

rapport
raadsonderzoek
verzelfstandiging
openbaar onderwijs
Groningen

21 november 2012

Onderzoekscommissie verzelfstandiging openbaar onderwijs

L.R. (Rosita) van Gijlswijk (*voorzitter*)

E. (Erica) van Lente

W.B. (Benni) Leemhuis

A.C.L. (Arno) Rutte (*tot 13 september 2012*)

J. (Jan) Seton (*tot 31 oktober 2012 voorzitter*)

Secretaris

A.G.M. (Toon) Dashorst (*griffier / secretaris onderzoekscommissie*)

T. 050 - 367 76 68

E. toon.dashorst@ Groningen.nl

Onderzoekers Necker van Naem

R.M. (Roel) Freeke

J. (Jasper) Loots

B.L. (Bregje) Mooren

E.J.M. (Evert) Wolters

Datum:

21-11-2012

Inhoudsopgave

1 onderzoeksverantwoording	3
1.1 / aanleiding	3
1.2 / doelstelling en vraagstelling	3
1.3 / onderzoeksverantwoording	4
1.4 / leeswijzer	5
2 analyse	8
3 conclusies	16
feitenreconstructie	20
1 proces voor verzelfstandiging	22
1.1 / wat voorafgaat	22
1.2 / eerste verkenning	23
1.3 / vormgeven besluit verzelfstandiging	27
1.4 / uitvoering geven aan besluit verzelfstandigen	42
2 na verzelfstandiging	62
2.1 / eerste helft 2010 ambtelijke overleggen	62
2.2 / tweede helft 2010: bestuurlijke overleggen	68
2.3 / eerste helft 2011	75
2.4 / oktober 2011 – februari 2012	77
bijlagen	82
Bijlage 1. motie en raadsbesluit instellen raadsonderzoek	84
Bijlage 2. deelvragen	86
Bijlage 3. geïnterviewde personen	87
Bijlage 4. lijst met afkortingen	90

1 onderzoeksverantwoording

1.1 / aanleiding

Na een uitgebreide verkenning besluit de gemeenteraad van Groningen in september 2008 het openbaar onderwijs in Groningen te verzelfstandigen. Op 16 december 2009 besluit de raad de bestuurlijke taken over te dragen, zodat vanaf 1 januari 2010 het bestuur van het openbaar onderwijs in Groningen in handen komt te liggen van de Openbaar Onderwijs Groep Groningen (O2G2). Een verzelfstandiging waarop door veel betrokkenen aanvankelijk met grote tevredenheid wordt teruggekeken. In de twee jaar die volgen ontstaat er een conflict tussen de gemeente en O2G2. Die onenigheid heeft met name betrekking op de financiële positie van O2G2 en de middelen die zij van de gemeente heeft meegekregen. In het voorjaar van 2011 besluit de gemeente de financiële bijdrage aan de verzelfstandigde stichting te herzien. Aanvankelijk blijft dit beperkt tot een herziening van de bruidsschat, maar na een raadsbesluit in september 2011 wordt ook de vermogenspositie van O2G2 erbij betrokken. Dat gebeurt door de commissie-Klaassen. Op 22 februari 2012 stemt de raad in met de conclusies van de commissie-Klaassen en besluit hij een aanvullend bedrag van € 11,5 miljoen aan O2G2 beschikbaar te stellen. Het rapport en de conclusies van de commissie-Klaassen vormen voor een aantal fracties ook aanleiding om een motie in te dienen om een raadsonderzoek in te stellen.¹ De motie wordt unaniem aangenomen. Op 26 april 2012 besluit de raad op advies van de voorbereidingscommissie een raadsonderzoek ex artikel 155a in te stellen.² In bijlage 1 zijn de tekst van de motie en het raadsbesluit opgenomen.

1.2 / doelstelling en vraagstelling

Met dit onderzoek wil de raad inzicht verkrijgen in de oorzaken die er in het proces van verzelfstandiging, zowel vóór als ná het moment van verzelfstandiging van het openbaar onderwijs in Groningen, toe hebben geleid dat besluiten zijn genomen die achteraf als foutief beoordeeld zijn. In de tweede plaats wil de raad inzicht in de wijze waarop hij is geïnformeerd en aan hem verantwoording is afgelegd. Het gaat de raad van Groningen uitdrukkelijk om het bereiken van een leereffect: benoemen wat er fout is gegaan om ervoor te zorgen dat dergelijke processen in de toekomst beter (kunnen) verlopen.

Op 23 mei 2012 heeft de onderzoekscommissie de onderzoeksvragen en de onderzoeksaanpak vastgesteld. De onderzoeksvragen zijn uitgesplitst in één hoofdvraag en 15 deelvragen. De deelvragen zijn zowel beschrijvend als oordelend van aard. Paragraaf 1.4 en bijlage 2 bevatten een overzicht van de gehanteerde deelvragen opgenomen. De hoofdvraag luidt:

Wat zijn de oorzaken die er in het proces van verzelfstandiging, zowel vóór als ná het moment van verzelfstandiging van het openbaar onderwijs in Groningen, toe geleid hebben dat besluiten zijn genomen die achteraf bezien als foutief worden beoordeeld en wat was de betrokkenheid van de raad in dit proces, in kaderstellende alsook controlerende zin?

¹ Motie 'raadsonderzoek verzelfstandiging openbaar onderwijs', d.d. 22 februari 2012, de motie is unaniem aangenomen.

² Raadsbesluit 'instellen raadsonderzoek verzelfstandiging openbaar onderwijs', d.d. 26 april 2012.

1.3 / onderzoeksverantwoording

Samenstelling onderzoekscommissie

De onderzoekscommissie bestaat uit de raadsleden L.R. van Gijlswijk (voorzitter), E. van Lente en W.B. Leemhuis. Tot september 2012 maakte ook A.C.L. Rutte deel uit van de onderzoekscommissie. Nadat hij werd verkozen tot lid van de Tweede Kamer legde hij zijn raadslidmaatschap, en daarmee ook zijn deelname in de onderzoekscommissie, neer. J. Seton werd op 31 oktober 2012 benoemd tot wethouder in Groningen, legde om die reden zijn raadslidmaatschap en daarmee ook zijn deelname in de onderzoekscommissie neer. Secretaris van de onderzoekscommissie is raadsgriffier A.G.M. Dashorst. De onderzoekscommissie is ondersteund door onderzoeksbureau Necker van Naem.

Onderzoeksuitvoering

In de periode juni – september 2012 hebben de onderzoekers het onderzoeksmateriaal verzameld. Hiertoe hebben zij oriënterende gesprekken gevoerd en documenten geanalyseerd. In juni en juli 2012 zijn een groot aantal interviews gehouden door leden van de onderzoekscommissie, ondersteund door één van de onderzoekers. Een overzicht van de gesprekspartners is opgenomen in bijlage 3. Er is gesproken met betrokkenen vanuit de ambtelijke organisatie, (oud-)bestuurders en (oud-)raadsleden, betrokkenen vanuit het onderwijsveld en betrokkenen van O2G2. Naast het houden van interviews is een omvangrijk dossier bestudeerd (onder andere beleidsstukken, besluitvormingsstukken, correspondentie tussen gemeente en O2G2, (externe) onderzoeken en adviezen, juridische uitspraken, media-uitingen). De onderzoekscommissie dankt de ambtelijke organisatie voor het aanleveren van documenten en dankt alle personen met wie is gesproken, zowel binnen de gemeente Groningen als daarbuiten, voor hun medewerking.

Op basis van de bevindingen uit dossierstudie en interviews heeft de onderzoekscommissie op 18 juli 2012 besloten over te gaan tot het houden van openbare verhoren. De reden voor het inzetten van dit instrument is dat de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs zowel politiek als maatschappelijk impact heeft gehad. Daarom vond de onderzoekscommissie het van groot belang het proces van verzelfstandiging ook voor het publiek zichtbaar te maken en betrokkenen publiek verantwoording te laten afleggen. In totaal zijn 13 verhoren gehouden (een overzicht is opgenomen in bijlage 3). De openbare verhoren hebben plaatsgevonden op 19, 20 en 21 september 2012.

Op 17 oktober en 28 oktober 2012 heeft de onderzoekscommissie het nu voorliggende onderzoeksrapport besproken en vastgesteld. In week 44 zijn de ambtelijke organisatie en O2G2 in de gelegenheid gesteld om de rapportage te controleren op feitelijke juistheid. Op 18 november 2012 heeft de onderzoekscommissie het rapport inclusief conclusies definitief vastgesteld.

1.4 / leeswijzer

Opbouw rapport en leeswijzer

Het rapport bestaat uit twee delen. Het eerste deel begint met de onderzoeksverantwoording. Hierin gaat de onderzoekscommissie in op de achtergrond en vraagstelling van het onderzoek en geeft zij een toelichting op de gehanteerde onderzoeksaanpak. In het tweede hoofdstuk geeft zij een analyse van het proces van verzelfstandiging en de feiten die zij in dit onderzoek heeft aangetroffen. In het laatste hoofdstuk van het eerste deel trekt de onderzoekscommissie haar conclusies.

In het tweede deel treft u een chronologische weergave van de gebeurtenissen. De onderzoekscommissie heeft deze onderscheiden naar twee perioden:

- / Voor verzelfstandiging (2004 – 31 december 2009)
- / Na verzelfstandiging (1 januari 2010 – februari 2012)

Zoals gezegd is de commissie op basis van deze feitenreconstructie gekomen tot een analyse van het gebeurde (hoofdstuk 2 van deel I) en heeft zij op basis daarvan vervolgens een aantal conclusies getrokken (hoofdstuk 3 van deel I).

Beantwoording onderzoeksvragen

De 15 deelvragen zijn zowel beschrijvend als oordelend van aard. De antwoorden op deze deelvragen volgen uit de feitenreconstructie, de analyse en de conclusies.

In hoofdstuk 1 van de feitenreconstructie worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- / Welke uitgangspunten, inclusief de geldende wet- en regelgeving, zijn er bij de besluitvorming over de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs gehanteerd en welke kaders (ten aanzien van inhoud en proces) zijn er, door wie, vastgesteld?
- / Welke informatie en adviezen heeft de gemeente Groningen ingewonnen ten aanzien van ervaringen bij en door andere gemeenten met het proces van verzelfstandigingen in het openbaar onderwijs?
- / Hoe was de communicatie tussen de betrokkenen georganiseerd binnen de gemeente (binnen de ambtelijke organisatie, alsook tussen organisatie, college en raad)?
- / Hoe was de communicatie vanuit de (verschillende actoren binnen de) gemeente met betrokkenen bij OG2G georganiseerd?

In hoofdstuk 2 van de feitenreconstructie worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- / Hoe was de communicatie binnen de gemeente (binnen de ambtelijke organisatie, tussen organisatie, college en raad) en met betrokkenen binnen O2G2 georganiseerd?
- / Welke signalen waren er over de gerezen problemen en bij wie waren die signalen bekend?

De volgende onderzoeksvragen worden ten slotte in het totaal van feitenreconstructie, analyse en conclusies beantwoord:

- / Op welke wijze is de communicatie binnen de organisatie en tussen de ambtelijke organisatie, college, raad en betrokkenen bij OG2G in de praktijk verlopen?
- / Heeft het college adequaat gehandeld en in lijn met de geformuleerde uitgangspunten, gestelde kaders, ervaringen van andere gemeenten en adviezen (intern en ook extern ingewonnen) aangaande de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs?
- / Is ambtelijk en bestuurlijk bij het formuleren van uitgangspunten en het maken van keuzes gebruik gemaakt van de juiste scenario's en bijbehorende (ook financiële) consequenties en risico's?
- / Is de raad voldoende in staat gesteld om ten aanzien van te nemen besluiten te controleren of voldaan werd aan eerdere vastgestelde uitgangspunten, kaders, ervaringen van andere gemeenten en adviezen?
- / Is naar aanleiding van die signalen adequaat gehandeld?
- / Was de communicatie naar aanleiding van de gerezen problemen binnen de gemeente (binnen de ambtelijke organisatie, tussen organisatie, college en raad) en met betrokkenen binnen O2G2 voldoende en ook in voldoende mate constructief?
- / Heeft het college ervoor gezorgd tijdig over de juist informatie te beschikken om te (kunnen) komen tot oplossingen en is het optreden van het college in deze periode adequaat?
- / Is de raad volledig, tijdig en adequaat geïnformeerd over de gerezen problemen bij O2G2? Welke stappen heeft de raad gezet om adequaat invulling te kunnen geven aan zijn sturende en controlerende verantwoordelijkheden?

2 analyse

In dit hoofdstuk analyseert de onderzoekscommissie het proces van verzelfstandiging op basis van de documenten, gesprekken, interviews, verhoren en de daarop gebaseerde feitenreconstructie.

Na langdurige politieke voorbereiding te weinig tijd voor daadwerkelijke verzelfstandigingsoperatie

In Groningen is de verbintenis tussen het gemeentebestuur en het openbaar onderwijs van oudsher hecht. Vanuit het onderwijsveld bestond al langer de wens tot verzelfstandiging. In 1998 is een discussie gevoerd over mogelijke verzelfstandiging. Toen konden stadsbestuur en openbaar onderwijs geen overeenstemming bereiken over de wijze waarop een zelfstandig openbaar onderwijs zou moeten worden aangestuurd.

Rond 2004/2005 komt de vraag om te verzelfstandigen opnieuw op de agenda. Vanuit het onderwijsveld is de wens tot verzelfstandigen er nog altijd en nu ziet ook de wethouder een reële mogelijkheid de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs te realiseren. Veel steden hebben het openbaar onderwijs inmiddels verzelfstandigd, het einde van de bruidsschatregeling³ komt in zicht en ook zijn er signalen dat de constructie met de werkmaatschappij openbaar onderwijs (WMOO) niet optimaal functioneert. Dit leidt er toe dat het college van burgemeesters en wethouders (B&W) en gemeenteraad de bereidheid tot verzelfstandiging van het openbaar onderwijs verkennen. Voor deze verkenning wordt veel tijd genomen: van 2004 tot september 2008. In de verkenning gaat de aandacht met name uit naar de bestuursvorm waarmee het openbaar onderwijs verzelfstandigd kan worden en de mate van bestuurlijke betrokkenheid vanuit de gemeente bij die bestuursvorm. De focus ligt daarbij op het voor gemeenteraad en college van B&W aanvaardbaar maken van verzelfstandiging van het openbaar onderwijs.

Uiteindelijk komt het in september 2008 tot een principebesluit van de gemeenteraad. Met het vaststellen van de nota 'Op eigen benen' besluit de gemeenteraad het openbaar onderwijs per 1 januari 2010 te verzelfstandigen. Hierdoor blijft voor de daadwerkelijke verzelfstandigings- en ontvlechtingsovername ('fase 2') ruim een jaar over. Dit omdat 1 januari 2010 de afgesproken einddatum is en het in politiek opzicht van belang is die planning te halen: omdat het zo was afgesproken, omdat de verzelfstandiging op die manier nog voor de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2010 én dus binnen de lopende collegeperiode kan worden afgerond en ook omdat de bruidsschatregeling op 1 januari 2010 zou aflopen.

³ Omdat bij wet geregeld is dat er sprake moet zijn van materiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs, kan de gemeentelijke bijdrage voor de kosten van administratie, bestuur en beheer na de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs niet langer gecontinueerd worden. Om de overgang naar een verzelfstandigde organisatie mogelijk te maken, biedt de wet de mogelijkheid om eenmalig een som geld mee te geven die enkel aan het openbaar onderwijs mag worden betaald ten behoeve van de ABB-kosten. Dit betreft de zogenaamde bruidsschatregeling. Dit is geregeld in de wet op het Primair Onderwijs, artikel 140a en de wet op het Voorgezet Onderwijs, artikel 96g1.

In de tijd die resteert om de verzelfstandigings- en ontvlechtingsoperatie uit te voeren, moet veel gebeuren, zowel aangaande het vormgeven van de nieuwe organisatie als met betrekking tot de ontvlechting van de gemeentelijke organisatie. De tijd die resteert is onvoldoende voor de zorgvuldige uitvoering van het te doorlopen proces. Dat blijkt onder andere uit het volgende:

- / Voorgenomen plannings worden opgeschoven en aangepast (zo worden de statuten niet in november 2008 vastgesteld, maar in maart 2009; wordt de Raad van Toezicht (RvT) niet in april 2009, maar in december 2009 benoemd; en worden de leden van het College van Bestuur (CvB) niet benoemd door de RvT, maar door de gemeenteraad);
- / Als gevolg van opgeschoven plannings worden RvT en CvB niet betrokken bij de inrichting van het functieboek, het plaatsingsplan van personeel noch bij het opstellen van de begroting voor 2010;
- / Ook bij de formele overdracht van de gemeente naar de nieuwe stichting worden de leden van het CvB en de leden van de RvT uiteindelijk niet betrokken. De formele overdracht en ondertekening van de notariële akte vindt plaats op 17 december 2009. Namens de gemeente wordt de overdrachtsakte ondertekend door de verantwoordelijk wethouder; namens de nieuwe stichting door de twee tijdelijke bestuurders, de algemeen directeur van de dienst Onderwijs, Cultuur, Sport en Welzijn (OCSW) en de directeur ad interim van de WMOO. De nieuwe bestuurders worden hiermee dus niet in de gelegenheid gesteld te tekenen voor ontvangst. De onderzoekscommissie stelt overigens vast dat de gemeenteraad in de veronderstelling was dat de overdracht zou plaatsvinden aan de nieuwe bestuurders en dat het college van B&W de gemeenteraad in ieder geval niet expliciet heeft geïnformeerd over het feit dat namens de nieuwe stichting de overdrachtsakte ondertekend zou worden door twee gemeenteambtenaren;
- / Afspraken die deel uitmaakten van de overdrachtsakte, zoals de service level agreement (afpraak dat de gemeente vanaf 2010 vijf jaar taken verleent in het kader van het onderhoud van de onderwijshuisvesting) of de huisvesting van de nieuwe stichting in het pand van de dienst OCSW tot het moment dat een nieuwe huurder gevonden is, zijn in 2010 niet bekrachtigd door vertegenwoordigers van de nieuwe organisatie, O2G2.

Ondanks dat betrokkenen zich bewust waren van een krappe planning en de aankondiging, in augustus 2008, van het Rijk dat de looptijd van de bruidsschatregeling verlengd wordt, wordt de voorgenomen verzelfstandigingsdatum door de gemeenteraad, noch door het college van B&W ter discussie gesteld. Daarbij merkt de onderzoekscommissie op dat de ambtelijke organisatie de krappe planning accepteert omdat die politiek is afgedwongen. Voor zover de onderzoekscommissie heeft kunnen vaststellen is vanuit college en organisatie niet gewezen op de mogelijk negatieve gevolgen die de tijdsdruk zal hebben voor het verzelfstandigingsproces. Door gemeenteraadsleden worden, nadat de gemeenteraad in januari 2009 wordt geïnformeerd over het opschuiven van de planning, wel kritische vragen gesteld, maar ook voor de gemeenteraad vormt het geen aanleiding de verzelfstandigingsdatum op te schuiven.

College van B&W en gemeentelijk perspectief domineren verzelfstandigingsproces

De politieke verkenning in de jaren 2004 – 2008 wordt gedomineerd door het college van B&W. Nadat de gemeenteraad met het vaststellen van de discussienota in februari 2006 het formele startsein heeft gegeven voor het inventariseren van verzelfstandigingsmogelijkheden, wordt door het college een aantal externe adviezen ingewonnen. Het volgende moment waarop de gemeenteraad betrokken wordt, is februari 2008, op het moment dat het college van B&W met

een eerste voorstel voor een bestuursvorm komt. Tussentijds is informatie ter kennisgeving naar de gemeenteraad gezonden en heeft afstemming plaatsgevonden binnen de coalitiepartijen, maar heeft de gemeenteraad geen formele rol gehad. De ambtelijke organisatie is nog later bij de verkenning betrokken. Zowel de dienst OCSW als de WMOO worden niet eerder dan in januari 2008 bij de verkenning betrokken. Hetzelfde geldt voor het onderwijsveld. Want hoewel er in het begin van de verkenning wel gesprekken met vertegenwoordigers van het onderwijsveld worden gevoerd, wordt het veld pas echt betrokken nadat het college van B&W in februari 2008 een bestuursvorm voorstelt.

De dominantie van het college in deze verkenning komt ook tot uitdrukking in de voorgestelde bestuursvorm. Ondanks verschillende externe adviezen om te kiezen voor een bestuursvorm met een professioneel bestuur, bestaande uit een RvT en een CvB, stelt het college van B&W in februari 2008 aanvankelijk een bestuur voor met bestuursleden die deze taak in nevenfunctie moeten gaan uitvoeren, een zogeheten "vrijwilligersbestuur". De afweging om te komen tot het voorstel voor deze bestuursvorm is binnen het college van B&W gemaakt. Het onderwijsveld kan zich niet vinden in de voorgestelde bestuursvorm en uit forse weerstand. Die weerstand vormt voor zowel college van B&W als gemeenteraad vervolgens aanleiding deze bestuursvorm los te laten. Deze handelswijze is illustratief voor het feit dat de gemeente in het verzelfstandigingsproces primair vanuit het eigen perspectief heeft geredeneerd.

Die handelswijze blijkt ook uit het feit dat het college van B&W in de praktijk 'budgettair neutraal' als het leidende uitgangspunt hanteert. Dit ondanks het feit dat budgettair neutraal door de gemeenteraad nooit formeel als uitgangspunt is vastgesteld. De onderzoekscommissie constateert bovendien dat de betekenis van budgettair neutraal voor verschillende uitleg vatbaar is gebleken. In de conceptversie van Op eigen benen (juni 2008) wordt als definitie gegeven dat "de kosten van de verzelfstandiging van het Openbaar Onderwijs (projectkosten en bruidsschat) de gemeente geen extra geld mogen kosten". Dit betekent dat deze kosten verrekend moeten worden met de jaarlijkse gemeentelijke bijdrage van € 1,3 miljoen euro aan het openbaar onderwijs die als gevolg van verzelfstandiging afgebouwd moet worden. Voor de gemeenteraad betekent budgettair neutraal echter vooral dat de vrijval die ontstaat nadat de jaarlijkse bijdrage aan het openbaar onderwijs niet meer hoeft te worden betaald, wél ten goede moet komen aan (de huisvesting van) het openbaar onderwijs, zo getuige ook de motie 'geen financieel gewin', die de gemeenteraad in september 2008 aanneemt.

De onderzoekscommissie constateert overigens ook dat het college van B&W de gemeenteraad niet altijd volledig heeft ingelicht over de consequenties van budgettair neutraal voor het toekomstig verzelfstandigd openbaar onderwijs. Dit speelt met name in 2008, als er verschillende conceptversies van het verzelfstandigingsbesluit Op eigen benen worden opgesteld. Het is met name de financiële paragraaf van de conceptversie van Op eigen benen (zoals die in juni 2008 in de commissie O&W wordt besproken) die voor het onderwijsveld aanleiding vormt om in te spreken. In de definitieve versie van Op eigen benen (zoals vastgesteld in september 2008) is de financiële paragraaf zodanig ingeperkt dat financiële details niet meer volledig inzichtelijk zijn.

Dat de verzelfstandiging budgettair neutraal moest verlopen, heeft er in geresulteerd dat in de ontvlechtingsoperatie de focus vooral heeft gelegen op de drie aandachtspunten personeel, huisvesting, financiën. Hiermee is het uitgangspunt van een gezonde financiële startpositie voor

het verzelfstandigd openbaar onderwijs ondergeschikt gemaakt aan de financiële consequenties van de verzelfstandiging voor de gemeentelijke organisatie. Het heeft er ook toe geleid dat financiële consequenties van de verzelfstandiging volledig gedragen moeten worden uit het onderwijsbudget. Dat blijkt bijvoorbeeld in oktober 2009 als de directeur van de dienst OCSW, mede op verzoek van de ondernemingsraad (OR), met betrekking tot de overdracht van personeel aan het college voorstelt een frictiebudget te reserveren. Het college van B&W besluit echter het uitgangspunt van budgettaire neutraliteit als uitgangspunt te handhaven en dat, mochten zich eventuele financiële risico's voordoen, het onderwijsbudget daarvoor als eerste dekkingsbron geldt.

De onderzoekscommissie stelt verder vast dat de mogelijkheid voor het budgettair neutraal laten verlopen van de verzelfstandiging mede gebaseerd is op de gedachte dat het onderwijsbudget zoals de WMOO dat tot dat moment tot haar beschikking had, voldoende was, dus dat dit ook in de toekomst voldoende zou moeten zijn.

College van B&W organiseert geen tegenkracht

Het college van B&W organiseert geen tegenspraak tussen 'oud' en 'nieuw'. Dat geldt zowel voor de periode vóór als ná de verzelfstandiging. Voorafgaand aan de verzelfstandiging neemt de gemeente geen maatregelen om het perspectief van 'nieuw' op dat moment van invloed te laten zijn op het proces. Ook neemt de gemeente geen maatregelen om ná 2010 alsnog met de verzelfstandigde stichting het gesprek aan te gaan over wat ze heeft overgedragen. Het onderstaande illustreert dit gebrek aan georganiseerde tegenkracht:

- / Pas vlak voor de verzelfstandiging is er een stichting i.o. Hierin vervullen ambtenaren de rol van tijdelijk bestuurders om administratieve zaken te regelen voor de 'lege' stichting. Tegelijk tekenen deze ambtenaren op 17 december 2009 ook voor de ontvangst van wat aan O2G2 wordt overgedragen;
- / De beoogde bestuurders (CvB en RvT) van O2G2 worden pas vlak voor het moment van overdracht (1 januari 2012) benoemd voor hun bestuursperiode die begint na de overdracht. In hun rol als beoogd bestuurder worden zij formeel noch informeel betrokken bij het vormgeven van de verzelfstandiging;
- / Voorafgaand aan de overdracht wordt geen onafhankelijk boekenonderzoek ('due diligence') verricht;
- / De gemeente berekent de bruidsschat zelfstandig en slechts op basis van een inverdiентаakstelling zoals deze is geformuleerd in 2007/2008. Deze berekening vindt niet plaats op basis van een extern onderzoek wat 'goed bestuur van openbaar onderwijs nodig heeft' en wat de nieuwe organisatie aan inverdiентаakstelling kan dragen;
- / Het onderwijsveld wordt in de ontvlechtingsoperatie slechts betrokken bij de governance van de nieuwe stichting (in de projectgroep Kwartier maken), en niet bij de ontvlechting en de andere aandachtspunten die wel degelijk consequenties hebben voor de nieuwe stichting (huisvesting, personeel, financiën);
- / Een gesprek met 'nieuw' voorafgaand aan de verzelfstandiging lukt niet, omdat er nog geen 'nieuw' is. Maar de gemeente anticipeert ook niet op afstemming met 'nieuw' na verzelfstandiging. Voorafgaand aan 1 januari 2010 wordt geen tweezijdig gesprek gepland (om te spreken over financiële consequenties, te onderhandelen). Integendeel, veel betrokkenen geven aan gedacht te hebben op 1 januari 2010 'klaar' te zijn en niet

verwacht te hebben dat daarna nog een gesprek over financiën zou moeten plaatsvinden met O2G2.

De commissie stelt vast dat hiermee geen gevolg is gegeven aan één van de aanbevelingen uit de benchmark van BMC waartoe het college van B&W in 2005 opdracht had gegeven en die luidde 'tijdig te zorgen voor overeenstemming tussen de gemeente en het openbaar onderwijs over de aard en omvang van de over te dragen materiële reserves en de wijze van toepassing van de bruidsschatregeling'.

De onderzoekscommissie constateert dat niet alleen in formele zin de belangen van 'oud' en de belangen van 'nieuw' niet zijn afgewogen, maar ook dat tegenstellingen en signalen hierover onvoldoende zichtbaar zijn geworden. Het gaat dan zowel om tegenstellingen tussen de perspectieven van 'oud' en 'nieuw' als om signalen en kanttekeningen die door het onderwijsveld, externe experts en gemeenteraadsleden wel worden gegeven en gemaakt, maar waar door gemeenteraad, college van B&W en ambtelijke organisatie niet op wordt doorgevraagd. Dat blijkt onder andere uit het volgende:

- / Tijdens de verkenning (eind 2004-september 2008) pakt het college van B&W (en de coalitie) de wens vanuit het onderwijsveld om te verzelfstandigen op, maar zet het anderzijds alsnog in op de 'Groningse variant' waarin belangrijke elementen zitten die voor het onderwijsveld reeds in 1998 en ook in 2008 niet acceptabel zijn (zoals een bestuur in nevenfunctie, met grote ouderbetrokkenheid). Pas nadat het onderwijsveld in februari 2008 opnieuw laat merken de voorgestelde bestuursvorm niet te zullen accepteren, stapt de gemeente hier vanaf;
- / Door het onderwijsveld en door externe experts worden in het voorjaar van 2008 kritische kanttekeningen geplaatst bij de hoogte van de bruidsschat. Het leidt bij college van B&W, gemeenteraad en ambtelijke organisatie echter niet tot de afweging om nog eens kritisch naar de hoogte van de bruidsschat te kijken, ook niet nadat door gemeenteraadsleden eind 2009 kritische vragen worden gesteld over de reservepositie van de nieuwe stichting. Het argument dat gegeven wordt om niet nogmaals naar de hoogte van de bruidsschat te kijken, is dat dit de kaders zijn zoals reeds vastgesteld. Hierbij merkt de onderzoekscommissie op dat het kader voor de hoogte van de bruidsschat enkel door het college van B&W is vastgesteld, en niet door de gemeenteraad. In de definitieve versie van Op eigen benen (het document op basis waarvan de gemeenteraad in september 2008 besluit over te gaan tot verzelfstandiging van het openbaar onderwijs) wordt de hoogte van de bruidsschat niet benoemd;
- / Tijdens de bespreking in de raadscommissie van de discussienota op 8 februari 2006 geven de verschillende gemeenteraadsfracties hun oordeel. Daarin passeren verschillende onderwerpen de revue die door de gemeenteraad belangrijk worden geworden voor een verzelfstandigingsproces (belang professioneel bestuur, onderbouwing verschillende mogelijkheden, deadline bruidsschatregeling, veronderstelde haast, betrekken ervaring Leeuwarden en Assen). Toch gaat de discussienota als conformstuk richting gemeenteraad;
- / De OR van de dienst OCSW wijst reeds in de zomer 2008 op zorgpunten ten aanzien van ombouw van gesubsidieerde banen. In de verzelfstandigingsoperatie wordt hier verder geen gehoor aan gegeven;

- / Gedurende een groot deel van het traject (februari 2006-voorjaar 2011) stellen gemeenteraadsleden vragen die achteraf – in het licht van de ontstane knelpunten tussen gemeente en O2G2 – de juiste bleken. De onderzoekscommissie constateert echter tevens dat de vragen, ondanks de waarschuwende signalen die erachter schuil gingen, niet zijn opgepakt door het college van B&W. Hiermee lijkt het zo te zijn dat de gemeenteraad vragen enkel door middel van het afdwingen van een toezegging of het indienen van een motie kan doorzetten richting college van B&W;
- / De onderzoekscommissie constateert overigens ook dat in een aantal gevallen een stuk, ondanks dat er tijdens de bespreking in de commissievergadering de nodige vragen en kanttekeningen over zijn gesteld, als conformstuk is geagendeerd in de gemeenteraad. Daarmee laat de gemeenteraad een deel van de mogelijkheden onbenut om invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende taak.

College van B&W blijft na verzelfstandiging overtuigd van juistheid proces en berekeningen

Ook na 1 januari 2010 blijft de gemeente het belang van het openbaar onderwijs dienen overeenkomstig de wijze waarop ze dat daarvoor ook deed: namelijk louter redenerend vanuit de eigen kaders en uitgangspunten. Bij de eerste signalen en vragen van O2G2 redeneert de gemeente vanuit de vraag of de gemeente in formele zin juist en binnen de eigen bevoegdheden heeft gehandeld. Dit blijkt in eerste instantie uit de wijze waarop de gemeente reageert als O2G2 in maart / april 2010 het gesprek zoekt over de jaarrekening 2009. Dit gesprek komt er niet, omdat de jaarrekening 2009 nog de verantwoordelijkheid is van de gemeente. De gemeente is daarbij van mening is dat andere visies niet besproken hoeven te worden, omdat de verzelfstandiging zorgvuldig is voorbereid en doorlopen.

Hoewel ook O2G2 lange tijd niet in staat is het gesprek te laten gaan over de financieel gezonde uitgangssituatie op middellange termijn (maar de geconstateerde knelpunten ophangt aan de jaarrekening 2009), constateert de onderzoekscommissie dat de gemeente de kanttekeningen en knelpunten die O2G2 signaleert niet serieus neemt. De motivatie hiervoor is dat de gemeente het idee heeft dat O2G2 ‘powerplay’ speelt en bezig is het onderste uit de kan te halen. De gemeente verifieert dit beeld echter niet bij O2G2.

Het gesprek over de jaarrekening en de openingsbalans, maar ook het toetsen van de claim van O2G2 van november 2010, wordt door het college van B&W beschouwd als een exercitie die in eerste instantie moet worden gevoerd tussen de accountant van O2G2 en de accountant van de gemeente. Deze exercitie beperkt zich tot het toetsen van de claim aan de bij de verzelfstandiging meegegeven aandachtspunten (personeel, huisvesting, financiën). Die aandachtspunten richten zich zoals gezegd niet zozeer op een einddoel voor het openbaar onderwijs, maar op de ontvlechting vanuit gemeentelijk perspectief. Deze toets resulteert in het afwijzen van vrijwel elke claim. Een financieel gezonde uitgangssituatie voor de middellange termijn – óók een uitgangspunt dat door de gemeenteraad is meegegeven – is in deze periode nauwelijks in beeld.

Als in 2011 de jaarrekening 2010 van O2G2 laat zien dat O2G2 het eigen vermogen heeft afgewaardeerd van € 13 miljoen naar een tekort van € 21.000, erkent de gemeente dat de financiële positie van O2G2 daadwerkelijk zorgwekkend is. In eerste instantie richt het college van B&W zich dan op een herziening van de bruidsschat. Pas nadat de gemeenteraad, hiertoe

geïnstigeerd door het audit committee, in september 2011 afdwingt dat ook de vermogenspositie betrokken moet worden, wordt de commissie-Klaassen ingesteld en wordt ook de vermogenspositie van O2G2 in kaart gebracht.

