

Bestuursdienst

Directie BST/BA/Kazemier

Onderwerp Verzelfstandiging openbaar onderwijs



Bezoekadres  
Waagstraat 1

Postadres  
Postbus 20001  
9700 PB Groningen

De leden van de raad van de gemeente Groningen  
te  
GRONINGEN

<b>GRIFFIE</b>	
reg.nr.	SR008.1626856
ingek.	23 MEI 2008
class.	- 2-07-51
te beh. door:	SR
kopie gez. aan:	

Wij zijn met het openbaar vervoer bereikbaar, buslijnen 1, 2, 3, 5, 6, 11, 13, 16

Informatie over vertrektijden krijgt u via 0900-92 92

In uw antwoord graag datum en kenmerk vermelden.

Telefoon 050 367 76 13

Bijlage(n) 1

Ons kenmerk OS 08.1626337

Datum 23 MEI 2008 Uw brief van

Uw kenmerk

E-mailadres  
bestuursdienst@bsd.groningen.nl

Website  
www.groningen.nl

Geachte mevrouw/heer,

Hierbij ontvangt u "Openbare scholen in de stad "op eigen benen"", het raadsvoorstel over de verzelfstandiging van de Openbare scholen voor het basisonderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs in Groningen.

Volgens de met uw raad gemaakte afspraken bespreekt de raadscommissie onderwijs en cultuur dit raadsvoorstel voor het eerst op 4 juni 2008.

Tegelijkertijd wordt het voorstel naar de gemeenschappelijke medezeggenschapsraden primair en voortgezet onderwijs en de ondernemingsraad van de dienst OCSW gestuurd.

De gemeenschappelijke medezeggenschapsraden primair en voortgezet onderwijs hebben volgens de wet op de medezeggenschap een redelijke termijn nodig om instemming te verlenen op dit voorstel. In de regel houden we hiervoor zes weken aan.

De OR van de dienst OCSW geeft zijn zienswijze over dit raadsvoorstel en zijn advies over de gevolgen van dit besluit voor de werkzaamheden van het personeel van de dienst OCSW, vallend onder de ARG. Ook hiervoor hanteren we een redelijke termijn van zes weken.

Uw raad neemt pas een besluit nadat alle inspraak- en adviestrajecten zijn doorlopen. Vervolgens zal de dienst OCSW een uitvoeringsplan opstellen.

Hoogachtend,  
burgemeester en wethouders  
van Groningen,

de burgemeester,

de secretaris,

## **Openbare scholen in de stad 'op eigen benen'**

**Raadsvoorstel over verzelfstandiging van de  
Openbare scholen voor basis, speciaal en voortgezet onderwijs  
in de stad Groningen**

**Groningen, 20 mei 2008**

## Inhoudsopgave raadsvoorstel "Openbare scholen in de stad 'op eigen benen'"

1. Inleiding
2. Wat ging vooraf aan deze raadsnota?
3. De discussie samengevat
4. Verzelfstandiging, een logische stap
  - 4.1 Uitgangspositie
  - 4.2 Randvoorwaarden
  - 4.3 Vormgeving organisatie
5. Specifieke aandachtspunten
  - 5.1 Personeel
  - 5.2 Huisvesting
  - 5.3 Financiën
6. Vervolg procedure

### Bijlagen:

1. Besturingsmodellen
2. Reactie GMR po en vo
3. Reactie directies po/so/vo
4. Reactie OR OCSW

## 1. Inleiding

### *Verder op weg naar verzelfstandiging*

In ons collegeprogramma 'sterk, sociaal en duurzaam' hebben we de ambitie uitgesproken uiterlijk medio 2008 de besluitvorming over de bestuursvorm van het openbare onderwijs af te ronden. In de collegeperiode die daaraan is voorafgegaan, is uw raad in januari 2006 geïnformeerd met de notitie 'Besturing in het openbaar onderwijs Groningen' over de tussenstand, de richting en planning van het vervolgtraject in de discussie over de bestuursvorm. Tevens heeft de raad toen kennis genomen van de notitie 'Onderzoek naar de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs in vijf grote gemeenten'.

In onze brief aan uw raad in februari 2006 hebben we aangegeven dat we, als we het openbaar onderwijs verzelfstandigen, een gezonde, vitale en toekomstgerichte organisatie willen overdragen, die staat voor een krachtig openbaar onderwijs in de Groningse traditie.

We hebben toen de volgende criteria en randvoorwaarden geformuleerd:

1. een heldere visie op het openbaar onderwijs (waarmee we de door de lokale overheid gewenste doelstellingen van het openbaar onderwijs borgen)
2. borging van toezicht van de lokale overheid hierop
3. een heldere organisatiestructuur (duidelijkheid over de scheiding van functies, bevoegdheden, etc.)
4. inbedding van de maatschappelijke verantwoording
5. breed committent bij alle geledingen
6. financieel gezond (ook op de middellange termijn)
7. een goede medezeggenschapsstructuur
8. een goede regeling van ouderbetrokkenheid.

We hebben in 2006 en 2007 een tweetal bijeenkomsten in de stad georganiseerd met het veld en raadsleden om te peilen hoe gedacht wordt over de integrale bestuursvorm en verzelfstandiging. Deze bijeenkomsten hebben het denken over de bestuursvorm in het veld maar ook bij ons zelf verdiept. In navolging hierop heeft ons college in februari van dit jaar de intentie uitgesproken om het openbaar onderwijs te verzelfstandigen. Hiervoor hebben we een discussienotitie opgesteld met daarin de hoofdlijnen over de verzelfstandiging en de randvoorwaarden. Deze nota is de afgelopen maanden besproken met alle betrokkenen bij het openbaar onderwijs: uw raad, directies van scholen, medezeggenschapsraden, personeel, ouders en leerlingen, de werknemers van het bestuursbureau en de ondernemingsraad van de dienst OCSW. Wij vinden dat de gesprekken in een positieve sfeer zijn gevoerd. Onze conclusie is dat er een breed draagvlak is voor verzelfstandiging van het openbare onderwijs. Daarmee is een stevige basis gelegd voor het traject van verzelfstandiging.

Uit de discussie is ons gebleken dat er onduidelijkheid bestaat over verantwoordelijkheden en bevoegdheden, er misverstanden bestaan over juridische zaken en er vragen leven over personele consequenties. Met deze nota willen wij antwoord geven op deze vragen en vullen wij inhoudelijk en procedureel verder in hoe wij de verzelfstandiging van het openbare onderwijs de komende tijd willen aanpakken. Allereerst geven we een korte samenvatting van onze discussienota en een samenvatting van de reacties hierop. Vervolgens geven we in hoofdstuk vier aan hoe wij na discussie de logische stap van verzelfstandiging voor ogen hebben. In hoofdstuk vijf gaan we in op enkele specifieke aandachtspunten en randvoorwaarden voor verzelfstandiging: personeel, huisvesting en financiën. Tot slot schetsen we in hoofdstuk zes de verdere procedure. In de bijlage hebben we drie besturingsmodellen opgenomen waaronder het model 'de Groninger aanpak', de

gezamenlijke reacties van de GMR primair en voortgezet onderwijs, van de directies primair, speciaal en voortgezet onderwijs en de reactie van de OR van de dienst OCSW opgenomen.

