

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. Doel van deze scheiding is om via een systeem van 'checks and balances' te bewerkstelligen dat de kwaliteit en 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 schaal hebben aangenomen. Het is goed als het bestuur kritisch wordt gevolgd, en geprikkeld om de kwaliteit van het bestuur te versterken. Uitgangspunt daarbij is dat een goed bestuur een van de voorwaarden is die bijdragen aan goed onderwijs.

3.1 Vrijheid om een eigen vorm te kiezen

De wetgever heeft de schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs de vrijheid gegeven om zelf een vorm voor deze functiescheiding te kiezen en in te voeren. Schoolbesturen zijn daardoor vrij om naar eigen inzicht een model te kiezen, dat past bij de schaal, het karakter en de bestuurscultuur van de eigen organisatie.

De PO-Raad en VO-raad hebben in hun codes voor goed bestuur nadere regels gesteld omtrent de kwaliteit en integriteit van het bestuur en het maken van een keuze tussen bestuur en intern toezicht.

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

a. Het mandaat- of delegatiemodel

Het schoolbestuur kiest voor de rol van een toezichthoudend bestuur en regelt door middel van mandaat en/of delegatie in het managementstatuut dat het zwaartepunt van de bestuurlijke functie komt 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.

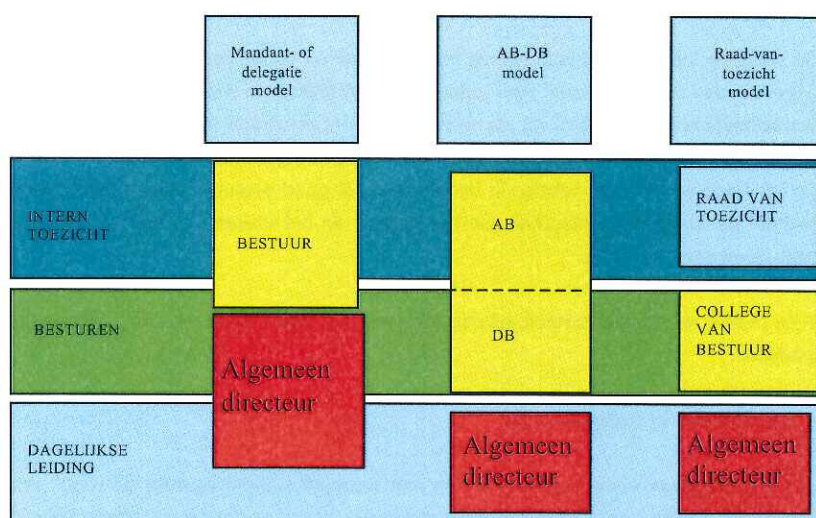
b. Scheiding rollen binnen het bestuur

Geregeld wordt 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. De instelling van het algemeen en dagelijks bestuur, alsmede de verdeling van taken en bevoegdheden tussen algemeen en dagelijks bestuur, dienen expliciet in de statuten te staan.

c. Raad van toezichtmodel

Het meest vergaande model vormt het raad-van-toezichtmodel, waarbij in de statuten wordt 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.

Deze drie mogelijkheden zijn hieronder schematisch weergegeven.



3.2 Invoering raad van toezichtmodel

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 bezoldiging van de bestuursleden. Daarnaast schrijft de wet voor dat besluiten van het bestuur over de begroting, het jaarverslag (inclusief jaarrekening) en het strategisch 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 spanningsvolle 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 invoering van het raad-van-toezichtmodel bij de stichting openbaar onderwijs enkele taken en bevoegdheden van de gemeenteraad verschuiven naar de raad van toezicht (zie artikel 48, twaalfde lid WPO).⁸

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

- de benoeming van de bestuursleden;
- de goedkeuring van de begroting en het jaarverslag.

De plicht om een vorm van scheiding tussen bestuur en intern toezicht te realiseren heeft de wetgever opgedragen aan de schoolbesturen. Bij de keuze voor een raad- van-toezichtmodel zullen de bestaande statuten of verordening aangepast moeten worden. Een wijziging van de statuten behoeft de instemming van de gemeenteraad.

Het kan voorkomen dat het schoolbestuur opteert voor invoering van het raad-van-toezichtmodel, terwijl de gemeenteraad het daar niet mee eens is en – ondanks nader overleg – niet instemt met een wijziging van de statuten voor dit doel. Dat leidt voor het schoolbestuur tot een impasse. Immers de notaris zal bij het ontbreken van de gemeentelijke instemming geen medewerking kunnen verlenen aan het passeren van de akte om de statuten te wijzigen.

In dit geval prevaleert de opvatting van de gemeenteraad. Is de gemeenteraad niet tot een ander standpunt te bewegen, dan ligt het in de rede dat het schoolbestuur het door de wetgever opgedragen huiswerk overdoet en kiest voor een andere vorm van scheiding tussen bestuur en intern toezicht.

