

Stuknummer: bl08.02516



Document
- Van bestuurscommissie naar stichting -
per 1 januari 2009

25 november 2008

Onderdeel van raadsbesluit omtrent de verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs.

Inleiding

Dit document is opgesteld in het kader van de verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs in Den Helder en vormt een onderdeel van het raadsbesluit, nr.

Het proces m.b.t. de verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs is door de gemeente reeds gestart in 1995. De raad besloot op 26 januari 2000 het bestuur en het beheer van de openbare scholen voor primair onderwijs op te dragen aan een bestuurscommissie. Op 5 april 2000 heeft zij de *Verordening regelende de bevoegdheden, de samenstelling en de werkwijze van de Bestuurscommissie Openbaar Primair Onderwijs Den Helder*, als bedoeld in de artikelen 82 en 156 van de Gemeentewet vastgesteld. Daarmee werden de schoolbestuurlijke taken op afstand geplaatst, vooruitlopend op komende wetgeving met betrekking tot lokaal onderwijsbeleid.

Op 1 juni 2002 werd het *Convenant beleidsuitgangspunten financiële verzelfstandiging openbaar primair onderwijs* ondertekend door de gemeente en de bestuurscommissie. Hoewel niet formeel vastgelegd, is er vanaf het begin van de verzelfstandiging rekening mee gehouden dat de vorming van een bestuurscommissie een overgangperiode zou zijn naar de vorming van een stichting.

Landelijke ontwikkelingen met betrekking tot de bestuursvorm van openbare onderwijsorganisaties rechtvaardigen deze verwachting. De bestuurscommissie functioneert in de praktijk reeds als een zelfstandig schoolbestuur. De stichtingsvorm komt het meest tegemoet aan de gewenste scheiding tussen gemeentebestuurlijke verantwoordelijkheid en schoolbestuurlijke verantwoordelijkheid.

Motieven voor de verzelfstandiging

Met de volledige verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs beoogt de gemeente:

- Verlost te worden van haar dubbele verantwoordelijkheid (enerzijds lokale overheid in relatie tot het te voeren lokaal onderwijsbeleid en anderzijds schoolbestuur van het openbaar primair onderwijs)
- Zich vooral te richten op haar kerntaken (schoolbestuurlijke taken behoren daar niet toe)
- Op termijn financiële besparingsmogelijkheden (einde van de doorvergoeding kosten aan bijzondere schoolbesturen)

Tevens beoogt de gemeente de nieuwe stichting de mogelijkheid te geven tot:

- Borging en versterking van de kwaliteit van het openbaar onderwijs
- Optimalisering cq. professionalisering van de bedrijfsvoering van het openbaar onderwijs
- Versterking van de marktpositie
- Versterking van de positie van ouders (ouderparticipatie)

Algemene eindevaluatie bestuurscommissie

In 2007 heeft de bestuurscommissie aan het college een voorstel gedaan over de opzet van de Algemene eindevaluatie verzelfstandiging.

Deze bestond uit:

- de beantwoording van vragen door het college m.b.t. de doelstellingen van de verzelfstandiging
- de beantwoording van vragen door directieleden van het openbaar onderwijs m.b.t. de verzelfstandiging
- een zelfevaluatie door de bestuurscommissie m.b.t. het eigen functioneren en de uitvoering van de vastgestelde verordening
- een toekomstgerichte vraag m.b.t. de verzelfstandiging
- een financiële evaluatie

a. Vragen aan het college

* Heeft de *Verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs in 2002* ertoe geleid dat de gemeente aanzienlijk minder tijd en aandacht heeft behoeven te investeren in het bestuur van het openbaar primair onderwijs?

Dit is moeilijk objectief vast te stellen, daarvoor zou het aantal bestuurlijke besluiten met betrekking tot het openbaar primair onderwijs in enig jaar vóór de verzelfstandiging vergeleken moeten worden met het aantal bestuurlijke besluiten in bijvoorbeeld 2006.

De salarisadministratie werd ongeveer gelijktijdig met de verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs eveneens verzelfstandigd in een administratiekantoor, zodat ook daar een vergelijking moeilijk is te maken. In de huidige situatie zijn ten aanzien van het openbaar primair onderwijs alleen bestuurlijke besluiten noodzakelijk bij opheffing cq. fusie van scholen. Ten aanzien van het huisvestingsprogramma en andere terreinen van het lokaal onderwijsbeleid is de tijdsinvestering niet anders dan bij andere schoolbesturen.

** Heeft de Verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs ertoe geleid dat de gemeente het lokaal onderwijsbeleid beter heeft kunnen behartigen.*

Het college stelt vast dat het zonder de schijn van partijdigheid c.q. belangenvermenging de belangen van het totale onderwijsbeleid beter kan behartigen. Een volledige verzelfstandiging in de vorm van een stichting zal de gelijkwaardige positie van de schoolbesturen ten opzichte van de gemeente nog beter benadrukken en het "grijze" gebied opheffen.