## 2. Wat ging vooraf aan deze raadsnota?

De afgelopen jaren hebben we - mede op initiatief van uw raad - een discussie gevoerd over de toekomst van het openbaar onderwijs met de directies, leerkrachten, leerlingen, ouders en medezeggenschapsraden van scholen. Over één ding is iedereen het eens: Groningen kan trots zijn op ons openbaar onderwijs. Het openbaar onderwijs heeft in onze stad een stevige marktpositie en de openbare identiteit van de scholen is goed verankerd en zichtbaar. We hebben de vraag gesteld of de huidige bestuursvorm en de manier waarop wij het openbaar onderwijs georganiseerd hebben voor de toekomst de meest geëigende zijn. Bovendien heeft het onderwijsveld in Groningen aangegeven dat het huidige bestuursmodel aan revisie toe is. In onze vergadering van 19 februari jongsleden zijn wij tot de slotsom gekomen dat we uw raad willen voorstellen het openbaar onderwijs met ingang van 1 januari 2010 te verzelfstandigen. In onze discussienota over de verzelfstandiging van het openbare onderwijs geven we op hoofdlijnen aan waarom we dat willen, wat onze uitgangspunten daarbij zijn en hoe we het verzelfstandigde openbaar onderwijs willen organiseren. Wij vinden dat we het openbaar onderwijs in Groningen het vertrouwen moeten en kunnen geven om zelf, binnen de kaders die de rijksoverheid stelt en de randvoorwaarden die we daar als gemeente aan willen toevoegen, bestuurlijke verantwoordelijkheid te dragen. Dat betekent niet dat we ons minder verantwoordelijk voelen voor het openbaar onderwijs. Een aantal zaken vinden wij zo belangrijk dat we (op hoofdlijnen) richting willen blijven geven aan het verzelfstandigde openbaar onderwijs.

In de discussienota van dit voorjaar hebben we aangegeven hoe we er in de verzelfstandigde situatie op kunnen toezien dat de kwaliteit en identiteit van ons openbaar onderwijs op peil blijft. Dat kan door:

- als lokale overheid rechtstreeks toezicht te houden op het bevoegd gezag;
- afspraken te maken over een meerjarig educatief beleidsplan als richtlijn;
- een transparante horizontale en verticale verantwoording;
- een lokaal visitatiemodel

### *Rechtstreeks toezicht houden op het bevoegd gezag*

Het openbaar onderwijs is een publieke zaak en daarom vinden wij dat gekozen vertegenwoordigers een belangrijke verantwoordelijkheid moeten blijven dragen voor het openbaar onderwijs.

Het stichtingsbestuur is bevoegd gezag en daarmee eindverantwoordelijk voor de stichting en de daaronder vallende scholen. Het stichtingsbestuur legt verantwoording af aan de gemeente. De gemeente kan zelf invulling geven aan de toezichhoudende rol. De wettelijke taken zijn daarbij het minimum en het meerdere wordt opgenomen in de statuten. In de nota stellen we voor dat de gemeente(raad) op basis van nader uitgewerkte bepalingen in de stichtingsstatuten een externe toezichhoudende rol op hoofdlijnen vervult.

### *Sturingsmogelijkheden in stichtingsstatuten*

In de nota hebben we aangegeven dat de gemeente selectieve sturing op de stichting voor het openbaar onderwijs kan uitoefenen. Deze mogelijkheden kunnen in een samenhangende beleidscyclus worden opgenomen en in de stichtingsstatuten worden vastgelegd. In de nota noemen we o.a. de toetsing van beleid van de stichting en periodiek overleg.

### *Kwaliteitsbewaking*

In de discussienota vinden we dat het kwaliteitsbeleid een centrale opdracht aan het stichtingsbestuur moet zijn. De toetsing van de kwaliteit van het openbaar onderwijs kan op

veel verschillende manieren. In de eerste plaats door de interne kwaliteitsbevordering door het bestuur. Verder door het permanent en transparant afleggen van verantwoording over de schoolprestaties aan alle belanghebbenden. Volgens de moderne inzichten van *good governance* zou dit zowel horizontaal (aan ouders, bewoners, collega-instellingen) als verticaal (school aan bestuur, bestuur aan gemeente) moeten geschieden. En tot slot door rijksinspectie en visitatie op de kenmerken van het openbaar primair en voortgezet onderwijs.

#### *Lokaal visistatiemodel*

We stellen in de nota voor om op lokaal niveau tot een visitatieaanpak te komen. Externe deskundigen kunnen een proces van zelfevaluatie en aanvullende toetsing sturen en bewaken. Voor de gebleken resultaten legt het stichtingsbestuur verantwoording af aan de gemeente. In een vierjarige cyclus zouden alle scholen aan bod moeten komen.

### 3. De discussie over de nota samengevat

Op 4 maart hebben wij met de raadscommissie een eerste discussie gevoerd over de discussienota. Deze nota is vervolgens in maart en april besproken met directies, personeel, ouders, leerlingen en de medezeggenschapsraden van de openbare scholen, de medewerkers van de WMOO en de ondernemingsraad van de dienst OCSW. Ook het georganiseerd overleg van de gemeente Groningen is op de hoogte gesteld van de nota. We hebben in twee maanden in totaal een tiental bijeenkomsten georganiseerd. De medezeggenschapsraden en de ondernemingsraad van de dienst OCSW hebben we om respectievelijk instemming en advies gevraagd. In dit hoofdstuk geven we de hoofdlijnen van de reacties weer. In de bijlage hebben we de reacties van directies en medezeggenschap opgenomen.

Uit de binnengekomen schriftelijke reacties en de besprekingen van onze discussienota kunnen we concluderen dat er een breed maatschappelijk draagvlak is voor de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs in een openbare stichting. De discussie spitst zich toe op de in de discussienota geschetste condities waaronder de verzelfstandiging moet plaatsvinden en de organisatie van het verzelfstandigde openbaar onderwijs. Opmerkelijk in de discussie en schriftelijke reacties is dat veel punten van kritiek overeenkomen. Men vindt in zijn algemeenheid in de nota de bemoeienis van de gemeente te groot. Dit spitst zich toe op de volgende onderwerpen.

#### *Rechtstreeks toezicht op het stichtingsbestuur*

In de discussienota is geschetst dat wij als lokale overheid zelf het orgaan zijn dat rechtstreeks toezicht houdt op het bevoegd gezag. Het openbaar onderwijs is een publieke zaak en daarom vinden wij dat gekozen vertegenwoordigers een belangrijke verantwoordelijkheid moeten blijven dragen voor het openbaar onderwijs. Uit het merendeel van de reacties blijkt dat de voorkeur bestaat voor een andere vormgeving van de toezichthoudende rol. Men vindt dat indien alleen de leden van de gemeenteraad deze rol uit voeren, er nog teveel wordt vastgehouden aan de bestaande situatie. Men pleit ervoor dat (ook) deskundigen, ouders, personeel en maatschappelijke organisaties in het toezicht te betrekken.

#### *Stichtingsbestuur dat taak in nevenfunctie uitvoert*

Onze eerste gedachten gingen uit van een stichtingsbestuur bestaande uit gezaghebbende, deskundige mensen die deze taak in nevenfunctie uitvoeren. Uit alle reacties blijkt dat een fulltime professioneel bestuur een sterke voorkeur geniet. Uit de reacties blijkt dat men dit professionele bestuur tevens de rol wil laten vervullen van bovenschools management; het zogenaamde bestuur/directiemodel.

#### *Bestuursbureau*

In de geschetste contouren van de organisatie van het verzelfstandigd openbaar onderwijs wordt het stichtingsbestuur ondersteund door een professioneel bureau voor zowel het primair, voortgezet en speciaal onderwijs, dat de beheerstaken (en een deel van de beleidstaken) van en voor scholen en bestuur uitoefent. De directies van de openbare scholen geven aan dat de discussienota nog onvoldoende helderheid verschaft over de positie van het bestuursbureau. Aan de ene kant wordt aan dit bureau een dienstverlenende rol toegekend aan zowel het bestuur als de scholen. Aan de andere kant wordt het bureau als instrument van het



bestuur gezien om op hoofdlijnen te sturen. Vooral de directies pleiten ervoor het bureau buiten de lijn te plaatsen en een positie te geven als stafbureau.

