

Aan de raad van de gemeente Westerkwartier
T.a.v. de Griffie
Postbus 100
9350 AC Leek

Per email: griffie@westerkwartier.nl

Grootevast, 17 februari 2021

1. Inleiding

Als bestuurders van Stichting Quadraten willen we u graag meenemen in een dilemma wat wij merken in de balans tussen besturen, verantwoording afleggen en toezicht ondergaan. We nodigen u graag uit met ons mee te denken. Het onderwerp is de wettelijke plicht vanuit de gemeente om toe te zien op voldoende openbaar onderwijs in de gemeente. We zullen eerst ingaan op die plicht en de bijbehorende wettelijke en statutaire bevoegdheden van de gemeente. Daarna zullen onze visie en ons dilemma toelichten.

2. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de gemeenteraad

Stichting Quadraten fungeert sinds 1 januari 2018 als samenwerkingsbestuur voor christelijke, openbare en samenwerkingsscholen in het Westerkwartier – Noordenveld. Het is van belang te weten wat er van de gemeenteraad met betrekking tot het openbaar onderwijs verwacht wordt en welke bevoegdheden hij daarin wel en niet bezit.

2.1 Raad van toezicht – model

In de wet "Goed onderwijs, goed bestuur" (2010) wordt de functiescheiding tussen enerzijds bestuur en anderzijds intern toezicht verplicht gesteld voor primair onderwijs. Artikel 28 van de Wet op het primair onderwijs (WPO) bepaalt dat de gemeenteraad kan besluiten één of meer openbare scholen in de gemeente in stand te houden door een stichting, welke dan alle taken en bevoegdheden van het bevoegd gezag uitoefent; de gemeenteraad kan hierbij geen voorbehoud maken. In het twaalfde lid van artikel 48 WPO zijn bijzondere bepalingen opgenomen die gelden wanneer een school een raad van toezicht heeft. In dat geval is bijvoorbeeld geen goedkeuring of instemming van de gemeenteraad vereist ten aanzien van de begroting en de jaarrekening van de stichting. De keuze voor een raad van toezicht houdt tevens in de keuze voor het delegeren van bevoegdheden van de gemeenteraad aan een intern toezichtsorgaan.

In de voormalige gemeenten Grootevast, Leek, Marum en Zuidhorn is gekozen voor het onderbrengen van het openbaar onderwijs in een stichting (Quadraten) met een raad van toezicht-model. Het wettelijk uitgangspunt is daarmee zelfstandigheid en autonomie van de stichting Quadraten en een gedelegeerd toezicht in de vorm van een Raad van Toezicht



2.2 Bevoegdheden vanuit de wet

Op grond van artikel 23, vierde lid, Grondwet is het gemeentebestuur verplicht om te voorzien in voldoende openbaar onderwijs in de gemeente. Daarbij hoort ook de plicht om daarop toezicht uit te oefenen. De vraag is nu over welke instrumenten de gemeenteraad beschikt om zijn toezichthoudende rol te kunnen vervullen. Vanuit de wet zijn er twee instrumenten:

- Als er sprake is van *ernstige taakverwaarlozing* heeft de gemeente de wettelijke bevoegdheid en de (grondwettelijke) plicht om maatregelen te nemen om de continuïteit van het openbaar onderwijs te waarborgen. In het uiterste geval kan de gemeenteraad zelfs besluiten de stichting op te heffen. Dit betekent niet dat de scholen worden opgeheven, maar dat het bestuur van de scholen wordt voortgezet door het gemeentebestuur zelf.
- De bevoegdheid om een school te sluiten is te allen tijde voorbehouden aan de gemeenteraad.

2.3 Bevoegdheden vanuit de statuten

Naast de wettelijke bevoegdheden zijn in de statuten een aantal zaken geregeld waardoor de gemeenteraad zijn toezichthoudende rol kan invullen.

