente als zijn rapportages intern worden genegeerd.

Bijlage 3. Geraadpleegde bronnen

Interviews

#	Gesprekspartner	Functie	Datum
1.	/ Dhr. Strijker / Dhr. Kruijer	/ Voorzitter CvB Dunamare / Concerncontroller Dunamare	19 april 2013
2.	/ Dhr. Den Uyl / Dhr. Kruijer	/ Voorzitter RvT Dunamare / Concerncontroller Dunamare	22 april 2013
3.	/ Dhr. Satter	Adviseur onderwijshuisvesting	26 april 2013
4.	/ Dhr. Divendal	Voormalig wethouder onderwijs (2004 – 2010)	26 april 2013
5.	/ Dhr. Nieuwenburg	Wethouder onderwijs (2010 – heden)	16 mei 2013
6.	/ Mevr. Laan / Dhr. Platt / Mevr. Remers	/ afdelingshoofd Jeugd, onderwijs en sport / plaatsvervangend hoofd afdeling Jeugd, onderwijs en sport / beleidsadviseur onderwijshuisvesting	16 mei 2013
7.	/ Mevr. Koper	/ Raadslid PvdA 2006 - heden	12 september 2013
8.	/ Dhr. Reeskamp	/ Raadslid Lijst Reeskamp 2002 – heden	12 september 2013

Geraadpleegde documenten

- / Raadsstuk *Versterking regie op ontwikkeling VMBO*, d.d. 3 mei 2005, raadsbesluit d.d. 18 mei 2005.
- / Raadsstuk *Definitiefase "2 nieuwe VMBO-scholen": kredietaanvraag en deelprojecten*, d.d. 18 november 2005, raadsbesluit d.d. 30 november 2005.
- / B&W-besluit, 'de organisatie van het VMBO en de bestuurlijke ontwikkelingen van het openbaar voortgezet onderwijs'. besluitenlijst B&W, d.d. 17 januari 2006.
- / Raadsstuk *De organisatie van het VMBO en de bestuurlijke ontwikkeling van het openbaar onderwijs Haarlem*, d.d. 17 januari 2006, raadsbesluit d.d. 15 februari 2006.
- / Verslag van de openbare vergadering van de commissie Onderwijs, welzijn, sport en recreatie, d.d. 1 februari 2006.
- / Verslag van de openbare raadsvergadering, d.d. 15 februari 2006.
- / Oprichtingsakte en statuten Stichting Organisatie Voortgezet Onderwijs Haarlem, Krans Helmig Stuijt Notarissen en advocaten, d.d. 23 juni 2006.
- / Bestuursoverdracht van scholen voortgezet onderwijs, Krans Helmig Stuijt Notarissen en advocaten, d.d. 23 juni 2006.
- / Brief stichting OVO over besturenfusie Dunamare, d.d. 9 februari 2007.
- / Raadsstuk *Besturenfusie Stichting Voortgezet Onderwijs tot de samenwerkingsstichting Dunamare*, d.d. 20 februari 2007, bijlage A: Nota besturenfusie.
- / Geleideformulier B&W-nota, *Besturenfusie Stichting Voortgezet Onderwijs tot de samenwerkingsstichting Dunamare*, d.d. 20 februari 2007.
- / Verslag van de vergadering commissie Sameleving, d.d. 8 maart 2007, agendapunt 9.
- / Verslag raadsvergadering d.d. 15 maart 2007, agendapunt 12.
- / Motie 8, stichting Dunamare, d.d. 15 maart 2007
- / Accountantsverklaring Bestuursverslag OVO Haarlem periode 1 januari – 31 juli 2006, d.d. 18 januari 2007, zonder pagina.
- / Aanbiedingsbrief overdrachtsbalans van Stichting OVO aan gemeenteraad Haarlem, p/a college van B&W, d.d. 24 januari 2007.
- / Raadsstuk *Besturenfusie Stichting Voortgezet Onderwijs tot de samenwerkingsstichting Dunamare*, d.d. 20 februari 2007, raadsbesluit d.d. 15 maart 2007.

- / Collegebesluit *Overdrachtsbalans Bestuurscommissie Openbaar Voortgezet Onderwijs*, d.d. 10 april 2007.
- / Verslag raadsvergadering d.d. 24 mei 2007, agendapunt 4, Ingekomen stukken.
- / Jaarrekening Dunamare 2007
- / Collegebesluit 'Vaststellen verantwoordingen 2007 en 2008 Stichting Dunamare', (reg.nr. 2008/186975 en 09/248157), d.d. 23 maart 2010.
- / Bijlage E bij collegebesluit 'Vaststellen verantwoordingen 2007 en 2008 Stichting Dunamare', (reg.nr. 2008/186975 en 09/248157), d.d. 23 maart 2010.
- / Notulen commissie Samenleving, d.d. 14 januari 2010.
- / Notulen commissie Samenleving, d.d. 4 maart 2010.
- / Collegebesluit *Jaarrekening 2009 en begroting 2010 Stichting Dunamare Onderwijsgroep*, Reg. Nummer: 2010/415718, d.d. 21 december 2010.
- / Collegebesluit *Begroting 2011 Stichting Dunamare Onderwijsgroep* (Reg. Nummer: 2011/78452), d.d. 14 juni 2011.
- / Het Teyler college van start tot sluiting, stichting Dunamare, november 2012.
- / Openbaar onderwijs en de gemeente, VOS/ABB en VNG, mei 2012.
- / Verslag commissie Samenleving, d.d. 19 mei 2011, agendapunt 9.
- / Vragen fracties PvdA, GroenLinks, VVD, D66 en SP aan het college over sluiting Teyler, d.d..
- / Beantwoording vragen fracties PvdA, GroenLinks, VVD, D66 en SP over sluiting Teyler college d.d. 16 juni 2011.
- / Motie 'Beloofd is beloofd. Huiswerk voor het Teyler college, geen strafwerk. Ondertekend door Trots, SP, OPH, Actiepartij, CDA en Haarlem Plus, d.d. 23 juni 2011.
- / Verslag raadsvergadering 23 juni 2006, agendapunt 17.
- / Verslag commissie Samenleving, 31 mei 2012, agendapunt 8.
- / Verslag raadsvergadering, 2 juli 2012, agendapunt
- / Verslag commissie Samenleving, d.d. 2 februari 2013.





Haarlem

September 2013

Rekenkamercommissie
Haarlem
Postbus 511
2003 PB Haarlem
023-511 30 38

jcaffe@haarlem.nl

2013/277804

Gemeente Haarlem

Verzelfstandiging Openbaar Voortgezet Onderwijs

Deelrapport Governance-structuur



Verzelfstandiging OVO Haarlem

Inrichting en functioneren governance-structuur

Rekenkamercommissie Haarlem

20 september 2013

RKC Haarlem

T.a.v. Jane Caffé (secretaris/onderzoeker)
Postbus 511
2003 PB Haarlem
023 511 30 38
jcaffe@haarlem.nl

Onderzoekers:

Drs. B.L. (Bregje) Mooren
Drs. E.J.M. (Evert) Wolters

Contactpersoon:

Bregje Mooren
T. 06 – 2651 127 71
E. bregje@necker.nl

Kenmerk:

RO 13538

Datum:

20-09-2013

Inhoudsopgave

1 Onderzoeksverantwoording	1
1.1 / Aanleiding	1
1.2 / Vraagstelling	1
1.3 / Onderzoeksuitvoering	2
1.4 / Leeswijzer	2
2 Beantwoording onderzoeksvragen	4
3 Besluitvormingsproces	7
3.1 / Wat vooraf ging	7
3.2 / Verzelfstandiging openbaar voortgezet onderwijs (per 1 augustus 2006)	9
3.3 / Besturenfusie	13
3.4 / Overdrachtsbalans	16
4 Inrichting governance-structuur	19
4.1 / Door de tijd heen drie 'regimes'	19
4.2 / Functioneren governance-structuur	27
4.3 / Teyler College	30
Bijlagen	35
Bijlage 1. Verantwoordelijkheidsverdeling onderwijs-gemeente in drie regimes	35
Bijlage 2. Openbaar onderwijs in andere gemeenten	43
Bijlage 3. Geraadpleegde bronnen	45

1 Onderzoeksverantwoording

1.1 / Aanleiding

De aanleiding voor dit onderzoek is de motie 'Onderzoek gevolgen verzelfstandiging Voortgezet Openbaar Onderwijs' (door de raad aangenomen op 1 november 2012). Vanuit de raad heeft een voorbereidingscommissie een eerste inventarisatie gemaakt en de onderzoeksafbakening en de onderzoeksvragen bepaald. Op 28 februari 2013 heeft de gemeenteraad formeel besloten de rekenkamercommissie te vragen dit onderzoek uit te voeren.

In overleg met de voorbereidingscommissie heeft de rekenkamercommissie een plan van aanpak opgesteld en is besloten het onderzoek op te knippen in twee delen:

- / een deel dat betrekking heeft op de toepassing van de bruidsschatregeling (en het om niet overdragen van een pand aan de Gedempte Oude Gracht);
- / een deel dat betrekking heeft op de inrichting en het functioneren van de governance structuur.

Belangrijke reden voor deze knip is dat de raad ten aanzien van de toepassing van de bruidsschat graag op zo kort mogelijke termijn meer duidelijkheid krijgt. Voor het eerste gedeelte van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie Leeuwendaal-VOS/ABB benaderd, voor het tweede gedeelte van dit onderzoek heeft de rekenkamercommissie Necker van Naem benaderd.

1.2 / Vraagstelling

Voor het gedeelte van het onderzoek over de governance-structuur heeft de rekenkamercommissie de volgende centrale vraag geformuleerd:

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? Zo neen, zijn er mogelijkheden om de samenwerkingsvoorwaarden aan te passen?

Deze centrale vraag is uitgesplitst in zeven deelvragen. De onderzoekers hebben deze vervolgens ondergebracht in drie categorieën:

- / Besluitvormingsproces inrichting governance-structuur en betrokkenheid raad
- / Functioneren governance-structuur
- / Inventarisatie governance-structuur in andere gemeenten

Besluitvormingsproces inrichting governance-structuur en betrokkenheid raad

1. Op grond van welke wet- en regelgeving en aan de hand van welke uitgangspunten is er besloten over de vorm van de verzelfstandiging (met name de governance-structuur), en zijn deze uitgangspunten geconfronteerd met informatie en adviezen van deskundigen alsook met vergelijkbare gemeentelijke verzelfstandigingsprocessen en de werking ervan?
2. Is de raad voldoende in staat gesteld de besluitvorming te toetsen en daarin zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken?

3. Is alle benodigde en beschikbare informatie adequaat en tijdig aan de raad verstrekt?

Functioneren governance-structuur

4. Hoe functioneert de governance-structuur (bezien in het licht van onder andere de sluiting van het Teyler College)? Welke mogelijkheden hebben de raad dan wel het college na de verzelfstandiging om te sturen op de (kwaliteit) van het openbaar voortgezet onderwijs?
5. Hoe is de kwaliteit van het toezicht door het college van B&W respectievelijk de gemeenteraad?

Inventarisatie governance-structuur in andere gemeenten

6. Zijn er ten aanzien van de sturing van het openbaar voortgezet onderwijs gemeentelijke voorbeelden die beter aansluiten bij de gewenste positie van de gemeenteraad?
7. Welke mogelijkheden zijn er om wijzigingen door te (kunnen) voeren in de bevoegdheidsverdeling tussen gemeenteraad, college van B&W en stichtingsbestuur?

De onderzoekers hechten eraan hierbij op te merken dat - gegeven het plan van aanpak zoals opgesteld door de rekenkamercommissie en de door de raad aangenomen motie - het onderhavige onderzoek geen onderzoek betreft naar:

- / het instellen en functioneren van de bestuurscommissie OVO (voorloper van Stichting OVO en Stichting Dunamare);
- / de kwaliteit van de onderwijshuisvesting, VMBO vernieuwt en (de investering in) twee nieuwe scholen;
- / het gemeentelijk onderwijsbeleid.

1.3 / Onderzoeksuitvoering

Nadat op 22 maart 2013 een startgesprek plaatsvond met de voorbereidingscommissie vanuit de raad, hebben de onderzoekers in de periode maart tot en met mei 2013 interviews gehouden en documenten geanalyseerd. Een overzicht van de voor dit onderzoek gebruikte documenten is tezamen met de lijst geïnterviewden opgenomen in bijlage 3. De onderzoekers stellen hierbij overigens vast dat de archivering van stukken met betrekking tot de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs niet op orde is. De ambtelijke organisatie heeft een aantal cruciale stukken als aktes van oprichting moeten opvragen bij de notaris, omdat deze in het eigen archief ontbraken. Van een aantal belangrijke stukken is bovendien niet meer vast te stellen in hoeverre relevante bijlagen nu wel of niet voor de raad ter inzage hebben gelegen. Dit heeft de reconstructie van het besluitvormingsproces bemoeilijkt. De onderzoekers beschouwen dit als een belangrijk punt van aandacht, dat alle betrokkenen zich mogen aanrekenen.

Op basis van de bevindingen uit de dossierstudie en interviews hebben de onderzoekers een conceptrapport opgesteld. Dit betrof een Nota van Bevindingen. Op 3 juli 2013 is deze voorgelegd aan de rekenkamercommissie. In augustus 2013 zijn de ambtelijke organisatie en stichting Dunamare in de gelegenheid gesteld om de rapportage te controleren op feitelijke juistheid.

1.4 / Leeswijzer

In hoofdstuk 1 geven de onderzoekers een verantwoording voor de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. In hoofdstuk 2 volgt een beschrijving van het besluitvormingsproces. In hoofdstuk 3 gaan de

onderzoekers nader in op de inrichting en het functioneren van de governance structuur. De conclusies treft u aan in de overkoepelende oplegnotitie van de rekenkamercommissie.

2 Beantwoording onderzoeksvragen

Hieronder beantwoorden wij de deelvragen die de rekenkamercommissie bij dit onderzoek heeft gesteld. We doen dit steeds geclusterd, per categorie.

Besluitvormingsproces inrichting governance-structuur en betrokkenheid raad

Deelvragen 1 en 2

1. Op grond van welke wet- en regelgeving en aan de hand van welke uitgangspunten is er besloten over de vorm van de verzelfstandiging (met name de governance structuur), en zijn deze uitgangspunten geconfronteerd met informatie en adviezen van deskundigen alsook met vergelijkbare gemeentelijke verzelfstandigingsprocessen en de werking ervan?
2. Is de raad voldoende in staat gesteld de besluitvorming te toetsen en daarin zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken?

Beantwoording

- / In de verzelfstandiging van het OVO in Haarlem (2006/2007) waren aanleiding en doel (verbeteren onderwijshuisvesting en kwaliteit VMBO) leidend en was de vorm (de governance-structuur) volgend. De kwaliteitsimpuls in het VMBO vroeg als het ware 'vanzelf' om een samenwerkingsbestuur (en 'dus' om een verzelfstandigde stichting).
- / Dit betekent dat de gemeenteraad niet afzonderlijk en principieel heeft stil gestaan bij voor- en nadelen van de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs en de vorm waarin werd verzelfstandigd, noch bij de fusie (c.q. schaalvergroting). De raad heeft vanzelfsprekend wel zelf tot verzelfstandiging en schaalvergroting besloten, maar heeft bijvoorbeeld geen alternatieve vormen afgewogen waarin aan de onderwijshuisvesting en het VMBO een kwaliteitsimpuls gegeven kon worden.
- / De inhoudelijke argumenten en overwegingen om te fuseren, kwamen pas laat in het proces formeel aan de orde, namelijk in het raadsstuk dat in maart 2007 voorligt (als de bekrachtiging van de besturenfusie aan de orde is). Dit terwijl de verzelfstandiging in februari 2006 al gepresenteerd werd als opmaat tot fusie. In dat voorstel ontbreken echter de inhoudelijke argumenten waarom een fusie nodig zou zijn. Op het moment dat die argumenten wél voorliggen (in maart 2007) ligt het niet voor de hand dat de raad nog afzonderlijk en principieel stil zou staan bij de vorm. De fusie tot Dunamare is dan immers reeds aan extern gecommuniceerd en de voorlopige RvT heeft in december 2006 de twee leden van het CvB benoemd.
- / Het bovenstaande betekent dat de gemeenteraad op hoofdlijnen en juist is geïnformeerd. Over de voor- en nadelen van de gekozen governance-structuur had de raad weliswaar meer informatie kunnen ontvangen, maar ook kunnen en moeten vragen. Het dictum van besluit dat de raad heeft genomen (*Het bestuur van de openbare scholen voor voortgezet onderwijs die ressorteren onder het bevoegd gezag van de bestuurscommissie openbaar voortgezet onderwijs Haarlem, per 1 augustus 2006 over te dragen aan een overeenkomstig de voorgelegde statuten op te richten stichting samenwerkingsbestuur*) impliceert dat de raad de statuten van de op te richten stichting kende.¹
- / Uit het onderzoek blijkt niet dat in de besluitvorming een confrontatie met informatie en adviezen van deskundigen dan wel met praktijken uit vergelijkbare gemeenten heeft plaatsgevonden.

¹ De rekenkamercommissie heeft dit niet zelf kunnen vaststellen, omdat de bijlage bij het raadsbesluit (de statuten van Stichting OVO) niet met het besluit zijn gearcheeerd.

Opmerking [EW1]: @Jane: Deze haal ik er nu uit, zodat de rkc op eigen titel, in de overkoepelende notitie, een motivering kan geven op de wijze waarop ze ingaat op beide vragen (bijvoorbeeld door verwijzing naar de tabel met vormen).

- / Ook stelt de rekenkamercommissie vast dat de beschikbare informatie niet altijd in samenhang wordt gezien, en het op sommige momenten lang duurt voordat informatie, die door Dunamare al wel is aangeleverd, in het college besproken wordt en met de raad gedeeld. Zo is de overdrachtsbalans reeds op 24 januari 2007 in het bezit van de gemeente, maar wordt deze pas op 10 april 2007 in het college en vervolgens op 24 mei 2007 in de raad vastgesteld. De raad heeft dan inmiddels al wel over de besturenfusie besloten (dat gebeurde op 15 maart 2007). Bij dat besluit ontbreekt een overzicht van wat wordt overgedragen van stichting OVO naar Dunamare. Overigens heeft dit voor de raad ook geen aanleiding gevormd hierover aanvullende vragen te stellen alvorens over te gaan tot de overdracht van stemmen met "het overdragen van de scholen en bezittingen van de stichting Organisatie Voortgezet Onderwijs aan de Stichting Dunamare, inclusief alle gebouwen, terreinen, voorzieningen en reserves".
- / Overigens stelt de rekenkamercommissie vast dat er voor de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs geen projectstructuur is ingericht, waarin over onder meer governance gesproken had kunnen worden en het besluitvormingsproces had kunnen worden voorbereid.

Functioneren governance-structuur

Deelvragen 3 en 4

3. Hoe functioneert de governance structuur (bezien in het licht van onder andere de sluiting van het Teyler college)? Welke mogelijkheden hebben de raad dan wel het college na de verzelfstandiging om te sturen op de (kwaliteit) van het openbaar voortgezet onderwijs?
4. Hoe is de kwaliteit van het toezicht door het college van B&W respectievelijk de gemeenteraad?

Beantwoording

- / In de gekozen governance-structuur kan het college sturen op het onderwijs door het gesprek dat tussen Dunamare en gemeente plaats vindt rondom begroting en rekening. Hoewel hij het toezicht gemandateerd heeft aan het college, controleert ook de gemeenteraad in de praktijk via begroting en rekening.
- / In de praktijk is de kwaliteit van het toezicht onvoldoende. Dit met name waar het de timing van aanleveren en bespreken van begroting en rekening van Dunamare betreft:
 - o Dunamare is niet altijd op tijd met aanleveren van stukken
 - o Wat het college met deze stukken doet, is onduidelijk – agenda's en verslagen van overleg tussen Dunamare en college ontbreken, evenals enkele B&W-besluiten (bijvoorbeeld rondom de vertraging over de begroting die optreedt in het voorjaar van 2011)
 - o Verwachtingen van de raad stroken niet met de afgesproken taakverdeling tussen raad en B&W (de raad heeft het toezicht gemandateerd aan het college, maar vervult in de praktijk een toezichthoudende rol)
 - o Het toezicht dat het college voert op Dunamare lijkt ambtelijk niet of onvoldoende belegd. Onduidelijk is hoe monitoring van de stukkenstroom vanuit Dunamare nu verloopt en ook hoe bestuurlijke bespreking van stukken ambtelijk wordt voorbereid (zo is op het moment van onderzoek ambtelijk de status van zowel het jaarverslag 2012 als die van de begroting 2013 onbekend)²
- / De kwaliteit van het huidige toezicht op Dunamare roept vragen op over de manier waarop het toezicht op andere schoolbesturen in Haarlem geregeld is en in hoeverre hierin onder de huidige omstandigheden sprake is, of kan zijn, van een bewust door de gemeente gecreëerd 'level playing

² De status van de begroting 2013 is overigens wel bekend bij Dunamare. Uit stukken van Dunamare blijkt dat de begroting 2013 door het college is goedgekeurd op 21 augustus 2012.

field' (een gelijke benadering) waar het gaat om de governance van de verschillende schoolbesturen. Dit terwijl een dergelijk gelijk speelveld één van de belangrijke winstpunten van een verzelfstandigd (openbaar) onderwijs zou zijn.

/ De sluiting van het Teyler college heeft ten principale geen relatie met de gekozen governance-structuur.³ Conform de afgesproken governance structuur behoort het tot de bevoegdheid van stichting Dunamare te besluiten over de sluiting van een dislocatie van een school. Gelet op de betrokkenheid van de gemeente bij de oprichting van het Teyler college (het Teyler college is mede op initiatief van de gemeente opgericht) en de maatschappelijke impact die gemoeid is met de sluiting van een school, constateert de rekenkamercommissie ook dat de raad niet op de juiste wijze is betrokken. Ambtelijk en bestuurlijk is er naar zeggen van betrokkenen⁴ veelvuldig contact geweest over de situatie bij het Teyler college. Het college informeert de raad echter pas over de sluiting nadat Dunamare het besluit heeft genomen het Teyler college te sluiten. Gelet op de maatschappelijke impact van een sluiting, was het passend geweest de raad eerder te betrekken.

³ De rekenkamercommissie hecht er op dit punt aan om op te merken dat het onderzoek zich ook ten aanzien van de casus Teyler tot de governance beperkt. De rekenkamercommissie heeft in dit onderzoek noch 'VMBO vernieuwt' noch de ontwikkelingen rond het Stadshart Schalkwijk onderzocht. Ook heeft de rekenkamercommissie door de gekozen onderzoeksperiode geen onderzoek gedaan naar de redenen (en evt. politieke druk) die aan het starten met Teyler ten grondslag lagen.

⁴ Nota bene: ook hiervoor geldt dat de rekenkamercommissie dit niet heeft kunnen vaststellen, omdat noch de overlegstructuur, noch de agenda's en verslagen van overleg tussen gemeente en Dunamare en de ambtelijke voorbereiding hiervan, niet zijn vastgelegd.

3 Besluitvormingsproces

In dit hoofdstuk wordt het besluitvormingsproces met betrekking tot de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs geschetst. De inrichting van de governance-structuur zal aan bod komen in hoofdstuk 2. De rekenkamercommissie Haarlem heeft de onderzoeksperiode van dit onderzoek afgebakend van het moment van de start van de verzelfstandiging in 2006 tot en met 2012. Het besluitvormingsproces, zoals dat in dit hoofdstuk wordt gereconstrueerd, begint dan ook met de besluitvorming begin 2006. Om het verloop van de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs te kunnen plaatsen en beoordelen, is het van belang ook de context en voorgeschiedenis te kennen. Vandaar dat dit hoofdstuk start met een paragraaf 'wat vooraf ging'. De ontwikkelingen zoals daarin geschetst vallen buiten de scope van het onderzoek (dat wil zeggen dat er geen documentstudie naar is verricht), maar zijn door alle geïnterviewden genoemd en worden door de onderzoekers relevant geacht om het verloop van verzelfstandiging te kunnen plaatsen en beoordelen.

3.1 / Wat vooraf ging

Doordecentralisatie onderwijshuisvesting

De situatie omtrent de staat van de onderwijshuisvesting is in het voortgezet onderwijs van grote invloed geweest op het verloop van de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs. Ten aanzien van de onderwijshuisvesting is het volgende van belang:

- / Onderwijshuisvesting is een gemeentelijke taak. Op het moment dat die mogelijkheid zich in 1997 voordeed, heeft de gemeente Haarlem ervoor gekozen de huisvestingsgelden, die het Rijk beschikbaar stelt, door te decentraliseren aan de schoolbesturen. Het is daarmee niet langer de gemeente die verantwoordelijk was voor de (staat van) de onderwijshuisvesting, maar de schoolbesturen zelf. Haarlem is één van de weinige gemeenten in Nederland geweest die deze huisvestingsgelden heeft doorgecentraliseerd. In interviews werd aangegeven dat toen een contract is gesloten voor een periode van tien jaar.
- / Het onderwijsveld, de schoolbesturen voor voortgezet onderwijs, in Haarlem kende relatief veel éénpitters (schoolbesturen met verantwoordelijkheid voor slechts één school). Het is vermoedelijk mede daarom geweest dat de huisvestingsgelden nog bij de gemeente werden beheerd. Dat die gelden bij de gemeente beheerd werden, is van belang omdat het tot gevolg had dat er een rentepercentage van 7% van toepassing was waar schoolbesturen gebruik van konden maken. Mede als gevolg van dit hoge rentepercentage werd door schoolbesturen relatief weinig van de beschikbare middelen uitgegeven, zo geven geïnterviewden aan. In de praktijk werd de rente gebruikt voor het afdekken van exploitatietekorten en ontstond er een achterstand op het gebied van (onderhoud van) onderwijshuisvesting.
- / Over de onderwijshuisvesting bestond veel onvrede, zowel bij gemeente als bij schoolbesturen. Geïnterviewden geven aan dat er nauwelijks sprake was van enige regie en dat de staat van de onderwijshuisvesting slecht was; veel scholen waren gehuisvest in noodlokalen. Met name bij een aantal VMBO-scholen was de staat van de huisvesting zeer slecht. Zowel bij schoolbesturen als bij de gemeente bestond een grote behoefte en wens dit aan te pakken.
- / Dat in 1997 voor de doordecentralisatie van de huisvestingsgelden een contract is gesloten van tien jaar, betekent dat (in aanloop naar) 2007 de inzet van de huisvestingsgelden heroverwogen kan worden.

Functioneren bestuurscommissies

Een tweede ontwikkeling die later van invloed zal zijn op de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs, is het functioneren van de bestuurscommissies.

- / In 2002 heeft de gemeente Haarlem bij raadsbesluit besloten het bevoegd gezag voor het openbaar voortgezet onderwijs over te dragen aan een bestuurscommissie ex artikel 83 van de gemeentewet.
- / Haarlem kende de bijzondere situatie dat er twee bestuurscommissies bestonden. Eén daarvan was de bestuurscommissie van het Linnaeus College. In interviews is aangegeven dat deze bestuurscommissie niet goed functioneerde.⁵ Hoewel het een bestuurscommissie van de raad betrof, had de gemeente in de praktijk volstrekt geen zeggenschap. Hierop heeft de gemeente een proces in gang gezet waarbij uiteindelijk de gemeenteraad deze bestuurscommissie heeft opgeheven. Ze is opgegaan in de Stichting OVO.

Aanpak onderwijshuisvesting en 'VMBO vernieuwt'

De slechte staat van de onderwijshuisvesting en ook het aflopen van het tienjarig contract voor de doordecentralisatie van de huisvestingsgelden, vormt voor de toenmalig wethouder aanleiding een oplossing te gaan zoeken voor de problemen rondom de onderwijshuisvesting. Die oplossing werd onder meer gevonden in:

- / Vanuit de gemeente weer nadrukkelijker gaan sturen op de kwaliteit van onderwijshuisvesting. Hiervoor is een strategisch huisvestingsplan opgesteld. Voor die tijd bestond een dergelijk plan niet, zo geven geïnterviewden aan.
- / Om uitvoering te kunnen geven aan een strategisch huisvestingsplan, moeten ook de middelen worden samengebracht. In overleg met de schoolbesturen worden alle huisvestingspotjes (de huisvestingsgelden die de afzonderlijke schoolbesturen bij de gemeente in beheer hadden) samengevoegd en weer terug gebracht bij de gemeente. Onderwijshuisvesting komt vervolgens ook weer nadrukkelijk op de agenda in het op-overeenstemming-gericht-overleg.⁶

Geïnterviewden geven aan dat een gevolg van deze ontwikkelingen is dat onderwijshuisvesting ook weer nadrukkelijker op de gemeentelijke agenda komt, zowel voor de ambtelijke organisatie en het college, als voor de raad. Voor die tijd was er weinig ambtelijke en bestuurlijke aandacht voor onderwijshuisvesting.

Daarnaast gaat de toenmalige wethouder zich in die periode ook nadrukkelijk inspannen voor de versterking van (de positie van) het VMBO, het zogenoemde 'VMBO-vernieuwd'. Dit resulteert in plannen voor de realisatie van twee nieuwe VMBO-scholen, één school in Haarlem Oost en één in Haarlem West. Voor de realisatie van de twee nieuwe scholen stelt de raad in 2004 in totaal 18 miljoen euro beschikbaar.⁷ Ook betrokken schoolbesturen dragen middelen bij.

Om de ambities voor twee grote VMBO-scholen te realiseren, wordt een krachtig schoolbestuur nodig geacht en is fusie van een aantal (onderdelen van) bestaande scholen nodig. Dit betekent tevens een fusie van bestaande schoolbesturen. Omdat het een fusie van zowel openbare scholen als het bijzonder onderwijs betreft, is het nodig een stichting samenwerkingsbestuur op te richten (dit omdat deze rechtsvorm

⁵ Nota bene: het functioneren van de bestuurscommissie Linnaeus College, maakte geen deel uit van het onderzoek en de onderzoekers vellen hierover ook geen oordeel. De onderzoekers hebben geen stukken hierover geraadpleegd, noch hebben zij gesproken met leden van de voormalige bestuurscommissie van het Linnaeus College. Omdat het functioneren door verschillende geïnterviewden is genoemd als één van de aanleidingen voor de latere verzelfstandiging, is die constatering door geïnterviewden hier echter wel opgenomen.

⁶ Gemeenten voeren in het OOGO (op overeenstemming gericht overleg) met de vertegenwoordigers van de schoolbesturen overleg, voordat de gemeenteraad besluiten neemt.

⁷ Zo blijkt uit het raadsstuk *Versterking regie op ontwikkeling VMBO*, d.d. 3 mei 2005, raadsbesluit d.d. 18 mei 2005.

het mogelijk maakt dat zowel openbaar als bijzonder onderwijs onder één bestuur gebracht worden. Zie ook paragraaf 2.1).

Dit betekent echter wel dat het openbaar voortgezet onderwijs verzelfstandigd zal moeten worden en dat bevoegdheden overgedragen moeten worden van de bestuurscommissie naar de stichting samenwerkingsbestuur.

De ambities om te komen tot twee grote VMBO-scholen, sluiten bovendien aan bij een ontwikkeling die in de regio gaande is met betrekking tot regionale samenwerking: de stichting Organisatie Voortgezet Onderwijs Haarlem (Stichting OVO), de stichting Noordzee Onderwijsgroep (NOG) en de samenwerkingsstichting Voortgezet Onderwijs Haarlemmermeer en Kennemerland inventariseren de mogelijkheden tot samenwerken en het aangaan van een besturenfusie.

De gemeenteraad wordt bij de planvorming van de twee nieuwe scholen en de bestuurlijke ontwikkelingen betrokken. Zo gaat de raad op 18 mei 2005 akkoord met opheffing van de bestuurscommissie Linnaeus College.⁸ En gaat de raad op 30 november 2005 akkoord met het uitwerken van de definitie en ontwerpfasen van de twee nieuwe scholen en stelt hiervoor een krediet beschikbaar van € 660.000.⁹

3.2 / Verzelfstandiging openbaar voortgezet onderwijs (per 1 augustus 2006)

Totstandkoming verzelfstandiging

De verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs vindt als gezegd plaats in de context van de kwaliteitsimpuls die nodig is voor de onderwijshuisvesting en 'VMBO vernieuwt'. Voor dat laatste wordt een projectstructuur opgezet, waarbij zowel gemeente als onderwijsveld zitting hebben in een bestuurlijke stuurgroep. De wethouder vertegenwoordigde de gemeente, namens het onderwijsveld had in ieder geval de directeur van stichting OVO (en diens rechtsopvolgers) zitting in de stuurgroep. Ambtelijk zijn het gemeentelijk grondbedrijf en het projectmanagementbureau trekker van het project, zo geven geïnterviewden aan. De afdeling onderwijs treedt op als adviseur. Voor de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs wordt - anders dan bij de verzelfstandiging van het primair onderwijs - geen afzonderlijke projectstructuur opgezet.¹⁰

Stukken over de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs ontbreken. Als gevolg daarvan is niet vast te stellen op welke wijze de verzelfstandiging precies is vormgegeven en wie er bij de totstandkoming betrokken zijn geweest. Hetzelfde geldt voor de inrichting van de nieuwe governance-structuur. Reconstruerend op basis van interviews lijkt het zo te zijn dat de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs vorm krijgt in de marge van 'VMBO-vernieuwt' en komen de statuten (zijdelings) aan bod in de besprekingen in het kader van de realisatie van de twee nieuwe VMBO-scholen en in regulier overleg tussen de bestuurscommissie en de portefeuillehouder. Daarnaast zal ook de bestuurscommissie openbaar voortgezet onderwijs, in ieder geval in de persoon van de voorzitter van de bestuurscommissie, bemoeienis hebben gehad met de totstandkoming van de statuten. Omdat stukken

⁸ Raadsstuk *Versterking regie op ontwikkeling VMBO*, d.d. 3 mei 2005, raadsbesluit d.d. 18 mei 2005.

⁹ Raadsstuk *Definitiefase "2 nieuwe VMBO-scholen": kredietaanvraag en deelprojecten*, d.d. 18 november 2005, raadsbesluit d.d. 30 november 2005.

¹⁰ Hierbij speelt overigens mee dat bij de verzelfstandiging van het primair onderwijs meer ambtelijke capaciteit verzelfstandigd moest worden dan bij de verzelfstandiging van het voortgezet onderwijs (omdat er reeds capaciteit beschikbaar was bij het stafbureau van de bestuurscommissie OVO).

hierover ontbreken is dit niet exact vast te stellen. Voor zover de onderzoekers hebben kunnen vast stellen is er in het college niet expliciet stilgestaan bij de statuten van het nieuw op te richten samenwerkingsbestuur en de bepalingen zoals die daarin zijn opgenomen. Op 17 januari 2006 stemde het college in met het voorstel voor 'de organisatie van het VMBO en de bestuurlijke ontwikkelingen van het openbaar voortgezet onderwijs'.¹¹

Op basis van interviews stellen de onderzoekers vast dat de aandacht destijds uitging naar de vormgeving van de twee nieuwe scholen, en de financiële consequenties die dat met zich meebracht, en dat maar weinig aandacht is uitgegaan naar de inrichting van de governance-structuur. Overigens was in de beleving van geïnterviewden met de oprichting van de bestuurscommissie OVO, in 2002 al een belangrijke eerste stap gezet in de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs.

Februari 2006: raad besluit tot verzelfstandiging

Met het raadsbesluit van 15 februari 2006 is de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs een feit. De raad besluit dan onder meer:

- / "Het bestuur van de openbare scholen voor voortgezet onderwijs die ressorteren onder het bevoegd gezag van de bestuurscommissie openbaar voortgezet onderwijs Haarlem, per 1 augustus 2006 over te dragen aan een overeenkomstig de voorgelegde statuten op te richten stichting samenwerkingsbestuur.
- / De Verordening bestuurscommissie openbaar voortgezet onderwijs per 1 augustus 2006 in te trekken.
- / De betrokken schoolgebouwen en percelen per 1 augustus 2006 juridisch over te dragen aan de nieuw op te richten stichting samenwerkingsbestuur en stichting algemeen bijzonder onderwijs.
- / De per 31 juli 2006 gevormde voorzieningen over te dragen aan respectievelijk de nieuw op te richten samenwerkingsbestuur en stichting algemeen bijzonder onderwijs."¹²

Fusie scholen

Op hetzelfde moment dat de raad besluit tot verzelfstandiging van het voortgezet onderwijs, besluit de raad in te stemmen met de fusie van een aantal scholen: "om de vorming van de twee VMBO-clusters mogelijk te maken, dient op 1 augustus 2006 een aantal opleidingen gesplitst te worden en moeten tegelijkertijd wijzigingen in bestuursvormen tot stand worden gebracht. Het gaat daarbij om de drie onderstaande trajecten:

- / Fusie van het Sterren College (onderdeel van de Noordzee Onderwijsgroep) en het deel techniek van de Lieven de Keyschool tot een algemeen bijzondere vmbo-school (cluster Haarlem West) onder een nieuw te vormen bestuur;
- / Fusie van het Damiate College en delen van het Linnaeus College tot een algemeen bijzondere vmbo-school (cluster Haarlem Oost);
- / Fusie van delen van het Linnaeus College en een deel van Lieven de Keyschool (voormalige Daaf Gelukschool) tot een openbare scholengemeenschap voor lwoo, vmbo, havo (Teyler College)."¹³

¹¹ B&W-besluit, 'de organisatie van het VMBO en de bestuurlijke ontwikkelingen van het openbaar voortgezet onderwijs'. besluitenlijst B&W, d.d. 17 januari 2006.

¹² Raadsstuk *De organisatie van het VMBO en de bestuurlijke ontwikkeling van het openbaar onderwijs Haarlem*, d.d. 17 januari 2006, raadsbesluit d.d. 15 februari 2006, p. 8.

¹³ Raadsstuk *De organisatie van het VMBO en de bestuurlijke ontwikkeling van het openbaar onderwijs Haarlem*, d.d. 17 januari 2006, raadsbesluit d.d. 15 februari 2006, p. 3.

In het raadsstuk wordt een toelichting gegeven op ieder van de fusietrajecten. Tevens wordt vermeld dat het "krachtens artikel 9 vierde lid van de Verordening bestuurscommissie openbaar voortgezet onderwijs Haarlem aan de raad is voorbehouden een besluit te nemen met betrekking tot deze fusie."¹⁴

Oprichting stichting samenwerkingsbestuur

In het raadsstuk wordt ingegaan op de noodzaak voor de oprichting van een stichting samenwerkingsbestuur, die nodig is voor de fusie van het Damiate College en het Linnaeus College. Hierbij wordt een aantal argumenten uiteengezet (zie ook kader 1.1).

Kader 1.1: argumenten voor oprichting stichting samenwerkingsbestuur¹⁵

- / Het uitgangspunt is de fusieschool de status te geven van algemeen bijzonder school en zowel deze school als de overige scholen voor voortgezet onderwijs, die onder het bestuur van de Bestuurscommissie voor voortgezet onderwijs Haarlem vallen, onder hetzelfde bevoegd gezag te brengen, dwingt tot een wijziging van de bestuursvorm.
- / De door uw raad ingestelde Bestuurscommissie openbaar voortgezet onderwijs Haarlem kan uitsluitend functioneren als het bevoegd gezag van openbare scholen. De commissie kan niet tegelijkertijd het bestuur vormen van een (algemeen) bijzonder school.
- / De wet biedt echter de mogelijkheid te kiezen voor een bestuursvorm, die de opening biedt zowel openbare als bijzondere scholen onder één bevoegd gezag in stand te houden. Het betreft de zogenoemde stichting samenwerkingsbestuur (artikel 53c van de Wet op het voortgezet onderwijs).

Bevoegdheden gemeente(raad) na verzelfstandiging

Na de bestuurlijke overdracht van de openbare scholen aan een stichting samenwerkingsbestuur blijft er een relatie bestaan tussen die stichting en de gemeenteraad. Die relatie vloeit voort uit de grondwettelijke zorgplicht van het gemeentebestuur te voorzien in voldoende openbaar onderwijs binnen de gemeentegrenzen. Met die zorgplicht als uitgangspunt functioneert de gemeente als toezichthouder op het bestuur van de stichting samenwerkingsbestuur, voor zover het gaat om de openbare scholen binnen die stichting, zo wordt in het raadsstuk gesteld. Vervolgens wordt een aantal bevoegdheden geschetst die deel uitmaken van die toezichthoudende functie (zie kader 1.2).

Kader 1.2: bevoegdheden toezichthoudende functie gemeenteraad¹⁶

- / Het besluit een openbare school op te heffen, blijft voorbehouden aan de gemeenteraad. Deze bevoegdheid kan niet worden overgedragen aan de stichting.

¹⁴ Raadsstuk *De organisatie van het VMBO en de bestuurlijke ontwikkeling van het openbaar onderwijs Haarlem*, d.d. 17 januari 2006, raadsbesluit d.d. 15 februari 2006, p. 2.

¹⁵ Raadsstuk *De organisatie van het VMBO en de bestuurlijke ontwikkeling van het openbaar onderwijs Haarlem*, d.d. 17 januari 2006, raadsbesluit d.d. 15 februari 2006, p.3.

¹⁶ Raadsstuk *De organisatie van het VMBO en de bestuurlijke ontwikkeling van het openbaar onderwijs Haarlem*, d.d. 17 januari 2006, raadsbesluit d.d. 15 februari 2006, p.3-4.

- / Alvorens de begroting en rekening vast te stellen, dient het bestuur van de stichting de gemeenteraad in de gelegenheid te stellen commentaar te leveren op de begroting en rekening.
- / Een wijziging in de statuten behoeft goedkeuring van de gemeenteraad.
- / In het geval van ernstige taakverwaarlozing door het bestuur of functioneren in strijd met de wet, voor zover het openbaar onderwijs betreft, kan de gemeenteraad maatregelen nemen die hij nodig acht om de continuïteit van het onderwijsproces op de openbare scholen te waarborgen.

