

Proloog van een verzelfstandiging

Rekenkamer Leeuwarden
oktober 2011

Rekenkamer

Colofon

Samenstelling Rekenkamer Leeuwarden

drs. P.L. Polhuis MA (voorzitter)

drs. G. Riedstra

R. Smit MBA

ir. E. Voorwinde

M.A. Hoekstra

mw. J.E. Rijpma (secretaris)

Telefoon: 058-233 4022

E-mail: rekenkamer@leeuwarden.nl

Website: www.gemeenteraadleeuwarden.nl

Dit rapport is tot stand gekomen in samenwerking met prof. dr. Heinrich Winter, hoogleraar Toezicht aan de Rijksuniversiteit Groningen en tevens directeur van het onderzoeksbureau Pro Facto.



INHOUD

1.	INLEIDING	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Vraagstelling	2
1.3	Werkwijze	3
1.4	Leeswijzer	4
2.	DE JURIDISCHE CONTEXT	5
2.1	Relevante regelgeving	5
2.2	Bevoegdheden B&W en raad voor en na de verzelfstandiging	7
2.3	Toezichtsarrangement voor en na de verzelfstandiging	9
3.	BEVINDINGEN: DE FEITEN	13
3.1	Proloog en de gemeente voor de verzelfstandiging	13
3.2	Verloop van de verzelfstandiging	14
3.3	Afspraken over de informatievoorziening vanuit Proloog	17
3.4	Informatievoorziening binnen Proloog	17
3.5	Informatievoorziening tussen Proloog en gemeente na de verzelfstandiging	19
3.6	Verwerking van informatie binnen de gemeentelijke organisatie	20
3.7	Verhouding tussen college en raad rond Proloog	21
3.8	Het financiële probleem	21
4.	BEVINDINGEN: DE ANALYSE	23
4.1	Toezichtskader en toezichtsarrangement	23
4.2	Informatievoorziening vanuit Proloog	25
4.3	Functioneren van toezicht in de praktijk	26
4.4	Beantwoording onderzoeksvragen	26
5.	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	29
5.1	Conclusies	29
5.2	Aanbevelingen	31
	BIJLAGEN	34
	BIJLAGE 1	35
	Tekst relevante bepalingen	35
	BIJLAGE 2	39
	Lijst met gesprekspartners	39

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding

De term 'proloog' heeft verschillende betekenissen. Zo kan een proloog het eerste deel zijn van een roman, opera, toneelstuk of film waarin de gebeurtenissen die voorafgingen geschetst worden. Ook kunnen in een proloog de belangrijkste personages worden voorgesteld of worden aangekondigd waarover het vervolgens zal gaan. Proloog in dit rapport is het acroniem van Primair Openbaar Onderwijs in Leeuwarden. De organisatie van dat primair openbaar onderwijs in Leeuwarden is per 1 januari 2009 verzelfstandigd. Voor die datum is Proloog georganiseerd als een bestuurscommissie van de gemeente Leeuwarden en als zodanig onderdeel van de gemeentelijke organisatie. Na 1 januari 2009 gaat Proloog door als een zelfstandige stichting, los van de gemeente. De zelfstandige stichting Proloog komt in 2009 en 2010 in grote financiële problemen. Dit onderzoek gaat niet over de vraag waardoor die problemen worden veroorzaakt. Wel staat hier centraal de verhouding tussen Proloog en de gemeente. Dat is een relevante vraag omdat de gemeente in 2010 en 2011 in ruime mate moet bijspringen als Proloog de financiële problemen niet zelf het hoofd kan bieden. Proloog is in dit rapport dus eigenlijk ook te zien als de eerste scene van het zelfstandige voortbestaan van het primair openbaar onderwijs in Leeuwarden...

Directe aanleiding voor dit onderzoek is een in de raadscommissie Welzijn op 21 juni 2011 door het gemeenteraadslid Jacobse van de NLP-fractie gedane suggestie om de Rekenkamercommissie te vragen een onderzoek in te stellen. Dit voorstel werd door de overige raadsfracties en de wethouder gesteund. De Rekenkamercommissie heeft hierop positief gereageerd. Vanwege de actualiteit en de urgentie van het onderzoek heeft de Rekenkamer voor de uitvoering van het onderzoek direct contact gezocht met een deskundig adviseur en onderzoeker. Die is gevonden in de persoon van prof. dr. H.B. Winter. Professor Winter is hoogleraar Toezicht aan de Rijksuniversiteit Groningen en tevens directeur van het onderzoeksbureau Pro Facto. Het veldwerk is door hem verricht en de rapportage is in nauwe samenspraak met hem tot stand gekomen.

1.2 Vraagstelling

De rekenkamercommissie kiest als invalshoek voor het onderzoek de (toezichts)verhoudingen en de informatie-uitwisseling tussen de gemeente Leeuwarden en de stichting Proloog en de wijze waarop de ambtelijke en bestuurlijke informatievoorziening binnen de gemeente over dit onderwerp verliep. Het doel van het onderzoek is dus niet na te gaan wat de financiële problemen binnen Proloog zijn, noch te zoeken naar verklaringen en oplossingen daarvoor. Om een antwoord op die vragen te kunnen geven, moet een afzonderlijk, op de financiële gang van zaken gericht onderzoek ingesteld worden.

Het voorgaande leidt tot de volgende overkoepelende probleemstelling:

Hoe is de relatie tussen de organisatie van het verzelfstandigde openbaar primair onderwijs in Leeuwarden en de gemeenteraad geregeld, hoe is daaraan in de praktijk invulling gegeven en voldoen kaderstelling en toepassing in de praktijk aan de daaraan te stellen (wettelijke) eisen, en zo nee, op welke wijze dient dat in de toekomst vorm te krijgen?

De volgende deelvragen worden onderscheiden:

1. Hoe is de verhouding tussen de gemeente en Proloog geregeld, voor en na de verzelfstandiging, op het punt van de informatievoorziening en de uitoefening van toezichthoudende bevoegdheden geregeld in onder meer statuten, bestuursreglementen en nadere afspraken?
2. Voldoet de regeling van de relatie tussen gemeente en Proloog na de verzelfstandiging aan de eisen die daaraan in onder meer de Wet op het Primair Onderwijs en de Wet dualisering gemeentelijke medebewindstaken worden gesteld?
3. Hoe verliep de informatievoorziening vanuit Proloog in de richting van de gemeente voor en na de verzelfstandiging?
4. Hoe verliep de ambtelijke en bestuurlijke informatievoorziening binnen de gemeente over Proloog voor en na de verzelfstandiging?
5. Hoe is op basis van de ontvangen informatie door de gemeente invulling gegeven aan de toezichthoudende bevoegdheden na de verzelfstandiging?
6. Voldeden na de verzelfstandiging de informatievoorziening vanuit Proloog naar de gemeente en de uitoefening van de toezichthoudende bevoegdheden door de gemeenteraad aan de afspraken die daarover zijn gemaakt?
7. Hoe dient in de toekomst de informatievoorziening vanuit Proloog naar de gemeente te worden vormgegeven?
8. Hoe dient in de toekomst de informatievoorziening over Proloog binnen de gemeente vorm te worden gegeven?
9. Hoe dient in de toekomst vorm en inhoud te worden gegeven aan de toezichthoudende bevoegdheden van de gemeente ten aanzien van Proloog?
10. Welke lessen kunnen van de casus-Proloog worden geleerd met het oog op toekomstige gemeentelijke verzelfstandigingsoperaties?

Waar hiervoor wordt gesproken over 'de gemeente' moet worden gelezen raad, raadscommissie, college, wethouder en ambtelijke organisatie, met dien verstande dat er na de verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs geen formele relatie meer bestaat tussen het college van B&W en Proloog. Die relatie is er formeel uitsluitend met de gemeenteraad. Daarom zijn deelvraag twee en ook de overkoepelende probleemstelling toegespitst op de gemeenteraad.

1.3 Werkwijze

Het onderzoek is uitgevoerd met behulp van drie methoden:

- Juridische analyse
- Dossierstudie
- Interviews

Juridische analyse

Aan de hand van de juridische analyse van onder meer de Wet op het Primair Onderwijs en de Wet dualisering medebewindstaken gemeentebesturen is onderzocht wat het juridisch kader is waaraan de verzelfstandiging van Proloog moet voldoen.

Dossierstudie

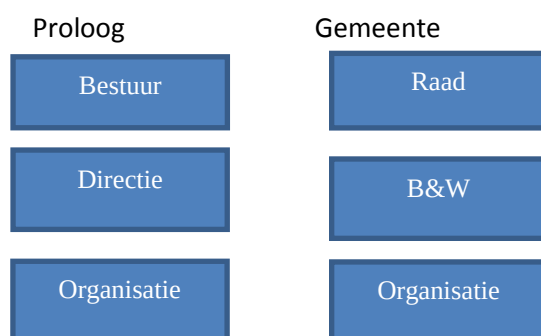
Het dossier dat is bestudeerd omvat de stukken die over de verzelfstandiging beschikbaar zijn:

- Statuten van de stichting
- Bestuursreglement
- Interne regelingen Proloog
- Nadere vormgeving in afspraken toezichtsarrangement en over informatievoorziening

Verder bestaat het dossier uit de stukken die de afgelopen jaren zijn uitgewisseld tussen Proloog en de gemeentelijke organisatie, onder meer jaarstukken, begrotingen, jaarverslagen en tussentijdse rapportages. Verder zijn verslagen van overleggen tussen Proloog en de gemeente Leeuwarden in het onderzoek betrokken. Daarbij is ook de informatie die binnen Proloog beschikbaar is over het reilen en zeilen van de verzelfstandigde stichting zoveel mogelijk betrokken.

Interviews

Verder zijn interviews afgenomen. Als het gaat om de verhoudingen tussen Proloog en de gemeente Leeuwarden zijn de volgende geledingen onderscheiden:



Met actoren binnen elk van deze geledingen zijn gesprekken gevoerd. Een overzicht van de geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 2.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit rapport komt de juridische context rond het openbaar primair onderwijs in Leeuwarden aan de orde. In hoofdstuk 3 wordt de feitelijke gang van zaken rond Proloog, de verzelfstandiging van Proloog en de verhouding tussen Proloog en de gemeente beschreven. In hoofdstuk 4 volgt de analyse die is gebaseerd op het juridisch kader en de feitelijke bevindingen. Aan het eind van dat hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord. Tot slot worden in hoofdstuk 5 conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd.

2. DE JURIDISCHE CONTEXT

2.1 Relevante regelgeving

2.1.1. Wet op het primair onderwijs

Volgens de Wet op het primair onderwijs, artikel 1, is het...

“...bevoegd gezag van volgens deze wet bekostigde scholen: voor wat betreft

a. een openbare school:

1°. burgemeester en wethouders, voor zover de raad niet anders bepaalt, en, indien de raad dit besluit, met inachtneming van door hem te stellen regelen;

2°. het krachtens de desbetreffende gemeenschappelijke regeling bevoegde orgaan;

3°. de openbare rechtspersoon, bedoeld in artikel 47; dan wel

4°. de stichting, bedoeld in artikel 17 of artikel 48”

Het bevoegd gezag over het primair openbaar onderwijs kan dus op meerdere manieren worden uitgeoefend: door het college van B&W, door een krachtens de WGR ingesteld orgaan, door een openbare rechtspersoon of door een stichting.

2.1.2. Bestuurscommissie

Voor 1 januari 2000 is het college van B&W bevoegd gezag. Gedurende de periode tussen 1 januari 2000 en 1 januari 2009 is het bevoegd gezag in handen van een bestuurscommissie, ex artikel 83, van de Gemeentewet. Volgens die bepaling (zie bijlage 1) kunnen de raad, het college en de burgemeester bestuurscommissies instellen die bevoegdheden uitoefenen die door deze bestuursorganen zijn overgedragen.

Artikel 156 van de Gemeentewet regelt dat de gemeenteraad, aan de bestuurscommissie bevoegdheden van het college kan overdragen. De gemeenteraad neemt het besluit daartoe op 13 september 1999, op welke datum de gemeenteraad bij raadsbesluit nr. 12945 de bestuurscommissie OPOL (Openbaar Primair Onderwijs Leeuwarden) instelt. De verordening voor de bestuurscommissie openbaar primair onderwijs treedt op 1 januari 2000 in werking. Vanaf dat moment is de bestuurscommissie het bevoegd gezag over de openbare scholen voor primair onderwijs in Leeuwarden.

Volgens artikel 4 lid 1 van de verordening (zie bijlage 1) oefent de commissie alle bevoegdheden uit die bij of krachtens de wet aan het bevoegd gezag zijn toegekend, echter niet met betrekking tot een aantal onderwerpen, waaronder het vaststellen van de begroting, de jaarrekening en de stichting of opheffing van scholen.

Volgens artikel 5 lid 2 benoemt de raad de leden op voordracht van de commissie, die over de voordracht advies vraagt aan de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad. De gemeenteraad kan op grond van artikel 8 leden van de commissie schorsen of ontslaan. Volgens artikel 18 biedt de commissie het college jaarlijks voor 1 oktober een ontwerpbegroting met toelichting aan en voor 1 april een ontwerpjaarrekening met toelichting. Het jaarverslag dat jaarlijks aan de raad moet worden gestuurd over de werkzaamheden van de bestuurscommissie, wordt tegelijk met de ontwerpjaarrekening uitgebracht.