2.3.1 Begroting en jaarrekening

Het CvB biedt jaarlijks voor 1 december een ontwerpbegroting en voor 1 juni een ontwerpjaarverslag aan de gemeenteraad, vergezeld van een conceptaccountantsverslag (art. 13.1). Na het overleg hierover met de gemeenteraad (maximaal 6 weken na de aanbieding van de stukken) kan goedkeuring door RvT en vaststelling door CvB plaatsvinden (art. 13.2). Het CvB stelt jaarlijks, na voorafgaande goedkeuring door de RvT en overleg met de gemeenteraden de begroting vast (art. 7.3).

2.3.2 Verslagbrenging

Het CvB brengt jaarlijks, tezamen met het jaarverslag, verslag uit aan de gemeenteraad over de werkzaamheden (art. 13.5). Het CvB doet jaarlijks aan de gemeenteraad verslag van de werkzaamheden voor wat betreft het openbaar onderwijs (art. 7.8)

2.3.3 Benoeming RvT en wijziging statuten

Twee leden van de RvT worden benoemd door de gemeenteraad op voordracht van de RvT (art 11.2). Een statutenwijziging behoeft instemming van de gemeenteraad (art 14.1).

2.4 Convenant

Naast de hierboven genoemde wettelijke en statutaire instrumenten, is tussen de toenmalige gemeenten en het toenmalige bestuur van de Stichting Openbaar Onderwijs Westerwijs een convenant gesloten waarin afspraken zijn vastgelegd hoe met elkaar om te gaan. Stichting Quadraten heeft deze afspraken voortgezet. Het belangrijkste instrument is de inrichting van het *Periodiek Bestuurlijk Overleg (PBO)*, waarin tenminste tweemaal per jaar overleg plaatsvindt over

- De kwaliteit van het onderwijs, de financiële lange termijn positie en de bedrijfsvoering.
- De wijze waarop het openbaar karakter vorm en inhoud wordt gegeven.
- De jaarlijkse begroting en de jaarrekening.



3. Visie vanuit Quadraten

3.1 Situatiebeschrijving

Als bestuurders van Quadraten hebben we te maken met meerdere instanties die een vorm van (horizontaal en verticaal) toezicht uitoefenen en dat is een goede zaak. Voor ons is het de kunst om een balans te vinden tussen enerzijds een goede werking van verantwoording en toezicht en anderzijds een efficiënte en effectieve interne sturing. Ons extern toezicht wordt vooral bepaald door de minister van OCW. De minister is onze belangrijkste bron van financiering én is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Ons intern toezicht is geregeld via de Gemeenschappelijke MedezeggenschapsRaad (GMR; ouders en medewerkers) en de Raad van Toezicht.

In dit model is de gemeenteraad op afstand geplaatst van het (openbaar) onderwijs. Taken en bevoegdheden die aanvankelijk bij de gemeenteraad lagen, zijn nu aan de RvT gedelegeerd. Uitgangspunt is dat de stichting Quadraten autonoom en zelfstandig is. De in de statuten en in het convenant vastgelegde bevoegdheden passen wat ons betreft grotendeels in deze visie. Er is echter één punt waarin de toegekende bevoegdheden van de gemeenteproblemen in de bedrijfsvoering opleveren voor Quadraten. Het gaat om datgene wat hierboven beschreven staat onder paragraaf 2.3.1, in combinatie met wat daarover in het convenant is opgenomen.

Wij zijn volgens de statuten verplicht om onze begroting en jaarrekening voor resp. 1 december en 1 juni ter overleg voor te leggen aan de gemeenteraad. Wij worden vervolgens uitgenodigd om dit toe te lichten in de gemeenteraad. De gemeente heeft vanaf inlevermoment 6 weken om een zienswijze op onze stukken aan te leveren; pas dan kan onze RvT goedkeuring geven aan deze stukken. We kunnen hier een aantal dingen over zeggen:

