

Retouradres: Stadhuis, Postbus 511 2003 PB Haarlem

Aan de leden van de commissie Samenleving

Datum 26 november 2015
Ons kenmerk 2015/483832
Contactpersoon I.Out-Schipper
Doorkiesnummer 023 – 511 3486
E-mail i.out@haarlem.nl
bijlage 2
Onderwerp Beantwoording motie “ Benoeming door de raad” met betrekking tot openbaar voortgezet onderwijs Dunamare

Geachte leden van Commissie Samenleving,

Naar aanleiding van de motie ‘Benoeming door de Raad’ (2014/115924) over het benoemen van de leden van de Raad van Toezicht van Stichting Dunamare Onderwijsgroep, wil ik u graag het volgende ter bespreking en overweging voorleggen in de vergadering van 10 december a.s..

Reactie Stichting Dunamare over uitvoering van motie

Mijn voorganger, dhr. Nieuwenburg, heeft de Raad van Toezicht van Dunamare per brief (STZ 2014/154641) op de hoogte gebracht van de inhoud van de motie. Op deze brief heeft de toenmalige voorzitter van de Raad van Toezicht, dhr. X. den Uyl, een schriftelijke reactie gegeven (2014/237991). Hij heeft aangegeven dat het benoemen van de leden van de Raad van Toezicht door de gemeenteraad niet mogelijk is omdat Dunamare Onderwijsgroep zowel openbare als bijzondere scholen in de gemeenten in de regio omvat en het derhalve wettelijk niet mogelijk is om leden op de voorgestelde wijze te benoemen.

Onderzoek externe organisatie over uitvoering van motie

Naar aanleiding van deze brief heb ik u schriftelijk (STZ/2014/320787) geïnformeerd in gesprek te zijn met het College van Bestuur en de Raad van Toezicht om de mogelijkheden te onderzoeken om aan de wens van de gemeenteraad tegemoet te komen.

Ik heb er voor gekozen om een externe, deskundige organisatie mij hierover te laten adviseren. VOS/ABB heeft een adviesnotitie (zie bijlage) geschreven, waarin de relatie tussen de gemeente als extern toezichthouder en Stichting Dunamare Onderwijsgroep binnen de wettelijke mogelijkheden en statutaire bepalingen wordt beschreven. Ook wordt stilgestaan bij mogelijkheden om de rol van de gemeenteraad als extern toezichthouder bij Stichting Dunamare Onderwijsgroep zo in te richten dat het in overeenstemming is met hetgeen de wetgever hierover heeft besloten en ook past bij de eigen rolvatting.



Wettelijk en statutaire bepalingen m.b.t. uitvoering van motie

Stichting Dunamare is een Stichting Samenwerkingsbestuur voor voortgezet openbaar- en bijzonder onderwijs conform de Wet op Voortgezet Onderwijs, dat ontstaan is door een fusie van scholen met verschillende denominaties en in 2007 in de gemeenteraad in positieve zin bekrachtigd is.

VOS/ABB geeft aan dat de externe toezichthoudende rol van de gemeenteraad bij een Stichting Samenwerkingsbestuur, op basis van de wettelijke en statutaire bepalingen, beperkt zijn. Bij genoemde stichtingsvorm is er bijvoorbeeld geen sprake van een bevoegdheid van de externe toezichthouder om leden van de Raad van Toezicht te benoemen. Ook het wijzigen van statuten behoort niet tot de bevoegdheid van de gemeenteraad. Dit in tegenstelling tot een stichting voor openbaar onderwijs. Uitleg hierover wordt in de bijlage van de adviesnotitie gegeven.

Tot slot voldoet de wens om als lid van de gemeenteraad zitting te nemen in de Raad van Toezicht van genoemd schoolbestuur niet aan de Wet 'Goed onderwijs, goed bestuur'.

Resultaat onderzoek mogelijkheden binnen wettelijk en statutair kader

Ondanks deze genoemde beperkingen heb ik samen met VOS/ABB mogelijkheden geïnventariseerd, die binnen de wettelijke en statutaire bepalingen vallen om uw rol als externe toezichthouder te kunnen vervullen.

In een bestuurlijk overleg met Stichting Onderwijsgroep Dunamare op 30 september jl. zijn deze mogelijkheden besproken. Ik informeer u dat Dunamare zich kan vinden in de hieronder genoemde mogelijkheden en mijn mening deelt om deze mogelijkheden, indien gewenst, verder uit te werken.

U treft de geïnventariseerde mogelijkheden (cursief), zoals beschreven in de VOS/ABB notitie, hieronder nogmaals aan. Puntsgewijs treft u tegelijkertijd mijn voorstel aan.