Gemeenteraad na 2010 onvoldoende betrokken

De gemeenteraad is in de gebeurtenissen vanaf januari 2010 door het college van B&W onvoldoende betrokken. Zo biedt de jaarrekening 2009 van de WMOO aanleiding om de gemeenteraad te informeren over het naar beneden bijgestelde resultaat: bij de tweede tussenrapportage (TURAP II) 2009 is nog een positief resultaat van € 200.000 gerapporteerd, in april 2010 constateert de accountant een negatief resultaat van € 625.000 en bij vaststelling van de definitieve jaarrekening van de WMOO, in juni 2010, bedraagt het resultaat over 2009 een verlies van € 1.1017.000. De gemeenteraad wordt hier echter niet over geïnformeerd. Anders dan eerdere jaarrekeningen en schoolbestuurlijke jaarverslagen, die separaat aan de gemeenteraad worden gezonden, wordt er over 2009 geen schoolbestuurlijk jaarverslag opgesteld. Ook de jaarrekening WMOO 2009 gaat niet separaat naar de gemeenteraad. Ook wordt de gemeenteraad op dat moment niet geïnformeerd over een verschil van mening tussen gemeente en O2G2 over de jaarrekening en de (ambtelijke) gesprekken die daarover op dat moment gaande zijn.

De gemeenteraad hoort voor het eerst over de ontstane situatie op 3 november 2010. De wethouder informeert dan (vertrouwelijk) de commissie O&W dat zij "signalen heeft ontvangen dat O2G2 zich niet kan vinden in de omvang en de inzetbaarheid van de bruidsschat". Het college wekt bij de gemeenteraad de suggestie verrast te zijn. O2G2 heeft echter vanaf maart 2010 kanttekeningen geplaatst bij de financiële situatie, zowel mondeling alsook schriftelijk. Het college van B&W is, zo geeft de wethouder later, in de commissievergadering van juli 2011, ook aan, al in het voorjaar van 2010 op de hoogte van de feit dat O2G2 wees op mogelijke financiële knelpunten. Op 29 november 2010 volgt vervolgens de formele claim van O2G2. Op 1 december informeert de wethouder vertrouwelijk de commissie O&W. Leden van de raadscommissie vragen zich onder meer af of "het eigenlijke probleem niet de reservepositie van O2G2 is op het moment van overdracht". De claim wordt door het college van B&W vervolgens grotendeels afgewezen. Dit gebeurt op 16 december, de gemeenteraad wordt hierover vertrouwelijk geïnformeerd op 17 december. De onderzoekscommissie constateert dat de gemeenteraad in deze slechts is geïnformeerd, niet geconsulteerd.

Na een serie informele gesprekken tussen college van B&W en O2G2 en een eigen herberekening van de bruidsschat, wordt de gemeenteraad in april 2011 betrokken bij een extern onderzoek naar de herziening van de bruidsschat. Hoewel wordt afgesproken dat het audit committee betrokken zou worden bij de exacte onderzoeksopdracht, wordt het uiteindelijk niet betrokken bij de opdrachtformulering, maar verrast de wethouder het audit committee in augustus 2011 met de uitkomsten van het onderzoek. Bij de bespreking van de uitkomsten van het onderzoek in de gemeenteraad, in september 2011, neemt de gemeenteraad het advies van het audit committee over om niet alleen de hoogte van de bruidsschat te herzien, maar hierin ook de vermogenspositie te betrekken. In dit advies constateert het audit committee dat "er spanning bestaat tussen de eis dat de verzelfstandiging budgettair neutraal moest verlopen en het doel dat de nieuwe stichting bestuurlijk en financieel 'op eigen benen' zou moeten staan". De onderzoekscommissie constateert dat dit het eerste moment is waarop benoemd wordt dat die twee uitgangspunten,

budgettair neutraal en 'een financieel gezonde uitgangssituatie, ook op de middellange termijn' mogelijk strijdig zijn met elkaar.

3 conclusies

Vooraf

De onderzoekscommissie merkt op dat in de periode 2006-2010 en zeker in het laatste jaar voorafgaand aan de verzelfstandiging door zowel door ambtenaren en leden van het college van B&W als door betrokkenen vanuit het onderwijsveld veel werk is verzet om O2G2 tijdig van start te laten gaan. Dit was een prestatie die in december 2009 in de gemeenteraad met applaus is ontvangen. De onderzoekscommissie vindt het van belang dit vast te stellen omdat zij eraan hecht recht te doen aan de inzet die velen hebben geleverd.

De onderzoekscommissie had als opdracht de oorzaken te achterhalen van de besluiten die genomen zijn en die achteraf gezien als foutief worden beoordeeld. Daarbij heeft de onderzoekscommissie ook naar de rol van de gemeenteraad gekeken. Doel van het onderzoek is het bereiken van een leereffect: benoemen wat er fout is gegaan om ervoor te zorgen dat dergelijke processen in de toekomst (beter) kunnen verlopen.

De onderzoekscommissie had niet als opdracht (her)berekeningen van de bruidsschat en het eigen vermogen in onderzoek te nemen. Hierover heeft de commissie-Klaassen reeds gerapporteerd.

Ook de gemeentelijke archieffunctie en de overdracht van personeel van de gemeente naar O2G2 en de afwikkeling daarvan behoren niet tot de onderzoeksopdracht van de onderzoekscommissie. Toch acht de onderzoekscommissie het van belang hierover twee opmerkingen te maken:

- / In de eerste plaats de gemeentelijke archieffunctie. De onderzoekscommissie constateert dat deze niet op orde is. Zo kon een groot aantal documenten pas in tweede instantie, nadat de commissie een concrete datum had waarop bijvoorbeeld een collegebesluit genomen zou moeten zijn, aangeleverd worden. Ook constateert de commissie dat niet alles in het archief is terug te vinden. Zo bleken opdrachtverstrekkingen of functieomschrijvingen van extern ingehuurde adviseurs niet terug te vinden. Ook het overdrachtdossier van wethouder Van Schie naar wethouder Pastoor bleek niet gearchiveerd en onvindbaar;
- / Een tweede punt van aandacht is de overdracht van personeel van de gemeente naar O2G2 en de afwikkeling daarvan. De onderzoekscommissie constateert dat er verschillende lezingen bestaan van de wijze waarop de gemeente personele knelpunten heeft geïnventariseerd en van de wijze van afwikkeling hiervan. Hoewel het de onderzoekscommissie bevreemdt dat de lezingen hierover zo uiteenlopen, ontbrak het de onderzoekscommissie gezien de opdracht die zij van de gemeenteraad kreeg aan de tijd en ruimte om hier onderzoek naar te verrichten. De onderzoekscommissie adviseert de gemeenteraad daar desgewenst vragen over te stellen of onderzoek naar te verrichten.

De onderzoekscommissie heeft zich in haar onderzoek gericht op het verzelfstandigingsproces, dus op de besluitvorming, ofwel de wijze waarop door betrokkenen is gehandeld, besloten en hoe daarover is gecommuniceerd. De conclusies die de onderzoekscommissie hierover trekt dienen alle betrokkenen zich aan te trekken.

College van B&W liet gemeentelijk perspectief dominant worden

De onderzoekscommissie concludeert dat het college van B&W in het proces van verzelfstandiging van het openbaar onderwijs in Groningen een dominante rol heeft gespeeld en daarbij:

- / Onvoldoende (politiek-bestuurlijk) sensitief is geweest voor signalen en kritische kanttekeningen. Voorbeelden hiervan zijn opmerkingen vanuit het onderwijsveld en door experts – al voorafgaand aan de verzelfstandiging – bij de hoogte van de bruidsschat en de vermogenspositie. Het college heeft deze signalen niet of in onvoldoende mate ter harte genomen;
- / Zijn verantwoordelijkheid niet heeft genomen om inspraak, betrokkenheid en formele ‘tegenmacht’ te organiseren die nodig was om in dit proces de belangen van het te verzelfstandigen openbaar onderwijs te waarborgen. De bestuurders van de nieuwe stichting werden te laat in het verzelfstandigingsproces benoemd om nog als tegenmacht te kunnen fungeren. Bovendien heeft de gemeente op geen enkel moment in het proces voorzien in een gesprek met vertegenwoordigers van de nieuwe organisatie over wat zij overgedragen zouden krijgen;
- / De gemeenteraad onvoldoende serieus heeft genomen als kritische partner die medeverantwoordelijk was voor het verzelfstandigingsproces. Signalen en kritische kanttekeningen die door de gemeenteraad wel degelijk zijn gemaakt, zijn onvoldoende serieus en ook onvoldoende ter harte genomen. Dat het college naliet de voor een zorgvuldig proces noodzakelijke ‘tegenmacht’ te organiseren, had er juist toe moeten leiden dat het college de gemeenteraad beter gehoord en actiever betrokken had.
- / Te weinig tijd heeft genomen om het verzelfstandigingsproces zorgvuldig te kunnen laten verlopen. Voor de politieke verkenning heeft het college vier jaar de tijd genomen, voor de daadwerkelijke verzelfstandigingsoperatie resteerde vervolgens slechts ruim een jaar. De politieke wens om de verzelfstandiging binnen de bestuursperiode (2006-2010) af te ronden is ten koste gegaan van een zorgvuldig procesverloop.

Dit gebrek aan sensitiviteit, het uitblijven van het organiseren van tegenmacht, het onvoldoende benutten van bestaande tegenmacht en de zelfgekozen tijdsdruk, verklaren dat het gemeentelijk perspectief dominant is geworden in het verzelfstandigingsproces.

College van B&W had onvoldoende oog voor financiële situatie O2G2 op middellange termijn

De dominantie van het gemeentelijk perspectief komt het meest pregnant naar voren in het feit dat in het verzelfstandigingsproces onvoldoende waarborgen zijn opgenomen om het belang van een gezonde financiële uitgangssituatie voor het openbaar onderwijs op de middellange termijn afdoende te dienen. Het college liet hiermee de financiële consequenties van verzelfstandiging voor de gemeentelijke organisatie prevaleren boven de financieel gezonde uitgangssituatie voor het verzelfstandigd openbaar onderwijs. Ook nadat vanaf 1 januari 2010 het verzelfstandigde openbaar onderwijs in O2G2 een vertegenwoordigend orgaan had, liet het college, zonder de gemeenteraad daarbij te betrekken, te lang de financiële consequenties voor de gemeentelijke organisatie prevaleren boven de financieel gezonde uitgangssituatie voor het verzelfstandigd openbaar onderwijs. Door het blijven redeneren vanuit het dominant geworden gemeentelijke perspectief, heeft het conflict tussen gemeente en O2G2 kunnen voortduren.

Gebrek aan samenspel college van B&W, gemeenteraad en ambtelijke organisatie

De onderzoekscommissie concludeert dat de dominantie van het gemeentelijk perspectief door de gemeenteraad en de ambtelijke organisatie is gefaciliteerd. Hoewel er aanwijzingen waren voor politieke, maatschappelijke en financiële risico's bleef bestuurlijk handelen te lang uit. Gemeenteraad en ambtelijke organisatie hebben op basis van diezelfde signalen het noodzakelijk bestuurlijk handelen niet weten af te dwingen. De onderzoekscommissie concludeert dat college van B&W, gemeenteraad en ambtelijke organisatie onvoldoende invulling hebben gegeven aan hun onderscheiden verantwoordelijkheden, maar ook aan hun gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Van dit falend samenspel is allereerst het verzelfstandigde openbaar onderwijs in Groningen, de gemeente zelf, maar ook de stad Groningen de dupe geworden. Uiteindelijk bracht een interventie van de gemeenteraad de mogelijkheid om uit de conflictsituatie te komen. De commissie concludeert dat de financiële schade en de maatschappelijke onrust anders waren geweest als de verschillende partijen hun verantwoordelijkheid wel op een juiste wijze en ook eerder in het proces hadden ingevuld of kunnen invullen.

Bovenstaande heeft er toe geleid dat college van B&W, gemeenteraad en ambtelijke organisatie op verschillende momenten hun onderscheiden verantwoordelijkheden onvoldoende hebben ingevuld. Puntsgewijs concludeert de onderzoekscommissie hierover nog het volgende:

- / Het college van B&W heeft in het verzelfstandigingsproces te zeer geredeneerd vanuit de financiële consequenties voor de gemeentelijke organisatie, waarbij – hoewel niet door de gemeenteraad als uitgangspunt bekrachtigd – budgettair neutraal het leidende principe vormde. Daarmee heeft het college van B&W onvoldoende oog gehad voor de implicaties van budgettair neutraal voor een financiële gezonde uitgangspositie van het openbaar onderwijs;
- / De gemeenteraad is daarin meegegaan en heeft de verzelfstandigingsdatum van 1 januari 2010 geaccepteerd. Hoewel door het college van B&W steeds geruststellende antwoorden zijn gegeven dat de planning gehaald ging worden, heeft de gemeenteraad zich er in de ogen van de onderzoekscommissie onvoldoende van vergewist dat de tijd die resteerde tot aan de verzelfstandigingsdatum van 1 januari 2010 voldoende was om een zorgvuldig proces te doorlopen;
- / Het college van B&W heeft de gemeenteraad in de cruciale maanden voor verzelfstandiging niet voorzien van die informatie die de gemeenteraad nodig had om invulling te kunnen geven aan zijn controlerende en medebeslissende verantwoordelijkheden. Dit wreekt zich bovenal op het formele moment van overdracht, een belangrijk moment om de nieuwe bestuurders van O2G2 inzicht te bieden in hetgeen zij krijgen overgedragen. Daar waar de gemeenteraad in de veronderstelling verkeert dat die overdracht zou plaatsvinden aan de nieuwe bestuurders, blijken in de praktijk gemeenteambtenaren namens O2G2 te tekenen voor ontvangst. Dat dit heeft kunnen gebeuren, en dat de gemeenteraad hiervan niet op de hoogte was, getuigt in de ogen van de onderzoekscommissie van onzorgvuldigheid;
- / Na 1 januari 2010 hebben zowel ambtelijke organisatie als college van B&W de politieke zwaarte van de kanttekeningen die O2G2 plaatste en de daardoor ontstane situatie onderschat. Beide hebben onvoldoende sensitief gereageerd op kritische vragen van O2G2

ten aanzien van de jaarrekening 2009 en de eventuele gevolgen voor de financiële positie van O2G2. Er is te lang getoetst aan de gehanteerde kaders, waarin het gemeentelijk perspectief domineerde, zonder dat daarbij de vraag is gesteld of dit wel de juiste kaders waren. Overigens hadden zowel college van B&W als ambtelijke organisatie zich, onverlet de uitkomst van het conflict, bewuster mogen tonen van het feit dat gelijk hebben nog niet gelijk staat aan gelijk krijgen. Ook in dat opzicht is de politieke zwaarte van het dossier onderschat;

- / Het college van B&W heeft de gemeenteraad na 1 januari 2010 onvolledig en te laat geïnformeerd over de ontstane situatie tussen gemeente en O2G2. De gemeenteraad hoort pas op 3 november 2010 over de ontstane situatie. Toen in juni 2010 bekend werd dat er sprake was van een negatief resultaat van de jaarrekening WMOO 2009, had het college van B&W, gelet op zowel de politieke zwaarte van dit dossier als de belangstelling van de gemeenteraad hiervoor, de gemeenteraad direct actief moeten informeren, zowel over het negatieve resultaat van de jaarrekening 2009 als over de (op dat moment nog ambtelijke) gesprekken die inmiddels gaande waren tussen gemeente en O2G2. Doordat de gemeenteraad te laat en onvolledig is geïnformeerd, is hij na verzelfstandiging niet in staat gesteld zijn controlerende en medebeslissende taak op een juiste wijze te vervullen;
- / Het college van B&W heeft de gemeenteraad in december 2010 slechts geïnformeerd over het afwijzen van de claim van O2G2. Mede gelet op de rol van de gemeenteraad als voormalig bestuurder van het openbaar onderwijs, was het in de ogen van de onderzoekscommissie op zijn plaats geweest de gemeenteraad te consulteren over de afwijzing van de claim. De commissie concludeert overigens ook dat de gemeenteraad in de commissievergadering van 1 december 2010, waarin hij vertrouwelijk is geïnformeerd over de claim, ook niet heeft afgedwongen geconsulteerd te willen worden.

feitenreconstructie

1 proces voor verzelfstandiging

Dit hoofdstuk bevat een reconstructie van het proces voorafgaand aan de feitelijke verzelfstandiging per 1 januari 2010. Dit hoofdstuk gaat in op de verschillende stappen die daarbij zijn gezet. Ook de rol van verschillende actoren (gemeenteraad, college van B&W, ambtelijke organisatie, maar ook betrokkenen uit het onderwijsveld) wordt daarbij voor het voetlicht gebracht.

1.1 / wat voorafgaat

Eerdere discussies over verzelfstandiging

De discussie over het verzelfstandigen van het openbaar onderwijs in Groningen kent een lange geschiedenis. Vanuit het onderwijsveld, met name het voortgezet onderwijs (VO), bestaat al langer de wens om het openbaar onderwijs te verzelfstandigen. In 1995 wordt die wens groter nadat voor het voortgezet onderwijs de lumpsumfinanciering wordt ingevoerd (voor het primair onderwijs (PO) wordt de lumpsumfinanciering pas in 2006 ingevoerd). Rond 1998 wordt, onder toenmalig wethouder Pijlman, een discussie gevoerd over het verzelfstandigen van het openbaar onderwijs waarbij de gemeente inzet op meer inspraak voor ouders. Het idee is dan om iedere school een eigen bestuurscommissie te geven, bestaande uit ouders. Het onderwijsveld ondersteunt die denkrichting echter onvoldoende, omdat het grote waarde hecht aan een professioneel bestuur. Daardoor vindt verzelfstandiging dan niet plaats.

Oprichting werkmaatschappij openbaar onderwijs

In 2002 wordt als gevolg van een reorganisatie binnen de dienst Onderwijs, Cultuur, Sport en Welzijn (OCSW) de schoolbestuurlijke aansturing van het openbaar onderwijs ondergebracht bij de WMOO.⁴ Omdat de werkmaatschappij binnen het gemeentelijk apparaat redelijk zelfstandig functioneert, komt de aansturing van het openbaar onderwijs, in de beleving van het openbaar onderwijs, maar ook het gemeentebestuur, meer op afstand te staan. Verschillende betrokkenen geven aan dat de werkmaatschappijen (de WMOO, maar ook andere werkmaatschappijen van de gemeente) niet optimaal functioneren. Het construct hinkt op twee gedachten. Aan de ene kant is de aansturing van het openbaar onderwijs meer op afstand geplaatst, met een grotere zelfstandigheid en eigen bevoegdheid. Aan de andere kant valt de werkmaatschappij nog altijd onder politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid, staat ze in de lijn en is ze niet zelfstandig. Het zorgt voor onduidelijkheid over de (invulling van) rollen, taken en verantwoordelijkheden van raad, college van B&W, WMOO en de directies van scholen.

⁴ Deze reorganisatie geldt overigens niet enkel voor de aansturing van het openbaar onderwijs; in totaal worden vijf werkmaatschappijen opgericht.

1.2 / eerste verkenning

Eind 2004: Start politiek-bestuurlijke verkenning

De eerste verkenning voor het verzelfstandigen van het openbaar onderwijs start eind 2004. De toenmalig wethouder Van Schie is een belangrijke trekker van deze verkenning. De onduidelijkheid over de positie van de WMOO vormt een belangrijke aanleiding, evenals de nadrukkelijke wens van met name het voortgezet onderwijs om te verzelfstandigen. Ook het feit dat Groningen één van de laatste grote steden in Nederland is waar het openbaar onderwijs nog niet verzelfstandigd is en het aflopen van de bruidsschatregeling spelen een rol.⁵ De verkenning is vooral politiek-bestuurlijk. Dit wil zeggen dat de verkenning door de politiek (college van B&W en in mindere mate de raad) gevoerd wordt en ook dat daarin de politieke ruimte voor verzelfstandiging verkend wordt.

Maart 2005: Procedurevoorstel in commissie Onderwijs en Cultuur

Op 2 maart 2005 bespreekt de commissie Onderwijs en Cultuur (O&C) de discussienota *'Sturen en besturen in het lokale onderwijs'*.⁶ Het stuk is tot stand gekomen op instigatie van de fracties van PvdA en CDA.⁷

Met *'Sturen en besturen in het lokale onderwijs'* doet het college van B&W een *procedurevoorstel*, namelijk om in samenspraak met de raad, schoolleiders en docenten, ouders en leerlingen eerst de visie op het onderwijs te herijken alvorens de discussie over de bestuursvorm aan te gaan. Het college van B&W stelt voor om daarvoor in de periode juni tot en met september van 2005 een aantal bijeenkomsten te organiseren. Het college van B&W wenst daarin met genoemde betrokkenen te spreken aan de hand van vier vragen:

1. Wat willen we bereiken met het (openbaar) onderwijs in de stad?
2. Welke rol vervullen gemeenteraad, schoolbestuur, professionals (schoolleiders en docenten) en ouders bij de realisatie van die doelstellingen?
3. Welke afspraken wil de gemeenteraad met schoolbesturen maken?
4. Wat verwachten wij van een schoolbestuur?⁸

Het college van B&W zegt toe om in het najaar van 2005 – na de verkenning – te komen met een voorstel over de bestuursvorm in het openbaar onderwijs.

⁵ Na de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs kan de gemeentelijke bijdrage voor de kosten van administratie, bestuur en beheer niet langer gecontinueerd worden, omdat bij wet geregeld is dat er sprake moet zijn van materiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Om de overgang naar een verzelfstandigde organisatie mogelijk te maken, biedt de wet de mogelijkheid om eenmalig een som geld mee te geven die enkel aan het openbaar onderwijs mag worden betaald. Dit betreft de zogenaamde bruidsschatregeling. Dit is geregeld in de Wet op het primair onderwijs, artikel 140a en de wet op het voortgezet onderwijs, artikel 96g1.

⁶ Sturen en besturen in het lokale onderwijs, Procedurevoorstel voor de discussie over het (openbaar) onderwijs in Groningen, geagendeerd voor de commissie Onderwijs en Cultuur d.d. 2 maart 2005.

⁷ Zo blijkt uit Sturen en besturen in het lokale onderwijs, p. 2.

⁸ Sturen en besturen in het lokale onderwijs, p. 2.

Tijdens de commissiebehandeling op 2 maart 2005 vragen verschillende fracties om een nadere, objectieve, toelichting op de verschillende bestuursvormen. De wethouder zegt toe "de mogelijke varianten voor de inrichting van het schoolbestuur op een rij te zullen zetten, zo objectief mogelijk, met alle voor- en nadelen per variant."⁹

Tweede helft 2005: Gesprekken met het onderwijsveld

In de tweede helft van 2005 vinden gesprekken met verschillende betrokkenen plaats. Na de vergadering van 2 maart 2005 wordt op 19 juli 2005 met de commissie O&C gesproken over de inhoudelijke ambities van het openbaar onderwijs. Deze discussie krijgt een vervolg tijdens de discussieavond met medezeggenschapsraden en directies van openbare scholen op 1 december 2005, en tijdens het overleg van directies van openbaar basisonderwijs en openbaar voortgezet onderwijs op respectievelijk 15 en 16 december 2005.

Eind 2005: Benchmark BMC in vijf gemeenten

Eind 2005 geeft het college van B&W het externe bureau BMC de opdracht een benchmark op te stellen over de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs in vijf andere, vergelijkbare, gemeenten. Het eindrapport *'Onderzoek naar de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs in vijf grote gemeenten'* wordt in december 2005 opgeleverd en voor de raad ter inzage gelegd.¹⁰

In de benchmark worden Almere, Apeldoorn, Eindhoven, Enschede en Zwolle vergeleken. Een groot deel van aanbevelingen uit andere gemeenten is gericht op het belang van communicatie en 'meenemen in het proces' van het onderwijsveld. Apeldoorn stelt dat het van belang is om tijdig te zorgen voor "overeenstemming tussen de gemeente en het openbaar onderwijs over de aard en omvang van de over te dragen materiële reserves en de wijze van toepassing van de bruidsschatregeling".¹¹

Begin 2006: College van B&W komt met discussienota

Begin 2006 komt het college van B&W met de discussienota *'Besturing van het openbaar onderwijs'*. De nota schetst kort de tussenstand van de discussie en geeft de richting aan voor verdere uitwerking en besluitvorming. De discussienota gaat in op drie vragen:

1. Wat maakt het openbaar onderwijs bijzonder?
2. Wat is een goed bestuur?
3. Welke bestuursvorm past in Groningen?

Bij de vraag 'Wat maakt openbaar onderwijs bijzonder?' merkt het college van B&W op dat het in Groningen ontbreekt aan een samenhangende, strategische visie voor het totale openbaar onderwijs en een specifieke visie voor alle sectoren van het openbaar onderwijs. Dit laatste geldt vooral voor het speciaal onderwijs (SO) en het primair onderwijs (PO). Ook stelt het college van B&W vast dat "het (op onderdelen) niet alleen ontbreekt aan een visie op het beleid van het

⁹ Verslag commissie Onderwijs en Cultuur, d.d. 2 maart 2005, p. 8.

¹⁰ Onderzoek naar de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs in vijf grote gemeenten, BMC in opdracht van gemeente Groningen, december 2005.

¹¹ Onderzoek naar de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs in vijf grote gemeenten, p.8.

openbaar schoolbestuur, maar ook aan een samenhangende visie op het lokale onderwijsbeleid".¹² Het college van B&W ziet daarom voor het schooljaar 2006-2007 de opgave om een visie te ontwikkelen op drie punten:

1. Het lokale onderwijsbeleid;
2. Het openbaar onderwijs en deelplannen voor het basisonderwijs en voortgezet onderwijs (met expliciet een visie op de maatschappelijke opdracht);
3. De omgang van het schoolbestuur met personeel en organisatie, financiën, huisvesting, etc.

Ten aanzien van de vraag 'Wat is een goed bestuur?' constateert het college van B&W dat het onderwijsveld in de huidige constellatie specifieke bestuurlijke aandacht mist. Scholen wensen een richtinggevend bestuur dat expliciet opkomt voor de belangen van het onderwijs.¹³

Ten aanzien van de vraag 'Welke bestuursvorm past in Groningen?' stelt het college van B&W voor om de richting van verzelfstandiging nader te verkennen. Daarbij worden vier varianten denkbaar gevonden:

1. Interne verzelfstandiging;
2. Bestuurscommissie (ex art. 83 Gemeentewet);
3. Stichting openbaar onderwijs;
4. Openbaar rechtspersoon.

Behalve de constatering bij de drie gestelde vragen schetst het college van B&W ook een aantal randvoorwaarden voor verzelfstandiging. Want, zo stelt het college van B&W, "wie kiest voor een externe verzelfstandiging doet dat maar een keer: het is nagenoeg onomkeerbaar en heeft ingrijpende gevolgen". Als de gemeente kiest voor verzelfstandiging "moet zij het goed doen en een gezonde, vitale en toekomstgerichte organisatie overdragen, die staat voor een krachtig openbaar onderwijs in de Groningse traditie". Dat betekent dat "heldere criteria en randvoorwaarden geformuleerd moeten worden waaraan moet worden voldaan alvorens de knoop kan worden doorgehakt".¹⁴

Het college van B&W benoemt de volgende randvoorwaarden:

- / Een heldere visie op het openbaar onderwijs (waarmee de door de gemeente gewenste doelstellingen van het openbaar onderwijs worden gewaarborgd);
- / Borging van het gemeentelijk toezicht hierop;
- / Een heldere organisatiestructuur (duidelijkheid over de scheiding van functies, bevoegdheden, etc.);
- / Inbedding van de maatschappelijke verantwoording;
- / Breed commitment bij alle geledingen;
- / Financieel gezond (ook op de middellange termijn);
- / Een goede medezeggenschapsstructuur;
- / Een goede regeling van ouderbetrokkenheid.

Deze randvoorwaarden worden in de nota niet op haalbaarheid getoetst. Ook brengt de discussienota geen rangorde aan in deze randvoorwaarden. Wel merkt het college van B&W op dat bij verzelfstandiging dient te worden meegewogen "wat de verandering kost aan middelen en

¹² Discussienota Besturing in het openbaar onderwijs Groningen, p.3.

¹³ Discussienota Besturing in het openbaar onderwijs Groningen, p.3.

¹⁴ Discussienota Besturing in het openbaar onderwijs Groningen, p. 4 en 5.

energie en wat deze oplevert". Voor het college van B&W is duidelijk dat een verzelfstandiging impact zal hebben op de gemeentelijke organisatie.

In de discussienota gaat het college van B&W ook kort in op de uitkomsten van de benchmark van eind 2005. Het college van B&W merkt op dat voor de onderzochte gemeenten de meest gehoorde reden voor verzelfstandiging was om 'dubbele petten' van het gemeentebestuur (verantwoordelijk voor het lokale onderwijsbeleid, maar ook bestuurder van het openbaar onderwijs) uit elkaar te halen. De vijf gemeenten geven als aandachtspunt ook mee dat een eventuele verzelfstandiging zorgvuldig moet gebeuren. Verder is voor het college van B&W opvallend dat bij de vijf onderzochte gemeenten de sturing op het openbaar onderwijs zich lijkt te beperken tot financiële en materiële zaken. "Dat is niet wat wij voor ogen hebben", aldus het college van B&W.¹⁵

Februari 2006: Raad stelt discussienota vast

Op 8 februari 2006 bespreekt de commissie O&C de discussienota.¹⁶ De verschillende fracties hebben daarin de volgende inbreng:

- / GroenLinks beschouwt het stuk als een procesvoorstel. GroenLinks is voorstander van verzelfstandiging omdat er dan een professioneler bestuur kan zijn. Kanttekeningen zijn: het afdekken van financiële risico's, het voorkomen van een ambtelijk waterhoofd;
- / De SP is geen voorstander van verzelfstandiging van overheidstaken en wil dat de mogelijkheid van interne verzelfstandiging verder wordt onderbouwd;
- / D66 is blij met de notitie. Volgens die fractie worden juiste voorwaarden voor gedegen onderzoek gesteld. D66 vindt een zorgvuldige procedure erg belangrijk, maar stelt dat er wel op de deadline voor de bruidsschatregeling moet worden gelet;
- / De VVD constateert dat het onderwerp niet echt leeft en is kritisch ten aanzien van privatisering. De VVD vindt de nota subjectief; het gaat om vormen van verzelfstandiging en ook om haast. De VVD staat open voor de uitgangspunten, maar moet nog wel overtuigd worden. Ook vindt deze fractie dat de gemeenteraad op afstand moet staan van het onderwijs;
- / Het CDA ziet voordelen om het schoolbestuur enigszins op afstand van de gemeente te plaatsen. Dit voorkomt 'dubbele petten' bij bestuurders en creëert een evenknie van het bijzonder onderwijs waardoor beide soorten onderwijs gelijkwaardig behandeld kunnen worden. Het CDA hoopt dat deze discussie voortgezet kan worden;
- / Student en Stad vindt het een goed voorstel, maar vindt dat de scholen en de raadscommissie goed betrokken moeten blijven worden in het proces;
- / De PvdA is tevreden met het voorstel, de discussie tot zover en ziet uit naar het vervolg ervan. De PvdA staat met een open houding tegenover de keuzes die onderzocht gaan worden en ziet graag dat de ervaringen uit Leeuwarden en Assen (rondom ontvlechting en 'dubbele petten') bij de discussie worden betrokken.¹⁷

In de commissievergadering geeft de wethouder aan dat het openbaar onderwijs een goed schoolbestuur verdient. De geluiden uit het veld en de raadsdiscussie hebben aanleiding gegeven

¹⁵ Discussienota Besturing in het openbaar onderwijs Groningen, p. 5.

¹⁶ Discussienota Besturing in het openbaar onderwijs Groningen. Ontwikkeling van een visie op de toekomst van het openbaar onderwijs in de gemeente Groningen', d.d. 6 februari 2006.

¹⁷ Verslag vergadering raadscommissie Onderwijs en Cultuur, 8 februari 2006, p. 3.

tot een discussie over de bestuursvorm. Daarom worden vervolgens vier reële modellen onderzocht. De wethouder benadrukt dat het gaat om de weging van alle belangen en geeft ook aan dat het bij de verzelfstandiging niet om een bezuinigingstaakstelling gaat.¹⁸

De discussienota gaat als conformstuk naar de raad van februari. De raad stelt de discussienota *'Besturing in het openbaar onderwijs'* vast op 15 februari 2006 en besluit hiermee "de notitie *'Bestudering in het openbaar onderwijs Groningen'* over de tussenstand, de richting en planning van het vervolgtraject over de discussie over de bestuursvorm vast te stellen".¹⁹

1.3 / vormgeven besluit verzelfstandiging

April 2006: College benoemt streefdatum besluitvorming bestuursvorm

Het vaststellen van de discussienota *'Besturing in het openbaar onderwijs'* in februari 2006 vormt het startsein voor het verder inventariseren van de mogelijkheden en richting voor verzelfstandiging. Na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2006 krijgt de afronding van de inventarisatie ook een streefdatum: in het collegeprogramma wordt opgenomen dat "uiterlijk medio 2008 de besluitvorming over de bestuursvorm voor het openbaar onderwijs wordt afgerond".²⁰

Maart-mei 2007: Bestuurlijke scan VOS/ABB en afstemming in coalitieverband

In 2007 vindt in opdracht van het college van B&W een aantal onderzoeken plaats. In maart 2007 komt VOS/ABB Consulting met de *'Bestuurlijke scan Openbaar Onderwijs Groningen'*.²¹

Allereerst geeft de scan een beschrijving van de huidige situatie (maart 2007). Daarbij wordt ingegaan op de middelen (financiën, personeel, huisvesting). Ten aanzien van de financiën constateert VOS/ABB dat de financiële situatie van het voortgezet onderwijs tamelijk gezond is, maar qua exploitatieoverschot en qua weerstandsvermogen beneden het Nederlands gemiddelde scoort. Voor het basisonderwijs en het speciaal onderwijs is geen goed vergelijkingsmateriaal beschikbaar.²² Ten aanzien van personeel concludeert VOS/ABB dat het ziekteverzuim in Groningen hoger ligt dan het landelijk gemiddelde. Het productiviteitsverlies in Groningen ligt daarmee €1,5 à € 2 miljoen per jaar hoger dan het landelijk gemiddelde. Dit is nog afgezien van de organisatorische kosten voor vervanging.²³

Ook brengt de scan in kaart in hoeverre het openbaar onderwijs in Groningen op dat moment voldoet aan de in 2006 geformuleerde randvoorwaarden en hoe deze kunnen worden ingevuld bij de keuze voor één van de vier bestuursmodellen: interne verzelfstandiging, bestuurscommissie, stichting en openbaar rechtspersoon (zie ook tabel 1). De conclusie luidt dat "een stichting of

¹⁸ Verslag vergadering raadscommissie Onderwijs en Cultuur, 8 februari 2006, p. 3.