Deze bevoegdheden worden geschetst in het begeleidende raadsstuk. In de tekst van het raadsbesluit zelf zijn de bevoegdheden *niet* als zodanig benoemd. In de tekst van het raadsbesluit worden bevoegdheden overgedragen overeenkomstig de voorgelegde statuten. De conceptstatuten zouden zijn verwoord in het fusierapport van december 2005. Dit fusierapport zou als bijlage bij het raadsstuk ter inzage zijn gelegd. Het fusierapport zelf bleek niet beschikbaar, de onderzoekers hebben dus niet kunnen vaststellen op welke wijze de statuten daarin zijn opgenomen. Ook hebben de onderzoekers niet kunnen vast stellen of het fusierapport destijds wel ter inzage heeft gelegen.

Overdracht

Naast de fusie van drie scholen en het overdragen van bevoegdheden, besluit de raad met dit raadsbesluit tevens de betrokken schoolgebouwen en percelen in juridisch eigendom over te dragen. In de tekst van het raadsbesluit wordt voor de over te dragen schoolgebouwen en percelen verwezen naar een bijlage die ter inzage ligt. De onderzoekers hebben niet kunnen vast stellen in hoeverre deze bijlage daadwerkelijk ter inzage heeft gelegen.¹⁷

Politieke behandeling en besluitvorming

Het raadsstuk is behandeld in de commissie Onderwijs, Welzijn, Sport en Recreatie van 1 februari 2006. In de commissiebehandeling is uitgebreid over het stuk gesproken. Er zijn echter *geen* vragen gesteld of opmerkingen gemaakt over de veranderende bevoegdheden van de gemeenteraad, het intrekken van de verordening bestuurscommissie of de statuten van de nieuw op te richten stichting samenwerkingsbestuur.¹⁸

Besluitvorming door de raad vindt vervolgens plaats op 15 februari 2006. Er worden complimenten geuit over de totstandkoming van de fusie en de kwaliteitsimpuls die aan het VMBO-onderwijs wordt gegeven. De fractie van Groen Links plaatst kritische kanttekeningen bij de schaalvergroting binnen het onderwijs. Er worden *geen* vragen gesteld of opmerkingen gemaakt over de voorgestelde governance-structuur.¹⁹

Met het besluit van de gemeenteraad "het bestuur van de openbare scholen voor voortgezet onderwijs die ressorteren onder het bevoegd gezag van de bestuurscommissie openbaar voortgezet onderwijs Haarlem, per 1 augustus 2006 over te dragen aan een overeenkomstig de voorgelegde statuten op te richten stichting samenwerkingsbestuur", heeft de raad het openbaar voortgezet onderwijs verzelfstandigd.

¹⁷ De vragen met betrekking tot de overdracht van het pand aan de Gedempte Oude Gracht zijn onderdeel van het deelonderzoek zoals dat door Leeuwendaal – VOS/ABB is uitgevoerd.

¹⁸ Verslag van de openbare vergadering van de commissie Onderwijs, welzijn, sport en recreatie, d.d. 1 februari 2006.

¹⁹ Verslag van de openbare raadsvergadering, d.d. 15 februari 2006, 73-77.

Juni 2006: Oprichting stichting samenwerkingsbestuur OVO

Op 23 juni 2006 wordt bij de notaris de oprichtingsakte van de Stichting Organisatie Voortgezet Onderwijs Haarlem (Stichting OVO) ondertekend. Namens de gemeente wordt de akte ondertekend door wethouder Divendal.²⁰ Op dezelfde dag wordt tevens de bestuursoverdracht ondertekend van de gemeente naar Stichting OVO.

In die akte van overdracht is bepaald welke scholen worden overgedragen onder welke voorwaarden. De bestuursoverdracht wordt namens de gemeente ondertekend door wethouder Divendal, en namens Stichting OVO door de heer Den Uyl en de heer Vermeer, respectievelijk voorzitter en secretaris van Stichting OVO.²¹

Met de ondertekening van beide aktes bij de notaris wordt uitvoering gegeven aan het raadsbesluit van 15 februari 2006. In zowel de oprichtingsakte als de bestuursoverdracht wordt expliciet verwezen naar het raadsbesluit van 15 februari 2006. Na raadpleging van de gemeentelijke archivering is niet vast te stellen in hoeverre de raad bij het nemen van dat besluit inzage heeft gehad in de conceptstatuten van de nieuw op te richten stichting. Wel kan vastgesteld worden dat de raad hierover geen vragen heeft gesteld (ook niet in de zin dat statuten ontbraken).²²

3.3 / Besturenfusie

Een vervolgstap in het realiseren van de ambities met betrekking tot het VMBO-onderwijs in Haarlem, is de besturenfusie van de stichting Organisatie Voortgezet Onderwijs Haarlem (Stichting OVO), de stichting Noordzee Onderwijsgroep (NOG) en de samenwerkingsstichting Voortgezet Onderwijs Haarlemmermeer en Kennemerland. Het voornemen tot deze besturenfusie is reeds in 2005 aan de raad gemeld en is ook opgenomen in het raadsstuk met betrekking tot de verzelfstandiging (februari 2006).²³

De besturenfusie zelf wordt voorbereid door de staf van de afzonderlijke stichtingen, die reeds vanaf 1 januari 2007 in hetzelfde gebouw gehuisvest zijn. In februari 2007 informeert Stichting OVO middels een brief haar contacten over de aanstaande fusie.²⁴ De fusie is op dat moment nog een voornemen en nog niet formeel bekrachtigd middels een notariële oprichtingsakte. In de brief worden betrokken geïnformeerd dat de fusie over enkele maanden zal plaatsvinden.

²⁰ Oprichtingsakte en statuten Stichting Organisatie Voortgezet Onderwijs Haarlem, Krans Helmig Stuijt Notarissen en advocaten, d.d. 23 juni 2006.

²¹ Bestuursoverdracht van scholen voortgezet onderwijs, Krans Helmig Stuijt Notarissen en advocaten, d.d. 23 juni 2006.

²² Nota bene, hoewel dit buiten de scope van dit onderzoek valt, geldt hetzelfde voor de bijlage waarin is opgenomen welke scholen en percelen worden overgedragen. In het raadsbesluit van 15 februari 2006 wordt verwezen naar een bijlage 'Overzicht van gebouwen, terreinen, roerende zaken, voorzieningen en reserves'. Niet vast te stellen is in hoeverre deze bijlage inderdaad voor de raad ter inzage heeft gelegen. De vraag in hoeverre de inhoud van deze bijlage overeenkomt met de inhoud van de akte van overdracht, is onderdeel van het deelonderzoek zoals uitgevoerd door Leeuwendaal-VOS/ABB, en valt buiten scope van dit onderzoek.

²³ Raadsstuk *De organisatie van het VMBO en de bestuurlijke ontwikkeling van het openbaar onderwijs Haarlem*, d.d. 17 januari 2006, raadsbesluit d.d. 15 februari 2006.

²⁴ Brief Stichting OVO over besturenfusie Dunamare, d.d. 9 februari 2007.

Maart 2007: raad stemt in met besturenfusie

In maart 2007 wordt de fusie van Stichting OVO, stichting NOG en de samenwerkingsstichting Voortgezet Onderwijs Haarlemmermeer en Kennemerland ter besluitvorming aan de gemeenteraad voorgelegd. In een begeleidende nota Besturenfusie schetst het college van B&W vier overwegingen die ten grondslag liggen aan de fusie (zie ook kader 1.3).

Kader 1.3: Overwegingen die ten grondslag liggen aan de bestuurlijke fusie²⁵

- / De wens om ook op langere termijn een sluitend en evenwichtig onderwijsaanbod in de regio (van Zeehaven tot Luchthaven) te kunnen garanderen. Met name het beroepsgericht vmbo staat (landelijk) onder druk. Binnen één bestuur is een krachtige profilering van het beroepsgericht vmbo mogelijk en kunnen ook de kleinere (technische) afdelingen blijven bestaan. Ook doorlopende leerlijnen naar VO – MBO en VO – HBO/WO komen beter tot stand.
- / De risico's van de bedrijfsvoering worden in toenemende mate verplaatst van de (Rijks)overheid naar de schoolbesturen. Dit geldt onder meer voor werkloosheidsuitkeringen, ziektevervanging en onderhoud van gebouwen. Alleen grotere besturen kunnen deze risico's dragen zonder de continuïteit in gevaar te brengen. Daardoor biedt een groter bestuur betere mogelijkheden voor het in stand houden van kleinere scholen.
- / Een groter bestuur kan een stabielere werkgever zijn. Dat is van groot belang bij demografische verschuivingen en biedt de beste kansen bij het groeiend lerarentekort.
- / De eisen die aan scholen en schoolbesturen worden gesteld door wettelijke bepalingen vragen om een veelheid van expertise die alleen in een groter bestuur beschikbaar kan zijn. Daarnaast kunnen schaalvoordelen worden gerealiseerd.

Tevens merkt het college op dat "het hier nadrukkelijk een besturenfusie betreft, de (openbare) scholen blijven zelfstandig. Mocht besloten worden tot een fusie van openbare scholen, dan blijft wettelijk uw toestemming nodig."²⁶ Omdat het een besturenfusie betreft, hoeft niet zozeer het besluit tot fuseren zelf ter besluitvorming aan de raad te worden voorgelegd, maar moet de raad wel instemmen met:

- / de overdracht van de scholen van Stichting OVO aan de nieuw op te richten samenwerkingsstichting;
- / de statuten van de nieuw op te richten stichting en de wijze waarop de wettelijke rechten en plichten van de gemeenteraad met betrekking tot openbare scholen daarin zijn opgenomen.²⁷

Het raadsvoorstel bevat geen bijlage waarin uiteengezet is wat exact zal worden overgedragen. Het tweede punt wordt geregeld in de statuten van Stichting Dunamare en het Reglement Toezicht Scholen Openbaar Onderwijs (de inhoud van deze beide stukken komt in paragraaf 2.1 aan bod). Beide stukken worden ter besluitvorming aan de raad voorgelegd. Tevens wordt aan de raad voorgesteld het toezicht, zoals vastgelegd in het Reglement Toezicht Scholen Openbaar Voortgezet Onderwijs Haarlem, op te dragen aan

²⁵ Raadsstuk *Besturenfusie Stichting Voortgezet Onderwijs tot de samenwerkingsStichting Dunamare*, d.d. 20 februari 2007, bijlage A: Nota besturenfusie, p. 1.

²⁶ Raadsstuk *Besturenfusie Stichting Voortgezet Onderwijs tot de samenwerkingsStichting Dunamare*, d.d. 20 februari 2007, bijlage A: Nota besturenfusie, p. 1.

²⁷ Raadsstuk *Besturenfusie Stichting Voortgezet Onderwijs tot de samenwerkingsStichting Dunamare*, d.d. 20 februari 2007, bijlage A: Nota besturenfusie, p. 1.

het college.²⁸ Omdat stukken hierover niet zijn opgesteld, dan wel in het archief ontbreken, is niet exact vast te stellen op welke wijze de statuten van Stichting Dunamare tot stand zijn gekomen en welke bemoeienis de gemeentelijke organisatie hiermee gehad heeft. Op basis van interviews gaan de onderzoekers ervan uit dat betreffende statuten zijn voorbereid door de staf van de nieuw op te richten Stichting Dunamare en dat hierover ambtelijk advies gegeven is door betrokken ambtenaren. Het Reglement Toezicht Scholen is opgesteld door de gezamenlijke ambtenaren van de gemeenten waarin Dunamare openbare scholen bestuurt (Haarlem, Haarlemmermeer en Velsen), zo blijkt uit informatie van Dunamare.²⁹

Voor zover de onderzoekers hebben kunnen vaststellen hebben noch het Reglement Toezicht, noch de statuten van de nieuwe stichting als bespreekpunt op de agenda van het college gestaan.³⁰

Politieke behandeling en besluitvorming

Het voorstel tot een besturenfusie is besproken in de commissie Samenleving van 8 maart 2007. In de commissie worden opmerkingen gemaakt/kritische kanttekeningen geplaatst:

- / Diversie fracties plaatsen kritische kanttekeningen bij de schaalvergroting (PvdA, Groen Links, CU-SGP, SP).
- / De PvdA vraagt aandacht voor de rol van verschillende gemeente(raden) die bij de fusie betrokken zijn en vraagt zich af of gemeenten zich kunnen terugtrekken uit het fusietraject als er een probleem is.
- / D66 vraagt zich af welke rol de gemeente heeft bij de overdracht van bezittingen en gebouwen en vraagt zich af of dit goed geregeld is.

De wethouder geeft eentoeilichting en meldt dat ouders in het algemeen niet weten dat de scholen waarop hun kinderen zitten onder een gemeenschappelijk bestuur vallen en dat afzonderlijke scholen hun identiteit behouden. Ook meldt hij dat scholen, door bestuurlijk te fuseren hun risico's spreiden. Ook meldt hij dat de gemeente economisch eigenaar blijft van de schoolgebouwen. In tweede termijn volgen nog enkele aanvullende vragen:

- / De VVD vraagt of artikel 15 van de voorgestelde Statuten Stichting Dunamare herschreven kan worden.
- / De PvdA en Groen Links merken op akkoord te kunnen gaan met het voorstel.
- / D66 geeft aan "problemen te hebben met de rol van de raad. Wat betreft de functie van werkgever vraagt zij zich af of er een klokkenluidersregeling kan komen. Dit wordt door de directeur beaamd."³¹

Na een korte discussie (het verslag maakt niet duidelijk hoe deze discussie verder verloopt en in hoeverre hierin vragen van VVD en D66 worden beantwoord) concludeert de voorzitter dat het stuk kan worden voorgedragen als hamerstuk met stemverklaring van CDA, Axielijst en SP.³²

Op 15 maart 2007 staat het stuk ter besluitvorming op de agenda van de raad. Omdat D66 een motie wil indienen, is het stuk een besprekstuk geworden in plaats van een hamerstuk.³³ In het debat in de raadsvergadering wordt nogmaals stilgestaan bij aspecten van schaalvergroting, maar ook bij mogelijke

²⁸ Raadsstuk *Besturenfusie Stichting Voortgezet Onderwijs tot de samenwerkingsStichting Dunamare*, d.d. 20 februari 2007, bijlage A: Nota besturenfusie, p. 1.

²⁹ Reactie Dunamare op conceptrapport d.d. 21 augustus 2013.

³⁰ Dit blijkt ook uit de passage op de B&W-nota over de besturenfusie dat 'de fusie ambtelijk is afgestemd met de betrokken gemeenten', Geleideformulier B&W-nota, *Besturenfusie Stichting Voortgezet Onderwijs tot de samenwerkingsStichting Dunamare*, d.d. 20 februari 2007.

³¹ Verslag van de vergadering commissie Samenleving, d.d. 8 maart 2007, agendapunt 9, p. 4-6.

³² Verslag van de vergadering commissie Samenleving, d.d. 8 maart 2007, agendapunt 9, p. 4-6.

³³ Verslag raadsvergadering d.d. 15 maart 2007, agendapunt 12, p. 73.

excessen in salariëring en soevereiniteit van het gemeentebestuur. Ten aanzien van dit laatste punt antwoordt de wethouder dat deze vragen eigenlijk een gepasseerd station zijn, omdat de raad hiertoe heeft besloten bij het opheffen van de bestuurscommissie OVO, in februari 2006.³⁴ D66 dient een motie in. Die motie is gericht op één van de scholen die wordt overgedragen, het gebouw van de Praktijkschool aan de Oosterhoutlaan. Omdat dit terrein van grote (strategische) waarde is vanuit landschappelijk oogpunt en de eventuele aanleg van een tunnel, verzoekt D66 het college bij de overdracht van gebouwen een uitzondering te maken voor dit perceel en hiervoor met een apart raadsvoorstel te komen.³⁵ De motie wordt verworpen.³⁶

Vervolgens besluit de raad:

- / in te stemmen met de bijgevoegde statuten van de Stichting Dunamare;
- / in te stemmen met het bijgevoegde Reglement Toezicht Scholen Openbaar Voortgezet Onderwijs Haarlem;
- / in te stemmen met het overdragen van de scholen en bezittingen van de stichting Organisatie Voortgezet Onderwijs aan de Stichting Dunamare, inclusief alle gebouwen, terreinen, voorzieningen en reserves;
- / het toezicht, zoals vastgelegd in het Reglement Toezicht Scholen Openbaar Voortgezet Onderwijs Haarlem, op te dragen aan het college.³⁷

De fracties D66, Axielijst en ChristenUnie/SGP stemmen tegen.³⁸

3.4 / Overdrachtsbalans

Januari 2007: accountantsverklaring overdrachtsbalans bestuurscommissie OVO – Stichting OVO

Ten behoeve van de overdracht van de bestuurscommissie OVO naar de Stichting OVO per 1 augustus 2006, is een overdrachtsbalans en een exploitatierekening over de periode 1 januari 2006 – 31 juli 2006 opgesteld. Deze overdrachtsbalans en exploitatierekening zijn opgesteld onder verantwoordelijkheid van de bestuurscommissie OVO. Het verslag over de periode 1 januari 2006 tot en met 31 juli 2006 heeft als doel de financiële ontvlechting met de gemeente Haarlem af te ronden.³⁹

In het verslag wordt ingegaan op:

- / bestuurlijke ontwikkelingen (onder meer op de voorgenomen besturenfusie);
- / ontwikkelingen op scholen (onder meer op, op nadrukkelijk verzoek van de gemeente Haarlem, de opening van het Teyler College);
- / de financiële situatie op 31 juli 2006 en de overdrachtsbalans en exploitatierekening;
- / onder het kopje 'niet in de balans opgenomen verplichtingen' wordt in het verslag tevens ingegaan op de overdracht om niet van het pand aan de Gedempte Oude Gracht. Hierover wordt opgemerkt: "als gevolg van het "om niet" verkrijgen van het pand aan de Gedempte Oude Gracht is dit pand niet in de balans

³⁴ Verslag raadsvergadering d.d. 15 maart 2007, agendapunt 12, p. 73 - 78.

³⁵ Motie 8, Stichting Dunamare, d.d. 15 maart 2007.

³⁶ Verslag raadsvergadering d.d. 15 maart 2007, agendapunt 12, p. 78.

³⁷ Raadsstuk *Besturenfusie Stichting Voortgezet Onderwijs tot de samenwerkingsStichting Dunamare*, d.d. 20 februari 2007, raadsbesluit d.d. 15 maart 2007.

³⁸ Verslag raadsvergadering d.d. 15 maart 2007, agendapunt 12, p. 78.

³⁹ Accountsverklaring Bestuursverslag OVO Haarlem periode 1 januari – 31 juli 2006, d.d. 18 januari 2007, zonder pagina.

opgenomen. De OZB-waarde van de Gedempte Oude Gracht 112 is circa € 495.000 (peildatum 01-01-1999). De verzekerde waarde van het gebouw is circa € 2.000.000.⁴⁰

Op 18 januari 2007 geeft Ernst & Young een goedkeurende accountantsverklaring af over de overdrachtsbalans. Op 24 januari 2007 stuurt de algemeen directeur van Stichting OVO de overdrachtsbalans en de goedkeurende accountantsverklaring naar de gemeenteraad. Hij doet dit namens de bestuurscommissie OVO.⁴¹

April-mei 2007: goedkeuring college/raad overdrachtsbalans bestuurscommissie OVO – Stichting OVO

Hoewel de overdrachtsbalans bestuurscommissie OVO-Stichting OVO reeds op 24 januari 2007 aan de gemeente is toegestuurd, staat deze pas op 10 april 2007 op de agenda van het college van B&W. Dat is *nadat* inmiddels in de raad is gesproken en besloten over de besturenfusie én het overdragen van de scholen en bezittingen van de Stichting Organisatie Voortgezet Onderwijs aan de Stichting Dunamare (inclusief alle gebouwen, terreinen, voorzieningen en reserves) dat daarvoor nodig is (dus de tweede overdracht).⁴²

Op 10 april 2007 besluit het college de overdrachtsbalans van de bestuurscommissie OVO goed te keuren. Hiermee wordt de boekhouding van de Bestuurscommissie OVO afgesloten.⁴³ Omdat het goedkeuren van de overdrachtsbalans “behoort tot de bevoegdheden van de raad”⁴⁴, wordt de overdrachtsbalans ter besluitvorming doorgeleid naar de raad. Op 10 mei 2007 wordt er over gesproken in de commissie Samenleving. Twee fracties maken een opmerking:

- / de fractie merkt op “blij verrast te zijn met deze nota. Men is erin geslaagd om 8 miljoen euro bijeen te garen. Het is een overdrachtsbalans. Hij vraagt aan wie het geld wordt gegeven.” De wethouder antwoordt dat “dit de overdrachtsbalans is naar de verzelfstandigde Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Haarlem. In de discussie over het huisvestingsplan wordt rekening gehouden met een eigen bijdrage van de scholen.”⁴⁵
- / D66 geeft aan dat dit punt nog wil bespreken in de fractie.

De voorzitter concludeert vervolgens dat het stuk als hamerstuk kan worden voorgedragen voor de raad.⁴⁶ Op 24 mei 2007 staat de goedkeuring van de overdrachtsbalans als hamerstuk op de agenda van de raad en wordt conform besloten.⁴⁷

⁴⁰ Accountsverklaring Bestuursverslag OVO Haarlem periode 1 januari – 31 juli 2006, d.d. 18 januari 2007, zonder pagina.

⁴¹ Aanbiedingsbrief overdrachtsbalans van Stichting OVO aan gemeenteraad Haarlem, p/a college van B&W, d.d. 24 januari 2007.

⁴² Raadsstuk *Besturenfusie Stichting Voortgezet Onderwijs tot de samenwerkingsstichting Dunamare*, d.d. 20 februari 2007, raadsbesluit d.d. 15 maart 2007.

⁴³ Collegebesluit *Overdrachtsbalans Bestuurscommissie Openbaar Voortgezet Onderwijs*, d.d. 10 april 2007.

⁴⁴ Collegebesluit *Overdrachtsbalans Bestuurscommissie Openbaar Voortgezet Onderwijs*, d.d. 10 april 2007.

⁴⁵ Verslag commissie Samenleving d.d. 10 mei 2007, agendapunt 8.

⁴⁶ Verslag commissie Samenleving d.d. 10 mei 2007, agendapunt 8.

⁴⁷ Verslag raadsvergadering d.d. 24 mei 2007, agendapunt 4, Ingekomen stukken.

Overdrachtsbalans Stichting OVO – Stichting Dunamare

Voor zover de onderzoekers hebben kunnen vaststellen heeft de gemeente(raad) van Haarlem *geen* inzicht gehad in de overdrachtsbalans van Stichting OVO naar Stichting Dunamare. Bij het besluit tot instemming met de besturenfusie, op 15 maart 2007, ontbrak een overzicht van de over te dragen scholen en bezittingen van de stichting Organisatie Voortgezet Onderwijs aan de Stichting Dunamare inclusief alle gebouwen, terreinen, voorzieningen en reserves. Voor zover kan worden vastgesteld heeft de gemeente(raad) niet op een later moment een overdrachtsbalans goedgekeurd.

4 Inrichting governance-structuur

In dit hoofdstuk schetsten de onderzoekers allereerst de opzet van de governance-structuur rondom OVO en Dunamare door de tijd heen. Met governance is dan bedoeld: de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden in aansturing van, en toezicht op, het onderwijs. Speciale aandacht gaat daarin uit naar bevoegdheden van de gemeente(raad), het functioneren van Stichting Dunamare zelf valt buiten de scope van het onderzoek (paragraaf 2.1). Vervolgens wordt het functioneren van de governance-structuur in de praktijk geschetst. Dit met name door te focussen op de procesgang. Er wordt geen inhoudelijk oordeel geveld over de begrotingen en jaarrekeningen van Stichting Dunamare, noch over de inhoudelijke behandeling daarvan door gemeenteraad en college. Aandacht gaat steeds uit naar de wijze waarop spelers gebruik hebben gemaakt van hun verantwoordelijkheden en bevoegdheden (paragraaf 2.2). In het licht van het functioneren van de governance-structuur schenken de onderzoekers tot slot ook aandacht aan het Teyler College (paragraaf 2.3).

4.1 / Door de tijd heen drie 'regimes'

In Haarlem bestonden gedurende de onderzoeksperiode (2006-2012) drie 'regimes', drie vormen waarin de governance van het onderwijs was geregeld:

- 1) Bestuurscommissie openbaar voortgezet onderwijs (kortweg: bestuurscommissie);
- 2) Stichting Organisatie Voortgezet Onderwijs Haarlem (kortweg: Stichting OVO) en;
- 3) Stichting Dunamare.

Allereerst gaan we in algemene zin in op hoe deze regimes wettelijk van elkaar verschillen. Vervolgens laten we per governance-structuur zien hoe bevoegdheden en verantwoordelijkheden verdeeld waren en zijn op basis van statuten en reglementen.

Van bevoegd gezag naar externe toezichthouder (wettelijke basis)

In de tijd is een verandering in termen van governance ingezet toen de gemeente in 2002 overging van integraal bestuur naar de Bestuurscommissie OVO.⁴⁸ Op dat moment koos de gemeente voor een *verzelfstandiging binnen de gemeentelijke publiekrechtelijke structuur*. Daarbij heeft de gemeenteraad een commissie ingesteld, leden gekozen en schoolbestuurlijke bevoegdheden overgedragen. Het bevoegd gezag werd overgedragen aan de bestuurscommissie. Het vaststellen van de begroting van het openbaar onderwijs bleef aan de raad en ook bleef de raad verantwoordelijk voor de besluitvorming over de opheffing van een school (conform de Wet op het voortgezet onderwijs).⁴⁹

⁴⁸ Integraal bestuur was de 'klassieke' bestuursvorm, gebonden aan het grondgebied van één gemeente. Het college van burgemeester en wethouders vormde daarin het bevoegd gezag van de openbare school, tenzij de gemeenteraad anders beslist. In veel gevallen was het de portefeuillehouder Onderwijs die feitelijk als schoolbestuur functioneert. Het ambtelijk apparaat of elders ingekochte administratieve ondersteuning verzorgt de beleidsmatige en administratieve ondersteuning. De schooldirectie draagt zorg voor de dagelijkse gang van zaken op school.

⁴⁹ Financieel blijft de bestuurscommissie in sterke mate aan de gemeente gebonden, omdat haar financiën onderdeel van de gemeentebegroting blijven uitmaken. De Gemeentewet bepaalt immers dat de vaststelling van de begroting en rekening niet aan een bestuurscommissie kan worden overgedragen. Desalniettemin is het mogelijk de bestuurscommissie in financieel opzicht een meer onafhankelijke positie te geven door het financieel beleid en beheer aan de bestuurscommissie over te dragen en – binnen vooraf afgesproken kaders – de bestuurscommissie zelf een begroting en rekening te laten opstellen, die na een marginale toetsing door het gemeentebestuur in de eigen begroting en rekening van de gemeente worden opgenomen.

Met de oprichting van Stichting OVO zette de gemeente een verdere stap: ze creëerde een nieuwe *privaatrechtelijke rechtspersoon*. Na deze keuze voor externe verzelfstandiging fungeerde de gemeente – anders dan ten tijde van de bestuurscommissie – niet meer als het bevoegd gezag.⁵⁰ Dit betekent dat niet de gemeente, maar de stichting integraal verantwoordelijk werd voor het onderwijs (met uitzondering van besluitvorming rondom de opheffing van een school).⁵¹ In plaats van bevoegd gezag werd de gemeente *toezichthouder* op het verzelfstandigde schoolbestuur. Bij deze verzelfstandiging werd de stichting zelf bevoegd om de begroting en jaarrekening van het openbaar onderwijs vast te stellen, dit *na overleg* met de gemeenteraad.⁵² De raad bleef verantwoordelijk voor de besluitvorming over de opheffing van een school (conform art. 53c WVO). Van belang is te vermelden dat vanaf de oprichting van Stichting OVO sprake was van een zogenoemd *samenwerkingsbestuur*. Bij een dergelijk samenwerkingsbestuur zijn het bestuur van bijzonder en openbaar onderwijs samen in één stichting ondergebracht.⁵³ In het toezicht op een dergelijke stichting heeft de gemeente wettelijk een andere rol dan bij een 'gewone' stichting die slechts openbare scholen in stand houdt. Zo stelt een 'openbare' stichting de begroting en jaarrekening ook wel zelf vast, maar pas na voorafgaande goedkeuring van de gemeenteraad.⁵⁴ Bij een 'openbare' stichting is de rol van de raad wettelijk dus groter dan bij een samenwerkingsbestuur.

Met de fusie van Stichting OVO tot *Stichting Dunamare* is aan de wettelijke grondslag van de governance van het openbaar onderwijs in Haarlem opnieuw iets veranderd. Net als bij Stichting OVO is bij Dunamare sprake van de stichtingsvorm én van een samenwerkingsbestuur. De grootste verandering vond plaats bij het verzelfstandigde schoolbestuur zelf. Niet door de fusie zelf overigens, maar door de invoering van een model met een College van Bestuur (CvB) en Raad van Toezicht (RvT). Dit vooruitlopend op de wettelijke eisen van de *Wet goed onderwijs, goed bestuur* van 1 augustus 2010.⁵⁵ Volgens de regels van goed governance ging het openbaar onderwijs nu beschikken over een RvT (met vanaf augustus 2010 een wettelijke grondslag). Ze kreeg hiermee officieel een eigen toezichthouder. Net als bij de Stichting OVO stelt het bestuur de begroting en jaarstukken zelf vast, maar nu *na voorafgaande goedkeuring* van de (eigen) RvT en nog steeds ook na overleg met de gemeenteraad. Ook diende het bestuur voortaan jaarlijks verslag uit te brengen aan de gemeenteraad van de gemeente waarin de school waar openbaar onderwijs wordt gegeven, gevestigd is.⁵⁶ De raad bleef verantwoordelijk voor de besluitvorming over de opheffing van een school (conform art. 53c WVO). Op grond daarvan heeft de gemeente ook nog steeds een toezichthoudende taak. Het toezicht werd hiermee tweeledig: intern door de RvT en extern door de gemeente.

⁵⁰ Vgl. art. 1 en 42 Wvo.

⁵¹ Vgl. art. 53c.3 Wvo.

⁵² Artikel 53c.5.d Wvo bepaalt dat de statuten van zgn. samenwerkingsbestuur in ieder geval moeten voorzien in "een regeling omtrent de vaststelling van de begroting en jaarrekening na overleg met de gemeenteraad van de gemeente waarin de school waar openbaar onderwijs wordt gegeven, gevestigd is".

⁵³ Dit is een mogelijkheid op grond van artikel 23, vierde lid, van de Grondwet. Dat biedt de mogelijkheid om in het primair en voortgezet onderwijs samenwerkingsscholen in het leven te roepen. In 2006 is artikel 23 van de Grondwet hiertoe gewijzigd.

⁵⁴ Vgl. art. 42b.6.d Wvo.

⁵⁵ Gemeente en Dunamare baseerden zich voor deze keuze op een advies van de Onderwijsraad aan de minister, "Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen?", oktober 2006.

⁵⁶ Vgl. art 53c.7. Daarbij moet in ieder geval aandacht wordt geschonken aan de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs. Ook dient het verslag te worden bekendgemaakt.

Voor governance is dat van belang: Hoe autonoom verzelfstandigde scholen ook zijn, de gemeente blijft betrokken bij het openbaar onderwijs. Ook al is het schoolbestuur verzelfstandigd, de gemeenteraad zal er altijd op aanspreekbaar zijn. Het betekent ook dat – net als bij andere verzelfstandigde taken – een gemeenteraad bij financiële problemen of bij disfunctioneren zal moeten bepalen of, en zo ja in hoeverre, hij 'bijspringt'. Om dergelijke gevallen te voorkomen, om in voorkomende gevallen als gemeente(raad) de juiste afweging te maken, zijn goede afspraken rondom 'governance' van belang.

In de onderstaande tabel zijn de algemene verschillen tussen de drie 'regimes' nog eens samengevat. Dit op basis van hun wettelijke grondslag:

Tabel 2.1: Verschillen in governance-structuur op basis van WVO

Bevoegdheid en verantwoordelijkheid	Bestuurscommissie OVO ⁵⁷	Stichting OVO	Stichting Dunamare
Verantwoordelijkheid besluitvorming opheffing van (openbare) school	Gemeenteraad	Gemeenteraad	Gemeenteraad
Bevoegd gezag onderwijs	Bestuurscommissie OVO	Stichting OVO	Stichting Dunamare
Vaststellen begroting en jaarrekening	Gemeenteraad	Stichting OVO na overleg met gemeenteraad (art. 53c.5.d Wvo)	Bestuur van de Stichting Dunamare na overleg met gemeenteraad (art. 53c.5.d Wvo) en goedkeuring RvT (art. 24e1.1.a Wvo) – ook plicht tot informeren raad met jaarverslag (art. 53c.7 Wvo)

Verdeling bevoegdheden en verantwoordelijkheden (op basis van statuten en reglementen)

De wettelijke grondslagen bepalen de bandbreedte van de gehanteerde governance-structuur in een gemeente. In statuten en reglementen geven gemeente en schoolbestuur nader vorm aan governance. In de volgende tabel laten we op basis van statuten en reglementen de belangrijkste (aanvullende) verschillen zien tussen de governance-structuur ten tijde van 1) Bestuurscommissie OVO; 2) Stichting OVO en; 3) Stichting Dunamare. De tabel is een samenvatting van de drie tabellen waarin alle afspraken van de verschillende regimes zijn weergegeven (zie bijlage 1).

⁵⁷ De Bestuurscommissie OVO is geen onderwerp van onderzoek. Deze kolom is ingevoegd om noodzakelijke context te verschaffen voor de inschatting van de verschillen tussen de 'regimes' Bestuurscommissie OVO, Stichting OVO en Stichting Dunamare.

Tabel 2.2: Betrokkenheid gemeente (college en raad) bij governance voortgezet onderwijs

Instrument	Bestuurscommissie OVO	Stichting OVO	Stichting Dunamare
Doel	Verzorgen en in stand houden van openbaar voortgezet onderwijs	In stand houden van openbare en algemeen bijzondere scholen voor voortgezet en speciaal onderwijs. Ook nog vermelding van "daaronder begrepen contractactiviteiten en cursussen in de regio Haarlem".	In stand houden van openbare en algemeen bijzondere scholen voor voortgezet onderwijs Ook nog vermelding van: a) belang individuele ontwikkeling leerlingen; b) koppeling met educatieve agenda; c) belang eigenheid scholen
Samenstelling commissie	Minimaal vijf en maximaal zeven leden, benoemd door gemeenteraad	Minstens vijf en maximaal acht leden. Eerste bestuur is bij akte van oprichting benoemd, daarna coöptatie	CvB bestaat uit twee of drie leden, te benoemen door RvT RvT bestaat uit minstens zes en maximaal acht leden. Eerste RvT is bij akte van oprichting benoemd, daarna coöptatie
Schorsing en ontslag	Schorsing is zaak van commissie en gemeenteraad. Ontslag is zaak van gemeenteraad	Schorsing en ontslag zijn zaak van stichtingsbestuur	Schorsing en ontslag (van zowel CvB als RvT) zijn zaak van RvT
Taken en bevoegdheden	Bestuurscommissie heeft alle bevoegdheden en is bevoegd tot aangaan overeenkomsten rondom registergoederen Bestuurscommissie bepaalt welke bevoegdheden aan algemeen directeur, clusterdirecteuren en schoolleiders worden gemandateerd	Bestuur heeft alle bevoegdheden en is bevoegd tot aangaan overeenkomsten rondom registergoederen Het bestuur kan anderen die bij de stichting werkzaam zijn de bevoegdheid geven om de stichting in en buiten rechte te vertegenwoordigen	CvB heeft alle bevoegdheden en is bevoegd tot aangaan overeenkomsten rondom registergoederen CvB formuleert concrete doelstellingen voor scholen die door stichting in stand worden gehouden Goedkeuring RvT is nodig voor besluiten van CvB die gaan over borg staan, omvangrijke financiële verplichtingen, samenwerkingen, strategisch beleidsplan
Sluiting scholen	Bevoegdheid tot sluiten scholen blijft bij de gemeenteraad	"Voor een besluit tot fusie, omzetting, opheffing dan wel gedeeltelijke opheffing of afsplitsing van de school, die is ontstaan uit de samenvoeging van het Damiate College en de delen van het Linnaeus College, dat genomen wordt binnen de eerste vier volledige schooljaren na oprichting van de stichting, is unanimitieit van de zittende leden van het bestuur vereist."	Goedkeuring RvT over: "een fusie, opheffing of afsplitsing van een deel van door de stichting in standgehouden scholen conform een vastgesteld toetsingskader" <i>Geen vermelding (van wettelijk gegeven) dat bevoegdheid tot sluiten scholen bij de gemeenteraad berust.</i>

		Geen vermelding (van wettelijk gegeven) dat bevoegdheid tot sluiten scholen bij de gemeenteraad berust	
Geheimhouding en inzage in stukken	Commissie kan geheimhouding opleggen. Inzage door gemeenteraad in geheime stukken wordt slechts geweigerd bij strijd met openbaar belang	Bestuur kan geheimhouding opleggen	Bestuur kan geheimhouding opleggen. RvT behoudt ook dan inzicht in stukken
Vergoeding	Commissieleden genieten vergoeding voor bijwonen van vergaderingen. Dit op basis van gemeentelijke verordening	Geen beloning voor werkzaamheden, wel is vacatiegeldregeling mogelijk en onkostenregeling (op basis van door bestuur vastgestelde regeling)	CvB functioneert conform arbeidsvoorwaarden, bezoldigingen vergoeding van onkosten door RvT, overeenkomstig CAO-VO. Bezoldiging en onkostenvergoeding aan RvT geschiedt op basis van reglement en worden op hoofdlijnen openbaar gemaakt in jaarverslag ⁵⁸
Reglementen	Commissie stelt huishoudelijk reglement op, evenals directiestatuut	Huishoudelijk reglement bevat regels voor de werkwijze en samenstelling van de commissie	Toetsingskader voor fusie, opheffing of afsplitsing Managementstatuut/bestursreglement Reglement bezoldiging en onkostenvergoeding Reglement toezicht of convenant met gemeenteraad
Verantwoording	Brengt jaarlijks verslag uit aan raad over werkzaamheden (i.i.g. aandacht voor: wezenskenmerken) tegelijk met advies over jaarrekening Verslag is openbaar ("wordt bekendgemaakt")	Brengt jaarlijks verslag uit aan raad over werkzaamheden (i.i.g. aandacht voor wezenskenmerken) Verslag is openbaar ("wordt bekendgemaakt")	CvB legt in jaarverslag verantwoording af over de mate waarin de vastgestelde missie en (door CvB gestelde doelen voor scholen) worden gehaald Artikel 2 reglement: Voor 1 juli brengt CvB verslag uit aan gemeenteraad. "Bij die gelegenheid wordt ook gesproken over de ontwikkeling van de financiën door die school op de langere termijn"
Schorsen besluiten	College van B&W schorst besluiten van die in strijd zijn met recht of algemeen belang. College van B&W	<i>Niets over bepaald</i>	<i>Niets over bepaald</i>

⁵⁸ De laatste jaren geschiedt bezoldiging conform de (algemeen verbindend verklaarde) bestuurders cao VO.

	brengt geschorste besluit terstond schriftelijk ter kennis aan de gemeenteraad Gemeenteraad neemt met redenen omkleed besluit en regelt gevolgen van beslissing		
Financiën en verslaglegging	Commissie biedt college jaarlijks uiterlijk 1 juni ontwerpbegroting en jaarlijks uiterlijk 1 juli ontwerp-jaarrekening College van B&W neemt ontwerpen commissie over, tenzij in strijd met he recht of het algemeen belang	Biedt gemeenteraad jaarlijks uiterlijk 1 december ontwerpbegroting ter overleg. Vergezeld van verslag accountant Na overleg (dat binnen 30 dagen plaatsvindt) of anders na 30 dagen stelt bestuur begroting en rekening vast	CvB stelt jaarlijks, na overleg met gemeenteraden, een begroting vast CvB stelt uiterlijk zes maanden na afloop boekjaar jaarrekening op RvT keurt zowel begroting als jaarverslag goed. Artikel 3 reglement: Uiterlijk voor 1 februari overleg tussen CvB en raad over begroting openbare school Artikel 4 reglement: Uiterlijk voor 1 juli overleg tussen CvB en raad over jaarrekening openbare school Artikel 5 reglement: daarbij ook aandacht voor relatie Strategisch beleidsplan Dunamare en lokaal onderwijsbeleid
Wijzigen of intrekken verordening	Gemeenteraad kan de verordening te allen tijde wijzigen of intrekken, maar pas na overleg commissie	Met 2/3 stemmen kan bestuur besluiten tot wijzigen statuten. Wijziging van statuten behoeft instemming raad (en kan slechts worden onthouden als overheersende invloed van overheid op openbaar onderwijs door statutenwijziging in gevaar zou komen)	CvB bevoegd om statuten te wijzigen. Vereist goedkeuring van RvT. Vereist eveneens goedkeuring van gemeenteraad (maar kan slechts onthouden worden als overheersende invloed van overheid op openbaar onderwijs door statutenwijziging in gevaar zou komen)
Evalueren	Jaar na inwerkingtreding verordening stelt commissie een onderzoek in naar functioneren en brengt verslag uit aan raad Verslag gaat vergezeld van voorstellen tot wijziging van de verordening	<i>Niets over bepaald</i>	CvB brengt twee jaar na inwerkingtreding statuten over functioneren verslag uit aan RvT

Uit de vergelijking van de verschillende regimes in de voorgaande tabel vallen de volgende zaken op:

- / De vastgestelde kaders (verordening, respectievelijk statuten) maken duidelijk dat het doel van de bestuurscommissie en stichtingen door de jaren heen steeds beleidsrijker is geworden.⁵⁹ De verzelfstandiging is gepaard gegaan met meer eigenstandigheid van beleid. De statuten van Stichting Dunamare hebben hiervoor nog meer aandacht dan de statuten van Stichting OVO.
- / De eerder geschetste tendens waarin de gemeente zich van bevoegd gezag ontwikkelt tot externe toezichthouder wordt ook in de statuten duidelijk:
 - o Met de bepalingen in de statuten en in het reglement van toezicht zijn de wettelijke instrumenten die de gemeente heeft om de rol van externe toezichthouder op Dunamare goed te vervullen nader ingevuld. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het stellen van uiterste data aan bespreking van begroting en jaarrekening (zie 'Financiën en verslaglegging').
 - o In die ontwikkeling wordt tegelijk recht gedaan aan de eigen toezichthoudende rol van de RvT van Dunamare. Het toezicht verschuift van gemeente naar RvT, maar wordt ook veel breder en rijker. Zo heeft de RvT veel meer instrumenten om toezicht te houden dan de gemeenteraad had ten tijde van de Bestuurscommissie OVO of de raad ten tijde van de Stichting OVO. Dit is niet alleen wettelijk verankerd, maar blijkt ook uit de reglementen die de RvT van Dunamare zelf opstelt om de eigen governance te waarborgen (zie 'Reglementen').
- / Wettelijk is vastgelegd dat de bevoegdheid tot het sluiten van een openbare school aan de gemeenteraad is voorbehouden. De genoemde bepalingen zijn alle conform vigerende wetgeving of vormen daarop een nadere specificatie die ook binnen de bandbreedte vallen van het bij wet gestelde.