1. *"In artikel 11 van de statuten van Dunamare wordt aangegeven dat het gemeentelijk toezicht op het bestuur van Dunamare wordt vastgelegd in een reglement of convenant. U kunt bezien of hetgeen is vastgelegd over het gemeentelijk toezicht nog in overeenstemming is met uw rolopvatting van extern toezichthouden anno 2015"*

In het reglement (zie bijlage), vallend onder genoemde statuten, is de toepassing van het begrip 'toezicht' door gemeenteraden op de openbare scholen in betrokken gemeenten die onder het bevoegd gezag van Dunamare vallen, nader uitgewerkt.

Met betrekking tot het reglement wordt de mogelijkheid geboden om te bezien of de rolopvatting van de externe toezichthouder (lees: de Raad) actualisatie behoeft. De voorzitter van de Raad van Toezicht, mevrouw T. Huizinga en de voorzitter van College van Bestuur, de heer A. Strijker zijn op de commissievergadering van 10 december a.s. aanwezig om met u het reglement ter vergadering te evalueren, dat kan leiden tot actualisering hiervan.

- 2 *"Er ligt een rol voor de externe toezichthouder om toe te zien op de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs. Is dat voldoende in de verslaglegging beschreven en geeft dat genoeg ruimte om de grondwettelijke zorgplicht te kunnen waarborgen"*.

Tweemaal per jaar vindt een gesprek plaats tussen de gemeenteraad als extern toezichthouder voor het openbaar voortgezet onderwijs en het



Haarlem

3

College van Bestuur van Dunamare over de twee jaarstukken, de (meerjaren)begroting en het jaarverslag/-rekening.

Ik heb met de voorzitter van het College van Bestuur, dhr. A. Strijker, afgesproken dat in het vervolg in de jaarstukken meer aandacht aan de realisering van de wezenskenmerken besteed wordt.

- 3 *“De gemeenteraad kan als extern toezichthouder meer richting en inhoud geven aan het begrip ernstige verwaarlozing en hierover het gesprek met het bestuur van Dunamare voeren”.*

Tweemaal per jaar stelt de gemeenteraad, op basis van de jaarstukken vast of Dunamare voldoende openbaar voortgezet onderwijs realiseert dan wel gerealiseerd heeft. Deze werkwijze biedt voldoende garanties om tijdig als externe toezichthouder te kunnen ingrijpen wanneer hiervan sprake zou zijn. Ik stel voor om deze werkwijze te continueren.

- 4 *“De interne- en externe toezichthouder richten zich beiden op hun toezichthoudende taak gericht op het openbaar onderwijs. In die zin is het wellicht handig om elkaar te ontmoeten en met elkaar het gesprek te voeren over het belang en de ontwikkelingen van het openbaar voortgezet onderwijs in de gemeente Haarlem”.*

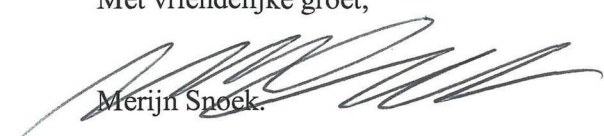
Tijdens de toetsmomenten over de instandhouding van het openbaar voortgezet onderwijs op basis van de meerjarenbegroting en het jaarverslag/-rekening, waarin de visie van Dunamare en de belangrijke ontwikkelingen worden verwoord, kan dit gespreksonderwerp structureel worden toegevoegd. Tevens organiseert u in samenwerking met de schoolbesturen in Haarlem het jaarlijks onderwijsgesprek, waarop onderwerpen in het kader van de gezamenlijk gevoelde maatschappelijke opdracht geagendeerd worden. Ik stel een continuering van deze werkwijze voor.

Na overleg met VOS/ABB en het CvB van Dunamare kom ik tot de conclusie dat met genoemde aanpassingen de rolverdeling tussen het intern en extern toezichthouderschap overeen komen met de intentie van de gemeenteraad zoals verwoord in de motie.

Ik heb er vertrouwen in dat deze aanpassingen, aanvullend op de huidige werkwijze met betrekking tot de jaarstukken en de gezamenlijke maatschappelijke opdracht, voldoende garanties biedt aan de gemeenteraad om uw externe toezichthoudende rol inzake de instandhouding van het openbaar voortgezet onderwijs dat Stichting Dunamare onderwijsgroep verzorgt, te kunnen vervullen.

De inhoud van deze brief bespreek ik graag met u in aanwezigheid van mevrouw T. Huizinga en de heer A. Strijker.

Met vriendelijke groet,


Merijn Snoek.

Reglement inhoudende uitwerking van het begrip “toezicht” door gemeenteraden van de gemeenten Velsen, Haarlemmermeer en Haarlem op de openbare scholen die onder het bevoegd gezag van de Stichting Dunamare staan, voorzover gelegen in een van die gemeenten..

Dit reglement geeft uitvoering aan art. 11 van de Statuten van de Stichting Dunamare, mede in verband met de relevante onderwijswetgeving (thans artikel 53C van de Wet op het voortgezet Onderwijs).