De naam Proloog wordt in de periode tussen 2000 en 2005 toegekend aan het openbaar primair onderwijs in Leeuwarden. Per 1 juli 2005 wordt die naam ook vastgelegd in de aangepaste verordening die wordt vastgesteld bij raadsbesluit van 18 juli 2005 (nr. 13791), de verordening voor de bestuurscommissie Proloog (Primair Openbaar Onderwijs Leeuwarden). Volgens artikel 17 stelt de commissie jaarlijks voor 1 januari de begroting op en voor 1 april de ontwerprekening. Binnen twee weken na het opstellen van de begroting en de ontwerprekening worden deze stukken aan het college gezonden. Het jaarverslag wordt gelijktijd met de ontwerpjaarrekening uitgebracht.

Tussenconclusie

Hierboven zijn de belangrijkste onderdelen van de geldende regelgeving beschreven die van toepassing is op verzelfstandiging van het primair openbaar onderwijs in een bestuurscommissie. In Leeuwarden is die verzelfstandiging geregeld bij verordening voor de bestuurscommissie openbaar primair onderwijs van 13 september 1999 en de latere aanpassing daarvan van 18 juli 2005. Deze verordening voldoet aan de eisen die daaraan volgens hogere wetgeving worden gesteld.

2.1.3. Stichting Proloog

Na 1 januari 2009 berust het bevoegd gezag bij het bestuur van de stichting Proloog. De verordening voor de bestuurscommissie Proloog wordt daartoe per die datum ingetrokken, zoals bepaald bij raadsbesluit van 24 november 2008 (raadsbesluit 20946). De raad stelt die dag ook de statuten van de stichting vast en benoemt de leden van het bestuur van de stichting. Het besluit van de raad is gebaseerd op artikel 48, van de Wet op het primair onderwijs, dat als opschrift heeft 'Instandhouding openbare school door een stichting' (zie bijlage 1). Over de wijze waarop deze regeling in de statuten van de stichting Proloog is uitgewerkt, gaat paragraaf 2.3.

Op 1 augustus 2010 treedt de wet 'Goed onderwijs, goed bestuur' in werking. Kern van de wet, die geldt voor het primair en voortgezet onderwijs, is dat de overheid kan ingrijpen als blijkt dat de kwaliteit van het onderwijs op een school onder de maat is of als blijkt dat er sprake is van bestuurlijk wanbeheer. De minister kan sancties uitdelen die variëren van een waarschuwing en de verplichting tot het maken van een verbeterplan tot het gedwongen sluiten van een school. Met de wet wordt ook een aantal gedragsregels voor schoolbesturen ingevoerd. Zo moet het schoolbestuur zorgen voor een scheiding tussen

intern toezicht, uit te oefenen door een raad van toezicht en het bestuur, vorm te geven door een raad van bestuur. Daardoor wordt de juridische eindverantwoordelijkheid gelegd bij de raad van bestuur, waar die op dit moment ligt bij het bestuur van de stichting, en vindt het toezicht op het bestuur van de organisatie plaats door de raad van toezicht. Naast het intern toezicht moet het extern toezicht door de Inspectie van het onderwijs op de kwaliteit van het onderwijs worden onderscheiden.

De wet 'Goed onderwijs, goed bestuur' past de Wet op het primair onderwijs op verschillende onderdelen aan. Voor de scheiding tussen bestuur en intern toezicht zijn met name de artikelen 17 a, b en c van belang (zie bijlage 1).

Inmiddels heeft, medio 2011, ruim driekwart van de scholen voor primair en voortgezet onderwijs de bedoelde scheiding tussen bestuur en intern toezicht doorgevoerd. Volgens de wet moet die scheiding voor 1 augustus 2011 in de bestuurlijke organisatie zijn doorgevoerd. Bij de stichting Proloog is dat tot op heden nog niet gebeurd. In het raadsvoorstel 'Wijziging statuten stichting ZML Onderwijs', behandeld in de commissie Welzijn op 12 juli 2011 is bij de samenvatting van het voorstel aangegeven...

“...dat de besturen van de Stichting Proloog en de Stichting Piter Jelles hebben meegedeeld aan de eisen van de nieuwe wet te voldoen en hebben geen wijzigingsvoorstellen ingediend.”

In een aan het college van B&W gerichte brief gedateerd 31 maart 2011 stelt het bestuur van Proloog weliswaar dat er geen formeel probleem zou zijn op grond van de wet 'Goed onderwijs goed bestuur' en het niet noodzakelijk is per 1 augustus 2011 een statutenwijziging door te voeren, maar wordt anderzijds vastgesteld door het bestuur dat het model van een bestuur en een algemene directie niet het juiste model is. Het bestuur kiest voor een Raad van Toezichtmodel. Volgens een bij de brief gevoegd stappenplan wordt dit model ingevoerd bij Proloog. Een statutenwijziging maakt deel uit van dat stappenplan. Op dit moment is nog geen sprake van omzetting van het bestuursmodel.

Tussenconclusie

Hierboven is ingegaan op de overgang van bestuurscommissie Proloog naar de stichting Proloog. In paragraaf 2.3 worden de statuten van de stichting aan de orde gesteld. Duidelijk is geworden dat de consequenties van de wet 'Goed onderwijs, goed bestuur' nog moeten worden doorgevoerd in de bij Proloog geldende structuur en verwerkt in de statuten van Proloog.

2.2 Bevoegdheden B&W en raad voor en na de verzelfstandiging

Zoals hiervoor duidelijk is geworden zijn er grote verschillen tussen de bevoegdheden van de gemeenteraad en het college van B&W voor en na de verzelfstandiging ten opzichte van de organisatie Proloog.

Zoals in paragraaf 2.1 reeds is aangegeven zijn er drie juridische situaties, op drie verschillende momenten, te onderscheiden:

1. De situatie voor 1 januari 2000, waarin het college van B&W het bevoegd gezag is op het terrein van het primair openbaar onderwijs. Deze situatie wordt ook wel aangeduid als 'integraal bestuur';
2. De situatie tussen 1 januari 2000 en 1 januari 2009 waarin het bevoegd gezag wordt uitgeoefend door de bestuurscommissie primair openbaar onderwijs (aanvankelijk onder de naam OPOL, vanaf 1 juli 2005 de bestuurscommissie Proloog);
3. De situatie na 1 januari 2009, waarin het bevoegd gezag over het openbaar primair onderwijs berust bij het bestuur van de stichting Proloog.

Ad. 1 B&W bevoegd gezag

In de eerste situatie is het college van B&W bevoegd gezag en berusten alle bevoegdheden op het terrein van het primair openbaar onderwijs bij het college van B&W en de gemeenteraad. Daarbij is de bevoegdheidsverdeling in grote lijnen vastgelegd volgens de uitgangspunten van de dualisering: de raad richt scholen op, besluit tot fusie en opheffing en stelt begroting en jaarrekening vast. B&W is het bevoegd gezag en is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs.

Ad. 2 Bevoegd gezag bij bestuurscommissie

In de tweede situatie is de bestuurscommissie bevoegd gezag, maar berusten nog steeds veel bevoegdheden bij raad en college, zoals blijkt uit artikel 4, van de 'verordening bestuurscommissie'. Het openbaar primair onderwijs, georganiseerd in de bestuurscommissie (ex. art. 83, Gemeentewet) is geen zelfstandige rechtspersoon. Wel is de bestuurscommissie bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), maar de meeste bevoegdheden berusten nog steeds bij de gemeenteraad, zoals het budgetrecht, de zorg voor voldoende openbaar onderwijs, de omzetting, opheffing en fusie van scholen en de huisvesting (dat wil zeggen de buitenkant, de gebouwen). De taken van de bestuurscommissie zijn:

- het nemen dan wel goedkeuren van besluiten,
- het geven van adviezen aan, het functioneren als klankbord voor het bovenschools management en het besluiten over hun functioneren en rechtspositie;
- het houden van toezicht, met name in verband met de realisatie van de doelstellingen, het kwaliteitsbeleid en de algemene gang van zaken.

Voor de wijze waarop de commissie deze taken uitvoert is verantwoording verschuldigd aan het college van B&W en de raad. Daartoe wordt jaarlijks een jaarverslag en een jaarrekening over de werkzaamheden verzorgd (art. 18 en 19, Verordening Bestuurscommissie Proloog). De gemeenteraad stelt uiteindelijk de begroting en de rekening vast. In een jaarplan (art. 6, lid 1 Financieel Statuut) stelt de bestuurscommissie jaarlijks voor 1 januari vast welke doelen zij in de komende jaren wil bereiken ten aanzien van het openbaar onderwijs, welke resultaten zij daarmee beoogt te halen en op welke wijze die doelen gerealiseerd kunnen worden. In het jaarverslag stelt de commissie jaarlijks voor 1 april vast (art. 6, lid 2, Financieel Statuut) welke doelen en resultaten in het afgelopen jaar zijn bereikt.

De bestuurscommissie Proloog, die bestaat uit van de gemeente onafhankelijke personen, maakt in de periode van januari 2000 tot januari 2009 nog steeds deel uit van de publiekrechtelijke rechtspersoon gemeente Leeuwarden. De Comptabiliteitswet en de financiële voorschriften van de Gemeentewet zijn op Proloog van toepassing.

Ad. 3 Bevoegd gezag bij het bestuur van de stichting

In de derde situatie is het bestuur van de stichting Proloog het bevoegd gezag. In die situatie behoudt de gemeenteraad volgens de Wet op het Primair Onderwijs nog wel enkele bevoegdheden:

- het benoemen van bestuursleden van de stichting, waarbij ten minste een derde gedeelte, maar geen meerderheid, van de leden wordt benoemd op bindende voordracht van de ouders van de leerlingen die zijn ingeschreven op de betrokken scholen (art. 48, lid 6, onder b, WPO);
- goedkeuring van begrotingen en jaarrekeningen, voorafgaand aan de vaststelling daarvan door het bestuur van de stichting (art. 48, lid 6, onder d);
- het houden van toezicht op de wijze waarop in de statuten van de stichting een regeling wordt getroffen voor de wijze waarop de raad toezicht op het bestuur uitoefent (art. 48, lid 6, onder e, WPO).

2.3 Toezichtsarrangement voor en na de verzelfstandiging

2.3.1. Voor de verzelfstandiging

Voor de verzelfstandiging van Proloog berust het bevoegd gezag, zoals gezegd, bij de bestuurscommissie Proloog. Als zodanig is Proloog nog steeds onderdeel van de rechtspersoon gemeente Leeuwarden. Omdat de financiën van Proloog geconsolideerd moeten worden binnen de gemeentelijke financiën, is Proloog onderdeel van de planning & control cyclus van de gemeente. Dat betekent dat de begroting en de jaarrekening ‘meelopen’ in de systematiek die ook voor andere onderdelen van de gemeentelijke organisatie geldt. De bestuurscommissie levert zijn kwartaalrapportages, waarin cijfers over onder meer liquiditeit, personeel en solvabiliteit zijn opgenomen, aan bij de gemeente. Zowel de begroting als de jaarrekening worden vastgesteld door de raad. Ten behoeve van de regeling van de relatie tussen de gemeente en de bestuurscommissie Proloog is een Financieel statuut overeengekomen tussen het college van B&W en de bestuurscommissie Proloog, gebaseerd op artikel 18 van de Verordening Bestuurscommissie Proloog.

Volgens de considerans van dit statuut is sprake van een convenant met als achtergrond de wens de commissie in de gelegenheid te stellen “...een eigen financieel beleid te ontwikkelen en toe te passen als ware er sprake van een vermogensrechtelijk zelfstandige rechtspersoon”. Over de begroting legt het statuut in artikel 3 vast dat het college jaarlijks voor 1 mei meedeelt... “met welke richtlijnen de commissie bij de vaststelling van de begroting en meerjarenbegroting voor volgend jaar rekening dient te houden”.¹ Volgens de verordening bestuurscommissie Proloog, die in paragraaf 2.1 is besproken, dient de

¹ De tekst van artikel 3, eerste lid, Financieel Statuut is daarmee onnauwkeurig, aangezien het volgens de verordening, artikel 17 vierde lid, de raad is die de begroting en de rekening vaststelt. In artikel 3, derde lid, Financieel Statuut staat wel juist vermeld dat de raad de begroting ter vaststelling voorgelegd krijgt.

bestuurscommissie jaarlijks uiterlijk voor 1 januari de begroting op te stellen en die vervolgens binnen twee weken aan het college te sturen.

Voor de ontwerprekening geldt dat die volgens de verordening voor 1 april dient te worden opgesteld. Ook dit stuk dient vervolgens binnen twee weken te worden toegezonden. Het is de raad die volgens de verordening de begroting en de jaarrekening vaststelt. Het financieel statuut bevat een hiervan enigszins afwijkende regeling. Over de rekening vermeldt het statuut in artikel 5 lid 1, dat jaarlijks voor 1 februari een voorlopige ontwerprekening van het vorige kalenderjaar en voor 1 april een ontwerprekening wordt verstrekt.

In artikel 5 lid 6 stelt het statuut dat de commissie "...binnen vier weken na afloop van elk kwartaal (...) de vastgestelde kwartaalrapportages over het gerealiseerde en verwachte resultaat m.b.t. de lopende rekening van dat jaar aan B&W..." stuurt.² Tot slot is in artikel 6 van het statuut vastgelegd dat de commissie jaarlijks voor 1 januari tegelijk met het opstellen van de definitieve begroting, een jaarplan vaststelt over doelen, beoogde resultaten en de wijze van realisatie. Een afschrift van dat plan wordt aan het college gezonden.

