gemeente Steenbergen

BM1800149

Raadsvergadering
22 februari 2018

Agendanummer

Onderwerp
Wijziging bestuursvorm Stichting SOM

Steenbergen; 23 januari 2018

Aan de raad,

1. Inleiding

Op 1 augustus 2010 is de wet "Goed onderwijs, goed bestuur" in werking getreden. Een van de elementen uit deze wettelijke regeling is de verplichting voor elk bevoegd gezag van een school om binnen de eigen organisatie een scheiding aan te brengen tussen de functies van bestuur en intern toezicht. Deze scheiding kan door schoolbesturen gecreëerd worden door een afzonderlijk toezichthoudend orgaan in te stellen (organieke scheiding) of een toezichthoudende taak toe te delen aan bepaalde functionarissen binnen hetzelfde orgaan (functionele scheiding). Doel van deze scheiding is om de kwaliteit en de integriteit van het bestuur te versterken. Uitgangspunt hierbij is dat een goed bestuur een van de voorwaarden is die bijdraagt aan goed onderwijs.

Als gevolg van deze nieuwe wet is door stichting SOM (hierna: SOM) in 2011 een verzoek tot wijziging van de statuten ingediend, waarbij door SOM is gekozen voor de functionele scheiding. Sindsdien is het bestuur van SOM als intern toezichthouder opgetreden en heeft de bestuursmanager alle schoolbestuurlijke taken bij delegatie uitgevoerd. Voor deze 'tussenvariant' is door SOM destijds gekozen, omdat het minder vergaand was dan een organieke scheiding en de invloed van de gemeenteraden er ongewijzigd door bleef. Gezien de korte tijd dat SOM toen bestond, vond men een directe betrokkenheid van de gemeenteraden van belang en wilde men de bewegingsmogelijkheid voor de nabije toekomst zo open mogelijk houden.

Inmiddels is binnen SOM orde op zaken gesteld, heeft een reorganisatie plaats gevonden en is de stichting er aan toe de scheiding verder vorm te geven. Op 22 juni 2016 heeft SOM in een gezamenlijke bijeenkomst van gemeenteraadsleden, wethouders en beleidsambtenaren, onder leiding van Vos/ABB (Vereniging van openbare en algemeen toegankelijke scholen), aangegeven over te willen gaan tot een organieke scheiding conform het raad-van-toezichtmodel. In een bestuurlijke inrichting overeenkomstig een Raad van Toezicht (hierna: RvT) en een college van bestuur komt een duidelijke scheiding tussen bestuur en intern toezicht op het bestuur expliciet tot uitdrukking. Bestuur (college van bestuur) en RvT (intern toezichthouder) zijn dan georganiseerd in twee afzonderlijke organen. De aanwezigen van de bijeenkomst waren positief over het voornemen.
Om bepaalde onderwerpen vooraf nog nader uit te werken is een werkgroep opgericht. Deze werkgroep bestaat uit de beleidsmedewerkers van de betrokken gemeenten, een bestuurslid van SOM, een afgevaardigde van de GMR, de bovenschoolsmanager en een adviseur van VOS/ABB.
In dit advies wordt nader ingegaan op de het verzoek van SOM om de bestuursvorm te wijzigen.

2. Achtergrond

In artikel 23 lid 4 van de Grondwet is opgenomen dat in elke gemeente van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs wordt gegeven in openbare scholen. Stichting SOM verzorgt het openbaar onderwijs in de gemeenten Bergen op Zoom, Reimerswaal, Steenbergen en Woensdrecht.

Openbaar onderwijs is toegankelijk voor alle kinderen zonder onderscheid van godsdienst of levensbeschouwing en wordt gegeven met eerbiediging van ieders godsdienst of levensbeschouwing. Het openbaar onderwijs draagt bij aan de ontwikkeling van de leerlingen met aandacht voor de godsdienstige, levensbeschouwelijke en maatschappelijke waarden zoals die leven in de Nederlandse samenleving en met onderkenning van de betekenis van de verscheidenheid van die waarden. Er wordt actief aandacht besteed aan de overeenkomsten en verschillen tussen kinderen, zonder voorkeur voor één bepaalde opvatting.

3. Overwegingen

Veranderingen / gevolgen RvT-model voor de betrokken gemeenten
Gemeenteraden zijn de extern toezichthouder van het bestuur van het openbaar onderwijs. Dit toezicht vloeit voort uit de hiervoor genoemde grondwettelijke zorgplicht van gemeenten om te voorzien in voldoende openbaar onderwijs. In het geval van invoering van het RvT-model binnen SOM vindt er in enkele opzichten een verschuiving plaats van bevoegdheden van het extern toezicht (gemeenteraad) naar intern toezicht (RvT).