Van belang is om te vermelden dat een belangrijke bevoegdheid van de gemeenteraad ligt bij het in overleg treden met Stichting Dunamare over begroting en jaarrekening. De gemeenteraad heeft deze bevoegdheid gemandateerd aan het college toen het in maart 2007 het besluit nam om het toezicht, zoals vastgelegd in het *Reglement Toezicht Scholen Openbaar Voortgezet Onderwijs Haarlem*, op te dragen aan het college.

Personele invulling bestuur en toezicht openbaar voortgezet onderwijs

Naast de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de inrichting van de governance-structuur, is de gemeenteraad ook betrokken bij de personele samenstelling van het bestuur en toezicht op het openbaar voortgezet onderwijs.

Bestuurscommissie OVO

De betrokkenheid van de raad bij de personele samenstelling van het bestuur begint in 2002 met het benoemen van de leden van de bestuurscommissie OVO. Op basis van de aangeleverde stukken, hebben de onderzoekers niet kunnen vaststellen wie er in de bestuurscommissie zitting hadden. Duidelijk is wel dat de heer X.J. den Uyl als voorzitter van de bestuurscommissie OVO wordt benoemd. In eerste instantie was mevrouw J. Schröder directeur en de heer A.J. Strijker plaatsvervangend directeur. Kort daarop zijn deze rollen omgekeerd en werd de heer A.J. Strijker algemeen directeur.

⁵⁹ Onderhavig onderzoek richt zich op de inrichting en het functioneren van de governance-structuur. De wijze waarop door de respectievelijke besturen invulling is gegeven aan het steeds beleidsrijker wordende doel ten aanzien van onderwijs, valt daarmee buiten de vraagstelling van dit onderzoek.

Stichting OVO

Op het moment dat de bestuurscommissie verzelfstandigd wordt, en Stichting OVO wordt opgericht, worden bij akte van oprichting (statuten) ook de bestuursleden van Stichting OVO benoemd:

- / De heer Den Uyl, *voorzitter*
- / De heer Vermeer, *secretaris*
- / Mevrouw De Vries-Van den Heubel, *algemeen bestuurslid*
- / De heer Visser, *algemeen bestuurslid*
- / De heer Huisintveld, *algemeen bestuurslid*
- / De heer Rosenbaum, *algemeen bestuurslid*.⁶⁰

Met het raadsbesluit van 15 februari 2006, waarmee de raad de bevoegdheden heeft overgedragen van de bestuurscommissie naar Stichting OVO, heeft de gemeenteraad ingestemd met de statuten. De onderzoekers gaan ervan uit dat de (concept)statuten voor de raad ter inzage hebben gelegen, maar omdat deze bijlagen in het archief niet beschikbaar zijn, hebben de onderzoekers niet kunnen vaststellen of in de (concept)statuten zoals die bij de raad bekend waren, ook de namen van te benoemen bestuursleden waren opgenomen. Het bestuur van Stichting OVO benoemt vervolgens de heer A. Strijker als directeur van Stichting OVO.

Stichting Dunamare

Bij de fusie van Stichting OVO naar Dunamare vindt een overgang plaats van bestuur naar CvB-RvT-model. De RvT wordt benoemd bij coöptatie, de eerste RvT wordt benoemd bij akte van oprichting. De eerste RvT bestaat uit de volgende leden:

- / De heer ir. J. Vermeer (op voordracht van OVO)
- / De heer drs. X.J. den Uyl (op voordracht van OVO)
- / De heer H.J.M. Mantel (op voordracht van SAVO)
- / De heer E.N. Vonk (op voordracht van SAVO)
- / De heer De heer N. Koers AA (op voordracht van NOG)
- / De heer E.W.H. Holterman (op voordracht van NOG)
- / Mevrouw F.M. Anker (op voordracht oudergeleding GMR).⁶¹

De heer X.J. den Uyl wordt benoemd als voorzitter van de RvT. Vooruitlopend op de fusie zijn reeds in december 2006 de heer drs. A.J. Strijker en mevrouw S. De Boer door de voorlopige RvT benoemd als lid van het CvB.⁶²

De gemeenteraad heeft op 20 februari 2007 ingestemd met de statuten van Stichting Dunamare. De akte van oprichting heeft, voor zover de onderzoekers hebben kunnen vaststellen, niet voor de raad ter inzage gelegen. In hoeverre de raad op de hoogte is geweest van de personele invulling van de RvT van Dunamare, en de continuïteit van personen die er sinds de instelling van een bestuurscommissie in het

⁶⁰ Oprichtingsakte en statuten Stichting Organisatie Voortgezet Onderwijs Haarlem, Krans Helmig Stuijt Notarissen en advocaten, d.d. 23 juni 2006, slotverklaring van de oprichter.

⁶¹ Bron: Jaarrekening Dunamare 2007, p. 5. Uit de jaarrekening wordt tevens duidelijk wanneer de RvT bij elkaar kwam en dat de RvT een auditcommissie benoemde (de heren E.W.H. Holterman en H.J.M. Mantel), een Remuneratiecommissie (de heren ir. J. Vermeer, E.N. Vonk en drs. X.J. den Uyl). PWC werd als externe accountant benoemd.

⁶² Bron: Jaarrekening Dunamare 2007, p. 6.

bestuur c.q. toezicht van het openbaar voortgezet onderwijs heeft plaatsgevonden, ook niet kunnen vaststellen. Aangenomen mag echter worden dat de gemeenteraad hiervan op de hoogte was. In ieder geval kan vastgesteld worden dat er door de raad nooit bezwaren zijn gemaakt bij de samenstelling van het bestuur van Stichting OVO c.q. de RvT van Stichting Dunamare.

4.2 / Functioneren governance-structuur

Bespreken begrotingen en jaarrekeningen steevast vertraagd

Het belangrijkste instrument dat de gemeenteraad heeft, waar het de governance van Stichting OVO en Stichting Dunamare betreft, is het in overleg treden met Stichting Dunamare over begroting en jaarrekening van Stichting Dunamare. De gemeenteraad heeft deze bevoegdheid gemandateerd aan het college (zie ook paragraaf 2.1). Tabel 2.2 geeft een overzicht van de toezending, vaststelling en eventuele behandeling van begrotingen en jaarrekeningen van Stichting Dunamare door de tijd heen.

Tabel 2.3: overzicht toezending en vaststelling begrotingen en jaarrekeningen Stichting OVO/Dunamare

Document	Wanneer toegezonden	Vastgesteld B&W	Behandeling raad
Jaarverslag 2006 (Stichting OVO)	24 januari 2007	Niet bekend	Niet bekend
Begroting 2007 (Stichting OVO/Dunamare)	Afgegeven door Dunamare (datum onbekend)	Niet bekend	Niet bekend
Begroting 2008 (Dunamare)	Afgegeven door Dunamare (februari 2008)	Niet bekend	Niet bekend
Jaarverslag en jaarrekening 2007 (Stichting OVO/Dunamare)	Afgegeven door Dunamare (december 2009)	College van B&W, 23 maart 2010	Commissie Samenleving, 8 april 2010 (behandeld)
Jaarverslag en jaarrekening 2008 (Dunamare)	16 dec 2009		
Begroting 2009 (Dunamare)	Afgegeven door Dunamare (datum onbekend)	Niet bekend	Niet bekend
Begroting 2010 (Dunamare)	9 maart 2010	College van B&W, 21 december 2010	Niet bekend
Jaarverslag en jaarrekening 2009 (Dunamare)	1 juli 2010		Niet bekend
Begroting 2011 (Dunamare)	1 februari 2011	College van B&W, 14 juni 2011	Commissie Samenleving, 7 juli 2011 (behandeld)

Jaarverslag en jaarrekening 2010 (Dunamare)	1 juli 2011	College van B&W, 21 augustus 2012	Commissie Samenleving, 6 september 2012 (behandeld) en 24 januari 2013 (behandeld)
Jaarverslag en jaarrekening 2011 (Dunamare)	26 juni 2012		
Begroting 2012 (Dunamare)	26 juni 2012		
Jaarverslag en jaarrekening 2012 (Dunamare)	<i>Niet bekend</i>	<i>Niet bekend</i>	<i>Niet bekend</i>
Begroting 2013	<i>Niet bekend</i>	<i>Niet bekend</i>	<i>Niet bekend</i>

Op 23 maart 2010 stelt het college van B&W het jaarverslag 2007 en 2008 van Stichting Dunamare vast.⁶³ Een dag voorafgaand aan het collegebesluit heeft een overleg plaatsgevonden tussen de gemeente en Stichting Dunamare over de jaarrekening en het jaarverslag 2008.⁶⁴ Het is voor het eerst dat een jaarverslag van Stichting Dunamare, of diens voorganger Stichting OVO, op de agenda van het college staat. De jaarverslagen 2007 en 2008 worden ter kennisname aan de commissie Samenleving gezonden. Deze staan op de agenda van de commissie Samenleving van 8 april 2010. Op verzoek van D66 worden de stukken in de commissie besproken. In de commissie geven zowel de wethouder als de voorzitter CvB van Stichting Dunamare een toelichting. De wethouder geeft aan dat er in het verleden niet genoeg aandacht is geweest voor het bespreken van het openbaar onderwijs en de voorzitter CvB van Dunamare geeft aan dat de bespreking van het jaarverslag 2007 er bij in is geschoten.⁶⁵

Er zijn op dat moment in de raad reeds eerder vragen gesteld over de jaarstukken van Dunamare:

- / In januari 2010 merkt D66 naar aanleiding van het verslag van de commissievergadering in december 2009 op navraag te hebben gedaan naar de financiële stukken van Dunamare, omdat deze zouden ontbreken. De wethouder antwoordt dat het niet juist is dat Dunamare geen financiële stukken levert. Hij zal navraag doen in het aanstaande overleg met Dunamare.⁶⁶
- / In februari 2010 vraagt D66 de jaarstukken van Dunamare en Spaarnesand (openbaar primair onderwijs, red.) op de termijnagenda te plaatsen.⁶⁷
- / In maart 2010 vraagt D66 aan de wethouder "wanneer de raad de in oktober toegezegde jaarstukken van Dunamare tegemoet kan zien."⁶⁸ De wethouder antwoordt: "bij de verzelfstandiging van de stichtingen voor onderwijs zijn sommige zaken niet goed op de rails gezet, onder andere de afspraken over jaarstukken. Dat wordt nu rechtgezet. Er is dus bij de gemeente iets misgegaan met het vaststellen van de jaarrekeningen. Vanavond staan de stukken van stichting Spaarnesant op de agenda. Dunamare volgt zo spoedig mogelijk, daar stelt hij zich persoonlijk verantwoordelijk voor."⁶⁹

⁶³ Collegebesluit 'Vaststellen verantwoordingen 2007 en 2008 Stichting Dunamare', (reg.nr. 2008/186975 en 09/248157), d.d. 23 maart 2010.

⁶⁴ Bijlage E bij collegebesluit 'Vaststellen verantwoordingen 2007 en 2008 Stichting Dunamare', (reg.nr. 2008/186975 en 09/248157), d.d. 23 maart 2010.

⁶⁵ Notulen commissie Samenleving, d.d. 14 januari 2010, p. 2.

⁶⁶ Notulen commissie Samenleving, d.d. 4 februari 2010, p. 7.

⁶⁷ Notulen commissie Samenleving, d.d. 4 februari 2010, p. 7.

⁶⁸ Notulen commissie Samenleving, d.d. 4 maart 2010, p. 1.

⁶⁹ Notulen commissie Samenleving, d.d. 4 maart 2010, p. 1.

Op 21 december 2010 stelt het college de begroting 2010 en de jaarrekening 2009 van Stichting Dunamare en de afzonderlijke openbare scholen vast. Beide documenten zijn respectievelijk op 9 maart en 1 juli 2010 door Dunamare aan de gemeente gezonden.⁷⁰ Niet vast te stellen is waarom het tot 21 december 2010 duurt voordat deze stukken op de agenda van het college komen. Beide documenten zouden ter kennisname aan de commissie Samenleving zijn gezonden. Niet duidelijk is of dit ook gebeurd is.

Op 14 juni 2011 spreekt het college over de begroting 2011 van Dunamare.⁷¹ De begroting is vervolgens ter kennisname aan de commissie Samenleving voorgelegd en daar op 7 juli 2011 behandeld. Naar aanleiding van vragen uit de raad stelt het college in een brief aan de raad: "Na ontvangst van de door Stichting Dunamare Onderwijsgroep ingediende begroting 2011 is, tijdens het overleg tussen de gemeente en genoemd schoolbestuur, een aanvullende toelichting op de bijdrage van de scholen aan de centrale organisatie gevraagd. Deze toelichting is op 11 april 2011 ontvangen. Hierna is de reguliere interne ambtelijke procedure inzake de totale toetsing inclusief de B&W-nota met betrekking tot de voorliggende begroting 2011 van genoemd schoolbestuur gevolgd". Hiermee geeft het college uitleg over de ontstane vertraging.

Dan duurt het ruim een jaar voordat het college opnieuw over stukken van Dunamare spreekt. Opvallend is dat het jaarverslag en de jaarrekening 2010 (aangeleverd in juli 2011) pas in augustus 2012 door het college wordt besproken. Dan gezamenlijk met de jaarrekening 2011 en de begroting 2012. Deze worden in de commissievergaderingen van 6 september 2012 en 24 januari 2013 in de commissie Samenleving behandeld. Dit is in de periode dat er in de raad ook nadrukkelijk over de sluiting van het Teyler College wordt gesproken.

Regulier overleg gemeente-Stichting Dunamare

Naast de bespreking van begroting en jaarrekening in het college en de commissie Samenleving zijn er drie vormen van overleg met en over het onderwijs:

- / het regionaal bestuurlijk overleg (een overleg van portefeuillehouders in de regio, bijvoorbeeld over de regionale educatieve agenda);
- / het schoolbestuurlijk overleg (ook regionaal, maar met scholen);
- / regulier overleg met afzonderlijke scholen.

De portefeuillehouder voert jaarlijks regulier overleg met de RvT en de voorzitter CvB van Dunamare. In voorkomende gevallen vindt er ook tussentijds overleg plaats. Het overleg met de gemeenteraad wordt gevoerd door het CvB van Dunamare. De RvT kiest er bewust voor afstand tot de gemeenteraad te bewaren. Ze wenst nadrukkelijk niet te politiseren. Dat past haar inziens niet bij de rol van toezichthouder. De RvT spreekt enkel met de portefeuillehouder.

Vanuit gemeentelijke zijde is aangegeven aan dat in het overleg tussen portefeuillehouder en Dunamare ook de schaalgrootte van Dunamare ter sprake komt, en dan met name wat dit voor extra verplichtingen voor

⁷⁰ Collegebesluit *Jaarrekening 2009 en begroting 2010 Stichting Dunamare Onderwijsgroep*, Reg. Nummer: 2010/415718, d.d. 21 december 2010.

⁷¹ Collegebesluit *Begroting 2011 Stichting Dunamare Onderwijsgroep* (Reg. Nummer: 2011/78452), d.d. 14 juni 2011.

Dunamare met zich meebrengt. De schaalvoordelen van een dergelijke koepel zijn groot. Leerlingen hebben daar baat bij. De keerzijde daarvan is dat als het op twee van de scholen van Dunamare niet goed gaat, het afstraalt op alle scholen onder de koepel. De beeldvorming rondom Dunamare schept verplichtingen, zo geven geïnterviewden aan.

Het overleg met het onderwijsveld betreft een aangelegenheid van het college, evenals het door de raad aan het college gemandateerde toezicht op Stichting Dunamare. (Voorbereiding op) beiden lijkt niet of onvoldoende ambtelijk belegd. Het is onduidelijk hoe de monitoring van de stukkenstroom vanuit Dunamare nu verloopt (zo is de status van het jaarverslag 2012 en de begroting 2013 ook binnen de ambtelijke organisatie onbekend).

Ook is onduidelijk hoe de bestuurlijke bespreking van stukken ambtelijk wordt voorbereid; voor zover de onderzoekers hebben kunnen vaststellen zijn er geen agenda's en verslagen van bestuurlijk overleggen. Hierdoor kan het zo zijn dat het college in juli 2011 aan de raad aangeeft dat de begroting 2011 laat is, omdat het college in eerder overleg met Stichting Dunamare nog een aantal aanvullende vragen heeft gesteld, terwijl van dit bestuurlijk overleg met Stichting Dunamare geen verslag is, noch een ambtelijk voorbereidingsmemo aan het college waarin de besprekingspunten over de begroting worden meegenomen.

Vanuit Dunamare is aangegeven dat het contact tussen Dunamare en gemeenteraden (niet enkel Haarlem, maar ook met die van andere gemeenten) moeizaam verloopt. Raden staan op afstand. Destijds is daar bewust voor gekozen, maar de vragen die raden stellen en de beeldvorming en berichtgeving over Dunamare geven er blijk van dat raden meer nabijheid wensen. Overleg met de gemeenteraad vindt echter sporadisch plaats. Lastig punt voor Dunamare is dat het begrotingen en jaarrekeningen toestuurt aan het college, maar dat deze soms pas veel later in de raad komen.

4.3 / Teyler College

In deze paragraaf gaan de onderzoekers nader in op het Teyler College. Daarbij beperken de onderzoekers zich tot de sluiting van het Teyler College in het licht van de governance-structuur en de bevoegdheden van de gemeenteraad ten aanzien van de sluiting. Dit conform de wensen van de raad zoals geuit in de op 1 november 2012 aangenomen motie. De onderzoekers hebben geen onderzoek verricht naar, en zullen derhalve ook geen uitspraken doen over, de wenselijkheid dan wel noodzakelijkheid van het Teyler College of de betrokkenheid van de gemeente bij de totstandkoming van het Teyler College en de mate waarin de ontwikkeling van het Teyler College paste binnen de ontwikkeling van het Stadshart Schalkwijk.

Historie en achtergrond Teyler

Wanneer de raad in februari 2006 besluit tot verzelfstandiging van het voortgezet onderwijs, besluit de raad in te stemmen met de fusie van een aantal scholen. Het gaat daarbij om de drie trajecten waaronder de fusie van delen van het Linnaeus College en een deel van Lieven de Keyschool (voormalige Daaf Gelukschool) tot een openbare scholengemeenschap voor lwoo, vmbo, havo, namelijk het Teyler College.⁷² De raad is hiermee expliciet betrokken geweest bij de start en oprichting van het Teyler College.

De gemeente heeft, aldus geïnterviewden, nadrukkelijk ingezet op de oprichting van een brede VWO/HAVO/VMBO-t school in Schalkwijk en is hierover het gesprek met Stichting Dunamare (aanvankelijk

⁷²Raadsstuk *De organisatie van het VMBO en de bestuurlijke ontwikkeling van het openbaar onderwijs Haarlem*, d.d. 17 januari 2006, raadsbesluit d.d. 15 februari 2006, p.3.

nog Stichting OVO) aangegaan. Geïnterviewden noemen twee aspecten die in de ontwikkeling van het Teyler College met name een rol speelden:

- / Bij de beslissing om het Teyler college te starten zou de wethouder hebben toegezegd dat er snelle nieuwbouw zou plaatsvinden aan de Floris van Adrichemlaan. Later ontstond bij de gemeente het plan Stadshart Schalkwijk en wilde de gemeente de school daar vestigen. Daar lagen grote ambities, maar door de crisis trok de projectontwikkelaar zich terug. Dat heeft gevolgen gehad, ook voor de toekomstige huisvesting / nieuwbouw van het Teyler College. Er moest opnieuw onderzoek worden gedaan naar een goede vestigingsplaats voor het Teyler college. Er kwam dienaangaande een besluit 9 maanden na de eerste halvering van het aantal inschrijvingen in december 2010.
- / De vorm die voor het Teyler College gekozen is, een brede scholengemeenschap waarin alle profielen werden aangeboden (zoals de wet voorschrijft) met bijzondere profilering op Sport en Cultuur, omdat dit profiel zou aansluiten bij de doelgroep in Schalkwijk. Achteraf bestaan twijfels bij de aansluiting van dit profiel bij de doelgroep in Schalkwijk.

Beide aspecten zijn van invloed geweest op de beeldvorming over het Teyler College. Uit interviews en het feitenrelaas zoals Dunamare dat in november 2012 heeft opgesteld wordt duidelijk dat na een goede start, voor het schooljaar 2010-2011 de verwachte groei naar 120 aanmeldingen achter bleef.⁷³ Het aantal aanmelding valt terug naar 50 leerlingen. Dat is in de ogen van Dunamare te weinig om onderwijskwaliteit te kunnen blijven bieden. De schoolleiding laat onderzoeken wat de oorzaken van de tegenvallende aanmelding waren. Rode draad blijkt de wens van ouders om hun kinderen buiten Schalkwijk naar school te laten gaan. Zij zijn van mening dat hun kind betere kansen zou hebben als het naar school gaat in een wijk waar de sociale klasse en het gemiddelde niveau van de leerlingen hoger ligt. Dit vindt men belangrijker dan de extra lessen die het Teyler op onderdelen aanbood. Ook de slechte huisvesting van de school en het doodbloeden van de plannen voor nieuwbouw spelen een rol, zo blijkt uit het feitenrelaas.

In relatie tot de gedane extra investeringen dringt zich bij het bestuur de vraag op of het verantwoord was om de andere scholen een deel van het budget af te nemen dat voor hun leerlingen bestemd was. In de zomer van 2010 hebben het bestuur en de rector de verantwoordelijk wethouder van de gemeente Haarlem op de hoogte gebracht van de benarde situatie. Deze dringt sterk aan op voortzetting van de school.

In december 2010 komt de gemeente met een alternatieve locatie voor nieuwbouw van de school. Voor het Teyler College komt dit te laat. De wethouder van de gemeente Haarlem deed nog een poging om de verantwoordelijkheid voor het Teyler College te verbreden, zodat niet alleen de scholen van Dunamare bij zouden dragen aan het oplopende tekort. De overige VO-schoolbesturen kunnen of willen echter niet inleveren. De financiële cijfers waren duidelijk, sluiting was voor Dunamare onvermijdelijk. In het overleg met de Medezeggenschapsraad (MR) van het Teyler College blijkt dat ook de school zelf dit als onvermijdelijk ervoer. Het besluit wordt in april 2011 uitgebreid besproken. Met de medewerkers, leerlingen, ouders op verschillende ouderavonden, met de commissie Samenleving van de gemeente Haarlem en met andere geïnterviewden. Er wordt een plan voor afbouw gemaakt.

Terugkijkend op de afgelopen zes jaren stelt Dunamare dat duidelijk is geworden dat het risico dat het schoolbestuur nam met het stichten van een nieuwe school nóg groter was dan vooraf ingeschat. Weliswaar is er vooraf gestudeerd, gerekend, advies ingewonnen, maar externe ontwikkelingen hebben geleid tot snelle veranderingen op een school die nog in een opbouwfase verkeerde. In de optiek van Dunamare

⁷³ Het Teyler College van start tot sluiting, Stichting Dunamare, november 2012.

waren de fatale factoren in dit geval: maatschappelijke ontwikkelingen, de locatie, het lerarentekort, en het uitblijven van nieuwbouw.

Besluiten over het opheffen van een school

De wet bepaalt expliciet, dat de gemeenteraad besluit over de opheffing van de openbare school. Die bevoegdheid is niet over te dragen aan een samenwerkingsbestuur (artikel 53c3 Wvo). Met betrekking tot een zogenoemde dislocatie geldt dat het stichtingsbestuur zelf kan besluiten deze 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.⁷⁴ 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. Dan is het van belang dat onderwijsbestuur en gemeente hierover het gesprek aangaan (behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de wet).

Omdat het Teyler College een dislocatie betreft zonder eigen BRIN-nummer, is het besluit van Stichting Dunamare (in april 2011) om het Teyler College te sluiten, een besluit conform de bevoegdheden zoals vastgelegd in de wet.

Afstemming gemeente-Stichting Dunamare

Hoewel het sluiten van het Teyler College, de bevoegdheid is van Stichting Dunamare, is de ontwikkeling en sluiting van het Teyler College niet buiten de gemeente om gegaan. Op basis van interviews stellen de onderzoekers vast dat gemeente en Stichting Dunamare veelvuldig over het Teyler College hebben gesproken. Achteraf stellen geïnterviewden vanuit de gemeente echter dat het spreken over het Teyler College wellicht te impliciet is gebeurd, en dat gesprekken met name gaan over de vorm: onderwijshuisvesting en de vraag die voor lag voor nieuwbouw, maar dat onvoldoende expliciet is gesproken over inhoud, over profielen, over de wensen en behoeften van een scholengemeenschap op die locatie. Ten slotte stellen geïnterviewden dat, op het moment dat sluiting van het Teyler College een serieuze mogelijkheid wordt, er een nieuwe dynamiek ontstaat. De raad weet zich aangesproken in zijn verantwoordelijkheid en voelt zich verantwoordelijk voor een aantal ouders die zich zorgen maken om de mogelijke sluiting van het Teyler College.

Omdat er geen agenda's en verslagen zijn van deze afstemming, hebben de onderzoekers niet kunnen reconstrueren hoe de afstemming precies heeft plaatsgevonden.

Betrokkenheid gemeenteraad bij sluiting Teyler College

De onderzoekers stellen vast dat de sluiting van het Teyler College pas op de agenda van de raad komt te staan, nadat Stichting Dunamare in april 2011 heeft besloten tot sluiting. Voor zover de onderzoekers hebben kunnen vaststellen, staat de sluiting voor het eerst op de agenda van de commissie Samenleving van 19 mei 2011.⁷⁵ In de periode voorafgaand aan 2011, lijkt de raad niet geïnformeerd over de problemen bij het Teyler College, noch de voorgenomen sluiting. Gelet op de betrokkenheid van de gemeente bij de

⁷⁴ Openbaar onderwijs en de gemeente, VOS/ABB en VNG, mei 2012, p. 21 BRIN staat voor Basisregistratie instellingen. Het Ministerie heeft aan alle onderwijsinstellingen BRIN-nummers toegekend. Het BRIN-nummer is een viercijferig nummer dat instellingen van elkaar onderscheidt.

⁷⁵ Verslag commissie Samenleving, d.d. 19 mei 2011, agendapunt 9.

oprichting van het Teyler College, en de maatschappelijke onrust die de sluiting van een school mogelijk veroorzaakt, was het passend geweest als het college de raad hier eerder over had geïnformeerd.

Nadat in mei 2011 de sluiting bekend is geworden, worden in juni 2011 door de fracties van PvdA, GroenLinks, VVD, D66 en SP een aantal vragen gesteld:

- / Is het mogelijk dat de huidige leerlingen van het Teyler College op de bestaande locatie kunnen blijven tot zij hun eindexamen hebben gedaan?
- / Is het mogelijk dat de leraren die les aan de leerlingen van het Teyler College zouden geven op het Schoter Lyceum, naar Schalkwijk komen en daar aan de bovengenoemde leerlingen les geven? Veel leerlingen van het Teyler College vinden de fietsafstand van Schalkwijk naar Haarlem-Noord namelijk te groot en sommige ouders hebben moeite met de vervoerskosten als hun kinderen met de bus zouden gaan
- / Is het mogelijk dat het Teyler College op korte termijn overgenomen kan worden en eventueel als een dependance verder gaat, mogelijk op een andere locatie in Schalkwijk.
- / Is het waar dat er voor de rode, tijdelijke lokalen van het Teyler College vergunning voor 5 jaar is verleend? Zo ja, is het mogelijk hiervoor verlenging te verlenen als de school op de huidige locatie doorgaat? Zo nee, waar zouden de huidige leerlingen ondergebracht zijn als er genoeg aanmeldingen voor het Teyler College waren geweest?
- / Klopt het dat er de leerlingen die in het gebouw van het voormalig LJC aan het Spijkerboorpad onderwijs zullen krijgen, onvoldoende voorzieningen zijn om de KEC-lessen te verzorgen?
- / Het is de bedoeling dat een gedeelte van de leerlingen van het Teyler College in een ander gebouw dan dat van het Schoter Lyceum ondergebracht worden. Wat zijn de kosten om dit gebouw bruikbaar te maken voor de Teyler-scholieren?
- / Waarom heeft men niet eerder tot nieuwbouw besloten voor het Teyler College toen er genoeg aanmeldingen waren?
- / Klopt het dat de leerlingen van het Teyler College die slagen voor hun eindexamen, een diploma zullen ontvangen van het Schoter Lyceum en niet van het Teyler College? En klopt het dat eindexamenkandidaten die niet slagen, hun opleiding op het volwassenenonderwijs moeten voorzetten?
- / Klopt het dat Dunamare voor 100% aanbieder van zorgonderwijs in de regio is? Zo ja, wat zijn de financiële gevolgen hiervan?⁷⁶

De wethouder beantwoordt de vragen op 16 juni 2011.⁷⁷

Op 23 juni 2011 wordt een motie vreemd aan de dag ingebracht.⁷⁸ Met de motie draagt de raad het college op:

- / alles op alles te zetten om verder te zoeken naar een oplossing, het liefst vóór het nieuwe schooljaar begint;
- / een onderzoek te starten of het toch mogelijk is het Teyler College open te houden of ten minste een jaar extra voor de huidige leerlingen als overbrugging;

⁷⁶ Vragen fracties PvdA, GroenLinks, VVD, D66 en SP aan het college over sluiting Teyler, juni 2011.

⁷⁷ Beantwoording vragen fracties PvdA, GroenLinks, VVD, D66 en SP over sluiting Teyler College d.d. 16 juni 2011.
<http://bis.haarlem.nl/infomanp/bijlagen/bijlagen-ViewDoc.ASP?Item=0&Type=HTML&uid=457604408>.

⁷⁸ Motie 'Belofde is beloofd. Huiswerk voor het Teyler College, geen strafwerk. Ondertekend door Trots, SP, OPH, Actiepartij, CDA en Haarlem Plus, d.d. 23 juni 2011. Motie is verworpen.

- / in dit onderzoek ook te kijken hoe havo/vwo-onderwijs in Schalkwijk behouden kan blijven en wat de oorzaak is geweest van de onvoldoende aanmeldingen op het Teyler College;
- / te bekijken of vrijgekomen locaties in de wijk uitkomst kunnen bieden voor het openhouden of eventueel het doorstarten van het Teyler;
- / zich volledig in te zetten om op zijn minst verkapte 'gedwongen spreiding' te vermijden.
- / zijn uiterste best te doen leerlingen in de door hen gekozen vakkenpakketten eindexamen te laten doen en waardoor ze een Teylerdiploma in ontvangst kunnen nemen;
- / het coalitieakkoord Haarlem 2010-2014 'Met het oog op morgen' te respecteren en in deze geest te handelen.⁷⁹

In de beantwoording geeft de wethouder aan dat sluiting van het Teyler College niet is tegen te houden, omdat de exploitatie niet rond te krijgen is.⁸⁰ Tevens benoemt de wethouder het feit dat "wij in de commissie nu tot drie keer toe uitgebreid op het Teyler College zijn ingegaan, vergezeld van een brief van mijn hand en ook van een brief van de Dunamare Onderwijsgroep, waarin uitgebreid uiteengezet wordt waarom het niet kan, niet aanvaardbaar is en ook onhaalbaar is om het Teyler College het komende jaar door te zetten."⁸¹ De motie wordt ondertekend door Trots, SP, OPH, Actiepartij, CDA en Haarlem Plus. De motie wordt in stemming gebracht en verworpen.⁸²

In de jaren die volgen blijft het Teyler College veelvuldig terugkomen, onder meer de commissie Samenleving van 31 mei 2012⁸³ en bij de algemene beschouwingen in de raad van 2 juli 2012.⁸⁴ Op 7 februari 2013 wordt aan de commissie Samenleving medegedeeld dat het CvB van Stichting Dunamare de 'commissie uitnodigt voor een open en verhelderend gesprek over de sluiting van het Teyler College'.⁸⁵

⁷⁹ Motie 'Beloofd is beloofd. Huiswerk voor het Teyler College, geen strafwerk. Ondertekend door Trots, SP, OPH, Actiepartij, CDA en Haarlem Plus, d.d. 23 juni 2011. Motie is verworpen.

⁸⁰ Verslag raadsvergadering 23 juni 2006, agendapunt 17.

⁸¹ Verslag raadsvergadering 23 juni 2006, agendapunt 17.

⁸² Verslag raadsvergadering 23 juni 2006, agendapunt 17.

⁸³ Verslag commissie Samenleving, 31 mei 2012, agendapunt 8.

⁸⁴ Verslag raadsvergadering, 2 juli 2012, agendapunt

⁸⁵ Verslag commissie Samenleving, d.d. 2 februari 2013.

Bijlagen

Bijlage 1. Verantwoordelijkheidsverdeling onderwijs-gemeente in drie regimes

Inrichting governance Bestuurscommissie OVO op basis van verordening

Bevoegdheid en verantwoordelijkheid (art.)	Bestuurscommissie OVO	Gemeente (college van B&W en gemeenteraad)
Doel (2)	Verzorgen en in stand houden van openbaar voortgezet onderwijs ⁸⁶	
Samenstelling commissie (4)	Minimaal vijf en maximaal zeven leden Commissie doet voordracht (twee door GMR, namens ouders) Stelt in reglement procedure voor voordracht vast die ter kennisgeving aan raad wordt gezonden	Gemeenteraad benoemt leden op voordracht van de commissie (twee leden worden door GMR en namens ouders voorgedragen)
Periode en vervanging (5)	Voor vier jaar benoemd (twee leden voor twee jaar) Aftredende leden benoembaar voor maximaal een periode	
Schorsing en ontslag (7)	Commissie kan leden voor vier maanden schorsen bij ernstig afbreuk doen aan functioneren commissie, maar legt dat direct ter bekrachtiging voor aan raad	Gemeenteraad kan leden voor vier maanden schorsen bij ernstig afbreuk doen aan functioneren commissie Gemeenteraad kan leden ontslaan bij ernstig afbreuk doen aan functioneren commissie
Taken en bevoegdheden (9)	BC heeft alle bevoegdheden als bevoegd gezag Bevoegd tot aangaan overeenkomsten rondom registergoederen BC bepaalt welke bevoegdheden aan algemeen directeur, clusterdirecteuren en schoolleiders worden gemandateerd	
Sluifing scholen (9)		Bevoegdheid tot sluiten scholen blijft bij de gemeenteraad
Geheimhouding en inzage in stukken (12)	Commissie kan geheimhouding opleggen	Inzage door gemeenteraad in geheime stukken wordt slechts geweigerd bij strijd met openbaar belang

⁸⁶ De tekst van het reglement vermeldt in artikel 2 "primair onderwijs". De onderzoekers gaan ervan uit dat het een verschrijving betreft.

Vergoeding (13)	Commissieleden genieten vergoeding voor bijwonen van vergaderingen. Dit op basis van gemeentelijke verordening	Raad stelt verordening vast waarin vergoedingen (eveneens die van raadsleden, wethouders, commissieleden en fractie-assistenten)
Reglementen (14)	Commissie stelt huishoudelijk reglement op, evenals directiestatuut	
Verantwoording (15)	Brengt jaarlijks verslag uit aan raad over werkzaamheden (in ieder geval aandacht voor: wezenskenmerken) tegelijk met advies over jaarrekening Verslag is openbaar ("wordt bekendgemaakt")	
Schorsen besluiten (15)	Commissie brengt over geschorste besluit binnen vier weken schriftelijk en gemotiveerd advies uit aan de raad	College van B&W schorst besluiten van commissie die in strijd zijn met recht of algemeen belang College van B&W neemt besluit tot schorsing binnen twee weken na ontvangst College van B&W brengt geschorste besluit terstond schriftelijk ter kennis aan de gemeenteraad Gemeenteraad neemt met redenen omkleed besluit en regelt gevolgen van beslissing Als het oordeel van de gemeenteraad is dat commissiebesluit in strijd is met recht of algemeen belang, moet commissie binnen vier weken opnieuw een besluit nemen
Financiën en verslaglegging (16)	Biedt college jaarlijks uiterlijk 1 juni ontwerpbegroting Biedt college jaarlijks uiterlijk 1 juli ontwerpjaarrekening	College van B&W neemt ontwerpen commissie over, tenzij in strijd met het recht of het algemeen belang
Wijzigen of intrekken verordening (17)	Commissie kan hiertoe verzoek doen bij raad	Gemeenteraad kan de verordening te allen tijde wijzigen of intrekken, maar pas na overleg commissie.
Evalueren (19)	Jaar na inwerkingtreding verordening stelt commissie een onderzoek in naar functioneren en brengt verslag uit aan raad Verslag gaat vergezeld van voorstellen tot wijziging van de verordening	

Inrichting governance Stichting OVO op basis van statuten

Bevoegdheid en verantwoordelijkheid (art.)	Bestuur OVO	Gemeente (college van B&W en gemeenteraad)
Doel (2)	In stand houden van op openbare en <i>algemeen bijzondere</i> scholen voor voortgezet en speciaal onderwijs	
Samenstelling Bestuur (6)	Minstens vijf, maximaal acht Bestuur benoemt leden (op basis van eigen reglement met profielschets en regeling inzake werving en selectie)	Eerste bestuur is bij akte van oprichting benoemd, daarna coöptatie
Periode en vervanging (7)	Benoemd voor vier jaar. Ten hoogste eenmaal herbenoemd	
Schorsing en ontslag (8)	Bestuur kan leden schorsen (vier maanden) en ontslaan bij ernstig afbreuk doen aan functioneren OVO (moet met redenen omkleeden)	
Taken en bevoegdheden (10 en 12)	Besturen stichting Aangaan overeenkomsten rondom registergoederen Het bestuur kan anderen die bij de stichting werkzaam zijn de bevoegdheid geven om de stichting in en buiten rechte te vertegenwoordigen	
Sluiting scholen (26)	“Voor een besluit tot fusie, omzetting, opheffing dan wel gedeeltelijke opheffing of afsplitsing van de school, die is ontstaan uit de samenvoeging van het Damiate College en de delen van het Linnaeus College, dat genomen wordt binnen de eerste vier volledige schooljaren na oprichting van de stichting, is unanimititeit van de zittende leden van het bestuur vereist”	
Geheimhouding en inzage in stukken (12)	Vergaderingen openbaar, tenzij twee leden of voorzitter beslotenheid nodig acht Dit slechts onder voorwaarden (beschermen persoonlijke levenssfeer, economische en financiële belangen stichting) Bestuur kan geheimhouding opleggen	
Vergoeding (6)	Geen beloning voor werkzaamheden, wel is vacatiegeldregeling mogelijk en onkostenregeling (op basis van door bestuur vastgestelde regeling) ⁸⁷	
Reglementen (14)	Huishoudelijk reglement bevat regels voor de werkwijze en samenstelling van de commissie	
Verantwoording (15)	Brengt jaarlijks verslag uit aan raad over werkzaamheden (in ieder geval	

⁸⁷ De laatste jaren geschiedt bezoldiging conform de (algemeen verbindend verklaarde) bestuurders cao VO.

	aandacht voor wezenskenmerken) Verslag is openbaar ("wordt bekendgemaakt")	
Financiën en verslaglegging (22)	Biedt gemeenteraad jaarlijks uiterlijk 1 december ontwerpbegroting ter overleg Vergezeld van verslag accountant dat ingaat op : 1) verklaring bij de rekening; 2) bevindingen over doelmatigheid en rechtmatigheid van beheer en administratie Na overleg (dat binnen 30 dagen plaatsvindt) of anders 30 dagen stelt bestuur begroting en rekening vast Idem als bij begroting. Uiterlijk 1 mei ontwerpjaarrekening	Desgewenst vindt tussen raad en bestuur stichting overleg plaats
Statuten wijzigen of stichting ontbinden (23 en 24)	Met 2/3 stemmen besluiten tot wijzigen statuten	Wijziging van statuten heeft instemming raad (maar kan slechts onthouden worden als overheersende invloed van overheid op openbaar onderwijs door statutenwijziging in gevaar zou komen)
Bezwaar tegen besluit	<i>Niets over opgenomen</i>	
Evalueren	<i>Niet over opgenomen</i>	

Inrichting governance Dunamare op basis van statuten en Reglement Toezicht

Bevoegdheid en verantwoordelijkheid (art.)	CvB Dunamare	RvT Dunamare	Gemeenteraad (c.q. college van B&W) ⁸⁸	Reglement Toezicht
Doel (4)	In stand houden van openbare en bijzondere scholen voor voortgezet onderwijs			
Samenstelling CvB en RvT (4 en 8)	Twee of drie. Aantal leden wordt bepaald door RvT Benoeming door RvT	Minstens zes hoogstens acht Aantal leden wordt bepaald door RvT Benoeming door RvT		
Periode (6)	Voor de duur van arbeidscontract (door RvT)	Benoemd door RvT voor vier jaar Herbenoeming slechts één maal mogelijk		
Schorsing en ontslag (6)	Schorsing van ten hoogste drie maanden. Dit door RvT Ook ontslag is een bevoegdheid van RvT			
Taken en bevoegdheden (7 en 12)	CvB belast met besturen stichting Formuleert concrete doelstellingen voor scholen die door stichting in stand worden gehouden Bevoegd tot verrichten rechtshandelingen omtrent registergoederen	Goedkeuring RvT is nodig voor besluiten van CvB die gaan over borg staan, schuld maken etc. Verder goedkeuring RvT over: Omvangrijke financiële verplichtingen, samenwerkingen, strategisch beleidsplan	Gemeenteraad oefent toezicht uit op bestuur in de zin van art. 53c.5 e WVO Afspraken worden vastgelegd in een reglement of een convenant (zie kolom hiernaast)	Artikel 6: bij ernstige taakverwaarlozing (voor zover openbaar onderwijs) neemt gemeenteraad maatregelen die hij nodig acht om continuïteit onderwijsproces te waarborgen (art. 53c.9)

⁸⁸ In de statuten wordt steeds melding gemaakt van de gemeenteraad als drager van verantwoordelijkheid aan de zijde van de gemeente. De gemeenteraad heeft zijn taken echter gemandateerd aan het college van B&W.