Voor 1 april wordt jaarlijks – tegelijk met het opstellen van de ontwerprekening – een jaarverslag opgesteld, dat ook aan het college in afschrift wordt gezonden.

Voor de verzelfstandiging van Proloog ontvangt het college van de bestuurscommissie dus de volgende informatie:

- voor 1 januari, dan wel uiterlijk twee weken daarna (verordening), de begroting en de meerjarenbegroting
- voor 1 februari jaarlijks een voorlopige ontwerprekening en voor 1 april, dan wel uiterlijk twee weken daarna (verordening), een ontwerprekening
- voor 1 januari een jaarplan voor de komende jaren
- voor 1 april een jaarverslag van het afgelopen jaar
- binnen vier weken na afloop van elk kwartaal de kwartaalrapportage

Tussenconclusie

Hierboven is geschetst welke afspraken gelden tussen de gemeentelijke organisatie en Proloog over de door Proloog te verstrekken informatie, voordat Proloog wordt verzelfstandigd. Hierna zal blijken dat Proloog zich volgens de geïnterviewde respondenten redelijk goed hield aan deze afspraken.

2.3.2. Na de verzelfstandiging

Na de verzelfstandiging berust bij de gemeenteraad de bevoegdheid de begroting en de jaarrekening goed te keuren, voorafgaand aan het vaststellen daarvan door het bestuur van de stichting.

² Deze bepaling (art. 5, zesde lid) gelezen in combinatie met artikel 5, eerste lid (voor 1 februari een voorlopige ontwerprekening) voert tot de conclusie dat alleen de eerste drie kwartalen een kwartaalrapportage dient te worden ingeleverd en na het vierde kwartaal een voorlopige ontwerp-rekening.

Daarnaast blijven onder meer de volgende (zie art. 48, Wet op het Primair Onderwijs) bevoegdheden bij de raad:

- het benoemen, schorsen en ontslaan van de leden van het bestuur van de stichting
- de stichting, opheffing en fusie van basisscholen
- het voorzien in statuten bij de oprichting van de stichting; wijziging van de statuten is alleen mogelijk na instemming van de gemeenteraad

De verhouding tussen de gemeenteraad en de stichting is vastgelegd in de statuten van de stichting, die door de raad op 30 september 2008 zijn vastgesteld. Deze statuten geven invulling aan de eisen van artikel 48 Wet op het primair onderwijs. Volgens artikel 6 lid 2, benoemt de raad een derde van de leden op voordracht van de ouders en de overige leden op voordracht van het bestuur. Artikel 7 bepaalt dat bestuursleden voor vier jaar worden benoemd en dat ze maximaal een keer herbenoemd kunnen worden. In artikel 8 is een regeling getroffen voor schorsing en ontslag van bestuursleden. Taken, bevoegdheden en taakverdeling van het bestuur zijn geregeld in artikelen 10 t/m 11. Over zaken als de vergaderorde geven de artikelen 13 t/m 17 en 20 en 21 een regeling. In artikel 22 lid 1, is vastgelegd dat het bestuur jaarlijks voor 1 december een ontwerp van de begroting en voor 1 juli een ontwerp van de rekening, samen met een verslag van de accountant, aanbiedt aan de raad ter goedkeuring. Volgens artikel 19 brengt het bestuur jaarlijks aan de raad verslag uit van zijn werkzaamheden. Hieraan is in de statuten geen termijn verbonden.

De relatie tussen het bestuur van de stichting en de gemeenteraad is geregeld in artikel 22. Anders dan in deze bepaling is in de statuten geen regeling getroffen ter uitwerking van artikel 48, zesde lid, aanhef en onder e, Wet op het Primair Onderwijs...

“6. Onverminderd het vierde lid voorzien de statuten in ieder geval in een regeling omtrent:
e. de wijze waarop de gemeenteraad of gemeenteraden toezicht op het bestuur uitoefenen”

Na de verzelfstandiging van Proloog ontvangt het college van het bestuur van de Stichting Proloog dus de volgende informatie:

- voor 1 december de begroting
- voor 1 juli een ontwerprekening, vergezeld van een verslag van de accountant
- een jaarverslag, hierbij is geen termijn genoemd

Tot slot is relevant dat tot op heden nog geen gevolg is gegeven aan de door de wet ‘Goed onderwijs, goed bestuur’ ten doel gestelde scheiding tussen bestuur en intern toezicht binnen onderwijsinstellingen.

Conclusie

De algemene conclusie na voorafgaande schets van de juridische context van het primair openbaar onderwijs in Leeuwarden voor en na de verzelfstandiging is dat de wettelijke voorschriften op een enkele terminologische onnauwkeurigheid na correct zijn vertaald in verordeningen en statuten. Het toezichtsarrangement – de wijze waarop de gemeenteraad toezicht houdt op de Stichting Proloog – is dus in formele zin rechtmatig.

Daarbij moet wel worden aangetekend dat artikel 48, zesde lid, aanhef en onder e, een regeling over de wijze waarop de gemeenteraad toezicht op het bestuur uitoefent, op zeer summier wijze is vertaald in de statuten van de stichting. Een tweede kanttekening betreft de nog niet doorgevoerde scheiding tussen intern toezicht en bestuur, zoals bedoeld in de artikelen 17a, b en c, van de Wet op het Primair Onderwijs. In het volgende hoofdstuk wordt de vraag beantwoord of het gekozen toezichtsarrangement ook wordt nageleefd in de praktijk. En ook komt in het vervolg de vraag aan de orde of het arrangement zoals het is overeengekomen een adequate voorziening kan worden genoemd.

3. BEVINDINGEN: DE FEITEN

3.1 Proloog en de gemeente voor de verzelfstandiging

Het openbaar primair onderwijs in Leeuwarden bestaat op 1 januari 2000 uit achttien scholen. In 2003 worden twee scholen uit het Proloog-verband gehaald (it Twalûk, ZML-onderwijs en de Prof. Grewelschool, openbaar orthopedagogisch instituut). Op 1 januari 2009 zijn er nog zestien scholen onderdeel van de organisatie Proloog. Deze scholen vallen alle onder de Wet op het Primair onderwijs, 15 openbare basisscholen en een openbare SBO-school (De Trilker). Op de scholen volgen per 1 oktober 2007 ongeveer 3650 leerlingen onderwijs; er zijn eind 2008 ongeveer 370 personeelsleden in dienst bij Proloog.³

Proloog en de gemeente hebben voor 1 januari 2009 op allerlei terreinen met elkaar te maken. Er bestaan contacten op diverse niveaus tussen de bestuurscommissie en de algemene directie van Proloog enerzijds en de ambtelijke organisatie en de wethouder anderzijds. Een enkele keer wordt door de algemene directie opgetreden tijdens een raadscommissie. Er zijn ambtelijke contacten over een veelheid aan onderwerpen, die in een drieslag kunnen worden geclusterd:

- onderwijshuisvesting
- financiën, en
- beleidsinhoudelijke onderwerpen (zoals onderwijsachterstanden)

Door verschillende gesprekspartners wordt de verhouding tussen de algemene directie van Proloog en de ambtelijke organisatie getypeerd als 'moeizaam'. Een van de gesprekspartners....:

“Er was nooit een prettige, opbouwende sfeer.”

Enkele anderen....:

“De verhouding met de algemene directie was ingewikkeld. Het was altijd vechten. Alles moest ook vastgelegd worden.”

“Het gedrag van de algemene directie was ‘bokkig’”.

³ Bron: Voorstel aan de gemeenteraad van 30 september 2008, ‘Verder verzelfstandiging van de bestuurscommissie Proloog Leeuwarden tot “Stichting openbaar primair onderwijs Proloog” te Leeuwarden’, kenmerk 237227 dp.

Nog een ander geluid....:

“De communicatie was af en toe waardeloos”.

De contacten met de bestuurscommissie van Proloog worden door onze gesprekspartners als ‘redelijk’ getypeerd, zowel bestuurlijke als ambtelijk. In het algemeen stellen onze gesprekspartners dat de algemene directie onderwijskundig sterk, maar op het vlak van de bedrijfsvoering duidelijk minder goed thuis is. Het is van belang om op te merken dat dit oordeel in retrospectief lijkt te zijn gevormd. Dat wil zeggen dat dit oordeel bij de verzelfstandiging niet op deze wijze bestond, maar vooral lijkt te zijn ingegeven door de gang van zaken rond Proloog in 2009 en 2010.

De algemene directie typeert de relatie met de ambtenaren en de vorige wethouder in de periode tot de verzelfstandiging als zakelijk en gespannen op die terreinen waar de vorige wethouder een ander besluit wenste dan het bestuur of de algemene directie van Proloog. Daarbij zou het onder meer gaan om huisvesting en de problematiek van dislocaties. Op beleidsinhoudelijke onderwerpen zoals onderwijs en zorg ervaart de algemene directie de discussies met de ambtenaren soms scherp, maar de sfeer is altijd opbouwend en meestal plezierig.

De contacten tussen de gemeente en Proloog zijn redelijk frequent. De bestuurscommissie heeft twee keer per jaar bestuurlijk overleg met de wethouder. Het ambtelijk overleg tussen de algemene directie van Proloog en diverse ambtenaren vindt regelmatig plaats. De algemene directie spreekt naar eigen zeggen eens in de drie maanden met de manager van de sector Jeugd en Onderwijs. Die gesprekken gaan over een diversiteit aan onderwerpen, zoals vroeg- en voorschoolse educatie en achterstandsbeleid. Daarnaast zijn er ook gesprekken over de onderwijshuisvesting. Volgens een van de beleidsambtenaren van de gemeente zijn er voor de verzelfstandiging ook ambtelijke contacten met locatiedirecteuren.

3.2 Verloop van de verzelfstandiging

De verzelfstandiging krijgt gestalte nadat de bestuurscommissie bij brief van 20 december 2006 een verzoek stuurt naar het college van B&W tot het starten van een onderzoek naar de wijze waarop Proloog verzelfstandigd kan worden tot een openbare stichting.⁴ Het initiatief hiertoe komt uit de kring van de bestuurscommissie van Proloog. De penningmeester plaatst het onderwerp in 2005 op de agenda. Deze stap lijkt logisch gelet op het reeds ingezette proces van verzelfstandiging per 1 januari 2000, maar ook omdat zowel lokaal als nationaal andere scholen Proloog zijn voorgegaan. De brief van Proloog wordt op 23 januari 2007 in afschrift aan de raad gestuurd. Een werkgroep, bestaande uit de algemene directie van Proloog en een ambtelijke vertegenwoordiging van de gemeente Leeuwarden voert verkennend overleg.

⁴ Bron: Voorstel ‘Verdere verzelfstandiging van de bestuurscommissie Proloog Leeuwarden tot “Stichting openbaar primair onderwijs Proloog” te Leeuwarden, 30 september 2008 (kenmerk 237227 dp).

De bevindingen van deze werkgroep zijn aan het college voorgelegd, als unanieme rapportage, waarna het college van B&W het daaruit voortvloeiende raadsvoorstel op 30 september 2008 aan de raad stuurt.

In Leeuwarden is het openbaar voortgezet onderwijs reeds verzelfstandigd in 1998 met het raadsbesluit tot oprichting van de stichting OSG Piter Jelles. De twee scholen die tot 2003 behoorden tot het Proloog-verband, it Twalûk en de prof. Grewelschool, zijn dan al verzelfstandigd. Bovendien is sprake van een brede landelijke trend. De inhoudelijke onderbouwing is tweeledig:

- langs deze weg wordt een eind gemaakt aan de ‘pettenproblematiek’ van het gemeentebestuur dat meerdere functies tegelijkertijd uitoefent. Het gemeentebestuur komt in dezelfde verhouding te staan ten opzichte van het openbaar primair onderwijs als dat het geval is ten opzichte van het bijzonder onderwijs, ook wel de verbijzondering van het openbaar onderwijs genoemd, waardoor een eenduidige formele bestuursstructuur ontstaat;
- de slagvaardigheid wordt bevorderd, doordat Proloog niet langer hoeft te voldoen aan twee financiële kaders (voor de gemeente volgens de richtlijnen van het Besluit Begroting en Verantwoording gemeente en provincie) en de kaders van de onderwijswetgeving. De bestuurlijk-administratieve lasten zullen verminderen, ook wanneer Proloog samenwerkingsrelaties wil aangaan met andere (school)besturen.

In het raadsvoorstel wordt benadrukt dat toezicht en controle bevoegdheden blijven van de gemeenteraad. Evenals stichting, opheffing en fusie blijft het toezicht op en de controle van de jaarstukken van Proloog tot de bevoegdheden van de gemeenteraad behoren. In het voorstel is geen aandacht voor een *worst-case scenario*, noch wordt een risicoanalyse opgesteld.

De gemeenteraad stemt in met het voorstel. De geïnterviewde raadsleden zeggen daarover dat dit niet zonder slag of stoot ging.

Dat uiteindelijk voor de verzelfstandiging wordt gekozen heeft te maken met de gedachte dat de raad weinig over de *kwaliteit* van het onderwijs heeft te zeggen. Daarnaast zit het financieel-economisch bij Proloog wel goed – kwartaalrapportages geven nooit een afwijkend beeld en Proloog beschikt over ruime financiële reserves. Bovendien zijn veel organisaties voor openbaar onderwijs, ook in Leeuwarden, al eerder verzelfstandigd.