¹⁹ Raadsbesluit 'Besturing in het openbaar onderwijs Groningen, nummer 15, d.d. 15 februari 2006.

²⁰ Sterk, sociaal, duurzaam, collegeprogramma gemeente Groningen 2006-2010, p. 6.

²¹ Bestuurlijke scan Openbaar onderwijs Groningen, VOS/ABB Consulting, versie 4, 23 maart 2007.

²² Bestuurlijke scan Openbaar onderwijs Groningen, VOS/ABB Consulting, p. 13.

²³ Bestuurlijke scan Openbaar onderwijs Groningen, VOS/ABB Consulting, p. 15.

openbare rechtspersoon relatief beter scoren dan een interne verzelfstandiging of een bestuurscommissie".²⁴

Tabel 1: Toetsing randvoorwaarden aan verschillende bestuursvormen²⁵

	Interne verzelfstandiging	Bestuurscommissie	Openbare stichting	Openbare rechtspersoon
Heldere visie op openbaar onderwijs	0	-/0	0	0
Borging gemeentelijk toezicht	+	0/+	0	0
Heldere organisatiestructuur	-	-/0	+	+
Inbedding maatschappelijke verantwoording	0/+	+	+	+
Breed commitment bij alle geledingen	?	?	?	?
Financieel gezond	+	+	+	+
Goede medezeggenschapsstructuur	0/+	+	+	+
Goede regeling ouderbetrokkenheid	-	+	+	+

In mei 2007 stemt de wethouder Onderwijs de uitkomsten van de scan informeel met coalitie-raadsleden af. Dit omdat zij "er aan hecht om eerst in coalitieverband het draagvlak te verkennen voor de te kiezen route".²⁶ Het memo dat in deze afstemming voorligt, bevat een samenvatting van de belangrijkste uitkomsten van de scan. Over de te volgen route stelt het memo: "we werken in twee stappen toe naar externe verzelfstandiging. In fase 1 werken we toe naar een vorm van interne verzelfstandiging en nadat het model ca. 1 jaar heeft proefgedraaid en in de praktijk heeft voldaan aan gekozen uitgangspunten, wordt het besluit tot externe verzelfstandiging uiterlijk per 1 januari 2010, maar bij voorkeur per 1 januari 2009 uitgevoerd. We dragen dus alleen een goed functionerende en toegeruste organisatie over."²⁷

Juli 2007: Oriëntatie op verzelfstandiging Zunderdorp

In juli 2007 komt Zunderdorp Beleidsadvies & Management met een '*Oriëntatie op verzelfstandiging openbaar onderwijs voor de gemeente Groningen*'. De beknopte notitie gaat in op de (toepassings)mogelijkheden van de bruidsschatregeling. Vervolgens volgt een inventarisatie van hoe binnen de G4 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) het openbaar onderwijs verzelfstandigd is.²⁸ De focus van de notitie ligt op een weergave van bestuursvormen. In de notitie worden geen conclusies getrokken over wat de beste richting zou zijn.

²⁴ Bestuurlijke scan Openbaar onderwijs Groningen, VOS/ABB Consulting, p. 37.

²⁵ Bestuurlijke scan Openbaar onderwijs Groningen, VOS/ABB Consulting, p. 36.

²⁶ Memo wethouder Van Schie aan drie raadsleden, d.d. 12 mei 2007.

²⁷ Memo wethouder Van Schie aan drie raadsleden, d.d. 12 mei 2007.

²⁸ Oriëntatie op verzelfstandiging openbaar onderwijs voor de gemeente Groningen, door Zunderdorp Beleidsadvies & Management, juli 2007.

Augustus 2007: Advies BMC over inrichting

In augustus 2007 komt BMC met een *'Advies inrichting openbaar onderwijs Groningen'*.²⁹ Hierin geeft BMC antwoord op de vraag van het college om voor het college inzichtelijk te maken hoe een verzelfstandigde onderwijsorganisatie in Groningen er uit kan zien. BMC wordt hierbij gevraagd om rekening te houden met de wensen ten aanzien van sturing, toezicht en governance richtlijnen van het ministerie, maar ook met de vrees ten aanzien van verzwaring van de overhead. Het college vraagt om globaal in beeld te brengen wat de consequenties zijn voor de gemeentelijke organisatie. Het advies van BMC luidt om over te gaan op een model met Raad van Toezicht-Raad van Bestuur waarin de Raad van Toezicht (RvT) verantwoordelijk is voor een goed functionerende Raad van Bestuur (RvB), onder andere door benoeming, beoordeling en ontslag. BMC adviseert een driehoofdige RvB op basis van collegiaal bestuur.³⁰

Ten aanzien van de inrichting van de beheersorganisatie en de consequenties voor de gemeente adviseert BMC het bestuursbureau met daarin opgenomen taken en werkzaamheden voor het openbaar onderwijs te behouden en de overige taken (onder meer juridische advisering, gebouwenbeheer, financiële administratie, taken die dan nog door de dienst OCSW worden uitgevoerd) bij derden in te huren. Voor de exploitatiebegroting van de verzelfstandigde stichting betekent dit een extra uitgavenpost en voor de dienst OCSW leidt dit tot vermindering van de werkzaamheden binnen de dienst.³¹ Later in de verzelfstandiging zal dit punt opnieuw aan de orde komen.

Januari 2008: Verkennende notitie Zunderdorp

Begin 2008 geeft het college van B&W Zunderdorp Beleidsadvies & Management de opdracht om een verkennende notitie op te stellen over hoe verzelfstandiging in Groningen er uit zou kunnen zien.³² De vraag aan Zunderdorp luidt om "ten behoeve van een beleidsstrategische afweging een inschatting te maken van de verenigbaarheid van het verzelfstandigen ('op afstand zetten') van het openbaar onderwijs met het behoud van identiteit van het openbaar onderwijs, de daaraan te stellen kwaliteitseisen en een actief en integraal lokaal beleid op het gebied van onderwijs, jeugd, cultuur, sport, integratie en buurtontwikkeling".

Voor het college van B&W is de verenigbaarheid van verzelfstandigen en identiteit van belang omdat het openbaar onderwijs in Groningen van grote omvang is en omdat het historisch en potentieel een trendsettende rol speelt respectievelijk kan spelen.³³ De conclusie van Zunderdorp luidt dat "wanneer vanuit een bredere overweging gekozen wordt voor verzelfstandiging via een

²⁹ Advies inrichting openbaar onderwijs Groningen, BMC, augustus 2007.

³⁰ Advies inrichting openbaar onderwijs Groningen, BMC, p. 10-11.

³¹ Advies inrichting openbaar onderwijs Groningen, BMC, p. 13.

³² Uit de notitie van Zunderdorp kan worden opgemaakt dat het college opdrachtgever was voor deze notitie. Het uitvoeringsplan (zoals besproken in het college op 13 oktober 2009) bevat als bijlage een documentenoverzicht met documenten die met betrekking tot de verzelfstandiging zijn opgesteld en daarin staat dat deze notitie is opgesteld door Zunderdorp in opdracht van de directie OCSW (bijlage 1 bij Uitvoeringsplan fase 1, d.d. 12 februari 2009). De onderzoekscommissie heeft niet kunnen vaststellen wie nu formeel opdrachtgever was van deze notitie. Dit ook omdat opdrachtformuleringen niet beschikbaar bleken en in het gemeentelijk archief niet aanwezig zijn.

³³ Verzelfstandiging openbaar onderwijs Groningen, verkennende notitie Rein Zunderdorp, versie 21 januari 2008, bijlage bij collegevoorstel d.d. 23 januari 2008, p.1.

op te richten stichting, het goed mogelijk is de beleidsmatige en bestuurlijke ambities met het onderwijs in de stad waar te maken. Het is zelfs mogelijk dit op een voor Nederland vernieuwende wijze te doen". Met andere woorden: verzelfstandigen én identiteit behouden zijn te verenigen door voor een 'Groningse variant' te kiezen.

De notitie gaat in op drie aspecten:

1. Beleidsstrategische afwegingen en keuzen;
2. Bestuurlijke en organisatorische hoofdstructuur;
3. Financiële, personele en organisatorische aspecten.

Ten aanzien van de eerste twee punten (beleidsstrategische afwegingen en de bestuurlijke hoofdstructuur) pleit de notitie voor een nieuw '*Gronings Bestuurlijk Arrangement*' (GBA). Hiermee doelt Zunderdorp op een stichtingsstructuur *zonder* Raad van Toezicht maar *met* toezicht door het gemeentebestuur: "gezien de pretenties van het college met het Openbaar Onderwijs (OO) zal de gemeente, wanneer wordt besloten tot verzelfstandiging in een stichting, de aanbeveling van het CBOO³⁴ volgen om zelf rechtstreeks de externe toezichthoudende rol op het bevoegd gezag te vervullen".³⁵

Over de financiële en organisatorische aspecten merkt Zunderdorp op dat "de gemeente [...] per saldo niet meer geld aan het openbaar onderwijs (en via eventuele doorbetaling aan het bijzonder onderwijs) kwijt is dan nu het geval is", en dat "een besparing op het zogenaamde onderwijstekort voor het concern" welkom is. Daarnaast stelt Zunderdorp dat sprake moet zijn van verminderde financiële risico's voor de gemeente en van een lagere bestuurslast. "Kortom, de verzelfstandiging van het OO moet voor de gemeente *ten minste budgettair neutraal verlopen*".³⁶ De notitie geeft een eerste oriëntatie op de inverdiентаakstelling die zal moeten worden bewerkstelligd en de wijze waarop de bruidsschatregeling hiervoor kan worden ingezet.³⁷

In de notitie van Zunderdorp wordt voor het eerst de term 'budgettair neutraal' genoemd. In de interviews die voor dit onderzoek gehouden zijn, wordt het beeld geschetst dat het uitgangspunt van budgettair neutraal reeds in 2006 is geformuleerd. In de set randvoorwaarden in de discussienota die de raad in 2006 vaststelt, komt het uitgangspunt van budgettaire neutraliteit echter niet voor.

Januari 2008: College behandelt Verkennende notitie Zunderdorp en oplegger OCSW

Op 23 januari 2008 wordt de notitie Zunderdorp, voorzien van een vertrouwelijke oplegger van de directie van de dienst OCSW, doorgeleid aan het college van B&W.³⁸ Van alle verkennende

³⁴ CBOO is de landelijke koepel openbaar onderwijs. Uit de notitie van Zunderdorp wordt duidelijk dat het CBOO van mening is dat de verantwoordingsrelatie met de gemeente niet doorbroken mag worden en het CBOO daarom tegen een model is waarbij een Raad van Toezicht de positie van de gemeente gaat innemen. Verzelfstandiging openbaar onderwijs Groningen, verkennende notitie Rein Zunderdorp, versie 21 januari 2008, p. 6.

³⁵ Verzelfstandiging openbaar onderwijs Groningen, verkennende notitie Rein Zunderdorp, versie 21 jan 2008, p. 11.

³⁶ Verzelfstandiging openbaar onderwijs Groningen, verkennende notitie Rein Zunderdorp, versie 21 jan 2008, p. 12.

³⁷ Verzelfstandiging openbaar onderwijs Groningen, verkennende notitie Rein Zunderdorp, versie 21 jan 2008, p. 12-15.

³⁸ Memo van directie OCSW aan college B&W t.b.v. oriënterende bespreking College van B&W van de notitie 'Verzelfstandiging openbaar onderwijs', d.d. 23 januari 2008. Oplegger directie OCSW voor het college voor de

onderzoeken in de periode 2006 en 2007 is dit het eerste onderzoek waarbij de dienst OCSW een advies voor het college formuleert. In de oplegger wijst de directie van de dienst OCSW het college op een aantal risico's die de keuze voor het GBA met zich brengt. Die risico's hebben betrekking op:

1. de beleidskracht bij de gemeente (heeft betrekking op de nieuwe rol van de gemeente als toezichthouder die extra taken met zich meebrengt waarvoor beleidskracht nodig is);
2. de organisatorische en financiële aspecten waarover nog een expliciete keuze gemaakt moet worden (heeft betrekking op onder meer principe mens volgt werk, huisvesting schoolbestuurlijk bureau, beheer onderwijsgebouwen);
3. de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van gemeente, bestuur en het management van de scholen (heeft betrekking op de handelingsbevoegd van het bestuur, dat voldoende moet zijn om de scholen daadwerkelijk aan te sturen, zowel op het gebied van inhoud als van bedrijfsvoering).³⁹

In de oplegger voorziet de directie van de dienst OCSW de kaders en uitgangspunten van het GBA expliciet niet van commentaar "omdat de directie van de dienst OCSW van mening is dat de afweging daarover geen ambtelijke, maar een bestuurlijke afweging is".⁴⁰

Op 29 januari spreekt het college van B&W oriënterend over de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs, de notitie van Zunderdorp en de oplegger van de directie van de dienst OCSW.⁴¹ In eerste instantie besluit het college een conceptraadsvoorstel voor te bereiden en te agenderen voor een collegevergadering van februari 2008.⁴² Na overleg met de griffie stelt het college toch geen conceptraadsvoorstel op, maar een discussienota en een begeleidende brief aan de raad.⁴³

Februari 2008: College van B&W behandelt concept-discussienota

Het college van B&W bespreekt een conceptversie van de '*Discussienota verzelfstandiging openbaar onderwijs*' op 19 februari 2008. Naar aanleiding van deze bespreking wordt met name de paragraaf '*Financiële gevolgen van de verzelfstandiging*' aangepast. Na deze aanpassing wordt de discussienota op 21 februari 2008 doorgeleid aan de raad. Wethouder Dekker laat hierbij een

bespreking van de notitie over verzelfstandiging openbaar onderwijs in Groningen ter bespreking in het college op 12 februari 2008, d.d. 23 januari 2008, status vertrouwelijk.

³⁹ Hierbij worden de volgende aspecten benoemd: 1) het principe mens volgt werk, 2) huisvesting van het schoolbestuurlijk bureau, 3) beheer van de onderwijsgebouwen (bij gemeente of bij de stichting), 4) stallen van het vermogen van het openbaar onderwijs (bij gemeente met een adequaat rentepercentage of bij de stichting), 5) compensatie van de desintegratieverliezen van OCSW en 6) terugploegen van besparingen op gemeentelijk niveau in de sfeer van onderwijshuisvesting, Oplegger directie OCSW voor het college voor de bespreking van de notitie over verzelfstandiging openbaar onderwijs in Groningen ter bespreking in het college op 12 februari 2008, d.d. 23 januari 2008, status vertrouwelijk.

⁴⁰ Oplegger directie OCSW voor het college voor de bespreking van de notitie over verzelfstandiging openbaar onderwijs in Groningen ter bespreking in het college op 12 februari 2008, d.d. 23 januari 2008, status vertrouwelijk.

⁴¹ Zo blijkt uit de notulen van de vergadering van het college van B&W, d.d. 29 januari 2008.

⁴² Zo blijkt uit de notulen van de vergadering van het college van B&W, d.d. 29 januari 2008.

⁴³ Motivering bij Besluitnota 'Bestuursvorm openbaar onderwijs', d.d. 13 februari 2008, besproken in college d.d. 19 februari 2008.

dubbele aantekening plaatsen dat zij geen voorstander is van verzelfstandiging. De discussienota zelf vermeldt hierover: “wethouder Dekker hecht groot belang aan een meer directe verantwoordelijkheid van de gemeente voor het openbaar onderwijs. Zij steunt dit voorstel daarom niet.”⁴⁴

In de discussienota die richting raad gaat, behandelt het college van B&W een aantal aspecten die van belang zijn voor het nemen van een besluit over de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs.

Zo stelt het college van B&W de raad voor het advies van VOS/ABB, dat een openbare stichting voor Groningen het beste voldoet, over te nemen.⁴⁵ Ten aanzien van de vormgeving van een dergelijke stichting wijkt het college echter af van eerdere adviezen van VOS/ABB en BMC. In plaats van een RvT-RvB model stelt het college een bestuur voor “bestaande uit gezaghebbende, deskundige mensen die deze taak in nevenfunctie uitoefenen”.⁴⁶ Ook wil het college de ouders van schoolgaande kinderen een duidelijke plek in het schoolbestuur geven.

Daarnaast stelt het college van B&W voor om met een lokaal visitatiemodel te gaan werken. De reden hiervoor is dat het college verwacht dat het inspectietoezicht door de rijksoverheid de komende jaren verder beperkt gaat worden. Van de rijksinspecties verwacht het college niet meer dan een routinematige bijdrage. Het college stelt: “omdat we de kwaliteitsbewaking van ons openbaar onderwijs zo belangrijk vinden, stellen we voor om op lokaal niveau tot een visitatieaanpak te komen. Dit gebeurt in het funderend onderwijs in Nederland niet of nauwelijks. Maar het past qua uitgangspunten uitstekend bij de randvoorwaarden voor een verzelfstandigd openbaar onderwijs”.⁴⁷ In de visie van het college kunnen externe deskundigen een proces van zelfevaluatie en aanvullende toetsing sturen en bewaken. Met de gebleken resultaten legt het stichtingsbestuur dan verantwoording af aan de gemeente. Het college zet in op een vierjarige cyclus waarin alle scholen aan bod komen.⁴⁸

In de discussienota gaat het college van B&W ook in op de gevolgen van verzelfstandiging voor de gemeentelijke dienst OCSW. Daarover merkt het college onder meer op dat “de Werkmaatschappij Openbaar Onderwijs [WMOO] op dit moment een onderdeel is van de dienst OCSW. [...] en integraal onderdeel uitmaakt van de bedrijfsvoering van de dienst. Voorbeelden daarvan zijn de post- en archieffunctie, de werkplekautomatisering, gebouwenbeheer, directievoering, factuurafhandeling en accountancy”.⁴⁹ Om die reden zal een verzelfstandiging van het openbaar onderwijs ook gevolgen hebben voor de bedrijfsvoering van de dienst als totaal, aldus het college.⁵⁰

⁴⁴ Discussienota ‘Vzelfstandiging openbaar onderwijs’, d.d. 21 februari 2008, p.3

⁴⁵ In de discussienota verwijst het college naar het advies dat VOS/ABB in 2007 heeft uitgebracht. Het rapport van VOS/ABB is voor de raad ter visie gelegd. Ook merkt het college op dat dit niet reeds in 2007 is gebeurd: ‘in onze brief van 23 juli 2007 hebben wij uw raad laten weten dat we – gekoppeld aan de uitkomsten van de scan – direct een eigen inhoudelijke en organisatorische opvatting over de bestuursvorm voor het openbaar onderwijs wilden formuleren, in plaats van eerst de uitkomsten van het rapport met uw raad en het onderwijskundige veld te bespreken’.

⁴⁶ Discussienota ‘Vzelfstandiging openbaar onderwijs’, d.d. 21 februari 2008, p.9.

⁴⁷ Discussienota ‘Vzelfstandiging openbaar onderwijs’, d.d. 21 februari 2008, p.8.

⁴⁸ Discussienota ‘Vzelfstandiging openbaar onderwijs’, d.d. 21 februari 2008, p.8.

⁴⁹ Discussienota ‘Vzelfstandiging openbaar onderwijs’, d.d. 21 februari 2008, p.11.

⁵⁰ Discussienota ‘Vzelfstandiging openbaar onderwijs’, d.d. 21 februari 2008, p.11.

Ten slotte gaat het college van B&W in op de financiële gevolgen van verzelfstandiging. Daarbij begint het college met de opmerking dat “de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs financieel en organisatorisch gezien een buitengewoon complexe operatie is. Op dat gebied zullen we de komende tijd nog de nodige keuzes moeten maken. We vinden het belangrijk dat het openbaar onderwijs inhoudelijk, organisatorisch en financieel een goede start moet kunnen maken, maar willen ook zorgvuldig kijken naar de gevolgen voor het gemeentelijke huishoudboekje”.⁵¹ Vervolgens geeft het college een toelichting op de gemeentelijke bijdrage aan het openbaar onderwijs en becijfert het college de taakstelling voor de nieuwe organisatie. Deze kan volgens het college oplopen tot € 1,5 miljoen per jaar en zal “voor een deel gerealiseerd kunnen worden doordat er in de nieuwe organisatie sprake is van een professionelere en slagvaardigere bedrijfsvoering”. Het college vervolgt: “Het grootste deel van de taakstelling zal echter gevonden moeten worden binnen het onderwijs en de onderwijsondersteunende taken. Dit kan uiteindelijk consequenties hebben voor de klassengrootte.”⁵² Voor de incidentele kosten van verzelfstandiging (waarvoor de bruidsschatregeling kan worden ingezet) raamt het college in totaal een bedrag van minimaal € 700.000 tot maximaal € 3,6 miljoen.⁵³

Bij conceptversie discussienota behandelt college ook interne bedrijfsvoeringparagraaf

Bij de concept-discussienota over de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs wordt door het college van B&W ook een bedrijfsvoeringparagraaf behandeld.⁵⁴ Voor zover de onderzoekscommissie heeft kunnen vaststellen is deze paragraaf door het college besproken en vastgesteld, maar niet doorgeleid aan de raad. De paragraaf is opgesteld door de directie van de dienst OCSW. Hierin werkt de dienst de financiële en organisatorische aspecten uit van een eventuele verzelfstandiging. Ze borduurt hiermee voort op de oplegger die ze eerder formuleerde, namelijk bij de verkennende notitie van Zunderdorp (januari 2008). In deze bedrijfsvoeringparagraaf brengt de dienst OCSW de volgende punten onder de aandacht van het college:

- / De dienst OCSW berekent – grofweg in lijn met het rapport van VOS/ABB uit maart 2007 – dat de gemeente, naast de rijksvergoeding jaarlijks per saldo circa € 1 miljoen voor ABB kosten heeft gefinancierd. In geval van bestuurlijke verzelfstandiging zal dit moeten worden inverdiend, plus eventuele meerkosten van de verzelfstandigde situatie. Die laatste worden becijferd op 7 á 8 ton per jaar. De inverdientaakstelling bedraagt daarmee per saldo dus € 1,7 à € 1,8 miljoen per jaar.⁵⁵
- / De dienst OCSW benoemt budgettaire neutraliteit als uitgangspunt. Budgettaire neutraliteit wordt hierbij als volgt gedefinieerd: “de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs wordt gewenst door het onderwijsveld. Om die reden dient het openbaar onderwijs de kosten van verzelfstandiging zelf te dragen. Dit betekent dat de frictiekosten van de verzelfstandiging verrekend worden met de afbouw van de beheerskosten die de gemeente thans voor haar rekening neemt. De verzelfstandiging van het openbaar

⁵¹ Discussienota ‘Verzelfstandiging openbaar onderwijs’, d.d. 21 februari 2008, p.12.

⁵² Discussienota ‘Verzelfstandiging openbaar onderwijs’, d.d. 21 februari 2008, p.12.

⁵³ Discussienota ‘Verzelfstandiging openbaar onderwijs’, d.d. 21 februari 2008, p.13.

⁵⁴ Bedrijfsvoeringparagraaf behorend bij memo verzelfstandiging openbaar onderwijs Groningen, versie 1.0 (congruent met geactualiseerd raadsvoorstel conform collegebesluit 26 februari 2008).

⁵⁵ Bedrijfsvoeringparagraaf behorend bij memo verzelfstandiging openbaar onderwijs Groningen, versie 1.0 (congruent met geactualiseerd raadsvoorstel conform collegebesluit 26 februari 2008), p. 1.

onderwijs leidt na een overgangstermijn voor de gemeente tot financiële voordelen ter grootte van 835 duizend euro per jaar. Het beginsel van budgettaire neutraliteit houdt in dat deze middelen behouden blijven voor het onderwijs en betrokken worden bij het oplossen van bestaande knelpunten op onderwijsgebied, zoals het structurele tekort op de onderwijshuisvesting en het schoolzwemmen.”⁵⁶

- / De dienst OCSW stelt over de inverdietaakstelling dat deze “gerealiseerd zal moeten worden door de scholen (BAO 40%, SO 10% en VO 50%). Voor een beperkt deel zal dit kunnen door een professionelere bedrijfsvoering. Het merendeel zal moeten komen uit toename van de klassengrootte met gemiddeld ca. 1,5%”⁵⁷
- / De dienst OCSW duidt als een belangrijk financieel risico voor de gemeente dat, met het eventuele huisvesten van de nieuwe stichting op een andere locatie dan waar de WMOO nu gehuisvest is, kantoorruimte aan de Europaweg leeg komt te staan. De gemeente berekent dit risico op afgerond € 250 duizend structureel. De paragraaf stelt dat dit overigens alleen geldt “als diensten ten behoeve van onderwijshuisvesting ingekocht blijven worden bij OCSW”, anders wordt financiële risico groter. Het risico kan sterk worden gereduceerd, aldus de paragraaf, door te besluiten dat de WMOO “pas verhuist nadat er vervangende huurders voor de vrijkomende kantoorruimte aan de Europaweg zijn gevonden”.⁵⁸
- / De dienst OCSW concludeert ten slotte dat “de WMOO nader onderzoek moet verrichten naar de vraag hoe deze structurele bezuiniging te realiseren is om te kunnen bepalen of de taakstellende bezuinigingen bestuurlijk aanvaardbaar zijn”.⁵⁹

Vershil conceptversie discussienota in college (19 februari) en versie voor raad (21 februari)

Zoals eerder gesteld gaat aan de discussienota die op 21 februari 2008 wordt doorgeleid aan de raad een conceptversie vooraf. Er zijn twee voor dit onderzoek relevante verschillen tussen beide versies.

Ten eerste gaan beide versies weliswaar in op de wenselijkheid van versterking van het bestuursbureau en management, maar presenteert de eerste versie (19 februari) dit als een eigen conclusie van het college van B&W, terwijl in de versie voor de raad (21 februari) deze conclusie voor rekening van VOS/ABB wordt gelaten; het college neemt haar niet als eigen conclusie over.

Ten tweede blijkt tussen beide versies een verschil in de wijze waarop het college aankijkt tegen de verantwoordelijkheid voor het in gang zetten – en het dragen van de kosten – van een dergelijke organisatieversterking:

- / In de eerste versie (19 februari) ziet de gemeente een duidelijke verantwoordelijkheid voor zichzelf: “De totale kosten [voor versterking van bestuursbureau en management] hebben wij becijferd op maximaal 7 ton, maar het uiteindelijke plaatje is [...] afhankelijk van de

⁵⁶ Bedrijfsvoeringparagraaf behorend bij memo verzelfstandiging openbaar onderwijs Groningen, versie 1.0 (congruent met geactualiseerd raadsvoorstel conform collegebesluit 26 februari 2008), p. 3.

⁵⁷ Bedrijfsvoeringparagraaf behorend bij memo verzelfstandiging openbaar onderwijs Groningen, versie 1.0 (congruent met geactualiseerd raadsvoorstel conform collegebesluit 26 februari 2008), p. 1.

⁵⁸ Bedrijfsvoeringparagraaf behorend bij memo verzelfstandiging openbaar onderwijs Groningen, versie 1.0 (congruent met geactualiseerd raadsvoorstel conform collegebesluit 26 februari 2008), p. 2.

⁵⁹ Bedrijfsvoeringparagraaf behorend bij memo verzelfstandiging openbaar onderwijs Groningen, versie 1.0 (congruent met geactualiseerd raadsvoorstel conform collegebesluit 26 februari 2008), p. 7.

inrichting van de nieuwe organisatie. Bovendien geldt voor deze investering de doorbetalingsverplichting aan het bijzonder onderwijs. Overigens hebben deze kosten voor een belangrijk deel niets te maken met de verzelfstandigingsoperatie. Zelfs als we de integrale bestuursvorm zouden handhaven, stonden we voor de opgave de organisatie op onderdelen te versterken. Het structurele voordeel voor de gemeente willen we eerst gedeeltelijk inzetten om de nieuwe stichting in de gelegenheid te stellen de taakstelling gefaseerd te realiseren en de frictiekosten te betalen. Daarnaast overwegen we het structurele voordeel blijvend in te zetten voor het onderwijs. Daarbij denken we bijvoorbeeld aan het ophogen van het huisvestingsbudget.”⁶⁰

- / In de tweede versie (21 februari) wordt bovenstaande passage als volgt vervangen: “VOS/ABB heeft geconstateerd dat versterking van het bestuursbureau en het management van het openbaar onderwijs wenselijk zou zijn. Er zou behoefte zijn aan een communicatieadviseur, een controller en personeelsadviseurs. Verder zullen er (extra) kosten gemaakt moeten worden voor de directie en het stichtingsbestuur. De totale kosten hiervoor zijn becijferd op 7 ton, maar het uiteindelijk plaatje is uiteraard afhankelijk van de inrichting van de nieuwe organisatie. Indien de nieuwe stichting het bestuursbureau daadwerkelijk wenst te versterken, zoals beschreven, zijn dezelfde spelregels van toepassing als voor het bijzonder onderwijs. Dit betekent dat de meerkosten ten laste komen van de eigen begroting van de stichting. De taakstelling voor het verzelfstandigde openbaar onderwijs kan daarmee, afhankelijk van de te maken keuzes, dus oplopen tot ca. € 1,5 miljoen.”⁶¹

Waar het college de versterking van het bestuursbureau in de eerste versie als gemeentelijke verantwoordelijkheid ziet (en doorbetaling aan het bijzonder onderwijs niet uitsluit), gaat de tweede versie uit van een hogere taakstelling voor het openbaar onderwijs waarbij van doorbetaling geen sprake zal zijn.

Een opvallend punt is verder dat in de tweede versie van de discussienota weliswaar wordt opgenomen dat de inverdietaakstelling mogelijk gevolgen zal hebben voor de klassengrootte (zoals de interne bedrijfsvoeringparagraaf vermeldt), maar niet dat hiervoor een toename van klassengrootte is voorzien van 1,5%. Waar de interne bedrijfsvoeringparagraaf de verwachte toename in klassengrootte kwantificeert, vermeldt de versie die richting raad gaat dit percentage niet.

Februari 2008: Eensgezinde schriftelijke reactie onderwijsveld

Behalve aan de raad legt het college de discussienota ook voor aan het onderwijsveld. Nadat er in de tweede helft van 2005 wel bijeenkomsten met het onderwijsveld hebben plaatsgevonden, zijn de rapporten en adviezen die het college in de tussentijd heeft laten maken, niet met het onderwijsveld besproken. In de beleving van een aantal betrokkenen uit het onderwijsveld ligt de discussie over verzelfstandiging in de jaren 2006-2008 stil.

Aanvankelijk reageren verschillende betrokkenen uit het onderwijsveld afzonderlijk. Maar omdat reacties eensgezind blijken (het onderwijsveld ziet zich genoodzaakt te reageren, omdat het vindt dat het college van B&W een veel te zwak bestuur voorstelt) komt het gehele onderwijsveld –

⁶⁰ Discussienota over de verzelfstandiging openbaar onderwijs, versie 15 februari 2008, besproken in college van B&W d.d. 19 februari 2008, p. 12-13.

⁶¹ Discussienota ‘Verzelfstandiging openbaar onderwijs’, d.d. 21 februari 2008, p.12-13.

primair onderwijs (PO), voortgezet onderwijs (VO), de gezamenlijke medezeggenschapsraden (GMR-en) met één reactie.

De discussienota helpt om een einde te maken aan de verdeeldheid binnen het onderwijsveld. De eensgezinde reactie is met name kritisch op het stichtingsmodel zonder raad van toezicht en het lokaal visitatiemodel, zoals de gemeente dat voorstelt. Het onderwijs schrijft: "Wij vragen ons af hoe serieus genomen bestuurders zich in deze constructie nog zullen voelen, als waar het hun kerntaak betreft (zorg dragen voor kwalitatief goed openbaar onderwijs) zij rechtstreekse ingrepen van de gemeente kunnen blijven verwachten".⁶² Dat de gemeenteraad op beduidend grotere afstand komt te staan dan in de constellatie van integraal bestuur en feitelijk toezicht houdt op een beperkt aantal (maar wel essentiële) elementen zoals in de Wet geregeld, is volgens het onderwijs inherent aan verzelfstandigen. Het onderwijsveld stelt: "wordt dit niet gewenst, dan concluderen wij daaruit dat u feitelijk verzelfstandiging niet gewenst vindt".⁶³ In zijn reactie plaatst het onderwijsveld verder kanttekeningen bij de volgende zaken uit de discussienota:

- / Het voorstel om het juridisch eigendom van de schoolgebouwen niet over te dragen aan de nieuwe stichting;
- / Het leggen van de financiële consequenties van de overdracht van personeel van de WMOO bij de nieuwe organisatie;
- / De acceptatie van de gemeente van de mogelijkheid van grotere klassen als consequentie van de inverdientaakstelling;
- / De globale aard van achterliggende berekeningen. Het onderwijsveld verzoekt het college dringend "op korte termijn inzicht te geven in de achterliggende cijfers". Het onderwijsveld ziet deze cijfers graag uitgesplitst in twee delen, te weten:
 - o De huidige financiële positie van de WMOO en de bijdrage van de gemeente hierin
 - o De verwachte financiële positie na verzelfstandiging.⁶⁴

Maart-april 2008: Commissie O&W oriënteert zich

Op 4 maart 2008 behandelt de commissie Onderwijs en Welzijn (O&W) de discussienota in een oriënterende bespreking. Een aantal betrokkenen uit het onderwijsveld spreken in. Aan het einde van de bespreking concludeert de commissievoorzitter dat diverse voorwaarden en de vorm nog onderwerp van discussie zijn, maar dat de stemming voorzichtig positief is. Uitkomst is dat er nog drie à vier inspraakavonden komen. De wethouder vult aan dat er inderdaad nog een aantal avonden met scholen zijn gepland en stelt voor om ook met de raadscommissie nog een aantal bijeenkomsten te organiseren.⁶⁵

Naar aanleiding van de reactie van het onderwijsveld in de raadscommissie vindt er op 8 april 2008 een openbaar gesprek plaats tussen leden van de commissie O&W en schoolleiders.⁶⁶

⁶² Reacties directies primair, voortgezet en speciaal onderwijs op discussienota verzelfstandiging openbaar onderwijs, d.d. 25 februari 2008, p. 2-3.

