

# STARTDOCUMENT 'WIJZIGING BESTUURSSTRUCTUUR VOORTGEZET ONDERWIJS'

## Inleiding

In dit startdocument treft u een verkenning aan op een mogelijke wijziging in de bestuursstructuur van het voorgezet Onderwijs (VO) binnen de gemeente Lochem. Dit startdocument vormt de basis voor een intentiebesluit door de Raad. Op basis van de in het intentiebesluit gestelde randvoorwaarden kan door de betrokken partijen (Gemeente Lochem en Staring College) de uitvoering voorbereid worden. Uiteindelijk moet het leiden tot een definitief besluit door de Raad over de nieuwe bestuursvorm in het vierde kwartaal van 2009.

Naast dit traject speelt in de gemeente het traject verzelfstandiging Openbaar Primair Onderwijs Lochem (OPOL). De verdere verzelfstandiging van de bestuursvorm VO is door de afdeling MO opgepakt als apart traject. Er zijn te veel verschillen in de wijze waarop schoolbesturen in PO en VO georganiseerd zijn binnen de gemeente Lochem. Daarnaast hebben we met specifieke zaken in het Primair Onderwijs (PO) te maken die in het VO niet spelen, zoals nieuwe regelingen voor energie en onderhoud. De situatie bestuursvorm VO is relatief eenvoudig omdat er sprake is van één schoolbestuur en één gemeente. Het Staring College heeft twee nevenvestigingen in de gemeente Berkelland. De schoolgebouwen en grond zijn in bezit van de gemeente Lochem, de gemeente Berkelland heeft (desondanks) een zorgplicht voor de huisvesting.

## 1. Vraagstelling

### 1.1. Aanleiding

De bestuurscommissie en de directie van het Voortgezet Onderwijs in de gemeente Lochem (Staring college) hebben de wens om de bestuursstructuur te wijzigen in een Stichting met een Raad van Toezicht (RvT). De aanleiding voor de door gewenste wijziging van bestuursstructuur is de tendens vanuit het Rijk naar een grotere beleidsverantwoordelijkheid van het (voortgezet) onderwijs. Die tendens vraagt om twee zaken, die ook terugkeren in te maken keuzes door de Raad:

- professionalisering van het bestuur (verdere verzelfstandiging)
- scheiding toezicht en bestuur (bestuurlijke inrichting)

Landelijke en in de regio (o.a. Zutphen, Apeldoorn) hebben veel gemeenten de bestuurstructuur al gewijzigd. Ook in de afstemming met andere scholen wordt daarom een gewijzigde bestuursstructuur gewenst. Een wijziging in de bestuursstructuur heeft consequenties voor de relatie tussen gemeente en Staring college. Die consequenties worden in dit startdocument op hoofdlijnen besproken en zullen in het vervolgtraject nader uitgewerkt worden.

### 1.2 Huidige en gewenste situatie

#### Huidige situatie:

Met betrekking tot het bestuur van het Voortgezet Onderwijs in de gemeente Lochem zijn drie partijen relevant:

1. de gemeente
2. de bestuurscommissie VO
3. de directie (Staring College)

De gemeente heeft de volgende wettelijke taken naar het VO:

- schoolbestuurlijke taken (bevoegd gezag van de school)
- toezichthoudende taken (o.a. ingrijpen bij wanbeleid, benoemen bestuursleden, vaststellen en wijzigen statuten, opheffing en vaststelling begroting en jaarrekening)
- onderwijshuisvesting: de gemeente moet zorgen voor onderwijshuisvesting op haar grondgebied<sup>1</sup>.
- zorgplicht: de gemeente heeft taken t.a.v. maatschappelijke stages, voorkomen voortijdig schoolverlaten, jeugdbeleid en passend onderwijs voor zorgleerlingen<sup>2</sup>

Op dit moment is de gemeente Lochem formeel het bevoegd gezag, maar de gemeente heeft haar **schoolbestuurlijke** taken en verantwoordelijkheden gedelegeerd<sup>3</sup> naar de 'bestuurscommissie Voortgezet Onderwijs'. De huidige bestuurscommissie is een gemeentelijk orgaan dat feitelijk al functioneert als een raad van Toezicht. De wettelijke taken ten aanzien van **toezicht, huisvesting en zorgplicht** worden door de gemeente zelf uitgevoerd.