Heeft de verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs bij de gemeente geleid tot efficiëntievoordelen, in welke zin dan ook?

Dit is moeilijk objectief vast te stellen. De bestuurlijke besluiten zoals die in de huidige situatie worden genomen met betrekking tot het lokaal onderwijsbeleid, achterstandenbeleid, onderwijshuisvesting etc. voor het openbaar primair onderwijs, vragen geen andere werkwijze of tijdsinvestering dat wanneer het een ander schoolbestuur betreft.

** Heeft de bestuurscommissie gehandeld conform de vastgestelde verordening.*

Ten aanzien van de artikelen 18, 19 en 20 is de bestuurscommissie afgeweken van de verordening. Dit houdt verband met de bestuursfilosofie van Policy Governance, waarvoor de Bestuurscommissie vooruitlopend op verdere verzelfstandiging heeft gekozen. Over deze keuze is het gemeentebestuur geïnformeerd.

b. Vragen aan directieleden van het obao

De vraag m.b.t. vermindering van de belasting van de organisatie door bestuurlijke interventies die het gevolg waren van de toenmalige integrale bestuursvorm en de invloed van het politieke systeem is door allen bevestigend beantwoord.

De vraag of de verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs ertoe heeft geleid dat sprake is van een eigen, herkenbaar bestuur dat zicht uitsluitend laat leiden door de belangen van het openbaar primair onderwijs is eveneens door allen bevestigend beantwoord.

c. Zelfevaluatie door de bestuurscommissie

De Bestuurscommissie heeft in het kader van de eindevaluatie beoordeeld of en in hoeverre door haar aan de verantwoordelijkheden is vormgegeven. De resultaten van de *zelfevaluatie* heeft zij beschreven in de notitie "Zelfevaluatie bestuurscommissie in het kader van de Algemene eindevaluatie van de verzelfstandiging openbaar primair onderwijs Den Helder". De zelfevaluatie betreft:

- Het eigen bestuurlijke functioneren: De Bestuurscommissie hanteert ten aanzien van haar eigen bestuurlijke functioneren een structureel systeem van zelfevaluatie. Eenmaal per twee jaar wordt bij de evaluatie van het functioneren van de bestuurscommissie een externe deskundige betrokken.
- Uitvoering van vastgestelde verordening voor wat betreft de aspecten die binnen de invloedssfeer van de bestuurscommissie liggen en die feitelijk aan de bestuurscommissie zijn opgedragen.

d. Toekomstgerichte vraag gekoppeld aan de eindevaluatie

De vraag of het - de stand van zaken in het openbaar primair onderwijs Den Helder in aanmerking nemende - aanbevelenswaardig en verantwoord is dat wordt gekozen voor een stichting als

bestuurlijke entiteit, is positief beantwoord door de Bestuurscommissie, de Centrale Directie, het directeurenoverleg en het college van Burgemeester en Wethouders

De bestuurscommissie heeft zich op het principiële standpunt gesteld, dat het antwoord op de vraag of doorgroei naar een stichtingsvorm per 1 januari 2008 (wordt 1 januari 2009) mogelijk/wenselijk is afhankelijk is van de financiële condities waaronder één en ander kan worden gerealiseerd.

e) Uitkomsten financiële evaluatie

In 2002 zijn door de gemeente afspraken gemaakt met de Bestuurscommissie met betrekking tot een evaluatie. De financiële evaluatie zou na verloop van vijf jaar, te rekenen vanaf 1 juni 2002 plaatsvinden. Begin 2007 is door de bestuurscommissie aan het college een financiële evaluatie toegestuurd. Naar aanleiding van onderzoek m.b.t. de financiële situatie is door de VOS/ABB (Besturenorganisatie van het Openbaar onderwijs) geconcludeerd, dat de bestuurscommissie een financieel sterke organisatie is met een deugdelijke planning en control. Het weerstandsvermogen van de bestuurscommissie bevindt zich ruim boven de door de VOS/ABB gestelde norm. De bestuurscommissie beschikt over voldoende financiële middelen om op verantwoorde wijze over te gaan tot volledige verzelfstandiging. Aan de raad wordt dan ook geen extra financiële bijdrage gevraagd. Het *Convenant beleidsuitgangspunten financiële verzelfstandiging openbaar primair onderwijs* kan per 1 januari 2009 worden beëindigd.

Conclusie college:

Het college heeft de beantwoording van de vragen betrokken in de afwegingen met betrekking tot de verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs en stelt zich op het standpunt dat verdere verzelfstandiging verantwoord is. De positieve uitkomsten van de Algemene eindevaluatie hebben geleid tot het voorliggende voorstel van het college aan de raad om over te gaan tot verzelfstandiging in een stichting per 1 januari 2009.

