



BOB 13/031

STOPOZ: GOEDKEUREN WIJZIGING BEGROTING 2013 EN GOEDKEUREN BEGROTING 2014

Aan de raad,

Voorgeschiedenis / aanleiding

In de vergadering van februari 2013 heeft de raad de begroting 2013 van Stichting Openbaar Primair Onderwijs Zuid-Kennemerland (STOPOZ) goedgekeurd. Door het bestuur van STOPOZ is een verzoek tot wijziging van de vastgestelde/goedgekeurde begroting ingediend. Het bestuur van STOPOZ heeft tevens de begroting voor het jaar 2014 ingediend. Met betrekking tot beide stukken (wijzigingsvoorstel begroting 2013 + begroting 2014) wordt de instemming/goedkeuring van de raad gevraagd.

Voorgesteld besluit

Wij stellen voor in de ingediende begrotingswijziging 2013 en de begroting 2014 van STOPOZ goed te keuren.

Aanleiding

Door het bestuur van STOPOZ (Stichting Openbaar Primair Onderwijs Zuid-Kennemerland), het bestuur van negen openbare basisscholen in de regio, waaronder vier in Bloemendaal, zijn ter goedkeuring twee documenten toegezonden:

- a. een voorstel tot wijziging van de begroting 2013
- b. de concept-begroting 2014

Om praktische redenen en omdat de documenten verband met elkaar houden leggen wij ze in één voorstel aan u voor.

Wijziging begroting 2013

In uw vergadering van 26 februari 2013 heeft u de begroting van STOPOZ voor het jaar 2013 goedgekeurd. Deze begroting sloot met een positief exploitatieresultaat van € 260.152. In het betreffende raadsvoorstel hebben wij aangegeven, dat STOPOZ de dienstverleningsovereenkomst met het bedrijfsbureau van Stichting Spaarnesant had beëindigd, omdat naar de mening van STOPOZ niet werd voldaan aan de gestelde kwaliteitseisen. Men was op dat moment in onderhandeling met Spaarnesant over de financiële afwikkeling. De extra eenmalige last die uit de ontvlechting zou voortvloeien, zou ten laste dienen te komen van de Algemene Reserve van STOPOZ en in de vorm van een begrotingswijziging aan de gemeenten worden voorgelegd. Het voorstel tot wijziging van de begroting is ontvangen. De eenmalige lasten die verband houden met de vroegtijdige beëindiging van de dienstverleningsovereenkomst bedragen € 585.000,--. Het bestuur van STOPOZ verzoekt uw raad de begrotingswijziging goed te keuren.

Door het bestuur van STOPOZ is met betrekking tot de ontvlechting een verantwoordingsdocument opgesteld en toegezonden. Naast een algemeen deel bestaat dit uit vier bijlagen:

1. een (chronologisch) feitenrelaas
2. een historisch kader
3. een analyse van de scenario's tot beëindiging van de samenwerking van STOPOZ met Spaarnesant
4. overzicht honorarium advocaat (?)

Deze stukken zijn bij dit voorstel gevoegd. Op enkele onderdelen van dit document komen wij hieronder terug.

Begroting 2014

Het bestuur van STOPOZ heeft zoals aangegeven ook de conceptbegroting voor 2014 ingediend. Tevens is een geactualiseerde meerjarenbegroting 2012-2015 toegezonden. Op grond van artikel 48, lid 6 van de Wet op het primair onderwijs (Wpo) dient de begroting 2014 door de raden te worden goedgekeurd alvorens deze door het bestuur kan worden vastgesteld. De begroting 2014 sluit met een positief exploitatieresultaat van € 200.943,--. Voor 2015 wordt een positief exploitatieresultaat voorzien van € 200.160,--.

Probleem- en doelstelling/oplossingen/effecten

Wijziging begroting 2013

Zoals in de aanleiding aangegeven wordt STOPOZ in verband met de ontvlechting geconfronteerd met extra, eenmalige kosten tot een bedrag van € 585.000. Dit bedrag is als volgt opgebouwd:

Afkoopsom (te betalen aan Spaarnesant)	€ 340.000
Juridische advieskosten	€ 130.000
Inhuur financiën/personeelszaken jan-jun 2013	€ 55.000
Huur kantoor Richard Holkade t/m okt 2013	€ 60.000