Sluiting scholen (7)		Goedkeuring RvT over: "een fusie, opheffing of afsplitsing van een deel van door de stichting in standgehouden scholen conform een vastgesteld toetsingskader" (7.6.f)		
Geheimhouding en inzage in stukken (8.7)	Vergaderingen openbaar, tenzij een lid van college van bestuur beslotenheid nodig acht. Dit slechts onder voorwaarden (persoonlijke levenssfeer, economische en financiële belangen stichting) Bestuur kan geheimhouding opleggen			
Vergoeding (6 en 12)	Arbeidsvoorwaarden, bezoldigingen vergoeding van onkosten van het CvB doet RvT, overeenkomstig CAO-VO	Bezoldiging en onkostenvergoeding aan CvB en RvT geschiedt op basis van een door de RvT opgesteld reglement. Wordt op hoofdlijnen openbaar gemaakt in jaarverslag		
Reglementen (11 en 14)	Toetsingskader voor fusie, opheffing of afsplitsing Managementsstatuut Reglement bezoldiging en onkostenvergoeding Reglement toezicht of convenant met gemeenteraad Bestuursreglement			
Verantwoording (7)	CvB legt in jaarverslag verantwoording af over de mate waarin de vastgestelde missie en (door CvB gestelde doelen voor scholen) worden gehaald			Artikel 2: Voor 1 juli brengt CvB verslag uit aan gemeenteraad "Bij die gelegenheid wordt ook gesproken over de ontwikkeling van de financiën door die school op de langere termijn"

Financiën en verslaglegging (7 en 9)	CvB stelt jaarlijks, na overleg met gemeenteraden, een begroting vast CvB stelt uiterlijk zes maanden na afloop boekjaar jaarrekening op	RvT keurt begroting goed RvT keurt jaarverslag goed	Gemeenteraad voert met CvB overleg over begroting	Artikel 3: Uiterlijk voor 1 februari overleg tussen CvB en raad over begroting openbare school Artikel 4: Uiterlijk voor 1 juli overleg tussen CvB en raad over jaarrekening openbare school Artikel 5: daarbij ook aandacht voor relatie Strategisch beleidsplan Dunamare en lokaal onderwijsbeleid
		RvT benoemt Accountant en draagt CvB op om jaarrekening te laten onderzoeken		
Wijzigen statuten of ontbinden (15 en 16)	CvB bevoegd om statuten te wijzigen	Vereist goedkeuring van RvT	Vereist goedkeuring van gemeenteraad (maar kan slechts onthouden worden als overheersende invloed van overheid op openbaar onderwijs door statutenwijziging in gevaar zou komen)	Artikel 1
Juridische fusie en splitsing (18)	CvB bevoegd om te besluiten tot fusie	Vereist goedkeuring van RvT	Vereist goedkeuring van gemeenteraad, maar slechts indien stichting erdoor zou verdwijnen, of als hierdoor een openbare school zou overgaan naar een andere rechtspersoon dan de stichting.	
Evalueren (18)	CvB brengt twee jaar na inwerkingtreding statuten hierover verslag uit aan RvT			

Bijlage 2. Openbaar onderwijs in andere gemeenten⁸⁹

De laatste twee jaar is een duidelijke kentering zichtbaar in met name het primair onderwijs. Als gevolg van de krimp, bezuinigingen van het Rijk en (nog) onvoldoende greep op de interne bedrijfsvoering na de introductie van de lumpsum financiering in 2006/2007, zijn bij verschillende schoolbesturen financiële problemen ontstaan, waardoor bij gemeenten de behoefte is gegroeid het externe toezicht op de stichting openbaar onderwijs intensiever uit te willen gaan oefenen. Hierna volgen enkele praktijkvoorbeelden van vergelijkbare steden als Rotterdam.⁷⁵

Gemeente Utrecht

PO en VO (samen of gescheiden)	• PO apart • VO apart
Bestuursvorm	• PO: Stichting openbaar onderwijs • VO: Stichting openbaar onderwijs
Grootte	• PO: 34 scholen • WEC: 1 school • VO: 5 scholen
Scheiding bestuur - intern toezicht	• PO: raad van toezichtmodel • VO: raad van toezichtmodel

Voor zowel het voortgezet onderwijs als het primair onderwijs geldt dat er – bovenop de wettelijke taken en bevoegdheden van de gemeenteraad als extern toezichthouder – geen expliciete aanvullende regels over de wijze van uitvoering van het extern toezicht zijn vastgesteld. Ook in het jaarverslag wordt niet expliciet gerapporteerd of en in welke mate in het verslagjaar aan het extern toezicht uitvoering is gegeven. Het contact dat tussen de gemeente en stichtingen plaatsvindt, is dan in de regel geconcentreerd op onderwerpen die onder de wettelijke bevoegdheden van de gemeenteraad vallen (begroting, rekening, wijziging statuten, discussie over mogelijk opheffing scholen).

Gemeente Almere

PO en VO (samen of gescheiden)	• PO en VO samen
Bestuursvorm	• Stichting openbaar onderwijs (koepelstichting)
Grootte	• PO: 50 scholen • VO: 8 scholen
Scheiding bestuur - intern toezicht	• raad van toezichtmodel

In de statuten van de Stichting ASG (de Almeerse Scholen Groep) is ook het landelijke beeld zichtbaar, dat volstaan is met het benoemen van de wettelijke taken en bevoegdheden van de gemeente als extern toezichthouder. In de statuten is wel verankerd dat een "governance-overeenkomst" tussen gemeente en stichting gesloten dient te worden. Deze overeenkomst is tot stand gekomen, waarbij de Stichting ASG, het college van het college van B en W en de gemeenteraad partij zijn. In de overeenkomst is onder meer de informatieplicht van de stichting richting gemeente nader ingevuld en de mogelijkheden tot interventie door de gemeenteraad geregeld. De inhoud van het geheel gaat overigens niet veel verder dan wat reeds in de wet en statuten is geregeld. In de overeenkomst is expliciet bepaald dat de wethouder van onderwijs namens het college van het college van B en W en de gemeenteraad toeziet op de uitvoering van de overeenkomst. De betrokken bestuurder is ook voorzitter van het bestuurlijk overleg met de Stichting ASG dat ten minste eenmaal per jaar plaatsvindt.

Gemeente Den Haag

PO en VO (samen of gescheiden)	• PO apart • VO apart
Bestuursvorm	• PO: Stichting openbaar onderwijs • VO: Stichting samenwerkingsbestuur
Grootte	• PO: 48 scholen • WEC: 6 scholen • VO: 9 scholen
Scheiding bestuur - intern toezicht	• PO: raad van toezichtmodel • VO: raad van toezichtmodel

Het openbaar voortgezet onderwijs is ondergebracht bij een stichting samenwerkingsbestuur. Voor deze specifieke bestuursvorm geldt dat de taken en bevoegdheden van het gemeentebestuur als extern toezichthouder van rechtswege op een "lager" niveau liggen dan bij een stichting openbaar onderwijs. Lettend op documenten (statuten, jaarverslagen) geldt dat het toezicht van de gemeente zich beperkt tot de wettelijke taken.

⁸⁹ Overzicht van openbaar onderwijs in andere gemeenten, zoals opgenomen in het rapport *Adviesrapport Commissie Governance Openbaar Onderwijs*, Gemeente Rotterdam, bijlage 12, p. 60 – 61.

Voor de Stichting De Haagse Scholen openbaar primair en speciaal onderwijs) geldt dat – naast de wettelijke taken en bevoegdheden van de gemeente – een verdere invulling van de wijze van toezicht houden door de gemeente in statuten, noch bestuursreglement nader is uitgewerkt. Dit spoort met het landelijk beeld. In de praktijk is er niettemin regelmatig contact tussen de stichting en de verschillende geledingen van de gemeente. Gemeentebestuur heeft daardoor een reëel beeld van de ontwikkelingen binnen het openbaar onderwijs en de resultaten van de interne bedrijfsvoering.

Gemeente Groningen

PO en VO (samen of gescheiden)	• PO en VO samen
Bestuursvorm	• Stichting openbaar onderwijs
Grootte	• PO: 22 scholen • WEC: 4 scholen • VO: 5 scholen
Scheiding bestuur - intern toezicht	• raad van toezichtmodel

De gemeente Groningen heeft pas vrij recent het openbaar onderwijs verzelfstandigd (1-1-2010). Saillant punt in het verzelfstandigingsproces was dat de gemeenteraad er aan hechtte – ook voor wat betreft de onderwijskwaliteit – als extern toezichthouder de vinger aan de pols te kunnen houden. Dat heeft geleid tot een bepaling in de statuten (getiteld: gemeentelijk toezicht op de onderwijskwaliteit), waarin het college van bestuur van de stichting openbaar onderwijs wordt opgedragen eens in de vier jaar een strategisch beleidsplan vast te stellen. Dat plan behoeft de goedkeuring van de raad van toezicht. Alvorens de raad van toezicht het strategisch beleidsplan goedkeurt, vindt tussen college van bestuur en raad van toezicht enerzijds en de gemeenteraad anderzijds een informatieve bespreking plaats over de inhoud van het strategisch beleidsplan. De statuten schrijven ook voor welke elementen deel moeten uitmaken van het strategisch beleidsplan. De stichting zelf heeft – na inwerkingtreding van de Wet goed onderwijs, goed bestuur – overigens bepleit deze specifieke bepaling in de statuten over de onderwijskwaliteit te schrappen. Zij acht het toezicht op de onderwijskwaliteit een specifieke taak van de eigen raad van toezicht. De discussie hierover loopt nog.

In oktober 2012 zal een onderzoeksrapport over de verzelfstandiging worden gepubliceerd door een onderzoekscommissie uit de gemeenteraad, die op grond van artikel 155a van de Gemeentewet eerder dit jaar door de gemeenteraad van Groningen is ingesteld.

Gemeente Leeuwarden

PO en VO (samen of gescheiden)	• PO apart • VO apart
Bestuursvorm	• PO: stichting openbaar onderwijs • VO: stichting openbaar onderwijs
Grootte	• PO: 18 scholen • VO: 1 school (vestigingen in 4 gemeenten)
Scheiding bestuur - intern toezicht	• PO: stichtingsbestuur + algemene directie • VO: raad van toezichtmodel

De statuten van de Stichting Proloog (=openbaar PO) tonen het standaardbeeld als het gaat om de relatie gemeente-bestuur – stichting openbaar onderwijs. Alleen de wettelijke bevoegdheden van de gemeenteraad zijn benoemd.

De stichting komt vrij snel na de oprichting in financieel zwaar weer terecht. In de zomer van 2011 grijpt de gemeenteraad in. De Rekenkamer Leeuwarden stelt een onderzoek in. Wat betreft de relatie tussen de gemeente en Stichting Proloog concludeert de rekenkamer dat het toetsingsarrangement weliswaar aan de wettelijke eisen voldoet en dus rechtmatig is, maar dat het tegelijkertijd een heel "licht" toetsingsarrangement is. Slechts op twee momenten van het jaar (begroting en rekening) kan de gemeenteraad de financiële toestand van de stichting beoordelen. Dat gebeurt dan bovendien op een laat tijdstip en de verstrekte informatie is onvolledig. De rekenkamer komt tot een aantal aanbevelingen:

- Gemeente moet frequenter (ten minste kwartaalrapportages) geïnformeerd worden over de ontwikkelingen binnen de stichting. Daartoe dient een set van relevante kengetallen gebruikt te worden.
- Introdutie van een accounthouder binnen de gemeentelijke organisatie (centrale positie, hoog in de hiërarchie), waar alle informatie over het functioneren van de stichting gebundeld wordt. Directe toegang tot management/ bestuur van de stichting, bevoegdheid om direct aan de wethouder van onderwijs te rapporteren, informatie te verzamelen en expertise in te huren.
- De wijze van informatieverstrekking van de stichting aan de gemeente dient expliciet in de statuten opgenomen te worden. Dat dient ook veel uitgebreider uitgewerkt te worden. Opnemen dat de stichting de gemeente onmiddellijk informeert in het geval van ernstige afwijkingen van de bedrijfsvoering. Plicht controller om toe te zien dat aan deze plicht uitvoering wordt gegeven. Desgewenst controller bevoegdheid te geven om rechtsreeks te rapporteren aan de gemeente als zijn rapportages intern worden genegeerd.

Bijlage 3. Geraadpleegde bronnen

Interviews

#	Gesprekspartner	Functie	Datum
1.	/ Dhr. Strijker / Dhr. Kruijer	/ Voorzitter CvB Dunamare / Concerncontroller Dunamare	19 april 2013
2.	/ Dhr. Den Uyl / Dhr. Kruijer	/ Voorzitter RvT Dunamare / Concerncontroller Dunamare	22 april 2013
3.	/ Dhr. Satter	Adviseur onderwijshuisvesting	26 april 2013
4.	/ Dhr. Divendal	Voormalig wethouder onderwijs (2004 – 2010)	26 april 2013
5.	/ Dhr. Nieuwenburg	Wethouder onderwijs (2010 – heden)	16 mei 2013
6.	/ Mevr. Laan / Dhr. Platt / Mevr. Remers	/ afdelingshoofd Jeugd, onderwijs en sport / plaatsvervangend hoofd afdeling Jeugd, onderwijs en sport / beleidsadviseur onderwijshuisvesting	16 mei 2013
7.	/ Mevr. Koper	/ Raadslid PvdA 2006 - heden	12 september 2013
8.	/ Dhr. Reeskamp	/ Raadslid Lijst Reeskamp 2002 – heden	12 september 2013

Geraadpleegde documenten

- / Raadsstuk *Versterking regie op ontwikkeling VMBO*, d.d. 3 mei 2005, raadsbesluit d.d. 18 mei 2005.
- / Raadsstuk *Definitiefase "2 nieuwe VMBO-scholen": kredietaanvraag en deelprojecten*, d.d. 18 november 2005, raadsbesluit d.d. 30 november 2005.
- / B&W-besluit, 'de organisatie van het VMBO en de bestuurlijke ontwikkelingen van het openbaar voortgezet onderwijs'. besluitenlijst B&W, d.d. 17 januari 2006.
- / Raadsstuk *De organisatie van het VMBO en de bestuurlijke ontwikkeling van het openbaar onderwijs Haarlem*, d.d. 17 januari 2006, raadsbesluit d.d. 15 februari 2006.
- / Verslag van de openbare vergadering van de commissie Onderwijs, welzijn, sport en recreatie, d.d. 1 februari 2006.
- / Verslag van de openbare raadsvergadering, d.d. 15 februari 2006.
- / Oprichtingsakte en statuten Stichting Organisatie Voortgezet Onderwijs Haarlem, Krans Helmig Stuijt Notarissen en advocaten, d.d. 23 juni 2006.
- / Bestuursoverdracht van scholen voortgezet onderwijs, Krans Helmig Stuijt Notarissen en advocaten, d.d. 23 juni 2006.
- / Brief stichting OVO over besturenfusie Dunamare, d.d. 9 februari 2007.
- / Raadsstuk *Besturenfusie Stichting Voortgezet Onderwijs tot de samenwerkingsstichting Dunamare*, d.d. 20 februari 2007, bijlage A: Nota besturenfusie.
- / Geleideformulier B&W-nota, *Besturenfusie Stichting Voortgezet Onderwijs tot de samenwerkingsstichting Dunamare*, d.d. 20 februari 2007.
- / Verslag van de vergadering commissie Sameleving, d.d. 8 maart 2007, agendapunt 9.
- / Verslag raadsvergadering d.d. 15 maart 2007, agendapunt 12.
- / Motie 8, stichting Dunamare, d.d. 15 maart 2007
- / Accountantsverklaring Bestuursverslag OVO Haarlem periode 1 januari – 31 juli 2006, d.d. 18 januari 2007, zonder pagina.
- / Aanbiedingsbrief overdrachtsbalans van Stichting OVO aan gemeenteraad Haarlem, p/a college van B&W, d.d. 24 januari 2007.
- / Raadsstuk *Besturenfusie Stichting Voortgezet Onderwijs tot de samenwerkingsstichting Dunamare*, d.d. 20 februari 2007, raadsbesluit d.d. 15 maart 2007.

- / Collegebesluit *Overdrachtsbalans Bestuurscommissie Openbaar Voortgezet Onderwijs*, d.d. 10 april 2007.
- / Verslag raadsvergadering d.d. 24 mei 2007, agendapunt 4, Ingekomen stukken.
- / Jaarrekening Dunamare 2007
- / Collegebesluit 'Vaststellen verantwoordingen 2007 en 2008 Stichting Dunamare', (reg.nr. 2008/186975 en 09/248157), d.d. 23 maart 2010.
- / Bijlage E bij collegebesluit 'Vaststellen verantwoordingen 2007 en 2008 Stichting Dunamare', (reg.nr. 2008/186975 en 09/248157), d.d. 23 maart 2010.
- / Notulen commissie Samenleving, d.d. 14 januari 2010.
- / Notulen commissie Samenleving, d.d. 4 maart 2010.
- / Collegebesluit *Jaarrekening 2009 en begroting 2010 Stichting Dunamare Onderwijsgroep*, Reg. Nummer: 2010/415718, d.d. 21 december 2010.
- / Collegebesluit *Begroting 2011 Stichting Dunamare Onderwijsgroep* (Reg. Nummer: 2011/78452), d.d. 14 juni 2011.
- / Het Teyler college van start tot sluiting, stichting Dunamare, november 2012.
- / Openbaar onderwijs en de gemeente, VOS/ABB en VNG, mei 2012.
- / Verslag commissie Samenleving, d.d. 19 mei 2011, agendapunt 9.
- / Vragen fracties PvdA, GroenLinks, VVD, D66 en SP aan het college over sluiting Teyler, d.d..
- / Beantwoording vragen fracties PvdA, GroenLinks, VVD, D66 en SP over sluiting Teyler college d.d. 16 juni 2011.
- / Motie 'Beloofd is beloofd. Huiswerk voor het Teyler college, geen strafwerk. Ondertekend door Trots, SP, OPH, Actiepartij, CDA en Haarlem Plus, d.d. 23 juni 2011.
- / Verslag raadsvergadering 23 juni 2006, agendapunt 17.
- / Verslag commissie Samenleving, 31 mei 2012, agendapunt 8.
- / Verslag raadsvergadering, 2 juli 2012, agendapunt
- / Verslag commissie Samenleving, d.d. 2 februari 2013.





Haarlem

Juli 2013

Rekenkamercommissie
Haarlem
Postbus 511
2003 PB Haarlem
023-511 30 38

jcaffe@haarlem.nl

RR.secr/424930/
relatienr. 403968

Gemeente Haarlem

Onderzoek verzelfstandiging openbaar voortgezet onderwijs haarlem / stichting dunamare

Bruidsschatregeling



RAPPORT

**ONDERZOEK VERZELFSTANDIGING
OPENBAAR VOORTGEZET ONDERWIJS
HAARLEM / STICHTING DUNAMARE**

BRUIDSSCHATREGELING

juli 2013

Opdrachtgever
Rekenkamercommissie Haarlem

Kenmerk
RR.secr/424930/relatienr. 403968

Auteurs
R. van der Raaij

Project
5VBBA4746

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Perspectief	1
1.3	Vraagstelling	1
1.4	Opzet van het rapport	1
2	BRUIDSSCHATREGELING	3
2.1	Algemeen	3
2.2	Landelijke toepassing	3
2.3	Berekening situatie haarlem	4
3	TOEPASSING HAARLEM	6
3.1	Overzicht van de vragen	6
3.2	Is de landelijke bruidsschatregeling voor het openbaar voortgezet onderwijs toegepast?	6
3.3	Welke (invulling van de) bruidsschatregeling is toegepast in Haarlem?	7
3.4	Hoe verhoudt zich de bruidsschat die is gehanteerd met lokale en/of landelijke normen?	7
3.5	Is het pand aan de Gedempte Oude gracht economisch overgedragen in het kader van de bruidsschatregeling?	8
3.6	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&W?	9
3.7	Zijn de belangen van alle betrokkenen optimaal bediend?	10
4	BIJLAGEN	12
4.1	Bijlage paragraaf 2.1 motieven en overwegingen voor verzelfstandiging	12
4.2	Bijlage paragraaf 2.1 bruidsschatregeling algemeen	14
4.3	Bijlage paragraaf 2.3 berekening minimum en maximum	18
4.4	Bijlage paragraaf 3.3 informatie kadaster	19

1 INLEIDING

1.1 AANLEIDING

Aan de rekenkamercommissie (RKC) Haarlem is gevraagd om onderzoek te doen naar de gevolgen van de bestuurlijke verzelfstandiging van het Voortgezet Openbaar Onderwijs. De vraag is een gevolg van de op 1 november 2012 aangenomen motie 'onderzoek gevolgen verzelfstandiging Voortgezet Openbaar Onderwijs' en het daarop gebaseerde verzoek aan de voorbereidingscommissie.

De voorbereidingscommissie heeft de raad geadviseerd de RKC het onderzoek uit te laten voeren.

De RKC heeft een onderzoeksplan opgesteld met daarin o.a. de context, de vraagstelling, aanpak en uitvoering/planning van het onderzoek. In het onderzoeksplan wordt onderscheid gemaakt in:

- (1) onderzoek doen naar uitvoering van de bruidsschatregeling en
- (2) onderzoek doen naar de governance structuur.

Voor het onderzoek naar (1) de bruidsschatregeling heeft de RKC Leeuwendaal om ondersteuning gevraagd.

1.2 PERSPECTIEF

De gemeenteraad van Haarlem heeft een wettelijke verantwoordelijkheid voor de instandhouding van de scholen voor voortgezet openbaar onderwijs in Haarlem. In die rol heeft de raad in 2002 het bevoegd gezag overgedragen aan een bestuurscommissie ex artikel 83 van de Gemeentewet. In 2006 is het voortgezet openbaar onderwijs verder verzelfstandigd in de vorm van een stichting openbaar onderwijs en in 2007 is deze stichting gefuseerd met het voortgezet openbaar onderwijs en bijzonder onderwijs in de gemeente Velsen en Haarlemmermeer onder de naam Dunamare, waardoor een stichting samenwerkingsbestuur is ontstaan.

1.3 VRAAGSTELLING

De inhoudelijke aanleiding voor het onderzoek is de overdracht van het gemeentelijk pand aan de Gedempte Oude gracht aan de stichting bij de verzelfstandiging in combinatie met toepassing van de bruidsschatregeling.

In het onderzoeksplan is de volgende vraagstelling geformuleerd:

“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? Zo neen, welke verklaringen zijn daarvoor aan te wijzen en welke (financiële) consequenties zijn er?”

De nadruk van de vraagstelling ligt op:

- Het referentiekader voor toepassing van de bruidsschatregeling;
- De overdracht van het pand in relatie tot toepassing van de bruidsschatregeling.

In het onderzoeksplan zijn ook enkele deelvragen geformuleerd.

1.4 OPZET VAN HET RAPPORT

In hoofdstuk 2 wordt eerst kort de landelijke regeling besproken omdat enige kennis van de regeling nodig is om de vragen en antwoorden te kunnen plaatsen. Vervolgens wordt de landelijke toepassing besproken en tot slot volgt in hoofdstuk 2 de berekening van het minimum en maximum voor de situatie Haarlem.

In hoofdstuk 3 komen de deelvragen aan de orde. De beantwoording is zoveel als mogelijk kort en bondig gehouden. Waar mogelijk is gewerkt met bijlagen, deze zijn opgenomen in hoofdstuk 4.

In combinatie met het onderzoeksbureau Necker van Naem (governance) zijn interviews gehouden met een aantal betrokkenen. In relatie tot dit onderzoek is gesproken met de heer Strijker (lid CvB Dunamare), de heer Den Uyl (lid Raad van Toezicht Dunamare), de heer Divendal (oud wethouder) en de heer Satter (oud beleidsmedewerker huisvesting).

2 BRUIDSSCHATREGELING

2.1 ALGEMEEN

Het toepassen van de bruidsschatregeling was onlosmakelijk verbonden met een verzelfstandiging van het openbaar onderwijs. De wettelijke regeling is in de loop van 2002 in het Staatsblad gepubliceerd¹. Een verzelfstandiging van het openbaar onderwijs was geen doel in zichzelf maar uiteindelijk is het een vorm van beleid. Om die reden hebben we in bijlage 4.1 gememoreerd wat de algemene motieven en overwegingen zijn om over te gaan tot een bestuurlijke verzelfstandiging (of schaalvergroting) van het openbaar onderwijs.

De 'kraamkamer' van de bruidsschatregeling is de overschrijdingsregeling.

Een gemeente die in haar rol van bestuurder van openbare scholen meer geld aan die scholen uitgeeft dan de gemeente van het Rijk aan subsidie voor die scholen ontvangt, dient die extra uitgaven naar rato ook beschikbaar te stellen aan gelijksoortige bijzondere scholen in de eigen gemeente. Deze plicht vloeit voort uit de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs die als principe in de grondwet is verankerd. In de verschillende onderwijswetten wordt dit principe nader uitgewerkt. Deze uitwerking in wet- en regelgeving wordt geduid als de overschrijdingsregeling.

Op grond van de wet zijn een aantal specifieke inkomsten en uitgaven uitgezonderd van de werking van de overschrijdingsregeling. Dit zijn de inkomsten en uitgaven voor:

- administratie, beheer & bestuur (in de ruimste zin van het woord);
- enkele overige inkomsten en uitgaven in de wet (WPO & WVO) benoemd.

Dit geldt alleen indien er sprake is van integraal bestuur of een bestuurscommissie. Indien er sprake is van een (vermogensrechtelijk) verzelfstandigd schoolbestuur geldt deze vrijstelling derhalve niet.

De bruidsschatregeling houdt in dat het gemeentebestuur in het kader van de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs bovenop de Rijksvergoeding extra gelden aan het openbaar onderwijs beschikbaar kan stellen zonder dat deze gelden doorbetaald behoeven te worden aan het gelijksoortige bijzonder onderwijs in de eigen gemeente.

Aan toepassing van de bruidsschatregeling zijn op grond van de wet regels en randvoorwaarden verbonden. Zo kan de bruidsschatregeling niet in alle gevallen worden toegepast, is er een beperking in de omvang en bestedingsvrijheid, moeten de uitgaven worden verantwoord en is er sprake van een overgangsregeling. In 2008 is de regeling met twee jaar verlengd tot en met 2010, inmiddels kan de regeling niet meer worden toegepast.

In bijlage 4.2 is de historie en het wettelijk kader van de bruidsschatregeling nader toegelicht.

2.2 LANDELIJKE TOEPASSING

Het toepassen van de bruidsschatregeling binnen het voortgezet onderwijs laat een andere ontwikkeling zien dan voor het primair onderwijs. Dit blijkt uit onze ervaring, maar ook uit de aanwezige onderzoeken op dat terrein.

¹ Wet van 18 april 2002 tot wijziging van de WPO, WEC en WVO en de wijziging van die wet (Staatsbladen nr. 209 en 210).

Op hoofdlijnen kan worden gesteld dat het toepassen van de bruidsschatregeling bij een bestuurlijke verzelfstandiging binnen het voortgezet onderwijs minder vanzelfsprekend was. Ook werd veelal het bedrag van de bruidsschat relatief lager vastgesteld. Hiervoor is een aantal verklaringen te geven.

- In termen van bedrijfsvoering en organisatie is een school voor voortgezet onderwijs gemiddeld genomen een grotere eenheid dan een basisschool. Uiteraard vindt dit zijn weerslag in een groter aantal leerlingen en personeel op één locatie. Dit vertaalt zich naar een grotere behoefte, maar ook naar mogelijkheden om op het terrein van de bedrijfsvoering relatief veel in 'eigen huis' uit te voeren. Bij een bestuurlijke verzelfstandiging bleek dan ook dat er veelal nog weinig diensten door de gemeente werden uitgevoerd.
- De introductie van de lumpsumfinanciering in het onderwijs. Die introductie betekende dat er veel meer keuzes konden maar ook moesten worden gemaakt bij de inzet en besteding van middelen. Hierdoor werden ook de mogelijkheden geschapen om zelfstandige staf- en beheerdiensten te gaan uitvoeren en daar ervaring mee op te doen. In het VO werd de lumpsumfinanciering in 1996 ingevoerd, in het primair onderwijs en voor de WEC-scholen in 2006.
- De bekostiging van het onderwijs. Er zijn verschillen tussen de bekostiging van het voortgezet onderwijs en het primair onderwijs voor o.a. de personeelslasten. In het basisonderwijs worden de lasten voor administratie, beheer en bestuur bekostigd via een deel van de materiële lasten.² In het voortgezet onderwijs zijn binnen de personeelscomponent gemiddeld meer gelden toegekend voor onderwijs ondersteunend personeel, de zogenaamde OOP-component en de directieformatie.

Overigens geeft deze ontwikkeling geen aanknopingspunt om een uitspraak te doen over de rechtvaardiging van de verschillen in toepassing van de bruidsschatregeling tussen het voortgezet en het primair onderwijs. Hier is slechts sprake van vastgestelde uitkomsten en waarnemingen.

Verder blijkt uit de praktijk dat in enkele gevallen sprake is geweest van een bruidsschatregeling in natura. Dit betreft bijvoorbeeld de regeling dat een medewerker in dienst van de gemeente voor het verzelfstandigde onderwijs (tijdelijk) is blijven werken. Andere voorbeelden zijn ons niet bekend, dit brengt uiteraard geen zekerheid dat er ook geen andere toepassingen zijn geweest. De wijze waarop deze besluiten zijn genomen en de verantwoording daarover is eveneens onbekend.

2.3 BEREKENING SITUATIE HAARLEM

De berekening voor de situatie Haarlem betreft het berekenen van het theoretisch minimum en het theoretisch maximum bedrag wat op grond van de bruidsschatregeling had mogen worden toegepast ten tijde van de bestuurlijke verzelfstandiging.

De berekening wordt gemaakt op basis van de in de regeling genoemde voorwaarden en berekeningsgrondslagen in combinatie met de voor OVO Haarlem geldende omvang van de bekostiging.

² In 2010 is het budget voor bestuur & management in het PO afgeschaft.

Berekening van het theoretisch minimum en het theoretisch maximum, hieronder staat de hoofdlijn, in de bijlagen is de gedetailleerde berekening en de toelichting opgenomen.

Het theoretisch minimum bedraagt:	€ 0.00
Het theoretisch maximum bedraagt:	€ 16,4 miljoen (afgerond)

In bijlage 4.3 is nadere informatie opgenomen over de berekening van het theoretisch maximum. Aangezien toepassing van de bruidsschatregeling een vrije beleidskeuze was van de gemeente en er geen wettelijke verplichting bestaat is het theoretisch minimum bedrag nihil.

Het theoretisch maximum bedrag komt tot stand door een berekening afgeleid van de hoogte van de exploitatiekosten ex artikel 86 van de WVO. Het hiervoor genoemde theoretisch maximum is een afgerond bedrag met enkele aannames.

Bij toepassing van de bruidsschatregeling had de gemeente Haarlem maximaal € 16,4 miljoen, verdeeld over vijf kalenderjaren, aan het verzelfstandigde bestuur OVO Haarlem mogen toekennen. Doorbetaling aan het bijzonder onderwijs is dan niet van toepassing mits aan de voorwaarden uit de regeling is voldaan.

3 TOEPASSING HAARLEM

3.1 OVERZICHT VAN DE VRAGEN

In het onderzoeksplan zijn een aantal deelvragen geformuleerd. In relatie tot de hiervoor algemene omschrijving voor toepassing van de bruidsschatregeling behandelen we –in lijn met het onderzoeksplan en de opdracht- de onderstaande vragen:

1. Is de landelijke bruidsschatregeling voor het openbaar voortgezet onderwijs toegepast?
2. Welke (invulling van de) bruidsschatregeling is toegepast in Haarlem?
3. Hoe verhoudt zich de bruidsschat die is gehanteerd met lokale en/of landelijke normen?
4. Is het pand aan de Gedempte Oude Gracht economisch overgedragen in het kader van de bruidsschatregeling?
5. 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&W?
6. Zijn de belangen van alle betrokkenen optimaal bediend?

Voor beantwoording van de onderzoeksvragen zijn de beschikbare documenten bestudeerd en interviews uitgevoerd met een aantal betrokkenen ten tijde van de besluitvorming.

3.2 IS DE LANDELIJKE BRUIDSSCHATREGELING VOOR HET OPENBAAR VOORTGEZET ONDERWIJS TOEGEPAST?

De wettelijke regeling voor toepassing van de bruidsschatregeling alsmede de toelichting geeft uitdrukkelijk aan:

- Het besluit moet voorafgaand aan de verzelfstandiging worden genomen;
- Het gemeentebestuur kan niet in één keer het maximale bedrag uitbetalen;
- Toepassing gaat op basis van een raadsbesluit.

Uit de aangeleverde documenten blijkt geen aanwezigheid van een raadsbesluit waarin de toepassing van de bruidsschatregeling als zodanig is omschreven. In de zin van de wet is er derhalve geen besluit door de gemeenteraad genomen over toepassing van de bruidsschatregeling.

Aansluitend kan de vraag worden gesteld?

- Is toepassing van de bruidsschatregeling door betrokkenen wel beoogd?
- Indien er sprake is van een waardeoverdracht op basis van welk besluit is dit ten uitvoer gebracht?

Blijkt dit uit:

- De documenten voorafgaand aan de besluitvorming?
- Een college- of raadsbesluit?
- De interviews met de betrokkenen?

Deze vraag zal in paragraaf 3.5 aan de orde worden gesteld.

3.3 WELKE (INVULLING VAN DE) BRUIDSSCHATREGELING IS TOEGEPAST IN HAARLEM?

In formele zin is de bruidsschatregeling niet tot stand gekomen.

Nog los van de vraag of toepassing van de bruidsschatregeling is beoogd, kan worden gekeken naar de feitelijke omstandigheden die hebben plaatsgevonden en op welke wijze een en ander is gerealiseerd.

- Op 15 februari 2006 heeft de gemeenteraad van Haarlem besloten de instandhouding van het openbaar voortgezet onderwijs over te dragen aan een op te richten stichting openbaar onderwijs (de Stichting OVO Haarlem).

- Op 23 juni 2006 is – ter uitvoering van het genoemde raadsbesluit - de akte van bestuursoverdracht van scholen voor voortgezet onderwijs notarieel gepasseerd. De wethouder heeft op basis van een volmacht van de burgemeester de gemeente Haarlem vertegenwoordigd.

- De gemeente verklaart in de akte van bestuursoverdracht economisch eigenaar te zijn van alle registergoederen en dat uitsluitend voor het schoolgebouw Gedempte Oude Gracht niet alleen het juridische eigendom maar ook het economisch eigendom wordt overgedragen.

- De waarde van het economisch goed is bij de overdracht niet specifiek genoemd. Uit taxaties in 2005 en 2012 blijkt een waarde van respectievelijk € 1.086.000 en € 1.100.000. Tussentijds is een 'waardebrief' uitgebracht met daarin een maximale vraagprijs van circa € 1,6 miljoen (2008).

- Het registergoed is blijkens het kadaster eigendom van:

Stichting Dunamare Onderwijsgroep

Dit blijkt uit het kadastraal bericht d.d. 4 juni 2013; 21.25 uur. In de akte van bestuursoverdracht is de Gedempte Oude Gracht benoemd als: 118-120-122. De omschreven kadastrale nummers zijn: 9648, 9647 en 397.

In de overdrachtsbalans van 31 juli 2006 van Ernst & Young accountants is de Gedempte Oude Gracht omschreven met huisnummer: 112 en een bijbehorende OZB waarde van € 495.000 en een verzekerde waarde van € 2.000.000. Dit onderdeel maakt geen deel uit van de overdrachtsbalans en is opgenomen bij het onderdeel "*niet in de balans opgenomen verplichtingen*". Naar onze mening is sprake van een nummer vergissing en heeft ook een eventuele verkeerde OZB waarde geen invloed gehad op de daadwerkelijke overdrachtsbalans³. Zowel uit de notariële documenten als uit het kadaster blijkt dat de juiste percelen zijn overgedragen en gewaardeerd. Zie tevens bijlage 4.4.

3.4 HOE VERHOUDT ZICH DE BRUIDSSCHAT DIE IS GEHANTEERD MET LOKALE EN/OF LANDELIJKE NORMEN?

In formele zin is de bruidsschatregeling niet tot stand gekomen. In dit kader wordt gekeken naar de landelijke normen in relatie tot de waarde van het overgedragen registergoed.

³ Uit aanvullend onderzoek van de gemeente Haarlem blijkt dat de GOG 112 sinds 1987 eigendom is van een rijwielhandel. In 2006 was de GOG 112 niet in eigendom van de gemeente Haarlem.

In paragraaf 2.2 hebben we aangegeven dat het toepassen van de bruidsschatregeling in het voortgezet onderwijs veel minder vaak voorkwam dan in het primair onderwijs. Ook de onderliggende mogelijke factoren zijn daarbij genoemd. Voor het primair onderwijs is onderzoek beschikbaar naar de mate van gebruik door gemeentebesturen. Voor het voortgezet onderwijs is geen onderzoek beschikbaar hetgeen een indicatie kan zijn voor de toepassing in het VO.

Het totale wettelijke kader – in de situatie van het openbaar voortgezet onderwijs Haarlem - bedraagt € 16,4 miljoen. De waarde van het registergoed bedraagt circa € 1,1 miljoen. Indien de gemeente het pand in ‘de geest van de bruidsschatregeling’ zou hebben overgedragen is er geen overschrijding van het wettelijk maximum, zoals dat voor de situatie van het openbaar voortgezet onderwijs te Haarlem geldt.

Vervolgens kan de vraag worden gesteld of er sprake is van een ‘normatieve’ overschrijding.

De hierbij onderliggende deelvragen zijn:

1) Zou een waarde van € 1,1 miljoen kunnen worden onderbouwd op basis van de wettelijke regelgeving? en:

2) Is een waarde van € 1,1 miljoen marktconform cq gangbaar?

1) Ja, onderbouwing zou mogelijk zijn, toelichting:

Het kostenbegrip administratie, beheer & bestuur (ABB) is een ruim begrip. Was er voorheen nog een strikte beperking; met de lumpsumfinanciering in het VO (sinds 1996) is de keuzevrijheid van schoolbesturen ruimer geworden. Uiteraard dient dan wel de wettelijke verantwoording te worden gevolgd. Een organisatie met de omvang van Dunamare had het bedrag van € 1,1 miljoen over een periode van vijf kalenderjaren als ABB kunnen verantwoorden, een en ander binnen de wettelijke regelgeving (€ 220.000 per jaar).

2) Geen uitspraak mogelijk, toelichting:

In het voortgezet onderwijs werd de bruidsschatregeling -met onze brede waarneming op dat terrein- beperkt of niet toegepast. In verband met het ontbreken van onderzoek kunnen hier echter geen onderbouwde uitspraken over worden gedaan.

3.5 IS HET PAND AAN DE GEDEMPTE OUDE GRACHT ECONOMISCH OVERGEDRAGEN IN HET KADER VAN DE BRUIDSSCHATREGELING?

Het pand aan de Gedempte Oude Gracht is niet overgedragen in het kader van de bruidsschatregeling omdat er geen bruidsschatregeling tot stand is gebracht.

Vervolgens kan de vraag worden gesteld?

A. Is toepassing van de bruidsschatregeling door betrokkenen wel beoogd? en:

B. Indien er sprake is van een waardeoverdracht op basis van welk besluit is dit ten uitvoer gebracht?

Blijkt dit uit:

1. De documenten voorafgaand aan de besluitvorming?;
2. Een college- of raadsbesluit?
3. De interviews met de betrokkenen?

Ad A)

Nee, uit de informatie en de gesprekken blijkt niet dat toepassing van de bruidsschatregeling is beoogd.