Artikel 1

De statuten van de stichting kunnen slechts worden gewijzigd na goedkeuring van de gemeenteraad van de gemeente waarin de openbare school is gelegen. Goedkeuring kan slechts worden onthouden indien overheersende invloed van de overheid in het bestuur niet is verzekerd voor zover het openbaar onderwijs betreft. (art 53c lid 6 wvo)

Artikel 2

Het bestuur brengt jaarlijks voor 1 juli aan de gemeenteraad van de gemeente waarin de openbare school is gelegen, verslag uit over de werkzaamheden, waarbij in ieder geval aandacht wordt geschonken aan de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs. Het verslag wordt bekendgemaakt. (art. 53c lid 7 wvo). Bij die gelegenheid wordt ook gesproken over de ontwikkeling van de financiën voor die school op de langere termijn (elementen uit de meerjarenbegroting)

Artikel 3

Het bestuur van de Stichting Dunamare voert jaarlijks uiterlijk voor 1 februari van enig kalenderjaar overleg met de gemeenteraad van de gemeente waarin de openbare school is gelegen over de begroting van de openbare school voor dat kalenderjaar.

Artikel 4

Het bestuur van de Stichting Dunamare voert jaarlijks voor 1 juli overleg met de gemeenteraad van de gemeente waarin de openbare school is gelegen over de jaarrekening van de openbare school van het daaraan voorafgaande kalenderjaar

Artikel 5

Bij het overleg dat jaarlijks voor 1 juli wordt gevoerd met de Raad over het verslag van de werkzaamheden en elementen uit de meerjarenbegroting wordt aandacht besteed aan de relatie tussen het Strategisch beleidsplan van de Stichting Dunamare en het lokaal onderwijsbeleid van de gemeente.

Artikel 6

In geval van ernstige taakverwaarlozing door het bestuur of functioneren in strijd met de wet, voorzover het openbaar onderwijs betreft, neemt de gemeenteraad van de gemeente waarin de openbare school is gelegen, de maatregelen die hij nodig acht om de continuïteit van het onderwijsproces te waarborgen voor zover het openbaar onderwijs betreft. (art. 53c lid 9)

Advies VOS/ABB inzake extern toezicht gemeenteraad op openbaar onderwijs

Van: VOS/ABB – Janine Eshuis

Datum: 19 oktober 2015

Aanleiding

Aan VOS/ABB is gevraagd om een notitie te schrijven over de relatie tussen de gemeente en het openbaar voortgezet onderwijs en specifiek tussen de gemeente en Dunamare Onderwijsgroep. In deze notitie moet aandacht zijn voor het externe toezicht op het openbaar onderwijs en de wettelijke regelgeving daaromtrent. Deze notitie is bedoeld als een handreiking voor de gemeenteraad van Haarlem om met elkaar het gesprek te kunnen voeren over de rol van de gemeenteraad als het gaat om goed extern toezicht op het openbaar onderwijs.

Veel van de tekst is ontleend aan de brochure die VOS/ABB en de VNG in 2012 gezamenlijk hebben uitgebracht en gericht is op de relatie van het openbaar onderwijs en de gemeente.

Indeling

Dunamare Onderwijsgroep betreft een zogenaamde stichting samenwerkingsbestuur. De regelgeving rond een stichting samenwerkingsbestuur is gelet op het karakter ervan (openbaar en bijzonder onderwijs onder één bestuur) op onderdelen anders ingericht dan de stichting voor openbaar onderwijs (alleen openbaar onderwijs onder een bestuur), hetgeen de meest gangbare inrichting van het verzelfstandigde openbaar onderwijs is.

In deze notitie is er voor gekozen om eerst een beschrijving te geven van de regelgeving rond een stichting samenwerkingsbestuur. In de bijlage is vervolgens tekst opgenomen over de stichting voor het openbaar onderwijs. De reden hiervoor is dat de motie van de gemeenteraad van Haarlem betrekking hebben op de relatie met Dunamare Onderwijsgroep, te weten een stichting samenwerkingsbestuur.

Relatie openbaar onderwijs en de gemeente

Het onderwijsbestel in Nederland kent een duaal karakter. Dit vloeit rechtstreeks voort uit artikel 23 van de Grondwet waarin wordt uitgegaan van twee onderwijsvormen. Het van de overheid uitgaande openbaar onderwijs en het van privaat initiatief uitgaande bijzonder onderwijs.

De wetgever heeft in de onderwijswetten bepaald dat het bevoegd gezag van het openbaar onderwijs berust bij het college van burgemeester en wethouders tenzij de gemeenteraad anders bepaalt. Geruime tijd werd daarmee het bevoegd gezag van het openbaar onderwijs gevormd door het college van burgemeester en wethouders van de desbetreffende gemeente.