#### *Lokaal Visitatiemodel*

In de discussienota pleiten we voor een visitatieaanpak op lokaal niveau vanwege het belang van kwaliteitsbewaking van ons openbaar onderwijs. Bij dit nieuwe visitatiemodel worden kritische kanttekeningen geplaatst, omdat er al sprake is van extern toezicht door de onderwijsinspectie en andere (onderwijs)organisaties. Daarnaast wordt er gewezen op de interne systemen van kwaliteitszorg van de scholen.

#### *Huisvesting*

We hebben in de nota aangegeven het juridisch en economisch eigendom van de onderwijsaccommodaties bij de lokale overheid te houden, omdat we vinden dat dit de beste waarborg is voor het realiseren van gemeentelijke ambities op het gebied van spreiding van (multifunctionele) voorzieningen, het onderhoud van gebouwen, de wijkaanpak en stedenbouwkundige ontwikkelingen. We geven aan dat we de bestaande capaciteit bij OCSW op het gebied van accommodaties en vastgoedbeheer intact willen houden en dat het verzelfstandigd openbaar onderwijs de adviescapaciteit voor haar schoolbestuurlijke huisvestingtaken zal inhuren bij OCSW. In de verschillende reacties wordt gewezen op de gebruikelijke scheiding tussen lokale overheid en schoolbesturen tussen economisch en juridisch eigendom. Ook wordt de zorg uitgesproken over de financiële consequenties voor het stichtingsbestuur bij de onderwijshuisvesting. De medezeggenschapsraden bevelen een nul-meting aan om zicht te krijgen op de staat van onderhoud van de bestaande onderwijsgebouwen. Tot slot wordt het inhuren van de adviescapaciteit bij OCSW als een beperking van de vrijheid van het verzelfstandigde bestuur gezien.

#### *Financiën*

We hebben aangegeven dat de taakstelling voor het verzelfstandigde openbare onderwijs kan oplopen tot 1,7 miljoen euro. De incidentele kosten van de verzelfstandiging bedragen minimaal 700 duizend en maximaal 3,6 miljoen euro, afhankelijk van de te maken keuzes. Ook hebben we aangegeven dat voor het stichtingsbestuur dezelfde spelregels van toepassing zijn als het bijzonder onderwijs. Uit de reacties blijkt dat er zorg is over de omvang van financiële taakstelling. Verder wordt gevraagd om meer aanvullende en gedetailleerde informatie.

#### *Personeel*

De verzelfstandiging heeft rechtstreekse gevolgen voor het personeel van de WMOO. Hierover hebben we in de discussienota vermeld dat we hiermee uiterst zorgvuldig willen omgaan.

Uit de reacties maken we op dat onze zienswijze wordt gedeeld. Verder is aangegeven dat meer informatie gewenst is over de gevolgen van de verzelfstandiging voor het personeel. Het gaat daarbij om zowel het personeel van de WMOO als het onderwijspersoneel.

## 4. Verzelfstandiging van het openbare onderwijs: een logische stap

### 4.1 Uitgangspositie

Het openbaar onderwijs heeft in Groningen een stevige marktpositie. Het marktaandeel van het basisonderwijs is de afgelopen vijf schooljaren gegroeid van 62,7% naar 66,8%. Het openbaar voortgezet onderwijs in Groningen vervult een krachtige regionale functie<sup>1</sup>. Verder is het openbaar onderwijs, zowel de basisscholen als de scholen voor speciaal en voortgezet onderwijs, goed gespreid over de stad. Vanuit deze sterke positie is het openbaar onderwijs in staat gebleken een diversiteit aan schoolprofielen (bijvoorbeeld op pedagogisch en didactisch terrein) aan te bieden en een rol van trendsetter, pionier en initiatiefnemer in het lokale veld te spelen, zoals dat in het kansenbeleid, het inclusief onderwijs, het technasium en de vensterscholen is gebeurd. De beoordeling van de kwaliteit van de scholen van het openbaar onderwijs door de onderwijsinspectie en uit zelfevaluatie is over het algemeen positief.

De openbare scholen hebben zich de afgelopen jaren ontwikkeld tot professionele en zelfstandige organisaties die goed in staat zijn zelfstandig vorm en inhoud te geven aan het onderwijs en, in samenspraak met partners, aan de maatschappelijke opdracht. Leerkrachten en schoolleiders zijn in onze optiek het beste zelf in staat om, binnen bepaalde bestuurlijke kaders, de werkwijze en aanpak in het onderwijs te bepalen. Zij zijn als onderwijsprofessionals als geen ander in staat te bepalen wat er nodig is om ieder kind kansen te kunnen bieden eruit te halen wat erin zit en ze voor te bereiden – als democratisch burger – op actieve, maatschappelijke participatie.

Verzelfstandiging<sup>2</sup> van het openbaar onderwijs past in de huidige maatschappelijke ontwikkeling. Schoolbesturen hebben de afgelopen jaren steeds meer en nieuwe bestuurlijke verantwoordelijkheden gekregen, bijvoorbeeld op het gebied van het onderwijs-achterstandenbeleid, onderwijshuisvesting (voortgezet onderwijs), schoolbegeleiding, tussen de middagopvang, naschoolse opvang en de zorgplicht. De lumpsumfinanciering betekent dat schoolbesturen een grotere autonomie hebben kregen in de besteding van de rijksmiddelen. Bij de lokale overheid komt de nadruk steeds meer op de algemene regierol te liggen in het kader van integraal jeugdbeleid. We willen ons bij alle scholen (openbaar en bijzonder), naast de wettelijke taken richten op:

1. het zorgen voor een goede verbinding van onderwijs- en jeugdbeleid;
2. het zorgen voor een goede positionering van de school in de wijk;
3. het zorgen voor de afstemming tussen schoolbesturen

Deze uitgangspunten vertalen we in de volgende ambities: een sterke positie als aantrekkelijke onderwijsstad, optimale ontwikkelingskansen voor alle jongeren, een soepel verlopende schoolloopbaan en een goede maatschappelijke positie. Dat is de gezamenlijke ambitie die de schoolbesturen en de lokale overheid hebben geformuleerd in de Lokaal Educatieve Agenda. Het verzelfstandigd openbaar onderwijs heeft een actieve rol en is een loyale partner in de realisatie van de ambities van de LEA, dezelfde rol en positie als de andere onderwijsbesturen.

<sup>1</sup> Bron: Bestuurlijke scan Openbaar Onderwijs Groningen, VOS/ABB Consulting, maart 2007.

<sup>2</sup> Bron: Voss/abb in het primair onderwijs is het aandeel van de openbare stichtingen gegroeid van 32% naar 46%. Deze besturen vertegenwoordigen 64% van de scholen en 66% van de leerlingen. In het voortgezet onderwijs heeft een verschuiving plaats gevonden van de bestuurscommissie naar met namen stichting openbaar onderwijs. Het aandeel van de stichting is gegroeid tot 50% met 52% van de scholen en 51% van de leerlingen. De integrale bestuursvorm vormt nog 18% in het primair onderwijs en 14% in het voortgezet onderwijs van het totaal aantal besturen, met in totaal 13% en 11% van de scholen en 11% en 8% van de leerlingen.

De inhoud en inrichting van het onderwijs behoren - binnen de wettelijke kaders - primair tot het domein van de schoolbesturen, schoolleiders, onderwijsgevendenden, leerlingen en ouders. Wij vinden dat we het openbaar onderwijs in Groningen het vertrouwen moeten en kunnen geven om zelf, binnen de kaders die de rijksoverheid stelt en de randvoorwaarden die we daar zelf aan willen toevoegen, bestuurlijke verantwoordelijkheid te dragen. We vinden dat een zelfstandige stichting openbaar onderwijs beter kan voldoen aan de principes van good governance dan in de huidige situatie van integraal bestuur door de lokale overheid. Onder dit principe verstaan we dat een organisatie in staat is de onderlinge wijze van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, tot stand te brengen. Het principe houdt ook in dat hierover op een open wijze gecommuniceerd wordt en verantwoording wordt afgelegd ten behoeve van belanghebbenden: horizontaal naar ouders, collega-instellingen) en verticaal (school aan bestuur, bestuur aan raad van toezicht, raad van toezicht aan lokale overheid). In de discussienota hebben we aangegeven dat we in de verzelfstandigde situatie van het openbaar onderwijs een actieve rol willen blijven spelen.