- De documenten en de verslagen voorafgaand aan de verzelfstandiging zijn sterk gericht op de oplossing van de problemen met de onderwijshuisvesting. De focus is niet gericht op een bijdrage in de kosten voor administratie, beheer & bestuur (ABB) of daarmee 'in de geest van de bruidsschatregeling'.
- Ook het college- en raadsbesluit geeft hiertoe onvoldoende tot geen indicatie. De woorden bruidsschatregeling of ABB bijdrage komen daarin nagenoeg niet voor. In het B&W besluit d.d. 17 januari 2006 is vermeld: *"Bestuurscommissie OVO heeft aangegeven dat zij geen aanspraken doet op extra gemeentelijke middelen (bruidsschat)"*. *"Wel zijn er nadere afspraken gemaakt met betrekking tot de onderhoudsmiddelen en het krediet van het Coornhert (bijlage 1)"*. Aanspraak maken op toepassing van de bruidsschatregeling is niet mogelijk en het maken van nadere afspraken met betrekking tot de voorziening voor huisvesting is niet toe te schrijven aan de intentie om een bruidsschat toe te kennen.
- De interviews met betrokkenen geven geen eenduidig beeld wat betreft deze vraagstelling. Wel overheerst het beeld dat de economische overdracht moet worden toegeschreven aan financiering van huisvesting. Dit zou dan kunnen betekenen dat met de overdracht een versterking van het vermogen is beoogd om op deze wijze weer ruimte te kunnen bieden aan inbreng of investeringen in huisvesting door het schoolbestuur en eventueel voor achterstallig onderhoud. In welke mate de economische overdracht passend is binnen de totale budgetten voor financiering van huisvesting en of dat op die grond is te rechtvaardigen, is geen onderwerp van het onderzoek.

Ad B)

Er is geen besluit aangetroffen waaruit onomstotelijk het voornemen blijkt om ook het economisch eigendom van de Gedempte Oude Gracht over te dragen.

- In de documenten wordt uitsluitend gesproken over het besluit om de betrokken schoolgebouwen en percelen per 1 augustus 2006 in juridisch eigendom over te dragen. Dit geldt ook voor de toelichting bij de te nemen college- en raadsbesluiten.
- Uit een bijlage van overzicht van roerende zaken (bijlage 1c) blijkt wel een bewuste budgettaire handeling voor middelen ten gunste van het schoolbestuur. Dit betreft het niet toerekenen van een nog vast te stellen bruto vloeroppervlakte (bvo) voor een bestuurskantoor aan de totale capaciteit van schoolgebouwen bij het vaststellen van de ruimte behoefte.
- Uit de interviews blijkt dat er verschillende versies zijn geweest van de concept notariële akten. In hoeverre daarin de overdracht van het economische eigendom was opgenomen is niet te achterhalen.
- Uit de interviews blijkt dat overleggen waren gericht op oplossing van de financiering van onderhoud en voorzieningen voor huisvesting.

3.6 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&W?

Deze vraag kan worden gesplitst in twee deelvragen:

- A. Is er sprake van een rechtsgeldig besluit met het oog op bevoegdheden?

- B. Is er sprake van een goed besluitvormingsproces met het oog op de gangbare praktijk bij verzelfstandigingen?

Ad A)

Ja, er is sprake van een rechtsgeldig besluit met het oog op de bevoegdheden.

- De akte van bestuursoverdracht met daarin de overdracht van het economisch eigendom is rechtsgeldig gepasseerd en binnen de bevoegdheden als volmacht namens de gemeente Haarlem;
- De bevoegdheid van het college om schoolgebouwen in juridisch en/of economisch eigendom over te dragen is door de wetgever niet beperkt.

Ad B)

Nee, er is op dat punt geen sprake van een gangbaar besluitvormingsproces met het oog op vergelijkbare praktijksituaties.

- Ten tijde van de besluitvorming en recentelijk is de waarde van de economische overdracht getaxeerd op circa € 1,1 miljoen. Ook relatief gezien is dit een aanzienlijke waarde binnen het totaal van alle afspraken rondom de verzelfstandiging van het OVO Haarlem.
- Het is in onze ervaring gangbaar, logisch en gewenst om vooraf alle betrokkenen van deze informatie te voorzien. Uit de door ons bestudeerde stukken blijkt dit niet.
- Een bestuurlijke verzelfstandiging is een uniek, gecompliceerd en veelal een hectisch proces. Met name als gevolg van de combinatie met het huisvestingsprobleem gold dit in het bijzonder voor het OVO Haarlem.

3.7 ZIJN DE BELANGEN VAN ALLE BETROKKENEN OPTIMAAL BEDIEND?

Alvorens deze vraag te beantwoorden moet worden geduid wie de betrokkenen zijn. In dat kader gaan we uit van een drietal betrokkenen met belangen:

- 1) De gemeente Haarlem:
- 2) Het schoolbestuur van OVO Haarlem:
- 3) Het bijzonder onderwijs (in het kader van de financiële gelijkstelling, omschreven in paragraaf 3.1; algemeen)

1) De gemeente Haarlem:

- Uit het onderzoek blijkt dat er in formele zin geen bruidsschatregeling tot stand is gekomen en dat de vertegenwoordigers van de gemeente dat ook niet inhoudelijk hebben beoogd. Het voorzien van een bestuurskantoor heeft raakvlakken met de kosten van administratie, beheer en bestuur maar onvoldoende dat daarmee de bruidsschatregeling tot stand gebracht zou zijn of gehandeld zou worden 'in de geest van'.
- Er is wellicht beoogd om oplossingen tot stand te brengen in het kader van de voorzieningen voor onderwijshuisvesting en het onderhoud daarvan (verleden, heden en toekomst).
- De gemeente Haarlem heeft daarmee feitelijk invulling gegeven aan de gemeentelijke huisvestingstaak zoals omschreven in art.76a-76w van de WVO (wet op het voortgezet onderwijs).
- In hoeverre een waarde van circa € 1,1 miljoen passend is binnen de uitvoering van die taak ten tijde van de verzelfstandiging, is niet onderzocht.

2) Het schoolbestuur OVO Haarlem cq haar rechtsvoorgangers:

- Hebben niet beoogd om een bruidsschatregeling tot stand te brengen of te handelen 'in de geest van'.
- Uit de interviews blijkt wel dat er is beoogd om oplossingen tot stand te brengen in het kader van de voorziening voor onderwijshuisvesting en het onderhoud.
- Het OVO Haarlem heeft in haar rol als schoolbestuur –zoals de wetgever heeft bedoeld- onderhandeld met de gemeente Haarlem. Dit alles op basis van een exploitatiebegroting huisvesting waar ook eigen investeringen deel van uitmaken.
- In hoeverre een toekenning van € 1,1 miljoen passend is binnen die betreffende begroting is door ons niet vast te stellen.

3) Het bijzonder onderwijs:

- Er is in formele zin geen bruidsschatregeling tot stand gebracht noch door partijen beoogd. Een door het bijzonder onderwijs -of een vertegenwoordiger van- in te stellen bezwaar en beroep op grond van onrechtmatigheden in toepassing van de bruidsschatregeling is niet aan de orde.
- Het bijzonder onderwijs zou eventueel bezwaar en een beroep kunnen instellen op grond van het feit dat gehandeld zou zijn in strijd met de financiële gelijkstelling in algemene zin.
- Naar onze mening kan in voldoende mate worden aangetoond dat de gemeente Haarlem bij de overdracht van het economisch eigendom beoogd heeft om invulling te geven aan de gemeentelijke huisvestingstaak cq zorg te dragen voor voldoende en goede voorzieningen in de onderwijshuisvesting.

4 BIJLAGEN

4.1 BIJLAGE PARAGRAAF 2.1 MOTIEVEN EN OVERWEGINGEN VOOR VERZELFSTANDIGING

Algemeen

Sinds de gemeenten over lokale onderwijstaken voor het hele onderwijsveld beschikken is er een trend om de schoolbestuurlijke verantwoordelijkheid van de gemeente af te splitsen. Het combineren van enerzijds de schoolbestuurlijke verantwoordelijkheid voor het openbaar onderwijs en anderzijds de lokale verantwoordelijkheid voor het gehele onderwijsveld, openbaar én bijzonder, wordt als ongewenst ervaren.

Belangrijk argument om over te gaan tot een verzelfstandiging naar een zelfstandige rechtspersoon is het invulling geven aan good governance.

Good governance in het onderwijs moet ertoe leiden dat de bestuurlijke verhoudingen in de sector geschikt zijn om de vraagstukken van vandaag en morgen te kunnen hanteren en de resultaten van het onderwijs op een hoger niveau te brengen. De bestuurlijke vernieuwing houdt in dat de overheid een soberder rol kiest en de bestuurlijke context in en rond de onderwijsinstelling zo inricht dat de betrokken partijen gezamenlijk ervoor zorgen dat de interactie tussen leerling en leraar maximaal tot haar recht komt.

Een derde reden is het in gelijke positie brengen van het openbaar en bijzonder onderwijs, waarbij voor het openbaar onderwijs het een eigen gezicht, het vergroten van de slagkracht en het kunnen realiseren van een lokaal onderwijsbeleid de belangrijkste aspecten zijn.

Tenslotte is de scheiding van de dubbelrol van de gemeente, waarbij (1) op dit moment de financiën onderdeel zijn van de gemeentelijke planning & control cyclus, er (2) sprake is van een verantwoording in verschillende boekhoudkundige stelsels en (3) de gemeente nu nog aansprakelijk is voor eventuele exploitatietekorten, een belangrijk argument voor een verdere verzelfstandiging.

Om die reden wordt veelal gekozen voor een stichting als rechtsvorm. Daarmee kan een vermogensrechtelijke afsplitsing worden gerealiseerd.

Professioneel beheer en financiële ontvlechting

Met de komst van de lumpsumfinanciering in het onderwijs is een vergaande professionalisering van de financiële functie een absolute noodzaak. De rechtsvorm van een bestuurscommissie en integraal bestuur levert daar geen positieve bijdrage aan. Kenmerk van het openbaar onderwijs in de huidige vorm is dat het onderdeel uitmaakt van de gemeente. Er is geen zelfstandige rechtspersoon. Dat heeft als gevolg dat er geen vermogensrechtelijke afsplitsing plaatsvindt. Het onderwijs van Haarlem was formeel onderdeel van de gemeentebegroting en de gemeentelijke jaarrekening. Het onderwijs had formeel geen eigen vermogen en de rijksvergoeding liep formeel nog via de gemeente. Er is dus op enkele punten een vermenging van de gemeentelijke financiële huishouding en die van het openbaar onderwijs. Dit wordt vaak als ongewenst ervaren.

De financiële vervlechting met de gemeentelijke administratie leidt er ook toe dat het openbaar onderwijs in de gemeentebegroting en de gemeenterekening moet worden opgenomen. Dat betekent dat het financieel beheer en de verantwoording en begrotingsopstelling van het openbaar onderwijs moet worden ingepast in de gemeentelijke planning & controlcyclus. De verantwoordingsfunctie van de jaarrekening van het openbaar onderwijs is gebonden aan volstrekt

andere richtlijnen en regels dan de verantwoordingsfunctie van de gemeente. In de praktijk kan dat problemen opleveren.

Tevens is voor gemeenten een belangrijk argument voor verzelfstandiging in een aparte rechtspersoon dat de automatische doorbetalingsverplichting van meeruitgaven van het openbaar onderwijs niet meer van toepassing is. Meeruitgaven ten laste van de gemeente vinden alleen nog plaats op basis van een expliciet besluit om extra bijdragen te leveren. In de oude situatie draaide het gemeentebestuur van de gemeente Haarlem automatisch op voor eventuele tekorten of noodzakelijke bijdragen. Verzelfstandiging in een aparte rechtspersoon kan het ontstaan van onverwachte financiële verrassingen voor de gemeente verminderen. Vanuit risicobeheer wordt dit door de gemeente veelal als een belangrijke verbetering gezien.

Uiteraard was de overgang naar een andere rechtspersoon niet bepalend voor de toekomstige financiële ontwikkelingen van het schoolbestuur. In de gekozen constructie wordt de financiële positie van het schoolbestuur ten opzichte van de gemeente echter vele malen transparanter.

De bestuurlijke verzelfstandiging en schaalvergroting: de aansturing

Van bestuur en management in het onderwijs wordt beleidskracht, sturend vermogen, doelmatigheid en toepasbaarheid verwacht. Deze eisen zijn met de invoering van de lumpsumfinanciering alleen maar sterker geworden. Besturen zijn immers meer dan ooit tevoren verantwoordelijk voor het totale reilen en zeilen van de onder hen ressorterende scholen. Om die verantwoordelijkheid te kunnen dragen is het nodig dat besturen professionaliseren en een bepaalde schaalgrootte realiseren. Hiervoor zijn verschillende modellen denkbaar. Een gangbaar model is het realiseren van een vorm van bovenschools management. Feitelijk wordt hiermee bedoeld alles dat niet op het niveau van een individuele school bestuurd of gemanaged wordt.

4.2 BIJLAGE PARAGRAAF 2.1 BRUIDSSCHATREGELING ALGEMEEN

Ontstaan en werking

De overschrijdingsregeling

Een gemeente die in haar rol van bestuurder van openbare scholen meer geld uitgeeft dan de gemeente van het Rijk aan subsidie voor die scholen ontvangt, dient die extra uitgaven naar rato ook beschikbaar te stellen aan gelijksoortige bijzondere scholen in de eigen gemeente. Deze plicht tot doorbetaling aan het bijzonder onderwijs vloeit rechtstreeks voort uit de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs die als principe in de grondwet is verankerd. In de verschillende onderwijswetten is dit principe nader uitgewerkt en wordt ook wel aangeduid als de overschrijdingsregeling.

Eventuele extra uitgaven kunnen worden uitgezonderd van doorbetaling. Dit doet zich bijvoorbeeld voor in het geval van bijzondere omstandigheden voor een openbare basisschool die niet gelden voor de bijzondere basisscholen. Dit kan de gemeente echter niet zomaar besluiten. Eerst na overleg met de bijzondere schoolbesturen en vastlegging in een verordening kan doorbetaling worden uitgesloten.

Eén uitgavenpost is uitgezonderd van de plicht tot doorbetaling. Dit betreft de zogenaamde kosten van administratie, beheer en bestuur (ABB). Ter voorkoming van langdurige discussies en procedures om te bepalen wat nu precies het niveau is van de ABB-kosten heeft de wetgever er voor gekozen om deze kosten buiten de overschrijdingsregeling te houden. Dit geldt niet alleen bij integraal bestuur maar ook in die gevallen waarbij een bestuurscommissie ex art 83 van de Gemeentewet het bevoegd gezag vormt.

Doorbetaling bij verzelfstandiging

In 1996 is het aantal bestuursvormen voor het openbaar onderwijs uitgebreid met de openbare rechtspersoon en de stichting openbaar onderwijs. (Twee jaar later is daar nog de stichting samenwerkingsbestuur aan toegevoegd.)

Gemeenten die na 1996 besloten het bestuur van het openbaar onderwijs te verzelfstandigen wilden –in lijn van het eerdere uitgavenpatroon- extra gelden beschikbaar stellen. Deze extra uitgaven en ook die voor ABB-doeleinden dienden toen echter te worden doorbetaald aan het bijzonder onderwijs. VOS/ABB heeft daarop haar invloed aangewend om de wetgever een regeling tot stand te laten brengen die dit onbedoelde bijeffect kon voorkomen. Dit heeft geleid tot een wettelijke regeling.

Voor wie bestemd?

De bruidsschatregeling kan worden toegepast in die gevallen waarin het bestuur over het openbaar onderwijs wordt overgedragen aan een vermogensrechtelijk zelfstandige rechtspersoon. Concreet betreft het:

- het openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen;
- de openbare rechtspersoon
- de stichting openbaar onderwijs
- de stichting samenwerkingsbestuur.

De regeling is dus niet van toepassing bij overdracht aan een bestuurscommissie. De bestuurscommissie is geen rechtspersoon, maar een bestuursorgaan dat onderdeel uitmaakt van de gemeentelijke bestuurlijke organisatie.

Omvang

Doel van de bruidsschatregeling is om de overgang naar de nieuwe bestuurlijke organisatie en de opbouw daarvan soepel te laten verlopen. Het al dan niet toepassen van de regeling behoort tot de vrije beleidskeuze van de gemeente. Er bestaat geen wettelijk recht.

Overigens dient in de overweging te worden betrokken dat de gemeente verantwoordelijk blijft voor de instandhouding van het openbaar onderwijs. Gaat het mis met het verzelfstandigde schoolbestuur dan zal het gemeentebestuur moeten ingrijpen, hetgeen tot hogere kosten zal leiden.

De bruidsschatregeling geeft het gemeentebestuur de ruimte om zelf de hoogte te bepalen, rekening houdend met de door de wetgever vastgestelde plafond en richtlijnen.

- De gemeente mag gedurende maximaal vijf jaren een bruidsschat meegeven.
- Voor het primair onderwijs gaat de regeling uit van kalenderjaren, voor het voortgezet onderwijs geldt als maatstaf het schooljaar.
- De termijn van vijf jaren moet starten vanaf het begin van het tijdstip van verzelfstandiging.
- In het 1e en 2e jaar kan maximaal 4 maal het normbedrag voor ABB worden meegegeven en in het 3e, 4e en 5e jaar maximaal 3 maal het betreffende normbedrag.
- Vindt de verzelfstandiging voor het primair onderwijs op een ander tijdstip dan 1 januari plaats (bijv. 1 augustus), dan geldt als 1e kalenderjaar de periode 1 augustus tot en met 31 december, en kan voor het 1e jaar slechts een evenredig deel (5/12) van het maximum van het eerste kalenderjaar beschikbaar worden gesteld.
- Vindt de verzelfstandiging voor het voortgezet onderwijs op een ander tijdstip dan 1 augustus plaats (bijvoorbeeld 1 januari), dan geldt als eerste schooljaar de periode van 1 januari tot 1 augustus. Voor die periode kan slechts een evenredig deel (7/12) van het maximum van het eerste schooljaar als bruidsschat beschikbaar worden gesteld.

In totaal kan een gemeentebestuur over een periode van 5 jaar ($2 \times 4 + 3 \times 3 =$) 17 maal de normvergoeding ABB als bruidsschat meegeven. De grondslag voor die normvergoeding is voor de onderscheiden schooltypen als volgt geregeld.

SCHOLEN	GRONDSLAG
• Primair onderwijs	• Normvergoeding ABB artikel 114 WPO
• WEC	• Normvergoeding ABB artikel 112 WEC
• Voortgezet onderwijs	• 18% van de vergoeding ex artikel 86 WVO

Met betrekking tot de exacte berekening van de normvergoeding stelt de wet –wat betreft de scholen voor primair onderwijs en de WEC scholen- de volgende regels.

- Per school wordt uitgegaan van het leerlingenaantal dat gebruikt is voor de berekening van de ABB-vergoeding van het kalenderjaar direct voorafgaand aan het tijdstip waarop de bestuurlijke overdracht is gerealiseerd.
 - Als prijspeil van de ABB-vergoeding geldt de vergoeding van het kalenderjaar voorafgaand aan het tijdstip waarop de bestuurlijke overdracht is gerealiseerd.
- Voor het voortgezet onderwijs is de maatstaf de hoogte van de vergoeding van exploitatiekosten, zoals bedoeld in artikel 86 van de WVO van het schooljaar voorafgaande aan het tijdstip van bestuurlijke overdracht.

Lettend op de omschreven wettelijke ruimte en regels is het niet toegestaan om enkele jaren na dato alsnog een bruidsschat beschikbaar te stellen. Verder moet voorafgaand aan de verzelfstandiging een besluit over de bruidsschat worden genomen en mag de (maximale) bijdrage niet in één keer in het eerste jaar worden betaald.

Ook kan een vergoeding in enig jaar niet hoger zijn dan de vergoeding van het voorafgaande jaar (behoudens het 1e jaar indien de verzelfstandiging op een zodanig tijdstip ingaat dat niet het volledige bedrag beschikbaar kan worden gesteld).

Bestedingsvrijheid & verantwoording

De bestedingsvrijheid van de bruidsschat is beperkt. De bruidsschatgelden kunnen uitsluitend worden besteed aan uitgaven die vallen onder het begrip kosten voor administratie, beheer en bestuur. Daarbij kan gedacht worden aan de volgende uitgaven;

- bestuurlijke kosten: bijvoorbeeld reis- & verblijfkosten, huisvesting etc.;
- de kosten van de financiële- en personeelsadministratie, ook de uitbesteding aan een administratiekantoor;
- de kosten van de beleidsondersteuning op onderwijskundig, personeel en financieel terrein;
- de kosten van aansluiting of instandhouding van geschillen, klachten/ bezwaarschriften commissies;
- de kosten van het bovenschools management.

De wet schrijft voor dat het schoolbestuur dat een bruidsschat ontvangt, jaarlijks zowel aan het gemeentebestuur als aan de overige schoolbesturen die gelijksoortige scholen in stand houden, een verklaring van de accountant overhandigt. Uit die verklaring moet blijken dat zowel de bruidsschat van dat jaar als de voor dat jaar reguliere ontvangsten rijksvergoeding voor ABB, besteed is aan uitgaven zoals hiervoor omschreven. Voor alle duidelijkheid: deze verantwoording geldt uitsluitend voor het budget ABB binnen de rijksvergoeding materieel.

Maakt het bevoegd gezag in enig jaar dit budget voor ABB niet op, dan moet het restant worden teruggestort in de gemeentekas. Een bevoegd gezag mag de bruidsschat dus niet geheel of gedeeltelijk jaaroverschrijdend reserveren.

Overgangsregeling

De bruidsschatregeling is een overgangsregeling. De periode die zes jaren omvat, is voor het voortgezet onderwijs gestart op 1 augustus 2002 en is voor het primair onderwijs en de WEC-scholen gestart op 1 januari 2003. Vindt de verzelfstandiging plaats binnen de periode van zes jaar dan blijft het recht in stand om gedurende de volle periode van vijf jaren een bruidsschat mee te geven.

In 2008 is de regeling verlengd voor de duur van twee jaar (2009 en 2010). Dit betekent dat toepassing van de regeling uiterlijk in 2010 moet worden overeengekomen middels een Raadsbesluit. Na deze datum bestaat er geen recht meer op de regeling. Per 1 januari 2011 kan de regeling niet meer worden toegepast.

Criteria en vragen

In de voorbereidingsfase die leidt tot besluitvorming over en de daadwerkelijke realisering van de verzelfstandiging, is de vraag over de noodzaak de bruidsschatregeling toe te passen een belangrijk element. Wat is een redelijke omvang van de bruidsschat? Richtsnoer bij de beantwoording kunnen de volgende elementen zijn.

- Het voorzieningenniveau aan (ambtelijke en bestuurlijke) ondersteuning tot nu toe: op basis van een bestuursfilosofie kan een gemeente zich intensief of op hoofdlijnen met het openbaar onderwijs bemoeien. Als het gemeentebestuur het wenselijk acht dat ook na de verzelfstandiging een substantiële ondersteuning noodzakelijk of wenselijk is, dan is dat gegeven een aanknopingspunt voor de discussie over de bruidsschat.
- De nieuwe bestuurlijke organisatie: ter voorbereiding van de verzelfstandiging wordt kijkend naar de eigen omstandigheden een ontwerp gemaakt van de nieuwe (bestuurlijke) organisatie. De bestuurlijke schaal, de bestuursfilosofie, de organisatie van het bovenschools management en de wijze waarop de ondersteuning wordt opgezet, bepalen in sterke mate het ontwerp. De vertaling van deze blauwdruk in formatie en kosten geeft een beeld van het benodigde budget.

4.3 BIJLAGE PARAGRAAF 2.3 BEREKENING MINIMUM EN MAXIMUM

In totaal kan een gemeentebestuur maximaal over een periode van 5 jaar ($2 \times 4 + 3 \times 3 =$) 17 maal de normvergoeding ABB (administratie, beheer en bestuur) als bruidsschat meegeven. De grondslag voor die normvergoeding is voor het voortgezet onderwijs als volgt:

SCHOLEN	GRONDSLAG
Voortgezet onderwijs	18% van de vergoeding ex artikel 86 WVO

Voor het voortgezet onderwijs is de maatstaf de hoogte van de vergoeding van exploitatiekosten, zoals bedoeld in artikel 86 van de WVO van het kalenderjaar voorafgaande aan het tijdstip van bestuurlijke overdracht.

Het kalenderjaar voorafgaand aan de bestuurlijke verzelfstandiging is in dit geval 2005. Het kalenderjaar 2005 is daarmee de basis voor de berekening van de ABB-vergoeding.

> Voor de scholen voor openbaar voortgezet onderwijs Haarlem bedraagt de totale rijksvergoeding voor exploitatiekosten in het kalenderjaar 2005 circa € 5.365.000⁴.

De basis voor de ABB-vergoeding bedraagt derhalve 18% van de vergoeding voor exploitatiekosten zijnde circa: € 965.700.

Zie onderstaande tabel voor de maximale vergoeding:

Gemeente Haarlem Voortgezet onderwijs		
Maximaal uit te keren bruidsschat per 1 jan 2006		
	Basis bedrag abb:	€ 965.700
		totaal
Jaar: 2006 (4 maal abb)	4	€ 3.862.800
Jaar: 2007 (4 maal abb)	4	€ 3.862.800
Jaar: 2008 (3 maal abb)	3	€ 2.897.100
Jaar: 2009 (3 maal abb)	3	€ 2.897.100
Jaar: 2010 (3 maal abb)	3	€ 2.897.100
Totaal	17	€ 16.416.900

Op basis van deze berekening bedraagt de maximale toepassing van de bruidsschatregeling voor het openbaar voortgezet onderwijs Haarlem ruim € 16 miljoen. In de berekening is afgezien van de deelberekening i.v.m. de verzelfstandiging per 23 juni 2006.

Tijdens het bestaan van de regeling is de wet tussentijds aangepast. Bij de totstandkoming van de regeling gold voor het voortgezet onderwijs het schooljaar voorafgaand aan de bestuurlijke verzelfstandiging als basis voor berekening van de maximale bruidsschat. Een berekening op basis van schooljaar leidt tot een lager wettelijk maximum in verband met een beperking in het 1e jaar.

⁴ Voor deze berekening is uitgegaan van 15% (exploitatiedeel) van de totale Rijksbijdragen over 2005. Deze bedragen zijn afgeleid van een door de accountant goedgekeurde jaarrekening.

4.4 BIJLAGE PARAGRAAF 3.3 INFORMATIE KADASTER

Kadastraal bericht eigendom

pagina 1 van 1

Kadaster

Dienst voor het kadaster en de openbare registers in Nederland
Gegevens over de rechtstoestand van kadastrale objecten, met uitzondering van de gegevens inzake hypotheek en beslagen

Betreft:	HAARLEM D 9648	4-6-2013
	Gedempte Oude Gracht 118 2011 GW HAARLEM	21:25:50
Uw referentie:	2450104	
Toestandsdatum:	3-6-2013	

Kadastraal object

Kadastrale aanduiding:	HAARLEM D 9648
Grootte:	951 m ²
Omschrijving kadastraal object:	ONDERWIJS
Locatie:	Gedempte Oude Gracht 118 2011 GW HAARLEM Gedempte Oude Gracht 120 2011 GW HAARLEM Gedempte Oude Gracht 122 2011 GW HAARLEM

(Met meer onroerend goed verkregen)

Publiekrechtelijke beperkingen

Er zijn geen beperkingen bekend in de gemeentelijke beperkingenregistratie en de kadastrale registratie.

Gerechtigde**EIGENDOM**

Stichting Dunamare Onderwijsgroep	
Surinameweg 8 J	
2035 VA HAARLEM	
Zetel:	HAARLEM

Einde overzicht

De Dienst voor het kadaster en de openbare registers behoudt ten aanzien van de kadastrale gegevens zich het recht voor als bedoeld in artikel 2 lid 1 juncto artikel 6 lid 3 van de Databankenwet.





Haarlem

September 2013

Rekenkamercommissie
Haarlem
Postbus 511
2003 PB Haarlem
023-511 30 38

jcaffe@haarlem.nl

2013/277804

Gemeente Haarlem

Verzelfstandiging Openbaar Voortgezet Onderwijs

Deelrapport Governance-structuur



Verzelfstandiging OVO Haarlem

Inrichting en functioneren governance-structuur

Rekenkamercommissie Haarlem

20 september 2013

RKC Haarlem

T.a.v. Jane Caffé (secretaris/onderzoeker)
Postbus 511
2003 PB Haarlem
023 511 30 38
jcaffe@haarlem.nl

Onderzoekers:

Drs. B.L. (Bregje) Mooren
Drs. E.J.M. (Evert) Wolters

Contactpersoon:

Bregje Mooren
T. 06 – 2651 127 71
E. bregje@necker.nl

Kenmerk:

RO 13538

Datum:

20-09-2013

Inhoudsopgave

1 Onderzoeksverantwoording	1
1.1 / Aanleiding	1
1.2 / Vraagstelling	1
1.3 / Onderzoeksuitvoering	2
1.4 / Leeswijzer	2
2 Beantwoording onderzoeksvragen	4
3 Besluitvormingsproces	7
3.1 / Wat vooraf ging	7
3.2 / Verzelfstandiging openbaar voortgezet onderwijs (per 1 augustus 2006)	9
3.3 / Besturenfusie	13
3.4 / Overdrachtsbalans	16
4 Inrichting governance-structuur	19
4.1 / Door de tijd heen drie 'regimes'	19
4.2 / Functioneren governance-structuur	27
4.3 / Teyler College	30
Bijlagen	35
Bijlage 1. Verantwoordelijkheidsverdeling onderwijs-gemeente in drie regimes	35
Bijlage 2. Openbaar onderwijs in andere gemeenten	43
Bijlage 3. Geraadpleegde bronnen	45

1 Onderzoeksverantwoording

1.1 / Aanleiding

De aanleiding voor dit onderzoek is de motie 'Onderzoek gevolgen verzelfstandiging Voortgezet Openbaar Onderwijs' (door de raad aangenomen op 1 november 2012). Vanuit de raad heeft een voorbereidingscommissie een eerste inventarisatie gemaakt en de onderzoeksafbakening en de onderzoeksvragen bepaald. Op 28 februari 2013 heeft de gemeenteraad formeel besloten de rekenkamercommissie te vragen dit onderzoek uit te voeren.

In overleg met de voorbereidingscommissie heeft de rekenkamercommissie een plan van aanpak opgesteld en is besloten het onderzoek op te knippen in twee delen:

- / een deel dat betrekking heeft op de toepassing van de bruidsschatregeling (en het om niet overdragen van een pand aan de Gedempte Oude Gracht);
- / een deel dat betrekking heeft op de inrichting en het functioneren van de governance structuur.

Belangrijke reden voor deze knip is dat de raad ten aanzien van de toepassing van de bruidsschat graag op zo kort mogelijke termijn meer duidelijkheid krijgt. Voor het eerste gedeelte van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie Leeuwendaal-VOS/ABB benaderd, voor het tweede gedeelte van dit onderzoek heeft de rekenkamercommissie Necker van Naem benaderd.

1.2 / Vraagstelling

Voor het gedeelte van het onderzoek over de governance-structuur heeft de rekenkamercommissie de volgende centrale vraag geformuleerd:

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? Zo neen, zijn er mogelijkheden om de samenwerkingsvoorwaarden aan te passen?

Deze centrale vraag is uitgesplitst in zeven deelvragen. De onderzoekers hebben deze vervolgens ondergebracht in drie categorieën:

- / Besluitvormingsproces inrichting governance-structuur en betrokkenheid raad
- / Functioneren governance-structuur
- / Inventarisatie governance-structuur in andere gemeenten

Besluitvormingsproces inrichting governance-structuur en betrokkenheid raad

1. Op grond van welke wet- en regelgeving en aan de hand van welke uitgangspunten is er besloten over de vorm van de verzelfstandiging (met name de governance-structuur), en zijn deze uitgangspunten geconfronteerd met informatie en adviezen van deskundigen alsook met vergelijkbare gemeentelijke verzelfstandigingsprocessen en de werking ervan?
2. Is de raad voldoende in staat gesteld de besluitvorming te toetsen en daarin zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken?

3. Is alle benodigde en beschikbare informatie adequaat en tijdig aan de raad verstrekt?

Functioneren governance-structuur

4. Hoe functioneert de governance-structuur (bezien in het licht van onder andere de sluiting van het Teyler College)? Welke mogelijkheden hebben de raad dan wel het college na de verzelfstandiging om te sturen op de (kwaliteit) van het openbaar voortgezet onderwijs?
5. Hoe is de kwaliteit van het toezicht door het college van B&W respectievelijk de gemeenteraad?

Inventarisatie governance-structuur in andere gemeenten

6. Zijn er ten aanzien van de sturing van het openbaar voortgezet onderwijs gemeentelijke voorbeelden die beter aansluiten bij de gewenste positie van de gemeenteraad?
7. Welke mogelijkheden zijn er om wijzigingen door te (kunnen) voeren in de bevoegdheidsverdeling tussen gemeenteraad, college van B&W en stichtingsbestuur?

De onderzoekers hechten eraan hierbij op te merken dat - gegeven het plan van aanpak zoals opgesteld door de rekenkamercommissie en de door de raad aangenomen motie - het onderhavige onderzoek geen onderzoek betreft naar:

- / het instellen en functioneren van de bestuurscommissie OVO (voorloper van Stichting OVO en Stichting Dunamare);
- / de kwaliteit van de onderwijshuisvesting, VMBO vernieuwt en (de investering in) twee nieuwe scholen;
- / het gemeentelijk onderwijsbeleid.

1.3 / Onderzoeksuitvoering

Nadat op 22 maart 2013 een startgesprek plaatsvond met de voorbereidingscommissie vanuit de raad, hebben de onderzoekers in de periode maart tot en met mei 2013 interviews gehouden en documenten geanalyseerd. Een overzicht van de voor dit onderzoek gebruikte documenten is tezamen met de lijst geïnterviewden opgenomen in bijlage 3. De onderzoekers stellen hierbij overigens vast dat de archivering van stukken met betrekking tot de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs niet op orde is. De ambtelijke organisatie heeft een aantal cruciale stukken als aktes van oprichting moeten opvragen bij de notaris, omdat deze in het eigen archief ontbraken. Van een aantal belangrijke stukken is bovendien niet meer vast te stellen in hoeverre relevante bijlagen nu wel of niet voor de raad ter inzage hebben gelegen. Dit heeft de reconstructie van het besluitvormingsproces bemoeilijkt. De onderzoekers beschouwen dit als een belangrijk punt van aandacht, dat alle betrokkenen zich mogen aanrekenen.

Op basis van de bevindingen uit de dossierstudie en interviews hebben de onderzoekers een conceptrapport opgesteld. Dit betrof een Nota van Bevindingen. Op 3 juli 2013 is deze voorgelegd aan de rekenkamercommissie. In augustus 2013 zijn de ambtelijke organisatie en stichting Dunamare in de gelegenheid gesteld om de rapportage te controleren op feitelijke juistheid.

1.4 / Leeswijzer

In hoofdstuk 1 geven de onderzoekers een verantwoording voor de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. In hoofdstuk 2 volgt een beschrijving van het besluitvormingsproces. In hoofdstuk 3 gaan de

onderzoekers nader in op de inrichting en het functioneren van de governance structuur. De conclusies treft u aan in de overkoepelende oplegnotitie van de rekenkamercommissie.

2 Beantwoording onderzoeksvragen

Hieronder beantwoorden wij de deelvragen die de rekenkamercommissie bij dit onderzoek heeft gesteld. We doen dit steeds geclusterd, per categorie.

Besluitvormingsproces inrichting governance-structuur en betrokkenheid raad

Deelvragen 1 en 2

1. Op grond van welke wet- en regelgeving en aan de hand van welke uitgangspunten is er besloten over de vorm van de verzelfstandiging (met name de governance structuur), en zijn deze uitgangspunten geconfronteerd met informatie en adviezen van deskundigen alsook met vergelijkbare gemeentelijke verzelfstandigingsprocessen en de werking ervan?
2. Is de raad voldoende in staat gesteld de besluitvorming te toetsen en daarin zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken?

Beantwoording

- / In de verzelfstandiging van het OVO in Haarlem (2006/2007) waren aanleiding en doel (verbeteren onderwijshuisvesting en kwaliteit VMBO) leidend en was de vorm (de governance-structuur) volgend. De kwaliteitsimpuls in het VMBO vroeg als het ware 'vanzelf' om een samenwerkingsbestuur (en 'dus' om een verzelfstandigde stichting).
- / Dit betekent dat de gemeenteraad niet afzonderlijk en principieel heeft stil gestaan bij voor- en nadelen van de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs en de vorm waarin werd verzelfstandigd, noch bij de fusie (c.q. schaalvergroting). De raad heeft vanzelfsprekend wel zelf tot verzelfstandiging en schaalvergroting besloten, maar heeft bijvoorbeeld geen alternatieve vormen afgewogen waarin aan de onderwijshuisvesting en het VMBO een kwaliteitsimpuls gegeven kon worden.
- / De inhoudelijke argumenten en overwegingen om te fuseren, kwamen pas laat in het proces formeel aan de orde, namelijk in het raadsstuk dat in maart 2007 voorligt (als de bekrachtiging van de besturenfusie aan de orde is). Dit terwijl de verzelfstandiging in februari 2006 al gepresenteerd werd als opmaat tot fusie. In dat voorstel ontbreken echter de inhoudelijke argumenten waarom een fusie nodig zou zijn. Op het moment dat die argumenten wél voorliggen (in maart 2007) ligt het niet voor de hand dat de raad nog afzonderlijk en principieel stil zou staan bij de vorm. De fusie tot Dunamare is dan immers reeds aan extern gecommuniceerd en de voorlopige RvT heeft in december 2006 de twee leden van het CvB benoemd.
- / Het bovenstaande betekent dat de gemeenteraad op hoofdlijnen en juist is geïnformeerd. Over de voor- en nadelen van de gekozen governance-structuur had de raad weliswaar meer informatie kunnen ontvangen, maar ook kunnen en moeten vragen. Het dictum van besluit dat de raad heeft genomen (*Het bestuur van de openbare scholen voor voortgezet onderwijs die ressorteren onder het bevoegd gezag van de bestuurscommissie openbaar voortgezet onderwijs Haarlem, per 1 augustus 2006 over te dragen aan een overeenkomstig de voorgelegde statuten op te richten stichting samenwerkingsbestuur*) impliceert dat de raad de statuten van de op te richten stichting kende.¹
- / Uit het onderzoek blijkt niet dat in de besluitvorming een confrontatie met informatie en adviezen van deskundigen dan wel met praktijken uit vergelijkbare gemeenten heeft plaatsgevonden.

¹ De rekenkamercommissie heeft dit niet zelf kunnen vaststellen, omdat de bijlage bij het raadsbesluit (de statuten van Stichting OVO) niet met het besluit zijn gearcheveerd.

Opmerking [EW1]: @Jane: Deze haal ik er nu uit, zodat de rkc op eigen titel, in de overkoepelende notitie, een motivering kan geven op de wijze waarop ze ingaat op beide vragen (bijvoorbeeld door verwijzing naar de tabel met vormen).

- / Ook stelt de rekenkamercommissie vast dat de beschikbare informatie niet altijd in samenhang wordt gezien, en het op sommige momenten lang duurt voordat informatie, die door Dunamare al wel is aangeleverd, in het college besproken wordt en met de raad gedeeld. Zo is de overdrachtsbalans reeds op 24 januari 2007 in het bezit van de gemeente, maar wordt deze pas op 10 april 2007 in het college en vervolgens op 24 mei 2007 in de raad vastgesteld. De raad heeft dan inmiddels al wel over de besturenfusie besloten (dat gebeurde op 15 maart 2007). Bij dat besluit ontbreekt een overzicht van wat wordt overgedragen van stichting OVO naar Dunamare. Overigens heeft dit voor de raad ook geen aanleiding gevormd hierover aanvullende vragen te stellen alvorens over te gaan tot de overdracht van stemmen met "het overdragen van de scholen en bezittingen van de stichting Organisatie Voortgezet Onderwijs aan de Stichting Dunamare, inclusief alle gebouwen, terreinen, voorzieningen en reserves".
- / Overigens stelt de rekenkamercommissie vast dat er voor de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs geen projectstructuur is ingericht, waarin over onder meer governance gesproken had kunnen worden en het besluitvormingsproces had kunnen worden voorbereid.

Functioneren governance-structuur

Deelvragen 3 en 4

3. Hoe functioneert de governance structuur (bezien in het licht van onder andere de sluiting van het Teyler college)? Welke mogelijkheden hebben de raad dan wel het college na de verzelfstandiging om te sturen op de (kwaliteit) van het openbaar voortgezet onderwijs?
4. Hoe is de kwaliteit van het toezicht door het college van B&W respectievelijk de gemeenteraad?

Beantwoording

- / In de gekozen governance-structuur kan het college sturen op het onderwijs door het gesprek dat tussen Dunamare en gemeente plaats vindt rondom begroting en rekening. Hoewel hij het toezicht gemandateerd heeft aan het college, controleert ook de gemeenteraad in de praktijk via begroting en rekening.
- / In de praktijk is de kwaliteit van het toezicht onvoldoende. Dit met name waar het de timing van aanleveren en bespreken van begroting en rekening van Dunamare betreft:
 - o Dunamare is niet altijd op tijd met aanleveren van stukken
 - o Wat het college met deze stukken doet, is onduidelijk – agenda's en verslagen van overleg tussen Dunamare en college ontbreken, evenals enkele B&W-besluiten (bijvoorbeeld rondom de vertraging over de begroting die optreedt in het voorjaar van 2011)
 - o Verwachtingen van de raad stroken niet met de afgesproken taakverdeling tussen raad en B&W (de raad heeft het toezicht gemandateerd aan het college, maar vervult in de praktijk een toezichthoudende rol)
 - o Het toezicht dat het college voert op Dunamare lijkt ambtelijk niet of onvoldoende belegd. Onduidelijk is hoe monitoring van de stukkenstroom vanuit Dunamare nu verloopt en ook hoe bestuurlijke bespreking van stukken ambtelijk wordt voorbereid (zo is op het moment van onderzoek ambtelijk de status van zowel het jaarverslag 2012 als die van de begroting 2013 onbekend)²
- / De kwaliteit van het huidige toezicht op Dunamare roept vragen op over de manier waarop het toezicht op andere schoolbesturen in Haarlem geregeld is en in hoeverre hierin onder de huidige omstandigheden sprake is, of kan zijn, van een bewust door de gemeente gecreëerd 'level playing

² De status van de begroting 2013 is overigens wel bekend bij Dunamare. Uit stukken van Dunamare blijkt dat de begroting 2013 door het college is goedgekeurd op 21 augustus 2012.

field' (een gelijke benadering) waar het gaat om de governance van de verschillende schoolbesturen. Dit terwijl een dergelijk gelijk speelveld één van de belangrijke winstpunten van een verzelfstandigd (openbaar) onderwijs zou zijn.