Het bestuur meent dat de verzelfstandiging geen majeure verandering betekent...:

“Het was vooral een formele ‘knip’, die paste in de tijdgeest; iedereen deed het. De verantwoording geschiedt op dezelfde wijze. Wat wel verandert is dat je iets meer ondernemer kunt zijn.”

Ambtelijk meent men dat verzelfstandiging voor de hand ligt, maar ziet men ook wel de nadelen...:

“In 2000 werd het openbaar basisonderwijs in zekere zin al op afstand gezet in een bestuurscommissie. Men vond dat de volgende stap gemaakt moest worden.

Proloog wilde het ook erg graag. Niet iedereen stond overigens te juichen bij de verzelfstandiging. Inhoudelijk raakte de gemeente daardoor ook de greep kwijt. Dat realiseerde de sector Jeugd en Onderwijs zich terdege, de wethouder ook wel.”

Al met al overheerst ambtelijk het gevoel...:

“Omdat de randvoorwaarden op orde waren meenden we dat het ‘wel goed’ zou komen.”

Een andere gesprekspartner...:

“De bestuurscommissie werd bestuur. Er veranderde niet zoveel. Over Proloog heb ik altijd gedacht dat het gewoon goed zat.”

En nog een keer in dezelfde zin...:

“Proloog was bedrijfseconomisch gezond en had geen ‘lijken in de kast’”.

Proloog wordt verzelfstandigd met een behoorlijk eigen vermogen. Dat is een van de randvoorwaarden waarop de hierboven geciteerde gesprekspartner doelt. Per 31 december 2008 bedraagt de algemene reserve € 3.325.000. Bij de verzelfstandiging van het primair openbaar onderwijs kan een gemeente met de verzelfstandigde organisatie een regeling treffen voor de vergoeding van de bestuurskosten in een overgangperiode van vijf jaar. Deze regeling wordt wel aangeduid als de ‘bruidsschat’. In de gesprekken over die regeling tussen eerst de ambtelijke organisatie van de gemeente en de algemene directie van Proloog en later de wethouder en de bestuurscommissie van Proloog wordt van de zijde van de gemeente de suggestie gedaan aan die regeling te voldoen door een bedrag ineens mee te geven. Omdat onzeker is of dat wettelijk gezien mag, wordt advies ingewonnen bij VOS/ABB, dat geen wettelijke belemmeringen kan aanwijzen.⁵ Over de hoogte van deze ‘afkoopsom’ wordt onderhandeld tussen de ambtelijke organisatie en de algemene directie van Proloog. Deze onderhandelingen leiden niet tot consensus, waarop men besluit drie scenario’s uit te werken. De uiteindelijke afspraak komt op bestuurlijk niveau tot stand in een gesprek tussen de wethouder en een afvaardiging van de bestuurscommissie. Men komt uit op het ‘middenscenario’ wat betekent dat de gemeente Proloog een bedrag van € 1,5 miljoen ineens uitkeert voor bestuurskosten.

De algemene directie meent dat met deze afspraak geen goede ‘deal’ tot stand is gekomen, met name omdat geen regeling is getroffen voor de hoge huisvestingskosten van Proloog. De algemene directie meent dat ook een regeling getroffen had moeten worden voor de kosten die verband houden met verouderde huisvesting en dislocaties. De algemene directie legt zich uiteindelijk neer bij de uitkomst van de onderhandelingen omdat op bestuurlijke niveau een akkoord is bereikt.

⁵ VOS/ABB is de vereniging voor bestuur en management in het openbaar onderwijs en algemeen toegankelijk onderwijs.

3.3 Afspraken over de informatievoorziening vanuit Proloog

Hoewel de gesprekspartners overwegend stellen dat er niet zoveel verandert door de verzelfstandiging, wordt de informatievoorziening tussen Proloog en de gemeentelijke organisatie wel degelijk anders. Zoals hiervoor in hoofdstuk 2 is geschetst, is de financiële informatie die Proloog verstrekt aan de gemeente na 1 januari 2009 volgens de in de statuten van de stichting neergelegde regeling beperkt tot de begroting, die voor 1 december moet worden toegezonden en de jaarrekening, die vergezeld van een verslag van de accountant voor 1 juli binnen moet zijn bij de gemeente. Hierna komt in paragraaf 3.5 aan de orde in hoeverre het Proloog na januari 2009 lukt zich aan deze deadlines te houden.

De gemeente beschikt na 1 januari 2009 niet langer over de kwartaalcijfers van Proloog en dus ook niet over informatie over bijvoorbeeld de personeelsontwikkeling, de liquiditeit en de solvabiliteit.

3.4 Informatievoorziening binnen Proloog

Binnen de stichting Proloog bestaat de algemene directie uit twee directeuren, de algemeen directeur en een lid van de algemene directie. Het lid van de algemene directie heeft de verantwoordelijkheid voor het bestuursbureau, voor onderwijskwaliteit, voor zorg en begeleiding, voor kwaliteitsbeleid en voor klachten van ouders en leerlingen. De algemeen directeur is formeel eindverantwoordelijk en belast met onder meer de bedrijfsvoering op bestuursniveau (personeel, financiën). De algemene directie wordt ondersteund door stafmedewerkers die werkzaam zijn op het bestuursbureau. Een controller ondersteunt bij de totstandkoming van financiële rapportages. Elke maandagochtend is er overleg tussen de staf, waaronder de controller, en de algemene directie over financiën, huisvesting en personeel. Van dat overleg worden geen verslagen gemaakt. Het overleg wordt elke week gevoerd aan de hand van een op naam gestelde actielijst. Ook de algemene directievergaderingen zelf worden niet genotuleerd. De controller is verantwoordelijk voor de financiële administratie, die daarnaast uit twee medewerkers bestaat; hij heeft geen leidinggevende taken. De functie van controller is gebaseerd op een smalle definitie van control: de nadruk ligt op financieel-administratieve taken. Er is geen sprake van risicomanagement, doeltreffendheid en doelmatigheidstoetsing, noch van een onafhankelijke positie en rechtstreekse toegang tot het bestuur. De controller is wel aanwezig bij bestuursvergaderingen, maar voert daar slechts het woord op verzoek van de algemene directie. Opvallend is dat de controller geen enkele relatie heeft met de gemeentelijke organisatie. De functie is dus zeer intern ingevuld.

De algemene directie neemt in de kwartaalrapportages gedurende 2009 oplopende tekorten waar. Die rapportages worden ook telkens aan het bestuur gestuurd en daar besproken. De eerste kwartaalrapportage geeft een prognose van de jaarresultaten van € - 3,5 ton, de tweede rapportage geeft aan dat 2009 met € -7 ton zou worden afgesloten,

terwijl de derde rapportage uitgaat van een verwacht tekort over 2009 van € 1,4 miljoen. De algemeen directeur heeft een steeds ongemakkelijker gevoel bij die cijfers. In november 2009 heeft hij contact met de voorzitter van het bestuur en meldt hij dat er een tekort is, maar dat de omvang daarvan niet goed kan worden verklaard.

Duidelijk is dat het bestuur en de algemene directie besluiten in 2009 extra te investeren in digitale borden, in scholing en in ICT. Verder moet extra personeel worden ingezet op zwakke scholen. Dat er een tekort ontstaat, lijkt aanvankelijk geen probleem, Proloog zou daarvoor interen op de eigen reserves. Een probleem is wel dat het tekort groter wordt dan kon worden verklaard.

Eind 2009 huurt het bestuur, dat deze ontwikkeling via de kwartaalrapportages heeft gevolgd, Ernst & Young, de huisaccountant, in om de tekorten te analyseren. De eerste analyse geeft aan dat Proloog de gemiddelde personeelslasten (GPL) onjuist berekent. Omdat de algemene directie deze analyse onbegrijpelijk en onwaarschijnlijk vindt, kiest men er voor een second opinion uit te laten voeren door administratiekantoor OSG. OSG komt tot de conclusie dat de tekorten niet door de GPL kunnen worden verklaard. Ernst & Young herziet daarop zijn analyse.

Rond de zomer van 2010 ontdekt de algemeen directeur dat een fout in de systematiek van de administratie voor een deel de verklaring vormt voor de hoogte van de ontstane tekorten. De vergoeding die Proloog ontvangt voor 4% bestuurskosten is onjuist in de personele begroting en de financiële administratie verwerkt en niet in mindering gebracht op de beschikbare personele gelden voor de scholen. Andere verklaringen voor de tekorten zijn in de jaarrekening verantwoord. Zo spreekt de jaarrekening over een rijksbezuiniging op het onderwijs aan achterstandsleerlingen, extra inzet van personeel ter verbetering van de kwaliteit van de scholen (zoals de benoeming van een onderwijskundige), intensivering van scholing en begeleiding van personeel en een leerlingendaling die hoger uitpakt dan voorzien.

De tekorten blijven komen in 2010. Vanaf juli 2010 neemt de intensiteit van het contact tussen penningmeester, controller en algemeen directeur toe. Veel verplichtingen worden aangegaan zonder dat de controller er van weet. Veel uitgaven ontberen onderliggende besluiten. De controller rapporteert dat aan de algemene directie, maar is daarin niet vasthoudend als zijn signalen worden genegeerd door de algemene directie en hem wordt verweten de cijfers niet onder controle te hebben. Het bestuur besluit 11 november 2010 de controller van zijn controllerstaken te ontheffen en een externe interim-controller krijgt de verantwoordelijkheid voor de financiële systemen en de cijfers. De algemene directie mag zelfstandig geen financiële besluiten meer nemen. De externe interim-controller valt rechtstreeks onder het bestuur.

In bestuurlijke zin is opvallend dat de penningmeester die lid is van het verzelfstandigde bestuur in januari of februari 2009 vertrekt. Het bestuur gaat op zoek naar een opvolger, maar dat duurt langer dan gehoopt. In april 2010 wordt een nieuwe penningmeester benoemd door de gemeenteraad. De nieuwe penningmeester intensiveert al gauw het contact met de algemene directie en de controller van Proloog. Als Deloitte in oktober 2010 met een rapportage aan het bestuur komt, waarin opnieuw grotere tekorten worden

gemeld, trekt het bestuur aan de bel bij de gemeente, waarop op 17 november 2010 een gesprek met de wethouder volgt.

3.5 Informatievoorziening tussen Proloog en gemeente na de verzelfstandiging

Als Proloog op 1 januari 2009 een zelfstandige stichting wordt, gaat er lange tijd geen informatie vanuit Proloog naar de gemeente. Op 1 april 2009 – dus ruim voor de in de statuten van Proloog neergelegde deadline daarvoor – komen het jaarverslag en de jaarrekening 2008, vergezeld van een accountantsverklaring, binnen bij de gemeentelijke organisatie. Die stukken bevatten geen bijzondere elementen. Dan blijft het lange tijd stil. Het eerstvolgende stuk dat wordt ontvangen is de begroting 2010 van Proloog. Dat stuk, gedateerd 31 maart 2010, wordt ontvangen op 1 april 2010. Volgens de statuten zou deze begroting uiterlijk 1 december 2009 moeten zijn ontvangen. De begroting 2010 sluit met een tekort van € 116.000. Ter toelichting wordt in de begroting opgemerkt dat de belangrijkste reden daarvoor is het wegvallen van de jaarlijkse gemeentelijke vergoeding voor bestuurskosten (€ 350.000 in 2008), die niet in een jaar volledig kan worden gedekt uit de begroting. Voorgesteld wordt dit tekort te dekken uit de bestemmingsreserve bestuurskosten die is gevormd van de ‘bruidsschat’. Ambtelijk trekt het tekort niet op een bijzondere manier de aandacht.

Op 24 mei 2010 heeft het bestuur van Proloog een kennismakingsgesprek met de na de raadsverkiezingen van maart 2010 aangetreden nieuwe wethouder. De algemene directie is ook bij dat gesprek aanwezig. Tijdens het gesprek wordt het negatieve resultaat over 2009 van € 1,4 miljoen aangekondigd en wordt gemeld dat het geraamde tekort voor 2010 ca € 700.000 zal bedragen. In dat verband wordt een aangepaste begroting aangekondigd. Het bestuur van Proloog meldt tijdens het gesprek overigens ook dat de geraamde tekorten uit de eigen middelen kunnen worden opgevangen en dat men voor het jaar 2011 een sluitende begroting zal aanbieden. De wethouder reageert dat zij een en ander met de sector Jeugd en Onderwijs wil bespreken en dat er na de zomer afstemming met Proloog zal plaatsvinden.⁶

Bij brief van 15 juni 2010 worden vervolgens de jaarrekening 2009 en een bijgestelde begroting 2010 aangeboden aan de wethouder. De jaarrekening laat een tekort zien van ruim € 1,4 miljoen. De begroting laat eveneens een tekort zien van bijna € 7 ton. In de begeleidende samenvatting wordt voor de tekorten een verklaring gegeven en worden maatregelen aangekondigd. De verwachting wordt geformuleerd dat Proloog vanaf 2011 weer met sluitende begrotingen zal werken.