#### ***4.2 Randvoorwaarden voor verzelfstandiging; invloed op kwaliteit, toegankelijkheid***

In de inleiding van deze nota hebben we criteria en randvoorwaarden geformuleerd, die we van belang vinden voor de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs. De basis hiervoor ligt in een gedeelde visie op de identiteit van het openbaar onderwijs. Het afgelopen jaar hebben we samen met leerkrachten en schoolleiders een nieuwe visie voor het openbaar onderwijs gemaakt (in samenhang met een nieuwe visie op de lokale educatieve agenda).

Kenmerkend voor het openbare onderwijs in deze visie is dat het openbare onderwijs nu en in de toekomst geen drempels mag hebben. Elke ouder moet zijn of haar kind op het openbare onderwijs kunnen plaatsen, ongeacht levensbeschouwing, handicap of milieu. Op openbare scholen moet ieder kind de kansen krijgen om eruit te halen wat er in zit. Leerlingen verwerven in het openbaar onderwijs, naast kennis en vaardigheden, ook waarden (houdingen, meningen, gedrag), in het bijzonder op het gebied van de rechtvaardigheid en sociale betrokkenheid. De maatschappelijke voorbereiding op openbare scholen richt zich op de actieve participatie, als kritisch en democratische burger, aan een pluriforme en multiculturele samenleving. Deze openbare identiteit willen we vast blijven houden in de toekomst en vastleggen in de statuten van nieuwe stichting van het openbare onderwijs. Wij hebben deze identiteit in een visienota, getiteld 'samen verschil maken', vastgelegd en u als bijlage bij de discussienota ter kennisname aangeboden. Deze visie werken we uit in een strategisch beleidsplan voor het basisonderwijs en voor het voortgezet onderwijs. Daarover zullen we uw raad binnenkort informeren. Het strategisch beleidsplan voor het speciaal onderwijs heeft uw raad al ontvangen en in december 2007 besproken.

Bij het verzelfstandigde openbaar onderwijs willen we als lokale overheid een rol blijven spelen in het kwaliteitsbeleid. Ons vertrekpunt bij de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs is namelijk dat we verantwoordelijk blijven – ook volgens de wet - voor het openbaar onderwijs in de stad. Maar het is ons niet alleen te doen om die minimale wettelijke verplichting. Een aantal zaken binnen het openbaar onderwijs vinden wij zo belangrijk dat we op hoofdlijnen richting willen blijven geven aan het openbaar onderwijs. Het gaat hier vooral om de borging van de identiteit en kwaliteit van het openbaar onderwijs. We zijn ons er van bewust dat zich dit moet verhouden tot het kwaliteitsbeleid zoals zich dat binnen het onderwijs heeft ontwikkeld en de wijze waarop de inspectie daar toezicht op houdt. We zijn daarbij op zoek naar wegen die dat kunnen versterken.

### 4.3 Vormgeving organisatie

In de discussienota hebben we aangegeven dat we als lokale overheid willen blijven toezien en sturen op het openbare onderwijs. In de discussie met het veld en de medezeggenschap zijn hierop kritische reacties gekomen. Het model uit de discussienota is gebaseerd op het afleggen van verantwoording van het bevoegd gezag aan de lokale overheid, dat bovendien door de lokale overheid wordt benoemd en ontslagen. Daarbij is geen sprake van een raad van toezicht binnen de stichting, maar van extern toezicht. Het model waar het onderwijsveld voor kiest, is gebaseerd op een raad van toezicht binnen de stichting met een beperking van de rol voor de lokale overheid tot de wettelijke taken. Op basis van deze discussie stellen wij een model voor waarbij gekozen wordt voor een interne raad van toezicht met een duidelijke verantwoordingslijn naar de lokale overheid. Dit model noemen we het 'Groninger model'. In dit model is sprake van een mix van horizontale en verticale verantwoording. In de bijlage zijn de drie besturingsmodellen uitgewerkt.

#### *Het model 'de Groninger aanpak'*

We willen als lokale overheid de wettelijke verplichting<sup>3</sup> tot de instandhouding van het openbare onderwijs en de daarbij behorende kernwaarden in het model 'de Groninger aanpak' uitwerken. We richten ons daarbij op:

1. het garanderen van het karakter en de inrichting (op hoofdlijnen) van het openbaar onderwijs (identiteit). Kernbegrippen zijn brede toegankelijkheid, maatschappelijke voorbereiding, actieve pluriformiteit en actieve participatie en
2. het zorgen voor voldoende, breed, gevarieerd en innovatief onderwijsaanbod van openbaar onderwijs in de stad (kwaliteit).

Het spreekt vanzelf dat de eerste verantwoordelijkheid hiervoor bij het bevoegd gezag en de scholen van openbare onderwijs ligt. Kenmerk van het model 'de Groninger aanpak' is dat we enerzijds kiezen voor professioneel bestuur dat verantwoording aflegt aan een interne raad van toezicht en anderzijds kiezen voor een actieve, kaderstellende rol van de lokale overheid. Dat doen we op de volgende manier:

- de raad van toezicht; samenstelling, benoeming, voordracht
- College van bestuur en stafbureau
- de statuten van de stichting: borging van identiteit en kwaliteit
- het kwaliteitsbeleid: controlcyclus op basis van strategisch beleidsplan, jaarplan, jaarverslag en externe visitatie

#### *Raad van toezicht*

Voor het toezicht op het functioneren van het college van bestuur en op de algemene gang van zaken binnen de stichting willen we een raad van toezicht instellen. Deze raad houdt toezicht

<sup>3</sup> De wettelijke taken van de lokale overheid zijn het handhaven van de leerplicht, het leerlingenvervoer, de onderwijshuisvesting (gedeeltelijk) het onderwijsachterstandenbeleid (gedeeltelijk) en het in stand houden van het openbaar onderwijs. In art. 42b-c Wet op vo en art. 48-49 Wet op po (titel: instandhouding openbare school door een stichting en bestuursoverdracht openbare school) is geregeld wat de wettelijke taken zijn van de gemeenteraad bij verzelfstandiging van openbaar onderwijs. Het gaat in ieder geval om goedkeuring begroting en vaststelling jaarrekening, benoemen en ontslaan bevoegd gezag, besluiten opheffen openbare scholen. Deze zaken moeten afdoende worden geregeld via de statuten van de stichting.

op het bevoegd gezag van de stichting, namelijk het college van bestuur. De gemeenteraad<sup>4</sup> benoemt de leden van de raad van toezicht. Het openbaar onderwijs is een publieke zaak en met deze rol in het benoemen van de leden van de raad van toezicht blijven we verantwoordelijkheid dragen voor het openbaar onderwijs. De voordracht van de leden van de raad van toezicht gebeurt door raad van toezicht zelf, het college van B&W en gemeenschappelijke medezeggenschapsraden. De raad van toezicht kan worden samengesteld met bijvoorbeeld vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, ouders en specifieke deskundigen. De verdeling van de taken en rollen tussen de raad van toezicht en het college van bestuur zullen we nog gaan uitwerken in een bestuursstatuut.