De jaren 90 van de vorige eeuw worden in onderwijsland gekenmerkt door het zogenaamde Schevenings Beraad. Dit beraad heeft geleid tot een enorme bestuurlijke omslag in de bestuurlijke verhoudingen in het openbaar onderwijs. Gemeenteraden bepaalden dat het bevoegd gezag van het openbaar onderwijs moest worden belegd bij een op te richten rechtspersoon voor het openbaar onderwijs. Het verzelfstandigde openbaar onderwijs deed zijn intrede. Dit verzelfstandigde schoolbestuur houdt voor de gemeente het openbaar onderwijs in stand. De gemeenteraad van Haarlem heeft in

2007 besloten om het openbaar voortgezet onderwijs te verzelfstandigen. Stichting Dunamare Onderwijsgroep is een stichting samenwerkingsbestuur voor het voortgezet openbaar- en bijzonder onderwijs, voortvloeiend uit een fusie van bijzonder en openbaar voortgezet onderwijs.

De verantwoordelijkheid van de gemeenteraad voor het openbaar voortgezet onderwijs spitst zich toe op de (grond)wettelijke zorgplicht om te voorzien in *voldoend* openbaar voortgezet onderwijs voor de inwoners.

Ook wanneer het gemeentebestuur het openbaar voortgezet onderwijs heeft verzelfstandigd blijft deze zorgplicht van kracht. De zorgplicht komt tot uitdrukking in de taken en bevoegdheden die de wetgever aan de gemeenteraad als extern toezichthouder voor het verzelfstandigd openbaar voortgezet onderwijs oplegt. Die taken en bevoegdheden richten zich op het waarborgen van de continuïteit van het openbaar onderwijs en op de handhaving van het specifieke karakter van het openbaar voortgezet onderwijs.

Verantwoordingsplicht van schoolbesturen aan gemeenten

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

Op grond daarvan is het schoolbestuur verplicht aan de gemeenteraad verantwoording af te leggen over de uitvoering van de taak om de openbare scholen in stand te houden. De vraag is hoe ver die verantwoordingsplicht strekt? Moet het schoolbestuur de gemeenteraad over alle zaken betreffende de scholen, de inrichting en de kwaliteit van het onderwijs informeren en verantwoording afleggen? Het antwoord op deze vraag is dat het schoolbestuur de gemeente zodanig moet informeren dat deze haar extern toezichthoudende rol kan uitvoeren. Het is daarom passend dat het schoolbestuur verantwoording aflegt over ontwikkelingen, processen en activiteiten die primair betrekking hebben op het waarborgen van het karakter van het openbaar onderwijs en het in stand houden van *voldoend* openbaar voortgezet onderwijs in de gemeente.

Tegelijkertijd is het van belang om als gelijkwaardige partners in gesprek te zijn over een aantal andere zaken. Het gaat dan niet om verantwoording, maar om een gezamenlijke gevoelde maatschappelijke opdracht. Te denken valt aan de uitvoering van het jeugdbeleid en al wat daar bij hoort. Voor de uitvoering van deze maatschappelijke opdracht is er geen sprake van een onderscheid tussen het openbaar onderwijs en het bijzonder onderwijs. Hier treden beiden vormen van onderwijs op als gelijkwaardige gesprekspartners. In Haarlem bespreken gemeente en vertegenwoordigers uit het onderwijs en het jeugdbeleid deze maatschappelijke opdracht met elkaar. Dit gebeurt in diverse overleggen waaronder het Bestuurlijk Overleg Jeugd (BOJ) en het Bestuurlijk Overleg Primair en Voortgezet Onderwijs Haarlem (BOPOH/BOVOH).

De wet goed onderwijs, goed bestuur: vorm van toezicht

Op 1 augustus 2010 is de Wet 'goed onderwijs goed bestuur' in werking getreden. Een van de onderdelen uit deze wettelijke regeling is de verplichting voor elk bevoegd gezag van een school om binnen de eigen organisatie een scheiding aan te brengen tussen de functie van het bestuur en intern toezicht. Doel van deze scheiding

is om via een systeem van “checks and balances” te bewerkstelligen dat de kwaliteit en de integriteit van het bestuur versterkt worden. Dat is vooral belangrijk nu veel taken en bevoegdheden door het Rijk aan schoolbesturen zijn overgedragen en zowel onderwijsinstellingen als besturen gemiddeld een grotere bestuurlijke schaal hebben aangenomen.

De wetgever heeft de schoolbesturen de vrijheid gegeven om zelf een vorm voor deze functiescheiding te kiezen en in te voeren.

Schoolbesturen kunnen naar eigen inzicht een model kiezen, dat past bij de schaal, het karakter en de bestuurscultuur van de eigen organisatie.

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

- Mandaat – of delegatiemodel
- Scheiding rollen binnen het bestuur (AB/DB- model)
- Raad van Toezichtmodel.