1. De in de statuten vastgestelde inleverdata en doorlooptijd van 6 weken levert ons problemen op in de bedrijfsvoering. Voor de begroting hebben we een relatief korte doorlooptijd: de formele leerlingenaantallen zijn bekend per 1 oktober jaar t -1. Actuele bekostigingscijfers volgen in oktober en november. Op basis daarvan wordt de begroting opgesteld. Deze conceptbegroting moet met de scholen worden afgestemd en het CvB moet hier een voorgenomen besluit over nemen. Na zienswijze van gemeenteraad, advies van GMR, goedkeuring door RvT kan het worden vastgesteld door het CvB. En dat alles idealiter voor 1 januari. Dat is in de praktijk niet te doen. Om die reden werd in de voorgaande jaren eerder een begroting opgesteld, waarin niet de formele teldata en meest actuele bekostigingsgegevens werden meegenomen en wat dus een kwalitatief slechtere begroting opleverde.
2. In de praktijk is voor zover ons bekend door de gemeenteraad nog nooit een zienswijze ingeleverd. Daarnaast is de bespreking van de begroting vaak maanden na inleverdatum gepland; de begroting van 2020 is afgelopen mei pas in de gemeenteraad behandeld.
3. Naar onze bescheiden mening gaan voorgenoemde bevoegdheden in tegen de geest van de wet zoals genoemd in het twaalfde lid van artikel 48 WPO: er is in een RvT-model geen goedkeuring of instemming van de gemeenteraad vereist ten aanzien van de begroting en de jaarrekening van de stichting. Dit is gedelegeerd aan de RvT.



3.2 Voorstel

Op basis van de hierboven genoemde argumenten willen we u voorstellen om de werkwijze ex ante veranderen in een werkwijze ex post. Dit zou inhouden dat we de begroting en jaarrekening, na vaststelling door de RvT, ter informatie aanbieden aan de gemeenteraad. Op uw uitnodiging komen we dan vervolgens graag de stukken in uw raad toelichten. Dit biedt de raadsleden desgewenst de mogelijkheid ter plekke een zienswijze te uiten, waarop dan direct gereageerd kan worden. De vragen waar niet direct op gereageerd kunnen worden zullen wij achteraf schriftelijk beantwoorden aan de raad.

Dit zou betekenen dat artikel 13 van de statuten gewijzigd zouden moeten worden. Vervolgens kunnen we een hernieuwde versie van het convenant opstellen wat hierop aansluit. We vinden het erg belangrijk dat het wettelijk toezicht van de raad ook in de voorgestelde constructie gewaarborgd blijft en vragen u dan ook nadrukkelijk om met ons mee te denken over dit voorstel.

Mocht u behoefte hebben aan een toelichting dan komen we graag bij u langs.

Met vriendelijke groet,

W. Drenth
College van bestuur
Stichting Quadraten

P. Tuil
College van bestuur
Stichting Quadraten



Bijlage 1 samenvatting relevante artikelen uit statuten Quadraten

- 7.3 Het CvB stel jaarlijks, na voorafgaande goedkeuring door de RVT en overleg met de gemeenteraden de begroting vast
- 7.8 Het CvB doet jaarlijks aan de gemeenteraad verslag van de werkzaamheden voor wat betreft het openbaar onderwijs.
- 10.1 De gemeenteraad oefent toezicht uit op het CvB in de zin van de wet door bevoegdheden te gebruiken die aan de gemeenteraad zijn toegekend vanuit de wet, inzake het openbaar onderwijs.
- 11.2twee leden van de RvT worden benoemd door de gemeenteraad op voordracht van de RvT.
- 13.1 Het CvB biedt jaarlijks voor 1 december een ontwerpbegroting en voor 1 juni een ontwerpjaarverslag aan de gemeenteraad, vergezeld van een conceptaccountantsverslag.
- 13.2 Na het overleg hierover met de gemeenteraad (maximaal 6 weken na de aanbidding van de stukken) kan goedkeuring door RvT en vaststelling door CvB plaatsvinden.
- 13.5 Het CvB brengt jaarlijks, tezamen met het jaarverslag, verslag uit aan de gemeenteraad over de werkzaamheden.
- 14.1 Een statutenwijziging behoeft instemming van de gemeenteraad.