#### *College van bestuur*

Uit de gesprekken en de reacties van directies en medezeggenschap hebben we geconcludeerd dat een professioneel bestuur wordt gewenst. Dit college van bestuur kan bestaan uit twee bestuursleden; een bestuurder/directeur voor het basis- en speciaal onderwijs en een bestuurder/directeur voor het voortgezet onderwijs. Eén van beide leden van dit college van bestuur zal de voorzittersrol op zich nemen. Het college van bestuur heeft lijnverantwoordelijkheid naar de directies van de scholen en het stafbureau. In directiestatuut en een statuut voor het stafbureau zullen we deze verdeling in verantwoordelijkheden en bevoegdheden verder uitwerken. Het college van bestuur legt verantwoording aan de raad van toezicht. De leden van het college van bestuur worden (bindend) voorgedragen door de raad van toezicht aan de gemeenteraad. De gemeenteraad benoemt de leden.

#### *Stafbureau*

Het college van bestuur van het verzelfstandigd openbaar onderwijs wordt ondersteund door een professioneel bureau voor zowel het basis, voortgezet en speciaal onderwijs. Dit bureau willen we in de stichting een positie geven als stafbureau. Dit betekent dat dit bureau beheers- en beleidstaken uitvoert voor het college van bestuur en voor de scholen. De leden van het college van bestuur zijn eindverantwoordelijk voor dit bureau en sturen deze aan.

#### *Statuten van de stichting*

Bij de start van de stichting van het openbaar onderwijs stelt het college van B&W de statuten van de nieuwe stichting vast. In deze statuten worden de belangrijkste kenmerken van identiteit en kwaliteit van het openbare onderwijs vastgelegd. Het gaat hier om kenmerken als toegankelijkheid, inclusiviteit, actieve pluriformiteit en participatie. De identiteit en kwaliteit van het openbare onderwijs wordt daarnaast vastgelegd in elementen als het bestuursstatuut, directiestatuut, begroting en jaarrekening, wijziging statuten, ouderbetrokkenheid, fusie met andere rechtspersonen etc. Op al deze aspecten is goedkeuring van de gemeenteraad noodzakelijk.

#### *Kwaliteitsbeleid*

Het gemeentebestuur vervult een actieve rol in het kwaliteitsbeleid van het openbare onderwijs en stelt daarvoor een aantal spelregels vast. Dit willen we baseren op het statutair vastleggen van de strategische beleidscyclus. De stichting heeft de verplichting om eens per vier jaar een strategisch beleidsplan te maken. Dit plan dient mede gebaseerd te zijn op geactualiseerde informatie met betrekking tot de kwaliteit van het openbaar onderwijs. Deze informatie dient te worden verkregen uit de gesystematiseerde interne zelfevaluaties gevolgd door een externe audit.

---

<sup>4</sup> De leden van de gemeenteraad kunnen geen lid zijn van de raad van toezicht.

## 5. Specifieke aandachtspunten

### 5.1 Personeel

In deze paragraaf wordt een onderscheid gemaakt tussen het onderwijspersoneel, dat is aangesteld op basis van de CAO's voor het primair onderwijs en voortgezet onderwijs, en het personeel dat is aangesteld op basis van de ARG. De financiële verplichtingen voor medewerkers met een afwijkend dienstverband (bijvoorbeeld id-ers) worden afzonderlijk in beeld gebracht.

De verzelfstandiging van de Werkmaatschappij Openbaar Onderwijs heeft rechtstreekse gevolgen voor het personeel (27,91 fte) van de werkmaatschappij en overige onderdelen van de dienst OCSW (4,8 fte). In de discussienota hebben we gezegd dat wij zorgvuldig zullen omgaan met de rechtspositionele gevolgen voor de medewerkers van de werkmaatschappij als gevolg van de verzelfstandiging. Uit de reacties van directies, personeel, medezeggenschap en ondernemingsraad hebben we gemerkt dat meer duidelijkheid over de rechtspositionele gevolgen voor al het personeel<sup>5</sup> uitdrukkelijk gewenst is. Wij stellen voorop dat de werkgelegenheid van personeel is gegarandeerd en er bij de verzelfstandiging van het openbare onderwijs geen sprake is van gedwongen ontslag. We volgen in deze reorganisatie de bestaande procedures en afspraken, zoals die zijn vastgelegd in de sociale leidraad (met name art. 3, art. 5.5 en art. 7) en het sociaal plan van de gemeente Groningen. Het georganiseerd overleg tussen vakorganisatie en wethouder financiën en personeel enerzijds en de ondernemingsraad van de dienst OCSW met de algemeen directeur van de dienst anderzijds zijn de belangrijkste gesprekspartners voor zover het personeel bij de WMOO betreft met een aanstelling onder de Arbeidsvoorwaardenregeling van de gemeente Groningen (ARG). Wij maken met de vakorganisaties afspraken over een garantiepakket van arbeidsvoorwaarden, bv. in de vorm van een sociaal statuut. Dit statuut nemen we op het uitvoeringsplan, waarover de algemeen directeur van de dienst OCSW met de OR een op overeenstemming gericht overleg voert. Het sociaal statuut en het uitvoeringsplan worden uitgewerkt op het moment dat het raadsbesluit over verzelfstandiging is genomen. Voordat wij het uitvoeringsplan vaststellen, sturen wij dit plan in ontwerp toe aan de leden van het georganiseerd overleg.

Voor het onderwijzend en onderwijsondersteunend personeel in de scholen, dat in dienst zal treden van de stichting, wijzigt er niets in de arbeidvoorwaarden. De GMR is gesprekspartner met de directeur WMOO voor het onderwijzend en onderwijsondersteunend personeel.

#### *Personeel volgens ARG*

De rechtspositie van het personeel van het bestuursbureau verandert wel. Op dit moment is de meerderheid aangesteld op basis van de ARG. Na de oprichting van de stichting zal dat niet meer gelden voor het personeel dat mee gaat. Zij zullen aangesteld worden op basis van de CAO voor het primair onderwijs of voortgezet onderwijs. De verschillen tussen beide zijn marginaal. Voor de eerste pakketvergelijking hebben wij gebruik gemaakt van de CAO-VO, omdat deze meer verschillende onderwijsondersteunende functies bevat. De uiteindelijke keuze voor een CAO is onderdeel van het te maken uitvoeringsplan.

#### *Onderwijspersoneel met CAO voor het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs*

<sup>5</sup> In de bijlage personeel geven we informatie over pakketvergelijking van arbeidsvoorwaarden tussen de CAO voor het voortgezet onderwijs en de ARG.

De rechtspositie van het onderwijspersoneel verandert nauwelijks bij de overgang naar een stichting. De belangrijkste waarborgen zijn neergelegd in de boven genoemde CAO's. Voor het onderwijspersoneel zijn verder, los van de gemeentelijke organisatie, aansluitnummers bij bijvoorbeeld het ABP en de belastingdienst. Deze kunnen integraal overgaan naar de stichting. Verder zijn er zelfstandige contracten met bijvoorbeeld een ARBO-dienst, IPAP verzekering en een eigen fietsenplan. Het onderwijspersoneel heeft via het contract met de Gemeente Groningen wel de kans om via de FBTO korting te krijgen op verzekeringen, tevens kunnen zij via Noorderlink sneller op interne vacatures reageren. Wij stellen voor dat beide punten door de nieuwe stichting worden overgenomen.

## **5.2 Huisvesting**

### *Positie ten opzichte van bijzonder onderwijs*

Als het openbaar onderwijs verzelfstandigd is, vervullen wij niet meer de schoolbestuurlijke rol ten opzichte van de lokale overheid, maar de stichting. De verzelfstandigde en onafhankelijke positie van het college van bestuur wordt daarmee zichtbaar. Belangrijk verschil ten opzichte van de huidige situatie is dat het bestuur van de stichting de mogelijkheid heeft van bezwaar en beroep tegen gemeentelijke beslissingen of beschikkingen. Bij de huidige bestuursvorm is dit rechtsmiddel voor het openbaar onderwijs niet beschikbaar, omdat het college als schoolbestuur juridisch nu eenmaal moeilijk tegen zichzelf als lokale overheid in beroep kan gaan. De stichting krijgt hiermee dus een extra rechtsmiddel.