<sup>1</sup> Zie ook WVO art. 76b.

<sup>2</sup> In 2011 wordt de wet 'passend onderwijs' verwacht

<sup>3</sup> cf. art. 83 van de gemeentewet

De huidige directie van het Staring College bestaat uit 4 personen, waaronder een algemeen directeur. De directie is verantwoordelijk voor de dagelijkse leiding van het Staring College. De veronderstelling is dat de school efficiënter en effectiever bestuurd kan worden wanneer ze haar eigen schoolbestuurlijke beslissingen kan nemen.

#### Gewenste situatie volgens de bestuurscommissie

De in paragraaf 1.1 genoemde landelijke (wettelijke) tendens om bestuur en toezicht te scheiden en scholen meer zelf verantwoordelijk te laten zijn voor hun eigen bestuur is voor de bestuurscommissie Voortgezet Onderwijs aanleiding om de bestuursvorm te willen wijzigen. De bestuurscommissie stelt voor om de bestuursvorm te wijzigen naar een Stichting met een Raad van Toezicht (RvT) en een éénhoofdig college van bestuur (CvB). Het CvB stuurt dan de directie aan. Dit model past binnen de bestaande wetgeving (WVO, art. 42c).

De voorgestelde wijziging heeft consequenties voor de schoolbestuurlijke taken, die nu nog door de bestuurscommissie worden uitgevoerd. De andere drie taken (toezicht, huisvesting en zorgplicht) blijven ook in de gewenste situatie een gemeentelijke verantwoordelijkheid<sup>4</sup>. Wel blijft de gemeente wettelijk altijd financieel eindverantwoordelijk. Ook aan het eigen gemeentelijk beleid naar het voortgezet onderwijs verandert niets.

In de gewenste situatie is het college van bestuur het bevoegd gezag en wordt zij achteraf (intern) gecontroleerd door een raad van toezicht. De gemeente blijft wettelijk altijd (extern) toezichthouder en financieel eindverantwoordelijk. Een belangrijke wijziging is echter dat de begroting van het Staring College geen onderdeel meer uitmaakt van de gemeentelijke begroting.

## **2 Mogelijke keuzes**

Gegeven de landelijke tendens naar verzelfstandiging van het onderwijs, de huidige en gewenste situatie wordt de raad gevraagd om twee keuzes te maken:

1. Is de overgang van een bestuurscommissie naar een nieuwe bestuursvorm gewenst en welke vorm? (verzelfstandiging)
2. Op welke wijze wil de Raad bestuur en intern toezicht scheiden, naar aanleiding van keuze 1? (bestuurlijke inrichting)

### **2.1 Verzelfstandiging**

Binnen de wetgeving rond de bestuursvorm (zie ook bijlage 1) zijn er drie relevante<sup>5</sup> varianten:

- a) Bestuurscommissie
- b) Openbare rechtspersoon
- c) Stichting

Variant a (bestuurscommissie) geeft de huidige situatie weer. Gegeven de in paragraaf 1.1. genoemde wettelijke en maatschappelijke veranderingen staat die variant ter discussie.

Variant b en c zijn mogelijke bestuursvormen wanneer de gemeente zich meer terugtrekt en ruimte laat aan de school om zelf schoolbestuurlijk verantwoordelijk te zijn. De gemeenteraad kan wettelijk nooit al haar verantwoordelijkheden weggeven aan een nieuwe bestuursvorm! De gemeenteraad blijft wettelijk altijd eindverantwoordelijk en behoudt ook bij variant b en c (extern) toezichthoudende taken, huisvestingstaken en taken t.a.v. zorg. Intern en extern toezicht moeten nog nader uitgewerkt worden in een regeling en aansluitend vastgesteld door de gemeenteraad. De verschillen tussen variant b en c zijn minimaal. Het belangrijkste verschil is dat bij variant c sprake is van privaatrecht in plaats van publiekrecht.