⁶³ Reacties directies primair, voortgezet en speciaal onderwijs op discussienota verzelfstandiging openbaar onderwijs, d.d. 25 februari 2008, p. 2-3.

⁶⁴ Reacties directies primair, voortgezet en speciaal onderwijs op discussienota verzelfstandiging openbaar onderwijs, d.d. 25 februari 2008, p.4.

⁶⁵ Verslag Commissie Onderwijs en Welzijn, d.d. 4 maart 2008.

⁶⁶ Verslag Commissie Onderwijs en Welzijn, d.d. 8 april 2008.

Half mei 2008: College stelt conceptversie 'Op eigen benen vast'

Nadat het college van B&W de discussienota in het voorjaar 2008 bespreekt met betrokkenen (gemeenteraad, directies van scholen, medezeggenschapsraden, personeel, ouders en leerlingen, werknemers van het bestuursbureau en de ondernemingsraad van de dienst OCSW) verwerkt het de verschillende visies in een nieuw voorstel, de conceptversie van de nota '*Openbare scholen in de stad op eigen benen*'. Het college bespreekt deze conceptversie op 13 mei 2008 en stelt de conceptnota vervolgens op 20 mei 2008 vast.⁶⁷ Belangrijkste wijziging ten opzichte van de discussienota uit februari is de keuze voor het bestuursmodel. Conform de wensen van het onderwijsveld, maar ook kanttekeningen van experts, stelt het college nu – en anders dan in februari – een stichting voor met een professioneel bestuur met een Raad van Toezicht (RvT) en een College van Bestuur (CvB).

Deze conceptversie van 20 mei 2008 gaat in op de financiële aspecten van de verzelfstandiging: de financiële uitgangspunten, lumpsum-financiering, bijdrage van de gemeente aan het openbaar onderwijs, de bruidsschatregeling en de incidentele kosten voor verzelfstandiging.⁶⁸ Ten aanzien van financiën stelt het college voor uit te gaan van de volgende uitgangspunten:

- / *Rechtmatigheid*: met het oog op de overschrijdingsregeling is het college genoodzaakt de gemeentelijke bijdragen aan het openbaar onderwijs voor administratie, beheer en bestuur ad € 1,33 miljoen te beëindigen;
- / *Redelijkheid en billijkheid*: het college wil het openbaar onderwijs een bruidsschat meegeven om de kosten op het gebied van administratie, beheer en bestuur ad € 1,33 miljoen die nu zelf gedragen moeten worden, gefaseerd te kunnen terugverdienen;
- / *Budgettaire neutraliteit*: de kosten van de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs (projectkosten en bruidsschat) mogen de gemeente geen extra geld kosten;
- / *Doelmatigheid*: het college wil de overgangs- en frictiekosten zo veel mogelijk beperken. Dat kan bijvoorbeeld door het stafbureau pas te laten verhuizen als er vervangende gebruikers zijn gevonden voor de kantoorruimten aan de Europaweg;
- / *Verzakelijking*: het college wil de dienstverlening vanuit OCSW verder verbeteren door de kwaliteitseisen van deze dienstverlening aan te scherpen en vast te leggen in een dienstverleningsovereenkomst.⁶⁹

De incidentele kosten van verzelfstandiging worden in deze conceptversie geschat op "een bedrag tussen de € 700.000 en de € 3,6 miljoen".⁷⁰ Het laatste bedrag wordt door het college beschouwd als maximale bruidsschat.

⁶⁷ Besluitnota (red: een ambtelijk advies bij een collegebesluit) 'Bestuursvorm openbaar onderwijs', d.d. 16 mei 2008 en notulen collegevergadering d.d. 19 mei 2008.

⁶⁸ Nota 'Openbare scholen in de stad 'op eigen benen', versie 20 mei 2008. Raadsvoorstel over de verzelfstandiging van de Openbare scholen voor basis, speciaal en voortgezet onderwijs in de stad Groningen', d.d. 30 mei 2008, p. 16-19.

⁶⁹ Nota 'Openbare scholen in de stad 'op eigen benen', versie 20 mei 2008. Raadsvoorstel over de verzelfstandiging van de Openbare scholen voor basis, speciaal en voortgezet onderwijs in de stad Groningen', d.d. 30 mei 2008, p. 16.

⁷⁰ Nota 'Openbare scholen in de stad 'op eigen benen', versie 20 mei 2008. Raadsvoorstel over de verzelfstandiging van de Openbare scholen voor basis, speciaal en voortgezet onderwijs in de stad Groningen', d.d. 30 mei 2008, p. 18.

27 mei 2008: Commissie O&W houdt expertmeeting

Op 27 mei 2008 organiseert de commissie O&W een expertmeeting. Hierbij gaat de commissie in gesprek met twee experts, de heer Klaas te Bos van VOS/ABB en de heer Rob Limper van de Vereniging Openbaar Onderwijs (VOO). Met name die laatste is kritisch ten aanzien van het zogenaamde 'Groninger model' dat wordt voorgesteld. Hij gaat onder meer in op onderstaande punten:

- / Model Groninger aanpak: plaatst nieuw bestuur bij de start meteen al onder curatele;
- / Verplichte visitatie en toets strategisch beleidsplan: past niet bij stichting als openbare rechtspersoon, staat ook op gespannen voet met de beoogde algemene regierol op het lokaal jeugdbeleid: behandel openbaar en bijzonder onderwijs in deze gelijkwaardig;
- / Gebouwen: bij verzelfstandiging hoort juridische overdracht van gebouwen;
- / Bruidsschat: lijkt erop dat maximale bruidsschat niet wordt meegegeven; waarom welk bedrag wordt meegegeven is niet duidelijk uit de stukken.⁷¹

Naar aanleiding van de expertmeeting stellen commissieleden ook nog enkele technische vragen aan de wethouder. Zo vragen zij of er al zicht is op de verlenging van de bruidsschatregeling en wanneer er meer duidelijkheid is over de financiële paragraaf.⁷² De wethouder beantwoordt deze vragen op 30 mei 2008 schriftelijk. Over de verlenging van de bruidsschatregeling meldt zij dat nog niet duidelijk is of de Tweede Kamer voor of na het zomerreces zal besluiten, maar dat de verwachting is dat er politiek draagvlak is voor verlenging. Ten aanzien van de financiële paragraaf antwoordt de wethouder dat "de financiële paragraaf in het raadsvoorstel op dit moment maximale duidelijkheid biedt over de financiële gevolgen".⁷³ In fase twee van de verzelfstandiging [na vaststelling van de nota 'Op eigen benen', red.] zal er sprake zijn van nadere detaillering, aldus de wethouder.

Juni 2008: Commissiebehandeling conceptversie 'Op eigen benen'

Op 4 juni 2008 bespreekt de commissie O&W de conceptnota 'Op eigen benen'. Tijdens deze vergadering spreekt het onderwijsveld opnieuw in. Namens de schoolleiders VO en PO geeft de heer Harsta een reactie op het voorstel dat met 'Op eigen benen' voorligt. Hij complimenteert de wethouder voor de wijze waarop zij de discussies mogelijk heeft gemaakt en de wijze waarop ze reacties uit die discussie heeft verwerkt.⁷⁴ Verder geeft hij onder meer aan "geschrokken te zijn van de hoge kosten die eenmalig gemaakt moeten worden bij verzelfstandiging". Deze bedragen 700 duizend euro. Uit een opmerking over 'budgettaire neutraliteit' maakt het onderwijsveld op dat deze projectkosten gedragen worden door de gemeente onder de voorwaarde dat de verzelfstandiging geen extra geld mag kosten. Aan deze voorwaarde wordt volgens het onderwijsveld ruimschoots voldaan: "Tijdens de looptijd van de bruidsschatregeling (5 jaar) zou de gemeentelijke bijdrage zonder verzelfstandiging 5 maal € 1,33 miljoen, dus € 6,7 miljoen moeten

⁷¹ Verslag raadscommissie Onderwijs en Welzijn, d.d. 27 mei 2008, p.1.

⁷² Verslag raadscommissie Onderwijs en Welzijn, d.d. 27 mei 2008, p.5.

⁷³ Beantwoording technische vragen verzelfstandiging openbaar onderwijs, brief college aan gemeenteraad, d.d. 30 mei 2008.

⁷⁴ Verslag commissie Onderwijs en Welzijn, d.d. 4 juni 2008.

zijn. Volgens berekeningen [in] de nota bedragen de eenmalige kosten en de bruidsschat gezamenlijk maximaal € 3,6 miljoen”.

Budgettaire neutraliteit staat volgens het onderwijsveld terecht geen extra kosten toe, maar ook geen extra inkomsten. Volgens het onderwijsveld biedt de genoemde berekening dan ook ruimte voor verhoging van de bruidsschat. Volgens het onderwijsveld is de vraag om verhoging van de bruidsschat bovendien gerechtvaardigd omdat de fasering die wordt voorgesteld voor realisering van de inverdietaakstelling, te strak is.⁷⁵ Ten aanzien van het personeel geeft de inspreker ten slotte aan dat het onderwijsveld graag betrokken wil worden bij de vormgeving van het nieuwe stafbureau, aangezien het stafbureau ook een dienstverlenende taak heeft naar de scholen.

Uitkomst van de behandeling van de nota in de commissie is dat het college de definitieve nota, inclusief adviezen van de GMR-en en de OR OCSW, in augustus ter besluitvorming aan de raad zal voorleggen. Of dit rechtstreeks aan de raad zal worden voorgelegd, of via de commissie, is afhankelijk van de adviezen van de GMR-en en de OR.⁷⁶

September 2008: College stelt definitieve nota ‘Op eigen benen’ vast voor raadsbehandeling

Op 28 augustus 2008 spreekt het college over het vervolg. Het ambtelijk advies bij die bespreking schetst ten aanzien van de inverdietaakstelling drie mogelijkheden:

1. Starten met de inverdietaakstelling per 1 januari 2009;
2. Starten met de inverdietaakstelling per 1 januari 2010;
3. Het ondersteunen van de stichting bij het verdienen van de huidige kosten van € 1 miljoen aan algemeen beheer en bestuur en *daarnaast* een nadere analyse te maken van de omvang van de meerkosten na verzelfstandiging.

Het college kiest voor aanvang van de inverdietaakstelling per 1 januari 2010 (optie 2), omdat dit aansluit bij het bestuurlijke proces (namelijk bij de feitelijke overdracht aan de nieuwe stichting per diezelfde datum) en bij de tot dan toe met betrokken partijen gevoerde gesprekken. De optie om met verdienen te starten per 1 januari 2009 (optie 1) wordt om dezelfde reden afgewezen, ook al is dit voor de gemeente financieel aantrekkelijker. De laatste optie heeft als consequentie dat de totale omvang van de bruidsschat nu nog niet bepaald kan worden. Een uitgebreide inhoudelijke discussie hierover acht het college niet wenselijk, omdat het afleidt van het eigenlijke proces van de verzelfstandiging. Daarom vervalt ook optie 3. Met een keuze voor optie 2 besluit het college om niet met de nieuwe organisatie in gesprek te gaan over wat ten behoeve van organisatieontwikkeling gewenst is, maar daarin eigen aannames te doen en een bedrag van € 700.000,- te reserveren.

Over de projectopzet merkt het ambtelijk advies op dat “voor de verdere vormgeving van de nieuwe stichting en het ontvlechtingproces gekozen wordt voor een projectopzet waarbij rollen helder zijn neergezet en de betrokkenheid van het onderwijsveld maximaal tot uitdrukking komt”. Op dat moment is de dienst OCSW, in de persoon van de directeur Werkmaatschappijen mevrouw Gerritsen eindverantwoordelijk voor de uitvoering van het verzelfstandigingsproces. Als projectleider tot 1 januari 2010 is de heer Nijenbanning (tevens interim directeur WMOO) aangesteld. Zijn rol is om het project te leiden en twee belangrijke doelstellingen te realiseren:

⁷⁵ Toelichting zoals uitgesproken door de heer Harsta tijdens vergadering commissie Onderwijs en Welzijn, d.d. 4 juni 2008.

⁷⁶ Verslag raadscommissie Onderwijs en Welzijn, d.d. 4 juni 2008, p. 8.

- / Het opzetten van een nieuwe stichting;
- / De ontvlechting van de WMOO.⁷⁷

Nadat de bovengenoemde aspecten in de aanpassing van de nota zijn meegenomen, besluit het college op 2 september de definitieve nota 'Op eigen benen' vast te stellen en voor besluitvorming voor te leggen aan de raad.

September 2008: Raad stelt definitieve nota 'Op eigen benen' vast

Op 24 september 2008 stelt ook de raad de nota vast. Hiermee besluit de raad tot oprichting van een stichting per 1 januari 2010 met als doel de instandhouding van de scholen voor het primair en voorgezet openbaar onderwijs.⁷⁸ De gemeente kiest blijkens de nota "enerzijds voor een professioneel bestuur dat verantwoording aflegt aan een interne raad van toezicht en anderzijds voor een actieve, kaderstellende rol van de gemeentelijke overheid".⁷⁹ Aan het professionele bestuur wordt invulling gegeven door een Raad van Toezicht (RvT), College van Bestuur (CvB) en stafbureau. De actieve kaderstellende rol van de gemeente krijgt vorm doordat de gemeenteraad voorafgaand aan oprichting van de stichting de statuten vaststelt en dat ten aanzien van kwaliteitsbeleid een aantal spelregels statutair vastgelegd worden.⁸⁰ In de nota wordt dit nader uiteengezet.

Ook gaat de nota in op een drietal specifieke aandachtspunten:

- / *Personeel.* De sociale leidraad is onverkort van toepassing en gedwongen ontslagen worden voorkomen. Voor het personeel zal, als onderdeel van het uitvoeringsplan, een Sociaal Statuut worden opgesteld.⁸¹
- / *Huisvesting.* Het economisch en juridisch eigendom van de onderwijsaccommodaties wordt bij de gemeente Groningen gehouden, omdat overdracht van het juridisch eigendom geen meerwaarde heeft. Voor huisvestingstaken die door de afdeling accommodatieplanning & vastgoed (OCSW) worden uitgevoerd zal een dienstverleningsovereenkomst (service level agreement, SLA) worden gesloten, waarbij de nieuwe stichting voor vijf jaar adviescapaciteit voor huisvestingstaken bij de gemeente inhuurt.⁸²
- / *Financiën.* De nieuwe stichting moet rekening houden met € 1,7 miljoen structurele extra kosten per jaar. Om ongewenste effecten als het vergroten van klassen of het gedwongen afscheid nemen van personeel te voorkomen, stelt het college de raad voor om een bruidsschat te verstrekken: "vanaf 1 januari 2010 en voor een periode van maximaal vijf jaar. In deze vijf jaar bouwt de gemeente de jaarlijkse bijdrage van de gemeente

⁷⁷ Besluitnota 'Openbare scholen in de stad op eigen benen. De verzelfstandiging van het Openbaar Onderwijs', DirStaf aan college van B&W, d.d. 22 augustus 2008, p. 2.

⁷⁸ Raadsbesluit 'openbare scholen in de stad op eigen benen. De verzelfstandiging van het Openbaar Onderwijs, raadsbesluit d.d. 24 september 2008.

⁷⁹ Nota 'Openbare scholen in de stad, op eigen benen. De verzelfstandiging van het openbaar onderwijs', versie september 2008. Vastgesteld door college van B&W d.d. 5 september 2008, p. 6.

⁸⁰ Nota 'Openbare scholen in de stad, op eigen benen.' versie september 2008, p. 6-7.

⁸¹ Nota 'Openbare scholen in de stad, op eigen benen.' versie september 2009, p. 7.

⁸² Nota 'Openbare scholen in de stad, op eigen benen.' versie september 2008, p. 7-9.

trapsgewijs af”.⁸³ Als gevolg van de verzelfstandiging en wegvloeiende gemeentelijke deskundigheid wordt een beleidsfunctie toegevoegd; de kosten daarvan bedragen naar schatting € 88.000 structureel. Na afronding van de vijf jaar bruidsschatregeling ontstaat voor de gemeente een structurele vrijval van circa € 835.000 per jaar.⁸⁴

Tenslotte gaat de nota in op het vervolgtraject. De nota onderscheidt het opzetten van de nieuwe stichting van het ontvlechten van de WMOO en gaat uit van twee parallelle uitvoeringsprocessen. Voor het opzetten van de nieuwe stichting is de planning dan nog als volgt:

- / September 2008: opstellen statuten
- / November 2008: vaststellen statuten door de gemeenteraad
- / Januari 2009: RvT gezocht
- / April 2009: RvT benoemd door gemeenteraad
- / Mei 2009: stichting notarieel opgericht
- / Mei-september 2009: selectie en benoeming CvB door RvT

Als bijlagen bij de nota zijn de reactie van de gezamenlijke medezeggenschapsraden (GMR-en) VO en PO en van de OR OCSW gevoegd. Bij raadsbehandeling hebben beide gremia al besloten in te stemmen met het voorliggende besluit. Wel wordt aandacht gevraagd voor een aantal aspecten:

- / De *GMR-en PO en VO* vragen onder meer aandacht voor de kosten: “De verzelfstandiging kan pas een succes genoemd worden als deze niet leidt tot een verminderde hoeveelheid middelen voor het primaire proces van het onderwijs; het lesgeven. Bij de verdere besluitvorming over de bruidsschatregeling, de proceskosten van de verzelfstandiging en de besteding van de vrijkomende middelen moet dit naar onze mening de leidraad zijn.”⁸⁵
- / De *OR OCSW* concludeert dat “verzelfstandiging van het openbaar onderwijs een realiteit is die wij niet meer kunnen beïnvloeden”. Eén van de zorgpunten van de OR betreft de ombouw van ID-banen en de mate waarin dit drukt op de nieuwe stichting dan wel de dienst OCSW.⁸⁶ Een ander punt van zorg betreft de vrijval die ontstaat doordat de gemeente per saldo structureel € 835.000 per jaar minder kwijt is aan schoolbestuurlijke budgetten. De OR pleit er voor dat het college nu al vaststelt dat de vrijval als gevolg van de verzelfstandiging bestemd wordt voor onderwijs.⁸⁷

Gelijktijdig met het aannemen van de nota ‘Op eigen benen’, besluit de raad de motie ‘geen financieel gewin verzelfstandiging’ aan te nemen. Hiermee besluit de raad dat “de vrijval van financiële middelen die voortkomt uit de verzelfstandiging van het Openbaar Onderwijs in principe

⁸³ Nota ‘Openbare scholen in de stad, op eigen benen.’ versie september 2008., p. 10.

⁸⁴ Nota ‘Openbare scholen in de stad, op eigen benen.’, p. 9-10.

⁸⁵ Instemming Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraden PO & VO bij besluit verzelfstandiging openbaar onderwijs, d.d. 20 augustus 2008.

⁸⁶ ID-banen staat voor Instroom-Doorstroombanen, voorheen ook wel Melkertbanen genoemd. Het betreft gesubsidieerde arbeid. Het Rijk besloot in 2004 de ID-banen af te schaffen, waarbij het aan gemeenten was om de afschaffing door te voeren.

⁸⁷ Definitieve zienswijze en advies personele consequenties OR OCSW over de verzelfstandiging Werkmaatschappij Openbaar Onderwijs, d.d. 1 juli 2008.

wordt besteed aan onderwijsdoelen".⁸⁸ Voor de motie stemmen de fracties van PvdA, GroenLinks, SP, Student en Stad, D66 en Stadspartij.

Verschil conceptversie 'Op eigen benen' (20 mei) en versie voor raadsbehandeling (2 september)

Op twee punten zijn er opvallende verschillen tussen deze conceptversie (20 mei 2008) en de latere versie die het college voor vaststelling aan de raad aanbiedt (2 september 2008):

- / In de conceptversie wordt uitgebreider ingegaan op de financiële consequenties van de verzelfstandiging: de uitgangspunten rechtmatigheid, redelijkheid en billijkheid, budgettaire neutraliteit en verzakelijking de uitgangspunten [zoals beschreven op pagina 37 van dit rapport, red.] zijn in de definitieve versie niet opgenomen;
- / In de conceptversie wordt voor de bruidsschat een bandbreedte van 700 duizend tot 3,6 miljoen euro genoemd terwijl dat in de definitieve versie niet gebeurt. De definitieve versie geeft wel een indicatie van de opbouw van de bruidsschat, maar noemt geen bedragen voor de reikwijdte van de bruidsschat.

Hiermee kan gesteld worden dat de raad met het vaststellen van deze nota dus nog geen definitieve bruidsschat vaststelt. Dat de landelijke bruidsschatregeling inmiddels is verlengd tot 1 januari 2011, staat overigens vermeld in de definitieve nota 'Op eigen benen'.⁸⁹

1.4 / uitvoering geven aan besluit verzelfstandigen

Na het besluit tot verzelfstandiging (in september 2008), kan worden gestart met de implementatie van het besluit. Hiertoe worden allereerst een projectplan en -organisatie opgezet.

September-december 2008: College en organisatie stellen projectplan en projectorganisatie op

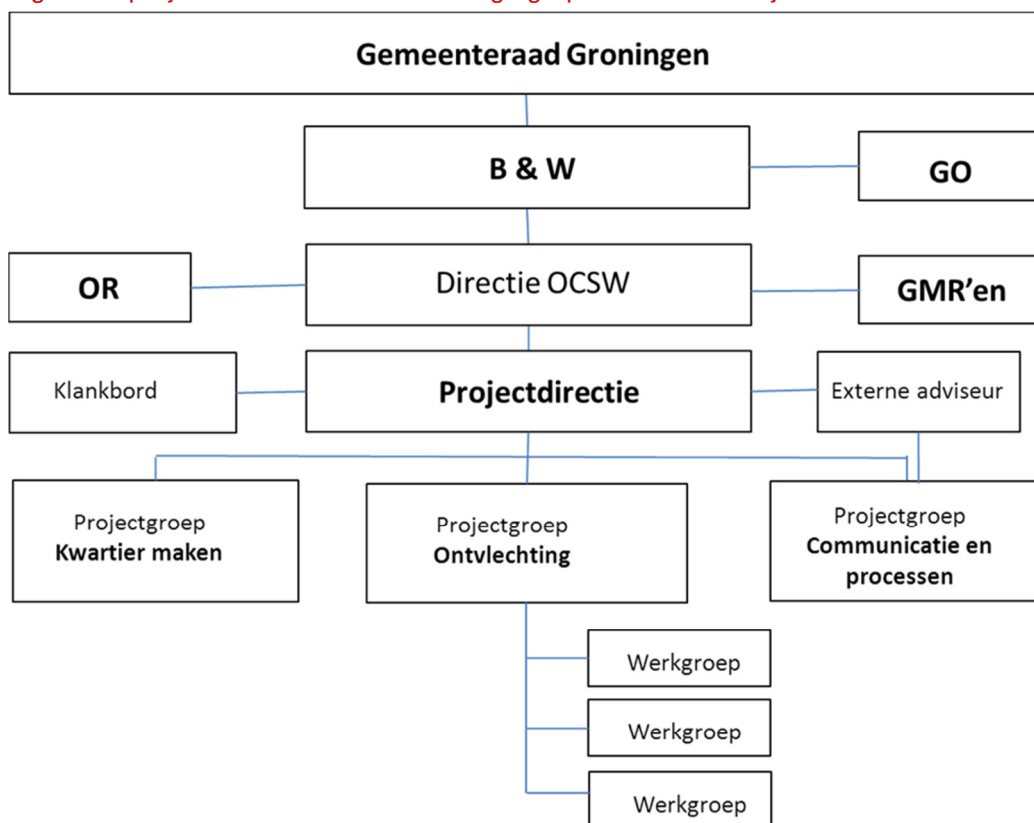
Projectorganisatie

De projectorganisatie bestaat uit een projectdirectie met daaronder drie projectgroepen: projectgroep Kwartier maken, projectgroep Ontvlechting en projectgroep Communicatie en processen (zie ook figuur 1).

⁸⁸ Motie 'Geen financieel gewin verzelfstandiging', d.d. 29 september 2008.

⁸⁹ Nota 'Openbare scholen in de stad, op eigen benen. De verzelfstandiging van het openbaar onderwijs', versie september 2008. Vastgesteld door college van B&W d.d. 5 september 2008, p. 9. Het wordt eveneens expliciet vermeld in het ambtelijk memo waarmee de definitieve versie van Op eigen benen in het college wordt gebracht: besluitnota 'Openbare scholen in de stad op eigen benen. De verzelfstandiging van het Openbaar Onderwijs', DirStaf aan college van B&W, d.d. 22 augustus 2008.

Figuur 1: projectstructuur verzelfstandiging openbaar onderwijs⁹⁰



Binnen de projectorganisatie worden drie projectgroepen in het leven geroepen:

I. Projectgroep Kwartier maken

- / houdt zich bezig met alle werkzaamheden die te maken hebben met het bouwen van de 'nieuwe' organisatie. In het projectplan staat expliciet opgenomen dat de projectgroep zich niet bezig houdt met de ontvlechting van de WMOO uit de gemeentelijke organisatie⁹¹
- / wordt aangestuurd door de heer Nijenbanning, sinds maart 2008 tevens directeur a.i. WMOO
- / bestaat daarnaast uit vertegenwoordigers vanuit het onderwijsveld (directeurenoverleg VO en PO en vertegenwoordigers GMR-en).

II. Projectgroep Ontvlechting

- / houdt zich bezig met alle werkzaamheden die te maken hebben met het losmaken van de schoolbestuurlijke onderdelen uit de gemeentelijke organisatie en het in beeld brengen

⁹⁰ Projectplan voor verzelfstandiging van de openbare scholen voor basis, speciaal en voortgezet onderwijs in de stad Groningen, versie d.d. 23 december 2008, p. 7.

⁹¹ Projectplan voor verzelfstandiging van de openbare scholen voor basis, speciaal en voortgezet onderwijs in de stad Groningen, versie d.d. 23 december 2008, p. 14.

van de consequenties daarvan. Projectgroep brengt adviezen uit over personeel, financiën, facilitaire zaken en huisvesting van de nieuwe Stichting ten behoeve van de projectgroep Kwartier maken en projectdirectie⁹²

- / wordt aangestuurd door de heer Staal, hoofd Personele zaken WMOO
- / bestaat daarnaast uit medewerkers van WMOO en OCSW. In de projectgroep Ontvlechting zijn géén vertegenwoordigers van het onderwijsveld of de nieuw op te richten organisatie betrokken.

III. Projectgroep Communicatie en processen

- / wordt aangestuurd door mevrouw Huisman, stafmedewerker Verzelfstandiging OO
- / bestaat daarnaast uit (communicatie)medewerkers WMOO, OCSW en bestuursdienst.

De projectdirectie bestaat, naast ondersteunend personeel en adviseurs, uit de drie projectleiders van de drie projectgroepen en wordt aangestuurd door de projectdirecteur. Aanvankelijk wordt deze functie vervuld door mevrouw Gerritsen, tevens directeur Werkmaatschappijen (OCSW). Na het vertrek van mevrouw Gerritsen, begin 2009, komt de functie van directeur Werkmaatschappijen te vervallen. Voor de aansturing van de projectdirectie wordt besloten een externe voorzitter in te huren. Er wordt gezocht naar iemand met expertise en ervaring op het terrein van verzelfstandigingsprocessen binnen het onderwijs. Per 8 maart 2009 wordt de heer Parent ingehuurd als voorzitter projectdirectie van de verzelfstandiging. De rol van 'projectleider' verzelfstandiging wordt dus niet, zoals opgenomen in de besluitnota (red: een ambtelijk advies bij een collegebesluit) van het college ten aanzien van '*Op eigen benen*', vervuld door de heer Nijenbanning, maar door de heer Parent.

De projectdirectie valt onder aansturing van de algemeen directeur OCSW, de heer Kievitsbosch. Tussen de voorzitter van de projectdirectie en de algemeen directeur van de dienst OCSW vindt wekelijks overleg plaats. Ook met de wethouder vindt periodiek overleg plaats. De wethouder, de voorzitter projectdirectie verzelfstandiging (de heer Parent) en de directeur WMOO (de heer Nijenbanning) overleggen tweewekelijks.

Daarnaast voorziet de projectorganisatie in een klankbordgroep. Het projectplan meldt hierover: 'aan het hele project koppelen we een klankbordgroep. Het idee is om met de klankbordgroep een positieve invloed op het draagvlak voor het proces te creëren. [...] De klankbordgroep stellen we samen uit interne (medewerkers OCSW/gemeente) en externe (leden GMR-en PO/VO en rectoren/directeuren) betrokkenen. De rol van de klankbordgroep is een adviserende.'⁹³ In de praktijk kennen de werkgroepen Kwartier maken en Ontvlechten ieder hun eigen klankbordgroep. De klankbordgroep van de werkgroep Kwartier maken bestaat uit betrokkenen vanuit de WMOO, de GMR-en en de scholen, in de klankbordgroep van de werkgroep Ontvlechting is het onderwijsveld niet vertegenwoordigd.⁹⁴

⁹² Projectplan voor verzelfstandiging van de openbare scholen, p. 14.

⁹³ Projectplan voor verzelfstandiging van de openbare scholen, p. 8.

⁹⁴ Openbaar verhoor de heer Hoiting, d.d. 19 september 2012, verslag p. 16-18 en openbaar verhoor de heer Nijenbanning, d.d. 20 september 2012, verslag, p. 10.

Projectplan

In het projectplan is, naast een beschrijving van de projectorganisatie, per projectgroep een deelprojectplan opgenomen, met daarin de resultaten zoals die behaald moeten worden. Uit dit projectplan wordt duidelijk dat in december 2008 de planning als volgt was:

- / In februari 2009 de hoofdlijnen van de statuten gereed, in april 2009 het bestuursreglement, managementstatuut en toezichtconvenant;
- / In maart 2009 de profielschetsen voor leden RvT en CvB gereed; van maart – augustus de wervingsprocedures, zodat in september 2009 de benoeming zou kunnen plaatsvinden;
- / Passeren notariële akte zou in oktober 2009 kunnen plaatsvinden. Akte voorziet in overgangsbepalingen, waarna in december 2009 de notariële overdracht van de bestuurlijke verantwoordelijkheden zou plaatsvinden;
- / Inventarisatie schoolbestuurlijke werkzaamheden in ondersteunende onderdelen OCSW gereed in februari 2009;
- / Scenario's inverdientaakstelling gereed in november 2009;
- / Service level agreement gereed in september 2009;
- / Inrichtingsvoorstel financiële administratie gereed in juni 2009.⁹⁵

Het projectplan inclusief projectorganisatie is door het college besproken op 6 januari 2009. Bij de besluitnota aan het college is een bijlage gevoegd 'Financiële kaderstelling verzelfstandiging'.⁹⁶ In die bijlage is opgenomen dat:

- a. De verzelfstandiging wordt gerealiseerd binnen de bestaande budgettaire kaders;
- b. Voor de berekening van de bruidsschat er van uit wordt gegaan dat de stichting OO een inverdientaakstelling heeft ter grootte van € 345.000 cumulatief tot een maximum van € 1,7 miljoen welke ingaat in het begrotingsjaar 2010;
- c. Voor de berekening van de bruidsschat wordt uitgegaan van een gelijkmatige verdeling van de inverdientaakstelling;
- d. De projectkosten worden bekostigd ten laste van de budgettaire ruimte die ontstaat als gevolg van de vrijvallende middelen in verband met afnemende gemeentelijk bijdragen en vergen derhalve geen aanvullende middelen nieuw beleid;
- e. Voorfinanciering plaatsvindt ten laste van de schoolbestuurlijke reserve, die in de daaropvolgende jaren weer conform het meerjarenoverzicht aangevuld moeten worden;
- f. De bruidsschat geen cadeau is van de lokale overheid, maar een aflopende gemeentelijke bijdrage die nodig is om de stichting openbaar onderwijs in staat te stellen binnen de gestelde wettelijke termijnen de inverdientaakstelling te realiseren en een sterke organisatie op te bouwen;
- g. De omvang van de bruidsschat op grond van de hiervoor genoemde uitgangspunten wordt gemaximeerd op afgerond € 3,45 miljoen euro;
- h. De inhuurbudgetten van het stafbureau in 2008 en 2009 (respectievelijk € 175.000 en € 185.000) worden ingezet ter dekking van de projectkosten;
- i. De projectkosten om fiscale redenen vanaf 2008 worden verrekend met de gemeentelijke bijdragen;
- j. De stichting blijft gehuisvest in het pand Europaweg 8 totdat OCSW vervangende huurders heeft gevonden, dit om leegloop en frictiekosten te minimaliseren.⁹⁷

⁹⁵ Projectplan voor verzelfstandiging van de openbare scholen, p. 15-19.

⁹⁶ Deze bijlagen zijn op 24 december 2008 nagezonden.