Schoolbesturen en lokale overheid zijn samen verantwoordelijk voor de onderwijshuisvesting. Het betekent, dat de lokale overheid (financieel) verantwoordelijk is voor de investeringen in nieuwbouw, uitbreiding en eerste inrichting. En voor het basis- en speciaal onderwijs ook voor verbouwing, aanpassing en groot onderhoud. De middelen hiervoor zijn opgenomen in de gemeentebegroting. Het planmatig onderhoud en onderwijskundige aanpassingen in het voortgezet onderwijs zijn schoolbestuurlijke taken. Het maakt niet uit of het gaat om een stichting openbaar onderwijs of om het bijzonder onderwijs. Dit is de hoofdlijn in de onderwijswetgeving en ook beleidsmatig de praktijk in Groningen. Met die verantwoordelijkheid is het voor de lokale overheid (uitvoering verordening onderwijshuisvesting, integrale huisvestingsplannen, jaarlijkse huisvestingsprogramma's) mogelijk samen met de schoolbesturen sturing te geven aan de spreiding en kwaliteit van de schoolgebouwen in de stad.

### *Economisch en juridisch eigendom*

Voor veel accommodaties van het bijzonder onderwijs in de stad geldt dat vanuit historisch perspectief het juridisch eigendom bij de schoolbesturen ligt en economisch claimrecht bij de lokale overheid. Als een schoolgebouw juridisch eigendom is van een schoolbestuur heeft de lokale overheid het economisch claimrecht, omdat de lokale overheid de structurele lasten van de investeringen in deze gebouwen draagt. Het economisch claimrecht betekent dat een schoolbestuur na beëindiging van het gebruik het (juridisch) eigendom overdraagt (als het ware terug levert) aan de lokale overheid.

Het juridisch eigendom is op basis van de onderwijswetgeving echter beperkt. Een schoolbestuur mag bijvoorbeeld een gebouw niet verkopen, bezwaren (hypotheek), zonder toestemming van de lokale overheid eigen middelen in een schoolgebouw investeren zonder toestemming van de lokale overheid. Met het juridisch eigendom van de schoolbesturen is er dus geen sprake van economisch eigendom in de zin van economisch kunnen handelen met dat eigendom.

Bij juridisch overdracht moeten alle gebouwen en alle grond notarieel overgedragen en kadastraal verwerkt worden. Voor veel van de locaties is kadastrale afsplitsing nodig, omdat ze gerealiseerd zijn op gemeentelijke grond als één geheel met de omliggende openbare ruimte. Vaststelling en het inmeten van de locaties zal in dat geval de nodige discussie opleveren en mogelijk ook leiden tot verrekeningen over en weer.

Scholen die gehuisvest zijn in vensterscholen, multifunctionele centra, en andere gebouwen met meerdere scholen of schoolbesturen als gebruiker (bijvoorbeeld accommodatie in Gravenburg en de nieuwbouw voor het vmbo in noordoost) blijven buiten de juridische overdracht, omdat splitsing van het eigendom niet mogelijk of wenselijk is.

#### *Doordecentralisatie*

Als lokale overheid en schoolbesturen zouden vinden dat de verantwoordelijkheid voor spreiding en kwaliteit en daarmee ook de risico's volledig bij de schoolbesturen zouden moeten liggen dan is het logisch de gemeentelijke middelen voor de onderwijshuisvesting door te decentraliseren. Wettelijk bestaat deze mogelijkheid sinds 1997. Doordecentraliseren betekent, dat de lokale overheid de gebouwen niet alleen juridisch maar ook volledig in economisch eigendom overdraagt aan de schoolbesturen. De schoolbesturen investeren zelf en voor eigen rekening en risico. Van de lokale overheid ontvangt het schoolbestuur alleen een jaarlijkse genormeerde vergoeding. Een discussie over doordecentralisatie geldt dan niet alleen voor het openbaar onderwijs, maar voor alle schoolgebouwen en alle schoolbesturen. Het is een discussie over de rol van de lokale overheid, die los staat van de discussie over de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs en de geëigende bestuursvorm daarvoor

#### *Inhuren adviescapaciteit*

In de huidige praktijk berust het opdrachtgeverschap voor huisvestingstaken bij de WMOO (namens ons op basis van mandaat). Een groot deel van deze taken wordt uitgevoerd door de afdeling accommodatieplanning & vastgoed van de dienst OCSW (a&v/OCSW). De taken voert de WMOO niet zelf uit. Ze zijn een aantal jaren geleden bewust buiten de WMOO gepositioneerd om zo een efficiënte inzet van mensen en middelen, bundeling van deskundigheid en flexibele inzet te kunnen leveren.

Deze constructie willen we overnemen bij de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs. Bij het verzelfstandigde openbaar onderwijs krijgt het college van bestuur van de stichting het opdrachtgeverschap. Bij het voortzetten van de dienstverlening door a&v/OCSW is het college van bestuur voor a&v/OCSW een externe opdrachtgever. Voor het college van bestuur is a&v/OCSW als het ware een externe organisatie waar de dienstverlening wordt ingekocht. Bij overname van deze constructie is Europese aanbesteding niet aan de orde. De bestaande werkzaamheden worden in opdracht van de stichting openbaar onderwijs uitgevoerd als voortzetting van de opdracht van de rechtsvoorganger.

#### *Conclusie*

De balans opmakend willen wij het economisch en juridisch eigendom van de onderwijsaccommodaties bij de lokale overheid houden, omdat de overdracht van het juridisch eigendom geen meerwaarde heeft. Hierdoor zijn formele en notariële overdrachten niet nodig. Volstaan kan worden met het gemeentelijk in gebruik geven van de onderwijsaccommodaties op basis van de onderwijswetgeving. In de praktijk heeft de stichting openbaar onderwijs dan een vergelijkbare positie met het bijzonder onderwijs.

Onze motivatie voor de keuze om het inhuren van adviescapaciteit voor huisvestingstaken bij OCSW te laten is dat de omvang van het openbaar onderwijs op dit moment te klein is om



voldoende formatie met de nodige breedte in deskundigheden binnen de stichting (stafbureau) te kunnen organiseren. De omvang en complexiteit van deze taak zou de stichting bij de start meteen al onnodig belasten. Bovendien leert een vergelijking van de kosten van de dienstverlening door a&v/OCSW met andere externe aanbieders dat de uurlonen van a&v/OCSW vergelijkbaar zijn met andere externe aanbieders.

Verder kunnen we op deze manier de komende jaren de specifieke kennis, planningsmethodiek, beheer van gegevens, kaartmateriaal, tekeningen, relaties tussen medewerkers en scholen, lopende (onderhoud)contracten, onderhoud gebouwdossiers zonder (frictie)kosten worden behouden en voortgezet. Om de staat van onderhoud in kaart te brengen van alle schoolgebouwen zullen we een extern bureau hiervoor de opdracht geven. Daarnaast spreekt het vanzelf dat we met het dan optredende college van bestuur van gedachten zullen wisselen over de wijze van ondersteuning op het gebied van huisvesting.

### **5.3 Financiën**

Voor ons is de uitdaging dat het openbaar onderwijs inhoudelijk, organisatorisch en financieel een goede start kan maken en dat we tegelijkertijd oog houden voor de financiële gevolgen voor de gemeente. In deze paragraaf volgt een korte uiteenzetting van de financiële consequenties.