Het bestuur van Dunamare onderwijsgroep is bestuurlijk ingericht overeenkomstig het raad van toezichtmodel. Het college van bestuur vormt het bestuur / bevoegd gezag van de stichting. De raad van toezicht houdt toezicht op het bestuur.

In de bijlage I bij deze notitie wordt verder aandacht besteed aan de wettelijke regelgeving rond een verzelfstandigd schoolbestuur dat bestuurlijk is ingericht overeenkomstig een Raad van Toezicht/ College van Bestuur model. Ook wordt in deze bijlage aandacht besteed aan de relatie tussen het openbaar onderwijs en de gemeente.

Extern toezicht samenwerkingsbestuur

De wetgever heeft het mogelijk gemaakt dat een schoolbestuur zowel openbare scholen als bijzondere scholen onder zich heeft. Dunamare Onderwijsgroep is hiervan een voorbeeld. Voor het extern toezicht ligt de complicerende factor in het duale onderwijssysteem. De grondwettelijke zorgplicht kent immers alleen een relatie naar het openbaar onderwijs.¹

Dat is ook de reden dat de wettelijke regelgeving omtrent het externe toezicht bij een stichting samenwerkingsbestuur op onderdelen afwijkt van het externe toezicht bij een reguliere stichting voor het openbaar onderwijs. Dit is in 2007 gebeurd (zie bijlage).

Wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend

De wetgever heeft voor het samenwerkingsbestuur aangegeven dat de gemeenteraad, van de gemeente waar het openbaar onderwijs wordt gegeven, in de statuten vastlegt de wijze waarop zij het toezicht uitoefenen op het bestuur van het openbaar onderwijs.

¹ Voor de goede orde wordt opgemerkt dat op dit moment een wetsvoorstel aanhangig is inzake de samenwerkingsschool. De onderwijsraad heeft hierover op 15 april 2015 een advies uitgebracht. Het wetsvoorstel wordt tevens ter advisering voorgelegd aan de Raad van State. Naar verwachting wordt dit wetsvoorstel aan het einde van dit jaar (2015) aangeboden aan de Tweede Kamer.

Verslaglegging, taakverwaarlozing

Een aantal genoemde bevoegdheden waaronder verslaglegging, ingrijpen bij ernstige taakverwaarlozing is ook hier van toepassing². Deze bevoegdheden zijn in de statuten van Dunamare Onderwijsgroep vastgelegd.

Begroting en jaarrekening

Ook behoort statutair in een regeling te worden opgenomen de vaststelling van de begroting en de jaarrekening na overleg met de gemeenteraad van de gemeente waarin de school waar openbaar onderwijs wordt gegeven, gevestigd is.

Benoeming en ontslag

Eveneens behoren de statuten een regeling te kennen over de wijze van benoeming, herbenoeming, schorsing en ontslag van de bestuursleden, zoals geregeld in de statuten van Dunamare.

Wijziging statuten

De statuten van Dunamare Onderwijsgroep kunnen slechts worden gewijzigd na instemming van de gemeenteraad van de gemeente, waarin de school voor openbaar voortgezet onderwijs gevestigd is.

Conclusie:

De verantwoordelijkheden van de gemeente Haarlem als extern toezichthouder voor het openbaar voortgezet onderwijs van Dunamare Onderwijsgroep wordt begrensd door diverse wettelijke- en statutaire bepalingen.

Dunamare Onderwijsgroep is een stichting samenwerkingsbestuur . Dit bestuur is het bevoegd gezag van scholen van voortgezet bijzonder onderwijs en voortgezet openbaar onderwijs. Der halve zijn de wettelijke en statutaire bepalingen met betrekking tot de externe toezichthoudende rol van de gemeenteraad beperkter ten opzichte van die m.b.t. een stichting openbaar onderwijs.

Het is geen bevoegdheid van de extern toezichthouder om leden van de Raad van Toezicht te benoemen of te bepalen dat de statuten gewijzigd dienen te worden. Ook de wens om als gemeenteraadslid zitting nemen in de Raad van Toezicht van Dunamare Onderwijsgroep past niet bij de wettelijke gedachte dat de intern toezichthoudende taak onafhankelijk moet worden uitgeoefend.

Het is aan te bevelen om de rol van de gemeenteraad als extern toezichthouder bij een stichting samenwerkingsbestuur zo in te richten dat het in overeenstemming is met datgene wat de wetgever hierover heeft bepaald en past bij de eigen rolopvatting. De wetgever en de huidige statuten van Dunamare laten daarvoor genoeg ruimte. Mogelijkheden hiervoor zijn:

1. In artikel 11 van de statuten van Dunamare wordt aangegeven dat het gemeentelijk toezicht op het bestuur van Dunamare wordt vastgelegd in een reglement of convenant. U kunt bezien of hetgeen is vastgelegd over het

² Meer specifiek zie artikel 53c van de Wet op het voortgezet onderwijs. Zie ook de toelichting in bijlage I/ pagina 7.

gemeentelijk toezicht nog in overeenstemming is met uw rolopvatting van extern toezichthouden anno 2015.