Het college besluit het projectplan voor kennisgeving aan te nemen en de raad middels een brief over het projectplan te informeren.⁹⁸ Op 9 januari 2009 stuurt het college een collegebrief waarin het een samenvatting van het projectplan geeft. Het projectplan zelf wordt niet aan de raad gestuurd. Ten aanzien van de planning merkt het college in de brief op "te verwachten in februari 2009 de statuten ter bespreking en besluitvorming aan de raad te kunnen voorleggen, in maart de profielschets en in april de inrichting van het nieuwe staffbureau."⁹⁹ Ten aanzien van de financiën voor het projectplan vermeldt de brief: "op grond van het projectplan becijferen wij de projectbegroting op € 955.000, inclusief alle voorbereidingskosten vanaf 2007. De dekking van die kosten bestaat uit incidenteel beleid (€ 70.000) en in de begroting 2008 en 2009 opgenomen bedragen voor organisatieontwikkeling (respectievelijk € 175.000 en € 185.000). Het restant ad € 525.000 wordt gedekt uit de vrijval in verband met de aflopende bijdrage aan het openbaar onderwijs. Omdat de meeste kosten in 2009 gemaakt zullen worden en de vrijval in latere jaren beschikbaar komt, zullen de projectkosten worden voorgefinancierd uit de schoolbestuurlijke reserves. De administratieve verwerking van deze voorfinanciering zal in het kader van de Turap 2009-I aan uw raad worden voorgelegd. De totale projectkosten blijven binnen de budgettaire kaders zoals door uw raad zijn bepaald."¹⁰⁰

In de commissievergadering O&W van 14 januari 2009 geeft de wethouder aan dat er een geactualiseerde planning wordt gemaakt: "bespreking statuten en profielschetsen RvT zal plaatsvinden in de commissievergadering van maart."¹⁰¹ In een collegebrief van 29 januari 2009 informeert de wethouder de raad over de geactualiseerde planning.¹⁰² De commissie O&W spreekt hierover op 4 februari 2009. Verschillende raadsleden stellen kritische vragen, met name bij het feit dat de benoeming van de RvT later gereed is dan gepland, en dat deze nauwelijks meer betrokken kan zijn bij de inrichting van de nieuwe organisatie. De heer Van der Schaaf (PvdA) merkt op: 'Bij de behandeling van het voorstel tot verzelfstandiging in de raad gingen we nog uit van vaststelling van de statuten in november 2008 en benoeming van de nieuwe Raad van Toezicht in april 2009. In het projectplan staat nu februari 2009 en september 2009. 1 januari 2010 moet de nieuwe stichting operationeel zijn. Komt het allemaal wel op tijd gereed is onze vraag?'¹⁰³ Daar voegt de PvdA aan toe dat de nieuwe organisatie gedragen moet worden door het onderwijsveld en aansluiten bij behoeftes van de scholen. Nu de RvT later begint dan gepland is de vraag of de betrokkenheid bij het bouwen van de organisatie voldoende geborgd is. De PvdA vraagt tenslotte aandacht voor de toezegging van het college dat voor de nieuwe stichting ontbindende voorwaarden worden opgesteld voor verplichte huisvestingsdienstverlening van de gemeente aan de nieuwe stichting. Ook de heer Van der Wilt (D66) en mevrouw Postma (GroenLinks) merken op dat het jammer is dat leden van de RvT en CvB niet betrokken kunnen zijn bij het opstellen van het functieboek.¹⁰⁴

⁹⁷ Bijlage C Financiële kaderstelling verzelfstandiging, bijlage bij projectplan Verzelfstandiging. Toegezonden door R. Kievitsbosch, directeur OCSW aan directiestaf d.d. 24 december 2008.

⁹⁸ Notulen collegevergadering d.d. 6 januari 2009.

⁹⁹ Collegebrief '2^{de} fase verzelfstandiging openbaar onderwijs', d.d. 9 januari 2009.

¹⁰⁰ Collegebrief '2^{de} fase verzelfstandiging openbaar onderwijs', d.d. 9 januari 2009.

¹⁰¹ Verslag commissie Onderwijs en Welzijn, d.d. 14 januari 2009.

¹⁰² Collegebrief 'planning 2^e fase verzelfstandiging Openbaar Onderwijs, d.d. 29 januari 2009.

¹⁰³ Beraadslaging PvdA, d.d. 4 februari 2009.

¹⁰⁴ Verslag commissie Onderwijs en Welzijn, d.d. 4 februari 2009.

In haar reactie op de verschillende opmerkingen in de commissie meldt de wethouder vervolgens:

- / " [dat] 1 januari 2010 belangrijk is: medewerkers moeten snel duidelijkheid hebben, weten waar ze aan toe zijn. Goed dat dit college – dus nog voor verkiezingen – een en ander goed afhecht, zodat volgend college in uitvoering een afgerond geheel heeft;
- / Bruidsschatregeling is verlengd tot 31 december 2010, dus in die zin zitten we met deze planning aan de veilige kant;
- / Ook al heb je al leden voor de Raad van Toezicht, als er nog geen stichting is, hebben zij daarin nog geen positie. Als die er wel is, zullen we echter nog een overeenkomst moeten sluiten over bijvoorbeeld de overgang van personeel, dus dan zijn ze al wel in beeld;
- / Opbouw organisatie: eerst kijken wat nodig is, welke functies daarvoor in nieuw stafbureau, welke functieprofielen horen daar bij; raad heeft vastgesteld dat sociale leidraad en alle andere gebruikelijke maatregelen van toepassing zijn; betekent mens volgt werk en in principe gaan zoveel mogelijk mensen mee, maar wel in die volgorde; niet: iedereen moet mee, we zoeken er een functie bij."¹⁰⁵

Eind 2008-december 2009: Vormgeven nieuwe organisatie

Eind 2008-mei 2009: Handboek Governance

De opdracht aan de projectgroep Kwartier maken was het opstellen van statuten, het vormgeven van het handboek Governance en de functieprofielen. De projectgroep, bestaande uit betrokkenen uit het onderwijsveld, wordt aangestuurd door de heer Nijenbanning. Vanuit het onderwijsveld is er op aangedrongen dat er een expert op het gebied van governance-structuur en onderwijs werd ingehuurd.

Betrokkenen zijn tevreden over het proces waarin het handboek tot stand is gekomen. De achterban is nadrukkelijk meegenomen bij de totstandkoming van het handboek. Wel geven betrokkenen uit het onderwijsveld aan dat de afstemming met de ambtelijke organisatie c.q. het college niet altijd even slagvaardig verloopt. Het opstellen van het handboek gebeurt in principe door de projectgroep Kwartier maken, maar de uitkomsten moeten vervolgens nog worden afgestemd met de organisatie en het college, wat tot gevolg heeft dat veel zaken weer terugkomen en aangepast moeten worden. Dat speelt met name bij de statuten en de rol van de gemeenteraad bij het benoemen van leden van RvT en CvB.

Het handboek Governance is in februari 2009 door het college vastgesteld. Vervolgens wordt dit in twee keer besproken met de commissie O&W: op 11 maart 2009 (de hoofdstukken 1, 2 en 3) en op 19 mei 2009 (de hoofdstukken 4, 5 en 6). Onderdeel van het handboek zijn de statuten. Deze zijn op 25 maart 2009 door de raad vastgesteld.¹⁰⁶ Met het vaststellen van de statuten en het handboek Governance is onder meer vastgelegd dat de gemeenteraad de leden van de RvT

¹⁰⁵ Verslag commissie Onderwijs en Welzijn, d.d. 4 februari 2009.

¹⁰⁶ Raadsbesluit 'Statuten Stichting Openbaar Onderwijs Groningen', d.d. 25 maart 2009.

benoemt, maar ook, op voordracht van de RvT, leden van het college van bestuur.¹⁰⁷ Binnen de projectgroep Kwartier maken en met betrokkenen uit het onderwijsveld is hier nadrukkelijk over gesproken. Het onderwijsveld heeft het vreemd gevonden dat de benoeming van leden van het CvB door de gemeenteraad gebeurt, en niet door de leden van de RvT.¹⁰⁸

Het functieboek voor het stafbureau is op 30 juni 2009 door het college van B&W vastgesteld. Tevens heeft het college het functieboek ter visie gelegd voor de raad en ter informatie aangeboden aan de GMR-en PO en VO en de OR OCSW.¹⁰⁹

Juni-december 2009: Benoemingsprocedure CvB en RvT

De benoemingsprocedure is vormgegeven door de selectiecommissie. De wethouder Onderwijs is voorzitter van de selectiecommissie. Daarnaast bestaat de selectiecommissie uit twee leden van de GMR-en van het onderwijsveld en het bestuursbureau WMOO (één lid van de GMR namens het onderwijsveld een lid van de MR namens het personeel van het bestuursbureau WMOO) en twee directeuren van scholen (één voorgezet en één primair onderwijs). De voorzitter projectdirectie van de verzelfstandiging, de heer Parent, was secretaris van de selectiecommissie.

In mei / juni 2009 besluit de heer Nijenbanning, op dat moment directeur ad interim van de WMOO en projectleider van de projectgroep Kwartier maken, te solliciteren voor de functie van lid van het CvB. Hij heeft hierover afstemming gezocht met ambtelijk betrokkenen, waaronder de algemeen directeur OCSW en de wethouder. De betrokkenheid van de heer Nijenbanning in het proces van verzelfstandiging wordt door hen niet als bezwaarlijk beschouwd voor het kunnen vervullen van een bestuursfunctie in de nieuwe stichting. In de raadsvergadering waarin de leden van het CvB benoemd werden, zijn over dit aspect van de benoemingsprocedure door veel fracties kritische vragen gesteld. Op vragen of de wethouder op dit punt geen problemen voorzag, antwoordt de wethouder: 'Nee, ook andere werknemers van de WMOO mogen bij vrijkomende functies hun belangstelling tonen. De raad is de eerste die deze vraag stelt, het is nooit eerder aan de orde geweest.'¹¹⁰

In augustus 2009 stuurt de voorzitter projectdirectie een memo aan het college waarin hij ingaat op de wervings- en benoemingsprocedure voor de leden van de RvT. Hij merkt daarin op dat het budget niet toereikend is om, zoals opgenomen in het handboek Governance, een extern bureau in te schakelen voor de werving en selectie. Voorstel is om 'net zoals bij de procedure voor werving leden CvB, de "externe" ondersteuning te laten plaatsvinden door inschakeling van de voorzitter van de projectdirectie (red. wethouder Van Schie) met administratieve ondersteuning van de

¹⁰⁷ Statuten Stichting Openbaar Onderwijs Groningen, artikel 10, lid 2, respectievelijk artikel 5, lid 3.

¹⁰⁸ Overigens heeft er in 2010 een wetwijziging plaatsgevonden waardoor leden van het College van Bestuur niet langer door de gemeenteraad benoemd kunnen worden, maar door de Raad van Toezicht dient te gebeuren. Dit betreft de wetwijziging van de Wet op het Primair Onderwijs (WPO) die per 1 augustus 2010 is ingegaan. De gemeenteraad is over de consequenties hiervan geïnformeerd middels een brief aan de raad, d.d. 18 november 2010.

¹⁰⁹ Besluitnota 'Functieboek stafbureau Stichting Openbaar Onderwijs Groningen', collegebesluit d.d. 30 juni 2009.

¹¹⁰ Verslag besloten deel raadsvergadering d.d. 28 oktober 2009, p. 2.

secretaris van de projectdirectie (red. de heer Parent).¹¹¹ Ook wordt ingegaan op de vertegenwoordiging van de GMR-en in de selectiecommissie. Dit omdat twee leden van de RvT op voordracht van de GMR-en benoemd dienen te worden. Uitkomst is dat gekozen wordt voor twee afgevaardigden uit de GMR-en in de selectiecommissie die ook gemandateerd zijn voor de brievenselectie.¹¹²

De benoemingsprocedure voor de leden van het CvB is eerder afgerond dan de benoemingsprocedure voor de leden van de RvT. Op 28 oktober 2009 besluit de gemeenteraad mevrouw Schreur te benoemen tot voorzitter van het CvB en de heer Nijenbanning tot lid van het CvB van de stichting Openbaar Onderwijs Groningen in oprichting.¹¹³ Op 16 december 2009 besluit de raad per 1 januari 2010 zeven personen te benoemen als lid van de RvT van de Openbaar Onderwijs Groep Groningen.¹¹⁴

Eind 2008-december 2009: Ontvlechting

Eind 2008: Meerjarenbeeld WMOO

Eind 2008 stelt de directie van de WMOO een schoolbestuurlijk meerjarenbeeld (vier schooljaren) op waarin prognoses op het gebied van leerlingenaantallen en personele in- en uitstroom zijn verwerkt. Uit het meerjarenbeeld wordt duidelijk dat 'de achterliggende vraag achter deze opdracht luidt of het meerjarenbeeld ruimte biedt om de taakstelling van € 1,7 miljoen in te verdienen? Dit zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren door het natuurlijk verloop of door het te verwachten extra verloop in verband met de vergrijzing.'¹¹⁵ Het meerjarenbeeld is opgesteld door de directie WMOO.¹¹⁶

Conclusie die de directie WMOO trekt is dat de grootste invloed op het meerjarenbeeld blijkt te worden gevormd door de samenstelling van het personeelsbestand. Voor de gevolgen van de uitstroom voor het financieel meerjarenbeeld wordt uitgegaan van twee varianten: in de eerste variant maakt het personeel geen gebruik van FPU, in de tweede variant wordt uitgegaan van

¹¹¹ Memo 'Werving, selectie en benoeming leden RvT Stichting Openbaar Onderwijs', projectdirectie Verzelfstandiging aan College van B&W, d.d. 27 augustus 2009. Uit de notulen van de collegevergadering wordt duidelijk dat het college hier kennis van heeft genomen. Notulen collegevergadering d.d. 31 augustus 2009.

¹¹² Memo 'Werving, selectie en benoeming leden RvT Stichting Openbaar Onderwijs', projectdirectie Verzelfstandiging aan College van B&W, d.d. 27 augustus 2009. Uit de notulen van de collegevergadering wordt duidelijk dat het college hier kennis van heeft genomen. Notulen collegevergadering d.d. 31 augustus 2009.

¹¹³ Raadsbesluit benoeming voorzitter en lid College van Bestuur Stichting Openbaar Onderwijs Groningen in oprichting, d.d. 28 oktober 2009.

¹¹⁴ Met dit besluit, benoemt de gemeenteraad de volgende leden tot lid RvT: J.H.A. Bakker MHA, drs. J. de Jeu, mr. L.B. Kroes, dr. S. Waslander, drs. L. Zwiens. Met speciaal vertrouwen van de medezeggenschapsraden worden benoemd mr. J. Dolfing en dr. E. Jansen. Raadsbesluit ; Benoeming leden Raad van Toezicht, d.d. 16 december 2009.

¹¹⁵ Meerjarenbeeld WMOO, A. Aanleiding, december 2008, zonder pagina.

¹¹⁶ In één van de openbare verhoren werd de suggestie opgeworpen dat de WMOO zich hierbij heeft laten ondersteunen door een extern bureau, verslag openbaar verhoor de heer Poorthuis, d.d. 21 september 2009, p. 22. De onderzoekscommissie heeft niet kunnen vaststellen of dit het geval is geweest.

maximaal gebruik van FPU. Vervolgens wordt geconcludeerd dat “in beide varianten het begrote resultaat in deze jaren door vooral afvlakkende stijging van de personeelslasten voldoende ruimte biedt om de jaarlijkse taakstelling in te verdienen. Als wordt uitgegaan van volledige vervanging van het natuurlijk verloop in dezelfde functie blijft het bedrag van de taakstelling in beide gevallen binnen het begrote exploitatiesaldo. Op grond van dit beeld is het dus niet noodzakelijk maatregelen te nemen die de kwaliteit van het onderwijs beïnvloeden, zoals vergroting van de klassen.”¹¹⁷

Het meerjarenbeeld WMOO is besproken in het MT WMOO van 5 januari 2009.¹¹⁸ De onderzoekscommissie heeft niet kunnen vaststellen met wie het meerjarenbeeld nog meer gedeeld is, zoals bijvoorbeeld college van B&W, gemeenteraad, schoolleiders en rectoren.

Overdracht personeel

Veel aandacht is in het proces uitgegaan naar de overdracht van het personeel, met name het personeel van het bestuursbureau. Uitgangspunt hierbij is dat al het personeel mee zou gaan. De overdracht van personeel wordt voorbereid door de werkgroep Personeel, onderdeel van de projectgroep Ontvlechting. De werkgroep Personeel wordt aangestuurd door een medewerker van de Bestuursdienst (BSD, concern) en bestaat verder uit vertegenwoordigers van OCSW en de WMOO, een lid van de OR en de projectleider Ontvlechting.¹¹⁹

Het vormgeven van de overdracht van personeel gebeurt aan de hand van een uitvoeringsplan. Dit uitvoeringsplan wordt in oktober 2009 aangeboden aan het college van B&W.¹²⁰ Behalve het uitvoeringsplan worden ook een sociaal statuut en een plaatsingsplan opgesteld. Over beide documenten heeft veelvuldig overleg met de OR van OCSW en de bonden plaatsgevonden. Ook wordt er een terugkeergarantie afgesproken, een gevolg van het gehanteerde principe ‘mens volgt werk’. Ook dat uitgangspunt is al in 2008 door de raad vastgesteld. De OR wordt regelmatig betrokken bij de totstandkoming van het uitvoeringsplan en heeft ook zijn zienswijze kenbaar gemaakt. Eén van de zorgpunten die de OR OCSW al in 2008 uit, betreft de ombouw van gesubsidieerde banen en de mate waarin dit drukt op de nieuwe stichting dan wel de dienst OCSW.¹²¹ Het sociaal statuut wordt uiteindelijk in de collegevergadering van 17 november 2009 vastgesteld.¹²²

Omdat de nieuwe organisatie nog niet bestaat, wordt het plaatsingsplan niet opgesteld in overleg met betrokkenen van de nieuwe organisatie. Ook het onderwijsveld of de werkgroep Kwartier maken worden niet betrokken bij het plaatsingsplan.

¹¹⁷ Meerjarenbeeld WMOO, C. Conclusies, december 2008, zonder pagina.

¹¹⁸ Agenda MT WMOO, 5 januari 2009.

¹¹⁹ Projectplan voor verzelfstandiging van de openbare scholen voor basis, speciaal en voortgezet onderwijs in de stad Groningen, versie d.d. 23 december 2008, p. 20.

¹²⁰ Aanbiedingsbrief uitvoeringsplan verzelfstandiging openbaar onderwijs, d.d. 6 oktober 2009, directeur OCSW aan college B&W.

¹²¹ Definitieve zienswijze en advies personele consequenties OR OCSW over de verzelfstandiging Werkmaatschappij Openbaar Onderwijs, d.d. 1 juli 2008.

¹²² Notulen collegevergadering d.d. 17 november 2009.

Onderdeel van de overdracht van personeel is de inventarisatie van eventuele personele problemen. De gemeente wil geen personele problemen overdragen aan de nieuwe stichting. Om die reden heeft de werkgroep Personeel in de zomer van 2009 geïnventariseerd welke personele problemen er waren. Volgens betrokkenen vanuit de gemeente is dit zowel binnen het bestuursbureau (de WMOO) als binnen het openbaar onderwijs geïnventariseerd.¹²³ Vanuit het onderwijsveld wordt door betrokkenen aangegeven dat zij als directeur / rector van een school niet benaderd zijn met de vraag of er binnen hun school personele problemen speelden.¹²⁴ Daarnaast blijken er, zo geven betrokkenen uit het onderwijsveld aan, achteraf knelpunten te zijn ontstaan met betrekking tot medewerkers waarvan rectoren in de veronderstelling waren dat zij al uit dienst waren.¹²⁵ Binnen de reikwijdte van haar onderzoeksopdracht heeft de onderzoekscommissie niet kunnen verifiëren hoe de inventarisatie van knelpunten en de overplaatsing van personeel precies verlopen is. De onderzoekscommissie kan op dit punt dan ook slechts constateren dat er verschillende lezingen van het gebeurde bestaan.

In de aanbiedingsbrief van het uitvoeringsplan aan het college van B&W merkt de directeur OCSW over de overdracht van personeel het volgende op: "U bent er tot nu toe van uitgegaan dat er geen frictiekosten zullen ontstaan. Hier stuur ik op en dit is nog steeds mijn uitgangspunt. Het is zoals u zich zult kunnen voorstellen mogelijk dat er toch nog een beperkt frictiebudget nodig is. In het minst goede scenario ontstaat bij het personeel van de huidige WMOO frictie rond 3 personen. [...] Bij de vakdirectie Dienstverlening & Control zou een frictie kunnen ontstaan van 1,1 fte (oplopend tot 2 fte). De totale kosten frictiepersoneel in het minst goede scenario schatten we op € 310.000 per jaar. Daarnaast moet ik met het vertrek van de WMOO uit het pand op zoek naar een nieuwe huurder. [...] hierdoor ontstaat een mogelijke frictie in de huisvestingslasten ter hoogte van ongeveer € 30.000. Mijn OR heeft aangegeven het van groot belang te achten dat eventuele frictiekosten door het concern worden gedragen. Met name het risico van verweving met de komende bezuinigingen willen zij ondervangen. Het is mijn bedoeling de frictiekosten zo laag mogelijk te laten zijn.[...] toch wil ik u vragen alvast rekening te houden met een mogelijk frictiebudget en hiervoor een bedrag te reserveren."¹²⁶

Dit uitvoeringsplan wordt besproken in de collegevergadering van 13 oktober 2009. Het college neemt kennis van het uitvoeringsplan en de aanbiedingsbrief en merkt op dat "als uitgangspunt blijft gelden de budgettaire neutraliteit. Mochten er zich onverhoopt financiële risico's voordoen, dan gelden de onderwijsbudgetten daarvoor als eerste dekkingsbron."¹²⁷

¹²³ Zo blijkt onder meer uit het openbaar verhoor wethouder Van Schie, 20 september 2012, verslag p. 17-18, en openbaar verhoor de heer Kievitsbosch, 20 september 2012, verslag p. 19-21.

¹²⁴ Openbaar verhoor de heer Harsta, d.d. 19 september 2012, verslag p. 18 en verslag openbaar verhoor de heer Hoiting, d.d. 19 september 2012, verslag p. 15.

¹²⁵ Openbaar verhoor de heer Harsta, d.d. 19 september 2012, verslag p. 18 en verslag openbaar verhoor de heer Hoiting, d.d. 19 september 2012, verslag p. 15.

¹²⁶ Aanbiedingsbrief uitvoeringsplan verzelfstandiging openbaar onderwijs, 6 oktober 2009, directeur OCSW aan college B&W.

¹²⁷ Notulen collegevergadering d.d. 13 oktober 2009, bij collegebesluit 'Uitvoeringsplan verzelfstandiging openbaar onderwijs'.

Huisvesting onderwijsaccommodaties

Al in het verzelfstandigingsbesluit van 24 september 2008 is opgenomen dat zowel het economisch als het juridisch eigendom van de onderwijsaccommodaties bij de gemeente zou blijven.¹²⁸ Hierover is nooit een gesprek gevoerd met (vertegenwoordigers) van het onderwijsveld en / of de nieuwe bestuurders en leden van de raad van toezicht. Binnen de gemeente is dit vanaf het begin van de verzelfstandigingsdiscussie een uitgangspunt geweest. Dit overigens zonder dat het expliciet is bediscussieerd, in de raad, noch in het college.

Het overdragen van het economisch claimrecht van schoolgebouwen wordt door de gemeente, vooral door de locaties van de schoolgebouwen op sleutellocaties in de stad, als cruciaal ervaren voor de gebiedsontwikkeling van met name het centrum. Om die reden is overdracht van onderwijsaccommodaties eigenlijk nooit bespreekbaar geweest. Het is een discussie geweest die in bredere zin gevoerd is over maatschappelijk vastgoed. Betrokkenen geven aan dat de stem van de dienst OCSW in deze discussie beperkt was. Het is met name een politiek-bestuurlijke discussie geweest. Door betrokkenen uit het onderwijsveld is aangegeven dat voor hen altijd helder is geweest dat het 'binnenhalen van het economisch en juridisch eigendom van de onderwijsaccommodaties, geen haalbare kaart was'. Het onderwijsveld heeft dit verlies dan ook bewust genomen, zo geven betrokkenen aan. Voor hen lag een groter belang bij een zelfstandig en sterk bestuur. Wel heeft het onderwijsveld aangedrongen op een nulmeting ten aanzien van de kwaliteit van de huisvesting. Die is in de zomer 2009 uitgevoerd door een onafhankelijk bureau, Draaijer en partners.¹²⁹ Door middel van een brief wordt de raad in oktober 2009 over de uitkomsten geïnformeerd, het rapport is als bijlage bijgevoegd en wordt ter visie voor de raad gelegd.¹³⁰ De uitkomsten van de nulmeting worden besproken in de commissie O&W van 13 oktober 2009.

Service level agreement

Een ander punt ten aanzien van de onderwijshuisvesting betreffen de afspraken die gemaakt zijn over het gebruik maken van gemeentelijke capaciteit voor het onderhoud van de gebouwen. Ook hierover is al in het besluit tot verzelfstandigen (september 2008) opgenomen dat er een dienstverleningsovereenkomst zou worden afgesloten. Een service level agreement (SLA), waarin wordt vastgelegd dat de nieuwe stichting voor vijf jaar adviescapaciteit op het gebied van huisvestingstaken bij de gemeente inhuurt, maakt deel uit van de dienstverleningsovereenkomst.¹³¹ De service level agreement is opgesteld door de werkgroep Huisvesting en Facilitaire zaken, onderdeel van de projectgroep Ontvlechting. De werkgroep wordt aangestuurd door de projectleider Ontvlechting en bestaat verder uit drie vertegenwoordigers van afdelingen van OCSW.¹³² Besluitvorming gebeurt door de projectdirectie, het college en de

¹²⁸ Bijlage bij Nota 'Openbare scholen in de stad, op eigen benen', versie september 2008, p. 7-9.

¹²⁹ Kwaliteits- en bvo-meting onderwijsgebouwen, Draaijer en partners in opdracht van dienst OCSW, 3 augustus 2009.

¹³⁰ Raadsbrief 'O-meting onderhoudskwaliteit schoolgebouwen', d.d. 2 oktober 2009.

¹³¹ Nota 'Openbare scholen in de stad, op eigen benen.', p. 7-9.

¹³² Projectplan voor verzelfstandiging van de openbare scholen voor basis, speciaal en voortgezet onderwijs in de stad Groningen, versie d.d. 23 december 2008, p. 20.

gemeenteraad. Wel is door verschillende betrokkenen aangegeven dat het goed zou zijn om het functioneren van de SLA op zijn minst jaarlijks te evalueren. Hierover is uiteindelijk een bepaling in de service level agreement opgenomen.¹³³

Uiteindelijke besluitvorming over de service level agreement vindt plaats bij de overdracht van bestuurlijke taken, eind 2009. Nadat het college op 17 november 2009 instemt met de conceptdienstverleningsovereenkomst, wordt deze als bijlage toegevoegd aan de notariële overdrachtsakte.¹³⁴ Daarin is opgenomen dat de nieuwe stichting de afdeling A&V (accommodaties & vastgoed) van de dienst OCSW gedurende een periode van 5 jaar zal beschouwen als preferred partner en dat daartoe een dienstverleningsovereenkomst en een service level agreement worden opgesteld. Deze worden als bijlage bij de overdrachtsakte gevoegd. De raad wordt hierover geïnformeerd door middel van het raadsvoorstel 'Overdracht bestuurlijke taken' en besluit hier op 16 december 2009 mee in te stemmen.¹³⁵ De notariële overdrachtsakte wordt uiteindelijk door de tijdelijk bestuurders ondertekend. Er is na 1 januari 2010 geen moment waarop de afspraken herbevestigd worden door de nieuwe bestuurders van O2G2.

Huisvesting van de nieuwe organisatie

Een ander aspect waar de werkgroep Huisvesting en Facilitaire zaken (onderdeel van de projectgroep Ontvlechting) zich mee bezig heeft gehouden is het opstellen van een programma van eisen voor de huisvesting van de nieuwe organisatie. Er is immers afgesproken dat rekening gehouden moet worden met de financiële risico's voor de gemeente van leegstand in het gebouw van OCSW. Dit heeft er in geresulteerd dat uiteindelijk is afgesproken dat de nieuwe organisatie voor een periode van vijf jaar nog gehuisvest zouden blijven in het pand van OCSW. Hierbij is bekend dat de kosten die binnen de gemeentelijke organisatie gerekend worden voor administratie / ICT / huisvesting, hoog zijn (onder andere de huisvestingskosten in het pand van OCSW en de kosten voor de automatiseringsomgeving).

Besluitvorming over de huisvesting van de nieuwe organisatie zou plaatsvinden middels het besluit tot overdracht van bestuurlijke taken. In het raadsvoorstel is opgenomen dat nog geen nieuwe huurder is gevonden en de nieuwe organisatie vooralsnog gehuisvest zal blijven in het gebouw van OCSW. In de concept notariële overdrachtsakte is opgenomen dat de dienst OCSW een opzegtermijn van zes maanden heeft.¹³⁶ Op 16 december 2009 heeft de raad ingestemd met dit raadsvoorstel.¹³⁷ De notariële overdrachtsakte is uiteindelijk ondertekend door de tijdelijk bestuurders. Met het onderwijsveld en / of de nieuwe leden van de RvT en CvB heeft hier voor 1 januari 2010 geen afstemming over plaatsgevonden. Ook is er voor de overdracht geen huurovereenkomst opgesteld en ondertekend. Uit latere correspondentie wordt duidelijk dat de gemeente de huurovereenkomst begin februari ter ondertekening aan de heer Nijenbanning

¹³³ Dienstverleningsovereenkomst huisvestingszaken stichting Openbaar Onderwijsgroep Groningen – gemeente Groningen, artikel 2, lid 2.2: partijen.

¹³⁴ Notulen collegevergadering d.d. 17 november 2009.

¹³⁵ Raadsvoorstel 'Overdracht bestuurlijke taken, d.d. 19 november 2009. p. 4.

¹³⁶ Raadsvoorstel 'Overdracht bestuurlijke taken, d.d. 19 november 2009. p. 4.

¹³⁷ Raadsbesluit 'overdracht bestuurlijke taken, d.d. 16 december 2009.

toestuurt. Correspondentie over het niet retourneren van het huurcontract volgt.¹³⁸ In juli 2010 stuurt O2G2 een brief dat zij verklaren geen contract te willen aangaan tot 2018.¹³⁹ De onderzoekscommissie heeft niet kunnen vaststellen of er uiteindelijk nog een huurcontract is ondertekend. Wel heeft O2G2 de factuur voor de werkplekken voor het eerste kwartaal 2010 betaald. Inmiddels is O2G2 niet meer in het pand van OCSW gevestigd.

Berekening bruidsschat

De bruidsschat is berekend op basis van de inverdientaakstelling die de nieuwe organisatie zou meekrijgen. Die inverdientaakstelling is als volgt berekend:

Gemeentelijke bijdrage

1,1 mln	Gemeentelijke bijdrage aan het openbaar onderwijs. Dit is inclusief een jaarlijkse bijdrage van € 230.000 aan het bestuursbureau WMOO en ondersteunende diensten om niet zoals de kosten voor directie OCSW, personeelslasten voor accommodatiebeheer en vastgoed, facilitaire kosten voor werkplekken en bijvoorbeeld accountantskosten).
- € 3,3 ton	Verwacht treasury voordeel voor de reserves van de WMOO, die tot dan toe naar centraal worden besteed.

Lastenverzwaring nieuwe organisatie

€ 3,3 ton	In verband met fiscale effecten en de salariering van bestuurders
€ 2 á 4 ton	Verwachting was dat de nieuwe organisatie dit bedrag nodig zou hebben voor een verbeteringslag ten aanzien van control, CvB, RvT, et cetera.

€ 1,3 á 1,7 mln Inverdientaakstelling nieuwe stichting.¹⁴⁰

Het berekenen van de inverdientaakstelling is gebeurd in 2007/2008, door de toenmalige directeur Middelen en Control van de dienst OCSW. In de bedrijfsvoeringparagraaf die in februari 2008 als bijlage bij de notitie Zunderdorp aan het college is verstrekt, wordt het bedrag van € 1,7 miljoen reeds genoemd.¹⁴¹ Bij het berekenen van de bruidsschat is vervolgens uitgegaan van die inverdientaakstelling en van het feit dat die niet in één keer gerealiseerd kon worden. Op basis van de inverdientaakstelling komt de gemeente in 2008 tot de volgende berekening voor de bruidsschat:

¹³⁸ Zo blijkt uit het overzicht dat de gemeente opstelt van correspondentie over de huisvesting/huurcontract van O2G2.

¹³⁹ Brief O2G2 aan dienst OCSW, betreffende huurcontract, d.d. 23 juli 2010.

¹⁴⁰ Bijlage C: Financiële kaderstelling verzelfstandiging, bijlage bij projectplan Verzelfstandiging. Toegezonden door R. Kievitsbosch, directeur OCSW aan directiestaf d.d. 24 december 2008.

¹⁴¹ Bedrijfsvoeringparagraaf behorend bij memo verzelfstandiging openbaar onderwijs Groningen, versie 1.0 (congruent met geactualiseerd raadsvoorstel conform collegebesluit 26 februari 2008), p. 1.

Tabel 2: Berekening bruidsschat

Jaarschijf * 1 miljoen	Inverdien- taakstelling	Inverdiencapaciteit (oplopend)	Procentuele inverdiентаakstelling t.o.v. totale lasten	Bruidschat- bijdrage
2010	1,7	0,3	0,25 %	1,4
2011	1,7	0,7	0,58 %	1,0
2012	1,7	1,0	0,83 %	0,7
2013	1,7	1,4	1,16 %	0,3
2014	1,7	1,7	1,41 %	0,0
Totaal				3,4

In het besluit tot verzelfstandiging (september 2008) is opgenomen dat de gemeente voor een periode van maximaal 5 jaar een bruidsschat wil verlenen en dat deze bedoeld is om de structurele kosten van € 1,7 miljoen te bekostigen. Eveneens wordt opgemerkt dat de gemeente voornemens is de jaarlijkse bijdrage van de gemeente trapsgewijs af te bouwen.¹⁴²

In de conceptversie van de nota die op 4 juni 2008 besproken is in de commissie O&W werd uitgebreider ingegaan op de financiën en is wel een bedrag van € 3,6 miljoen genoemd als maximale bruidsschat.¹⁴³ Over deze versie van de nota heeft echter geen formele besluitvorming plaatsgevonden.