#### *Uitgangspunten*

We willen voor wat betreft de financiën uitgaan van de volgende uitgangspunten:

- a. **Rechtmatigheid:** met het oog op de overschrijdingsregeling zijn we genoodzaakt onze bijdragen aan het openbaar onderwijs voor administratie, beheer en bestuur ad 1,33 miljoen te beëindigen;
- b. **Redelijkheid en billijkheid:** we willen het openbaar onderwijs een bruidschat meegeven om de kosten op het gebied van administratie, beheer en bestuur ad 1,33 miljoen die nu zelf gedragen moeten worden, gefaseerd in te kunnen verdienen;
- c. **Budgettaire neutraliteit:** de kosten van de verzelfstandiging van het Openbaar Onderwijs (projectkosten en bruidschat) mogen de gemeente geen extra geld kosten;
- d. **Doelmatigheid:** we willen de overgangs- en frictiekosten zo veel mogelijk beperken. Dat kan bijvoorbeeld door het stafbureau te laten verhuizen zodra er vervangende gebruikers zijn gevonden voor de kantoorruimten aan de Europaweg.
- e. **Verzakelijking:** We willen de dienstverlening vanuit OCSW verder verbeteren door de kwaliteitseisen van deze dienstverlening aan te scherpen en vast te leggen in een dienstverleningsovereenkomst.

We gaan er overigens vanuit dat de stichting het beheer verkrijgt over het eigen vermogen, waaronder begrepen de schoolbestuurlijke reserves en voorzieningen. In de bijlagen geven wij duidelijkheid over de stand van zaken m.b.t. het schoolbestuurlijke onderhoud.

#### *Lumpsum*

Zowel het voortgezet onderwijs als het primair- en speciaal onderwijs worden via het lumpsum bekostigingssysteem gefinancierd. De totale lumpsum van het rijk voor het openbaar onderwijs bedroeg over schooljaar 2006/2007 ruim 89 miljoen euro. Voor (vrijwel) dit gehele bedrag geldt dat wij (en in de toekomst het college van van bestuur) zelf vrij zijn te bepalen hoe dit bedrag wordt besteed, personeel of materieel. Over 2006 werd ongeveer 52% van de rijksbijdragen ontvangen voor de component voortgezet onderwijs inclusief het praktijkonderwijs en 48% voor het primair- en het speciaal onderwijs.

De totale opbrengsten van het openbaar onderwijs bedragen ruim 100 miljoen euro. Het verschil met de 89 miljoen aan rijksbijdrage bestaat uit de overige overheidsbijdragen (5,3 miljoen euro), de opbrengsten uit werk voor derden (1 miljoen euro) en de overige opbrengsten (4,6 miljoen euro). De gemeentelijke bijdragen voor de uitvoering van beleid maken onderdeel uit van de overige overheidsbijdragen. De gemeentelijke bijdrage voor de kosten van administratie, beheer en bestuur (de zogenaamde ABB-taken) ad 1,33 miljoen zijn opgenomen in de dienstbegroting OCSW en vallen buiten de hier genoemde schoolbestuurlijke budgetten.

#### *Bijdrage gemeente*

De gemeente draagt jaarlijks 230 duizend euro bij aan het bestuursbureau en verleent aanvullend (via de dienst OCSW) ondersteunende diensten zoals administratie, beheer en bestuur aan de WMOO. De totale kosten van deze diensten bedragen 1,1 miljoen euro. In dit bedrag zitten ondermeer begrepen de kosten voor huisvesting, ICT en de personeelslasten voor accommodatiebeheer en vastgoed, financiële administratie, postverwerking en archivering, juridische advisering, communicatie, control en directie OCSW.

Hier staat tegenover dat de gemeente Groningen deels nog profiteert van de rente die wordt ontvangen op de reserves van het WMOO. Dit voordeel bedraagt bij de stand van de reserves in 2007 ca 330 duizend euro. De ABB-taken van de WMOO kosten de gemeente dus 1,1 miljoen euro + 230 duizend euro en leveren de gemeente 330 duizend euro op; per saldo kosten de ABB-taken van het openbaar onderwijs de gemeente dus ruim 1 miljoen euro per jaar.

#### *Overschrijdingsregeling*

Wettelijk is in de overschrijdingsregeling geregeld dat gemeenten het openbaar onderwijs financieel niet kunnen bevoordelen ten opzichte van het bijzonder onderwijs. Deze doorbetalingsregeling naar het bijzonder onderwijs is op de huidige bijdrage van 1 miljoen euro in de huidige (bestuurlijke) situatie niet van toepassing. Die situatie verandert echter als de gemeente afstand doet van haar schoolbestuurlijk rol. In dat geval is de gemeente bij ongewijzigd beleid t.a.v. de ABB-taken verplicht om deze kosten ook door te betalen naar het bijzonder onderwijs. Anders gezegd: na verzelfstandiging gelden voor het openbaar onderwijs dezelfde spelregels als voor het bijzonder onderwijs.

Dit houdt in dat na verzelfstandiging de bijdrage van 1 miljoen niet meer voor rekening van de gemeente kan komen en dat deze kosten voor de nieuwe stichting zullen zijn; de inverdientaakstelling voor de nieuwe stichting. Hoe hoog de totale taakstelling uiteindelijk uit zal pakken is afhankelijk van keuzes, die nog gemaakt moeten worden, over de inrichting van de organisatie.

Voor een deel zal deze taakstelling gerealiseerd kunnen worden, doordat er in de nieuwe organisatie sprake is van een meer professionele en meer slagvaardige bedrijfsvoering. We realiseren ons tegelijkertijd dat het grootste deel van deze taakstelling gevonden zal moeten worden binnen het onderwijs en de onderwijsondersteunende taken. We vinden het daarom van belang dat deze inverdientaakstelling gedurende een ruime overgangperiode kan worden gerealiseerd, zodat zorgvuldige afwegingen en regelingen gemaakt kunnen worden.

#### *Bruidsschatregeling*

Hiervoor willen we de zogenaamde bruidsschatregeling gebruiken. In deze regeling is bepaald dat, gemeenten de verzelfstandigde stichting voor openbaar onderwijs voor maximaal vijf jaar

een bruidsschat mee kunnen geven. Deze bruidsschat, die besteed moet worden aan uitgaven op het terrein van administratie, beheer en bestuur, valt dan buiten de overschrijdingsregeling. De huidige wetgeving gaat nog uit van 1 januari 2009 als einddatum van de bruidsschatregeling. De minister heeft de kamer echter inmiddels voorgesteld dat de bruidsschatregeling met twee jaar te verlengen tot 1 januari 2011. Wij gaan er van uit dat in de tweede helft van dit jaar bekend is of verlenging doorgaat. Omdat deze verlenging geen extra kosten voor het rijk met zich meebrengt, rekenen wij er op dat de regeling wordt verlengd.

#### *Incidentele kosten verzelfstandiging*

Afhankelijk van te maken keuzes worden de incidentele kosten voor verzelfstandiging van de WMOO geschat op een bedrag tussen de 700 duizend euro en de 3,6 miljoen euro. Dit bedrag valt uit te splitsen in twee onderdelen.

##### *1. Projectmatige kosten*

De éénmalige kosten voor de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs schatten wij voorlopig in op 700 duizend euro. Deze kosten bestaan ondermeer uit de tijdelijke inhuur van een projectleider en een controller, administratieve kosten, conversie kosten ICT, communicatiekosten, personele frictiekosten en verhuiskosten.

##### *2. Kosten bruidsschatregeling*

Zoals hierboven vermeld moet de stichting voor openbaar onderwijs vanaf het moment van verzelfstandiging zelf zorgdragen voor 1 miljoen euro aan kosten administratie en beheer. Daarnaast geldt, dat een zelfstandige organisatie een lastenverzwaring met zich meebrengt van ca 330 duizend euro vergt in verband met fiscale effecten en , de salariering van de bestuurders. Verder zijn er aanbevelingen gedaan om het stafbureau te versterken. . Deze kosten schatten we in op 200 tot 400 duizend euro, afhankelijk van te maken keuzes door het stichtingsbestuur. In totaal moet de nieuwe stichting op jaarbasis dus 1,3 tot 1,7 miljoen euro inverdiene. Wanneer deze inverdiентаakstelling in één keer gerealiseerd zou kunnen worden, dan zouden de totale incidentele lasten alleen bestaan uit de éénmalige projectmatige kosten.