Hieronder de veranderingen/gevolgen voor de betrokken gemeenten:

- er is sprake van een organieke scheiding van bestuur en toezicht. Dit heeft als voordeel dat deze nadrukkelijke scheiding zorgt voor helderheid en zuiverheid van het toezicht;
- de rol voor de RvT is duidelijk afgebakend en is gericht op de mate van realisatie van de missie en het afleggen van maatschappelijke verantwoording. Deze duidelijke scheiding en rolafbakening maakt dat de functies en verantwoordelijkheden van bestuur en intern toezichthouder voor alle betrokkenen goed inzichtelijk te maken zijn;
- de benoeming van bestuursleden geschiedt niet meer door de gemeenteraad, maar wordt verzorgd door de RvT. Hiertegenover staat dat de gemeente wel de bevoegdheid krijgt de leden van de RvT te benoemen. De gemeenteraad krijgt daardoor indirect meer invloed, omdat de RvT aanzienlijk meer bevoegdheden krijgt dan de gemeenteraad heeft volgens het huidige model;
- in de huidige situatie heeft het bestuur de goedkeuring van de gemeenteraad nodig om de begroting en de jaarrekening vast te kunnen stellen. Deze bevoegdheid wordt overgeheveld naar de RvT. Zij krijgen daarbij een breder toetsingskader dat de gemeenteraad had. Waar de gemeenteraad slechts haar goedkeuring kon onthouden voor zover de er strijd was met het recht of het in strijd was met het algemenere belang, dient de RvT bij het beoordelen en goedkeuren rekening te houden met alle rechtmatigheids- en doelmatigheidsaspecten;
- de gemeenteraad blijft jaarlijks een verslag ontvangen waarin melding wordt gedaan van de werkzaamheden van de stichting en waarbij in ieder geval aandacht wordt besteed aan de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs;
- een besluit tot wijziging van de statuten;
- de ontbinding van de stichting, of zelf in het bestuur voorzien in geval van ernstige taakverwaarlozing door de bestuurder of vanwege functioneren in strijd met de wet.

De huidige situatie geeft te weinig scheiding tussen bestuur en intern toezicht. Dit is niet wenselijk. Geconcludeerd kan worden dat de voordelen van het RvT-model groter zijn dan de nadelen en de positie van de gemeenteraad direct weliswaar minder wordt, maar indirect groter. Daarnaast werken de schoolbesturen voor bijzonder onderwijs, die binnen de betrokken gemeenten actief zijn, ook allemaal met een RvT-model.

Wijziging statuten

Een wijziging van de bestuurlijke inrichting leidt tot een wijziging van de statuten. Conform artikel 48, lid 7 van de Wpo, moet dit worden voorgelegd aan de betreffende gemeenteraden. In de voorgelegde concept-statuten (zie bijlage) is dit uitgewerkt.

Taken Raad van Toezicht

De toezichthoudende taken zijn in de statuten omschreven:

- toezicht op het beleid van de bestuurder en de gang van zaken binnen de stichting;
- benoeming en ontslag c.a. van de bestuurder;
- goedkeuring van jaarstukken (financieel en beleid);
- toezicht op naleving wettelijke taken bestuurder, rechtmatige aanwending en besteding van de middelen;
- adviserende bevoegdheid.

Benoeming leden Raad van Toezicht

- In de wijzigingsstatuten is in artikel 11 opgenomen dat de RvT uit een oneven aantal bestaat van tenminste 3 leden en ten hoogste 7 natuurlijke personen. De gemeenteraad (de raden van Bergen op Zoom, Reimerswaal, Steenbergen en Woensdrecht) (her)benoemt de leden van de RvT.
- Ten aanzien van de samenstelling van de RvT is bepaald, dat de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad in de gelegenheid wordt gesteld een bindende voordracht te doen voor 1 zetel in de RvT. Tevens wordt de oudergeleding van de medezeggenschapsraad in de gelegenheid gesteld een bindende voordracht te doen voor 1 stem. De overige leden op voordracht van de RvT.
- De RvT stelt bij reglement een procedure vast voor werving- en selectie van de leden van de RvT. De voordrachten van de benoemingen geschieden met in achtneming van de door de raad opgestelde profielschets. De profielschets bevat de kwaliteiten en deskundigheden waarover leden van de RvT moeten beschikken. De gemeenteraad wordt in de gelegenheid gesteld een zienswijze te geven op de profielschets. Deze profielschets is bijgevoegd.