Als een gemeenteraad niet wil instemmen met de invoering van het raad-van-toezichtmodel, dan komt dat meestal voort uit angst dat het gemeentebestuur in de toekomst plotseling geconfronteerd wordt met financiële tekorten bij het schoolbestuur. Immers, de gemeente hoeft de begroting niet meer goed te keuren.

Die vrees kan mogelijk weggenomen worden door nadere afspraken te maken over een manier, waarop het gemeentebestuur toch de actuele financiële positie van het schoolbestuur kan volgen. Gedacht kan worden aan een periodiek overleg tussen stichting en gemeente over de concept-begroting. Een andere optie is de gemeenteraad de gelegenheid te bieden zijn zienswijze te geven over de concept-begroting. Het schoolbestuur moet die zienswijze wegeen alvorens de begroting vast te stellen, en achteraf ook naar de gemeenteraad motiveren wat er met die zienswijze is gedaan.

Zo nodig – als daar een concrete aanleiding voor is – kan de gemeenteraad met zijn bevoegdheid om op te treden in het geval van ‘ernstige taakverwaarlozing of functioneren in strijd met de wet’ dan nog tijdig ingrijpen.

⁸ Zie ook artikel 42b, twaalfde lid WVO en artikel 51, twaalfde lid WEC.

3.2.1 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.⁹ Daarvoor in de plaats heeft de gemeenteraad de bevoegdheid gekregen om de leden van de raad van toezicht te benoemen. De wijze van schorsing en ontslag moet nader in de statuten van de stichting geregeld worden. Het ligt in de rede om – in het verlengde van het benoemingsrecht – de gemeenteraad ook te laten beslissen over de schorsing en het ontslag van de leden van de raad van toezicht.

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

- de ouders van de leerlingen¹⁰ het recht hebben om een bindende voordracht te doen voor ten minste een derde en ten hoogste de helft van het aantal leden van de raad van toezicht (artikel 48, twaalfde lid WPO)¹¹; en
- de (G)MR in de gelegenheid moet worden gesteld een bindende voordracht te doen voor één lid van de raad van toezicht (artikel 17a, tweede lid WPO)¹²
- Dat de raad 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 van de raad van toezicht worden voorgedragen door de zittende raad van toezicht.

3.2.2 Wat blijft verder voorbehouden aan gemeenten?

Bij invoering van het raad-van-toezichtmodel bij de stichting openbaar onderwijs vindt dus in enkele opzichten een verschuiving plaats van het extern toezicht (gemeenteraad) naar het intern toezicht (de eigen raad van toezicht van de stichting).

Daarbij geldt wel dat het toetsingskader bij het beoordelen van begroting en rekening breder wordt. De gemeenteraad kon zijn goedkeuring of instemming slechts onthouden voor zover de voorgestelde begroting en/of jaarrekening in strijd waren met het recht of het algemeen belang. De raad van toezicht dient bij het beoordelen en goedkeuren rekening te houden met alle aspecten van rechtmatigheid en doelmatigheid.

⁹ Uiteraard is hiervan alleen sprake als er is gekozen voor een College van Bestuur / Raad van Toezicht model.

¹⁰ Het is gebruikelijk om uit oogpunt van praktische redenen deze bevoegdheid van de ouders in de statuten of verordening over te dragen aan de oudergeleding van de (G)MR.

¹¹ Zie ook artikel 42b, twaalfde lid WVO en artikel 51, twaalfde lid WEC.

¹² Zie ook artikel 24d, tweede lid WVO en artikel 28g, tweede lid WEC.

Verder blijft voorbehouden aan de gemeenten:

- De bevoegdheid om te beslissen over de opheffing van de openbare school;
- De bevoegdheid om in geval van ernstige taakverwaarlozing door de directeur-bestuurder of functioneren in strijd met de wet, zelf in het bestuur te voorzien en zo nodig de 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 gemeenteraad kan in een convenant afspreken dat zij jaarlijks ter informatie de vastgestelde begroting en jaarrekening van de stichting ontvangt.¹³ Daarbij horen dan ook de meerjarenbegroting (voor de komende vier jaren) en de investeringsbegroting. Daarnaast kan men afspreken dat de gemeente ter informatie jaarlijks voor 1 juli het, door de raad van toezicht goedgekeurde, jaarverslag, inclusief de goedgekeurde jaarrekening ontvangt. Ook kan worden vastgelegd dat het gemeentebestuur de gelegenheid krijgt binnen een bepaalde termijn zijn zienswijze over de ontwerpbegroting schriftelijk kenbaar te maken, waarna het schoolbestuur de eventueel gemaakte opmerkingen/suggesties bestudeert, weegt en zo mogelijk overneemt. Het gemeentebestuur wordt geïnformeerd welke invloed zijn zienswijze op de vaststelling van de begroting heeft gehad.

Een andere mogelijkheid is een afspraak tussen het onderwijsbestuur en het gemeentebestuur om jaarlijks gezamenlijk een gesprek te voeren met de accountant. De managementletter kan dan als leidraad dienen voor dit gesprek.

¹³ Zie eveneens pagina 5 van deze brochure