#### Variant a: de bestuurscommissie (huidige situatie)

Kenmerken:

- ✓ publiekrechtelijk (volgens de regels van de gemeentewet)
- ✓ specifieke bestuursvorm voor het openbaar onderwijs
- ✓ de gemeente draagt schoolbestuurlijke taken over aan de bestuurscommissie
- ✓ de bestuurscommissie heeft geen budgetrecht. De financiën van de bestuurscommissie blijven onderdeel van de gemeentelijke begroting. De gemeente houdt haar budgetrecht.
- ✓ de bestuurscommissie is geen rechtspersoon, maar een bestuursvorm in de zin van Boek 2 BW.3

<sup>4</sup> Cf. WVO art. 42b

<sup>5</sup> Er zijn (theoretisch) nog drie andere varianten voor het wijzigen van de bestuursvorm van openbaar VO. Deze worden hier niet uitgewerkt omdat ze gegeven de Lochemse situatie (één VO, één gemeente) en de ontwikkelingen niet van toepassing zijn. Dit zijn: Integraal bestuur, Stichting samenwerkingsbestuur, Openbaar lichaam gemeenschappelijke Regelingen.

- ✓ financiële risico's liggen bij de gemeente

Voordelen:

- + de gemeenteraad houdt veel invloed op het financieel beleid van de school

Nadeel:

- bestuursvorm (volgens publiekrecht) past minder goed bij de huidige wettelijke en maatschappelijke ontwikkelingen t.a.v. decentralisatie.

Variant b: openbare rechtspersoon<sup>6</sup>

Kenmerken:

- ✓ publiekrechtelijk
- ✓ overheersende invloed van de overheid in het bestuur
- ✓ voert alle taken van bevoegd gezag uit (behalve opheffing) en bezit rechtspersoonlijkheid
- ✓ vrij veel eigen verantwoordelijkheid (maar bij taakverwaarlozing grijpt gemeente in en neemt over)

Voordelen:

- + bestuursvorm past iets beter (dan de bestuurscommissie) bij de huidige wettelijke en maatschappelijke ontwikkelingen t.a.v. decentralisatie.

Nadelen:

- de gemeente levert invloed op financieel beleid van de school in.
- besluitvorming vindt, tegen de trend van decentralisatie in, nog steeds plaats volgens publiekrecht.

Variant c: Stichting<sup>7</sup>

Kenmerken:

- ✓ privaatrechtelijk (geregeld in burgerlijk wetboek)
- ✓ voert alle taken van bevoegd gezag uit (behalve opheffing)
- ✓ maximale eigen verantwoordelijkheid binnen de wettelijke grenzen (wel verslag uitbrengen aan de gemeenteraad over de werkzaamheden)

Voordelen:

- + bestuursvorm volgens privaatrecht past het best bij de huidige wettelijke en maatschappelijke ontwikkelingen t.a.v. decentralisatie.
- + meer eenduidigheid in de regio qua organisatie en bevoegdheden van schoolbestuurders. Voorbeeld: het spreiden van specifieke VMBO-afdelingen over de regio gebeurt door overleg tussen schoolbestuurders.

Nadelen:

- de gemeente levert invloed op financieel beleid van de school in.

## 2.2. Bestuurlijke inrichting bestuursvorm

Als de Raad naar aanleiding van paragraaf 3.1. kiest voor een gewijzigde bestuursvorm, dan dient vervolgens gekozen te worden hoe, in het verlengde van die verzelfstandiging, invulling wordt gegeven aan de scheiding van bestuur en intern toezicht. Er kan bijvoorbeeld een bestuur worden opgericht dat taken mandateert aan een algemeen directeur of een centrale directie. Het Raad van Toezicht-model werkt met een raad van bestuur (intern toezichthoudend) en een college van bestuur (dat kan ook één persoon zijn) dat optreedt als bevoegd gezag. De gemeenteraad houdt (wettelijk) een taak als extern toezichthouder. De rol van de gemeenteraad (extern toezicht) is vooral het bewaken dat er voldoende en goed onderwijs is. De interne toezichthouder zit dicht op het onderwijs en heeft als taak het bewaken van doelmatigheid en rechtmatigheid (bijv. worden de hoeveelheid middelen voor ICT in het onderwijs ook op de juiste wijze ingezet).

Landelijk wordt veel gekozen voor het model met een Raad van Toezicht (RvT) en een college van bestuur (CvB), dat heeft ook de voorkeur van de bestuurscommissie. In de paragraaf 1.2. is aangegeven dat nu al op die manier wordt gewerkt.