Karakter van openbaar onderwijs

Het karakter van het openbaar onderwijs is vastgelegd in artikel 46 van de WPO en wordt geborgd in de statuten van de nieuw op te richten stichting. De bestuurscommissie geeft bij de karakterisering van het onderwijs aan dat de scholen openbaar zijn. Op de website van Meerwerk Basisscholen schrijft de bestuurscommissie onder de knop *Identiteit* hierover: "Openbaar wil zeggen dat van oudsher leerlingen van alle achtergronden van harte welkom zijn. Op onze scholen krijgen sinds jaar en dag leerlingen met verschillende religies en levensovertuigingen, verschillende huidskleuren, uit diverse milieus en van verschillende geaardheid les. De leraren voldoen allemaal aan de gestelde kwaliteitsnormen en zijn verder ook van diverse pluimage. 'De schoolbevolking van elke Meerwerk Basisschool is pluriform en veelzijdig'.

Onze scholen hechten veel waarde aan deze veelzijdigheid. Omdat de maatschappij nu eenmaal ook uit verschillende bevolkingsgroepen bestaat en rijk geschakeerd is. De kinderen functioneren als ze volwassen zijn in een pluriforme maatschappij. We vinden het daarom er waardevol dat de kinderen tijdens hun periode op de basisschool op positieve wijze met verschillen tussen mensen leren omgaan". *)quote website Meerwerk

Bestuursfilosofie en bestuurstructuur

De Bestuurscommissie hanteert het Policy Governance model van Carver als bestuursfilosofie voor de beoogde stichting. Op grond van dit model is de structuur voor de bestuurs-, managements- en medezeggenschapsstructuur ingericht. Deze bestuursfilosofie is vastgelegd in een beleidskader.

Overdracht instandhouding (school)gebouwen en terreinen volgens artikel 49 WPO

Het is onder meer de bedoeling van de verzelfstandiging dat het nieuwe stichtingsbestuur in gelijke positie komt met de andere besturen voor primair onderwijs die in Den Helder scholen in stand houden. Dit betekent dat de juridische eigendom van de gebouwen en terreinen bij notariële akte van de gemeente wordt overgedragen aan de stichting. Het gaat om de volgende schoolgebouwen en bijbehorende terreinen:

13PV - Prinses Margriet – Wethouder de Boerstraat 8
13PV - Prinses Margriet, locatie De Stek – Middelzand 3502
13TW – Vogelwei – Vogelzand 4102
13XF – De Klufft – Javastraat 23
13XF – De klufft, locatie Tuselant – Duinroosstraat 2
14DS – De Dijk – Heiligharn 424
14LQ - Tuindorp-Thijsse, locatie Tuindorp – Brakkeveldweg 51
14LQ - Tuindorp-Thijsse, locatie J.P. Thijsse – Stakman Bossestraat 39
14XL – Thorbecke – Californiëstraat 38
15RP – Duynvaerder – IJsselmeerstraat 90
15RP – Duynvaerder, locatie Villa Kakelbont – Nieuweweg 3
15UA – De Strandjutter – Drooghe Bol 1005

Conditie huisvestingssituatie

In 1997 heeft de decentralisatie van onderwijshuisvestingsgelden van de rijksoverheid naar de gemeente plaats gevonden. Vanaf die datum wordt met betrekking tot de verdeling van de huisvestingsmiddelen Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) tussen de gemeente en de bevoegde gezagen gevoerd. Het openbaar onderwijs had en heeft bij het OOGO dezelfde positie als de andere schoolbesturen. Aandachtspunt bij de verzelfstandiging van de bestuursvorm en de juridische overdracht van eigendom is de onderhoudssituatie van een aantal onderwijsgebouwen. De nota "Samen voor kwaliteit" vormt het uitgangspunt voor onderhoud en nieuwbouw van de onderwijsvoorzieningen in het primair onderwijs. De nota is financieel geactualiseerd. De gemeente stelt in overleg (OOGO) met de schoolbesturen een plan op voor nieuwbouw van scholen. De gemeente stelt eveneens een meerjarig onderhoudsplan vast, waarin de onderhoudssituatie van alle schoolgebouwen van zowel openbaar als bijzonder onderwijs is opgenomen. Op basis van de staat van onderhoud wordt met de schoolbesturen een (meerjaren-) onderhouds*convenant* gesloten, waarbij de middelen voor 4 jaar (met terugwerkende kracht vanaf 2008) aan de schoolbesturen beschikbaar worden gesteld.

Voor wat de huisvestingssituatie van de openbare basisscholen betreft, deelt de gemeente de mening van de bestuurscommissie dat er een aantal aandachtspunten is. Naast de specifieke aandachtspunten zal ook de totale huisvestingssituatie van Meerwerk en van de andere schoolbesturen worden gezien. De gemeente onderkent de noodzaak om diverse specifieke aandachtspunten aan te pakken. De gemeente kan derhalve instemmen met het tijdpad voor overleg en de in de brief van Meerwerk van 4 november 2008 genoemde aandachtspunten die op de in het tijdpad genoemde ijkmomenten in de daarvoor bestemde gremia aan de orde moeten komen.