/ De sluiting van het Teyler college heeft ten principale geen relatie met de gekozen governance-structuur.³ Conform de afgesproken governance structuur behoort het tot de bevoegdheid van stichting Dunamare te besluiten over de sluiting van een dislocatie van een school. Gelet op de betrokkenheid van de gemeente bij de oprichting van het Teyler college (het Teyler college is mede op initiatief van de gemeente opgericht) en de maatschappelijke impact die gemoeid is met de sluiting van een school, constateert de rekenkamercommissie ook dat de raad niet op de juiste wijze is betrokken. Ambtelijk en bestuurlijk is er naar zeggen van betrokkenen⁴ veelvuldig contact geweest over de situatie bij het Teyler college. Het college informeert de raad echter pas over de sluiting nadat Dunamare het besluit heeft genomen het Teyler college te sluiten. Gelet op de maatschappelijke impact van een sluiting, was het passend geweest de raad eerder te betrekken.

³ De rekenkamercommissie hecht er op dit punt aan om op te merken dat het onderzoek zich ook ten aanzien van de casus Teyler tot de governance beperkt. De rekenkamercommissie heeft in dit onderzoek noch 'VMBO vernieuwt' noch de ontwikkelingen rond het Stadshart Schalkwijk onderzocht. Ook heeft de rekenkamercommissie door de gekozen onderzoeksperiode geen onderzoek gedaan naar de redenen (en evt. politieke druk) die aan het starten met Teyler ten grondslag lagen.

⁴ Nota bene: ook hiervoor geldt dat de rekenkamercommissie dit niet heeft kunnen vaststellen, omdat noch de overlegstructuur, noch de agenda's en verslagen van overleg tussen gemeente en Dunamare en de ambtelijke voorbereiding hiervan, niet zijn vastgelegd.

3 Besluitvormingsproces

In dit hoofdstuk wordt het besluitvormingsproces met betrekking tot de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs geschetst. De inrichting van de governance-structuur zal aan bod komen in hoofdstuk 2. De rekenkamercommissie Haarlem heeft de onderzoeksperiode van dit onderzoek afgebakend van het moment van de start van de verzelfstandiging in 2006 tot en met 2012. Het besluitvormingsproces, zoals dat in dit hoofdstuk wordt gereconstrueerd, begint dan ook met de besluitvorming begin 2006. Om het verloop van de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs te kunnen plaatsen en beoordelen, is het van belang ook de context en voorgeschiedenis te kennen. Vandaar dat dit hoofdstuk start met een paragraaf 'wat vooraf ging'. De ontwikkelingen zoals daarin geschetst vallen buiten de scope van het onderzoek (dat wil zeggen dat er geen documentstudie naar is verricht), maar zijn door alle geïnterviewden genoemd en worden door de onderzoekers relevant geacht om het verloop van verzelfstandiging te kunnen plaatsen en beoordelen.

3.1 / Wat vooraf ging

Doordecentralisatie onderwijshuisvesting

De situatie omtrent de staat van de onderwijshuisvesting is in het voortgezet onderwijs van grote invloed geweest op het verloop van de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs. Ten aanzien van de onderwijshuisvesting is het volgende van belang:

- / Onderwijshuisvesting is een gemeentelijke taak. Op het moment dat die mogelijkheid zich in 1997 voordeed, heeft de gemeente Haarlem ervoor gekozen de huisvestingsgelden, die het Rijk beschikbaar stelt, door te decentraliseren aan de schoolbesturen. Het is daarmee niet langer de gemeente die verantwoordelijk was voor de (staat van) de onderwijshuisvesting, maar de schoolbesturen zelf. Haarlem is één van de weinige gemeenten in Nederland geweest die deze huisvestingsgelden heeft doorgecentraliseerd. In interviews werd aangegeven dat toen een contract is gesloten voor een periode van tien jaar.
- / Het onderwijsveld, de schoolbesturen voor voortgezet onderwijs, in Haarlem kende relatief veel éénpitters (schoolbesturen met verantwoordelijkheid voor slechts één school). Het is vermoedelijk mede daarom geweest dat de huisvestingsgelden nog bij de gemeente werden beheerd. Dat die gelden bij de gemeente beheerd werden, is van belang omdat het tot gevolg had dat er een rentepercentage van 7% van toepassing was waar schoolbesturen gebruik van konden maken. Mede als gevolg van dit hoge rentepercentage werd door schoolbesturen relatief weinig van de beschikbare middelen uitgegeven, zo geven geïnterviewden aan. In de praktijk werd de rente gebruikt voor het afdekken van exploitatietekorten en ontstond er een achterstand op het gebied van (onderhoud van) onderwijshuisvesting.
- / Over de onderwijshuisvesting bestond veel onvrede, zowel bij gemeente als bij schoolbesturen. Geïnterviewden geven aan dat er nauwelijks sprake was van enige regie en dat de staat van de onderwijshuisvesting slecht was; veel scholen waren gehuisvest in noodlokalen. Met name bij een aantal VMBO-scholen was de staat van de huisvesting zeer slecht. Zowel bij schoolbesturen als bij de gemeente bestond een grote behoefte en wens dit aan te pakken.
- / Dat in 1997 voor de doordecentralisatie van de huisvestingsgelden een contract is gesloten van tien jaar, betekent dat (in aanloop naar) 2007 de inzet van de huisvestingsgelden heroverwogen kan worden.

Functioneren bestuurscommissies

Een tweede ontwikkeling die later van invloed zal zijn op de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs, is het functioneren van de bestuurscommissies.

- / In 2002 heeft de gemeente Haarlem bij raadsbesluit besloten het bevoegd gezag voor het openbaar voortgezet onderwijs over te dragen aan een bestuurscommissie ex artikel 83 van de gemeentewet.
- / Haarlem kende de bijzondere situatie dat er twee bestuurscommissies bestonden. Eén daarvan was de bestuurscommissie van het Linnaeus College. In interviews is aangegeven dat deze bestuurscommissie niet goed functioneerde.⁵ Hoewel het een bestuurscommissie van de raad betrof, had de gemeente in de praktijk volstrekt geen zeggenschap. Hierop heeft de gemeente een proces in gang gezet waarbij uiteindelijk de gemeenteraad deze bestuurscommissie heeft opgeheven. Ze is opgegaan in de Stichting OVO.

Aanpak onderwijshuisvesting en 'VMBO vernieuwt'

De slechte staat van de onderwijshuisvesting en ook het aflopen van het tienjarig contract voor de doordecentralisatie van de huisvestingsgelden, vormt voor de toenmalig wethouder aanleiding een oplossing te gaan zoeken voor de problemen rondom de onderwijshuisvesting. Die oplossing werd onder meer gevonden in:

- / Vanuit de gemeente weer nadrukkelijker gaan sturen op de kwaliteit van onderwijshuisvesting. Hiervoor is een strategisch huisvestingsplan opgesteld. Voor die tijd bestond een dergelijk plan niet, zo geven geïnterviewden aan.
- / Om uitvoering te kunnen geven aan een strategisch huisvestingsplan, moeten ook de middelen worden samengebracht. In overleg met de schoolbesturen worden alle huisvestingspotjes (de huisvestingsgelden die de afzonderlijke schoolbesturen bij de gemeente in beheer hadden) samengevoegd en weer terug gebracht bij de gemeente. Onderwijshuisvesting komt vervolgens ook weer nadrukkelijk op de agenda in het op-overeenstemming-gericht-overleg.⁶

Geïnterviewden geven aan dat een gevolg van deze ontwikkelingen is dat onderwijshuisvesting ook weer nadrukkelijker op de gemeentelijke agenda komt, zowel voor de ambtelijke organisatie en het college, als voor de raad. Voor die tijd was er weinig ambtelijke en bestuurlijke aandacht voor onderwijshuisvesting.

Daarnaast gaat de toenmalige wethouder zich in die periode ook nadrukkelijk inspannen voor de versterking van (de positie van) het VMBO, het zogenoemde 'VMBO-vernieuwd'. Dit resulteert in plannen voor de realisatie van twee nieuwe VMBO-scholen, één school in Haarlem Oost en één in Haarlem West. Voor de realisatie van de twee nieuwe scholen stelt de raad in 2004 in totaal 18 miljoen euro beschikbaar.⁷ Ook betrokken schoolbesturen dragen middelen bij.

Om de ambities voor twee grote VMBO-scholen te realiseren, wordt een krachtig schoolbestuur nodig geacht en is fusie van een aantal (onderdelen van) bestaande scholen nodig. Dit betekent tevens een fusie van bestaande schoolbesturen. Omdat het een fusie van zowel openbare scholen als het bijzonder onderwijs betreft, is het nodig een stichting samenwerkingsbestuur op te richten (dit omdat deze rechtsvorm

⁵ Nota bene: het functioneren van de bestuurscommissie Linnaeus College, maakte geen deel uit van het onderzoek en de onderzoekers vellen hierover ook geen oordeel. De onderzoekers hebbengeen stukken hierover geraadpleegd, noch hebben zij gesproken met leden van de voormalige bestuurscommissie van het Linnaeus College. Omdat het functioneren door verschillende geïnterviewden is genoemd als één van de aanleidingen voor de latere verzelfstandiging, is die constatering door geïnterviewden hier echter wel opgenomen.

⁶ Gemeenten voeren in het OOGO (op overeenstemming gericht overleg) met de vertegenwoordigers van de schoolbesturen overleg, voordat de gemeenteraad besluiten neemt.

⁷ Zo blijkt uit het raadsstuk *Versterking regie op ontwikkeling VMBO*, d.d. 3 mei 2005, raadsbesluit d.d. 18 mei 2005.

het mogelijk maakt dat zowel openbaar als bijzonder onderwijs onder één bestuur gebracht worden. Zie ook paragraaf 2.1).

Dit betekent echter wel dat het openbaar voortgezet onderwijs verzelfstandigd zal moeten worden en dat bevoegdheden overgedragen moeten worden van de bestuurscommissie naar de stichting samenwerkingsbestuur.

De ambities om te komen tot twee grote VMBO-scholen, sluiten bovendien aan bij een ontwikkeling die in de regio gaande is met betrekking tot regionale samenwerking: de stichting Organisatie Voortgezet Onderwijs Haarlem (Stichting OVO), de stichting Noordzee Onderwijsgroep (NOG) en de samenwerkingsstichting Voortgezet Onderwijs Haarlemmermeer en Kennemerland inventariseren de mogelijkheden tot samenwerken en het aangaan van een besturenfusie.

De gemeenteraad wordt bij de planvorming van de twee nieuwe scholen en de bestuurlijke ontwikkelingen betrokken. Zo gaat de raad op 18 mei 2005 akkoord met opheffing van de bestuurscommissie Linnaeus College.⁸ En gaat de raad op 30 november 2005 akkoord met het uitwerken van de definitie en ontwerpfasen van de twee nieuwe scholen en stelt hiervoor een krediet beschikbaar van € 660.000.⁹

3.2 / Verzelfstandiging openbaar voortgezet onderwijs (per 1 augustus 2006)

Totstandkoming verzelfstandiging

De verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs vindt als gezegd plaats in de context van de kwaliteitsimpuls die nodig is voor de onderwijshuisvesting en 'VMBO vernieuwt'. Voor dat laatste wordt een projectstructuur opgezet, waarbij zowel gemeente als onderwijsveld zitting hebben in een bestuurlijke stuurgroep. De wethouder vertegenwoordigde de gemeente, namens het onderwijsveld had in ieder geval de directeur van stichting OVO (en diens rechtsopvolgers) zitting in de stuurgroep. Ambtelijk zijn het gemeentelijk grondbedrijf en het projectmanagementbureau trekker van het project, zo geven geïnterviewden aan. De afdeling onderwijs treedt op als adviseur. Voor de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs wordt - anders dan bij de verzelfstandiging van het primair onderwijs - geen afzonderlijke projectstructuur opgezet.¹⁰

Stukken over de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs ontbreken. Als gevolg daarvan is niet vast te stellen op welke wijze de verzelfstandiging precies is vormgegeven en wie er bij de totstandkoming betrokken zijn geweest. Hetzelfde geldt voor de inrichting van de nieuwe governance-structuur. Reconstruerend op basis van interviews lijkt het zo te zijn dat de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs vorm krijgt in de marge van 'VMBO-vernieuwt' en komen de statuten (zijdelings) aan bod in de besprekingen in het kader van de realisatie van de twee nieuwe VMBO-scholen en in regulier overleg tussen de bestuurscommissie en de portefeuillehouder. Daarnaast zal ook de bestuurscommissie openbaar voortgezet onderwijs, in ieder geval in de persoon van de voorzitter van de bestuurscommissie, bemoeienis hebben gehad met de totstandkoming van de statuten. Omdat stukken

⁸ Raadsstuk *Versterking regie op ontwikkeling VMBO*, d.d. 3 mei 2005, raadsbesluit d.d. 18 mei 2005.

⁹ Raadsstuk *Definitiefase "2 nieuwe VMBO-scholen": kredietaanvraag en deelprojecten*, d.d. 18 november 2005, raadsbesluit d.d. 30 november 2005.

¹⁰ Hierbij speelt overigens mee dat bij de verzelfstandiging van het primair onderwijs meer ambtelijke capaciteit verzelfstandigd moest worden dan bij de verzelfstandiging van het voortgezet onderwijs (omdat er reeds capaciteit beschikbaar was bij het stafbureau van de bestuurscommissie OVO).

hierover ontbreken is dit niet exact vast te stellen. Voor zover de onderzoekers hebben kunnen vast stellen is er in het college niet expliciet stilgestaan bij de statuten van het nieuw op te richten samenwerkingsbestuur en de bepalingen zoals die daarin zijn opgenomen. Op 17 januari 2006 stemde het college in met het voorstel voor 'de organisatie van het VMBO en de bestuurlijke ontwikkelingen van het openbaar voortgezet onderwijs'.¹¹

Op basis van interviews stellen de onderzoekers vast dat de aandacht destijds uitging naar de vormgeving van de twee nieuwe scholen, en de financiële consequenties die dat met zich meebracht, en dat maar weinig aandacht is uitgegaan naar de inrichting van de governance-structuur. Overigens was in de beleving van geïnterviewden met de oprichting van de bestuurscommissie OVO, in 2002 al een belangrijke eerste stap gezet in de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs.

Februari 2006: raad besluit tot verzelfstandiging

Met het raadsbesluit van 15 februari 2006 is de verzelfstandiging van het openbaar voortgezet onderwijs een feit. De raad besluit dan onder meer:

- / "Het bestuur van de openbare scholen voor voortgezet onderwijs die ressorteren onder het bevoegd gezag van de bestuurscommissie openbaar voortgezet onderwijs Haarlem, per 1 augustus 2006 over te dragen aan een overeenkomstig de voorgelegde statuten op te richten stichting samenwerkingsbestuur.
- / De Verordening bestuurscommissie openbaar voortgezet onderwijs per 1 augustus 2006 in te trekken.
- / De betrokken schoolgebouwen en percelen per 1 augustus 2006 juridisch over te dragen aan de nieuw op te richten stichting samenwerkingsbestuur en stichting algemeen bijzonder onderwijs.
- / De per 31 juli 2006 gevormde voorzieningen over te dragen aan respectievelijk de nieuw op te richten samenwerkingsbestuur en stichting algemeen bijzonder onderwijs."¹²

Fusie scholen

Op hetzelfde moment dat de raad besluit tot verzelfstandiging van het voortgezet onderwijs, besluit de raad in te stemmen met de fusie van een aantal scholen: "om de vorming van de twee VMBO-clusters mogelijk te maken, dient op 1 augustus 2006 een aantal opleidingen gesplitst te worden en moeten tegelijkertijd wijzigingen in bestuursvormen tot stand worden gebracht. Het gaat daarbij om de drie onderstaande trajecten:

- / Fusie van het Sterren College (onderdeel van de Noordzee Onderwijsgroep) en het deel techniek van de Lieven de Keyschool tot een algemeen bijzondere vmbo-school (cluster Haarlem West) onder een nieuw te vormen bestuur;
- / Fusie van het Damiate College en delen van het Linnaeus College tot een algemeen bijzondere vmbo-school (cluster Haarlem Oost);
- / Fusie van delen van het Linnaeus College en een deel van Lieven de Keyschool (voormalige Daaf Gelukschool) tot een openbare scholengemeenschap voor lwoo, vmbo, havo (Teyler College)."¹³

¹¹ B&W-besluit, 'de organisatie van het VMBO en de bestuurlijke ontwikkelingen van het openbaar voortgezet onderwijs'. besluitenlijst B&W, d.d. 17 januari 2006.

¹² Raadsstuk *De organisatie van het VMBO en de bestuurlijke ontwikkeling van het openbaar onderwijs Haarlem*, d.d. 17 januari 2006, raadsbesluit d.d. 15 februari 2006, p. 8.

¹³ Raadsstuk *De organisatie van het VMBO en de bestuurlijke ontwikkeling van het openbaar onderwijs Haarlem*, d.d. 17 januari 2006, raadsbesluit d.d. 15 februari 2006, p. 3.

In het raadsstuk wordt een toelichting gegeven op ieder van de fusietrajecten. Tevens wordt vermeld dat het "krachtens artikel 9 vierde lid van de Verordening bestuurscommissie openbaar voorgezet onderwijs Haarlem aan de raad is voorbehouden een besluit te nemen met betrekking tot deze fusie."¹⁴

Oprichting stichting samenwerkingsbestuur

In het raadsstuk wordt ingegaan op de noodzaak voor de oprichting van een stichting samenwerkingsbestuur, die nodig is voor de fusie van het Damiate College en het Linnaeus College. Hierbij wordt een aantal argumenten uiteengezet (zie ook kader 1.1).

Kader 1.1: argumenten voor oprichting stichting samenwerkingsbestuur¹⁵

- / Het uitgangspunt is de fusieschool de status te geven van algemeen bijzonder school en zowel deze school als de overige scholen voor voortgezet onderwijs, die onder het bestuur van de Bestuurscommissie voor voortgezet onderwijs Haarlem vallen, onder hetzelfde bevoegd gezag te brengen, dwingt tot een wijziging van de bestuursvorm.
- / De door uw raad ingestelde Bestuurscommissie openbaar voortgezet onderwijs Haarlem kan uitsluitend functioneren als het bevoegd gezag van openbare scholen. De commissie kan niet tegelijkertijd het bestuur vormen van een (algemeen) bijzonder school.
- / De wet biedt echter de mogelijkheid te kiezen voor een bestuursvorm, die de opening biedt zowel openbare als bijzondere scholen onder één bevoegd gezag in stand te houden. Het betreft de zogenoemde stichting samenwerkingsbestuur (artikel 53c van de Wet op het voortgezet onderwijs).

Bevoegdheden gemeente(raad) na verzelfstandiging

Na de bestuurlijke overdracht van de openbare scholen aan een stichting samenwerkingsbestuur blijft er een relatie bestaan tussen die stichting en de gemeenteraad. Die relatie vloeit voort uit de grondwettelijke zorgplicht van het gemeentebestuur te voorzien in voldoende openbaar onderwijs binnen de gemeentegrenzen. Met die zorgplicht als uitgangspunt functioneert de gemeente als toezichthouder op het bestuur van de stichting samenwerkingsbestuur, voor zover het gaat om de openbare scholen binnen die stichting, zo wordt in het raadsstuk gesteld. Vervolgens wordt een aantal bevoegdheden geschetst die deel uitmaken van die toezichthoudende functie (zie kader 1.2).

Kader 1.2: bevoegdheden toezichthoudende functie gemeenteraad¹⁶

- / Het besluit een openbare school op te heffen, blijft voorbehouden aan de gemeenteraad. Deze bevoegdheid kan niet worden overgedragen aan de stichting.

¹⁴ Raadsstuk *De organisatie van het VMBO en de bestuurlijke ontwikkeling van het openbaar onderwijs Haarlem*, d.d. 17 januari 2006, raadsbesluit d.d. 15 februari 2006, p. 2.

¹⁵ Raadsstuk *De organisatie van het VMBO en de bestuurlijke ontwikkeling van het openbaar onderwijs Haarlem*, d.d. 17 januari 2006, raadsbesluit d.d. 15 februari 2006, p.3.

¹⁶ Raadsstuk *De organisatie van het VMBO en de bestuurlijke ontwikkeling van het openbaar onderwijs Haarlem*, d.d. 17 januari 2006, raadsbesluit d.d. 15 februari 2006, p.3-4.

- / Alvorens de begroting en rekening vast te stellen, dient het bestuur van de stichting de gemeenteraad in de gelegenheid te stellen commentaar te leveren op de begroting en rekening.
- / Een wijziging in de statuten behoeft goedkeuring van de gemeenteraad.
- / In het geval van ernstige taakverwaarlozing door het bestuur of functioneren in strijd met de wet, voor zover het openbaar onderwijs betreft, kan de gemeenteraad maatregelen nemen die hij nodig acht om de continuïteit van het onderwijsproces op de openbare scholen te waarborgen.

Deze bevoegdheden worden geschetst in het begeleidende raadsstuk. In de tekst van het raadsbesluit zelf zijn de bevoegdheden *niet* als zodanig benoemd. In de tekst van het raadsbesluit worden bevoegdheden overgedragen overeenkomstig de voorgelegde statuten. De conceptstatuten zouden zijn verwoord in het fusierapport van december 2005. Dit fusierapport zou als bijlage bij het raadsstuk ter inzage zijn gelegd. Het fusierapport zelf bleek niet beschikbaar, de onderzoekers hebben dus niet kunnen vaststellen op welke wijze de statuten daarin zijn opgenomen. Ook hebben de onderzoekers niet kunnen vast stellen of het fusierapport destijds wel ter inzage heeft gelegen.

Overdracht

Naast de fusie van drie scholen en het overdragen van bevoegdheden, besluit de raad met dit raadsbesluit tevens de betrokken schoolgebouwen en percelen in juridisch eigendom over te dragen. In de tekst van het raadsbesluit wordt voor de over te dragen schoolgebouwen en percelen verwezen naar een bijlage die ter inzage ligt. De onderzoekers hebben niet kunnen vast stellen in hoeverre deze bijlage daadwerkelijk ter inzage heeft gelegen.¹⁷

Politieke behandeling en besluitvorming

Het raadsstuk is behandeld in de commissie Onderwijs, Welzijn, Sport en Recreatie van 1 februari 2006. In de commissiebehandeling is uitgebreid over het stuk gesproken. Er zijn echter *geen* vragen gesteld of opmerkingen gemaakt over de veranderende bevoegdheden van de gemeenteraad, het intrekken van de verordening bestuurscommissie of de statuten van de nieuw op te richten stichting samenwerkingsbestuur.¹⁸

Besluitvorming door de raad vindt vervolgens plaats op 15 februari 2006. Er worden complimenten geuit over de totstandkoming van de fusie en de kwaliteitsimpuls die aan het VMBO-onderwijs wordt gegeven. De fractie van Groen Links plaatst kritische kanttekeningen bij de schaalvergroting binnen het onderwijs. Er worden *geen* vragen gesteld of opmerkingen gemaakt over de voorgestelde governance-structuur.¹⁹

Met het besluit van de gemeenteraad "het bestuur van de openbare scholen voor voortgezet onderwijs die ressorteren onder het bevoegd gezag van de bestuurscommissie openbaar voortgezet onderwijs Haarlem, per 1 augustus 2006 over te dragen aan een overeenkomstig de voorgelegde statuten op te richten stichting samenwerkingsbestuur", heeft de raad het openbaar voortgezet onderwijs verzelfstandigd.

¹⁷ De vragen met betrekking tot de overdracht van het pand aan de Gedempte Oude Gracht zijn onderdeel van het deelonderzoek zoals dat door Leeuwendaal – VOS/ABB is uitgevoerd.

¹⁸ Verslag van de openbare vergadering van de commissie Onderwijs, welzijn, sport en recreatie, d.d. 1 februari 2006.

¹⁹ Verslag van de openbare raadsvergadering, d.d. 15 februari 2006, 73-77.

Juni 2006: Oprichting stichting samenwerkingsbestuur OVO

Op 23 juni 2006 wordt bij de notaris de oprichtingsakte van de Stichting Organisatie Voortgezet Onderwijs Haarlem (Stichting OVO) ondertekend. Namens de gemeente wordt de akte ondertekend door wethouder Divendal.²⁰ Op dezelfde dag wordt tevens de bestuursoverdracht ondertekend van de gemeente naar Stichting OVO.

In die akte van overdracht is bepaald welke scholen worden overgedragen onder welke voorwaarden. De bestuursoverdracht wordt namens de gemeente ondertekend door wethouder Divendal, en namens Stichting OVO door de heer Den Uyl en de heer Vermeer, respectievelijk voorzitter en secretaris van Stichting OVO.²¹

Met de ondertekening van beide aktes bij de notaris wordt uitvoering gegeven aan het raadsbesluit van 15 februari 2006. In zowel de oprichtingsakte als de bestuursoverdracht wordt expliciet verwezen naar het raadsbesluit van 15 februari 2006. Na raadpleging van de gemeentelijke archivering is niet vast te stellen in hoeverre de raad bij het nemen van dat besluit inzage heeft gehad in de conceptstatuten van de nieuw op te richten stichting. Wel kan vastgesteld worden dat de raad hierover geen vragen heeft gesteld (ook niet in de zin dat statuten ontbraken).²²

3.3 / Besturenfusie

Een vervolgstap in het realiseren van de ambities met betrekking tot het VMBO-onderwijs in Haarlem, is de besturenfusie van de stichting Organisatie Voortgezet Onderwijs Haarlem (Stichting OVO), de stichting Noordzee Onderwijsgroep (NOG) en de samenwerkingsstichting Voortgezet Onderwijs Haarlemmermeer en Kennemerland. Het voornemen tot deze besturenfusie is reeds in 2005 aan de raad gemeld en is ook opgenomen in het raadsstuk met betrekking tot de verzelfstandiging (februari 2006).²³

De besturenfusie zelf wordt voorbereid door de staf van de afzonderlijke stichtingen, die reeds vanaf 1 januari 2007 in hetzelfde gebouw gehuisvest zijn. In februari 2007 informeert Stichting OVO middels een brief haar contacten over de aanstaande fusie.²⁴ De fusie is op dat moment nog een voornemen en nog niet formeel bekrachtigd middels een notariële oprichtingsakte. In de brief worden betrokken geïnformeerd dat de fusie over enkele maanden zal plaatsvinden.

²⁰ Oprichtingsakte en statuten Stichting Organisatie Voortgezet Onderwijs Haarlem, Krans Helmig Stuijt Notarissen en advocaten, d.d. 23 juni 2006.

²¹ Bestuursoverdracht van scholen voortgezet onderwijs, Krans Helmig Stuijt Notarissen en advocaten, d.d. 23 juni 2006.

²² Nota bene, hoewel dit buiten de scope van dit onderzoek valt, geldt hetzelfde voor de bijlage waarin is opgenomen welke scholen en percelen worden overgedragen. In het raadsbesluit van 15 februari 2006 wordt verwezen naar een bijlage 'Overzicht van gebouwen, terreinen, roerende zaken, voorzieningen en reserves'. Niet vast te stellen is in hoeverre deze bijlage inderdaad voor de raad ter inzage heeft gelegen. De vraag in hoeverre de inhoud van deze bijlage overeenkomt met de inhoud van de akte van overdracht, is onderdeel van het deelonderzoek zoals uitgevoerd door Leeuwendaal-VOS/ABB, en valt buiten scope van dit onderzoek.

²³ Raadsstuk *De organisatie van het VMBO en de bestuurlijke ontwikkeling van het openbaar onderwijs Haarlem*, d.d. 17 januari 2006, raadsbesluit d.d. 15 februari 2006.

²⁴ Brief Stichting OVO over besturenfusie Dunamare, d.d. 9 februari 2007.

Maart 2007: raad stemt in met besturenfusie

In maart 2007 wordt de fusie van Stichting OVO, stichting NOG en de samenwerkingsstichting Voortgezet Onderwijs Haarlemmermeer en Kennemerland ter besluitvorming aan de gemeenteraad voorgelegd. In een begeleidende nota Besturenfusie schetst het college van B&W vier overwegingen die ten grondslag liggen aan de fusie (zie ook kader 1.3).

Kader 1.3: Overwegingen die ten grondslag liggen aan de bestuurlijke fusie²⁵

- / De wens om ook op langere termijn een sluitend en evenwichtig onderwijsaanbod in de regio (van Zeehaven tot Luchthaven) te kunnen garanderen. Met name het beroepsgericht vmbo staat (landelijk) onder druk. Binnen één bestuur is een krachtige profilering van het beroepsgericht vmbo mogelijk en kunnen ook de kleinere (technische) afdelingen blijven bestaan. Ook doorlopende leerlijnen naar VO – MBO en VO – HBO/WO komen beter tot stand.
- / De risico's van de bedrijfsvoering worden in toenemende mate verplaatst van de (Rijks)overheid naar de schoolbesturen. Dit geldt onder meer voor werkloosheidsuitkeringen, ziektevervanging en onderhoud van gebouwen. Alleen grotere besturen kunnen deze risico's dragen zonder de continuïteit in gevaar te brengen. Daardoor biedt een groter bestuur betere mogelijkheden voor het in stand houden van kleinere scholen.
- / Een groter bestuur kan een stabielere werkgever zijn. Dat is van groot belang bij demografische verschuivingen en biedt de beste kansen bij het groeiend lerarentekort.
- / De eisen die aan scholen en schoolbesturen worden gesteld door wettelijke bepalingen vragen om een veelheid van expertise die alleen in een groter bestuur beschikbaar kan zijn. Daarnaast kunnen schaalvoordelen worden gerealiseerd.

Tevens merkt het college op dat "het hier nadrukkelijk een besturenfusie betreft, de (openbare) scholen blijven zelfstandig. Mocht besloten worden tot een fusie van openbare scholen, dan blijft wettelijk uw toestemming nodig."²⁶ Omdat het een besturenfusie betreft, hoeft niet zozeer het besluit tot fuseren zelf ter besluitvorming aan de raad te worden voorgelegd, maar moet de raad wel instemmen met:

- / de overdracht van de scholen van Stichting OVO aan de nieuw op te richten samenwerkingsstichting;
- / de statuten van de nieuw op te richten stichting en de wijze waarop de wettelijke rechten en plichten van de gemeenteraad met betrekking tot openbare scholen daarin zijn opgenomen.²⁷

Het raadsvoorstel bevat geen bijlage waarin uiteengezet is wat exact zal worden overgedragen. Het tweede punt wordt geregeld in de statuten van Stichting Dunamare en het Reglement Toezicht Scholen Openbaar Onderwijs (de inhoud van deze beide stukken komt in paragraaf 2.1 aan bod). Beide stukken worden ter besluitvorming aan de raad voorgelegd. Tevens wordt aan de raad voorgesteld het toezicht, zoals vastgelegd in het Reglement Toezicht Scholen Openbaar Voortgezet Onderwijs Haarlem, op te dragen aan

²⁵ Raadsstuk *Besturenfusie Stichting Voortgezet Onderwijs tot de samenwerkingsStichting Dunamare*, d.d. 20 februari 2007, bijlage A: Nota besturenfusie, p. 1.

²⁶ Raadsstuk *Besturenfusie Stichting Voortgezet Onderwijs tot de samenwerkingsStichting Dunamare*, d.d. 20 februari 2007, bijlage A: Nota besturenfusie, p. 1.

²⁷ Raadsstuk *Besturenfusie Stichting Voortgezet Onderwijs tot de samenwerkingsStichting Dunamare*, d.d. 20 februari 2007, bijlage A: Nota besturenfusie, p. 1.

het college.²⁸ Omdat stukken hierover niet zijn opgesteld, dan wel in het archief ontbreken, is niet exact vast te stellen op welke wijze de statuten van Stichting Dunamare tot stand zijn gekomen en welke bemoeienis de gemeentelijke organisatie hiermee gehad heeft. Op basis van interviews gaan de onderzoekers ervan uit dat betreffende statuten zijn voorbereid door de staf van de nieuw op te richten Stichting Dunamare en dat hierover ambtelijk advies gegeven is door betrokken ambtenaren. Het Reglement Toezicht Scholen is opgesteld door de gezamenlijke ambtenaren van de gemeenten waarin Dunamare openbare scholen bestuurt (Haarlem, Haarlemmermeer en Velsen), zo blijkt uit informatie van Dunamare.²⁹

Voor zover de onderzoekers hebben kunnen vaststellen hebben noch het Reglement Toezicht, noch de statuten van de nieuwe stichting als bespreekpunt op de agenda van het college gestaan.³⁰

Politieke behandeling en besluitvorming

Het voorstel tot een besturenfusie is besproken in de commissie Samenleving van 8 maart 2007. In de commissie worden opmerkingen gemaakt/kritische kanttekeningen geplaatst:

- / Diversie fracties plaatsen kritische kanttekeningen bij de schaalvergroting (PvdA, Groen Links, CU-SGP, SP).
- / De PvdA vraagt aandacht voor de rol van verschillende gemeente(raden) die bij de fusie betrokken zijn en vraagt zich af of gemeenten zich kunnen terugtrekken uit het fusietraject als er een probleem is.
- / D66 vraagt zich af welke rol de gemeente heeft bij de overdracht van bezittingen en gebouwen en vraagt zich af of dit goed geregeld is.

De wethouder geeft eentoeilichting en meldt dat ouders in het algemeen niet weten dat de scholen waarop hun kinderen zitten onder een gemeenschappelijk bestuur vallen en dat afzonderlijke scholen hun identiteit behouden. Ook meldt hij dat scholen, door bestuurlijk te fuseren hun risico's spreiden. Ook meldt hij dat de gemeente economisch eigenaar blijft van de schoolgebouwen. In tweede termijn volgen nog enkele aanvullende vragen:

- / De VVD vraagt of artikel 15 van de voorgestelde Statuten Stichting Dunamare herschreven kan worden.
- / De PvdA en Groen Links merken op akkoord te kunnen gaan met het voorstel.
- / D66 geeft aan "problemen te hebben met de rol van de raad. Wat betreft de functie van werkgever vraagt zij zich af of er een klokkenluidersregeling kan komen. Dit wordt door de directeur beaamd."³¹

Na een korte discussie (het verslag maakt niet duidelijk hoe deze discussie verder verloopt en in hoeverre hierin vragen van VVD en D66 worden beantwoord) concludeert de voorzitter dat het stuk kan worden voorgedragen als hamerstuk met stemverklaring van CDA, Axielijst en SP.³²

Op 15 maart 2007 staat het stuk ter besluitvorming op de agenda van de raad. Omdat D66 een motie wil indienen, is het stuk een besprekstuk geworden in plaats van een hamerstuk.³³ In het debat in de raadsvergadering wordt nogmaals stilgestaan bij aspecten van schaalvergroting, maar ook bij mogelijke

²⁸ Raadsstuk *Besturenfusie Stichting Voortgezet Onderwijs tot de samenwerkingsStichting Dunamare*, d.d. 20 februari 2007, bijlage A: Nota besturenfusie, p. 1.

²⁹ Reactie Dunamare op conceptrapport d.d. 21 augustus 2013.

³⁰ Dit blijkt ook uit de passage op de B&W-nota over de besturenfusie dat 'de fusie ambtelijk is afgestemd met de betrokken gemeenten', Geleideformulier B&W-nota, *Besturenfusie Stichting Voortgezet Onderwijs tot de samenwerkingsStichting Dunamare*, d.d. 20 februari 2007.

³¹ Verslag van de vergadering commissie Samenleving, d.d. 8 maart 2007, agendapunt 9, p. 4-6.

³² Verslag van de vergadering commissie Samenleving, d.d. 8 maart 2007, agendapunt 9, p. 4-6.

³³ Verslag raadsvergadering d.d. 15 maart 2007, agendapunt 12, p. 73.

excessen in salariëring en soevereiniteit van het gemeentebestuur. Ten aanzien van dit laatste punt antwoordt de wethouder dat deze vragen eigenlijk een gepasseerd station zijn, omdat de raad hiertoe heeft besloten bij het opheffen van de bestuurscommissie OVO, in februari 2006.³⁴ D66 dient een motie in. Die motie is gericht op één van de scholen die wordt overgedragen, het gebouw van de Praktijkschool aan de Oosterhoutlaan. Omdat dit terrein van grote (strategische) waarde is vanuit landschappelijk oogpunt en de eventuele aanleg van een tunnel, verzoekt D66 het college bij de overdracht van gebouwen een uitzondering te maken voor dit perceel en hiervoor met een apart raadsvoorstel te komen.³⁵ De motie wordt verworpen.³⁶

Vervolgens besluit de raad:

- / in te stemmen met de bijgevoegde statuten van de Stichting Dunamare;
- / in te stemmen met het bijgevoegde Reglement Toezicht Scholen Openbaar Voortgezet Onderwijs Haarlem;
- / in te stemmen met het overdragen van de scholen en bezittingen van de stichting Organisatie Voortgezet Onderwijs aan de Stichting Dunamare, inclusief alle gebouwen, terreinen, voorzieningen en reserves;
- / het toezicht, zoals vastgelegd in het Reglement Toezicht Scholen Openbaar Voortgezet Onderwijs Haarlem, op te dragen aan het college.³⁷

De fracties D66, Axielijst en ChristenUnie/SGP stemmen tegen.³⁸

3.4 / Overdrachtsbalans

Januari 2007: accountantsverklaring overdrachtsbalans bestuurscommissie OVO – Stichting OVO

Ten behoeve van de overdracht van de bestuurscommissie OVO naar de Stichting OVO per 1 augustus 2006, is een overdrachtsbalans en een exploitatierekening over de periode 1 januari 2006 – 31 juli 2006 opgesteld. Deze overdrachtsbalans en exploitatierekening zijn opgesteld onder verantwoordelijkheid van de bestuurscommissie OVO. Het verslag over de periode 1 januari 2006 tot en met 31 juli 2006 heeft als doel de financiële ontvlechting met de gemeente Haarlem af te ronden.³⁹

In het verslag wordt ingegaan op:

- / bestuurlijke ontwikkelingen (onder meer op de voorgenomen besturenfusie);
- / ontwikkelingen op scholen (onder meer op, op nadrukkelijk verzoek van de gemeente Haarlem, de opening van het Teyler College);
- / de financiële situatie op 31 juli 2006 en de overdrachtsbalans en exploitatierekening;
- / onder het kopje 'niet in de balans opgenomen verplichtingen' wordt in het verslag tevens ingegaan op de overdracht om niet van het pand aan de Gedempte Oude Gracht. Hierover wordt opgemerkt: "als gevolg van het "om niet" verkrijgen van het pand aan de Gedempte Oude Gracht is dit pand niet in de balans

³⁴ Verslag raadsvergadering d.d. 15 maart 2007, agendapunt 12, p. 73 - 78.

³⁵ Motie 8, Stichting Dunamare, d.d. 15 maart 2007.

³⁶ Verslag raadsvergadering d.d. 15 maart 2007, agendapunt 12, p. 78.

³⁷ Raadsstuk *Besturenfusie Stichting Voortgezet Onderwijs tot de samenwerkingsStichting Dunamare*, d.d. 20 februari 2007, raadsbesluit d.d. 15 maart 2007.

³⁸ Verslag raadsvergadering d.d. 15 maart 2007, agendapunt 12, p. 78.

³⁹ Accountsverklaring Bestuursverslag OVO Haarlem periode 1 januari – 31 juli 2006, d.d. 18 januari 2007, zonder pagina.

opgenomen. De OZB-waarde van de Gedempte Oude Gracht 112 is circa € 495.000 (peildatum 01-01-1999). De verzekerde waarde van het gebouw is circa € 2.000.000.⁴⁰

Op 18 januari 2007 geeft Ernst & Young een goedkeurende accountantsverklaring af over de overdrachtsbalans. Op 24 januari 2007 stuurt de algemeen directeur van Stichting OVO de overdrachtsbalans en de goedkeurende accountantsverklaring naar de gemeenteraad. Hij doet dit namens de bestuurscommissie OVO.⁴¹

April-mei 2007: goedkeuring college/raad overdrachtsbalans bestuurscommissie OVO – Stichting OVO

Hoewel de overdrachtsbalans bestuurscommissie OVO-Stichting OVO reeds op 24 januari 2007 aan de gemeente is toegestuurd, staat deze pas op 10 april 2007 op de agenda van het college van B&W. Dat is *nadat* inmiddels in de raad is gesproken en besloten over de besturenfusie én het overdragen van de scholen en bezittingen van de Stichting Organisatie Voortgezet Onderwijs aan de Stichting Dunamare (inclusief alle gebouwen, terreinen, voorzieningen en reserves) dat daarvoor nodig is (dus de tweede overdracht).⁴²

Op 10 april 2007 besluit het college de overdrachtsbalans van de bestuurscommissie OVO goed te keuren. Hiermee wordt de boekhouding van de Bestuurscommissie OVO afgesloten.⁴³ Omdat het goedkeuren van de overdrachtsbalans “behoort tot de bevoegdheden van de raad”⁴⁴, wordt de overdrachtsbalans ter besluitvorming doorgeleid naar de raad. Op 10 mei 2007 wordt er over gesproken in de commissie Samenleving. Twee fracties maken een opmerking:

- / de fractie merkt op “blij verrast te zijn met deze nota. Men is erin geslaagd om 8 miljoen euro bijeen te garen. Het is een overdrachtsbalans. Hij vraagt aan wie het geld wordt gegeven.” De wethouder antwoordt dat “dit de overdrachtsbalans is naar de verzelfstandigde Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Haarlem. In de discussie over het huisvestingsplan wordt rekening gehouden met een eigen bijdrage van de scholen.”⁴⁵
- / D66 geeft aan dat dit punt nog wil bespreken in de fractie.