Bovenstaande berekening met betrekking tot de bruidsschat is wel opgenomen in een bijlage bij het projectplan verzelfstandiging zoals opgesteld in december 2008.¹⁴⁴ Dit projectplan en de bijlagen zijn door het college voor kennisgeving aangenomen. De raad wordt over de precieze berekening niet geïnformeerd.¹⁴⁵ De raad stelt de hoogte van de bruidsschat uiteindelijk vast in de raadsvergadering van 16 december 2009, waarin de raad besluit tot overdracht van bestuurlijke taken. De bruidsschat wordt vastgesteld op € 3.450.000.¹⁴⁶

Over de hoogte van de bruidsschat vindt geen afstemming plaats met de projectgroep Kwartier maken of met betrokkenen van de nieuwe organisatie c.q. de beoogde leden van het CvB. Bij het bespreken van de conceptnota Op eigen benen, op 4 juni 2008, geeft een inspreker namens het onderwijsveld aan de bruidsschat te laag te vinden.¹⁴⁷ Ook één van de experts die aan het woord komt tijdens de expertmeeting op 27 mei 2008 is van mening dat het erop lijkt dat de maximale

¹⁴² De berekening zoals opgenomen in tabel 2, maakt geen deel uit van het raadsbesluit uit 2008.

¹⁴³ Nota 'Openbare scholen in de stad 'op eigen benen'. Raadsvoorstel over de verzelfstandiging van de Openbare scholen voor basis, speciaal en voortgezet onderwijs in de stad Groningen', d.d. 30 mei 2008, p. 18.

¹⁴⁴ Bijlage D: Financieel totaaloverzicht. Berekening bruidsschat, bijlage bij projectplan Verzelfstandiging. Toegezonden door R. Kievitsbosch, directeur OCSW aan directiestaf d.d. 24 december 2008.

¹⁴⁵ Notulen collegevergadering d.d. 6 januari 2009.

¹⁴⁶ Raadsbesluit 'Overdracht bestuurlijke taken Openbaar onderwijs', d.d. 16 december 2009.

¹⁴⁷ Toelichting zoals uitgesproken door de heer Harsta tijdens vergadering commissie Onderwijs en Welzijn, d.d. 4 juni 2008.

bruidsschat niet wordt meegegeven. Hij merkt op dat uit de stukken niet duidelijk wordt waarom welk bedrag wordt meegegeven.¹⁴⁸

Ook in de commissievergadering van 18 november 2009, waarin het jaarplan en de begroting 2010 openbaar onderwijs voorliggen, en de commissievergadering van 2 december 2009, waarin de overdracht van bestuurlijke taken voorligt, worden vragen gesteld over de hoogte van de bruidsschat en het eigen vermogen. De VVD vraagt zich op 18 november af 'of een bedrag van € 3,5 miljoen als bruidsschat voldoende is?'¹⁴⁹ En de PvdA vraagt de wethouder op 2 december 'wat de onderbouwing voor de regeling van de bruidsschat is'.¹⁵⁰ De wethouder antwoordt dat "de omvang is gebaseerd op de gemeentelijke bijdrage voor beheer en bestuur en op het afbouwen hiervan."¹⁵¹ De vragen hebben niet geleid tot een aanpassing van het besluit.

Begroting en jaarplan 2010

Vooruitlopend op het nieuwe jaar moeten ook een jaarplan en een begroting 2010 worden opgesteld. Dit gebeurt nog door de WMOO, voor de nieuwe organisatie. Omdat de gemeente niet op de stoel van de nieuwe organisatie wil gaan zitten, is dit een beleidsarme begroting. Op 25 november 2009, spreekt de raad over het jaarplan 2010 en stelt de raad de begroting 2010 voor de nieuwe organisatie vast. Uit de begroting wordt duidelijk dat een "klein verlies van € 500.000 wordt geprognostiseerd."¹⁵² De begroting en het jaarplan staan op 27 oktober 2009 als conformstuk op de agenda van het college.¹⁵³ Het college besluit het jaarplan voor kennisgeving aan te nemen en de begroting vast te stellen en beide op dezelfde wijze door te geleiden naar de raad.¹⁵⁴ Uit de besluitnota bij dit raadsvoorstel wordt duidelijk dat de begroting en het jaarplan niet zijn afgestemd met de beoogde leden van het CvB en de RvT. Wel wordt opgemerkt dat begroting en jaarplan besproken worden met de klankbordgroep.¹⁵⁵ De onderzoekscommissie heeft niet kunnen vaststellen of dit ook gebeurd is.

Vervolgens worden jaarplan en begroting 2010 op 18 november 2009 besproken in de commissie O&W. In de begroting 2010 is een reserve opgenomen van € 14.509.222.¹⁵⁶ Veel fracties zijn kritisch ten aanzien van de reservepositie van de nieuwe stichting:

- / De VVD vraagt zich af of rijks bezuinigingen op bestuur en management bij het primair onderwijs worden gecompenseerd?

¹⁴⁸ Verslag raadscommissie Onderwijs en Welzijn, d.d. 27 mei 2008, p.1.

¹⁴⁹ Verslag vergadering commissie Onderwijs en Welzijn, d.d. 18 november 2009.

¹⁵⁰ Verslag commissie Onderwijs en Welzijn, d.d. 2 december 2009.

¹⁵¹ Verslag commissie Onderwijs en Welzijn, d.d. 2 december 2009.

¹⁵² Geconsolideerde begroting 2010 in Jaarplan 2010 Openbaar Onderwijs Groep Groningen, d.d. 20 oktober 2009, p.13.

¹⁵³ Collegevoorstel 'Jaarplan en begroting 2010 Openbaar Onderwijsgroep Groningen', .d.d. 20 oktober 2009.

¹⁵⁴ Notulen collegevergadering d.d. 27 oktober 2009.

¹⁵⁵ Besluitnota 'Jaarplan en begroting 2010 Openbaar Onderwijsgroep Groningen', .d.d. 20 oktober 2009, besproken in college d.d. 27 oktober 2009.

¹⁵⁶ Jaarplan 2010, Openbaar Onderwijs Groep Groningen, 'Nieuwe posities, nieuwe kansen', p. 16.

- / D66 merkt op dat de reservepositie op de ondergrens zit en verslechtert in 2010, een zorgpunt.
- / PvdA is het eens met de opmerking van de VVD over rijks bezuinigingen en vraagt zich af waar deze terecht komen en hoe het college hierop anticipeert. Ten aanzien van de reservepositie is de PvdA het eens met D66 en vraagt zich af er gewerkt wordt aan een structurele oplossing?
- / Student & Stad is het eens met de opmerkingen over de reservepositie en maakt zich verder zorgen over het risicoprofiel en het punt dat het BTW-effect niet is doorgerekend.
- / SP vindt dat niet teveel geld moet worden opgepot en vindt de reservepositie goed. Vraagt wel nog hoe toentertijd is aangegeven dat het bedrag van € 1,3 miljoen verrekend diende te worden.
- / CDA vindt de reservepositie er niet goed uitzien, eigen vermogen dient groter te zijn. De geprognostiseerde renteopbrengst komt overeen met ongeveer 1%, dat is zeer laag.¹⁵⁷

Kritische kanttekeningen in de commissie leiden niet tot een aanpassing van het besluit of het verhogen van de bruidsschat of het eigen vermogen van de nieuwe stichting. Bij vaststelling van het besluit in de raad van 25 november 2009, merkt de PvdA nog wel op in te stemmen met het voorstel, maar bij het overdrachtsdocument voor de overgang naar de nieuwe stichting aandachtig te zullen beoordelen of de overdracht ook met voldoende middelen gepaard gaat.¹⁵⁸

Ontvlechten financiën en berekening vermogenspositie

Het ontvlechten van de financiën is de taak van de werkgroep Financiën. Deze werkgroep, onderdeel van de projectgroep Ontvlechting, wordt aangestuurd door het hoofd Financiën van de WMOO en bestaat verder uit een medewerker WMOO, een medewerker OCSW en, op afroep, een administratief medewerker van één van de scholen. De projectgroep Kwartier maken wordt niet betrokken bij de financiële ontvlechting; het financieel loskoppelen van de dienst OCSW behoort niet tot hun takenpakket. De projectgroep Kwartier maken dient de uitkomsten van de werkgroep Financiën te accepteren. Vanuit het onderwijsveld is aangegeven dat de financiële positie van de WMOO en de bijdrage van de gemeente hierin, als ook de verwachte financiële positie na verzelfstandiging, eigenlijk altijd een black-box gebleven zijn. Van de gemeente ontvingen zij weinig inzicht hierin. Het onderwijsveld heeft dit benoemd in de gezamenlijke reactie op de discussienota uit 2008.¹⁵⁹ Vóór de verzelfstandiging is met de nieuwe bestuurders enkel in oriënterende zin gesproken over de ontvlechting van de financiën uit de gemeentelijke begroting.

De precieze vermogenspositie van de WMOO wordt duidelijk nadat de jaarrekening 2009 is vastgesteld. Dit zal dus pas in 2010 gebeuren. Die vermogenspositie bepaalt ook het eigen vermogen dat de nieuwe stichting uiteindelijk definitief meekrijgt. Toch moet bij de besluitvorming over *'Overdracht van bestuurlijke taken'*, in december 2009, een eigen vermogen worden

¹⁵⁷ Verslag commissie Onderwijs en Welzijn, d.d. 18 november 2009.

¹⁵⁸ Verslag raadsvergadering, d.d. 25 november 2009.

¹⁵⁹ Reacties directies primair, voortgezet en speciaal onderwijs op discussienota verzelfstandiging openbaar onderwijs, d.d. 25 februari 2008, p.4.

overgedragen. Bij het besluit tot overdracht van bestuurlijke taken, in december 2009, is het eigen vermogen daarom gebaseerd op de vermogenspositie per 31 december 2008.¹⁶⁰

Op 16 december 2009 besluit de raad tot Overdracht van de bestuurlijke taken Openbaar Onderwijs. Op basis van de reservepositie 2008, wordt in het raadsvoorstel de vermogenspositie op dat moment geprognosticeerd op € 15 miljoen.¹⁶¹ Bij de bespreking van dit agendapunt in de raad worden door alle fracties positieve woorden uitgesproken over het doorlopen proces, met name als het gaat om de participatie van het onderwijsveld. Er worden geen kritische kanttekeningen geplaatst ten aanzien van de reservepositie of bruidsschat.¹⁶²

Oprichting nieuwe stichting en overdracht van taken

Nieuwe stichting in oprichting

In oktober 2009 besluit de raad tot het oprichten van de nieuwe stichting. Dit omdat het, voor het in gang zetten van een aantal administratieve procedures, nodig was reeds voor 1 januari 2010 een stichting op te richten. Maar om een stichting op te richten, is ook een eerste bestuur nodig. Omdat de werving- en selectieprocedure voor de beoogde leden van de RvT en CvB op dat moment nog niet is afgerond, besluit de gemeente twee mensen te benoemen tot tijdelijk stichtingsbestuur. Hiervoor is een wijziging van de statuten nodig. Met het besluit tot oprichting van de Stichting Openbaar Onderwijs Groningen besluit de raad tevens in te stemmen met de statutenwijziging.¹⁶³ Voor de tijdelijke invulling van het college van bestuur, stelt het college van B&W voor de algemeen directeur OCSW, de heer Kievitsbosch, en de directeur WMOO, de heer Nijenbanning, als tijdelijk leden CvB te benoemen.¹⁶⁴ Het college had hiertoe op 29 september 2009 besloten.¹⁶⁵ In de besluitnota bij het collegevoorstel staat over de overdracht het volgende opgemerkt: 'met de oprichting van de stichting vóór de uiteindelijke verzelfstandigingsdatum is in feite sprake van het oprichten van een lege stichting [...] de formele overdracht van het bevoegd gezag van het openbaar onderwijs, de overdracht van middelen, de benoeming van leden van het College van Bestuur en van de Raad van Toezicht vinden later plaats. In de decemberraad zal het college het definitieve voorstel tot verzelfstandiging in gang zetten.'¹⁶⁶

In het raadsvoorstel, noch in de besluitnota voor het college, is opgenomen hoe deze zogenaamde 'lege' stichting 'gevuld' raakt, of met andere woorden, hoe daadwerkelijke overdracht aan de stichting er uit ziet en wat het bijbehorende tijdspad is. De formulering in het raadsbesluit - 'de raad heeft besloten een tijdelijk stichtingsbestuur van de Stichting openbaar onderwijs Groningen

¹⁶⁰ Raadsbesluit 'Overdracht bestuurlijke taken Openbaar Onderwijs, d.d. 16 december 2009, horende bij raadsvoorstel 'Overdracht bestuurlijke taken Openbaar Onderwijs', d.d. 19 november 2009.

¹⁶¹ Raadsbesluit 'Overdracht bestuurlijke taken Openbaar Onderwijs, d.d. 16 december 2009, horende bij raadsvoorstel 'Overdracht bestuurlijke taken Openbaar Onderwijs', d.d. 19 november 2009.

¹⁶² Verslag raadsvergadering, d.d. 16 december 2009.

¹⁶³ Raadsvoorstel 'Oprichting stichting Openbaar Onderwijs Groningen, d.d. 1 oktober 2009.

¹⁶⁴ Raadsvoorstel 'Oprichting stichting Openbaar Onderwijs Groningen, d.d. 1 oktober 2009.

¹⁶⁵ Collegebesluit 'Oprichting Stichting Openbaar Onderwijs Groningen', d.d. 29 september 2009.

¹⁶⁶ Besluitnota 'Oprichting Stichting Openbaar Onderwijs Groningen' bij collegevoorstel Oprichting Stichting Openbaar Onderwijs Groningen', d.d. 18 september 2009.

te benoemen ten behoeve van de administratieve afhandeling van de voorbereiding van de overdracht van het bevoegd gezag' - wekt de indruk dat het tijdelijk bestuur enkel belast zullen zijn met de voorbereiding van de overdracht en dat overdracht zal plaatsvinden wanneer de uiteindelijk beoogde bestuurders zijn aangetreden.¹⁶⁷

Dit voorstel wordt besproken in een extra commissievergadering van de commissie O&W op 13 oktober 2009. Door de fracties worden geen vragen gesteld over de benoeming van een tijdelijk bestuur en wat onder de 'administratieve afhandeling van de voorbereiding van de overdracht van het bevoegd gezag' mag worden verstaan. Wel wordt door de wethouder opgemerkt dat de raad zeer waarschijnlijk in oktober nog, een besluit kan nemen over de benoeming van de leden van het CvB.¹⁶⁸ Op 28 oktober 2009 besluit de gemeenteraad tot de oprichting van de stichting Openbaar Onderwijs Groningen en tot het benoemen van de heren Kievitsbosch en Nijenbanning als tijdelijke leden van het CvB van de stichting Openbaar Onderwijs Groningen.¹⁶⁹ De oprichting is een conformstuk en ook dan wordt over het benoemen van een tijdelijk bestuur in de raad niet gesproken.¹⁷⁰

Overigens besluit de gemeenteraad in dezelfde raadsvergadering ook tot het benoemen van mevrouw Schreur en de heer Nijenbanning als voorzitter en lid CvB van de nieuwe stichting in oprichting.¹⁷¹ In een besloten gedeelte van de vergadering spreekt de raad over de kandidaten.¹⁷²

Besluit tot overdracht bestuurlijke taken

Op 17 november 2009 spreekt het college van B&W over de overdracht van bestuurlijke taken openbaar onderwijs.¹⁷³ Dit gebeurt aan de hand van drie stukken die het college van B&W vervolgens vaststelt:

- / De concept-akte van overdracht;
- / Dienstverleningsovereenkomst (tussen de Openbaar onderwijsgroep Groningen en de afdeling A&V van de dienst OCSW);
- / Regeling ingebruikgeving schoolgebouwen Openbaar Onderwijs.

De conceptakte betreft de bestuurlijke overdracht van de gemeente naar de nieuwe stichting. De conceptakte zoals bijgevoegd bij het collegevoorstel bevat nog geen namen van de bestuurders die voor de overdracht zullen tekenen. De begeleidende stukken bevatten op dit punt ook geen toelichting. Uit de uiteindelijke overdrachtsdocumenten, ondertekend op 17 december 2009, wordt duidelijk dat deze zijn ondertekend door de tijdelijk bestuurders, de heer Kievitsbosch en de

¹⁶⁷ Raadsbesluit Oprichting van de Stichting openbaar onderwijs Groningen, d.d. 28 oktober 2009.

¹⁶⁸ Verslag commissie Onderwijs en Welzijn, d.d. 13 oktober 2009.

¹⁶⁹ Raadsbesluit benoeming tijdelijke leden CvB Stichting Openbaar Onderwijs Groningen, d.d. 28 oktober 2009.

¹⁷⁰ Verslag raadsvergadering d.d. 28 oktober 2009.

¹⁷¹ Raadsbesluit benoeming voorzitter en lid CvB Stichting Openbaar Onderwijs Groningen, d.d. 28 oktober 2009.

¹⁷² Verslag raadsvergadering d.d. 28 oktober 2009.

¹⁷³ Besluitnota Overdracht bestuurlijke taken Openbaar Onderwijs, d.d. 11 november 2009. Collegebesluit d.d. 17 november 2009.

heer Nijenbanning.¹⁷⁴ De onderzoekscommissie heeft dus niet kunnen vaststellen op welke wijze en door wie er is gesproken over de overdracht van bestuurlijke taken en wie namens de nieuwe organisatie zou tekenen voor de overdracht: het tijdelijke bestuur of het nieuw te benoemen bestuur.

Op 17 november 2009 stemt het college van B&W in met de inhoud van de genoemde documenten. Tevens besluit het college van B&W de gemeenteraad voor te leggen in stemmen met:

- / overdracht van bestuurlijke taken;
- / toepassing van de bruidsschatregeling en de omvang te bepalen op € 3,45 miljoen;
- / bijgevoegde concept akte van overdracht;
- / het college van B&W op te dragen de uitvoering van de besluiten ter hand te nemen.¹⁷⁵

Op 16 december 2009 stelt de raad bovengenoemd raadsbesluit vast. Hiermee besluit de raad om alle taken ten aanzien van het openbaar onderwijs over te dragen aan de nieuwe stichting en de stichting 'Openbaar Onderwijs Groep Groningen' als zodanig aan te wijzen. Tevens besluit de raad om, met toepassing van de bruidsschatregeling, de bruidsschat vast te stellen op € 3,45 miljoen.¹⁷⁶ Dit is conform de gemaximeerde bruidsschat zoals benoemd in het financiële kader bij het projectplan, door het college van B&W voor kennisgeving aangenomen in februari 2009.¹⁷⁷

De conceptakte van overdracht zoals bijgevoegd bij het raadsvoorstel is dezelfde conceptakte zoals vastgesteld door het college van B&W. Dit betreft dus een akte van overdracht zonder namen. Voor de raad was het hiermee niet helder dat het tijdelijk bestuur namens de nieuwe stichting tekende voor de overdracht. De heer Van der Schaaf (raadslid) geeft tijdens het openbaar verhoor aan als raadslid in de veronderstelling te zijn dat het nieuwe bestuur zou tekenen voor de formele overdracht. De raad kwam er pas later achter, naar aanleiding van vragen van de heer De Rook (raadslid) in 2010, dat door het tijdelijke bestuur voor de overdracht is getekend.¹⁷⁸

¹⁷⁴ Afschrift van de akte houdende oprichting van de stichting 'Stichting Openbaar Onderwijs Groep Groningen', ondertekend d.d. 17 december 2009.

¹⁷⁵ Conceptraadsbesluit 'overdracht bestuurlijke taken openbaar Onderwijs', collegebesluit d.d. 17 november 2009.

¹⁷⁶ Verslag raadsvergadering, d.d. 16 december 2009.

¹⁷⁷ Bijlage C Financiële kaderstelling verzelfstandiging, bijlage bij projectplan Verzelfstandiging. Toegezonden door directeur OCSW aan directiestaf d.d. 24 december 2008.

¹⁷⁸ Openbaar verhoor de heer Van der Schaaf, d.d. 19 september 2012, verslag p. 2.

2 na verzelfstandiging

2.1 / eerste helft 2010 ambtelijke overleggen

Januari-juni 2010: totstandkoming Jaarrekening WMOO 2009

Kennismaking en start opstellen jaarrekening

De heer Nijenbanning (lid CvB) en mevrouw Schreur (voorzitter CvB) starten hun werkzaamheden bij O2G2 op respectievelijk 1 januari en 1 februari 2010. Op dat moment is O2G2 nog gevestigd op de locatie waar voorheen WMOO gehuisvest was; in het pand van de dienst OCSW aan de Europaweg. De voorzitter van het CvB begint na haar aantreden met het voeren van kennismakingsgesprekken, in eerste instantie vooral met medewerkers van de organisatie. Vanaf het moment dat zij start met die gesprekken blijken een aantal zaken anders te liggen dan verwacht. Dit wordt langzaam helder. Het gaat onder meer om het aantal medewerkers dan van de WMOO is meegekomen, een tekort op de begroting 2010 en de consequenties van het sociaal statuut.

Vanaf maart 2010 wordt de jaarrekening WMOO 2009 opgesteld. Deze jaarrekening komt tot stand onder verantwoordelijkheid van de dienst OCSW, aangezien de WMOO in 2009 onder de verantwoordelijkheid van die dienst viel. In de praktijk wordt de jaarrekening door medewerkers van O2G2 opgesteld. Dit omdat de administratie van de WMOO per januari 2010 aan O2G2 is overgedragen en omdat de betreffende medewerker dit in de jaren daarvoor ook deed voor de WMOO. In de praktijk beschikt O2G2 nog niet over een eigen archief, maar maakt zij gebruik van het archief van de dienst OCSW, die conform archiefwet verplicht is het archief van de WMOO te bewaren, en zijn sommige gegevens die nodig zijn voor de jaarrekening 2009 dus nog bij OCSW aanwezig.

De gemeente heeft het beeld dat het opstellen van de jaarrekening goed verloopt. De directeur Middelven OCSW voert in de periode januari-juni 2010 twee à drie keer een voortgangsgesprek met de controller O2G2. Binnen O2G2 is er discussie tussen enerzijds de controller van O2G2 (gewend om de jaarrekening conform gemeentelijke systematiek op te stellen) en anderzijds het interim hoofd Concern Beleid en Advies en de voorzitter van het CvB van O2G2. De laatste twee stellen vragen bij de gehanteerde systematiek en de inhoud en achtergrond bij verschillende begrotingsposten.

Ook in de vergadering van de RvT van 5 maart 2010 wordt over het afsluiten van het jaar 2009 gesproken. Daar wordt gemeld dat er zaken spelen, maar op dat moment worden ze nog niet gezien als zorgpunten.

O2G2 stuurt brief en trekt brief in op ambtelijk verzoek

In de periode maart-april verworden de zaken die spelen tot zorgpunten. In de visie van O2G2 is het eigen vermogen dat O2G2 heeft meegekregen onvoldoende. O2G2 geeft aan dat zowel de interim-manager Financiën als de voorzitter van het CvB proberen een afspraak te maken met de dienst OCSW om hierover ambtelijk in gesprek te raken. Dat lukt niet. Uiteindelijk besluit O2G2 de zorgpunten dan maar per brief bij de gemeente kenbaar te maken. Die brief is gericht aan de algemeen directeur van OCSW en wordt bij O2G2 ondertekend door de interim-manager

Financiën. Dit omdat O2G2 het gesprek op het juiste niveau wil voeren: eerst op ambtelijk/managementniveau, en niet direct op bestuurlijk niveau.

In de brief schrijft O2G2 "in de eerste maanden geconfronteerd te zijn met een groot aantal knelpunten die op het moment van ontvlechting niet zichtbaar zijn gemaakt. Deze knelpunten hebben wat ons betreft consequenties voor de financiële positie bij de jaarrekening 2009 van de WMOO en de overdracht naar de beginbalans voor O2G2. De Openbaar Onderwijs Groep Groningen wordt geconfronteerd met nieuwe verplichtingen, risico's die de vermogenspositie van de stichting substantieel negatief beïnvloeden, maar die zijn ontstaan in een tijdsgewricht waarin de gemeente Groningen bevoegd gezag was. De vermogenspositie bij de start van de stichting is daarmee lager dan dat er in de overdracht is overeengekomen. Om die reden zijn de verplichtingen en risico's niet toe te rekenen aan het nieuwe bestuur van de Openbaar Onderwijs Groep Groningen. De onderstaande onderdelen zullen wellicht onderwerp van gesprek worden bij de accordering van de inbrengbalans tussen gemeente en het bevoegd gezag van Stichting Onderwijs Groep Groningen."¹⁷⁹

Vervolgens benoemt O2G2 een aantal knelpunten en geeft daarop een korte toelichting.¹⁸⁰ O2G2 sluit af met de opmerking: "bovengenoemde onderdelen zullen vanuit het perspectief van BBV om diverse moverende redenen niet in de jaarrekening hoeven worden opgenomen, maar hebben een substantiële invloed op de vermogenspositie van de Stichting Openbaar Onderwijs Groep Groningen. Het lijkt ons zinvol in ieder geval de aspecten te noemen in de jaarrekening door de toelichting een plek te geven in bijvoorbeeld de bijzondere gebeurtenissen na balansdatum. Daarnaast zijn de genoemde punten voor de Openbaar Onderwijs Groep Groningen het vertrekpunt in de discussie omtrent de openingsbalans."¹⁸¹

Ambtelijk wordt de brief doorgeleid aan de algemeen directeur OCSW, de directeur Middelen en Control en een interim financieel adviseur. De algemeen directeur geeft aan de wethouder kort daarna te hebben geïnformeerd over de brief.¹⁸² De wethouder geeft aan niet op dit moment, maar pas veel later over de brief te zijn geïnformeerd.¹⁸³ De algemeen directeur OCSW is niet verrast door het feit dat er een brief volgt. De brief is volgens hem te verwachten, gelet op het eigen perspectief van O2G2 en de ruis die er op dat moment al is. Wel is de directeur OCSW verrast door de toon van de brief. In zijn beleving is de brief niet gericht op het voeren van een gesprek, maar op confrontatie.

Op 10 mei volgt een gesprek tussen de algemeen directeur OCSW en de voorzitter CvB van O2G2. Tijdens dat gesprek wordt duidelijk dat er ruimte is voor een gesprek met de gemeente. In dat gesprek krijgt O2G2 de vraag voorgelegd of de brief bedoeld is om de zaak naar het bestuurlijk niveau te tillen. Als O2G2 dit niet wenst, dient de brief te worden ingetrokken. De

¹⁷⁹ Brief Openbaar Onderwijs Groep Groningen aan directeur OCSW, d.d. 26 april 2010.

¹⁸⁰ Het betreft de volgende vijf knelpunten: personele knelpunten, nieuwe afschrijvingssystematiek, Bapo, aanpassing staat C en Aanpassing na afsluiting FIS. De aard van deze knelpunten is, met uitzondering van personele knelpunten, boekhoudkundig van aard.

¹⁸¹ Brief Openbaar Onderwijs Groep Groningen aan directeur OCSW, d.d. 26 april 2010.

¹⁸² Openbaar verhoor de heer Kievitsbosch, d.d. 20 september 2012, verslag p. 24.

¹⁸³ Openbaar verhoor wethouder Pastoor, d.d. 21 september 2012, verslag p. 9.

voorzitter CvB zegt dit toe en geeft haar secretariaat opdracht een afspraak in te plannen. Als dit niet blijkt te lukken zonder eerst de brief in te trekken, trekt O2G2 op 28 mei de brief in.¹⁸⁴ Dit na overleg van de voorzitter van het CvB met de voorzitter RvT van O2G2. Ook over het intrekken van de brief wordt de wethouder naar eigen zeggen niet geïnformeerd.¹⁸⁵ Wel meldt de wethouder later, in juli 2011, aan de raadscommissie O&W dat 'het college op 26 april 2010 financiële knelpunten onder ogen kreeg'.¹⁸⁶

Vaststellen jaarrekening WMOO 2009

De jaarrekening 2009 is zoals gezegd opgesteld onder verantwoordelijkheid van de gemeente, maar praktisch door O2G2. Op 18 juni 2010 stuurt O2G2 de conceptjaarrekening aan de gemeente. In het begeleidend schrijven wordt opgemerkt dat de jaarrekening is opgesteld onder verantwoordelijkheid van de gemeente, maar wordt ook opgemerkt dat "op de onderwerpen waarover eerder door O2G2 is gecommuniceerd, geen technische wijzigingen hebben plaatsgevonden in de huidige jaarrekening 2009 alsmede in de eindbalans. Voor de volledigheid benoem ik hieronder de noodzakelijke wijzigingen zodat in de jaarrekening 2009 alsmede in de eindbalans een getrouwe weergave wordt gegeven van de werkelijkheid. Het betreft de volgende fundamentele aspecten:

- / Voorziening personele knelpunten (ad € 2,4 miljoen)
- / Wijziging waarderingsgrondslagen activa (ad € 1, 43 miljoen)
- / Vordering ministerie OC&W (ad - € 4.1 miljoen)
- / Voorziening Bapo¹⁸⁷ (ad € 0,9 miljoen)"¹⁸⁸

De brief sluit af met de opmerking "er van uit te gaan dat bovenstaande aanpassingen ook onderwerp van gesprek zijn met het College van Bestuur op 28 juni aanstaande, alvorens de gemeente de jaarrekening definitief vaststelt."¹⁸⁹

Dezelfde dag, 18 juni 2010, stuurt O2G2 een tweede brief waarin zij haar zorg uitspreekt over de haalbaarheid van de termijn waarbinnen de jaarrekening WMOO bij het ministerie van OC&W moet zijn ingediend (uiterlijk 1 juli).¹⁹⁰ Dit omdat er, na het reeds geplande overleg met het CvB O2G2 over de jaarrekening, op 28 juni 2010, nog slechts drie werkdagen resteren. In de brief merkt de voorzitter van het CvB op dat "het niet tijdig indienen van de jaarrekening bij het ministerie, consequenties kan hebben voor de bekostiging van de Openbaar Onderwijs Groep Groningen. Wij gaan er vanuit dat het bevoegd gezag ten aanzien van de jaarrekening 2009, i.c. de gemeente Groningen, er alles aan doet om te waarborgen dat de jaarrekening tijdig wordt ingediend. Het eventueel niet tijdig indienen van de jaarrekening mag geen gevolgen hebben voor

¹⁸⁴ Brief Openbaar Onderwijs Groep Groningen aan directeur OCSW, d.d. 28 mei 2010.

¹⁸⁵ Openbaar verhoor wethouder Pastoor, d.d. 21 september 2012, verslag p. 3.

¹⁸⁶ Verslag vergadering commissie Onderwijs en Welzijn, d.d. 6 juli 2011, p. 6.

¹⁸⁷ Bapo staat voor Bevordering Arbeidsparticipatie Ouderen, ook wel Bapo-regeling genoemd.

¹⁸⁸ Brief concerncontroller O2G2 aan directeur Middelen OCSW, 'Jaarrekening WMOO 2009', d.d. 18 juni 2010.

¹⁸⁹ Brief concerncontroller O2G2 aan directeur Middelen OCSW, 'Jaarrekening WMOO 2009', d.d. 18 juni 2010.

¹⁹⁰ Brief voorzitter CvB aan Algemeen Directeur en Directeur Middelen OCSW, 'Jaarrekening 2009', d.d. 18 juni 2010.

de bekostiging en liquiditeitspositie van de Openbaar Onderwijs Groep Groningen. Mocht het noodzakelijk zijn de afspraak van 28 juni te vervroegen, dan hoor ik het graag.”¹⁹¹

Het gesprek met het CvB O2G2 wordt niet vervroegd en vindt uiteindelijk plaats op 28 juni 2010. De gemeenterekening (en daarin geconsolideerd ook de jaarrekening van de WMOO 2009) is dan al door de gemeenteraad vastgesteld (zie ook pagina 66-68). Namens O2G2 zijn aanwezig de voorzitter en de accountant (die op 20 juni benoemd was door de RvT van O2G2). Namens de gemeente spreken de Algemeen directeur OCSW en de directeur Middelen OCSW en de accountant. In het gesprek wordt de jaarrekening 2009 van de WMOO gepresenteerd.

Betrokkenen hebben een verschillende beleving bij het gesprek. In de beleving van de gemeente Groningen vereist het verschil van inzicht over de jaarrekening 2009 inzage in de boeken van O2G2, maar blijkt het lastig om duidelijk te krijgen wát er precies aan de hand is, omdat O2G2 met wisselende bedragen komt. O2G2 geeft echter aan meer tijd nodig te hebben om zaken helder te krijgen. In ieder geval kan geconstateerd worden dat er op 28 juni geen gesprek over de jaarrekening heeft plaatsgevonden in de zin dat er ruimte was voor O2G2 om iets van de jaarrekening te vinden. Zowel de voorzitter CvB van O2G2 als de accountant van O2G2 geven aan vraagpunten te hebben. Er wordt echter niet uitgebreid op de inhoud van die vraagpunten ingegaan. Dit omdat de accountant van O2G2 dan net (op 20 juni 2010) benoemd is door de RvT van O2G2 en meer tijd nodig heeft om zich in de materie te verdiepen. Maar ook omdat de gemeente zich op het standpunt stelt dat de jaarrekening tot de verantwoordelijkheid van de gemeente behoort en zij enkel verantwoording hoeft af te leggen aan de gemeenteraad en de jaarrekening moet indienen bij het ministerie. In het gesprek van 28 juni wordt verder afgesproken dat er nog een gesprek gevoerd zal worden over de ontvlechtigingsbalans.

Het CvB van O2G2 besluit in juni 2010 de begroting 2010 bij te stellen, tot een tekort van € 2,8 miljoen. Dit wordt gemeld aan de RvT. Het wordt dan nog niet gemeld aan de gemeente.