Verschuiving bevoegdheden

De gemeente beschouwt de bestuurlijke inrichting van de bestuursvorm (raad van Toezicht met een college van bestuur) vooral als een schoolinterne aangelegenheid. De Raad van Toezicht wordt deels benoemd door de gemeenteraad en deels door bijv. ouders. Dit wordt nader bepaald in de uitwerking van randvoorwaarden. De raad van toezicht benoemt bestuursleden. Begroting en jaarrekening behoeven voorafgaande goedkeuring van de raad van Toezicht. In de randvoorwaarden (paragraaf 3) zullen eisen

---

<sup>6</sup> Zie WVO art. 42a

<sup>7</sup> Zie WVO art. 42b

gesteld worden aan de wijze waarop bestuur en intern toezicht gescheiden dienen te worden. Na het intentiebesluit door de Raad zal de bestuurlijke inrichting nader uitgewerkt worden in goed overleg met het Staring College.

### 3. Voorkeurskeuze

De gemeente geeft de voorkeur aan variant c (zie paragraaf 2.1: Stichting) in combinatie met een Raad van Toezicht en een college van bestuur (zie paragraaf 2.2.) en heeft daarvoor de volgende argumenten<sup>8</sup>:

1. De gemeente erkent de tendens naar grotere beleidsvrijheid voor instellingen en de meerwaarde daarvan voor een professioneler bestuur. Voor het SC betekent dit dat ze zelf meer invloed kan uitoefenen op de onderwijskwaliteit en directer, sneller en professioneler aangesproken kan worden door een toezichthouder. Een professioneler bestuur van het VO in de gemeente Lochem levert een meerwaarde op voor school en gemeente. De school kan zich meer richten op haar onderwijstaken en de gemeente kan zich richten op haar kerntaken (waaronder onderwijsvoorzieningen en jeugdbeleid). Een voorbeeld: bevoegd gezag kan dan zelf meer en integraler invloed uitoefenen op de middelen die ze besteedt aan onderwijsdoeleinden. Naar verwachting levert dat een beter beheer en beter onderwijs op. In het wetsvoorstel 'Goed onderwijs en bestuur' en de code VO wordt ingespeeld op de horizontale verantwoording (governance).
2. De gemeente is voorstander van een scheiding van bestuur en intern toezicht. In de huidige situatie heeft de gemeente twee petten op. Die van toezichthouder en die van uitvoerder/ontwikkelaar van beleid t.a.v. jongeren. In de gewenste situatie zijn bestuur (door een college van bestuur) en intern toezicht (RvT) taken die gescheiden zijn. Daarnaast blijft de gemeente wettelijk eindverantwoordelijk voor extern toezicht.
3. De gemeente voert een beleid waarin zij de financiële verantwoordelijkheden zoveel mogelijk neerlegt bij eindgebruikers.
4. De voorgestelde bestuursvorm en inrichting doet het meest recht aan de huidige praktijk.

#### Randvoorwaarden

Indien overgegaan wordt op implementatie van de voorkeursvariant (c), dan kunnen daar naast de wettelijke voorwaarden ook nadere voorwaarden aan worden gesteld. Deze worden in fase 3 (na het intentiebesluit nader uitgewerkt). In fase 4 wordt de nadere uitwerking definitief voorgelegd aan de Raad.