De voorzitter concludeert vervolgens dat het stuk als hamerstuk kan worden voorgedragen voor de raad.⁴⁶ Op 24 mei 2007 staat de goedkeuring van de overdrachtsbalans als hamerstuk op de agenda van de raad en wordt conform besloten.⁴⁷

⁴⁰ Accountsverklaring Bestuursverslag OVO Haarlem periode 1 januari – 31 juli 2006, d.d. 18 januari 2007, zonder pagina.

⁴¹ Aanbiedingsbrief overdrachtsbalans van Stichting OVO aan gemeenteraad Haarlem, p/a college van B&W, d.d. 24 januari 2007.

⁴² Raadsstuk *Besturenfusie Stichting Voortgezet Onderwijs tot de samenwerkingsStichting Dunamare*, d.d. 20 februari 2007, raadsbesluit d.d. 15 maart 2007.

⁴³ Collegebesluit *Overdrachtsbalans Bestuurscommissie Openbaar Voortgezet Onderwijs*, d.d. 10 april 2007.

⁴⁴ Collegebesluit *Overdrachtsbalans Bestuurscommissie Openbaar Voortgezet Onderwijs*, d.d. 10 april 2007.

⁴⁵ Verslag commissie Samenleving d.d. 10 mei 2007, agendapunt 8.

⁴⁶ Verslag commissie Samenleving d.d. 10 mei 2007, agendapunt 8.

⁴⁷ Verslag raadsvergadering d.d. 24 mei 2007, agendapunt 4, Ingekomen stukken.

Overdrachtsbalans Stichting OVO – Stichting Dunamare

Voor zover de onderzoekers hebben kunnen vaststellen heeft de gemeente(raad) van Haarlem *geen* inzicht gehad in de overdrachtsbalans van Stichting OVO naar Stichting Dunamare. Bij het besluit tot instemming met de besturenfusie, op 15 maart 2007, ontbrak een overzicht van de over te dragen scholen en bezittingen van de stichting Organisatie Voortgezet Onderwijs aan de Stichting Dunamare inclusief alle gebouwen, terreinen, voorzieningen en reserves. Voor zover kan worden vastgesteld heeft de gemeente(raad) niet op een later moment een overdrachtsbalans goedgekeurd.

4 Inrichting governance-structuur

In dit hoofdstuk schetsten de onderzoekers allereerst de opzet van de governance-structuur rondom OVO en Dunamare door de tijd heen. Met governance is dan bedoeld: de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden in aansturing van, en toezicht op, het onderwijs. Speciale aandacht gaat daarin uit naar bevoegdheden van de gemeente(raad), het functioneren van Stichting Dunamare zelf valt buiten de scope van het onderzoek (paragraaf 2.1). Vervolgens wordt het functioneren van de governance-structuur in de praktijk geschetst. Dit met name door te focussen op de procesgang. Er wordt geen inhoudelijk oordeel geveld over de begrotingen en jaarrekeningen van Stichting Dunamare, noch over de inhoudelijke behandeling daarvan door gemeenteraad en college. Aandacht gaat steeds uit naar de wijze waarop spelers gebruik hebben gemaakt van hun verantwoordelijkheden en bevoegdheden (paragraaf 2.2). In het licht van het functioneren van de governance-structuur schenken de onderzoekers tot slot ook aandacht aan het Teyler College (paragraaf 2.3).

4.1 / Door de tijd heen drie 'regimes'

In Haarlem bestonden gedurende de onderzoeksperiode (2006-2012) drie 'regimes', drie vormen waarin de governance van het onderwijs was geregeld:

- 1) Bestuurscommissie openbaar voortgezet onderwijs (kortweg: bestuurscommissie);
- 2) Stichting Organisatie Voortgezet Onderwijs Haarlem (kortweg: Stichting OVO) en;
- 3) Stichting Dunamare.

Allereerst gaan we in algemene zin in op hoe deze regimes wettelijk van elkaar verschillen. Vervolgens laten we per governance-structuur zien hoe bevoegdheden en verantwoordelijkheden verdeeld waren en zijn op basis van statuten en reglementen.

Van bevoegd gezag naar externe toezichthouder (wettelijke basis)

In de tijd is een verandering in termen van governance ingezet toen de gemeente in 2002 overging van integraal bestuur naar de Bestuurscommissie OVO.⁴⁸ Op dat moment koos de gemeente voor een *verzelfstandiging binnen de gemeentelijke publiekrechtelijke structuur*. Daarbij heeft de gemeenteraad een commissie ingesteld, leden gekozen en schoolbestuurlijke bevoegdheden overgedragen. Het bevoegd gezag werd overgedragen aan de bestuurscommissie. Het vaststellen van de begroting van het openbaar onderwijs bleef aan de raad en ook bleef de raad verantwoordelijk voor de besluitvorming over de opheffing van een school (conform de Wet op het voortgezet onderwijs).⁴⁹

⁴⁸ Integraal bestuur was de 'klassieke' bestuursvorm, gebonden aan het grondgebied van één gemeente. Het college van burgemeester en wethouders vormde daarin het bevoegd gezag van de openbare school, tenzij de gemeenteraad anders beslist. In veel gevallen was het de portefeuillehouder Onderwijs die feitelijk als schoolbestuur functioneert. Het ambtelijk apparaat of elders ingekochte administratieve ondersteuning verzorgt de beleidsmatige en administratieve ondersteuning. De schooldirectie draagt zorg voor de dagelijkse gang van zaken op school.

⁴⁹ Financieel blijft de bestuurscommissie in sterke mate aan de gemeente gebonden, omdat haar financiën onderdeel van de gemeentebegroting blijven uitmaken. De Gemeentewet bepaalt immers dat de vaststelling van de begroting en rekening niet aan een bestuurscommissie kan worden overgedragen. Desalniettemin is het mogelijk de bestuurscommissie in financieel opzicht een meer onafhankelijke positie te geven door het financieel beleid en beheer aan de bestuurscommissie over te dragen en – binnen vooraf afgesproken kaders – de bestuurscommissie zelf een begroting en rekening te laten opstellen, die na een marginale toetsing door het gemeentebestuur in de eigen begroting en rekening van de gemeente worden opgenomen.

Met de oprichting van Stichting OVO zette de gemeente een verdere stap: ze creëerde een nieuwe *privaatrechtelijke rechtspersoon*. Na deze keuze voor externe verzelfstandiging fungeerde de gemeente – anders dan ten tijde van de bestuurscommissie – niet meer als het bevoegd gezag.⁵⁰ Dit betekent dat niet de gemeente, maar de stichting integraal verantwoordelijk werd voor het onderwijs (met uitzondering van besluitvorming rondom de opheffing van een school).⁵¹ In plaats van bevoegd gezag werd de gemeente *toezichthouder* op het verzelfstandigde schoolbestuur. Bij deze verzelfstandiging werd de stichting zelf bevoegd om de begroting en jaarrekening van het openbaar onderwijs vast te stellen, dit *na overleg* met de gemeenteraad.⁵² De raad bleef verantwoordelijk voor de besluitvorming over de opheffing van een school (conform art. 53c WVO). Van belang is te vermelden dat vanaf de oprichting van Stichting OVO sprake was van een zogenoemd *samenwerkingsbestuur*. Bij een dergelijk samenwerkingsbestuur zijn het bestuur van bijzonder en openbaar onderwijs samen in één stichting ondergebracht.⁵³ In het toezicht op een dergelijke stichting heeft de gemeente wettelijk een andere rol dan bij een 'gewone' stichting die slechts openbare scholen in stand houdt. Zo stelt een 'openbare' stichting de begroting en jaarrekening ook wel zelf vast, maar pas na voorafgaande goedkeuring van de gemeenteraad.⁵⁴ Bij een 'openbare' stichting is de rol van de raad wettelijk dus groter dan bij een samenwerkingsbestuur.

Met de fusie van Stichting OVO tot *Stichting Dunamare* is aan de wettelijke grondslag van de governance van het openbaar onderwijs in Haarlem opnieuw iets veranderd. Net als bij Stichting OVO is bij Dunamare sprake van de stichtingsvorm én van een samenwerkingsbestuur. De grootste verandering vond plaats bij het verzelfstandigde schoolbestuur zelf. Niet door de fusie zelf overigens, maar door de invoering van een model met een College van Bestuur (CvB) en Raad van Toezicht (RvT). Dit vooruitlopend op de wettelijke eisen van de *Wet goed onderwijs, goed bestuur* van 1 augustus 2010.⁵⁵ Volgens de regels van goed governance ging het openbaar onderwijs nu beschikken over een RvT (met vanaf augustus 2010 een wettelijke grondslag). Ze kreeg hiermee officieel een eigen toezichthouder. Net als bij de Stichting OVO stelt het bestuur de begroting en jaarstukken zelf vast, maar nu *na voorafgaande goedkeuring* van de (eigen) RvT en nog steeds ook na overleg met de gemeenteraad. Ook diende het bestuur voortaan jaarlijks verslag uit te brengen aan de gemeenteraad van de gemeente waarin de school waar openbaar onderwijs wordt gegeven, gevestigd is.⁵⁶ De raad bleef verantwoordelijk voor de besluitvorming over de opheffing van een school (conform art. 53c WVO). Op grond daarvan heeft de gemeente ook nog steeds een toezichthoudende taak. Het toezicht werd hiermee tweeledig: intern door de RvT en extern door de gemeente.

⁵⁰ Vgl. art. 1 en 42 Wvo.

⁵¹ Vgl. art. 53c.3 Wvo.

⁵² Artikel 53c.5.d Wvo bepaalt dat de statuten van zgn. samenwerkingsbestuur in ieder geval moeten voorzien in "een regeling omtrent de vaststelling van de begroting en jaarrekening na overleg met de gemeenteraad van de gemeente waarin de school waar openbaar onderwijs wordt gegeven, gevestigd is".

⁵³ Dit is een mogelijkheid op grond van artikel 23, vierde lid, van de Grondwet. Dat biedt de mogelijkheid om in het primair en voortgezet onderwijs samenwerkingsscholen in het leven te roepen. In 2006 is artikel 23 van de Grondwet hiertoe gewijzigd.

⁵⁴ Vgl. art. 42b.6.d Wvo.

⁵⁵ Gemeente en Dunamare baseerden zich voor deze keuze op een advies van de Onderwijsraad aan de minister, "Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen?", oktober 2006.

⁵⁶ Vgl. art 53c.7. Daarbij moet in ieder geval aandacht wordt geschonken aan de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs. Ook dient het verslag te worden bekendgemaakt.

Voor governance is dat van belang: Hoe autonoom verzelfstandigde scholen ook zijn, de gemeente blijft betrokken bij het openbaar onderwijs. Ook al is het schoolbestuur verzelfstandigd, de gemeenteraad zal er altijd op aanspreekbaar zijn. Het betekent ook dat – net als bij andere verzelfstandigde taken – een gemeenteraad bij financiële problemen of bij disfunctioneren zal moeten bepalen of, en zo ja in hoeverre, hij 'bijspringt'. Om dergelijke gevallen te voorkomen, om in voorkomende gevallen als gemeente(raad) de juiste afweging te maken, zijn goede afspraken rondom 'governance' van belang.

In de onderstaande tabel zijn de algemene verschillen tussen de drie 'regimes' nog eens samengevat. Dit op basis van hun wettelijke grondslag:

Tabel 2.1: Verschillen in governance-structuur op basis van WVO

Bevoegdheid en verantwoordelijkheid	Bestuurscommissie OVO ⁵⁷	Stichting OVO	Stichting Dunamare
Verantwoordelijkheid besluitvorming opheffing van (openbare) school	Gemeenteraad	Gemeenteraad	Gemeenteraad
Bevoegd gezag onderwijs	Bestuurscommissie OVO	Stichting OVO	Stichting Dunamare
Vaststellen begroting en jaarrekening	Gemeenteraad	Stichting OVO na overleg met gemeenteraad (art. 53c.5.d Wvo)	Bestuur van de Stichting Dunamare na overleg met gemeenteraad (art. 53c.5.d Wvo) en goedkeuring RvT (art. 24e1.1.a Wvo) – ook plicht tot informeren raad met jaarverslag (art. 53c.7 Wvo)

Verdeling bevoegdheden en verantwoordelijkheden (op basis van statuten en reglementen)

De wettelijke grondslagen bepalen de bandbreedte van de gehanteerde governance-structuur in een gemeente. In statuten en reglementen geven gemeente en schoolbestuur nader vorm aan governance. In de volgende tabel laten we op basis van statuten en reglementen de belangrijkste (aanvullende) verschillen zien tussen de governance-structuur ten tijde van 1) Bestuurscommissie OVO; 2) Stichting OVO en; 3) Stichting Dunamare. De tabel is een samenvatting van de drie tabellen waarin alle afspraken van de verschillende regimes zijn weergegeven (zie bijlage 1).

⁵⁷ De Bestuurscommissie OVO is geen onderwerp van onderzoek. Deze kolom is ingevoegd om noodzakelijke context te verschaffen voor de inschatting van de verschillen tussen de 'regimes' Bestuurscommissie OVO, Stichting OVO en Stichting Dunamare.

Tabel 2.2: Betrokkenheid gemeente (college en raad) bij governance voortgezet onderwijs

Instrument	Bestuurscommissie OVO	Stichting OVO	Stichting Dunamare
Doel	Verzorgen en in stand houden van openbaar voortgezet onderwijs	In stand houden van openbare en algemeen bijzondere scholen voor voortgezet en speciaal onderwijs. Ook nog vermelding van "daaronder begrepen contractactiviteiten en cursussen in de regio Haarlem".	In stand houden van openbare en algemeen bijzondere scholen voor voortgezet onderwijs Ook nog vermelding van: a) belang individuele ontwikkeling leerlingen; b) koppeling met educatieve agenda; c) belang eigenheid scholen
Samenstelling commissie	Minimaal vijf en maximaal zeven leden, benoemd door gemeenteraad	Minstens vijf en maximaal acht leden. Eerste bestuur is bij akte van oprichting benoemd, daarna coöptatie	CvB bestaat uit twee of drie leden, te benoemen door RvT RvT bestaat uit minstens zes en maximaal acht leden. Eerste RvT is bij akte van oprichting benoemd, daarna coöptatie
Schorsing en ontslag	Schorsing is zaak van commissie en gemeenteraad. Ontslag is zaak van gemeenteraad	Schorsing en ontslag zijn zaak van stichtingsbestuur	Schorsing en ontslag (van zowel CvB als RvT) zijn zaak van RvT
Taken en bevoegdheden	Bestuurscommissie heeft alle bevoegdheden en is bevoegd tot aangaan overeenkomsten rondom registergoederen Bestuurscommissie bepaalt welke bevoegdheden aan algemeen directeur, clusterdirecteuren en schoolleiders worden gemandateerd	Bestuur heeft alle bevoegdheden en is bevoegd tot aangaan overeenkomsten rondom registergoederen Het bestuur kan anderen die bij de stichting werkzaam zijn de bevoegdheid geven om de stichting in en buiten rechte te vertegenwoordigen	CvB heeft alle bevoegdheden en is bevoegd tot aangaan overeenkomsten rondom registergoederen CvB formuleert concrete doelstellingen voor scholen die door stichting in stand worden gehouden Goedkeuring RvT is nodig voor besluiten van CvB die gaan over borg staan, omvangrijke financiële verplichtingen, samenwerkingen, strategisch beleidsplan
Sluiting scholen	Bevoegdheid tot sluiten scholen blijft bij de gemeenteraad	"Voor een besluit tot fusie, omzetting, opheffing dan wel gedeeltelijke opheffing of afsplitsing van de school, die is ontstaan uit de samenvoeging van het Damiate College en de delen van het Linnaeus College, dat genomen wordt binnen de eerste vier volledige schooljaren na oprichting van de stichting, is unanimitéit van de zittende leden van het bestuur vereist."	Goedkeuring RvT over: "een fusie, opheffing of afsplitsing van een deel van door de stichting in standgehouden scholen conform een vastgesteld toetsingskader" <i>Geen vermelding (van wettelijk gegeven) dat bevoegdheid tot sluiten scholen bij de gemeenteraad berust.</i>

		Geen vermelding (van wettelijk gegeven) dat bevoegdheid tot sluiten scholen bij de gemeenteraad berust	
Geheimhouding en inzage in stukken	Commissie kan geheimhouding opleggen. Inzage door gemeenteraad in geheime stukken wordt slechts geweigerd bij strijd met openbaar belang	Bestuur kan geheimhouding opleggen	Bestuur kan geheimhouding opleggen. RvT behoudt ook dan inzicht in stukken
Vergoeding	Commissieleden genieten vergoeding voor bijwonen van vergaderingen. Dit op basis van gemeentelijke verordening	Geen beloning voor werkzaamheden, wel is vacatiegeldregeling mogelijk en onkostenregeling (op basis van door bestuur vastgestelde regeling)	CvB functioneert conform arbeidsvoorwaarden, bezoldigingen vergoeding van onkosten door RvT, overeenkomstig CAO-VO. Bezoldiging en onkostenvergoeding aan RvT geschiedt op basis van reglement en worden op hoofdlijnen openbaar gemaakt in jaarverslag ⁵⁸
Reglementen	Commissie stelt huishoudelijk reglement op, evenals directiestatuut	Huishoudelijk reglement bevat regels voor de werkwijze en samenstelling van de commissie	Toetsingskader voor fusie, opheffing of afsplitsing Managementstatuut/bestursreglement Reglement bezoldiging en onkostenvergoeding Reglement toezicht of convenant met gemeenteraad
Verantwoording	Brengt jaarlijks verslag uit aan raad over werkzaamheden (i.i.g. aandacht voor: wezenskenmerken) tegelijk met advies over jaarrekening Verslag is openbaar ("wordt bekendgemaakt")	Brengt jaarlijks verslag uit aan raad over werkzaamheden (i.i.g. aandacht voor wezenskenmerken) Verslag is openbaar ("wordt bekendgemaakt")	CvB legt in jaarverslag verantwoording af over de mate waarin de vastgestelde missie en (door CvB gestelde doelen voor scholen) worden gehaald Artikel 2 reglement: Voor 1 juli brengt CvB verslag uit aan gemeenteraad. "Bij die gelegenheid wordt ook gesproken over de ontwikkeling van de financiën door die school op de langere termijn"
Schorsen besluiten	College van B&W schorst besluiten van die in strijd zijn met recht of algemeen belang. College van B&W	Niets over bepaald	Niets over bepaald

⁵⁸ De laatste jaren geschiedt bezoldiging conform de (algemeen verbindend verklaarde) bestuurders cao VO.

	brengt geschorste besluit terstond schriftelijk ter kennis aan de gemeenteraad Gemeenteraad neemt met redenen omkleed besluit en regelt gevolgen van beslissing		
Financiën en verslaglegging	Commissie biedt college jaarlijks uiterlijk 1 juni ontwerpbegroting en jaarlijks uiterlijk 1 juli ontwerp-jaarrekening College van B&W neemt ontwerpen commissie over, tenzij in strijd met het recht of het algemeen belang	Biedt gemeenteraad jaarlijks uiterlijk 1 december ontwerpbegroting ter overleg. Vergezeld van verslag accountant Na overleg (dat binnen 30 dagen plaatsvindt) of anders na 30 dagen stelt bestuur begroting en rekening vast	CvB stelt jaarlijks, na overleg met gemeenteraden, een begroting vast CvB stelt uiterlijk zes maanden na afloop boekjaar jaarrekening op RvT keurt zowel begroting als jaarverslag goed. Artikel 3 reglement: Uiterlijk voor 1 februari overleg tussen CvB en raad over begroting openbare school Artikel 4 reglement: Uiterlijk voor 1 juli overleg tussen CvB en raad over jaarrekening openbare school Artikel 5 reglement: daarbij ook aandacht voor relatie Strategisch beleidsplan Dunamare en lokaal onderwijsbeleid
Wijzigen of intrekken verordening	Gemeenteraad kan de verordening te allen tijde wijzigen of intrekken, maar pas na overleg commissie	Met 2/3 stemmen kan bestuur besluiten tot wijzigen statuten. Wijziging van statuten behoeft instemming raad (en kan slechts worden onthouden als overheersende invloed van overheid op openbaar onderwijs door statutenwijziging in gevaar zou komen)	CvB bevoegd om statuten te wijzigen. Vereist goedkeuring van RvT. Vereist eveneens goedkeuring van gemeenteraad (maar kan slechts onthouden worden als overheersende invloed van overheid op openbaar onderwijs door statutenwijziging in gevaar zou komen)
Evalueren	Jaar na inwerkingtreding verordening stelt commissie een onderzoek in naar functioneren en brengt verslag uit aan raad Verslag gaat vergezeld van voorstellen tot wijziging van de verordening	<i>Niets over bepaald</i>	CvB brengt twee jaar na inwerkingtreding statuten over functioneren verslag uit aan RvT

Uit de vergelijking van de verschillende regimes in de voorgaande tabel vallen de volgende zaken op:

- / De vastgestelde kaders (verordening, respectievelijk statuten) maken duidelijk dat het doel van de bestuurscommissie en stichtingen door de jaren heen steeds beleidsrijker is geworden.⁵⁹ De verzelfstandiging is gepaard gegaan met meer eigenstandigheid van beleid. De statuten van Stichting Dunamare hebben hiervoor nog meer aandacht dan de statuten van Stichting OVO.
- / De eerder geschetste tendens waarin de gemeente zich van bevoegd gezag ontwikkelt tot externe toezichthouder wordt ook in de statuten duidelijk:
 - o Met de bepalingen in de statuten en in het reglement van toezicht zijn de wettelijke instrumenten die de gemeente heeft om de rol van externe toezichthouder op Dunamare goed te vervullen nader ingevuld. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het stellen van uiterste data aan bespreking van begroting en jaarrekening (zie 'Financiën en verslaglegging').
 - o In die ontwikkeling wordt tegelijk recht gedaan aan de eigen toezichthoudende rol van de RvT van Dunamare. Het toezicht verschuift van gemeente naar RvT, maar wordt ook veel breder en rijker. Zo heeft de RvT veel meer instrumenten om toezicht te houden dan de gemeenteraad had ten tijde van de Bestuurscommissie OVO of de raad ten tijde van de Stichting OVO. Dit is niet alleen wettelijk verankerd, maar blijkt ook uit de reglementen die de RvT van Dunamare zelf opstelt om de eigen governance te waarborgen (zie 'Reglementen').
- / Wettelijk is vastgelegd dat de bevoegdheid tot het sluiten van een openbare school aan de gemeenteraad is voorbehouden. De genoemde bepalingen zijn alle conform vigerende wetgeving of vormen daarop een nadere specificatie die ook binnen de bandbreedte vallen van het bij wet gestelde.

Van belang is om te vermelden dat een belangrijke bevoegdheid van de gemeenteraad ligt bij het in overleg treden met Stichting Dunamare over begroting en jaarrekening. De gemeenteraad heeft deze bevoegdheid gemandateerd aan het college toen het in maart 2007 het besluit nam om het toezicht, zoals vastgelegd in het *Reglement Toezicht Scholen Openbaar Voortgezet Onderwijs Haarlem*, op te dragen aan het college.

Personele invulling bestuur en toezicht openbaar voortgezet onderwijs

Naast de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de inrichting van de governance-structuur, is de gemeenteraad ook betrokken bij de personele samenstelling van het bestuur en toezicht op het openbaar voortgezet onderwijs.

Bestuurscommissie OVO

De betrokkenheid van de raad bij de personele samenstelling van het bestuur begint in 2002 met het benoemen van de leden van de bestuurscommissie OVO. Op basis van de aangeleverde stukken, hebben de onderzoekers niet kunnen vaststellen wie er in de bestuurscommissie zitting hadden. Duidelijk is wel dat de heer X.J. den Uyl als voorzitter van de bestuurscommissie OVO wordt benoemd. In eerste instantie was mevrouw J. Schröder directeur en de heer A.J. Strijker plaatsvervangend directeur. Kort daarop zijn deze rollen omgekeerd en werd de heer A.J. Strijker algemeen directeur.

⁵⁹ Onderhavig onderzoek richt zich op de inrichting en het functioneren van de governance-structuur. De wijze waarop door de respectievelijke besturen invulling is gegeven aan het steeds beleidsrijker wordende doel ten aanzien van onderwijs, valt daarmee buiten de vraagstelling van dit onderzoek.

Stichting OVO

Op het moment dat de bestuurscommissie verzelfstandigd wordt, en Stichting OVO wordt opgericht, worden bij akte van oprichting (statuten) ook de bestuursleden van Stichting OVO benoemd:

- / De heer Den Uyl, *voorzitter*
- / De heer Vermeer, *secretaris*
- / Mevrouw De Vries-Van den Heubel, *algemeen bestuurslid*
- / De heer Visser, *algemeen bestuurslid*
- / De heer Huisintveld, *algemeen bestuurslid*
- / De heer Rosenbaum, *algemeen bestuurslid*.⁶⁰

Met het raadsbesluit van 15 februari 2006, waarmee de raad de bevoegdheden heeft overgedragen van de bestuurscommissie naar Stichting OVO, heeft de gemeenteraad ingestemd met de statuten. De onderzoekers gaan ervan uit dat de (concept)statuten voor de raad ter inzage hebben gelegen, maar omdat deze bijlagen in het archief niet beschikbaar zijn, hebben de onderzoekers niet kunnen vaststellen of in de (concept)statuten zoals die bij de raad bekend waren, ook de namen van te benoemen bestuursleden waren opgenomen. Het bestuur van Stichting OVO benoemt vervolgens de heer A. Strijker als directeur van Stichting OVO.

Stichting Dunamare

Bij de fusie van Stichting OVO naar Dunamare vindt een overgang plaats van bestuur naar CvB-RvT-model. De RvT wordt benoemd bij coöptatie, de eerste RvT wordt benoemd bij akte van oprichting. De eerste RvT bestaat uit de volgende leden:

- / De heer ir. J. Vermeer (op voordracht van OVO)
- / De heer drs. X.J. den Uyl (op voordracht van OVO)
- / De heer H.J.M. Mantel (op voordracht van SAVO)
- / De heer E.N. Vonk (op voordracht van SAVO)
- / De heer De heer N. Koers AA (op voordracht van NOG)
- / De heer E.W.H. Holterman (op voordracht van NOG)
- / Mevrouw F.M. Anker (op voordracht oudergeleding GMR).⁶¹

De heer X.J. den Uyl wordt benoemd als voorzitter van de RvT. Vooruitlopend op de fusie zijn reeds in december 2006 de heer drs. A.J. Strijker en mevrouw S. De Boer door de voorlopige RvT benoemd als lid van het CvB.⁶²

De gemeenteraad heeft op 20 februari 2007 ingestemd met de statuten van Stichting Dunamare. De akte van oprichting heeft, voor zover de onderzoekers hebben kunnen vaststellen, niet voor de raad ter inzage gelegen. In hoeverre de raad op de hoogte is geweest van de personele invulling van de RvT van Dunamare, en de continuïteit van personen die er sinds de instelling van een bestuurscommissie in het

⁶⁰ Oprichtingsakte en statuten Stichting Organisatie Voortgezet Onderwijs Haarlem, Krans Helmig Stuijt Notarissen en advocaten, d.d. 23 juni 2006, slotverklaring van de oprichter.

⁶¹ Bron: Jaarrekening Dunamare 2007, p. 5. Uit de jaarrekening wordt tevens duidelijk wanneer de RvT bij elkaar kwam en dat de RvT een auditcommissie benoemde (de heren E.W.H. Holterman en H.J.M. Mantel), een Remuneratiecommissie (de heren ir. J. Vermeer, E.N. Vonk en drs. X.J. den Uyl). PWC werd als externe accountant benoemd.

⁶² Bron: Jaarrekening Dunamare 2007, p. 6.

bestuur c.q. toezicht van het openbaar voortgezet onderwijs heeft plaatsgevonden, ook niet kunnen vaststellen. Aangenomen mag echter worden dat de gemeenteraad hiervan op de hoogte was. In ieder geval kan vastgesteld worden dat er door de raad nooit bezwaren zijn gemaakt bij de samenstelling van het bestuur van Stichting OVO c.q. de RvT van Stichting Dunamare.

4.2 / Functioneren governance-structuur

Bespreken begrotingen en jaarrekeningen steevast vertraagd

Het belangrijkste instrument dat de gemeenteraad heeft, waar het de governance van Stichting OVO en Stichting Dunamare betreft, is het in overleg treden met Stichting Dunamare over begroting en jaarrekening van Stichting Dunamare. De gemeenteraad heeft deze bevoegdheid gemandateerd aan het college (zie ook paragraaf 2.1). Tabel 2.2 geeft een overzicht van de toezending, vaststelling en eventuele behandeling van begrotingen en jaarrekeningen van Stichting Dunamare door de tijd heen.

Tabel 2.3: overzicht toezending en vaststelling begrotingen en jaarrekeningen Stichting OVO/Dunamare

Document	Wanneer toegezonden	Vastgesteld B&W	Behandeling raad
Jaarverslag 2006 (Stichting OVO)	24 januari 2007	Niet bekend	Niet bekend
Begroting 2007 (Stichting OVO/Dunamare)	Afgegeven door Dunamare (datum onbekend)	Niet bekend	Niet bekend
Begroting 2008 (Dunamare)	Afgegeven door Dunamare (februari 2008)	Niet bekend	Niet bekend
Jaarverslag en jaarrekening 2007 (Stichting OVO/Dunamare)	Afgegeven door Dunamare (december 2009)	College van B&W, 23 maart 2010	Commissie Samenleving, 8 april 2010 (behandeld)
Jaarverslag en jaarrekening 2008 (Dunamare)	16 dec 2009		
Begroting 2009 (Dunamare)	Afgegeven door Dunamare (datum onbekend)	Niet bekend	Niet bekend
Begroting 2010 (Dunamare)	9 maart 2010	College van B&W, 21 december 2010	Niet bekend
Jaarverslag en jaarrekening 2009 (Dunamare)	1 juli 2010		Niet bekend
Begroting 2011 (Dunamare)	1 februari 2011	College van B&W, 14 juni 2011	Commissie Samenleving, 7 juli 2011 (behandeld)

Jaarverslag en jaarrekening 2010 (Dunamare)	1 juli 2011	College van B&W, 21 augustus 2012	Commissie Samenleving, 6 september 2012 (behandeld) en 24 januari 2013 (behandeld)
Jaarverslag en jaarrekening 2011 (Dunamare)	26 juni 2012		
Begroting 2012 (Dunamare)	26 juni 2012		
Jaarverslag en jaarrekening 2012 (Dunamare)	<i>Niet bekend</i>	<i>Niet bekend</i>	<i>Niet bekend</i>
Begroting 2013	<i>Niet bekend</i>	<i>Niet bekend</i>	<i>Niet bekend</i>

Op 23 maart 2010 stelt het college van B&W het jaarverslag 2007 en 2008 van Stichting Dunamare vast.⁶³ Een dag voorafgaand aan het collegebesluit heeft een overleg plaatsgevonden tussen de gemeente en Stichting Dunamare over de jaarrekening en het jaarverslag 2008.⁶⁴ Het is voor het eerst dat een jaarverslag van Stichting Dunamare, of diens voorganger Stichting OVO, op de agenda van het college staat. De jaarverslagen 2007 en 2008 worden ter kennisname aan de commissie Samenleving gezonden. Deze staan op de agenda van de commissie Samenleving van 8 april 2010. Op verzoek van D66 worden de stukken in de commissie besproken. In de commissie geven zowel de wethouder als de voorzitter CvB van Stichting Dunamare een toelichting. De wethouder geeft aan dat er in het verleden niet genoeg aandacht is geweest voor het bespreken van het openbaar onderwijs en de voorzitter CvB van Dunamare geeft aan dat de bespreking van het jaarverslag 2007 er bij in is geschoten.⁶⁵

Er zijn op dat moment in de raad reeds eerder vragen gesteld over de jaarstukken van Dunamare:

- / In januari 2010 merkt D66 naar aanleiding van het verslag van de commissievergadering in december 2009 op navraag te hebben gedaan naar de financiële stukken van Dunamare, omdat deze zouden ontbreken. De wethouder antwoordt dat het niet juist is dat Dunamare geen financiële stukken levert. Hij zal navraag doen in het aanstaande overleg met Dunamare.⁶⁶
- / In februari 2010 vraagt D66 de jaarstukken van Dunamare en Spaarnesand (openbaar primair onderwijs, red.) op de termijnagenda te plaatsen.⁶⁷
- / In maart 2010 vraagt D66 aan de wethouder "wanneer de raad de in oktober toegezegde jaarstukken van Dunamare tegemoet kan zien."⁶⁸ De wethouder antwoordt: "bij de verzelfstandiging van de stichtingen voor onderwijs zijn sommige zaken niet goed op de rails gezet, onder andere de afspraken over jaarstukken. Dat wordt nu rechtgezet. Er is dus bij de gemeente iets misgegaan met het vaststellen van de jaarrekeningen. Vanavond staan de stukken van stichting Spaarnesant op de agenda. Dunamare volgt zo spoedig mogelijk, daar stelt hij zich persoonlijk verantwoordelijk voor."⁶⁹

⁶³ Collegebesluit 'Vaststellen verantwoordingen 2007 en 2008 Stichting Dunamare', (reg.nr. 2008/186975 en 09/248157), d.d. 23 maart 2010.

⁶⁴ Bijlage E bij collegebesluit 'Vaststellen verantwoordingen 2007 en 2008 Stichting Dunamare', (reg.nr. 2008/186975 en 09/248157), d.d. 23 maart 2010.

⁶⁵ Notulen commissie Samenleving, d.d. 14 januari 2010, p. 2.

⁶⁶ Notulen commissie Samenleving, d.d. 4 februari 2010, p. 7.

⁶⁷ Notulen commissie Samenleving, d.d. 4 februari 2010, p. 7.

⁶⁸ Notulen commissie Samenleving, d.d. 4 maart 2010, p. 1.

⁶⁹ Notulen commissie Samenleving, d.d. 4 maart 2010, p. 1.

Op 21 december 2010 stelt het college de begroting 2010 en de jaarrekening 2009 van Stichting Dunamare en de afzonderlijke openbare scholen vast. Beide documenten zijn respectievelijk op 9 maart en 1 juli 2010 door Dunamare aan de gemeente gezonden.⁷⁰ Niet vast te stellen is waarom het tot 21 december 2010 duurt voordat deze stukken op de agenda van het college komen. Beide documenten zouden ter kennisname aan de commissie Samenleving zijn gezonden. Niet duidelijk is of dit ook gebeurd is.

Op 14 juni 2011 spreekt het college over de begroting 2011 van Dunamare.⁷¹ De begroting is vervolgens ter kennisname aan de commissie Samenleving voorgelegd en daar op 7 juli 2011 behandeld. Naar aanleiding van vragen uit de raad stelt het college in een brief aan de raad: "Na ontvangst van de door Stichting Dunamare Onderwijsgroep ingediende begroting 2011 is, tijdens het overleg tussen de gemeente en genoemd schoolbestuur, een aanvullende toelichting op de bijdrage van de scholen aan de centrale organisatie gevraagd. Deze toelichting is op 11 april 2011 ontvangen. Hierna is de reguliere interne ambtelijke procedure inzake de totale toetsing inclusief de B&W-nota met betrekking tot de voorliggende begroting 2011 van genoemd schoolbestuur gevolgd". Hiermee geeft het college uitleg over de ontstane vertraging.

Dan duurt het ruim een jaar voordat het college opnieuw over stukken van Dunamare spreekt. Opvallend is dat het jaarverslag en de jaarrekening 2010 (aangeleverd in juli 2011) pas in augustus 2012 door het college wordt besproken. Dan gezamenlijk met de jaarrekening 2011 en de begroting 2012. Deze worden in de commissievergaderingen van 6 september 2012 en 24 januari 2013 in de commissie Samenleving behandeld. Dit is in de periode dat er in de raad ook nadrukkelijk over de sluiting van het Teyler College wordt gesproken.

Regulier overleg gemeente-Stichting Dunamare

Naast de bespreking van begroting en jaarrekening in het college en de commissie Samenleving zijn er drie vormen van overleg met en over het onderwijs:

- / het regionaal bestuurlijk overleg (een overleg van portefeuillehouders in de regio, bijvoorbeeld over de regionale educatieve agenda);
- / het schoolbestuurlijk overleg (ook regionaal, maar met scholen);
- / regulier overleg met afzonderlijke scholen.

De portefeuillehouder voert jaarlijks regulier overleg met de RvT en de voorzitter CvB van Dunamare. In voorkomende gevallen vindt er ook tussentijds overleg plaats. Het overleg met de gemeenteraad wordt gevoerd door het CvB van Dunamare. De RvT kiest er bewust voor afstand tot de gemeenteraad te bewaren. Ze wenst nadrukkelijk niet te politiseren. Dat past haar inziens niet bij de rol van toezichthouder. De RvT spreekt enkel met de portefeuillehouder.

Vanuit gemeentelijke zijde is aangegeven aan dat in het overleg tussen portefeuillehouder en Dunamare ook de schaalgrootte van Dunamare ter sprake komt, en dan met name wat dit voor extra verplichtingen voor

⁷⁰ Collegebesluit *Jaarrekening 2009 en begroting 2010 Stichting Dunamare Onderwijsgroep*, Reg. Nummer: 2010/415718, d.d. 21 december 2010.

⁷¹ Collegebesluit *Begroting 2011 Stichting Dunamare Onderwijsgroep* (Reg. Nummer: 2011/78452), d.d. 14 juni 2011.

Dunamare met zich meebrengt. De schaalvoordelen van een dergelijke koepel zijn groot. Leerlingen hebben daar baat bij. De keerzijde daarvan is dat als het op twee van de scholen van Dunamare niet goed gaat, het afstraalt op alle scholen onder de koepel. De beeldvorming rondom Dunamare schept verplichtingen, zo geven geïnterviewden aan.

Het overleg met het onderwijsveld betreft een aangelegenheid van het college, evenals het door de raad aan het college gemandateerde toezicht op Stichting Dunamare. (Vorbereiding op) beiden lijkt niet of onvoldoende ambtelijk belegd. Het is onduidelijk hoe de monitoring van de stukkenstroom vanuit Dunamare nu verloopt (zo is de status van het jaarverslag 2012 en de begroting 2013 ook binnen de ambtelijke organisatie onbekend).

Ook is onduidelijk hoe de bestuurlijke bespreking van stukken ambtelijk wordt voorbereid; voor zover de onderzoekers hebben kunnen vaststellen zijn er geen agenda's en verslagen van bestuurlijk overleggen. Hierdoor kan het zo zijn dat het college in juli 2011 aan de raad aangeeft dat de begroting 2011 laat is, omdat het college in eerder overleg met Stichting Dunamare nog een aantal aanvullende vragen heeft gesteld, terwijl van dit bestuurlijk overleg met Stichting Dunamare geen verslag is, noch een ambtelijk voorbereidingsmemo aan het college waarin de besprekingspunten over de begroting worden meegenomen.

Vanuit Dunamare is aangegeven dat het contact tussen Dunamare en gemeenteraden (niet enkel Haarlem, maar ook met die van andere gemeenten) moeizaam verloopt. Raden staan op afstand. Destijds is daar bewust voor gekozen, maar de vragen die raden stellen en de beeldvorming en berichtgeving over Dunamare geven er blijk van dat raden meer nabijheid wensen. Overleg met de gemeenteraad vindt echter sporadisch plaats. Lastig punt voor Dunamare is dat het begrotingen en jaarrekeningen toestuurt aan het college, maar dat deze soms pas veel later in de raad komen.

4.3 / Teyler College

In deze paragraaf gaan de onderzoekers nader in op het Teyler College. Daarbij beperken de onderzoekers zich tot de sluiting van het Teyler College in het licht van de governance-structuur en de bevoegdheden van de gemeenteraad ten aanzien van de sluiting. Dit conform de wensen van de raad zoals geuit in de op 1 november 2012 aangenomen motie. De onderzoekers hebben geen onderzoek verricht naar, en zullen derhalve ook geen uitspraken doen over, de wenselijkheid dan wel noodzakelijkheid van het Teyler College of de betrokkenheid van de gemeente bij de totstandkoming van het Teyler College en de mate waarin de ontwikkeling van het Teyler College paste binnen de ontwikkeling van het Stadshart Schalkwijk.

Historie en achtergrond Teyler

Wanneer de raad in februari 2006 besluit tot verzelfstandiging van het voortgezet onderwijs, besluit de raad in te stemmen met de fusie van een aantal scholen. Het gaat daarbij om de drie trajecten waaronder de fusie van delen van het Linnaeus College en een deel van Lieven de Keyschool (voormalige Daaf Gelukschool) tot een openbare scholengemeenschap voor lwoo, vmbo, havo, namelijk het Teyler College.⁷² De raad is hiermee expliciet betrokken geweest bij de start en oprichting van het Teyler College.