In artikel 48, lid 6, onder d van de Wet op het primair onderwijs is aangegeven dat het schoolbestuur de begroting (en in het verlengde ervan een wijziging van de begroting) pas kan vaststellen na goedkeuring door de desbetreffende gemeenteraad of gemeenteraden. De wetgever heeft het toetsingskader van de gemeenteraad bij goedkeuren van de begroting wel beperkt. Een gemeenteraad kan zijn goedkeuring aan een begroting slechts onthouden vanwege:

- strijd met de wet
- strijd met het algemeen belang (waarin begrepen het financiële belang van de gemeente).____

Dit kader geeft aan dat de gemeentelijke toezichttaak niet gericht is op de kwaliteit van het onderwijs want dat is met name de taak van de Inspectie van het Onderwijs, of het doelmatig en rechtmatig inzetten van de middelen, want hier wordt door de accountant van het schoolbestuur naar gekeken.

Wij hebben, samen met de andere gemeenten, bekeken of de twee in de wet genoemde weigeringsgronden aan de orde zijn.

Strijd met de wet

De bevoegdheid om overeenkomsten met betrekking tot de bedrijfsvoering aan te gaan berust bij het schoolbestuur. Om zijn moverende redenen kan een schoolbestuur ook besluiten deze overeenkomst vroegtijdig op te zeggen. Voor deze rechtshandelingen behoeft het schoolbestuur niet de voorafgaande toestemming van de gemeenten. Naar onze mening heeft het schoolbestuur binnen haar wettelijke bevoegdheden geopereerd. Van strijd met de wet (met name de Wet op het primair onderwijs) is naar onze mening dan ook geen sprake.

Strijd met het algemeen belang, waarin begrepen het financiële belang van de gemeente.

Hierbij is naar twee aspecten gekeken:

- het eventueel in het geding zijn van het financieel belang van de gemeente(n)
- bedreiging van het voortbestaan van het openbaar onderwijs

De eenmalige lasten in verband met de ontvlechting leiden tot een nadelig exploitatieresultaat over 2013 van € 333.516, terwijl een positief saldo van € 260.154 werd verwacht. Een verschil van € 593.670 (Naast de eenmalige lasten ad € 585.000 verband houdende met de ontvlechting is sprake van per saldo hogere dan geraamde lasten over 2013 van ruim € 9.000).

Zoals aangegeven wordt het negatieve resultaat over 2013 van € 333.516 ten laste van de Algemene Reserve van STOPOZ gebracht. Deze bedroeg € 792.257 per 31 december 2012 en bedraagt per 31 december 2013 dus € 458.742. Het bestuur van STOPOZ verwacht dat de Algemene Reserve per 31 december 2014, na toevoeging van het positieve exploitatieresultaat van € 200.943 over 2014, € 859.845 bedraagt.

Met betrekking tot de hoogte van het eigen vermogen van onderwijsinstellingen is door de commissie Don (naam van de voorzitter van de commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen) een norm vastgesteld. De Don-norm houdt in dat de Algemene Reserve 7,5% van de geraamde inkomsten dient te bedragen. Per 31 december 2013 en 2014 wordt niet aan de Don-norm voldaan (2013: 4,1%; 2014: 6%). Per 31 december 2015 wordt wel aan de norm voldaan. De Algemene Reserve bedraagt dan, naar verwachting van het schoolbestuur, ongeveer 8% van de over 2015 geraamde inkomsten.

Hoewel over 2013 sprake is van een negatief exploitatieresultaat, houdt dit niet in dat van de deelnemende gemeenten een financiële bijdrage wordt gevraagd. STOPOZ is in staat door een beroep op het eigen vermogen de forse, incidentele extra lasten op te vangen. Het saldo van de Algemene Reserve komt de komende twee jaar onder de Don-norm te liggen. Deze periode achten wij niet onoverkomelijk. Door de positieve exploitatieresultaten over de jaren 2014 en 2015 voldoet de Algemene Reserve over twee jaar weer aan de Don-norm. Aan de hand van door STOPOZ op te stellen financiële kwartaalrapportages dienen de ontwikkelingen op dit punt de komende jaren wel nauwgezet te worden gevolgd.

Door de eenmalige extra lasten in verband met de ontvlechting wordt de Algemene Reserve fors aangesproken. Een bedrag van € 585.000 kan niet langer voor de onder de STOPOZ vallende openbare basisscholen, waaronder één in Haarlemmerliede en Spaarnwoude, worden aangewend. Geen van de openbare scholen wordt hierdoor in financiële zin rechtstreeks getroffen, in die zin dat de scholen het de komende jaren moeten doen met een lager personeelsbudget en/of een lager budget voor de materiële instandhouding. Door de ontvlechting wordt het voortbestaan van het openbare scholen niet bedreigd.