#### Gemeente

- a) Voorziening: De voorziening van één openbaar VO in de regio blijft gehandhaafd (verwerken in Stichtingsstatuten) en afspraken worden gemaakt over het verhuizen van onderdelen van de school naar een andere gemeente.
- b) Aanvullende kosten: er wordt geen beroep gedaan op overdrachtskosten verbonden aan de wijziging bestuursstructuur (zie o.a. WVO art. 96g), zoals personele en materiële overdracht.
- c) Taken: De gemeente draagt schoolbestuurlijke taken over, maar blijft verantwoordelijk voor taken t.a.v. extern toezicht, zorgplicht en huisvestingsvoorzieningen (exploitatie). Er vindt vooralsnog geen overdracht plaats van huisvestingsmiddelen.
- d) Gebouwen en roerende goederen: zijn onderdeel van de bestuursoverdracht naar een Stichting. De wet WVO) gaat uit van overdracht tenzij er bijzonder omstandigheden zijn om dat niet te doen, die zijn er niet. Het juridisch eigendom wordt overgedragen, het economisch claimrecht blijft bij de gemeente cf. WVO.
- e) Wetgeving: in de uitwerking van de nieuwe bestuursvorm wordt rekening gehouden met het wetsvoorstel 'Goed Onderwijs en bestuur' (2009) en de Code Goed onderwijs bestuur VO (27 mei 2008)
- f) Benoeming leden Raad van Toezicht: de gemeente houdt een rol in de benoeming van (een deel van de) Raad van Toezicht.
- g) Afspraken vastleggen over hoe om te gaan met toekomstige samenwerking of fusies met andere schoolbesturen.
- h) Governance: vastleggen hoe Staring College horizontaal verantwoording aflegt aan haar partners. Nu nog is de gemeente verantwoordelijk voor intern en extern toezicht. Bij de gewenste situatie is de gemeente alleen extern toezichthouder. De wijziging van de bestuursvorm mag niet leiden tot een mindere samenwerking op andere beleidsterreinen.

---

<sup>8</sup> vergelijk verzelfstandiging OPOL

- i) Organisatiestructuur: uitgaande van de stichtingsvariant met een Raad van Toezicht stelt de gemeente zich op het standpunt dat de invulling van het bestuur vooral een schoolinterne aangelegenheid is die in fase 3 nader uitgewerkt zal worden. De door de bestuurscommissie beschreven gewenste situatie gaat uit van een éénhoofdig CvB.
- j) Contractbeheer: consequenties t.a.v. contractbeheer moeten uitgezocht worden. Veel contracten zijn in het verleden aangegaan op naam van de gemeente Lochem, dat zal veranderd moeten worden in Staring College.

#### Staring College

Invoering nieuwe bestuursstructuur per 1-1-2010

#### **4. Fasen in besluitvormingstraject**

In het beoogde traject naar verzelfstandiging VO worden de volgende fasen onderscheiden (zie ook bijlage 2: tijdpad):

fase 1: informeren College en Raad over ontwikkelingen en mogelijke nieuwe bestuursvorm

fase 2: intentiebesluit Raad onder gestelde randvoorwaarden

fase 3: nadere uitwerking voorstel onder gestelde randvoorwaarden

fase 4: definitief besluit raad

Nadat de raad een intentiebesluit heeft genomen (fase 2), kunnen een aantal zaken nader uitgewerkt worden binnen de afspraken van het intentiebesluit. In fase 3 worden onderstaande randvoorwaarden nader uitgewerkt. Op basis daarvan zal de raad in fase 4 een definitief besluit nemen.

#### **De Raad wordt gevraagd een intentiebesluit te nemen (instemmen) met de keuze voor:**

1. De Stichtingsvorm (als vorm van verdere verzelfstandiging)
2. Een college van bestuur met een Raad van Toezicht (als nadere bestuurlijke inrichting van 1)
3. De aan 1 en 2 verbonden randvoorwaarden (zie paragraaf 3)