De cijfers blijven echter verslechteren. Deloitte geeft in oktober in een rapportage die ook in het bestuur wordt besproken aan dat de tekorten nog weer groter zullen zijn dan al gedacht. Daarop vraagt het bestuur een onderhoud aan met de wethouder, dat op 17 november 2010 plaats vindt. De vraag is waarom vanuit Proloog niet eerder contact wordt gezocht met gemeentelijke contactpersonen. Het antwoord op die vraag vanuit Proloog is....:

⁶ Bron: kort verslag van het overleg met de stichting Proloog op 26 mei 2010, opgesteld door de gemeente.

“Eerst wilde het bestuur een volledige en goede analyse van de cijfers. Wel heeft de voorzitter het financiële probleem gemeld bij de nieuwe wethouder in mei 2010 tijdens het kennismakingsgesprek. En verder zijn de cijfers gepresenteerd in de jaarrekening 2009 en de gewijzigde begroting 2010 die half juni 2010 bij de gemeente zijn ingediend.”

In de periode voor de verzelfstandiging zijn er frequent contacten tussen de bestuurscommissie en de algemene directie van Proloog en ambtenaren bij de gemeente en de wethouder. Na 1 januari 2009 worden die contacten voortgezet, zij het dat die minder frequent lijken te worden. De gedachte is dat Proloog op eigen benen moet gaan staan en dat het ook niet slecht is dat er enige afstand komt tussen de gemeente en Proloog. De relaties veranderen ook door allerlei min of meer toevallige, deels ongelukkige omstandigheden in de persoonlijke sfeer van de betrokkenen. Zo wordt de manager van de sector Jeugd en Onderwijs ziek in de periode 2009/2010. De senior-beleidsmedewerker die het dossier Proloog onder zijn hoede heeft vertrekt begin 2010 met FPU. Begin 2010 begint ook de accounthouder bij de sector Bedrijfsvoering. Eind 2010 komt er ook een nieuwe directeur bij de dienst Welzijn. Na de raadsverkiezingen van maart 2010 treedt een nieuwe wethouder aan. Bij Proloog is de functie van penningmeester van het bestuur vacant van januari/februari 2009 tot april 2010. De algemeen directeur is enkele maanden voor de zomer van 2010 met ziekteverlof.

Toch zijn er wel contacten, onder meer over onderwijshuisvesting. Van ambtelijk gemeentelijke zijde wordt gemeld dat de gesprekken over het huisvestingsprogramma 2011 begin 2010 moeizaam verlopen. Er zou onduidelijkheid ontstaan rond afspraken over het sluiten van een onderwijsgebouw en het uitbreiden op een andere locatie. De algemene directie ontkent dat overigens.

3.6 Verwerking van informatie binnen de gemeentelijke organisatie

De eerste informatie die van Proloog wordt ontvangen na de verzelfstandiging zijn de jaarcijfers en het jaarverslag 2008, die op 1 april 2009 worden ontvangen. Omdat daarmee niets bijzonders aan de hand is, blijven die hier verder buiten beschouwing. Vervolgens blijft het lange tijd stil, voordat de begroting 2010 op 1 april 2010 wordt ontvangen. De begroting sluit met een tekort van € 167.000, maar gelet op de ruime reserves van Proloog trekt dat niet in het bijzonder de aandacht. De jaarcijfers 2009 en de aangepaste begroting 2010, verzonden bij brief van 15 juni 2010, trekken wat meer de aandacht. Bij de sector Bedrijfsvoering van de dienst Welzijn, waar de begroting in eerste instantie moet worden geanalyseerd en gereed gemaakt voor besluitvorming, blijft het stuk enige tijd liggen. Een van de geïnterviewden daarover...:

“De stukken zijn blijven liggen. Het werd pas opgepakt na de zomer. Het had geen urgentie omdat Proloog zelf een plan van aanpak had in juni 2010. In oktober 2010 werd hierover het gesprek gevoerd met de algemene directie. Dat was een normaal, plezierig gesprek. De gemeente had vertrouwen dat het wel goed zou komen.”

Ook signalen over ontwikkelingen bij Proloog rond de onderwijshuisvesting die in het voorjaar van 2010 bij de gemeente binnen komen leiden niet tot snelle actie.

De analyse van de cijfers in jaarrekening 2009 en begroting 2010 geeft in eerste aanleg een geruststellend beeld. Proloog heeft zelf ook een verklaring van de oorzaken gegeven en die geeft geen reden voor groot alarm. De wethouder wordt wel geïnformeerd, maar omdat de tekorten nog binnen de normen van de commissie-Don blijven, blijft de ongerustheid nog beperkt.⁷

3.7 Verhouding tussen college en raad rond Proloog

De raad en het college hebben rond het dossier Proloog geen rol van betekenis vervuld tot aan 17 november 2010 als de wethouder een gesprek heeft met het bestuur van Proloog. In dat gesprek meldt het bestuur liquiditeitsproblemen en de aanstelling van een extern controller. Dezelfde dag nog informeert de wethouder de raadscommissie vertrouwelijk over dat gesprek. Op 23 november 2010 praten de algemene directie van Proloog en de ambtelijke organisatie verder over de gang van zaken. De wethouder heeft opnieuw een gesprek met het bestuur op 10 december 2010. Vanaf deze periode informeert de wethouder het college van B&W vrijwel wekelijks over de situatie rond Proloog. De wethouder heeft gesprekken met het bestuur van Proloog in maart en april 2011. De wethouder informeert de raadscommissie Welzijn nogmaals in maart. Bestuur en algemene directie werken tot mei 2011 aan een herstelplan. Medio mei 2011 besluit het bestuur de algemene directie te schorsen. In mei stuurt het college een brief aan de raad over de besluitvorming rond het Herstelplan. In mei informeren het bestuur en de interim-directeur de leden van de commissie Welzijn.

3.8 Het financiële probleem

Het onderstaande overzicht geeft een indruk van de *tekorten* uit jaarrekeningen en begrotingen van 2009, 2010 en 2011.

Jaar	Begroting	Jaarrekening
2009	€ 167.000 ⁸	€ 1.427.000 ⁹
2010	€ 691.000 ¹⁰	€ 3.067.000 ¹¹
2011	€ 1.926.000 ¹²	-

⁷ De commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen, oftewel de commissie – onder leiding van professor – Don rapporteert in 2009 over de optimale financieringsstructuur van instellingen in verschillende onderwijssectoren. In het rapport worden nieuwe uitgangspunten geformuleerd, nieuwe signaleringsgrenzen gesteld (geen normen) voor de financiën van scholen en aanbevelingen gedaan ter verbetering van het financieel beheer, zowel naar de overheid als naar schoolbesturen en sectorraden.

⁸ Bron: Jaarverslag/jaarrekening Bestuurscommissie Proloog 2008, paragraaf 2.5, Begroting 2009, p. 28.

⁹ Bron: Jaarverslag/jaarrekening Stichting Proloog 2009, Paragraaf A.1.2, p. 31.

¹⁰ Zie noot 9, p. 26.

¹¹ Bron: herziene begroting 2011, zie ook 'Op weg naar een gezonde toekomst', Herstelplan Proloog, 10 mei 2011.

¹² Zie noot 11, p. 16.

In het Herstelplan ('Op weg naar een gezonde toekomst') van Proloog van 10 mei 2010 worden de volgende tekorten voor de volgende jaren genoemd: € 2.178.000, 2012, € 2.161.000, 2013, € 2.003.000, 2014. Voor de tekorten worden in de stukken en in de afgenomen interviews verschillende verklaringen aangevoerd. Een definitief antwoord op de oorzaken van de financiële problematiek vereist zonder twijfel een afzonderlijk onderzoek.

4. BEVINDINGEN: DE ANALYSE

4.1 Toezichtskader en toezichtsarrangement

Op 1 januari 2009 is er sprake van een ingrijpende verandering in de formele verhoudingen tussen Proloog en de gemeente Leeuwarden. Die verandering is dat het openbaar primair onderwijs in Leeuwarden voortaan zelfstandig verder door het leven gaat en dat heeft verschillende consequenties. De belangrijkste consequentie voor het dossier Proloog is dat de organisatie bedrijfseconomisch op eigen benen moet staan. Iedereen heeft daar vertrouwen in. De organisatie staat er bij de verzelfstandiging goed voor. Er is een ruime financiële buffer en hoewel er wel sprake is van de noodzaak te investeren in een aantal zwakke scholen, ziet de toekomst van Proloog er prima uit.

Het gaat echter helemaal niet goed met de verzelfstandigde organisatie Proloog in de jaren 2009 en 2010. De begroting 2009 laat een beperkt tekort zien, maar door het jaar heen lopen die tekorten verder op. Uiteindelijk sluit de jaarrekening met een tekort van bijna € 1,5 miljoen. In 2010 zet die lijn zich door. Waar de begroting 2010 een tekort van bijna € 700.000 voorziet, wordt het jaar gesloten met een tekort van meer dan € 3 miljoen. De stevige financiële positie bij de start van de verzelfstandigde organisatie Proloog, ruim € 3,3 miljoen aan reserves plus een 'bruidsschat' voor bestuurskosten van € 1,5 miljoen, is in korte tijd vrijwel geheel verdampt.

Een belangrijke vraag is natuurlijk hoe het zo snel, zo ingrijpend mis kan gaan met Proloog. Die vraag vereist nader onderzoek naar de financiële gang van zaken bij Proloog, hoewel een begin van een analyse wellicht mogelijk is. Vast staat dat in 2009 en 2010 sprake is van een snelle daling van de inkomsten van Proloog, terwijl maatregelen uitblijven om een gelijktijdige en in volume gelijkwaardige afname van de kosten te realiseren. Mogelijk blijven maatregelen uit omdat het gevoel bestaat dat Proloog, gelet op de reservepositie van de organisatie, in staat is financiële tegenvallers op te vangen. Een andere verklaring zou kunnen zijn dat er door gebreken in de informatievoorziening bij Proloog lange tijd simpelweg te weinig zicht bestaat op de tegenvallende inkomsten. En er komt ook wel heel veel tegelijkertijd samen: dalende leerlingenaantallen, bezuinigingen door het rijk structureel € 800.000 per jaar), afnemende gemeentelijke subsidies voor onder meer vroeg- en voorschoolse educatie (enkele tonnen per jaar), investeringen in ICT en scholing en de

inzet van extra personeel om de kwaliteit van het onderwijs bij een aantal scholen te verbeteren. Dit onderzoek gaat echter niet over de vraag wat er financieel mis gaat bij Proloog, maar over de vormgeving en het feitelijk functioneren van de (toezichts)relatie tussen Proloog en de gemeente na de verzelfstandiging.

De afspraken die tussen Proloog en de gemeente zijn gemaakt over de onderlinge relatie zijn neergelegd in de statuten van de stichting Proloog. Vastgesteld kan worden dat de toezichtsrelatie op een zeer minimaal niveau is vormgegeven. Artikel 48, zesde lid, onder e, van de Wet op het primair onderwijs, dat stelt dat in de statuten van de stichting een regeling wordt getroffen voor de wijze waarop de gemeenteraad toezicht uitoefent, is niet nader ingevuld in de statuten. Proloog neemt twee verplichtingen op zich: het aanbieden van de begroting voor 1 december en het aanbieden van de jaarrekening voor 1 juli. De gemeenteraad houdt de bevoegdheid begroting en jaarrekening goed te keuren, voorafgaand aan de vaststelling daarvan door het bestuur van de stichting Proloog. Verder oefent de raad de bevoegdheid uit de leden van het bestuur te benoemen, te schorsen of te ontslaan. De gemeentelijke organisatie ontvangt volgens het vanaf 1 januari 2009 geldende toezichtsarrangement dus slechts op twee momenten informatie van Proloog. Voor de verzelfstandiging beschikt de gemeentelijke organisatie daarnaast ook over de kwartaalrapportages van Proloog. Het is daarom bijna zeker dat de hierboven beknopt beschreven financiële ontwikkelingen in 2009 en 2010 – indien Proloog nog bestuurscommissie was geweest – aanmerkelijk sneller dan nu het geval was zouden zijn gesignaleerd. Zeker aangezien de kwartaalrapportages in het verleden nooit tekorten van deze omvang hebben laten zien. En het is ook aannemelijk dat daarop dan actie was ondernomen. Die acties blijven nu gedurende erg lange tijd uit. Het duurt bijna anderhalf jaar nadat de eerste problemen aan het licht komen voordat daadwerkelijk actie wordt ondernomen.