2. Er ligt een rol voor de extern toezichthouder om toe te zien op de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs. Is dat voldoende in de verslaglegging beschreven en geeft dat genoeg ruimte om de grondwettelijke zorgplicht te kunnen waarborgen.
3. De gemeenteraad kan als extern toezichthouder meer richting en inhoud geven aan het begrip ernstige taakverwaarlozing en hierover het gesprek met het bestuur van Dunamare voeren.
4. De interne- en externe toezichthouder richten zich beiden op hun toezichthoudende taak gericht op het openbaar onderwijs. In die zin is het wellicht verstandig om elkaar te ontmoeten en met elkaar het gesprek te voeren over het belang en de ontwikkelingen van het openbaar voortgezet onderwijs in de gemeente Haarlem.

BIJLAGE I Algemene informatie m.b.t. een stichting voor openbaar onderwijs

Invoering raad van toezichtmodel

Het raad- van- toezichtmodel wordt door veel schoolbesturen gezien als het meest passende model bij de organisatie. Het bestuur en toezicht zijn belegd in twee afzonderlijke organen.

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

Bij een raad-van-toezichtmodel zou het kunnen voorkomen dat twee toezichthouders (de interne raad van toezicht en de externe gemeenteraad) ieder voor zich over dezelfde onderwerpen een besluit moeten nemen. Dat zou tot een lastige situatie kunnen leiden. Het gaat hier met name om de benoeming van bestuursleden en de goedkeuring van begroting en jaarverslag.

De wetgever heeft dit onderkend en heeft daarom bepaald, dat bij de invoering van het raad-van-toezicht model bij de stichting openbaar onderwijs enkele taken en bevoegdheden van de gemeenteraad verschuiven naar de raad van toezicht.

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

- de benoeming van bestuursleden
- de vaststelling van de begroting en jaarrekening

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

De bevoegdheid om bestuursleden te benoemen heeft de wetgever weggehaald bij de gemeenteraad en overgeheveld naar de raad van toezicht. Daarvoor in de plaats heeft de gemeenteraad de bevoegdheid gekregen om leden van de raad van toezicht van een stichting voor openbaar onderwijs te benoemen.

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

- de ouders van de leerlingen het recht hebben om een bindende voordracht te doen voor tenminste een derde en ten hoogste de helft van het aantal leden van de raad van toezicht, en
- de medezeggenschap in de gelegenheid moet worden gesteld om een bindende voordracht te doen voor één lid van de raad van toezicht
- dat de raad van toezicht zijn taak onafhankelijk moet kunnen uitoefenen
- de profielen voor de leden van de raad van toezicht openbaar gemaakt moeten worden.

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

In de praktijk gebeurt de werving- en selectie in het algemeen door een zogenaamde benoemingsadviescommissie. Deze benoemingsadviescommissie zal rekening moeten

houden met de diverse wettelijke- en statutaire benoemingsvereisten voor een toezichthouder in het openbaar onderwijs. Een voorstel tot benoeming wordt vervolgens aangeboden aan de gemeenteraad. Het is aan de gemeenteraad om te verifiëren of aan de benoemingsvereisten is voldaan en om te bepalen of de raad goedkeuring kan verlenen aan de voorliggende voordracht.

De wettelijke benoemingsvereisten en de goedkeuring van de gemeenteraad zijn van toepassing als het gaat om een stichting openbaar onderwijs die bestuurlijk is ingericht overeenkomstig het model van een raad van toezicht en een college van bestuur.

Als het gaat om een stichting samenwerkingsbestuur, zoals bij Dunamare, bepaalt de wetgever alleen dat de statuten een regeling moet kennen inzake de benoeming-, schorsing en ontslag van de bestuursleden (lees: raad van toezicht). De wetgever kent hier geen wettelijk goedkeuringsrecht toe aan de gemeenteraad. Voor overige bijzonderheden inzake het externe toezicht bij een stichting samenwerking wordt verwezen naar het onderdeel “extern toezicht samenwerkingsbestuur” op pagina 6/7 van deze notitie.

Wat blijft voorbehouden aan gemeenten?

Bij de invoering van een raad-van toezicht-model bij een stichting openbaar onderwijs vindt in enkele opzichten een verschuiving plaats van het extern toezicht (gemeenteraad) naar het intern toezicht (de eigen raad van toezicht van de stichting). De gemeenteraad kan zijn goedkeuring of instemming slechts onthouden voor zover de voorgestelde begroting en/of jaarrekening in strijd zijn met het recht (de wet) of het algemeen belang, waaronder begrepen het financiële belang van de gemeente. De raad van toezicht dient bij het beoordelen en goedkeuren rekening te houden met alle aspecten van rechtmatigheid en doelmatigheid. Het toetsingskader van de interne raad van toezicht is daarmee breder dan het wettelijke toetsingskader van de gemeenteraad. Het is nu niet meer aan de gemeenteraad om de begroting goed te keuren en de jaarrekening vast te stellen.