## Bijlage 1: wet- en regelgeving

- a) Gemeentewet (1992, art 83): De raad, het college of de burgemeester kan bestuurscommissies instellen die bevoegdheden uitoefenen die hun door de raad, het college, onderscheidenlijk de burgemeester zijn overgedragen.
- b) Verordening bestuurscommissie VO in de gemeenten Berkelland en Lochem (1 juli 2007): beschrijft de taken en bevoegdheden (opgrond van art. 83 gemeentewet) van de bestuurscommissie die is ingericht t.b.v. het Staring College. In de verordening wordt verwezen naar het directiestatuut.
- c) Wet Voortgezet Onderwijs (WVO): t.a.v. bestuursoverdracht zijn de volgende artikelen relevant:
- 42c (bestuursoverdracht openbare school): overdracht aan de andere rechtspersoon geschiedt per notariële akte. Daarmee wordt ook het personeel aangesteld in gelijke betrekkingen. Uitgesloten van de overdracht (lid 4) kunnen worden gebouwen, terreinen en roerende zaken. De overnemende rechtspersoon (lid 3) krijgt alle rechten en verplichtingen van zijn rechtsvoorganger.
  - 76b: de gemeente voorziet in onderwijshuisvesting
  - 96g (gemeentelijk beleid als de gemeente geen openbare scholen in stand houdt). De gemeente kan een regeling treffen om de rechtspersoon die de school in stand houdt te bekostigen voor administratie, beheer en bestuur. In lid 2 worden de maximale toe te kennen kosten in beeld gebracht.
- d) Wetsvoorstel Goed Onderwijs en Bestuur (januari 2009)  
In het wetsvoorstel<sup>9</sup> is sprake van 4 hoofdlijnen:
1. minimum kwaliteitseisen aan het onderwijs in het VO
  2. mogelijkheid voor bekostigingssancties bij wanbeheer
  3. goed beheer (functionele scheiding van intern toezicht en bestuur als bekostigingsvoorwaarde)
  4. stimuleren van sectorcodes (schoolbestuur handelt cf. sectorcode).
- In voorstel nr. 2 art. III (subart. 24 d., p.12/13) wordt nader uitgelegd hoe toezicht en bestuur gescheiden dienen te worden.
- e) Code Goed Onderwijsbestuur VO (27 mei 2008)  
Door de VO-raad is een code geschreven die inspeelt op toegenomen beleidsruimte voor VO-instellingen en de behoefte aan inperking van de verticale verantwoording. De code is niet vrijblijvend, maar ook niet te voorschrijvend t.a.v. het te kiezen bestuursmodel. Wel wordt aangegeven dat een scheiding tussen bestuur en toezicht aangebracht dient te worden. Met de code wordt ook een klachtencommissie ingericht die ruimte biedt om instellingen die zich niet aan de code houden aan te spreken. In de code zijn bepalingen opgenomen waaraan toezicht houder (o.a. art.19) en bestuurder (o.a. art.15) moeten voldoen.

---

<sup>9</sup> Beoogde invoering augustus 2009.

## Bijlage 2: Globaal tijdpad

De beoogde invoerdatum is 1/1/2010. Daarbij wordt ruwweg aan de volgende stappen gedacht.

Fase	Wat	wie	wanneer
1. Informatievoorziening	Schrijven startnotitie	Gemeente	10 maart 2009
	Bespreken startnotitie	Gemeente + Staring college	30 maart
	Aanpassen startnotitie	Gemeente	3 april
	Technisch beraad met de Raad (Powerpoint-presentatie) <sup>10</sup>	Gemeente	14 april
2. Intentiebesluit Raad	Voorlopige besluitvorming door de Raad	afdelingshoofd	14 april
		portefeuillehouder	16 april
		bestuurssecretariaat	20 april (aanmelden)
		B&W	28 april (aanleveren 22 april)
		Presidium	13 mei
		Rondetafel-/vierkantetafelgesprekken	25 mei
		<b>Gemeenteraad</b>	<b>8 juni</b>
3. Nadere uitwerking	Uitwerken randvoorwaarden	Gemeente + Staring college	Juni
	Bespreken randvoorwaarden	Gemeente + Staring college	juni
	Opstellen concept-statuten	Gemeente + Staring college	september
	Opstellen definitieve statuten	Gemeente + Staring college	september
	Vorbereiding aanpassing directiestatuut	Staring college	september
	Opstellen beslisdocument en bijlagen (statuten etc.) t.b.v. Raadsbesluit	Gemeente + Staring college	juni
	4. Definitief besluit Raad	Medezeggenschapstraject	Staring college
Definitieve besluitvorming		Raad	december 2009 (9 weken cyclus)
Formele vaststelling en afhandeling notariële zaken (o.a. statuten)		Notaris	na raadsbesluit
Start nieuwe bestuursvorm		Staring college	1-1-2010
Formele afhandeling financiële zaken		Gemeente (Fin/ vastgoed/ Fin)	1 <sup>e</sup> kwartaal 2011 (na raadsbesluit)
Communicatie naar derden (o.a Cfl)		Staring college	1 <sup>e</sup> kwartaal 2011 (na raadsbesluit)

<sup>10</sup> De presentatie wordt ter info aangeboden aan B&W en als mededeling besproken in B&W van 7 april door wethouder Kreeft.