Had de gemeente eerder kunnen ingrijpen? Het tussen Proloog en de gemeente overeengekomen toezichtskader is helder: Proloog levert de begroting aan voor 1 december en de jaarrekening voor 1 juli. De begroting 2010 wordt pas op 1 april 2010 ontvangen, vier maanden te laat. Het is volgens de ambtelijke organisatie niet zo ongewoon dat zelfstandige scholen voor openbaar onderwijs hun begroting te laat indienen. Los daarvan is het niet zo vreemd dat de begroting 2010 die dan door de gemeente wordt ontvangen geen aanleiding geeft tot grote zorg met een tekort van iets meer dan € 100.000 op een begroting van meer dan € 21 miljoen. Maar medio juni 2010 komt de zaak toch anders te liggen. De wijziging van de begroting 2010 die dan wordt ontvangen vertoont een tekort van bijna € 7 ton. En de jaarrekening 2009 blijkt te sluiten met een tekort van € 1,4 miljoen. Volgens de analyses van Proloog zijn de tekorten in de jaarrekening 2009 en de jaarrekening 2010 te verklaren. De tekorten zijn bovendien ook te dekken uit de reserves die Proloog heeft opgebouwd. De gemeentelijke organisatie neemt die analyse over en tilt het dossier over de zomer heen voordat jaarrekening en begroting richting gemeenteraad worden geleid – wat om de vereiste goedkeuring te verkrijgen al eerder had moeten gebeuren. Tussen 24 mei 2010, de dag waarop het kennismakingsgesprek tussen de wethouder en het bestuur van Proloog plaats vindt en waarop de tekorten over 2009 en 2010 voor het eerst worden aangekondigd, en 17 november 2010, de dag waarop het bestuur van Proloog zich bij de wethouder meldt met de boodschap dat het de financiële problemen niet meer zelf de baas kan, wordt van de kant van de gemeente vrijwel geen actie ondernomen. Van sturing op het voortvarend oppakken van het dossier is in het

onderzoek niet gebleken. Nadat de financiële problemen op 24 mei 2010 worden gemeld en de medio juni 2010 ontvangen jaarrekening 2009 en begroting 2010 worden ontvangen, had van de zijde van de gemeente alerter kunnen en ook moeten worden gereageerd.

Hoe dient het toezichtskader, dat tussen gemeente en Proloog is afgesproken, te worden beoordeeld? Als naar het dossier wordt gekeken valt op dat voorafgaand aan de verzelfstandiging geen expliciete risicoanalyse is gemaakt. Dat is temeer een probleem omdat helder is – zeker achteraf – dat Proloog weliswaar formeel verzelfstandigd is, maar dat tegelijkertijd feitelijk de gemeente verantwoordelijk blijft voor het aanbieden van openbaar primair onderwijs en voor het toezicht op de kwaliteit van het openbaar onderwijs. Het bevoegd gezag verschuift, maar de verantwoordelijkheid blijft. Dat leidt tot spanning. Zeker tegen die achtergrond had het op de weg van de gemeentelijke organisatie gelegen een analyse te maken van de mogelijke bedreigingen en zwakke plekken in de organisatie van Proloog en in de relatie tussen Proloog en de gemeente.

4.2 Informatievoorziening vanuit Proloog

De informatievoorziening vanuit Proloog verliep voor de verzelfstandiging altijd redelijk op tijd. Als er op 1 januari 2009 een verandering in het toezichtsarrangement komt houdt Proloog zich op zichzelf aan de afspraken die gelden voor de nieuwe situatie: het inleveren van een begroting en een jaarrekening. In 2009 is de jaarrekening op tijd. De begroting 2010 is echter enkele maanden te laat, wat ook geldt voor de jaarrekening 2009.

Als in de loop van 2009 de financiële situatie verslechtert nemen directie en bestuur van Proloog de tijd voor het maken van een analyse. De accountant maakt een analyse, maar de algemene directie vertrouwt die niet en laat vervolgens nogmaals een analyse maken. De tekorten blijven van kwartaal op kwartaal toenemen. Bestuur en algemene directie voeren daarover wel overleg, maar actie wordt niet ondernomen. Voor de zomer van 2010 ontdekt de algemene directie dat er een systematische fout zit in de financiële informatievoorziening van Proloog, ter grootte van 4% van het totale jaarlijkse budget. Pas vanaf de zomer van 2010 is er regelmatig overleg met de nieuwe penningmeester van het bestuur en de algemene directie. Als de cijfers tegen blijven vallen stelt het bestuur in november 2010 vast dat de algemene directie niet in control is en dat de financiële bevoegdheden moeten worden ontnomen. De interim-controller die wordt aangesteld wordt tevens financieel bewindvoerder en rapporteert direct aan het bestuur. Pas op dat moment wordt de gemeente geïnformeerd in een gesprek op 17 november 2010 met de wethouder.

Hoewel ook in de begroting 2010 enkele maatregelen worden aangekondigd (sluiting twee dislocaties, een verhoging van de groepsgrootte en het terugbrengen van de kosten van ICT en PR), worden pas eind 2010 verderstrekkende maatregelen voorbereid en een herstelplan geschreven. De maatregelen in dat plan worden de eerste helft van 2011 in uitvoering genomen. Al met al duurt het dus bijna anderhalf jaar voordat tot actie wordt overgegaan.

De cruciale vraag is waarom bestuur en algemene directie van Proloog niet eerder contact hebben gezocht met de gemeente.

Op die vraag is de reactie dat men eerst zelf orde op zaken wilde stellen. Het duurt erg lang voordat Proloog helder heeft wat de financiële problemen precies zijn; eigenlijk is dat beeld pas min of meer compleet met het schrijven van het herstelplan dat in mei 2011 wordt gepresenteerd. Dat de positie van penningmeester van het bestuur vanaf januari/februari 2009 tot april 2010 vacant is, stimuleert voortvarend optreden mogelijk ook niet.

4.3 Functioneren van toezicht in de praktijk

Formeel is Proloog verzelfstandigd en moet de organisatie op eigen benen staan. Maar tegelijkertijd is de gemeenteraad formeel ook nog steeds verantwoordelijk voor het aanbieden van openbaar primair onderwijs. En feitelijk wordt de gemeente daarnaast ook nog steeds aangesproken voor de kwaliteit van het openbaar primair onderwijs in Leeuwarden. Er is verzelfstandigd, maar is dat ook feitelijk het geval?

Er zijn nog steeds contacten op bestuurlijk en ambtelijk vlak. Toch is er een aantal omstandigheden waardoor de aard van die contacten verandert, minder frequent wordt en ook minder vertrouwd is. Opvallend is dat in de periode na de verzelfstandiging, 2009/2010, verschillende personen die voor de verzelfstandiging een rol spelen in de relatie tussen Proloog en de gemeentelijke organisatie door allerlei uiteenlopende oorzaken tijdelijk of definitief worden vervangen door anderen. Binnen de gemeente geldt dat voor de manager van de sector Jeugd en Onderwijs, voor de directeur van de dienst Welzijn, voor de senior-beleidsmedewerker die Proloog in portefeuille had en voor de accounthouder Proloog van de sector Bedrijfsvoering van de dienst Welzijn. Bovendien treedt na de raadsverkiezingen van maart 2010 een nieuwe wethouder aan. Binnen het bestuur van Proloog is van begin 2009 tot april 2010 de positie van penningmeester vacant. Verder is de algemeen directeur van Proloog voor de zomer van 2010 enkele maanden met ziekteverlof.

Slotom is dat het toezicht door de gemeente op Proloog na 1 januari 2009 snel van karakter verandert. Er is veel minder informatie, slechts nog de begroting en de jaarrekening, en de contacten op informeel niveau spelen zich af tussen voor een deel andere personen. Dat kan de verklaring vormen voor het feit dat ook informele signalen over de situatie bij Proloog onvoldoende worden ontvangen en geduid.

4.4 Beantwoording onderzoeksvragen

Op basis van voorgaande analyse wordt in deze paragraaf een antwoord geformuleerd op de onderzoeksvragen 1 t/m 6 die in hoofdstuk 1 zijn geformuleerd.

1. *Hoe is de verhouding tussen de gemeente en Proloog geregeld, voor en na de verzelfstandiging, op het punt van de informatievoorziening en de uitoefening van toezichthoudende bevoegdheden geregeld in onder meer statuten, bestuursreglementen en nadere afspraken?*

Voor de verzelfstandiging maakt Proloog onderdeel uit van de rechtspersoon gemeente Leeuwarden. De financiën van Proloog worden geconsolideerd binnen de gemeentelijke

financiën. Begroting, jaarrekening en kwartaalrapportages lopen mee in de systematiek die ook voor andere onderdelen van de gemeentelijke organisatie geldt. In een Financieel statuut is geregeld dat de bestuurscommissie jaarlijks voor uiterlijk 1 januari de begroting opstelt en die vervolgens binnen twee weken aan het college stuurt. Voor de ontwerp-jaarrekening zijn de data van 1 februari en 1 april vastgelegd. Kwartaalrapportages moeten binnen vier weken na afloop van elk kwartaal worden overgelegd.

Na de verzelfstandiging regelen de statuten van de stichting Proloog, ter uitwerking van artikel 48 van de Wet op het primair onderwijs, welke bevoegdheden de gemeenteraad heeft in relatie tot Proloog. Vast is gelegd dat Proloog voor 1 december de begroting ter goedkeuring moet aanbieden aan de gemeenteraad, voordat deze door Proloog kan worden vastgesteld. Datzelfde is geregeld voor de jaarrekening, die voor 1 juli moet worden aangeleverd met het oog op goedkeuring. Kwartaalrapportages worden volgens deze statuten niet meer aan de gemeente overgelegd.

2. Voldoet de regeling van de relatie tussen gemeente en Proloog na de verzelfstandiging aan de eisen die daaraan in onder meer de Wet op het Primair Onderwijs en de Wet dualisering gemeentelijke medebewindstaken worden gesteld?

De regeling voldoet aan de eisen van de Wet op het Primair Onderwijs en de Wet dualisering, zij het dat opvalt dat een licht toezichtsarrangement is geregeld. Waar artikel 48, zesde lid, aanhef en onder e, Wet op het Primair Onderwijs de vastlegging van een verder uitgewerkte toezichtsrelatie mogelijk maakt, is de relatie tussen Proloog en de gemeente Leeuwarden slechts op hoofdlijnen geregeld. Daarnaast is nog geen begin gemaakt met het doorvoeren van een scheiding tussen intern toezicht en bestuur binnen de bestuurlijke organisatie van Proloog, die de wet 'Goed onderwijs, goed bestuur' eist.

3. Hoe verliep de informatievoorziening vanuit Proloog in de richting van de gemeente voor en na de verzelfstandiging?

Voor de verzelfstandiging is de informatievoorziening vanuit Proloog in de richting van de gemeente tijdig en adequaat. Na de verzelfstandiging houdt Proloog zich bij de informatievoorziening aan de afspraken die in de statuten zijn vastgelegd, zij het dat de begroting 2010 met een vertraging van enkele maanden wordt ingediend. Meer materieel kan worden vastgesteld dat bestuur en directie van Proloog lange tijd aarzelen informatie over de financiële situatie van de organisatie aan de gemeente te verstrekken, terwijl al wel duidelijk is dat grote problemen op het vlak van de bedrijfsvoering bestaan binnen Proloog.

4. Hoe verliep de ambtelijke en bestuurlijke informatievoorziening binnen de gemeente over Proloog voor en na de verzelfstandiging?

Voor de verzelfstandiging is sprake van regelmatige bestuurlijke en ambtelijke communicatie over Proloog binnen de gemeentelijke organisatie. Doordat Proloog onderdeel is van de reguliere p&c cyclus verloopt de informatievoorziening op een frequente en gestroomlijnde wijze. Na de verzelfstandiging is het binnen de gemeente lange tijd stil rond Proloog. De informatie die naar de raad gaat blijft beperkt tot de jaarrekening 2008. De begroting 2010 en de jaarrekening 2009 worden medio juni

aangeboden aan de wethouder. In mei 2010 maakt het bestuur tijdens een kennismakingsgesprek met de nieuwe wethouder melding van tegenvallende cijfers. Ambtelijke voorbereiding van de begroting 2010 en jaarrekening 2009 in de richting van de gemeenteraad wordt verdaagd tot na de zomer 2010. Pas in de loop van 2011 worden deze stukken doorgeleid naar de raad. De wethouder informeert de raadscommissie nog dezelfde dag, 17 november 2010, nadat zij door het bestuur van Proloog wordt geïnformeerd over de penibele financiële situatie. Van sturing op het voortvarend oppakken van het dossier binnen de gemeente is geen sprake. De reactie op signalen over de financiële situatie van Proloog had alerter kunnen en ook moeten zijn.

5. Hoe is op basis van de ontvangen informatie door de gemeente invulling gegeven aan de toezichthoudende bevoegdheden na de verzelfstandiging?

De wijze waarop de gemeente invulling gaf aan de toezichthoudende bevoegdheden kan worden bestempeld als zeer terughoudend. Niet wordt gesignaleerd dat de begroting 2010 te laat wordt ingediend. Als in juni 2010 de aangepaste begroting 2010 en de jaarrekening 2009 zijn ingediend die grote tekorten vertonen, wordt de behandeling van beide stukken over de zomer heen getild. De ambtelijke organisatie vertrouwt op de door Proloog gegeven analyse van de cijfers en wordt daardoor zelfs gerustgesteld. De toezichtsrelatie is daarmee op een terughoudende wijze ingevuld.

6. Voldeden na de verzelfstandiging de informatievoorziening vanuit Proloog naar de gemeente en de uitoefening van de toezichthoudende bevoegdheden door de gemeenteraad aan de afspraken die daarover zijn gemaakt?

De begroting 2010 wordt met een vertraging van enkele maanden ingediend. Belangrijker is evenwel dat de kwaliteit van de informatie onvoldoende is. De gemeenteraad speelt in de periode 2009/2010 geen enkele rol van betekenis in relatie tot Proloog, hetgeen te begrijpen is doordat de raad niet over informatie beschikte. De enkele uitzondering is dat in april 2010 de raad gebruik maakt van zijn bevoegdheid tot het benoemen van een nieuwe penningmeester in het bestuur.

5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.1 Conclusies

In dit hoofdstuk worden de conclusies gepresenteerd die op basis van het onderzoek worden getrokken. In paragraaf 5.2 volgt een aantal aanbevelingen gebaseerd op de analyse en conclusies.