Er is tijdens de overleggen tussen de Stichting SOM en de gemeenten Bergen op Zoom, Reimerswaal, Steenbergen en Woensdrecht gesproken over een vertegenwoordiging van de gemeenten in de Raad van Toezicht. De gemeenten kunnen geen kandidaten voordragen voor de Raad van Toezicht, maar benoemt de Raad van Toezicht collectief. Om te garanderen dat in de Raad van Toezicht leden zitten met affiniteit voor het openbaar bestuur, is deze invalshoek expliciet in de profielschets voor de leden van de Raad van Toezicht opgenomen. De gemeenteraad wordt gevraagd om zijn zienswijze over de profielschets te geven.

Bestuur

De bestuursmanager wordt college van bestuur en oefent in die hoedanigheid alle taken en bevoegdheden uit die bij of krachtens de wet tot het bevoegd gezag behoren. Dit betekent, dat alle bestuursbesluiten door het college van bestuur moeten worden genomen. De college van bestuur legt achteraf verantwoording af aan de RvT.

Positie gemeente
Met de invoering van het model van RvT vervalt het gemeentelijk toezicht op de financiële stukken, als de goedkeuring van de begroting en de instemming van de jaarrekening. Daarmee wordt de afstand van de gemeente tot het bestuur van het openbaar primair onderwijs verder vergroot. Dit past in het beeld van maximale scheiding tussen gemeente en bestuur openbaar primair onderwijs. Dit betekent niet, dat de gemeente zich geheel kan onttrekken aan haar verantwoordelijkheid tot het geven van openbaar primair onderwijs. Haar wettelijke zorgplicht blijft van kracht, ook als het stichtingsbestuur financieel wanbeheer zou voeren. Anders gezegd bij een faillissement van het openbaar onderwijs heeft de gemeente een probleem waaraan zij zich niet kan onttrekken.

Om die reden is aangegeven om ook een statutaire mogelijkheid te hebben om in uitzonderlijke situaties op te kunnen treden. Zo is naast de reguliere bevoegdheden als benoeming van de leden van de RvT en de goedkeuring van statutenwijzingen bepaald, dat de gemeenteraad kan ingrijpen bij ernstige taakverwaarlozing of functioneren in strijd met de wet. De gemeenteraad kan besluiten tot ontbinding van de stichting.

Convenant
In de huidige situatie wordt, om de voortgang van het openbaar onderwijs voldoende te borgen, in principe 2 maal per jaar (begroting en jaarrekening) een overleg ingepland met de afstemmingsgroep, bestaande uit de wethouders van de vier gemeenten, de beleidsmedewerkers en de bestuursmanager van SOM. Hoewel deze afstemmingsgroep geen formele status heeft, wordt voorgesteld dit halfjaarlijks overleg te blijven voeren, zodat de gemeente bestuurlijk geïnformeerd blijft over het openbaar primair onderwijs binnen de gemeente. SOM heeft hiervoor een convenant opgesteld, zodat het halfjaarlijks overleg, na het wijzigingen van de bestuursvorm, geformaliseerd en gecontinueerd wordt.

U wordt geadviseerd in te stemmen met het door SOM opgestelde convenant voor het formaliseren van het halfjaarlijks overleg met de afstemmingsgroep.

Vervolg
In het voorbereidend traject heeft uitvoerig overleg plaatsgevonden tussen de gemeenten en de Stichting SOM. De Gemeenschappelijke medezeggenschapsraad heeft inmiddels een positief advies uitgebracht. Het streven van SOM was om de bestuurlijke inrichting per 1 januari 2018 in werking te laten treden. Dit was echter niet haalbaar in verband met de besluitvorming door de betreffende gemeenteraden.
Op 4 december jl. heeft een overleg plaatsgevonden met de afstemmingsgroep. Hierbij was de bestuursvoorzitter van SOM en een vertegenwoordigen van de GMR aanwezig. Tijdens dit overleg de voorliggende stukken besproken en is aangegeven dat zij voor besluitvorming aan het college en raad kunnen worden voorgelegd. Als alle colleges en raden van de betrokken gemeenten hebben ingestemd, zal SOM verder gaan met het concretiseren van het wijzigingsproces inzake de bestuursvorm.