Op grond van het voorgaande trekken wij de conclusie, dat van strijd met het algemeen belang, waarin begrepen het financiële belang van de gemeente, geen sprake is.

Ernstige taakverwaarlozing

Nu de twee weigeringsgronden niet van toepassing zijn, resteert de vraag of sprake is van ernstige taakverwaarlozing. Op grond van art. 48, lid 11 van de Wet op het primair onderwijs is een gemeenteraad bevoegd in geval van ernstige taakverwaarlozing door het bestuur of functioneren in strijd met de wet bevoegd zelf (weer) te voorzien in het bestuur van de scholen en zo nodig de stichting te ontbinden.

Hiervoor hebben wij aangegeven, dat naar onze mening het schoolbestuur niet in strijd met de wet en/of het algemeen belang heeft gehandeld. Van ernstige taakverwaarlozing, resulterend in een ongezonde financiële positie (waarbij een gemeentelijke financiële bijdrage onontkoombaar is of lijkt) dan wel het voortbestaan van een of meer openbare scholen in het geding is, is naar onze mening geen sprake.

Het schoolbestuur kan niet verweten worden de 'taak' bedrijfsvoering verwaarloosd te hebben. Men is hier de afgelopen jaren intensief mee bezig geweest en heeft, met het oog op verbetering van de kwaliteit, gekozen voor vroegtijdige beëindiging van de overeenkomst met het bedrijfsbureau van Spaarnesant. De resultaten hiervan zijn zichtbaar. Zo is bijv. de kwaliteit van het jaarverslag en de rapportage op schoolniveau sterk verbeterd.

Het schoolbestuur heeft naar onze mening wel enkele steken laten vallen. Ten eerste kan het schoolbestuur verweten worden dat, gelet op de financiële consequenties, verzuimd is de gemeenten over de ontvlechting te informeren vóór opzegging van de overeenkomst met Spaarnesant. Voorts vinden wij dat de totale ontvlechtingskosten erg hoog zijn. Wij gaan er vanuit dat het schoolbestuur hieruit lessen voor de toekomst trekt. Naar onze mening kan echter niet gesproken worden van ernstige taakverwaarlozing en is er geen aanleiding zelf weer te voorzien in het bestuur van de openbare basisscholen. De overige gemeenten (Heemstede, Bloemendaal en Zandvoort) zijn dezelfde mening toegedaan.

In relatie tot het vorige punt merken wij nog het volgende op. Per 1 augustus 2010 is de Wet 'Goed onderwijs goed onderwijsbestuur' in werking getreden. Deze wet draagt het bevoegd gezag van het primair (en voortgezet) onderwijs op om binnen de eigen organisatie tot een scheiding tussen de functies van bestuur en intern toezicht te komen. In de praktijk wordt door schoolbesturen een keuze gemaakt uit de volgende modellen:

- a. het mandaat- of delegatiemodel (schoolbestuur blijft de eindverantwoordelijkheid dragen, maar functioneert in de praktijk als intern toezichthouder; zwaartepunt bestuurlijke functie komt te liggen bij de bovenschools directeur)
- b. scheiding rollen binnen bestuur (scheiding in algemeen en dagelijks bestuur; een en ander dient te worden uitgewerkt in de statuten)
- c. Raad van toezichtmodel (er wordt, naast het schoolbestuur, een tweede orgaan in het leven geroepen: de raad van toezicht, die de functie uitoefent van intern toezichthoudend orgaan).

Model c is het meest verregaande model. Hierin verschuiven ook enkele taken en bevoegdheden van de gemeenteraad naar de raad van toezicht. Het is op dit moment niet duidelijk voor welk model STOPOZ heeft gekozen. Wij zullen het bestuur van STOPOZ verzoeken op korte termijn (uiterlijk eerste kwartaal 2014) met betrekking tot het voorgaande de betrokken gemeenten te informeren.

Verantwoordingsdocument

In de eerste alinea op pagina 12 van dit document staat dat de wethouders op 13 juni 2013, op basis van een risicoanalyse, het bestuur groen licht geven voor het betalen van een

afkoopsom. Naar onze mening is dit geen correcte weergave. Alle met het bestuur gevoerde gesprekken hadden een informatief karakter, van formele consultatie was geen sprake en kon ook geen sprake zijn.