Het is goed op te merken dat Proloog er de afgelopen periode in is geslaagd de kwaliteit van het openbaar primair onderwijs in Leeuwarden te verbeteren. Een aantal zwakke scholen met ‘code rood’ is dat negatieve stempel kwijtgeraakt. Ook is het van belang dat de onderwijskundige kwaliteiten van de algemene directie van Proloog en de gedrevenheid waarmee op dat vlak binnen Proloog aan de weg is getimmerd door alle betrokkenen worden geprezen. *De kern van de problemen van Proloog speelt zich dan ook niet af op dit vlak, maar op het vlak van de bedrijfsvoering, in het bijzonder de financiële informatievoorziening.*

De relatie tussen Proloog en de gemeentelijke organisatie is sterk beïnvloed door de analyse die bij de verzelfstandiging van Proloog is gemaakt van de financiële positie van Proloog. Volgens die analyse is Proloog financieel gezond en wordt voldaan aan de randvoorwaarden voor een zelfstandig voortbestaan van de organisatie. Die analyse functioneert als een paradigma: Proloog wordt door alle betrokkenen op die manier bekeken en beoordeeld. In dat licht gezien moet ook worden begrepen dat niet is overwogen een risicoanalyse te maken rond de verzelfstandiging. In zo’n analyse zouden de ontwikkelingen zijn geïnventariseerd die op Proloog afkomen, zouden de risico’s benoemd worden die de organisatie op basis daarvan zou kunnen lopen en zou tevens zijn vastgesteld welke daarop gerichte maatregelen genomen zouden moeten worden. Veel ontwikkelingen die, naar later blijkt, Proloog in financiële zin raken zijn ten tijde van de verzelfstandiging al bekend. Genoemd worden de daling van de leerlingenaantallen, de bezuinigingen van het rijk, het aflopen van de gemeentelijke subsidies en de afbouw van de gemeentelijke bijdrage in de bestuurskosten. *Of die ontwikkelingen in voldoende mate systematisch in kaart zijn gebracht is zeer de vraag. In ieder geval staat vast dat Proloog daarop onvoldoende heeft geanticipeerd, en dat had ook ten tijde van de verzelfstandiging vastgesteld kunnen – en ook moeten – worden.*

Duidelijk is dat voorafgaand aan de verzelfstandiging geen risicoanalyse is gemaakt. Maar ook later wordt op geen enkele meer systematische wijze gekeken naar de ontwikkelingen in het veld waarop Proloog zich beweegt. Het bestuur en de algemene directie van Proloog blijven hier in gebreke. Het overzicht van de feitelijke gang van zaken toont aan dat Proloog dus eigenlijk onkundig is van de situatie waarin de organisatie zich in 2009/2010 bevindt. Geconcludeerd wordt daarom dat het bestuur, de algemene directie en de staf van Proloog de greep missen op belangrijke bedrijfsprocessen. *Proloog is financieel-administratief niet in control.*

Wat opvalt bij het bestuderen van de gang van zaken bij Proloog na de verzelfstandiging is het gebrek aan daadkracht dat aan de dag wordt gelegd als problemen in de bedrijfsvoering aan het licht komen. De kwartaalrapportages in 2009 laten een snel verslechterend beeld zien, maar bestuur, algemene directie en staf lijken niet tot het uiterste te gaan om daarvan een analyse te maken, laat staan een plan met maatregelen te ontwikkelen om tekorten die ontstaan te kunnen dekken. Tegen die achtergrond wekt het des te meer verbazing dat het bestuur het van begin 2009 tot april 2010 zonder penningmeester moet stellen. *Proloog is dus niet alleen niet in control, men doet ook weinig moeite om in control te geraken, ondanks signalen die duiden op de noodzaak daartoe.*

Vastgesteld moet worden dat Proloog de gemeente na de verzelfstandiging te laat en ook onjuist informeert over de financiële problemen waarin de organisatie terecht is gekomen. Op zichzelf is het wellicht niet zo verwonderlijk dat Proloog de gemeente niet direct informeert als er financiële tegenvallers zijn. Te begrijpen is dat de organisatie die tegenvallers eerst probeert zelf te begrijpen. Maar als de tegenvallers in de loop van 2009 blijven komen en de beheersing van de cijfers niet verbetert, had van Proloog verwacht mogen worden dat het de gemeente zou informeren. Dat had eind 2009 al moeten gebeuren. Informatieverstrekking laat echter op zich wachten tot het kennismakingsgesprek met de wethouder in mei 2010 en medio juni 2010 als de jaarcijfers 2009 en de aangepaste begroting 2010 worden ingediend. Op dat moment wekt Proloog echter de indruk dat de tekorten te verklaren zijn, gedekt kunnen worden en dat er ook maatregelen worden genomen die voldoende tegenwicht moeten bieden. *Het duurt echter tot 17 november 2010 voordat de wethouder door het bestuur wordt geïnformeerd over het gebrek aan inzicht in de financiën en het ontbrekende vertrouwen van het bestuur in de algemene directie om orde op zaken te kunnen stellen.*

De wijze waarop de relatie tussen Proloog en de gemeente (raad, B&W en de ambtelijke organisatie) is vormgegeven kan worden aangeduid als het *toezichtsarrangement*. Aan de verhouding tussen de gemeenteraad en een zelfstandige stichting die verantwoordelijk is voor het openbaar primair onderwijs stelt de Wet op het primair onderwijs een aantal eisen. Die eisen zijn in de statuten van Proloog uitgewerkt. *Het toezichtsarrangement voldoet aan de eisen en is dus rechtmatig. Wel moet worden vastgesteld dat een heel 'licht toezichtsarrangement' is ontworpen.*

Bij de verzelfstandiging van Proloog zijn in 2007/2008 geen serieuze kanttekeningen geplaatst van kritische of risicosignalerende aard. Er leven wel meer of minder ingrijpende bezwaren bij sommige partijen in de raad, maar de sfeer is toch dat verzelfstandiging min of meer vanzelfsprekend is. Iedereen doet het. Er zijn in Leeuwarden andere organisaties Proloog voorgedaan. Toch is het opvallend dat de verzelfstandiging van Proloog zonder slag

of stoot vorm krijgt, waar goed beschouwd de gemeenteraad in feite eindverantwoordelijk blijft voor het aanbieden van voldoende openbaar onderwijs en voor het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. Naar achteraf blijkt, betekent dit ook dat bij onvoldoende functioneren van de zelfstandige stichting de gemeente financieel bij moet springen. *De conclusie is dan ook dat ‘verzelfstandiging’ hier een enigszins verhullende term is.*

De gemeentelijke organisatie beschikt – gelet op het geldende toezichtsarrangement – niet over ruime interventiemogelijkheden, maar binnen het geldende toezichtskader zijn toch enkele kansen gemist. Doordat de formele momenten waarop informatie van Proloog richting gemeente gaat beperkt blijven tot de begroting voor 1 december en de jaarrekening voor 1 juli, komt de gemeentelijke organisatie ook feitelijk op grote afstand te staan. De jaarrekening 2008 is op tijd. Dat geldt niet voor de begroting 2010. Vastgesteld moet worden dat de organisatie hierop traag heeft gereageerd. En nadat de (te late en later bijgestelde) begroting 2010 en de rekening 2009 grote tekorten vertonen wordt te gemakkelijk vertrouwd op de zeer summier analyses die Proloog maakt van de cijfers. Diepgaande gesprekken daarover blijven achterwege. *Het toch al ‘lichte toezichtsarrangement’ wordt ook inhoudelijk niet op een meer materiële wijze ingevuld, waardoor de echte problemen nog langer onder de oppervlakte kunnen voortwoekeren.*

Een factor die van belang lijkt bij dit alles is de rol van personen in het geheel. Er is in de periode 2009/2010 sprake van een onvoorstelbaar snelle wisseling van de wacht op tal van posities binnen Proloog en de gemeentelijke organisatie. *De vele personele wisselingen bij zowel de gemeente als bij Proloog vertragen een serieuze test van de belangrijke veronderstellingen over de financiële gezondheid van Proloog.*

Achteraf moet worden geconstateerd dat het bestuur en de algemene directie van Proloog onvoldoende opgewassen zijn tegen de uitdagingen die de organisatie op het vlak van de bedrijfsvoering na de verzelfstandiging staan te wachten. In dat licht bezien is het dan ook opmerkelijk te constateren dat de gemeenteraad vrijwel automatisch akkoord gaat met de benoeming van de leden van het bestuur en – bij de verzelfstandiging – de leden van de algemene directie. De leden van de bestuurscommissie schuiven door naar het bestuur en de leden van de algemene directie blijven als zodanig actief. Gemeenteraad, noch B&W of de ambtelijke organisatie gaan serieus te werk bij deze benoemingen. Er is geen profielschets opgesteld, noch zijn er cv’s beschreven en beoordeeld. *De benoeming van de leden van bestuur en algemene directie geschiedt zonder noemenswaardige, voorafgaande toetsing.*

5.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf worden de onderzoeksvragen 7 t/m 10 beantwoord. Daarmee wordt voldaan aan een belangrijke ambitie van dit onderzoek, namelijk de behoefte om van de casus-Proloog te leren met het oog op de toekomst, niet alleen voor Proloog zelf en de relatie tussen de gemeente en Proloog, maar ook met het oog op andere toekomstige verzelfstandigingsoperaties.

7. *Hoe dient in de toekomst de informatievoorziening vanuit Proloog naar de gemeente te worden vormgegeven?*

De komende jaren moeten er binnen Proloog op het vlak van de bedrijfsvoering grote slagen worden gemaakt. Intensieve bemoeienis van de gemeente daarbij is noodzakelijk en onvermijdelijk. In dat licht gezien heeft de gemeentelijke organisatie frequent behoefte aan informatie over de ontwikkelingen binnen Proloog op belangrijke kengetallen, zoals liquiditeit, solvabiliteit, personeelsformatie, ziekteverzuim etc. Aanbevolen wordt de informatievoorziening te intensiveren naar minimaal het niveau van kwartaalrapportages. Op onderdelen zou, afhankelijk van de ontwikkelingen, zelfs nog meer frequentere informatie gewenst kunnen zijn.

8. *Hoe dient in de toekomst de informatievoorziening over Proloog binnen de gemeente vorm te worden gegeven?*

Aanbevolen wordt de figuur van de accounthouder te introduceren, een centrale ambtelijke functionaris, hoog in de ambtelijke hiërarchie te plaatsen, die alles weet over Proloog en bij wie alle informatie over het reilen en zeilen van de organisatie samen komt. Samen met andere functionarissen die een rol spelen rond Proloog, de controllers van beide betrokken diensten, de accounthouder Proloog van de sector Bedrijfsvoering van de dienst Welzijn en de betrokken beleidsambtenaren moet deze accounthouder periodiek overleg voeren over de ontwikkelingen bij Proloog. Nauwe afstemming met bestuur, management en controller van Proloog is vereist. Deze functionaris dient over bevoegdheden te beschikken zelfstandig aan de wethouder te rapporteren, informatie op te vragen en desgewenst deskundigheid in te roepen.

9. *Hoe dient in de toekomst vorm en inhoud te worden gegeven aan de toezichthoudende bevoegdheden van de gemeente (raad, raadscommissie, college, wethouder en ambtelijke organisatie) ten aanzien van Proloog?*

In de statuten van Proloog dient een duidelijker regeling te worden getroffen van de informatievoorziening vanuit Proloog. Vastgelegd moet worden dat Proloog de plicht heeft de gemeente onmiddellijk te informeren in geval van ernstige afwijkingen in de bedrijfsvoering ten opzichte van de begroting. Vastgelegd moet worden dat de controller de verantwoordelijkheid heeft op de toepassing van deze verplichting toe te zien. Desgewenst kan ook vastgelegd worden dat de controller de bevoegdheid krijgt onafhankelijk te rapporteren aan de gemeente indien zijn rapportages intern worden genegeerd. Ter uitwerking en versterking van het voorgaande dient Proloog de wet 'Goed onderwijs, goed bestuur' toe te passen en derhalve een scheiding tussen intern toezicht en bestuur door te voeren. Het huidige bestuur moet worden getransformeerd tot een Raad van Toezicht, op basis van publiek gemaakte functieprofielen. Aan de competenties van deze toezichthouders dienen stevige eisen te worden gesteld. De medezeggenschapsraad heeft het recht een bindende voordracht te doen. Volgens artikel 48, twaalfde lid, Wet op het primair onderwijs verschuift bij de introductie van dit model de bevoegdheid tot goedkeuring van begroting en jaarrekening van de gemeenteraad naar de interne Raad van Toezicht. Ter versterking van de positie van de gemeenteraad, moet in de statuten van de stichting worden gewaarborgd dat Proloog de gemeentelijke organisatie voorziet van informatie over in ieder geval de begroting en de rekening. Ook moeten de statuten

voorzien in een regeling over overleg en het inbrengen van zienswijze door de raad, voorafgaand aan de vaststelling van de begroting.

10. Welke lessen kunnen van de casus-Proloog worden geleerd met het oog op toekomstige gemeentelijke verzelfstandigingsoperaties?