2010: Betrokkenheid gemeentebestuur

Februari 2010: Kennismaking O2G2 en oude wethouder

Begin 2010 staat het schoolbestuurlijk overleg, dat eens in de drie à vier weken plaatsvindt, nog steeds in de agenda van de toenmalig wethouder, wethouder Van Schie. Bij het eerste overleg, in februari 2010, ontvangt de wethouder van het bestuur van O2G2 een bos bloemen. Zij ervaart dit als een afscheid en vanaf dat moment vindt er ook geen schoolbestuurlijk overleg meer plaats.¹⁹² De voorzitter O2G2 is niet op de hoogte van het bestaan van een periodiek bestuurlijk overleg en duidt het gesprek in februari als een kennismakingsgesprek.¹⁹³

Binnen de gemeente informeert de wethouder in één van de laatste sectorenoverleggen nog naar het opstellen van de jaarrekening WMOO 2009. De wethouder verneemt dat er nog enkele discussies lopen met de accountant, maar dat de verwachting is dat dit goed zal komen.

¹⁹¹ Brief voorzitter CvB aan Algemeen Directeur en Directeur Middelen OCSW, 'Jaarrekening 2009', d.d. 18 juni 2010.

¹⁹² Openbaar verhoor mevrouw Van Schie, 20 september 2012, verslag, p. 19.

¹⁹³ Openbaar verhoor mevrouw Schreur, 21 september 2012, verslag, p. 7.

Juni 2010: Kennismaking O2G2 en nieuwe wethouder

Na de verkiezingen in maart en installatie van het nieuwe college op 28 april 2010 vindt de overdracht plaats aan de nieuwe wethouder, wethouder Pastoor. In gesprekken is aangegeven dat het overdrachtdossier voor de nieuwe wethouder geen aanleiding bevat om te vermoeden dat er problemen zouden kunnen ontstaan tussen O2G2 en de gemeente. De onderzoekscommissie heeft niet kunnen vaststellen of dit het geval was, aangezien het overdrachtdossier niet meer beschikbaar is.

Dat O2G2 op 26 april een brief stuurt is bij wethouder Pastoor, naar eigen zeggen, niet bekend tot anderhalf jaar na dato.¹⁹⁴ Ook blijkt haar dan pas dat de brief op ambtelijk verzoek weer was ingetrokken. Wel is rond mei binnen het college duidelijk dat er gedoe was met O2G2. De wethouder meldt dit later, zij het pas in juli 2011, ook aan de raadscommissie O&W.¹⁹⁵ Het beeld bij het college en de wethouder is op dat moment, in april/mei 2010, dat de knelpunten ambtelijk zijn op te lossen.

Op 3 juni 2010 voert de portefeuillehouder een regulier kennismakingsgesprek met de leden van het CvB van O2G2. De voorzitter CvB geeft aan met een aantal zaken niet tevreden te zijn, bijvoorbeeld de omvang en kwaliteit van het stafbureau en de bedrijfsvoering, een dreigend exploitatietekort en de tijdelijke huisvesting in het gebouw van OCSW. Hoewel de wethouder de manier van spreken van de voorzitter als directief ervaart, interpreteert zij de opmerkingen niet als alarmerend. De voorzitter CvB van O2G2 geeft aan tijdens de kennismaking niet te hard te duwen, omdat zij van mening was dat eerst geprobeerd moest worden op ambtelijk niveau over de problemen in gesprek te gaan.

Dezelfde dag voert de wethouder ook een kennismakingsgesprek met de voormalig voorzitter van de projectdirectie verzelfstandiging. De wethouder krijgt uit dit gesprek de indruk dat het proces goed verlopen is, maar dat er nog wel enkele knelpunten uit kunnen volgen, zoals de locatie van het stafbureau en het verder vormgeven van de nieuwe organisatie. De wethouder vraagt na het gesprek met O2G2 de algemeen directeur OCSW haar op de hoogte te houden en in geval van problemen deze aan haar kenbaar te maken. Ook geeft de wethouder aan in dezelfde periode van haar ambtenaren te hebben begrepen dat verschil van inzicht bestaat met O2G2 over de jaarrekening 2009. Later, in juli 2011, geeft de wethouder aan dat het college reeds in april 2010 financiële knelpunten onder ogen kreeg.¹⁹⁶

Juni 2010: Raad hoort niet van meningsverschil O2G2 en gemeente

De jaarrekening WMOO 2009 dient door de raad te worden vastgesteld alvorens de jaarrekening naar het ministerie van OC&W gestuurd kan worden. Het vaststellen van de jaarrekening WMOO 2009 gebeurt geconsolideerd, net als in voorgaande jaren, via de gemeentelijke jaarrekening.¹⁹⁷ In

¹⁹⁴ Openbaar verhoor mevrouw Pastoor, 21 september 2012, verslag, p. 3.

¹⁹⁵ Verslag vergadering commissie Onderwijs en Welzijn, d.d. 6 juli 2011, p. 6.

¹⁹⁶ Verslag vergadering commissie Onderwijs en Welzijn, d.d. 6 juli 2011, p. 6.

¹⁹⁷ In eerdere jaren is er, behalve een geconsolideerde jaarrekening van de WMOO, ook een schoolbestuurlijk jaarverslag opgesteld. Deze schoolbestuurlijk jaarverslagen zijn ook in de raad geagendeerd. Voor zover de onderzoekscommissie heeft kunnen vaststellen is er over 2009 geen schoolbestuurlijk jaarverslag opgesteld.

het rapport van de accountant bij de jaarrekening wordt opgemerkt dat de controle op de jaarrekening WMOO dit jaar vervroegd is, vanwege de verzelfstandiging, maar dat de financiële ontvlechting en de controle daarop nog niet is afgerond. Verder wordt opgemerkt dat de accountant in de dienstrapportage van de dienst OCSW een aantal bevindingen heeft opgenomen rondom deze ontvlechting. De verwachting is in april/mei de werkzaamheden af te ronden. Ook zegt de accountant "op basis van onze werkzaamheden zien wij geen risico's of bevindingen die van materiële invloed kunnen zijn op de getrouwheid van de jaarrekening van de gemeente Groningen."¹⁹⁸

In de controle op de dienstrapportage van OCSW plaatst de accountant een aantal opmerkingen bij de ontvlechting van het openbaar onderwijs:

- / Er is nog geen sprake van een definitief ontvlechtigingsdocument waaruit de over te dragen rechten en verplichtingen van het openbaar onderwijs blijken;
- / In tegenstelling tot het bij de Turap II gerapporteerde positieve resultaat van € 200.000 is op basis van de concept-onderwijsjaarrekening (EFJ) en de voorlopige controlebevindingen sprake van een negatief resultaat van circa € 625.000;
- / Het weerstandsvermogen van het openbaar onderwijs komt daarmee met € 23,6 miljoen circa € 1,4 miljoen lager uit dan bij de Turap II was geprognostiseerd.¹⁹⁹

Het controlerapport op de dienstrapportage is, net als in alle andere jaren, niet aan de raad gestuurd.²⁰⁰

De jaarrekening 2009 is door de raad vastgesteld op 23 juni 2010.²⁰¹ De raad wordt bij het vaststellen van de geconsolideerde jaarrekening WMOO, anders dan de opmerking van de accountant in het controlerapport van de dienst, niet geïnformeerd over het afgenomen weerstandsvermogen. Ook wordt de raad niet geïnformeerd over het meningsverschil dat bestaat tussen de gemeente en O2G2.²⁰²

De jaarrekening van de WMOO wordt op 29 juni 2010 definitief. Dan stuurt de accountant de gewaarmerkte definitieve balans toe. Daaruit blijkt dat het resultaat 2009 van de WMOO een verlies van € 1.017.000 bedraagt. Voorgesteld wordt "dit netto verlies ten laste te brengen van het eigen vermogen van de WMOO."²⁰³ In de praktijk is het tekort hiermee ten laste gebracht van het eigen vermogen van het openbaar onderwijs.

In het controlerapport op de jaarrekening WMOO 2009 merkt de accountant onder andere op van mening te zijn dat de planning & controlcyclus van de WMOO verbeterd kan worden: "met name de controlling van de financiële administratie kan, mede gezien het aantal aanpassingen in de conceptjaarrekening, aangescherpt worden."²⁰⁴ Ook schrijft de accountant 'ten tijde van onze

¹⁹⁸ Uitkomsten controle jaarrekening, 2009, Verslag van bevindingen voor de raad, d.d. 29 april 2010, p.34.

¹⁹⁹ Rapport van Bevindingen. Controle consolidatieset 2009 Dienst OCSW, d.d. 9 april 2010, p. 5

²⁰⁰ Vanaf 2012 stelt de accountant geen afzonderlijke dienstrapportages op, enkel nog een concernrapportage.

²⁰¹ Raadsbesluit 'Gemeenterekoning 2009', d.d. 23 juni 2010.

²⁰² Raadsvoorstel 'Gemeenterekoning 2009', d.d. 11 juni 2010.

²⁰³ Definitieve, gewaarmerkte balans en staat van baten en lasten WMOO, Ernst&Young Accountants, d.d. 29 juni 2010.

²⁰⁴ WMOO Groningen (EFJ) Accountantsverslag 2009, Verslag van bevindingen voor de directie, d.d. 21 juni 2010, p. 1.

controle te hebben vastgesteld dat er discussie is ontstaan en correspondentie is geweest over een aantal knelpunten met betrekking tot de financiële ontvlechting. Het betrof hier onder meer personele knelpunten, de gehanteerde afschrijvingsystematiek en een vordering op het ministerie van OCSW. Wij hebben met de directie de kwaliteit, aanvaardbaarheid en consistentie van de gehanteerde grondslagen besproken. Daarbij is aangegeven dat de discussie rondom bovenstaande knelpunten moet worden beoordeeld in relatie tot de verzelfstandiging. De directie is van mening dat de genoemde knelpunten volgens de huidige waarderingsgrondslagen juist en volledig zijn verwerkt. Voor de goede orde wijzen wij u er op dat de EFJ-jaarrekening niet als ontvlechtigingsdocument kan worden gebruikt.²⁰⁵

Het definitief worden van de jaarrekening WMOO, op 29 juni 2010, gebeurt na vaststelling van de gemeentelijke jaarrekening, door de gemeenteraad, op 23 juni 2010. Het controlerapport op de jaarrekening WMOO gaat naar de dienst, wordt met de dienstcontroller en directie besproken en ook concern wordt over de controlerapport geïnformeerd. Controlerapporten worden niet aan het college van B&W en de raad gestuurd. De raad wordt niet geïnformeerd over het nog verder teruglopen van het eigen vermogen van de WMOO en daarmee het eigen vermogen van de nieuwe stichting. De onderzoekscommissie heeft niet kunnen vaststellen in hoeverre het college hiervan op de hoogte was.

GMR-en voortgezet en primair onderwijs niet betrokken bij jaarrekening 2009

De GMR-en van zowel het voortgezet als het primair onderwijs worden niet betrokken bij het opstellen van de jaarrekening. De jaarrekening wordt hen niet, zoals eerdere jaren, in concept voorgelegd. Later, in 2011, biedt de gemeente hiervoor haar excuses aan.²⁰⁶

2.2 / tweede helft 2010: bestuurlijke overleggen

Overleggen gemeente-O2G2

September 2010: RvT zoekt overleg met de wethouder

In de zomer krijgt O2G2 de indruk dat het gesprek met de gemeente over de ontvlechtigingsbalans 2010 (zoals afgesproken in de ontmoeting op 28 juni) niet van de grond komt. Bij de verificatie van de feiten in dit rapport is aangegeven dat een belangrijke reden hiervoor is geweest dat de gemeente tot in het najaar 2010 nog betalingen verrichtte voor rekeningen die voor het openbaar onderwijs binnenkwamen. Deze rekeningen werden voldaan en verrekend. Gedurende de zomer blijkt O2G2 bovendien een tekort op de begroting van het Werkman-Röling-college²⁰⁷ van € 900.000 te hebben en blijkt ook dat de schoolbegroting 2010-2011 niet sluit. Directeuren en rectoren worden onrustig, omdat zij merken dat er vanuit O2G2 meer op hun bedrijfsvoering gestuurd wordt. De voorzitter CvB informeert de voorzitter RvT hier tussentijds over. Het is niet

²⁰⁵ WMOO Groningen (EFJ) Accountantsverslag 2009, Verslag van bevindingen voor de directie, d.d. 21 juni 2010, p. 11.

²⁰⁶ Brief OCSW aan GMR PO en GMR VO, reactie op brief GMR over jaarrekening 2009, d.d. 21 juli 2011.

²⁰⁷ Het Werkman-Röling is een fusie van twee scholen, het Werkman-college en het Röling-college. De fusie wordt in 2010 afgerond.

duidelijk op welke wijze O2G2 hierover in de zomerperiode contact heeft gezocht met de gemeente. De gemeente geeft aan in de zomer geen vragen te hebben ontvangen.²⁰⁸

Op de vergadering van de RvT O2G2 van 17 september 2010 staan zowel de jaarrekening 2009 (en de dan nog ontbrekende ontvlechtingbalans c.q. openingsbalans) als het oordeel van de eigen accountant van O2G2 over de administratieve organisatie van O2G2 op de agenda. Daar blijkt de situatie veel slechter dan de indruk die de RvT aan het begin van het jaar had. Ten aanzien van de administratieve organisatie geldt dat deze van dien aard is dat de RvT zich afvraagt hoe de WMOO voor 2010 in control kan zijn geweest. Ook constateren betrokkenen dat O2G2 niet sneller dan twee maanden na afloop van een periode cijfers kan genereren, wat het sturen bemoeilijkt.

September-oktober 2010: Bestuurlijk overleg O2G2-gemeente komt moeizaam tot stand

Omdat eerdere pogingen van het CvB om met de gemeente in contact te komen niet zouden zijn gelukt, belt de voorzitter RvT op 29 september met de wethouder met de wens om op korte termijn de situatie door te spreken. De wethouder geeft aan zich eerst te willen voorbereiden voordat ze op het verzoek kan ingaan. Op 30 september ontvangt de voorzitter RvT een e-mail van de wethouder met instemming met overleg, onder de voorwaarde dat dit overleg eerst technisch wordt voorbereid. De wethouder ziet het geschil als een geschil tussen de beide accountants en verlangt dat zij eerst samen, met betrokken ambtenaren, om tafel gaan. Op 13 oktober accepteert de controller van O2G2 een afspraak voor 15 november 2010.²⁰⁹

Vervolgens blijkt de situatie voor O2G2 ernstiger en wil O2G2 de afspraak vervroegen. De gemeente komt met het voorstel voor een bestuurlijk overleg op 22 oktober. Op 14 oktober wordt die afspraak door O2G2 afgezegd, omdat de controller O2G2 er niet bij kan zijn. Op 18 oktober stuurt het secretariaat OCSW een herinnering aan het secretariaat O2G2 voor het inplannen van een afspraak, op 26 oktober stuurt het secretariaat OCSW een lijstje toe met een aantal data waarop beide accountants kunnen. Uiteindelijk wordt op 1 november een afspraak ingepland voor een technisch overleg tussen beide accountants op 17 november 2010.

Omdat de situatie zorgelijk is, vraagt de voorzitter RvT van O2G2 op 8 november door middel van een brief dit overleg te vervroegen. Dit als gevolg van de financieel urgente situatie die is ontstaan. In de brief gaat de voorzitter van de RvT in op de financiële situatie van O2G2: de prognose van het voorlopige exploitatieresultaat 2010, de voorlopige conceptbegroting 2011 en de vermogenspositie van O2G2. Hierover merkt hij het volgende op:

- / "Het voorlopige geraamde resultaat 2010 betreft ruim +/- € 2 miljoen;
- / De conceptbegroting sluit vooralsnog negatief +/- € 3 miljoen en zal teruggebracht moeten worden tot een sluitend geheel;
- / Nader onderzoek door de externe accountant van O2G2 toont aan dat het destijds bij de overdracht vastgestelde eigen vermogen van O2G2 ten bedrage van € 13,6 miljoen voor

²⁰⁸ Onder meer openbaar verhoor de heer Poorthuis, 21 september 2012, verslag, p. 19-20.

²⁰⁹ De functie van controller O2G2 is inmiddels anders ingevuld en wordt niet meer vervuld door een medewerker die voorheen bij de gemeente werkzaam was.

wat betreft de reële waarde de facto tenminste tot de helft dient te worden gehalveerd.”²¹⁰

Verder wordt opgemerkt dat “het vermogen in 2010 ten gevolge van reeds aangegane verplichtingen van voor de overdrachtsdatum van 1 januari 2010 verder zal dalen. [...] als gevolg hiervan is de liquiditeitspositie van O2G2 uitermate onzeker. De groep dreigt bij ongewijzigd beleid op korte termijn op technisch faillissement af te stevenen. Op dit moment wordt de liquiditeitspositie nader onderzocht, ten einde vast te kunnen stellen of en in welke omvang een voorlopige voorziening dient te worden getroffen. Dit voor het kunnen nakomen van verplichtingen, waaronder de uitbetalingen van salarissen in november en december (inclusief 13^{de} maand).”²¹¹ De brief sluit af met het dringende verzoek om, ten einde de continuïteit van O2G2 te kunnen waarborgen, op zeer korte termijn een bestuurlijk overleg te entameren. Dit bestuurlijk overleg vindt vervolgens plaats op 11 november 2010.

Ter voorbereiding op het bestuurlijk overleg stuurt O2G2 op 10 november een memo toe. In dit memo becijfert O2G2 op basis van de haar op dat moment ter beschikking staande cijfers, dat “het werkelijke weerstandsvermogen minimaal terugloopt naar +/- € 6,2 miljoen. Afgezet tegen de inkomsten over 2009 leidt dit tot een percentage weerstandsvermogen van 4,8 %. Hiermee is de financiële basis van O2G2 verdampt en is absoluut geen sprake van een ‘gezonde financiële start’”.²¹² In het memo geeft O2G2 vervolgens een nadere toelichting op de knelpunten die zij signaleert. Voor 15 knelpunten becijfert O2G2 de omvang, voor drie knelpunten is het risico nog niet te kwantificeren.

11 november 2010: Eerste bestuurlijk overleg leidt tot technische afstemming

Van gemeentelijke zijde zijn in dat overleg op 11 november 2010 de wethouder, de algemeen directeur OCSW, de directeur Middelen en Control van OCSW en de gemeentelijke accountant aanwezig. Vanuit O2G2 zijn de voorzitter RvT, de voorzitter CvB, controller en de accountant O2G2 aanwezig. Voor O2G2 is het doel van het gesprek om een analyse te delen: het geschil met de gemeente heeft ten dele betrekking op techniek, maar gaat primair over de vertaling van de eindbalans WMOO naar de openingsbalans O2G2, met de keuzes die O2G2 daar vanuit het nieuwe, eigen perspectief in maakt. Het gesprek op 11 november leidt tot technische overleggen tussen de directeur Middelen en Control OCSW, de gemeentelijke accountant, de controller O2G2 en de accountant van O2G2. Het eerste overleg vindt plaats op 17 november.

Volgend op dat overleg stuurt O2G2 op 23 november een brief over de gesubsidieerde arbeid.²¹³ Daarop volgt op 24 november een tweede technisch overleg.

²¹⁰ Brief voorzitter RvT O2G2 aan wethouder Pastoor, d.d. 8 november 2010.

²¹¹ Brief voorzitter RvT O2G2 aan wethouder Pastoor, d.d. 8 november 2010.

²¹² Memo ‘Een gezonde financiële basis voor de Stichting’, van CvB O2G2 aan directeur Middelen en Control OCSW, d.d. 10 november 2010.

²¹³ Brief O2G2 aan wethouder Pastoor, d.d. 23 november 2010.

Op 3 november 2010 informeert de wethouder de commissie O&W vertrouwelijk dat zij 'signalen heeft ontvangen dat de stichting voor het verzelfstandigde openbaar onderwijs, O2G2, zich niet kan vinden in de omvang en de inzetbaarheid van de bruidsschat. Hier is duidelijk verschil van inzicht over; zal over moeten worden doorgesproken.' De raadscommissie complimenteert de wethouder met haar openheid.²¹⁴

November 2010: O2G2 komt met een claim

Op 25 november 2010 vindt opnieuw bestuurlijk overleg plaats waarin wordt gesproken over de 17 knelpunten en de claim die O2G2 bij de gemeente neer zal leggen. Op 29 november stuurt O2G2 deze formele brief, die de onderbouwing van de claim bevat. De intentie van de brief is volgens O2G2 om onder de aandacht te brengen dat de positie van de gemeente (ten aanzien van de jaarrekening 2009) misschien formeel correct is, maar dat het O2G2 om iets anders gaat, namelijk om de degelijke startpositie die O2G2 is toegezegd.²¹⁵ Vervolgens gaat O2G2 in op drie aspecten: de ontvlechtigingsbalans, de conceptopeningsbalans van O2G2 en de bruidsschatregeling:

- / Ten aanzien van de ontvlechtigingsbalans merkt O2G2 op dat zij nog geen formele ontvlechtigingsbalans heeft ontvangen. Deze ligt op het moment van schrijven ter beoordeling bij de huisaccountant van de gemeente;
- / Ten aanzien van de openingsbalans merkt O2G2 op dat de RvT zelf een openingsbalans dient op te stellen. Uitgangspunt daarvoor is de vastgestelde ontvlechtigingsbalans. Om de openingsbalans te kunnen vaststellen heeft de RvT nader onderzoek laten doen naar het eigen vermogen. Conclusie daarvan is dat het weerstandsvermogen de facto gecorrigeerd moet worden naar € 5,36 miljoen. Met nog een aantal andere tegenvallers (frictiekosten voor personele maatregelen) en WWB-banen²¹⁶ zal het weerstandsvermogen ultimo dit jaar € 3,4 miljoen bedragen;
- / Over de bruidsschatregeling merkt O2G2 op dat de vastgestelde inverdiendaakstelling van € 1,7 miljoen, mede als gevolg van een aantal aspecten waarop O2G2 geen invloed kan uitoefenen (bijvoorbeeld gedwongen winkelnering van vijf jaar bij A&V), met de kennis van nu niet realistisch is. De RvT is van mening dat de bruidsschatregeling te mager is geformuleerd en dient te worden herzien.²¹⁷

Op 1 december informeert de wethouder de commissie O&W vertrouwelijk over de claim van O2G2. In die bijeenkomst deelt de wethouder mee dat 'de problemen met O2G2 nog onverminderd groot zijn. Begin november heeft de Raad van Toezicht een brandbrief gestuurd: de liquiditeitspositie zou op instorten staan en wellicht zouden zelfs salarissen niet uitbetaald kunnen worden. Sindsdien zijn er verschillende gesprekken gevoerd, waarbij ook wederzijdse accountants betrokken zijn. De gemeente heeft aangegeven inzicht in de boeken van O2G2 te willen. O2G2

²¹⁴ Verslag besloten deel vergadering Onderwijs & Welzijn, d.d. 3 november 2010.

²¹⁵ Brief voorzitter RvT aan wethouder Pastoor, 'Onderbouwde claims voor weerstandsvermogen en bruidsschat', d.d. 29 november 2010.

²¹⁶ WWB staat voor Wet werk en bijstand. De banen waar hier op bedoeld wordt, betreft gesubsidieerde arbeidsplaatsen. Deze worden ook wel ID-banen (Instroom-Doorstroombanen) of voorheen Melkertbanen genoemd.

²¹⁷ Brief voorzitter RvT aan wethouder Pastoor, 'Onderbouwde claims voor weerstandsvermogen en bruidsschat', d.d. 29 november 2010.

heeft inmiddels juridische hulp ingeschakeld en intern de druk opgevoerd door gesprekken met de MR e.a. waarin aangekondigd is dat de broekriem moet worden aangesnoerd en dat er wellicht ontslagen zullen vallen. De Raad van Toezicht heeft in een volgende brief een claim bij de gemeente neergelegd van bijna € 13 miljoen ter aanzuivering van de volgens hem te weinig betaalde bruidsschat. In een andere brief wordt nog een volgend probleem aangekaart, nl. de gevolgen van de veronderstelde afschaffing van gesubsidieerde arbeid.²¹⁸

De commissie O&W constateert onduidelijkheid over de vraag hoe reëel de genoemde claim is en over de liquiditeitspositie van O2G2. De commissie O&W vraagt zich af of “het eigenlijke probleem niet de reservepositie van O2G2 is op het moment van overdracht? Op basis daarvan is destijds de bruidsschat vastgesteld en daarover blijkt nu verschil van inzicht – is er dan op basis van verkeerde informatie destijds een beslissing genomen? En is het om daar uitsluitel over te krijgen per se nodig om inzage in de boeken van O2G2 te krijgen? De gemeente heeft toch ook haar eigen gegevens?”²¹⁹ De wethouder reageert door te stellen dat “zij de indruk heeft dat O2G2 teveel verschillende zaken op één grote hoop gooit en daarmee het probleem onoverzichtelijk maakt.” Afgesproken wordt dat de wethouder de raad vertrouwelijk zal blijven informeren.

November-december 2010: Gemeente analyseert claim O2G2

In de periode november-december 2010 werkt de gemeente eraan om de benodigde gegevens op tafel te krijgen en het standpunt van de gemeente te bepalen. Leidend in de beoordeling van de claim van O2G2 is voor de gemeente dat er sprake was van een bestuurlijke overdracht, waarbij de nieuwe organisatie zelf verantwoordelijkheid zou dragen voor ‘going concern’ en de eigen beleidskeuzes vanaf 2010. De afweging die vervolgens voor de aangedragen knelpunten gemaakt werd, was: is de claim het gevolg van de verzelfstandiging? En zo ja, is het dan aan de gemeente verwijtbaar? Daarbij waren de uitgangspunten van de raad leidend. Dit resulteert uiteindelijk in een oordeel waarbij het merendeel van de knelpunten wordt afgewezen. Op een paar punten constateert de gemeente dat zij zaken niet goed heeft aangepakt en wordt de claim toegewezen. Dit betreft een voorziening voor jubilea (ad € 27.000) en vakantiedagen (ad € 45.000) Ten aanzien van de gesubsidieerde banen wordt opgemerkt dat definitieve besluitvorming over het gemeentebestuur hierover nog moet plaatsvinden.²²⁰ In de analyse komt verder naar voren dat de bruidsschat onderwerp van nader onderzoek zou zijn.

November-december 2010: O2G2 verkent juridische alternatieven

Terwijl de gemeente de claim van O2G2 beoordeelt, verkent de voorzitter CvB in opdracht van de RvT het juridische spoor. O2G2 ziet bij afwijzing van de claim twee mogelijkheden: 1) de gemeente aanspreken op nalatigheid; 2) het laten schrappen van het bestuursbesluit van overdracht. Het eerste kan nog tot vijf jaar na de overdracht, het tweede tot slechts een jaar na overdracht. De RvT besluit zich op de inzet van het tweede middel voor te bereiden. Het bevat

²¹⁸ Verslag besloten deel vergadering Onderwijs & Welzijn, d.d. 1 december 2010.

²¹⁹ Verslag besloten deel vergadering Onderwijs & Welzijn, d.d. 1 december 2010.

²²⁰ Brief B&W gemeente Groningen aan RvT O2G2, ‘Reactie op uw brieven van 8 november, 10 november, 29 november en CvB brief 23 november’, d.d. 14 december 2010.

twee stappen: het aanspreken van de namens O2G2 ontvangende personen, de tijdelijk bestuurders de heer Kievitsbosch (voormalig algemeen directeur OCSW) en de heer Nijenbanning (de voormalig directeur WMOO) en vervolgens het aanspreken van de gemeente. Complicatie is dat de voormalig directeur WMOO nu lid is van het CvB van O2G2. Dit middel inzetten betekent dat hij zijn functie zal moeten neerleggen. Hierover spreekt de RvT O2G2 met het lid van het CvB.

14 december 2010: Gemeente wijst claim O2G2 af

Op 14 december stelt het college van B&W de reactie op de claim in het memo van 10 november en de brief van 29 november van O2G2 formeel vast. Op 14 december stuurt het deze aan O2G2.²²¹ In de brief geeft het college een aantal algemene overwegingen mee ten aanzien van de claim van O2G2. Zo merkt het college op dat:

- / "Het meerjarig perspectief ontbreekt. [...] Naar de mening van de gemeente ligt het niet voor de hand mogelijke toekomstige tegenvallers en bezuinigingen nu al van het beginvermogen af te trekken;
- / De gemeente in het verleden, op een beperkte uitzondering na, niet financieel heeft bijgedragen aan de exploitatie van het openbaar onderwijs. Het openbaar onderwijs was in die zin al langere tijd financieel zelfstandig en heeft tot op heden mogelijke financiële knelpunten altijd binnen haar rijksbijdrage/lumpsum bekostiging opgelost. Indien het openbaar onderwijs niet verzelfstandigd zou zijn, dan zou het openbaar onderwijs eventuele knelpunten in de organisatie ook binnen de rijksbijdrage/lumpsum bekostiging moeten oplossen;
- / Het verzelfstandigingsbesluit moet verder worden bezien tegen de achtergrond van de overdracht van de bestaande situatie naar de nieuwe stichting. Om continuïteit en de kwaliteit te borgen is de directeur van de WMOO, sinds 28 oktober 2009 in zijn hoedanigheid als tijdelijk én toekomstig lid van het CvB, intensief betrokken als lid van de projectdirectie verzelfstandiging openbaar onderwijs;
- / O2G2 stelt voor om een 'Taskforce' samen te stellen die het meerjarenperspectief gaat opzetten en beoordelen. De gemeente heeft begrip voor dit voorstel, maar heeft hier de nodige bedenkingen bij: 'indien u ons vraagt om, samen met u, het meerjarenbeleid op te stellen brengt ons dat in een positie waarbij de gemeente "schoolbestuurlijke keuzes" zou moeten maken. [...] Dit is een bevoegdheid die wij met de verzelfstandiging hebben overgedragen.'²²²

Vervolgens gaat de gemeente afzonderlijk in op ieder van de knelpunten. De claims en vragen van O2G2 worden op vrijwel alle punten afgewezen.

De leden van de RvT en de voorzitter CvB van O2G2 spreken op 15 december over de gevolgen van de brief. Daarin wordt besloten voor de juridische optie te kiezen en het bestuursbesluit tot overdracht te laten schrappen. Daags erna voert de voorzitter RvT een gesprek met de heer Nijenbanning, lid CvB, waarop de laatste zijn functie neerlegt. Op 16 december informeert de heer

²²¹ Brief B&W gemeente Groningen aan RvT O2G2, 'Reactie op uw brieven van 8 november, 10 november, 29 november en CvB brief 23 november', d.d. 14 december 2010.

²²² Brief B&W gemeente Groningen aan RvT O2G2, 'Reactie op uw brieven van 8 november, 10 november, 29 november en CvB brief 23 november', d.d. 14 december 2010.

Nijenbanning per brief de gemeenteraad dat hij per direct zijn functie als bestuurder van O2G2 heeft neergelegd.²²³

Een dag later, op 16 december, licht de wethouder de afwijzing van de claim toe aan O2G2. Dit gebeurt in een bestuurlijk overleg waarbij namens de gemeente behalve de wethouder, ook de algemeen directeur OCSW²²⁴ en de directeur Middelen en Control OCSW aanwezig zijn en namens O2G2 onder meer de voorzitter RvT en de voorzitter CvB. In dit overleg meldt de voorzitter RvT dat O2G2 de gemeente juridisch aan zal spreken.

Op 17 december zendt het college van B&W de reactie op de claim van O2G2 vertrouwelijk aan de gemeenteraad.²²⁵ In de brief vat het college van B&W de uitkomst van het bestuurlijk overleg samen en vermeldt daarbij onder meer dat:

- / de RvT O2G2 zal in januari 2011 schriftelijk reageren;
- / de RvT zal een juridische procedure in gang zetten om te komen tot “ongeldigheidsverklaring” van de bestuursovereenkomst van 17 december 2009 en om te komen tot een “aansprakelijkheidsstelling” van de gemeente;
- / de RvT zich zal beraden op haar positie.

Op 17 december 2010 heeft O2G2 de juridische procedure om tot “ongeldigheidsverklaring van de bestuursovereenkomst” te komen, bij de rechtbank aanhangig gemaakt. Dit omdat het starten van de procedure binnen maximaal een jaar na overdracht dient te gebeuren. Omdat voor het daadwerkelijk inzetten van de procedure meer tijd is benodigd, is de procedure vervolgens tot nader order verdaagd.²²⁶

Zomer-december 2010: Aandacht in de media en beleving daarvan bij partijen

Gedurende de zomer 2010 ontstaat de eerste onrust in het onderwijsveld omdat directeuren en rectoren merken dat er vanuit O2G2 meer op de bedrijfsvoering en de begrotingen van de scholen gestuurd wordt. De onrust neemt toe, waarop er in november 2010 een bijeenkomst plaatsvindt van het CvB met alle rectoren/directeuren van O2G2. De RvT is hierbij aanwezig.

Bij het versturen van de brief over de ontstane situatie aan de raad, op 17 december, vraagt het college de brief onder embargo te houden tot maandag 20 december. Met O2G2 is afgesproken dat zij met het nieuws naar buiten zal komen. Daarna volgt veel media-aandacht. De gemeente beleeft de vele media-aandacht als pijnlijk, omdat de gemeente en de wethouder onbehoorlijk bestuur wordt verweten.²²⁷ Vanuit O2G2 geven zowel voorzitter RvT als voorzitter CvB aan dat de strategie was om terughoudend met de media om te gaan, maar dat de ontstane situatie

²²³ Brief de heer Nijenbanning aan gemeenteraad, d.d. 16 december 2010.

²²⁴ Inmiddels wordt deze functie niet meer vervuld door de heer Kievitsbosch, maar door de heer Bosdijk.

²²⁵ Brief College B&W aan gemeenteraad, ‘Stichting Openbaar Onderwijs Groep Groningen’, d.d. 17 december 2010.

²²⁶ Openbaar verhoor de heer De Jeu, d.d. 21 september 2012, verslag p. 18 – 20 en openbaar verhoor wethouder Pastoor, d.d. 21 september 2012, verslag p. 12-14.

²²⁷ Zo blijkt onder meer uit het artikel ‘Onderwijs wil gelijk halen’, Dagblad van het Noorden, d.d. 21 december 2010.

natuurlijk tot vragen leidde. O2G2 heeft geprobeerd daar steeds heel bewust mee om te gaan. Het doel is daarbij geweest om de verhoudingen niet te schaden.