Verder blijft voorbehouden aan de gemeenten:

- De bevoegdheid om in geval van ernstige taakverwaarlozing of functioneren in strijd met de wet, zelf in het bestuur te voorzien en zo nodig te stichting te ontbinden.
- De controle van een jaarlijks verslag van de werkzaamheden van de stichting met in elk geval aandacht voor de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs.
- De bevoegdheid om te beslissen over de opheffing van de school.³
- Het wijzigen van de statuten.

Extern toezicht door het gemeentebestuur

De relatie tussen het openbaar onderwijs en de gemeente wordt beheerst door de

³ Staatsblad 2013, 385 juncto 453. Per 1 januari 2014 is de Wet op het primair onderwijs gewijzigd. Een schoolbestuur in het primair onderwijs kan nu zelfstandig besluiten tot opheffing van een openbare school. De gemeenteraad heeft daarin het laatste woord. De gemeenteraad kan besluiten om in te stemmen met de opheffing van de openbare school of kan besluiten de openbare school terug te nemen.

grondwettelijke zorgplicht van de overheid om te voorzien in voldoende openbaar onderwijs in de gemeente. Hiermee neemt het openbaar onderwijs een aparte positie in ten opzichte van het bijzonder onderwijs waarvoor de genoemde zorgplicht niet van toepassing is.

Het externe toezicht van de gemeenteraad op het openbaar onderwijs wordt bepaald door de onderwetgeving en de bestuurlijke inrichting van het openbaar onderwijs. Als het openbaar onderwijs een raad van toezicht kent zijn de wettelijke bevoegdheden minder ruim dan wanneer een ander bestuursmodel van toepassing is. Desalniettemin kent de wetgever de gemeenteraad een aantal bevoegdheden toe die de gemeenteraad behoort te hanteren bij de uitoefening van het externe toezicht op het openbaar onderwijs.

- Het bestuur brengt jaarlijks aan de gemeenteraad of gemeenteraden verslag uit over de werkzaamheden, waarbij in ieder geval aandacht wordt geschonken aan de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs. Het verslag wordt openbaar gemaakt.⁴

Een uitgesproken middel om als extern toezichthouder de juiste informatie te ontvangen over de ontwikkelingen en activiteiten van het openbaar onderwijs. De rapportage krijgt meerwaarde als (bijvoorbeeld jaarlijks) met het schoolbestuur afspraken worden gemaakt over de vorm en inhoud van de rapportage. Het moet gaan om die informatie die de gemeenteraad nodig heeft om de grondwettelijke zorgplicht te kunnen bewaken.

De gemeenteraad heeft als extern toezichthouder twee maal per jaar een overleg met de bestuurder van Dunamare over de begroting en de jaarrekening van Dunamare. De gemeentelijke taak om te zorgen voor voldoende openbaar onderwijs vormt daarbij de rode draad. In een commissievergadering is met het bestuur van Dunamare afgesproken dat bij de jaarstukken een oplegnotitie met bijbehorende kengetallen wordt gepresenteerd. Ook zijn op verzoek van de gemeenteraad op onderdelen aanvulling in deze notitie gedaan. De aanvullingen betreffen een uitsplitsing in personele kosten (formatie en kosten) met betrekking tot directie, onderwijzend personeel en onderwijsondersteunend personeel.

- De gemeenteraad of gemeenteraden zijn in geval van ernstige taakverwaarlozing of functioneren in strijd met de wet bevoegd zelf in het bestuur van de scholen te voorzien en zo nodig de stichting te ontbinden.

Er is eigenlijk geen sprake van een preventief middel maar deze bevoegdheid is meer gericht op ingrijpen als laatste redmiddel (repressief ingrijpen). De kunst is hier om als extern toezichthouder te voorkomen dat er van dergelijk repressief ingrijpen sprake zou moeten zijn. Het is zinvol om na te denken over de vraag en wellicht vast te leggen wat wordt verstaan onder ernstige taakverwaarlozing. Is dat bijvoorbeeld als de onderwijskwaliteit aanzienlijk achterblijft, als de leeropbrengsten verschillende

⁴ Wezenskenmerken openbaar onderwijs: iedere leerling welkom, iedereen benoembaar, wederzijds respect, waarden en normen, van een voor de samenleving, levensbeschouwing en godsdienst. Voor een verdieping van deze wezenskenmerken wordt verwezen naar www.openbaaronderwijs.nu

jaren achterblijven of als de onderwijsorganisatie door het ministerie onder verscherpt financieel toezicht wordt geplaatst. Of als de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs worden veronachtzaamd? En is er sprake van strijd met de wet als de code goed onderwijsbestuur niet wordt nageleefd?