In een vijftal stappen is aan te geven wat van de casus-Proloog kan worden geleerd met het oog op min of meer vergelijkbare toekomstige verzelfstandigingsoperaties. Deze vijf stappen zijn afgeleid van de conclusies die hierboven zijn gegeven en refereren dus aan wat bij Proloog niet goed is gegaan.

- a. Maak een analyse van de beoogde verzelfstandiging, beantwoord de vraag wat de aard van de verzelfstandiging is en besteed daarbij extra aandacht aan de vraag welke risico's voor de gemeente blijven bestaan.
- b. Geef aan welke randvoorwaarden relevant zijn voor een succesvolle verzelfstandiging, maak een risicoanalyse of een SWOT-analyse, analyseer de p&c cyclus en verricht een due diligence onderzoek.
- c. Bepaal de gewenste competenties van bestuur en management en voer een assessment uit; verander de rol van de raad in de benoemingsprocedure van een formele, naar een materiële invulling.
- d. Verbeter het relatiemanagement met de verzelfstandigde organisatie; voer accounthouderschap in, zodat informatie aan de kant van de gemeente wordt gebundeld en gecombineerd
- e. Doordenk de te hanteren toezichtsstrategie; varieer in het toegepaste toezicht, afhankelijk van de situatie die aan de orde is; wees waakzaam bij de start en neem behoedzaam afstand na verloop van tijd; onderzoek de toepasbaarheid van alternatieve modellen als een stoplichtenmodel (rood: intensief toezicht; oranje: waakzaamheid is geboden; groen: toezicht op afstand), of varianten als verscherpt en afstandelijk toezicht.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Tekst relevante bepalingen

Artikel 83, Gemeentewet, luidt als volgt:

- “1.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. Hij regelt daarbij de taken, de bevoegdheden, de samenstelling en de werkwijze, daaronder begrepen de wijze waarop hij inzage heeft in de stukken waaromtrent door een bestuurscommissie geheimhouding is opgelegd. Deze inzage kan slechts worden geweigerd voor zover zij in strijd is met het openbaar belang.
- 2.De burgemeester en de wethouders zijn geen lid van een door de raad ingestelde bestuurscommissie. Leden van de raad zijn geen lid van een door het college of de burgemeester ingestelde bestuurscommissie.
- 3.De artikelen 139, tweede lid, 140 en 141 zijn van overeenkomstige toepassing op een besluit tot instelling van een bestuurscommissie.
- 4.De artikelen 19, tweede lid, 22 en 23, eerste tot en met vierde lid zijn van overeenkomstige toepassing ten aanzien van de vergadering van een door de raad ingestelde bestuurscommissie, met dien verstande dat in artikel 19, tweede lid, voor «de burgemeester» wordt gelezen: de voorzitter van een bestuurscommissie.
- 5.Voor zover zulks in verband met de aard en omvang van de overgedragen bevoegdheden nodig is, regelt het college of de burgemeester de openbaarheid van vergaderingen van een door hem ingestelde bestuurscommissie.”

Artikel 4, eerste lid, van de Verordening voor de bestuurscommissie openbaar primair onderwijs, luidt als volgt:

- “De commissie heeft, met inachtneming van het bepaalde in artikel 156 van de Gemeentewet, alle bevoegdheden die bij of krachtens de wet aan het bevoegd gezag van de scho(o)l(en) zijn toegekend, echter met uitzondering van:
- a het vaststellen van de begroting
 - b het voorlopig vaststellen van de rekening
 - c het vaststellen wijzigen van de verordening tot het instellen van de commissie

- d de stichting en opheffing van scholen, afdelingen en nevenvestigingen
- e de overdracht of fusie van scholen
- f de nieuwbouw, ingrijpende verbouwing, wijziging van de bestemming en buitengebruikstelling van schoolgebouwen
- g goedkeuring beleidsplan en jaarverslag van de commissie
- h het vaststellen van algemene rechtspositionele regelingen
- i het vaststellen van verordeningen”

Artikel 48, Wet op het primair onderwijs, luidt als volgt:

- “1. Een gemeenteraad kan besluiten dat een of meer openbare scholen in de gemeente in stand worden gehouden door een stichting die zich ten doel stelt het in stand houden van een of meer openbare scholen, al dan niet tezamen met openbare scholen als bedoeld in de Wet op de expertisecentra of openbare scholen als bedoeld in de Wet op het voortgezet onderwijs.
2. De gemeenteraad maakt het voornemen tot een besluit als bedoeld in het eerste lid bekend.
3. Een stichting die een openbare school in stand houdt, wordt opgericht door een of meer gemeenten, al dan niet tezamen met een of meer privaatrechtelijke rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid.
4. Het statutaire doel van de stichting is uitsluitend het geven van openbaar onderwijs overeenkomstig artikel 46.
5. De stichting oefent met uitzondering van de besluitvorming over de opheffing van een openbare school alle taken en bevoegdheden van het bevoegd gezag uit.
6. Onverminderd het vierde lid voorzien de statuten in ieder geval in een regeling omtrent:
 - a. de samenstelling, werkwijze en inrichting van het bestuur van de stichting,
 - b. de wijze van benoeming, herbenoeming, schorsing en ontslag van de bestuursleden, met dien verstande dat de leden van het bestuur worden benoemd door de gemeenteraad of gemeenteraden en dat ten minste een derde gedeelte, doch geen meerderheid, van die leden wordt benoemd op bindende voordracht van de ouders van de leerlingen die zijn ingeschreven op de betrokken school of scholen,
 - c. de termijn waarvoor de bestuursleden worden benoemd,
 - d. de vaststelling van de begroting na goedkeuring door de desbetreffende gemeenteraad of gemeenteraden en de vaststelling van de jaarrekening na instemming van de desbetreffende gemeenteraad of gemeenteraden,
 - e. de wijze waarop de gemeenteraad of gemeenteraden toezicht op het bestuur uitoefenen,
 - f. de gronden waarop het bestuur kan besluiten de vergaderingen besloten te houden,
 - g. de periode waarvoor de stichting in het leven wordt geroepen, met dien verstande dat deze periode ten minste 5 jaren bedraagt, en
 - h. de bevoegdheid de stichting te ontbinden, met dien verstande dat in de regeling een overheersende invloed van de overheid in het bestuur is verzekerd.
 De goedkeuring bedoeld in onderdeel d kan worden onthouden wegens strijd met het recht of met het algemeen belang, waaronder begrepen het financiële belang van de gemeente.

7. De statuten van de stichting kunnen slechts worden gewijzigd na instemming van de desbetreffende gemeenteraad of gemeenteraden.
8. Het bestuur brengt jaarlijks aan de gemeenteraad of gemeenteraden verslag uit over de werkzaamheden, waarbij in ieder geval aandacht wordt geschonken aan de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs. Het verslag wordt openbaar gemaakt.
9. De vergaderingen van het bestuur van de stichting zijn openbaar, tenzij het bestuur anders beslist, op gronden, vermeld in de statuten.
10. Indien voor 1 februari van het jaar waarvoor de begroting geldt, de begroting niet is goedgekeurd, neemt de gemeenteraad of gemeenteraden de maatregelen die zij nodig achten om de continuïteit van het onderwijsproces te waarborgen.
11. De gemeenteraad of gemeenteraden zijn in geval van ernstige taakverwaarlozing door het bestuur of functioneren in strijd met de wet bevoegd zelf te voorzien in het bestuur van de scholen en zo nodig de stichting te ontbinden.
12. Indien de school een raad van toezicht heeft, is het zesde lid niet van toepassing en voorzien de statuten, onverminderd artikel 17c, in ieder geval in een regeling omtrent:
 - a. de samenstelling, werkwijze en inrichting van de raad van toezicht van de stichting,
 - b. de wijze van benoeming, herbenoeming, schorsing en ontslag van de leden van de raad van toezicht, met dien verstande dat de leden van de raad van toezicht worden benoemd door de gemeenteraad of gemeenteraden en dat ten minste een derde gedeelte, doch geen meerderheid, van die leden wordt benoemd op bindende voordracht van de ouders van de leerlingen die zijn ingeschreven op de betrokken school of scholen,
 - c. de termijn waarvoor de leden van de raad van toezicht worden benoemd,
 - d. de vaststelling van de begroting en de jaarrekening, en
 - e. de periode waarvoor de stichting in het leven wordt geroepen, met dien verstande dat deze periode ten minste 5 jaren bedraagt,
 - h. de bevoegdheid de stichting te ontbinden, met dien verstande dat in de regeling een overheersende invloed van de overheid in de raad van toezicht is verzekerd. Het achtste, negende en elfde lid zijn van overeenkomstige toepassing”

Artikelen 17a, b en c, van de Wet op het primair onderwijs (de wet ‘Goed onderwijs, goed bestuur’), luiden als volgt:

Artikel 17a. Scheiding toezicht en bestuur

1. Het bevoegd gezag draagt mede in verband met de verplichting, bedoeld in artikel 10, zorg voor een goed bestuurd school met een scheiding tussen de functies van bestuur en het toezicht daarop en met een rechtmatig bestuur en beheer.
2. De benoeming in de functies van het toezicht op het bestuur, bedoeld in het eerste lid, geschiedt op basis van vooraf openbaar gemaakte profielen. Bij de benoeming van de leden van de raad van toezicht wordt de medezeggenschapsraad van de school, bedoeld in artikel 3 van de Wet medezeggenschap op scholen, in de gelegenheid gesteld een bindende voordracht te doen voor een lid.

Artikel 17b. Intern toezicht

1. Het bevoegd gezag draagt er zorg voor dat de functies van bestuur en intern toezicht op het bestuur in functionele of organieke zin zijn gescheiden.

2. Een intern toezichthouder of een lid van het interne toezichthoudend orgaan functioneert onafhankelijk van het bestuur.

Artikel 17c. Inhoud intern toezicht

1. De interne toezichthouder of het interne toezichthoudend orgaan houdt toezicht op de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden door het bestuur en staat het bestuur met raad terzijde. De toezichthouder of het toezichthoudend orgaan is ten minste belast met:
 - a. het goedkeuren van de begroting en het jaarverslag en, indien van toepassing, het strategisch meerjarenplan van de school;
 - b. het toezien op de naleving door het bestuur van wettelijke verplichtingen, de code voor goed bestuur, bedoeld in artikel 171, eerste lid, onderdeel a, en de afwijkingen van die code;
 - c. het toezien op de rechtmatige verwerving en de doelmatige en rechtmatige bestemming en aanwending van de middelen van de school verkregen op grond van deze wet;
 - d. het aanwijzen van een accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek die verslag uitbrengt aan de toezichthouder of het toezichthoudend orgaan, en
 - e. het jaarlijks afleggen van verantwoording over de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld onder a tot en met d, in het jaarverslag.
2. De taken en bevoegdheden van de interne toezichthouder of het interne toezichthoudend orgaan zijn zodanig dat hij een deugdelijk en onafhankelijk intern toezicht kan uitoefenen. Indien sprake is van meer dan een toezichthouder of van een toezichthoudend orgaan is de eerste volzin van overeenkomstige toepassing met betrekking tot de combinatie van de toezichthouders of de samenstelling van het toezichthoudend orgaan.
3. Indien het intern toezicht wordt uitgeoefend door een raad van toezicht, zijn het eerste lid en het tweede lid van overeenkomstige toepassing ten aanzien van een raad van toezicht. Een raad van toezicht is tevens belast met het benoemen, schorsen en ontslaan en de vaststelling van de beloning van de leden van het bestuur, alsmede de toepassing van de artikelen 29, vijfde lid, 33, 33a, 34, 37, 38, 53, 59, 60 en de daarmee verband houdende wettelijke bepalingen op leden van het bestuur die mede tot het personeel behoren.

BIJLAGE 2

Lijst met gesprekspartners

Gesproken is met:

- Dhr. J.J. Staal, raadslid PvdA
- Mw. G. Dames, raadslid CDA
- Dhr. H. Bevers, raadslid VVD
- Dhr. J. Brakenhoff, raadslid SP
- Mw. Hietkamp, raadslid PAL/GL
- Dhr. G. Jacobse, raadslid NLP
- Dhr. F.R. Rijpma, raadslid ChristenUnie
- Dhr. P. Tilma, raadslid FNP
- Mw. H. Tjeerdema, raadslid D66
- Wethouder T. Koster (portefeuillehouder onderwijs)
- Mw. A.C. Muller, directeur dienst Welzijn
- Mw. M. Klappe, sectormanager Jeugd en Onderwijs
- Dhr. T. Weidgraaf, senior beleidsmedewerker Onderwijs
- Dhr. E. Warmels, senior beleidsmedewerker Onderwijshuisvesting
- Dhr. E. Postma, accounthouder Jeugd en Onderwijs, sector Bedrijfsvoering
- Dhr. H. Jansen, controller dienst Welzijn
- Dhr. F. De Vegt, controller dienst Stadsontwikkeling en -beheer
- Dhr. S. Wouda, voorzitter bestuur Proloog
- Dhr. R. Winus, bestuurslid Proloog
- Dhr. H. de Zeeuw, penningmeester bestuur Proloog
- Dhr. J. de Vos, algemene directie Proloog
- Dhr. S. de Jong, algemene directie Proloog
- Dhr. M. Kammeraad, interim-manager Proloog
- Dhr. J. Leistra, controller Proloog
- Dhr. R. Kronenburg, voorzitter GMR Proloog
- Mw. P. Torenga, secretaris GMR Proloog
- Dhr. H. Imbens, lid GMR Proloog