2.3 / eerste helft 2011

Begin 2011: Ontvlechtigingsbalans, informele gesprekken en eerste herberekening bruidsschat

Ontvlechtigingsbalans

Op 12 januari 2011 stuurt de gemeente de ontvlechtigingsbalans aan O2G2. De ontvlechtigingsbalans is getoetst door de gemeentelijke accountant.²²⁸ Het rapport van bevindingen zoals opgesteld door de accountant wordt als bijlage bijgevoegd.²²⁹ Er vindt geen controle plaats door de accountant van O2G2 of een derde accountant die niet in opdracht van één van beide partijen optreedt.

Informele gesprekken

In januari 2011 vinden er een aantal verkennende gesprekken plaats tussen gemeente en O2G2.²³⁰ De nieuwe gemeentesecretaris, de heer Ruys, treedt hierbij op als verkenner en na een informele ontmoeting tussen de wethouder en de voorzitter CvB wordt, na afstemming in het college, afgesproken om twee sporen te bewandelen: formeel en informeel overleg, waarbij de nadruk ligt op een informele verkenning. Op 12 januari informeert de wethouder de commissie O&W over de stand van zaken.²³¹

Eigen herberekening bruidsschat

In de periode half januari-half februari wordt op ambtelijk niveau nogmaals naar het gebeurde gekeken en vinden er gesprekken plaats tussen de directeur Middelen en Control OCSW en de controller O2G2. Ambtelijk komt dan het advies om de bruidsschat nader te bekijken, omdat die wellicht aan de lage kant is. Dit omdat de bruidsschat, sinds de bepaling van de hoogte van het bedrag in 2007, niet meer is geactualiseerd. Ook blijkt dat er toentertijd geen benchmark is uitgevoerd. Sindsdien hebben zich echter een aantal belangrijke financiële veranderingen voorgedaan. Die veranderingen zijn van invloed op de inverdiентаakstelling en de inverdiencapaciteit van O2G2. Derhalve zouden die veranderingen een verhoging van de bruidsschat rechtvaardigen.²³²

In het college wordt een aantal maal gesproken over de ontwikkelingen en de hoogte van de bruidsschat. De nieuwe berekening komt uit op € 4,1 miljoen, bovenop de oude bruidsschat. Op 1 maart 2011 spreekt het college over verschillende varianten ten aanzien van de (maximale)

²²⁸ Brief dienst OCSW aan Stichting O2G2 'ontvlechtigingsbalans', d.d. 12 januari 2011.

²²⁹ Rapport feitelijke bevindingen inzake ontvlechtigingsbalans Openbaar Onderwijs Groep Groningen, Ernst & Young aan gemeente Groningen, dienst OCSW, d.d. 11 januari 2011.

²³⁰ Zo blijkt onder meer uit de signaleringen die de dienst OCSW ten behoeve van het college heeft opgesteld. Onder meer het signalement van 14 januari 2011.

²³¹ Verslag besloten deel commissie Onderwijs & Welzijn, d.d. 12 januari 2011.

²³² Signalementen 30 januari 2011 en 7 februari 2011.

omvang van het compensatievoorstel en besluit het college te gaan voor de variant van € 4,1 miljoen. De maximale variant in dat voorstel bedroeg € 6,6 miljoen.²³³ Na een aantal besprekingen in het college besluit het college van B&W om als compensatievoorstel aan O2G2 een verhoging van de bruidsschat met € 4,1 miljoen aan te bieden. Namens de gemeente voeren de wethouder, de algemeen directeur OCSW en de directeur Middelen en Control OCSW hierover in maart 2011 het gesprek met O2G2. O2G2 zou waardering hebben uitgesproken voor de beweging van de gemeente, maar vindt het voorstel te laag.

Op 7 maart komt O2G2 met een tegenbod van € 14 miljoen of € 10 miljoen plus een garantstelling door de gemeente van € 4 miljoen. Omdat dit bedrag zo ver weg ligt van het maximale bedrag van € 6,6 miljoen dat de gemeente beschikbaar had, besluit de gemeente geen tegenbod te doen. Daarop benadert de wethouder de voorzitter RvT O2G2 met het voorstel een onderzoek naar de omvang van de bruidsschat uit te laten voeren door een onafhankelijke derde. Op 9 maart informeert de wethouder de raadscommissie O&W vertrouwelijk over de gesprekken tussen gemeente en O2G2 en het bijstellen van de bruidsschat. Ook wijst zij de raadscommissie op mogelijke risico's als het doorbetalen aan het bijzonder onderwijs.²³⁴ Tevens zegt de wethouder toe dat de informatie nog op schrift zal worden gesteld. Dit gebeurt in een vertrouwelijk memo dat het college op 18 maart 2011 toestuurt.²³⁵ Ook op 23 maart wordt in de commissie vertrouwelijk gesproken over O2G2.

April-september 2011: Betrokkenheid raad wordt groter

Externe berekening bruidsschat en betrokkenheid audit committee

Hoewel de wethouder met O2G2 gesproken heeft over een gezamenlijk onderzoek van gemeente en O2G2, spreekt het college uiteindelijk de voorkeur uit om zelf het initiatief te houden ten aanzien van het onderzoek naar de bruidsschat. Dit met name omdat op die manier gestuurd kan worden om op korte termijn tot een uitkomst te komen.²³⁶ Op 19 april besluit het college aan de raad voor te stellen VOS/ABB opdracht te geven een onderzoek uit te voeren naar de omvang van de bruidsschat.²³⁷ In de commissie O&W van 10 mei 2011 wordt hierover gesproken. Vanuit de raadscommissie wordt gevraagd of VOS/ABB niet al eerder betrokken was bij een adviesvraag in dit proces. Het college antwoordt dat VOS/ABB in 2007 wel betrokken was bij de bestuurlijke scan, maar geen bemoeienis heeft gehad bij de berekening van de hoogte van de bruidsschat. Om de schijn van partijdigheid te voorkomen wordt het audit committee betrokken bij de opdrachtverlening en wordt afgesproken dat deze optreedt als meelezer van het onderzoek en

²³³ Vertrouwelijk collegebesluit, d.d. 1 maart 2011.

²³⁴ Verslag besloten deel commissie Onderwijs & Welzijn, d.d. 9 maart 2011.

²³⁵ Vertrouwelijk memo college, 'Informatie O2G2', d.d. 18 maart 2011.

²³⁶ Signalement Dienstcontroller OCSW, 11 maart 2011.

²³⁷ Collegebesluit niet gezien. Raadsvoorstel 'Onderzoek Bruidsschat O2G2', d.d. 9 mei 2011.

adviseur van de raad.²³⁸ Op 25 mei besluit de raad in te stemmen met het voorstel. In juni 2011 wordt de opdracht aan VOS/ABB verstrekt.²³⁹

De uitkomst van het onderzoek VOS/ABB is een herberekening en verhoging van de bruidsschat van € 4,6 miljoen boven op de initiële € 3,4 miljoen. Aan het einde van de zomer wordt het conceptrapport besproken met de portefeuillehouder, twee weken later licht de wethouder het toe aan het college en het audit committee. Ten behoeve van dit laatste overleg stuurt de wethouder op 4 augustus een memo met een toelichting op de stand van zaken. Hierin schrijft de wethouder dat het audit committee op 15 juni 2011 heeft ingestemd met de onderzoeksopzet.²⁴⁰ Dit blijkt echter niet te kloppen, de wens om VOS/ABB in de zomermaanden aan het werk te kunnen zetten heeft erin geresulteerd dat het audit committee de exacte formulering van de onderzoeksopdracht niet kent en wordt verrast met de uitkomsten van het onderzoek. De wethouder biedt hiervoor haar excuses aan. Het audit committee accepteert daarop de uitkomsten van het onderzoek ten aanzien van de herziening van de bruidsschat.

Het audit committee is echter ook van mening dat de opzet van het onderzoek niet breed genoeg was, omdat ook de vermogenspositie in ogenschouw genomen had moeten worden. Het audit committee adviseert de raad dan ook dat, onder verantwoordelijkheid van de raad, een onderzoek plaatsvindt waarin gekeken moet worden of de nieuwe stichting na verzelfstandiging in staat was om bestuurlijk en financieel op eigen benen te staan (een soort due diligence onderzoek).²⁴¹ Het audit committee constateert verder dat er spanning bestaat tussen de eis dat de verzelfstandiging budgettair neutraal moest verlopen en het doel dat de nieuwe stichting bestuurlijk en financieel op "eigen benen" zou moeten staan.

2.4 / oktober 2011 – februari 2012

Oktober 2011: Keuze voor Klaassen

In de commissievergadering O&W van 5 oktober 2011 behandelt de raad het voorstel van het college voor de herziening van de bruidsschat aan de raad.²⁴² De raadscommissie dringt er dan op aan dat een vervolgonderzoek wordt gedaan naar de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs. Hierin gaat behalve de bruidsschat ook het punt van het eigen vermogen meespelen. Dit naar aanleiding van het advies van het audit committee, maar ook omdat O2G2 inmiddels de jaarrekening 2010 heeft opgesteld. Hieruit blijkt dat O2G2 het eigen vermogen heeft afgewaardeerd van circa € 13 miljoen naar +/- € 21.000. O2G2 heeft haar zorgelijke situatie dan ook al per brief kenbaar gemaakt aan de raad.

Op basis van de bespreking in de commissie O&W stuurt het college op 26 oktober 2011 een brief aan de raad waarin zij voorstelt een onderzoek te laten uitvoeren door een externe

²³⁸ De onderzoekscommissie is niet bekend met het betreffende collegebesluit. Raadsvoorstel 'Onderzoek Bruidsschat O2G2', d.d. 9 mei 2011.

²³⁹ Zo blijkt uit memo van het college aan het audit committee, d.d. 4 augustus 2011.

²⁴⁰ Memo van het college aan het audit committee, d.d. 4 augustus 2011.

²⁴¹ Reactie audit committee op onderzoek bruidsschatregeling O2G2 aan de raad, d.d. 28 september 2011.

²⁴² Voorstel herziening bruidsschat O2G2, d.d. 15 september 2011.

deskundige.²⁴³ In de raadsvergadering van 26 oktober spreekt de raad over de brief van het college. Impliciet wordt met de voorgestelde route, waarmee de regie op het externe onderzoek bij het college ligt, ingestemd. Anders dan het advies van het audit committee dringt de raad er niet op aan dat het onderzoek onder verantwoordelijkheid van de raad plaatsvindt.

Opdracht aan commissie-Klaassen

Per brief van 4 november 2011 meldt het college de raad dat het, na overleg met het CvB en de RvT O2G2 de heer mr. L.J. Klaassen bereid heeft gevonden het vervolgonderzoek uit te voeren. Gemeente en O2G2 hebben beide een lijstje van vijf namen opgesteld om op grond daarvan een 'arbiter' te kiezen. De heer Klaassen blijkt op beide lijstjes te staan, vandaar de keuze voor hem. Om draagvlak te creëren voor de uitkomsten, hecht de heer Klaassen eraan dat de gemeente en stichting O2G2 gezamenlijk als opdrachtgever van het onderzoek optreden en gezamenlijk de onderzoeksvraag vaststellen. Onder voorzitterschap van de heer Klaassen stellen beide betrokken portefeuillehouders en de voorzitter van RvT en voorzitter CvB van O2G2 op 8 november de onderzoeksvraag en een aantal randvoorwaarden vast. In de brief van 9 november informeert het college de raad hierover. De hoofdvraag luidt: 'Wat was c.q. is er nodig om het verzelfstandigde openbaar onderwijs vanaf 1 januari 2010 financieel gezond op eigen benen te laten staan en een gezond toekomstperspectief mee te geven?'²⁴⁴ Deze vraag is vervolgens weer opgesplitst in een vijftal deelvragen.²⁴⁵ RvT en CvB van O2G2 stemmen ermee in de uitkomst van het onderzoek als bindend te accepteren. Het college zegt toe de uitkomsten van het onderzoek als zwaarwegend advies voor te leggen aan de raad. In de raadsvergadering van 9 november 2011 stemt de raad in met het besluit van het college om het vervolgonderzoek naar de omvang van de bruidsschat uit te voeren.

Uitkomst commissie-Klaassen

Op 31 januari 2012 komt de commissie-Klaassen met zijn onderzoeksrapport. De commissie-Klaassen doet de volgende aanbevelingen:

1. Het eigen vermogen van O2G2 aan te vullen met € 6.861.000. Dit om het startvermogen van O2G2 op het door de onderzoekers noodzakelijk geachte niveau van € 13.800.000 te brengen.
2. Ten aanzien van de bruidsschat de berekening in het rapport van VOSS/ABB uit 2011 te volgen. Dit omdat de bruidsschat van € 3.400.000 die de gemeente heeft vastgesteld, niet de exploitatietekorten 2010 en volgende jaren kan dekken en omdat de bruidsschat in 2009 op basis van onjuiste parameters is vastgesteld.
3. De SLA tussen de gemeente Groningen en O2G2 op de kortst mogelijke termijn te beëindigen. Onder meer omdat de overeenkomst financieel nadelig is voor O2G2 en niet past in een volwassen relatie van een verzelfstandigde stichting met de gemeente.
4. In gesprek te gaan over het juridische eigenaarschap van de schoolgebouwen. Tegelijk wijst de commissie-Klaassen erop dat in een proces naar juridische overdracht er weer

²⁴³ Brief college van B&W aan raad, vervolgonderzoek O2G2, d.d. 26 oktober 2011.

²⁴⁴ Raadsvoorstel 'verzelfstandiging openbaar onderwijs Groningen: Vermogen tot onderwijs', d.d. 31 januari 2012, raadsbesluit d.d. 22 februari 2012.

²⁴⁵ Rapport commissie Klaassen. 'Vermogen tot onderwijs', p. 5-6

nieuwe verschillen van inzichten kunnen ontstaan. De commissie vraagt zich af of dit thema in het licht van de uitdagingen en inspanningen voor O2G2 nu een hoge prioriteit moet krijgen.

5. (aan O2G2) Voortvarend te blijven werken aan het herplaatsen en herscholen van personeel waarvan de functies in het kader van Passend Onderwijs komen te vervallen.
6. Gezien de financiële risico's (exploitatie) voor O2G2 en risico's voor de kwaliteit van het onderwijs, adviseert de commissie-Klaassen O2G2 en de gemeente in gesprek te gaan over een structurele aanpak van het probleem van de vele (te) kleine scholen in relatie tot de verwachte krimp in het basisonderwijs in Groningen.
7. Ten aanzien van de problematiek van de WWB-banen, de 'roadmap' van de commissie-Klaassen te volgen waarin een advies wordt gegeven over de aanpak van dit probleem.

Behalve deze aanbevelingen constateert de commissie-Klaassen in de context van het onderzoek een aantal zaken die volgens de commissie hebben bijgedragen aan het ontstaan van de controverse tussen de gemeente Groningen en O2G2. De commissie ziet een samenloop van lastige condities, minder geslaagde keuzes en minder gelukkige communicatie in een complex proces dat een verzelfstandiging van het openbaar onderwijs nu eenmaal is. Terwijl alle betrokkenen volgens de commissie-Klaassen naar eer en geweten en binnen hun opdracht hebben gehandeld vormen de condities, keuzes en minder gelukkige communicatie elk voor een deel, maar veel meer nog als optelsom een verklaring voor de context waardoor pijnpunten in dit proces konden ontstaan. Onder andere noemt de commissie-Klaassen:

- / De politieke (en in mindere mate financiële) druk op het tijdpad van de verzelfstandiging om deze binnen de toenmalige raadsperiode te effectueren per 1 januari 2010;
- / Het op onderdelen niet volledig doorvoeren van de verzelfstandiging van O2G2 (SLA en niet in juridisch eigendom overdragen van gebouwen). De indruk ontstond dat de gemeente weliswaar de stap naar verzelfstandiging had gezet, maar via andere mechanismes toch nog graag een bepaalde zeggenschap wilde behouden;
- / Het ontbreken van een onafhankelijke stichting i.o. met een RvT i.o. die tijdig betrokken was bij het proces van verzelfstandiging en die als counterpart meer onafhankelijk van de gemeente de onderhandelingen over de verzelfstandiging had kunnen voeren;
- / Het ontbreken van een due diligence onderzoek en accountantscontrole op de ontvlechtigingsbalans door gemeente of O2G2;²⁴⁶
- / Het moeizame verloop in de communicatie tussen gemeente en O2G2 over de door O2G2 aangegeven financiële problemen. Het duurde van beide kanten soms lang voordat een echt overleg tussen het CvB van O2G2 en de betrokken portefeuillehouder tot stand kwam.

Behandeling Klaassen: Raad besluit tot onderzoek

In het voorstel voor behandeling van het rapport van de commissie-Klaassen, in de raadsvergadering van 22 februari 2012 acht het college het resultaat van de commissie-Klaassen als totaal evenwichtig. Het is een bijdrage aan de oplossing van de verschillen van inzicht tussen de gemeente en O2G2. Het college spreekt van een zorgvuldig onderzoek, op basis van logische redeneringen. Tegelijk stelt het college dat niet elke redenering noodzakelijk tot de gepresenteerde

²⁴⁶ Blijkens het rapport van bevindingen van de gemeentelijke accountant heeft de accountant de ontvlechtigingsbalans wel gecontroleerd. Rapport feitelijke bevindingen inzake ontvlechtigingsbalans Openbaar Onderwijs Groep Groningen, Ernst & Young aan gemeente Groningen, dienst OCSW, d.d. 11 januari 2011.

conclusies moest leiden en dat de conclusies op onderdelen ook anders hadden kunnen zijn. Het college kwalificeert de conclusies als pijnlijk en sluit zich aan bij de conclusies om, in het belang van het onderwijs, de meningsverschillen tussen gemeente en O2G2 op te lossen. Achteraf bezien, en met het inzicht van nu, zo stelt het college, had het de verzelfstandiging anders moeten aanpakken. Het college geeft toe al vrij snel in een patstelling met O2G2 terecht te zijn gekomen en niet los te zijn gekomen van de aannames dat het ging om de voortzetting van het openbaar onderwijs in een andere bestuursvorm, die ook budgetneutraal moest worden gerealiseerd. Het college stelt dat kritische beschouwingen uit de raad en uit het audit committee ertoe geleid hebben dat het college een meer bestuurlijke aanpak koos.

In het raadsvoorstel stelt het college verder dat het in 2009 een foutief besluit heeft genomen over de hoogte van de bruidsschat en dat het de vermogenspositie van O2G2 verkeerd heeft ingeschat. Het college stelt de raad voor:

- / Het rapport van de commissie-Klaassen voor kennisgeving aan te nemen;
- / Het besluit de bruidsschat van 16 december 2009 te herzien en de bruidsschat voor de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs te verhogen naar € 8,103 miljoen;
- / Een budget van € 6,861 miljoen beschikbaar te stellen om de vermogenspositie van O2G2 aan te vullen.²⁴⁷

De raad neemt dit besluit, dat een nabetaling aan O2G2 betekent van in totaal € 11,514 miljoen. Bij dit besluit neemt de raad een motie aan om een raadsonderzoek in te stellen.²⁴⁸ Dit om inzicht te krijgen in de informatievoorziening van het college aan de raad over de verzelfstandiging en te leren van deze casus.²⁴⁹

Beoordeling commissie-Klaassen door betrokkenen

Vanuit de gemeente wordt het onderzoek door de commissie-Klaassen beschouwd als een mediation-opdracht. De heer Klaassen had, met de gemeenteraad als belangrijke aanjager, de nadrukkelijke opdracht om beide partijen uit de bestuurlijke impasse te laten komen. Weliswaar bedient Klaassen zich van berekeningen, maar daarin worden door Klaassen ook keuzes gemaakt, bijvoorbeeld door te refereren aan een advies van de commissie Vermogensbeheer.²⁵⁰ Volgens betrokkenen is het geen toeval dat Klaassen met zijn berekening ongeveer in het midden uitkomt tussen de claim van O2G2 en de nieuwe bruidsschatberekening van de gemeente. Enerzijds wordt dat gezien als een goede zaak, aangezien de opdracht aan Klaassen was verstrekt juist omdat het college uit de conflictsituatie wilde komen. Anderzijds plaatsen betrokkenen binnen de gemeente achteraf ook wel kanttekeningen bij Klaassen. Men is niet zeker of de onderbouwingen waar de gemeente in eerdere gesprekken met O2G2 steeds om gevraagd heeft, wel door Klaassen ingezien zijn. Klaassen heeft in de ogen van sommige betrokkenen ook niet voor alles een onderbouwing aangedragen. Zowel bestuurlijk als ambtelijk zijn er betrokkenen die vinden dat O2G2 nu te veel krijgt. De uitkomst van Klaassen, resulterend in € 7 miljoen extra voor O2G2, plus het risico van doorbetalingen aan het bijzonder onderwijs, wordt door betrokkenen binnen de

²⁴⁷ Raadsvoorstel 'verzelfstandiging openbaar onderwijs Groningen: Vermogen tot onderwijs', d.d. 22 februari 2012.

²⁴⁸ Motie 'raadsonderzoek verzelfstandiging openbaar onderwijs', d.d. 22 februari 2012, de motie is unaniem aangenomen.

²⁴⁹ Raadsvoorstel 'Instellen onderzoek verzelfstandiging openbaar onderwijs Groningen', d.d. 24 april 2012.

²⁵⁰ De commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen (ook wel commissie-Don genoemd) heeft in 2009 een advies uitgebracht over het financieel beheer van onderwijsinstellingen.

gemeente - ondanks de verwachting dat de oorspronkelijke bruidsschat zou moeten worden verhoogd - als pijnlijk ervaren.

Hoewel ingeschat wordt dat de uitkomst - bijvoorbeeld ten aanzien van de WWB-banen - bij O2G2 pijn doet, wordt ook gesteld dat O2G2 succesvol zou hebben geopereerd: de reuring en het dreigen met opstappen heeft in financiële zin resultaat gehad. De realiteit wordt geaccepteerd dat de politiek achter het onderwijsveld is gaan staan. De situatie heeft de verhoudingen af en toe op scherp gezet, maar de gemeente zet in op een goede verstandhouding.

Op het moment van afnemen van interviews en openbare verhoren door de onderzoekscommissie heeft O2G2 de toegezegde middelen nog niet ontvangen. De gemeente wenst alle zaken die er nog liggen (zoals het afbouwen van de SLA en het juridisch eigendom van gebouwen) af te ronden in één vaststellingsovereenkomst. Aan de hand van een dergelijke overeenkomst zal dan ook een betalingsregeling overeengekomen worden.²⁵¹

²⁵¹ De vaststellingsovereenkomst is begin oktober 2012 ondertekend door beide partijen.

bijlagen

Bijlage 1. motie en raadsbesluit instellen raadsonderzoek

De Raad van de Gemeente Groningen in vergadering bijeen op 22 februari besprekende het raadsvoorstel '*Verzelfstandiging openbaar onderwijs Groningen Vermogen tot onderwijs*'

Constaterende dat:

- / De gemeenteraad tijdens het proces van de verzelfstandiging veelvuldig kritische vragen heeft gesteld over de budgetneutraliteit, hoogte van het eigen vermogen van de nieuwe stichting en de financiële risico's voor de nieuwe stichting;
- / Het college erkent een foutief besluit te hebben genomen over de hoogte van de bruidsschat;
- / Het college erkent de vermogenspositie van O2G2 verkeerd te hebben ingeschat;
- / Het college erkent dat er veel meer haken en ogen aan de verzelfstandiging zaten dan zij in eerste instantie heeft ingeschat;
- / Er nu een nabetaaling van 11.511.000 euro zal plaatsvinden aan O2G2;
- / In het rapport Klaassen wordt geconstateerd dat de communicatie tussen gemeente en O2G2 moeizaam tot stand is gekomen;
- / Het conflict dat tussen het college en O2G2 is ontstaan lang heeft geduurd en voor veel onrust op de scholen heeft gezorgd.

Overwegende dat:

- / Het belangrijk is om inzicht te hebben in de informatievoorziening van het college aan de raad, over de verzelfstandiging zowel in de periode voor de overdracht (2006-2010) als bij de afwikkeling (2010-2012);
- / Het van belang is om inzicht te hebben of de informatie volledig, adequaat en tijdig aan de raad is verstrekt;
- / De casus verzelfstandiging zeer waardevol kan zijn om leereffecten te bereiken voor de gemeentelijke organisatie als totaal en de dienst OCSW in het bijzonder op de terreinen:
 - De verschillende rollen en verantwoordelijkheden tussen organisatie, college en raad;
 - wie signaleert wat? Wie is verantwoordelijk voor welke informatie?
 - Informatievoorziening richting college/raad
 - Financiële en administratieve organisatie
 - Cultuur (houding en gedrag) richting politiek en maatschappelijke organisaties;
- / Het voor de samenwerking tussen gemeente en onderwijsveld van belang is oorzaken van slechte communicatie tussen O2G2 en gemeente weg te nemen;
- / Er verschillende consequenties en vereisten verbonden zijn aan het kiezen voor een raadsonderzoek dan wel 'raadsenquête', die de Raad op dit moment nog niet kan overzien.

Besluit:

1. De Griffie te verzoeken om de Raad te adviseren over een route-tijd-tabel met betrekking tot een raadsonderzoek/enquête en hierbij expliciet aandacht te besteden aan de voor- en nadelen van een raadsenquête (ex 155a Gemeentewet) ten opzichte van een raadsonderzoek.
2. Het presidium te verzoeken een commissie* te benoemen van Raadsleden die met inachtneming van het bovenstaande, een voorstel zal doen voor een inhoudelijke onderzoeksopzet **

* dit is niet noodzakelijkerwijs ook de uiteindelijke onderzoeks- of enquêtecommissie.

** zowel de opzet als de route-tijd-tabel zullen aan de Raad ter vaststelling worden voorgelegd.

Bijlage 2. deelvragen

Periode voor verzelfstandiging (2006 tot 1 januari 2010)

Beschrijvend

1. Welke uitgangspunten, inclusief de geldende wet- en regelgeving, zijn er bij de besluitvorming over de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs gehanteerd en welke kaders (ten aanzien van inhoud en proces) zijn er, door wie, vastgesteld?
2. Welke informatie en adviezen heeft de gemeente Groningen ingewonnen ten aanzien van ervaringen bij en door andere gemeenten met het proces van verzelfstandigingen in het openbaar onderwijs?
3. Hoe was de communicatie tussen de betrokkenen georganiseerd binnen de gemeente (binnen de ambtelijke organisatie, alsook tussen organisatie, college en raad)
4. Hoe was de communicatie vanuit de (verschillende actoren binnen de) gemeente met betrokkenen bij OG2G georganiseerd?

Oordelend

5. Op welke wijze is de communicatie binnen de organisatie en tussen de ambtelijke organisatie, college, raad en betrokkenen bij OG2G in de praktijk verlopen?
6. Heeft het college adequaat gehandeld en in lijn met de geformuleerde uitgangspunten, gestelde kaders, ervaringen van andere gemeenten en adviezen (intern en ook extern ingewonnen) aangaande de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs?
7. Is ambtelijk en bestuurlijk bij het formuleren van uitgangspunten en het maken van keuzes gebruik gemaakt van de juiste scenario's en bijbehorende (ook financiële) consequenties en risico's?
8. Is de raad voldoende in staat gesteld om ten aanzien van te nemen besluiten te controleren of voldaan werd aan eerdere vastgestelde uitgangspunten, kaders, ervaringen van andere gemeenten en adviezen?

Periode na verzelfstandiging (1 januari 2010 tot 22 februari 2012)

Beschrijvend

9. Hoe was de communicatie binnen de gemeente (binnen de ambtelijke organisatie, tussen organisatie, college en raad) en met betrokkenen binnen O2G2 georganiseerd?
10. Welke signalen waren er over de gerezen problemen en bij wie waren die signalen bekend?

Oordelend

11. Is naar aanleiding van die signalen adequaat gehandeld?
12. Was de communicatie naar aanleiding van de gerezen problemen binnen de gemeente (binnen de ambtelijke organisatie, tussen organisatie, college en raad) en met betrokkenen binnen O2G2 voldoende en ook in voldoende mate constructief?
13. Heeft het college ervoor gezorgd tijdig over de juist informatie te beschikken om te (kunnen) komen tot oplossingen en is het optreden van het college in deze periode adequaat?
14. Is de raad volledig, tijdig en adequaat geïnformeerd over de gerezen problemen bij O2G2?
15. Welke stappen heeft de raad gezet om adequaat invulling te kunnen geven aan zijn sturende en controlerende verantwoordelijkheden?

Bijlage 3. geïnterviewde personen

Oriënterende gesprekken

#	Geïnterviewde	Functie
1.	Dhr. R. Kievitsbosch	Algemeen directeur OCSW september 2006 – september 2010
2.	Dhr. L.J. Klaassen	Voorzitter commissie-Klaassen
3.	Dhr. R. Nijenbanning	Voormalig directeur a.i. WMOO en voormalig lid CvB O2G2
4.	Mevr. E. Pastoor	Portefeuillehouder Onderwijs, maart 2010 – oktober 2012
5.	Dhr. K. Parent	Projectleider verzelfstandiging
6.	Dhr. M. Poorthuis	Directeur Middelen en dienstcontroller OCSW
7.	Dhr. J. Vlasman	Financieel adviseur OCSW
8.	Mevr. M. Schreur	Voorzitter CvB O2G2
9.	Mevr. J. van Schie	Portefeuillehouder onderwijs, augustus 2004 – maart 2010

Interviews

#	Datum	Geïnterviewde	Functie
1.	27 juni 2012	Dhr. R. Kievitsbosch	Algemeen directeur OCSW september 2006 – september 2010
2.	27 juni 2012	Dhr. K. Parent	Projectleider verzelfstandiging
3.	4 juli 2012	Dhr. L. Bosdijk	voormalig directeur Middelen OCSW, directeur Bestuur, waarnemend gemeentesecretaris en algemeen directeur OCSW
4.	4 juli 2012	Dhr. W. Davelaar	Beleidsmedewerker financiën Concern
5.	4 juli 2012	Dhr. J. de Jeu	Voorzitter RvT O2G2
6.	4 juli 2012	Dhr. R. Nijenbanning	Voormalig directeur a.i. WMOO en voormalig lid CvB O2G2
7.	4 juli 2012	Mevr. E. Pastoor	Portefeuillehouder Onderwijs april 2010 – oktober 2012
8.	4 juli 2012	Dhr. M. Poorthuis	Directeur Middelen en dienstcontroller OCSW
9.	4 juli 2012	Mevr. M. Schreur	Voorzitter CvB O2G2
10.	4 juli 2012	Mevr. J. van Schie	Portefeuillehouder onderwijs augustus 2004 – april 2010
11.	10 juli 2012	Mevr. C. Japenga Dhr. A. Harsta Dhr. D. Dijkstra	Vertegenwoordigers onderwijsveld

		Dhr. G. Kuijk Dhr. H. Bos	
12.	11 juli 2012	Dhr. B. Koops Mevr. A. Postma Dhr. G.J. Kelder Mevr. I.M. Jongman Dhr. J. Evenhuis Dhr. P.S. de Rook Mevr. H. Rademaker Dhr. R.P. Prummel Dhr. R. van der Schaaf Dhr. A. de Rooij	Vertegenwoordigers gemeenteraad
13.	11 juli 2012	Mevr. K. Dekker	Portefeuillehouder Financiën 2002 – oktober 2012

Openbare verhoren

#	Datum	Verhoorde
1.	19 september 2012	Dhr. B. Koops, voormalig raadslid CDA
2.	19 september 2012	Dhr. R. van der Schaaf, raadslid PvdA (tot 31 oktober 2012)
3.	19 september 2012	Dhr. P.S. de Rook, raadslid D66
4.	19 september 2012	Dhr. A. Harsta, vertegenwoordiger onderwijsveld namens VO
5.	19 september 2012	Dhr. H. Hoiting, vertegenwoordiger onderwijsveld namens PO
6.	20 september 2012	Dhr. R. Kievitsbosch, voormalig algemeen directeur OCSW
7.	20 september 2012	Dhr. R. Nijenbanning, voormalig directeur WMOO a.i. en voormalig lid CvB O2G2
8.	20 september 2012	Dhr. W. Davelaar, beleidsmedewerker financiën Concern
9.	20 september 2012	Mevr. J. van Schie, voormalig portefeuillehouder Onderwijs
10.	21 september 2012	Dhr. J. de Jeu, voorzitter RvT O2G2
11.	21 september 2012	Dhr. M. Poorthuis, directeur Middelen en Dienstcontroller OCSW
12.	21 september 2012	Mevr. M. Schreur, voorzitter CvB O2G2
13.	21 september 2012	Mevr. E. Pastoor, voormalig portefeuillehouder Onderwijs (april 2010-oktober 2012)

Bijlage 4. lijst met afkortingen

/ A&V	Accommodaties en vastgoed, gemeentelijk afdeling onderdeel van de dienst OCSW
/ B&W	Burgemeester en wethouders
/ BAO	Basisonderwijs
/ BAPO	Bevordering Arbeidsparticipatie Ouderen
/ CvB	College van Bestuur
/ D&C	Dienstverlening & Control (onderdeel van de dienst OCSW)
/ EFJ	Elektronisch Financiële Jaarrekening
/ GMR	Gemeenschappelijke medezeggenschapsraad
/ MR	Medezeggenschapsraad
/ O2G2	Openbaar Onderwijs Groep Groningen
/ O&W	Onderwijs en Welzijn
/ OCSW	Gemeentelijk dienst Onderwijs, Cultuur, Sport en Welzijn
/ OR	Ondernemingsraad
/ PO	Primair Onderwijs
/ RvT	Raad van Toezicht
/ SLA	Service Level Agreement
/ SO	Speciaal onderwijs
/ V.O.O.	Vereniging Openbaar Onderwijs
/ VO	Voortgezet Onderwijs
/ VOS/ABB	Vereniging voor openbare en algemeen toegankelijke scholen. De vereniging behartigt de belangen van bestuur en management in het openbaar en algemeen toegankelijk primair en voortgezet onderwijs.
/ WMOO	Werkmaatschappij Openbaar Onderwijs