Om invulling aan deze taak te geven kan de gemeenteraad besluiten om in overleg met het onderwijsbestuur parameters vast te laten leggen. Parameters die bedoeld zijn om aan te geven wanneer er volgens de externe toezichthouder sprake zou kunnen zijn van ernstige taakverwaarlozing of functioneren in strijd met de wet.

- Benoeming leden van de raad van toezicht

Zoals eerder aangegeven is het uitgangspunt van de Wet goed onderwijs, goed bestuur dat het onderwijsbestuur en het toezicht op het onderwijsbestuur gescheiden plaatsvinden. Het toezicht moet daarbij onafhankelijk worden uitgeoefend. Een lid van de raad van toezicht moet zijn functie onafhankelijk kunnen uitoefenen. Wanneer een gemeenteraadslid ook de functie als toezichthouder zou gaan uitoefenen, leidt dit tot een dubbelpositie.

Het zal duidelijk zijn dat dit tot lastige situaties kan leiden. En die lastige situatie heeft juist de wetgever willen voorkomen door expliciet in de Wet op het voortgezet onderwijs te bepalen dat de toezichthoudende functie deugdelijk en onafhankelijk moet worden uitgeoefend.⁵ Dat is ook de reden waarom naar onze mening een gemeenteraadslid zich moet richten op het externe toezicht. Het interne toezicht moet worden overgelaten aan die toezichthouders die onafhankelijk zijn in hun toezichthoudende functie.

- De bevoegdheid om te beslissen over opheffing van de school

Hier komt de grondwettelijke zorgplicht tot uitdrukking om zorg te dragen voor voldoende openbaar onderwijs in de gemeente. Een opheffing van een school leidt in de regel tot veel reuring. Gelet op de extern toezichthoudende rol van de gemeenteraad zal er uitvoerig overleg moeten plaatsvinden waarom een dergelijk besluit voorligt. Het besluit moet door de gemeenteraad langs de meetlat van de zorgplicht worden gelegd. Raadsleden zullen verschillende ideeën hebben over de reikwijdte van de zorgplicht. Om gezamenlijk de toezichthoudende rol uit te kunnen voeren zal het gesprek gevoerd kunnen worden over de verdere inhoud van de zorgplicht voor het openbaar onderwijs.

Eerder in deze notitie is al aangegeven dat de Wet op het primair onderwijs per 1 januari 2014 op dit onderdeel is gewijzigd.⁶ De wetswijziging brengt met zich mee dat nu ook een schoolbestuur in het primair onderwijs kan besluiten om een school op te heffen. De gemeenteraad heeft hierin wel het laatste woord. In die zin dat de gemeenteraad kan besluiten om het voorgestelde besluit over te nemen of te besluiten

⁵ Zie ook artikel 24e1 van de Wet op het voortgezet onderwijs.

⁶ De achterliggende gedachte van het wetsvoorstel is geweest om op deze manier de positie van het openbaar onderwijs en het bijzonder onderwijs meer in evenwicht te brengen.

de openbare school terug te nemen, bijvoorbeeld dat het gemeentebestuur weer zelf het bevoegd gezag vormt van de desbetreffende school of scholen.
Voor zover bekend is er op dit moment geen gemeente in Nederland die heeft besloten om een openbare school terug te nemen.

- Instemmen met een wijziging van de statuten

Als een schoolbestuur om moverende redenen besluit tot het wijzigen van de statuten moet de gemeenteraad instemmen met de voorgelegde wijziging. Het toezicht zal hier moeten worden afgezet tegen de zorgplicht voor voldoende openbaar onderwijs.

Samenwerking gemeenten bij gemeentelijk toezicht

Als een schoolbestuur de instandhouding van openbare scholen in verschillende gemeenten verzorgt, waarvan bij Dunamare sprake is, oefenen de gemeenteraden van die gemeenten elk voor zich de taak van extern toezichthouder uit. Bij de benoeming van toezichthouders van het schoolbestuur moeten alle betrokken gemeenteraden hierover een benoemingsbesluit nemen.

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

Op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (verder: WGR) kunnen de gemeenteraden beslissen één of meer van de toezichthoudende taken en bevoegdheden over te dragen aan een in te stellen openbaar lichaam. De gemeenteraden leggen in de regeling van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan vast of het bestuur daarvan uit raadsleden dan wel wethouders bestaat.

Uiteraard bestaat er ook de mogelijkheid om een dergelijk overleg informeel te regelen. Dit sluit meer aan bij de gangbare praktijk in de gemeente Haarlem. Wethouders onderwijs van de desbetreffende gemeenten voeren het overleg met de desbetreffende schoolbesturen.