Begroting 2014 (verkorte versie)

1. Baten	1.1 Personele baten 1.2 Materiele baten	€ 9.277.148 € 1.715.889
	Som der baten	€ 10.993.038
2. Lasten	2.1 Personele lasten 2.2 Afschrijvingen 2.3 Huisvestingslasten 2.4 Overige instellingslasten	€ 9.101.562 € 250.000 € 832.160 € 623.373
	Som der lasten:	€ 10.807.094
	Saldo baten en lasten:	€ 185.943
	Rentebaten	€ 15.000
	Exploitatieresultaat 2014	€ 200.943

Ontwikkeling kengetallen en financiële posities

	Werkelijk 2012	Prognose 2013	Begroot 2014	Begroot 2015
Leerling aantallen	2.414	2.351	2.287	2.241
Percentage	100	97	95	93
Gemiddelde bezetting in fte's	146	144	138	135
Percentage	100	99	95	92
FTE/leerling	16,5	16,3	16,6	16,6
Inkomsten	€ 11.269.574	€ 11.282.885	€ 10.993.038	€ 10.784.160
Percentage	100	100	97	95
Personeels-Lasten	€ 9.137.630	€ 8.878.000	€ 8.472.562	€ 8.350.000
Percentage	€ 100	97	93	91
Resultaat reguliere exploitatie	€ 32.360	€ 136.485	€ 200.943	€ 200.160
Als percentage inkomsten	0,3	1,2	1,8	1,9
Algemene Reserve	€ 792.257	€ 458.742	€ 659.685	€ 859.845
Als percentage inkomsten	7	4	6	8

Om praktische redenen verwijzen wij voor een inhoudelijke toelichting naar de door het schoolbestuur toegezonden stukken. Naar onze mening zijn er geen redenen aanwezig niet in te stemmen met de voorgelegde begroting 2014.

Financiële aspecten

In de voorgaande paragraaf is grotendeels ingegaan op de financiële aspecten.

Ondanks dat dit naar onze mening niet aan de orde is noemen wij voor de volledigheid de opties die open staan bij 'ingrijpen door het gemeentebestuur'. De mogelijkheden zijn:

1. De gemeenteraad (raden) ontslaat de leden van het bestuur en benoemt nieuwe bestuursleden (of een interimbestuurder), die de opdracht krijgen orde op zaken te stellen.
2. De gemeenteraad besluit de stichting openbaar onderwijs te ontbinden en terug te keren naar de integrale bestuursvorm, waarbij het college van b&w weer gaat functioneren als bevoegd gezag van het openbaar onderwijs.
3. De gemeenteraad besluit de stichting openbaar onderwijs te ontbinden, om vervolgens:
 - a. De functie van bevoegd gezag over te dragen aan een in te stellen bestuurscommissie ex artikel 83 van de Gemeentewet; of
 - b. De instandhouding van de openbare scholen over te dragen aan een ander in de regio functionerend zelfstandig openbaar schoolbestuur.

Dergelijke besluiten kunnen in bezwaar en beroep (bestuursrechter) worden aangevochten. Getoetst zal dan worden of de raad niet te lichtvaardig heeft geoordeeld dat sprake is van ernstige taakverwaarlozing etc.

Het niet goedkeuren van de begrotingswijziging 2013 en/of begroting 2014 door alle gemeenten heeft mogelijk tot gevolg dat het bestuur terugtreedt. In dat geval dienen de raden ook in de gevolgen van het terugtreden te voorzien.

Juridische aspecten

Communicatieve aspecten

Nvt

Vervolgstappen

Liggen bij Stopoz

Voorstel

Wij stellen voor in de ingediende begrotingswijziging 2013 en de begroting 2014 van STOPOZ goed te keuren.

Halfweg, 29 oktober 2013
Burgemeester en wethouders van
Haarlemmerliede en Spaarnwoude,
P.J. Heiliegers, burgemeester
Mr. B.J. Huisman, secretaris



BOB 13/031

**STOPOZ: GOEDKEUREN WIJZIGING BEGROTING 2013
EN GOEDKEUREN BEGROTING 2014**

De raad van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude;

Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 29 oktober 2013

Besluit:

- I. Het voorstel tot wijziging van de begroting 2013 van STOPOZ, inhoudende dat het geraamde positieve exploitatieresultaat van € 260.154,-- wijzigt in een nadelig exploitatieresultaat van € 333.516,--, goed te keuren,
- en
- II De begroting 2014 van STOPOZ goed te keuren.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 26 november 2013

De griffier,

De voorzitter,