Consequenties van het voorstel
De wijziging van de bestuursvorm van de Stichting SOM heeft tot gevolg dat de gemeenten niet langer de begroting en jaarrekening van de stichting vaststellen, maar dat dit wordt gedaan door de in te stellen Raad van Toezicht. De Raad van Toezicht wordt benoemd door de gemeenteraden van de gemeenten Bergen op Zoom, Reimerswaal, Steenbergen en Woensdrecht.

Alternatieven

Het raad van toezichtmodel is naast alternatieve bestuursmodellen gelegd. Hieronder worden de voor- en nadelen van de deze bestuursmodellen beschreven.

1) Huidige bestuursmodel

Voordelen:

- De goedkeuring van de begroting en de jaarstukken blijven ongewijzigd t.o.v. het huidige model.

Nadelen:

- De huidige (bovenschoolse) directeur, heeft de meeste invloed.
- De huidige functionele scheiding is minder duidelijk waar het de opsplitsing van de beide rollen (bestuur en toezicht) betreft omdat er geen aparte organen ontstaan.
- Toezicht is intern. De gemeenteraad heeft hier geen invloed op.

2) Het mandaat- of delegatiemodel

Bij dit model komt het zwaartepunt van de bestuurlijke functie te liggen bij de (bovenschoolse) directeur. Het schoolbestuur blijft de schoolbestuurlijke eindverantwoordelijkheid dragen, maar functioneert in de praktijk als intern toezichthouder. Het onderscheid tussen bestuur en intern toezicht moet in het managementstatuut duidelijk tot uiting komen. In beginsel volstaat voor de formele invoering van dit model de aanpassing van dat document. De statuten van de stichting hoeven niet aangepast te worden.

Voordelen:

- De goedkeuring van begroting en jaarstukken blijft ongewijzigd t.o.v. het huidige model.

Nadelen:

- De huidige (bovenschoolse) directeur heeft de meeste invloed.
- Het toezicht is intern. De gemeenteraad heeft hier geen invloed op.

3 Scheiding rollen binnen het bestuur

In dit model wordt geregeld dat een deel van de bestuursleden (het dagelijks bestuur) de bestuurlijke taken en bevoegdheden uitoefent, terwijl de overige bestuursleden (het algemeen bestuur) de taak uitoefenen van intern toezichthouder. Uiteraard moet een dergelijke scheiding wel in de statuten worden vastgelegd.

Voordelen:

- Goedkeuring van begroting en jaarstukken blijft ongewijzigd t.o.v. het huidige model.
- Statutenwijziging moet worden voorgelegd aan de gemeenteraad.

Nadelen:

- Toezicht is intern. De gemeenteraad heeft hier geen invloed op.

De huidige situatie geeft te weinig scheiding tussen bestuur en intern toezicht. Dit is niet wenselijk. Van de drie mogelijke modellen is het raad-van-toezichtmodel het meest vergaande model. Het raad-van-toezichtmodel heeft de meeste macht ten opzichte van de overige modellen, waarbij de invloed van de gemeenteraad op het toezichtsorgaan het grootst is. Dit komt omdat de gemeenteraad de leden van de raad van toezicht moet benoemen en de wijzigingen op de statuten en de verordening moet goedkeuren.

Bij het raad-van-toezichtmodel, wordt in de statuten geregeld dat de functie van schoolbestuur c.q. bevoegd gezag berust bij het college van bestuur. Daarnaast wordt een tweede orgaan in het leven geroepen: de raad van toezicht, die de functie uitoefent van intern toezichthoudend orgaan.

4. Middelen

De wijziging van het bestuursmodel van de Stichting SOM heeft geen consequenties voor de gemeente Steenbergen.

5. Risico's

De risico's van de wijziging van de bestuursvorm van de Stichting SOM zijn laag.

6. Communicatie/Aanpak

Dit raadsvoorstel is opgesteld in overleg met de gemeenten Reimerswaal, Steenbergen en Woensdrecht en Stichting SOM.

7. Voorstel

1. in te stemmen met het wijzigen van de bestuursvorm van Stichting SOM naar een Raad van toezicht-model;
2. in te stemmen met de concept statuten van Stichting SOM;
3. in te stemmen met het convenant voor het formaliseren van het halfjaarlijks overleg;
4. geen zienswijze te geven op de profielschets voor het benoemen van de leden van de RvT.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Steenbergen,

de secretaris	de burgemeester
M.J.P. de Jongh, RA	R.P. van den Belt, MBA