De gemeente heeft, aldus geïnterviewden, nadrukkelijk ingezet op de oprichting van een brede VWO/HAVO/VMBO-t school in Schalkwijk en is hierover het gesprek met Stichting Dunamare (aanvankelijk

⁷²Raadsstuk *De organisatie van het VMBO en de bestuurlijke ontwikkeling van het openbaar onderwijs Haarlem*, d.d. 17 januari 2006, raadsbesluit d.d. 15 februari 2006, p.3.

nog Stichting OVO) aangegaan. Geïnterviewden noemen twee aspecten die in de ontwikkeling van het Teyler College met name een rol speelden:

- / Bij de beslissing om het Teyler college te starten zou de wethouder hebben toegezegd dat er snelle nieuwbouw zou plaatsvinden aan de Floris van Adrichemlaan. Later ontstond bij de gemeente het plan Stadshart Schalkwijk en wilde de gemeente de school daar vestigen. Daar lagen grote ambities, maar door de crisis trok de projectontwikkelaar zich terug. Dat heeft gevolgen gehad, ook voor de toekomstige huisvesting / nieuwbouw van het Teyler College. Er moest opnieuw onderzoek worden gedaan naar een goede vestigingsplaats voor het Teyler college. Er kwam dienaangaande een besluit 9 maanden na de eerste halvering van het aantal inschrijvingen in december 2010.
- / De vorm die voor het Teyler College gekozen is, een brede scholengemeenschap waarin alle profielen werden aangeboden (zoals de wet voorschrijft) met bijzondere profilering op Sport en Cultuur, omdat dit profiel zou aansluiten bij de doelgroep in Schalkwijk. Achteraf bestaan twijfels bij de aansluiting van dit profiel bij de doelgroep in Schalkwijk.

Beide aspecten zijn van invloed geweest op de beeldvorming over het Teyler College. Uit interviews en het feitenrelaas zoals Dunamare dat in november 2012 heeft opgesteld wordt duidelijk dat na een goede start, voor het schooljaar 2010-2011 de verwachte groei naar 120 aanmeldingen achter bleef.⁷³ Het aantal aanmelding valt terug naar 50 leerlingen. Dat is in de ogen van Dunamare te weinig om onderwijskwaliteit te kunnen blijven bieden. De schoolleiding laat onderzoeken wat de oorzaken van de tegenvallende aanmelding waren. Rode draad blijkt de wens van ouders om hun kinderen buiten Schalkwijk naar school te laten gaan. Zij zijn van mening dat hun kind betere kansen zou hebben als het naar school gaat in een wijk waar de sociale klasse en het gemiddelde niveau van de leerlingen hoger ligt. Dit vindt men belangrijker dan de extra lessen die het Teyler op onderdelen aanbood. Ook de slechte huisvesting van de school en het doodbloeden van de plannen voor nieuwbouw spelen een rol, zo blijkt uit het feitenrelaas.

In relatie tot de gedane extra investeringen dringt zich bij het bestuur de vraag op of het verantwoord was om de andere scholen een deel van het budget af te nemen dat voor hun leerlingen bestemd was. In de zomer van 2010 hebben het bestuur en de rector de verantwoordelijk wethouder van de gemeente Haarlem op de hoogte gebracht van de benarde situatie. Deze dringt sterk aan op voortzetting van de school.

In december 2010 komt de gemeente met een alternatieve locatie voor nieuwbouw van de school. Voor het Teyler College komt dit te laat. De wethouder van de gemeente Haarlem deed nog een poging om de verantwoordelijkheid voor het Teyler College te verbreden, zodat niet alleen de scholen van Dunamare bij zouden dragen aan het oplopende tekort. De overige VO-schoolbesturen kunnen of willen echter niet inleveren. De financiële cijfers waren duidelijk, sluiting was voor Dunamare onvermijdelijk. In het overleg met de Medezeggenschapsraad (MR) van het Teyler College blijkt dat ook de school zelf dit als onvermijdelijk ervoer. Het besluit wordt in april 2011 uitgebreid besproken. Met de medewerkers, leerlingen, ouders op verschillende ouderavonden, met de commissie Samenleving van de gemeente Haarlem en met andere geïnterviewden. Er wordt een plan voor afbouw gemaakt.

Terugkijkend op de afgelopen zes jaren stelt Dunamare dat duidelijk is geworden dat het risico dat het schoolbestuur nam met het stichten van een nieuwe school nóg groter was dan vooraf ingeschat. Weliswaar is er vooraf gestudeerd, gerekend, advies ingewonnen, maar externe ontwikkelingen hebben geleid tot snelle veranderingen op een school die nog in een opbouwfase verkeerde. In de optiek van Dunamare

⁷³ Het Teyler College van start tot sluiting, Stichting Dunamare, november 2012.

waren de fatale factoren in dit geval: maatschappelijke ontwikkelingen, de locatie, het lerarentekort, en het uitblijven van nieuwbouw.

Besluiten over het opheffen van een school

De wet bepaalt expliciet, dat de gemeenteraad besluit over de opheffing van de openbare school. Die bevoegdheid is niet over te dragen aan een samenwerkingsbestuur (artikel 53c3 Wvo). Met betrekking tot een zogenoemde dislocatie geldt dat het stichtingsbestuur zelf kan besluiten deze 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.⁷⁴ 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. Dan is het van belang dat onderwijsbestuur en gemeente hierover het gesprek aangaan (behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de wet).

Omdat het Teyler College een dislocatie betreft zonder eigen BRIN-nummer, is het besluit van Stichting Dunamare (in april 2011) om het Teyler College te sluiten, een besluit conform de bevoegdheden zoals vastgelegd in de wet.

Afstemming gemeente-Stichting Dunamare

Hoewel het sluiten van het Teyler College, de bevoegdheid is van Stichting Dunamare, is de ontwikkeling en sluiting van het Teyler College niet buiten de gemeente om gegaan. Op basis van interviews stellen de onderzoekers vast dat gemeente en Stichting Dunamare veelvuldig over het Teyler College hebben gesproken. Achteraf stellen geïnterviewden vanuit de gemeente echter dat het spreken over het Teyler College wellicht te impliciet is gebeurd, en dat gesprekken met name gaan over de vorm: onderwijshuisvesting en de vraag die voor lag voor nieuwbouw, maar dat onvoldoende expliciet is gesproken over inhoud, over profielen, over de wensen en behoeften van een scholengemeenschap op die locatie. Ten slotte stellen geïnterviewden dat, op het moment dat sluiting van het Teyler College een serieuze mogelijkheid wordt, er een nieuwe dynamiek ontstaat. De raad weet zich aangesproken in zijn verantwoordelijkheid en voelt zich verantwoordelijk voor een aantal ouders die zich zorgen maken om de mogelijke sluiting van het Teyler College.

Omdat er geen agenda's en verslagen zijn van deze afstemming, hebben de onderzoekers niet kunnen reconstrueren hoe de afstemming precies heeft plaatsgevonden.

Betrokkenheid gemeenteraad bij sluiting Teyler College

De onderzoekers stellen vast dat de sluiting van het Teyler College pas op de agenda van de raad komt te staan, nadat Stichting Dunamare in april 2011 heeft besloten tot sluiting. Voor zover de onderzoekers hebben kunnen vaststellen, staat de sluiting voor het eerst op de agenda van de commissie Samenleving van 19 mei 2011.⁷⁵ In de periode voorafgaand aan 2011, lijkt de raad niet geïnformeerd over de problemen bij het Teyler College, noch de voorgenomen sluiting. Gelet op de betrokkenheid van de gemeente bij de

⁷⁴ Openbaar onderwijs en de gemeente, VOS/ABB en VNG, mei 2012, p. 21 BRIN staat voor Basisregistratie instellingen. Het Ministerie heeft aan alle onderwijsinstellingen BRIN-nummers toegekend. Het BRIN-nummer is een viercijferig nummer dat instellingen van elkaar onderscheidt.

⁷⁵ Verslag commissie Samenleving, d.d. 19 mei 2011, agendapunt 9.

oprichting van het Teyler College, en de maatschappelijke onrust die de sluiting van een school mogelijk veroorzaakt, was het passend geweest als het college de raad hier eerder over had geïnformeerd.

Nadat in mei 2011 de sluiting bekend is geworden, worden in juni 2011 door de fracties van PvdA, GroenLinks, VVD, D66 en SP een aantal vragen gesteld:

- / Is het mogelijk dat de huidige leerlingen van het Teyler College op de bestaande locatie kunnen blijven tot zij hun eindexamen hebben gedaan?
- / Is het mogelijk dat de leraren die les aan de leerlingen van het Teyler College zouden geven op het Schoter Lyceum, naar Schalkwijk komen en daar aan de bovengenoemde leerlingen les geven? Veel leerlingen van het Teyler College vinden de fietsafstand van Schalkwijk naar Haarlem-Noord namelijk te groot en sommige ouders hebben moeite met de vervoerskosten als hun kinderen met de bus zouden gaan
- / Is het mogelijk dat het Teyler College op korte termijn overgenomen kan worden en eventueel als een dependance verder gaat, mogelijk op een andere locatie in Schalkwijk.
- / Is het waar dat er voor de rode, tijdelijke lokalen van het Teyler College vergunning voor 5 jaar is verleend? Zo ja, is het mogelijk hiervoor verlenging te verlenen als de school op de huidige locatie doorgaat? Zo nee, waar zouden de huidige leerlingen ondergebracht zijn als er genoeg aanmeldingen voor het Teyler College waren geweest?
- / Klopt het dat er de leerlingen die in het gebouw van het voormalig LJC aan het Spijkerboorpad onderwijs zullen krijgen, onvoldoende voorzieningen zijn om de KEC-lessen te verzorgen?
- / Het is de bedoeling dat een gedeelte van de leerlingen van het Teyler College in een ander gebouw dan dat van het Schoter Lyceum ondergebracht worden. Wat zijn de kosten om dit gebouw gebruiksklaar te maken voor de Teyler-scholieren?
- / Waarom heeft men niet eerder tot nieuwbouw besloten voor het Teyler College toen er genoeg aanmeldingen waren?
- / Klopt het dat de leerlingen van het Teyler College die slagen voor hun eindexamen, een diploma zullen ontvangen van het Schoter Lyceum en niet van het Teyler College? En klopt het dat eindexamenkandidaten die niet slagen, hun opleiding op het volwassenenonderwijs moeten voorzetten?
- / Klopt het dat Dunamare voor 100% aanbieder van zorgonderwijs in de regio is? Zo ja, wat zijn de financiële gevolgen hiervan? ⁷⁶

De wethouder beantwoordt de vragen op 16 juni 2011. ⁷⁷

Op 23 juni 2011 wordt een motie vreemd aan de dag ingebracht. ⁷⁸ Met de motie draagt de raad het college op:

- / alles op alles te zetten om verder te zoeken naar een oplossing, het liefst vóór het nieuwe schooljaar begint;
- / een onderzoek te starten of het toch mogelijk is het Teyler College open te houden of ten minste een jaar extra voor de huidige leerlingen als overbrugging;

⁷⁶ Vragen fracties PvdA, GroenLinks, VVD, D66 en SP aan het college over sluiting Teyler, juni 2011.

⁷⁷ Beantwoording vragen fracties PvdA, GroenLinks, VVD, D66 en SP over sluiting Teyler College d.d. 16 juni 2011.
<http://bis.haarlem.nl/infomanp/bijlagen/bijlagen-ViewDoc.ASP?Item=0&Type=HTML&uid=457604408>.

⁷⁸ Motie 'Belofde is beloofd. Huiswerk voor het Teyler College, geen strafwerk. Ondertekend door Trots, SP, OPH, Actiepartij, CDA en Haarlem Plus, d.d. 23 juni 2011. Motie is verworpen.

- / in dit onderzoek ook te kijken hoe havo/vwo-onderwijs in Schalkwijk behouden kan blijven en wat de oorzaak is geweest van de onvoldoende aanmeldingen op het Teyler College;
- / te bekijken of vrijgekomen locaties in de wijk uitkomst kunnen bieden voor het openhouden of eventueel het doorstarten van het Teyler;
- / zich volledig in te zetten om op zijn minst verkapte 'gedwongen spreiding' te vermijden.
- / zijn uiterste best te doen leerlingen in de door hen gekozen vakkenpakketten eindexamen te laten doen en waardoor ze een Teylerdiploma in ontvangst kunnen nemen;
- / het coalitieakkoord Haarlem 2010-2014 'Met het oog op morgen' te respecteren en in deze geest te handelen.⁷⁹

In de beantwoording geeft de wethouder aan dat sluiting van het Teyler College niet is tegen te houden, omdat de exploitatie niet rond te krijgen is.⁸⁰ Tevens benoemt de wethouder het feit dat "wij in de commissie nu tot drie keer toe uitgebreid op het Teyler College zijn ingegaan, vergezeld van een brief van mijn hand en ook van een brief van de Dunamare Onderwijsgroep, waarin uitgebreid uiteengezet wordt waarom het niet kan, niet aanvaardbaar is en ook onhaalbaar is om het Teyler College het komende jaar door te zetten."⁸¹ De motie wordt ondertekend door Trots, SP, OPH, Actiepartij, CDA en Haarlem Plus. De motie wordt in stemming gebracht en verworpen.⁸²

In de jaren die volgen blijft het Teyler College veelvuldig terugkomen, onder meer de commissie Samenleving van 31 mei 2012⁸³ en bij de algemene beschouwingen in de raad van 2 juli 2012.⁸⁴ Op 7 februari 2013 wordt aan de commissie Samenleving medegedeeld dat het CvB van Stichting Dunamare de 'commissie uitnodigt voor een open en verhelderend gesprek over de sluiting van het Teyler College'.⁸⁵

⁷⁹ Motie 'Beloofd is beloofd. Huiswerk voor het Teyler College, geen strafwerk. Ondertekend door Trots, SP, OPH, Actiepartij, CDA en Haarlem Plus, d.d. 23 juni 2011. Motie is verworpen.

⁸⁰ Verslag raadsvergadering 23 juni 2006, agendapunt 17.

⁸¹ Verslag raadsvergadering 23 juni 2006, agendapunt 17.

⁸² Verslag raadsvergadering 23 juni 2006, agendapunt 17.

⁸³ Verslag commissie Samenleving, 31 mei 2012, agendapunt 8.

⁸⁴ Verslag raadsvergadering, 2 juli 2012, agendapunt

⁸⁵ Verslag commissie Samenleving, d.d. 2 februari 2013.

Bijlagen

Bijlage 1. Verantwoordelijkheidsverdeling onderwijs-gemeente in drie regimes

Inrichting governance Bestuurscommissie OVO op basis van verordening

Bevoegdheid en verantwoordelijkheid (art.)	Bestuurscommissie OVO	Gemeente (college van B&W en gemeenteraad)
Doel (2)	Verzorgen en in stand houden van openbaar voortgezet onderwijs ⁸⁶	
Samenstelling commissie (4)	Minimaal vijf en maximaal zeven leden Commissie doet voordracht (twee door GMR, namens ouders) Stelt in reglement procedure voor voordracht vast die ter kennisgeving aan raad wordt gezonden	Gemeenteraad benoemt leden op voordracht van de commissie (twee leden worden door GMR en namens ouders voorgedragen)
Periode en vervanging (5)	Voor vier jaar benoemd (twee leden voor twee jaar) Aftredende leden benoembaar voor maximaal een periode	
Schorsing en ontslag (7)	Commissie kan leden voor vier maanden schorsen bij ernstig afbreuk doen aan functioneren commissie, maar legt dat direct ter bekrachtiging voor aan raad	Gemeenteraad kan leden voor vier maanden schorsen bij ernstig afbreuk doen aan functioneren commissie Gemeenteraad kan leden ontslaan bij ernstig afbreuk doen aan functioneren commissie
Taken en bevoegdheden (9)	BC heeft alle bevoegdheden als bevoegd gezag Bevoegd tot aangaan overeenkomsten rondom registergoederen BC bepaalt welke bevoegdheden aan algemeen directeur, clusterdirecteuren en schoolleiders worden gemandateerd	
Sluifing scholen (9)		Bevoegdheid tot sluiten scholen blijft bij de gemeenteraad
Geheimhouding en inzage in stukken (12)	Commissie kan geheimhouding opleggen	Inzage door gemeenteraad in geheime stukken wordt slechts geweigerd bij strijd met openbaar belang

⁸⁶ De tekst van het reglement vermeldt in artikel 2 "primair onderwijs". De onderzoekers gaan ervan uit dat het een verschrijving betreft.

Vergoeding (13)	Commissieleden genieten vergoeding voor bijwonen van vergaderingen. Dit op basis van gemeentelijke verordening	Raad stelt verordening vast waarin vergoedingen (eveneens die van raadsleden, wethouders, commissieleden en fractie-assistenten)
Reglementen (14)	Commissie stelt huishoudelijk reglement op, evenals directiestatuut	
Verantwoording (15)	Brengt jaarlijks verslag uit aan raad over werkzaamheden (in ieder geval aandacht voor: wezenskenmerken) tegelijk met advies over jaarrekening Verslag is openbaar ("wordt bekendgemaakt")	
Schorsen besluiten (15)	Commissie brengt over geschorste besluit binnen vier weken schriftelijk en gemotiveerd advies uit aan de raad	College van B&W schorst besluiten van commissie die in strijd zijn met recht of algemeen belang College van B&W neemt besluit tot schorsing binnen twee weken na ontvangst College van B&W brengt geschorste besluit terstond schriftelijk ter kennis aan de gemeenteraad Gemeenteraad neemt met redenen omkleed besluit en regelt gevolgen van beslissing Als het oordeel van de gemeenteraad is dat commissiebesluit in strijd is met recht of algemeen belang, moet commissie binnen vier weken opnieuw een besluit nemen
Financiën en verslaglegging (16)	Biedt college jaarlijks uiterlijk 1 juni ontwerpbegroting Biedt college jaarlijks uiterlijk 1 juli ontwerpjaarrekening	College van B&W neemt ontwerpen commissie over, tenzij in strijd met het recht of het algemeen belang
Wijzigen of intrekken verordening (17)	Commissie kan hiertoe verzoek doen bij raad	Gemeenteraad kan de verordening te allen tijde wijzigen of intrekken, maar pas na overleg commissie.
Evalueren (19)	Jaar na inwerkingtreding verordening stelt commissie een onderzoek in naar functioneren en brengt verslag uit aan raad Verslag gaat vergezeld van voorstellen tot wijziging van de verordening	

Inrichting governance Stichting OVO op basis van statuten

Bevoegdheid en verantwoordelijkheid (art.)	Bestuur OVO	Gemeente (college van B&W en gemeenteraad)
Doel (2)	In stand houden van op openbare en <i>algemeen bijzondere</i> scholen voor voortgezet en speciaal onderwijs	
Samenstelling Bestuur (6)	Minstens vijf, maximaal acht Bestuur benoemt leden (op basis van eigen reglement met profielschets en regeling inzake werving en selectie)	Eerste bestuur is bij akte van oprichting benoemd, daarna coöptatie
Periode en vervanging (7)	Benoemd voor vier jaar. Ten hoogste eenmaal herbenoemd	
Schorsing en ontslag (8)	Bestuur kan leden schorsen (vier maanden) en ontslaan bij ernstig afbreuk doen aan functioneren OVO (moet met redenen omkleeden)	
Taken en bevoegdheden (10 en 12)	Besturen stichting Aangaan overeenkomsten rondom registergoederen Het bestuur kan anderen die bij de stichting werkzaam zijn de bevoegdheid geven om de stichting in en buiten rechte te vertegenwoordigen	
Sluiting scholen (26)	“Voor een besluit tot fusie, omzetting, opheffing dan wel gedeeltelijke opheffing of afsplitsing van de school, die is ontstaan uit de samenvoeging van het Damiate College en de delen van het Linnaeus College, dat genomen wordt binnen de eerste vier volledige schooljaren na oprichting van de stichting, is unanimititeit van de zittende leden van het bestuur vereist”	
Geheimhouding en inzage in stukken (12)	Vergaderingen openbaar, tenzij twee leden of voorzitter beslotenheid nodig acht Dit slechts onder voorwaarden (beschermen persoonlijke levenssfeer, economische en financiële belangen stichting) Bestuur kan geheimhouding opleggen	
Vergoeding (6)	Geen beloning voor werkzaamheden, wel is vacatiegeldregeling mogelijk en onkostenregeling (op basis van door bestuur vastgestelde regeling) ⁸⁷	
Reglementen (14)	Huishoudelijk reglement bevat regels voor de werkwijze en samenstelling van de commissie	
Verantwoording (15)	Brengt jaarlijks verslag uit aan raad over werkzaamheden (in ieder geval	

⁸⁷ De laatste jaren geschiedt bezoldiging conform de (algemeen verbindend verklaarde) bestuurders cao VO.

	aandacht voor wezenskenmerken) Verslag is openbaar ("wordt bekendgemaakt")	
Financiën en verslaglegging (22)	Biedt gemeenteraad jaarlijks uiterlijk 1 december ontwerpbegroting ter overleg Vergezeld van verslag accountant dat ingaat op : 1) verklaring bij de rekening; 2) bevindingen over doelmatigheid en rechtmatigheid van beheer en administratie Na overleg (dat binnen 30 dagen plaatsvindt) of anders 30 dagen stelt bestuur begroting en rekening vast Idem als bij begroting. Uiterlijk 1 mei ontwerpjaarrekening	Desgewenst vindt tussen raad en bestuur stichting overleg plaats
Statuten wijzigen of stichting ontbinden (23 en 24)	Met 2/3 stemmen besluiten tot wijzigen statuten	Wijziging van statuten heeft instemming raad (maar kan slechts onthouden worden als overheersende invloed van overheid op openbaar onderwijs door statutenwijziging in gevaar zou komen)
Bezwaar tegen besluit	<i>Niets over opgenomen</i>	
Evalueren	<i>Niet over opgenomen</i>	

Inrichting governance Dunamare op basis van statuten en Reglement Toezicht

Bevoegdheid en verantwoordelijkheid (art.)	CvB Dunamare	RvT Dunamare	Gemeenteraad (c.q. college van B&W) ⁸⁸	Reglement Toezicht
Doel (4)	In stand houden van openbare en bijzondere scholen voor voortgezet onderwijs			
Samenstelling CvB en RvT (4 en 8)	Twee of drie. Aantal leden wordt bepaald door RvT Benoeming door RvT	Minstens zes hoogstens acht Aantal leden wordt bepaald door RvT Benoeming door RvT		
Periode (6)	Voor de duur van arbeidscontract (door RvT)	Benoemd door RvT voor vier jaar Herbenoeming slechts één maal mogelijk		
Schorsing en ontslag (6)	Schorsing van ten hoogste drie maanden. Dit door RvT Ook ontslag is een bevoegdheid van RvT			
Taken en bevoegdheden (7 en 12)	CvB belast met besturen stichting Formuleert concrete doelstellingen voor scholen die door stichting in stand worden gehouden Bevoegd tot verrichten rechtshandelingen omtrent registergoederen	Goedkeuring RvT is nodig voor besluiten van CvB die gaan over borg staan, schuld maken etc. Verder goedkeuring RvT over: Omvangrijke financiële verplichtingen, samenwerkingen, strategisch beleidsplan	Gemeenteraad oefent toezicht uit op bestuur in de zin van art. 53c.5 e WVO Afspraken worden vastgelegd in een reglement of een convenant (zie kolom hiernaast)	Artikel 6: bij ernstige taakverwaarlozing (voor zover openbaar onderwijs) neemt gemeenteraad maatregelen die hij nodig acht om continuïteit onderwijsproces te waarborgen (art. 53c.9)

⁸⁸ In de statuten wordt steeds melding gemaakt van de gemeenteraad als drager van verantwoordelijkheid aan de zijde van de gemeente. De gemeenteraad heeft zijn taken echter gemandateerd aan het college van B&W.

Sluiting scholen (7)		Goedkeuring RvT over: "een fusie, opheffing of afsplitsing van een deel van door de stichting in standgehouden scholen conform een vastgesteld toetsingskader" (7.6.f)		
Geheimhouding en inzage in stukken (8.7)	Vergaderingen openbaar, tenzij een lid van college van bestuur beslotenheid nodig acht. Dit slechts onder voorwaarden (persoonlijke levenssfeer, economische en financiële belangen stichting) Bestuur kan geheimhouding opleggen			
Vergoeding (6 en 12)	Arbeidsvoorwaarden, bezoldigingen vergoeding van onkosten van het CvB doet RvT, overeenkomstig CAO-VO	Bezoldiging en onkostenvergoeding aan CvB en RvT geschiedt op basis van een door de RvT opgesteld reglement. Wordt op hoofdlijnen openbaar gemaakt in jaarverslag		
Reglementen (11 en 14)	Toetsingskader voor fusie, opheffing of afsplitsing Managementsstatuut Reglement bezoldiging en onkostenvergoeding Reglement toezicht of convenant met gemeenteraad Bestuursreglement			
Verantwoording (7)	CvB legt in jaarverslag verantwoording af over de mate waarin de vastgestelde missie en (door CvB gestelde doelen voor scholen) worden gehaald			Artikel 2: Voor 1 juli brengt CvB verslag uit aan gemeenteraad "Bij die gelegenheid wordt ook gesproken over de ontwikkeling van de financiën door die school op de langere termijn"

Financiën en verslaglegging (7 en 9)	CvB stelt jaarlijks, na overleg met gemeenteraden, een begroting vast CvB stelt uiterlijk zes maanden na afloop boekjaar jaarrekening op	RvT keurt begroting goed RvT keurt jaarverslag goed	Gemeenteraad voert met CvB overleg over begroting	Artikel 3: Uiterlijk voor 1 februari overleg tussen CvB en raad over begroting openbare school Artikel 4: Uiterlijk voor 1 juli overleg tussen CvB en raad over jaarrekening openbare school Artikel 5: daarbij ook aandacht voor relatie Strategisch beleidsplan Dunamare en lokaal onderwijsbeleid
		RvT benoemt Accountant en draagt CvB op om jaarrekening te laten onderzoeken		
Wijzigen statuten of ontbinden (15 en 16)	CvB bevoegd om statuten te wijzigen	Vereist goedkeuring van RvT	Vereist goedkeuring van gemeenteraad (maar kan slechts onthouden worden als overheersende invloed van overheid op openbaar onderwijs door statutenwijziging in gevaar zou komen)	Artikel 1
Juridische fusie en splitsing (18)	CvB bevoegd om te besluiten tot fusie	Vereist goedkeuring van RvT	Vereist goedkeuring van gemeenteraad, maar slechts indien stichting erdoor zou verdwijnen, of als hierdoor een openbare school zou overgaan naar een andere rechtspersoon dan de stichting.	
Evalueren (18)	CvB brengt twee jaar na inwerkingtreding statuten hierover verslag uit aan RvT			

Bijlage 2. Openbaar onderwijs in andere gemeenten⁸⁹

De laatste twee jaar is een duidelijke kentering zichtbaar in met name het primair onderwijs. Als gevolg van de krimp, bezuinigingen van het Rijk en (nog) onvoldoende greep op de interne bedrijfsvoering na de introductie van de lumpsum financiering in 2006/2007, zijn bij verschillende schoolbesturen financiële problemen ontstaan, waardoor bij gemeenten de behoefte is gegroeid het externe toezicht op de stichting openbaar onderwijs intensiever uit te willen gaan oefenen. Hierna volgen enkele praktijkvoorbeelden van vergelijkbare steden als Rotterdam.⁷⁵

Gemeente Utrecht

PO en VO (samen of gescheiden)	• PO apart • VO apart
Bestuursvorm	• PO: Stichting openbaar onderwijs • VO: Stichting openbaar onderwijs
Grootte	• PO: 34 scholen • WEC: 1 school • VO: 5 scholen
Scheiding bestuur - intern toezicht	• PO: raad van toezichtmodel • VO: raad van toezichtmodel

Voor zowel het voortgezet onderwijs als het primair onderwijs geldt dat er – bovenop de wettelijke taken en bevoegdheden van de gemeenteraad als extern toezichthouder – geen expliciete aanvullende regels over de wijze van uitvoering van het extern toezicht zijn vastgesteld. Ook in het jaarverslag wordt niet expliciet gerapporteerd of en in welke mate in het verslagjaar aan het extern toezicht uitvoering is gegeven. Het contact dat tussen de gemeente en stichtingen plaatsvindt, is dan in de regel geconcentreerd op onderwerpen die onder de wettelijke bevoegdheden van de gemeenteraad vallen (begroting, rekening, wijziging statuten, discussie over mogelijk opheffing scholen).

Gemeente Almere

PO en VO (samen of gescheiden)	• PO en VO samen
Bestuursvorm	• Stichting openbaar onderwijs (koepelstichting)
Grootte	• PO: 50 scholen • VO: 8 scholen
Scheiding bestuur - intern toezicht	• raad van toezichtmodel

In de statuten van de Stichting ASG (de Almeerse Scholen Groep) is ook het landelijke beeld zichtbaar, dat volstaan is met het benoemen van de wettelijke taken en bevoegdheden van de gemeente als extern toezichthouder. In de statuten is wel verankerd dat een "governance-overeenkomst" tussen gemeente en stichting gesloten dient te worden. Deze overeenkomst is tot stand gekomen, waarbij de Stichting ASG, het college van het college van B en W en de gemeenteraad partij zijn. In de overeenkomst is onder meer de informatieplicht van de stichting richting gemeente nader ingevuld en de mogelijkheden tot interventie door de gemeenteraad geregeld. De inhoud van het geheel gaat overigens niet veel verder dan wat reeds in de wet en statuten is geregeld. In de overeenkomst is expliciet bepaald dat de wethouder van onderwijs namens het college van het college van B en W en de gemeenteraad toeziet op de uitvoering van de overeenkomst. De betrokken bestuurder is ook voorzitter van het bestuurlijk overleg met de Stichting ASG dat ten minste eenmaal per jaar plaatsvindt.

Gemeente Den Haag

PO en VO (samen of gescheiden)	• PO apart • VO apart
Bestuursvorm	• PO: Stichting openbaar onderwijs • VO: Stichting samenwerkingsbestuur
Grootte	• PO: 48 scholen • WEC: 6 scholen • VO: 9 scholen
Scheiding bestuur - intern toezicht	• PO: raad van toezichtmodel • VO: raad van toezichtmodel

Het openbaar voortgezet onderwijs is ondergebracht bij een stichting samenwerkingsbestuur. Voor deze specifieke bestuursvorm geldt dat de taken en bevoegdheden van het gemeentebestuur als extern toezichthouder van rechtswege op een "lager" niveau liggen dan bij een stichting openbaar onderwijs. Lettend op documenten (statuten, jaarverslagen) geldt dat het toezicht van de gemeente zich beperkt tot de wettelijke taken.

⁸⁹ Overzicht van openbaar onderwijs in andere gemeenten, zoals opgenomen in het rapport *Adviesrapport Commissie Governance Openbaar Onderwijs*, Gemeente Rotterdam, bijlage 12, p. 60 – 61.

Voor de Stichting De Haagse Scholen openbaar primair en speciaal onderwijs) geldt dat – naast de wettelijke taken en bevoegdheden van de gemeente – een verdere invulling van de wijze van toezicht houden door de gemeente in statuten, noch bestuursreglement nader is uitgewerkt. Dit spoort met het landelijk beeld. In de praktijk is er niettemin regelmatig contact tussen de stichting en de verschillende geledingen van de gemeente. Gemeentebestuur heeft daardoor een reëel beeld van de ontwikkelingen binnen het openbaar onderwijs en de resultaten van de interne bedrijfsvoering.

Gemeente Groningen

PO en VO (samen of gescheiden)	• PO en VO samen
Bestuursvorm	• Stichting openbaar onderwijs
Grootte	• PO: 22 scholen • WEC: 4 scholen • VO: 5 scholen
Scheiding bestuur - intern toezicht	• raad van toezichtmodel

De gemeente Groningen heeft pas vrij recent het openbaar onderwijs verzelfstandigd (1-1-2010). Saillant punt in het verzelfstandigingsproces was dat de gemeenteraad er aan hechtte – ook voor wat betreft de onderwijskwaliteit – als extern toezichthouder de vinger aan de pols te kunnen houden. Dat heeft geleid tot een bepaling in de statuten (getiteld: gemeentelijk toezicht op de onderwijskwaliteit), waarin het college van bestuur van de stichting openbaar onderwijs wordt opgedragen eens in de vier jaar een strategisch beleidsplan vast te stellen. Dat plan behoeft de goedkeuring van de raad van toezicht. Alvorens de raad van toezicht het strategisch beleidsplan goedkeurt, vindt tussen college van bestuur en raad van toezicht enerzijds en de gemeenteraad anderzijds een informatieve bespreking plaats over de inhoud van het strategisch beleidsplan. De statuten schrijven ook voor welke elementen deel moeten uitmaken van het strategisch beleidsplan. De stichting zelf heeft – na inwerkingtreding van de Wet goed onderwijs, goed bestuur – overigens bepleit deze specifieke bepaling in de statuten over de onderwijskwaliteit te schrappen. Zij acht het toezicht op de onderwijskwaliteit een specifieke taak van de eigen raad van toezicht. De discussie hierover loopt nog.

In oktober 2012 zal een onderzoeksrapport over de verzelfstandiging worden gepubliceerd door een onderzoekscommissie uit de gemeenteraad, die op grond van artikel 155a van de Gemeentewet eerder dit jaar door de gemeenteraad van Groningen is ingesteld.

Gemeente Leeuwarden

PO en VO (samen of gescheiden)	• PO apart • VO apart
Bestuursvorm	• PO: stichting openbaar onderwijs • VO: stichting openbaar onderwijs
Grootte	• PO: 18 scholen • VO: 1 school (vestigingen in 4 gemeenten)
Scheiding bestuur - intern toezicht	• PO: stichtingsbestuur + algemene directie • VO: raad van toezichtmodel

De statuten van de Stichting Proloog (=openbaar PO) tonen het standaardbeeld als het gaat om de relatie gemeente-bestuur – stichting openbaar onderwijs. Alleen de wettelijke bevoegdheden van de gemeenteraad zijn benoemd.

De stichting komt vrij snel na de oprichting in financieel zwaar weer terecht. In de zomer van 2011 grijpt de gemeenteraad in. De Rekenkamer Leeuwarden stelt een onderzoek in. Wat betreft de relatie tussen de gemeente en Stichting Proloog concludeert de rekenkamer dat het toetsingsarrangement weliswaar aan de wettelijke eisen voldoet en dus rechtmatig is, maar dat het tegelijkertijd een heel "licht" toetsingsarrangement is. Slechts op twee momenten van het jaar (begroting en rekening) kan de gemeenteraad de financiële toestand van de stichting beoordelen. Dat gebeurt dan bovendien op een laat tijdstip en de verstrekte informatie is onvolledig. De rekenkamer komt tot een aantal aanbevelingen:

- Gemeente moet frequenter (ten minste kwartaalrapportages) geïnformeerd worden over de ontwikkelingen binnen de stichting. Daartoe dient een set van relevante kengetallen gebruikt te worden.
- Introdutie van een accounthouder binnen de gemeentelijke organisatie (centrale positie, hoog in de hiërarchie), waar alle informatie over het functioneren van de stichting gebundeld wordt. Directe toegang tot management/ bestuur van de stichting, bevoegdheid om direct aan de wethouder van onderwijs te rapporteren, informatie te verzamelen en expertise in te huren.
- De wijze van informatieverstrekking van de stichting aan de gemeente dient expliciet in de statuten opgenomen te worden. Dat dient ook veel uitgebreider uitgewerkt te worden. Opnemen dat de stichting de gemeente onmiddellijk informeert in het geval van ernstige afwijkingen van de bedrijfsvoering. Plicht controller om toe te zien dat aan deze plicht uitvoering wordt gegeven. Desgewenst controller bevoegdheid te geven om rechtsreeks te rapporteren aan de gemeente als zijn rapportages intern worden genegeerd.

Bijlage 3. Geraadpleegde bronnen

Interviews

#	Gesprekspartner	Functie	Datum
1.	/ Dhr. Strijker / Dhr. Kruijer	/ Voorzitter CvB Dunamare / Concerncontroller Dunamare	19 april 2013
2.	/ Dhr. Den Uyl / Dhr. Kruijer	/ Voorzitter RvT Dunamare / Concerncontroller Dunamare	22 april 2013
3.	/ Dhr. Satter	Adviseur onderwijshuisvesting	26 april 2013
4.	/ Dhr. Divendal	Voormalig wethouder onderwijs (2004 – 2010)	26 april 2013
5.	/ Dhr. Nieuwenburg	Wethouder onderwijs (2010 – heden)	16 mei 2013
6.	/ Mevr. Laan / Dhr. Platt / Mevr. Remers	/ afdelingshoofd Jeugd, onderwijs en sport / plaatsvervangend hoofd afdeling Jeugd, onderwijs en sport / beleidsadviseur onderwijshuisvesting	16 mei 2013
7.	/ Mevr. Koper	/ Raadslid PvdA 2006 - heden	12 september 2013
8.	/ Dhr. Reeskamp	/ Raadslid Lijst Reeskamp 2002 – heden	12 september 2013

Geraadpleegde documenten

- / Raadsstuk *Versterking regie op ontwikkeling VMBO*, d.d. 3 mei 2005, raadsbesluit d.d. 18 mei 2005.
- / Raadsstuk *Definitiefase "2 nieuwe VMBO-scholen": kredietaanvraag en deelprojecten*, d.d. 18 november 2005, raadsbesluit d.d. 30 november 2005.
- / B&W-besluit, 'de organisatie van het VMBO en de bestuurlijke ontwikkelingen van het openbaar voortgezet onderwijs'. besluitenlijst B&W, d.d. 17 januari 2006.
- / Raadsstuk *De organisatie van het VMBO en de bestuurlijke ontwikkeling van het openbaar onderwijs Haarlem*, d.d. 17 januari 2006, raadsbesluit d.d. 15 februari 2006.
- / Verslag van de openbare vergadering van de commissie Onderwijs, welzijn, sport en recreatie, d.d. 1 februari 2006.
- / Verslag van de openbare raadsvergadering, d.d. 15 februari 2006.
- / Oprichtingsakte en statuten Stichting Organisatie Voortgezet Onderwijs Haarlem, Krans Helmig Stuijt Notarissen en advocaten, d.d. 23 juni 2006.
- / Bestuursoverdracht van scholen voortgezet onderwijs, Krans Helmig Stuijt Notarissen en advocaten, d.d. 23 juni 2006.
- / Brief stichting OVO over besturenfusie Dunamare, d.d. 9 februari 2007.
- / Raadsstuk *Besturenfusie Stichting Voortgezet Onderwijs tot de samenwerkingsstichting Dunamare*, d.d. 20 februari 2007, bijlage A: Nota besturenfusie.
- / Geleideformulier B&W-nota, *Besturenfusie Stichting Voortgezet Onderwijs tot de samenwerkingsstichting Dunamare*, d.d. 20 februari 2007.
- / Verslag van de vergadering commissie Sameleving, d.d. 8 maart 2007, agendapunt 9.
- / Verslag raadsvergadering d.d. 15 maart 2007, agendapunt 12.
- / Motie 8, stichting Dunamare, d.d. 15 maart 2007
- / Accountantsverklaring Bestuursverslag OVO Haarlem periode 1 januari – 31 juli 2006, d.d. 18 januari 2007, zonder pagina.
- / Aanbiedingsbrief overdrachtsbalans van Stichting OVO aan gemeenteraad Haarlem, p/a college van B&W, d.d. 24 januari 2007.
- / Raadsstuk *Besturenfusie Stichting Voortgezet Onderwijs tot de samenwerkingsstichting Dunamare*, d.d. 20 februari 2007, raadsbesluit d.d. 15 maart 2007.

- / Collegebesluit *Overdrachtsbalans Bestuurscommissie Openbaar Voortgezet Onderwijs*, d.d. 10 april 2007.
- / Verslag raadsvergadering d.d. 24 mei 2007, agendapunt 4, Ingekomen stukken.
- / Jaarrekening Dunamare 2007
- / Collegebesluit 'Vaststellen verantwoordingen 2007 en 2008 Stichting Dunamare', (reg.nr. 2008/186975 en 09/248157), d.d. 23 maart 2010.
- / Bijlage E bij collegebesluit 'Vaststellen verantwoordingen 2007 en 2008 Stichting Dunamare', (reg.nr. 2008/186975 en 09/248157), d.d. 23 maart 2010.
- / Notulen commissie Samenleving, d.d. 14 januari 2010.
- / Notulen commissie Samenleving, d.d. 4 maart 2010.
- / Collegebesluit *Jaarrekening 2009 en begroting 2010 Stichting Dunamare Onderwijsgroep*, Reg. Nummer: 2010/415718, d.d. 21 december 2010.
- / Collegebesluit *Begroting 2011 Stichting Dunamare Onderwijsgroep* (Reg. Nummer: 2011/78452), d.d. 14 juni 2011.
- / Het Teyler college van start tot sluiting, stichting Dunamare, november 2012.
- / Openbaar onderwijs en de gemeente, VOS/ABB en VNG, mei 2012.
- / Verslag commissie Samenleving, d.d. 19 mei 2011, agendapunt 9.
- / Vragen fracties PvdA, GroenLinks, VVD, D66 en SP aan het college over sluiting Teyler, d.d..
- / Beantwoording vragen fracties PvdA, GroenLinks, VVD, D66 en SP over sluiting Teyler college d.d. 16 juni 2011.
- / Motie 'Beloofd is beloofd. Huiswerk voor het Teyler college, geen strafwerk. Ondertekend door Trots, SP, OPH, Actiepartij, CDA en Haarlem Plus, d.d. 23 juni 2011.
- / Verslag raadsvergadering 23 juni 2006, agendapunt 17.
- / Verslag commissie Samenleving, 31 mei 2012, agendapunt 8.
- / Verslag raadsvergadering, 2 juli 2012, agendapunt
- / Verslag commissie Samenleving, d.d. 2 februari 2013.