Als deze taakstelling niet in één keer gerealiseerd kan worden, maar uitgesmeerd wordt over een periode van maximaal vijf jaar (maximale termijn van de bruidsschatregeling), dan worden de kosten voor een gefaseerde realisatie ca 2,7 à 2,9 miljoen euro. De bandbreedte wordt gevormd door het aantal jaren noodzakelijk voor de realisatie van de inverdiентаakstelling en de omvang van de structurele taakstelling (1,3 à 1,7 miljoen).

#### *Beleidsfunctie*

Een gevolg van de verzelfstandiging is dat bij de gemeente deskundigheid wegvloeit om onderwijsbeleid te kunnen voorbereiden en uitvoeren. Wij vinden het nodig dit verlies te compenseren door de beleidsfunctie van de lokale overheid op het onderwijsgebied te versterken. De kosten daarvan bedragen naar schatting 88.000 euro structureel.

#### *Na afronding volledige verzelfstandiging*

Wanneer gekozen wordt voor een ruime overgangperiode voor het bestuur van het openbaar onderwijs om de inverdiентаakstelling te realiseren, vraagt dit voor de gemeente gedurende deze periode dus nog een flinke investering in het openbaar onderwijs.

Na afronding van de volledige verzelfstandiging ontstaat de situatie dat de gemeente per saldo structureel jaarlijks rond de 835 duizend euro minder kwijt is aan de schoolbestuurlijke

budgetten. Dit bedrag is opgebouwd rekening houdend met ondermeer het wegvallen van de gemeentelijke bijdragen in de ABB-taken van de WMOO, rente effecten, fiscale effecten en desintegratiekosten.

Wanneer dit bedrag vrijvalt, zullen we uw raad een voorstel doen voor herbestemming.

Wij stellen u voor te besluiten:

Het voornemen bekend te maken, op grond van artikel 48 van de Wet op het primair onderwijs, artikel 42 van de Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 50 van de Wet op de Expertisecentra, dat de openbare scholen in stand gehouden zullen worden door een stichting die zich ten doel stelt één of meerdere openbare scholen in stand te houden als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op de expertisecentra.

## 6. Vervolg procedure

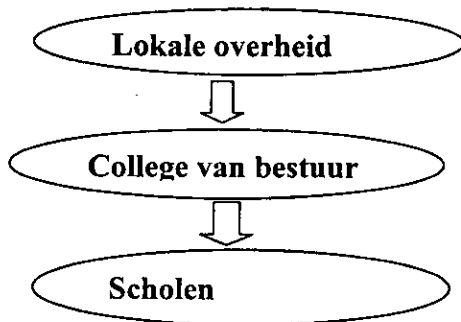
Volgens de met uw raad gemaakte afspraken bespreekt de raadscommissie onderwijs en cultuur dit raadsvoorstel voor het eerst op 4 juni 2008. Tegelijkertijd wordt het voorstel naar de gemeenschappelijke medezeggenschapsraden primair en voortgezet onderwijs en de ondernemingsraad van de dienst OCSW gestuurd. De gemeenschappelijke medezeggenschapsraden primair en voortgezet onderwijs hebben volgens de wet op de medezeggenschap een redelijke termijn nodig om instemming te verlenen op dit voorstel. In de regel wordt zes weken aangehouden.

De OR van de dienst OCSW geeft zijn zienswijze over dit raadsvoorstel en zijn advies over de gevolgen van dit besluit voor de werkzaamheden van het personeel van de dienst OCSW, vallend onder de ARG. Ook hiervoor hanteren we een redelijke termijn van zes weken.

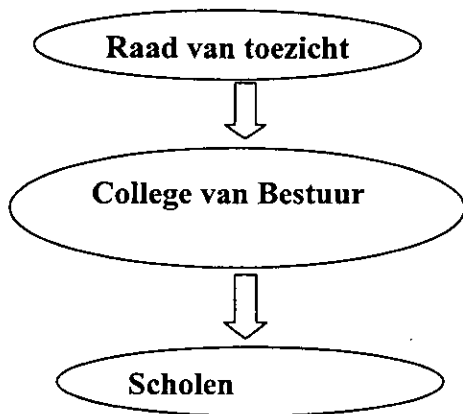
De raad neemt een besluit nadat alle inspraak- en adviestrajecten zijn doorlopen. Vervolgens zal de dienst OCSW een uitvoeringsplan opstellen.

## Bijlage 1: Besturingsmodellen.

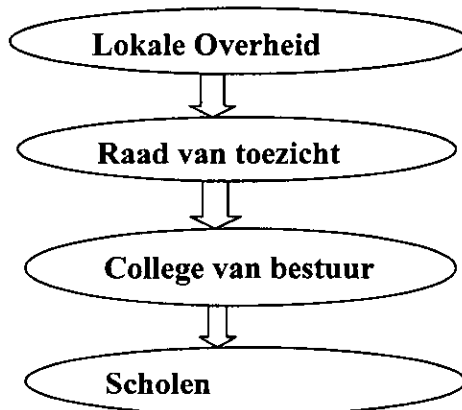
1. Het model uit de discussienota (extern toezicht model)



2. Het model uit het veld (intern toezicht model)



3. Model Groningse aanpak (extern en intern toezichtmodel)



**Wettelijk:**

1. Vaststelling statuten en wijziging
2. Benoeming RvT en CvB
3. Goedkeuring begroting en jaarrekening

**Toegevoegd:**

4. Toets 4 jaarlijks strategische beleidsplan

## Bijlage 2

### Reactie gezamenlijke GMR PO en VO

Op 20 februari 2008 ontving de GMR uw instemmingsvraag (kenmerk WMOO 08/1578445) betreffende uw voorgenomen besluit tot oprichting van een stichting voor de instandhouding van de openbare scholen van de gemeente Groningen.

Hieraan waren de volgende bijlagen toegevoegd:

1. Discussie Nota verzelfstandiging Openbaar Onderwijs Groningen, 25 februari
2. Bestuurlijke Scan Openbaar Onderwijs, maart 2007
3. Visie Nota Openbaar Onderwijs, februari 2008
4. Aanvulling op de instemmingsvraag d.d. 27 maart
5. Verkennende notitie Zunderdorp 21-01-2008

Hierbij ontvangt u het voorlopig standpunt van de GMR-en t.a.v. verzelfstandiging van het Openbaar Onderwijs in Groningen.

De GMR-en van het Primair en het Voortgezet Openbaar Onderwijs zijn een voorstander van de verzelfstandiging van het Openbaar Onderwijs in Groningen. Zij zijn van mening dat een zelfstandige onderwijsorganisatie in staat is om slagvaardiger op te treden en ook de kwaliteit van het onderwijs op peil te houden. Om tot een dergelijke slagvaardige organisatie te komen moet er volgens de GMR-en aan de volgende randvoorwaarden worden voldaan.

De keuze voor een stichtingsvorm is op grond van de bestuurlijke scan en de landelijke ontwikkelingen een logische keuze. Een stichtingsbestuur dat deze functie als nevenfunctie uitoefent is naar onze mening ongewenst, geeft onvoldoende garantie voor en doet geen recht aan de gevraagde betrokkenheid van het bestuur bij het werkveld. Wij zijn een voorstander van fulltime bestuursleden die leiding geven aan de directeuren in het VO en het PO. Deze bestuursleden sturen ook de ondersteunende diensten van het openbaar onderwijs aan. De Raad van Toezicht moet naar onze mening gevuld worden met deskundigen op het gebied van financiën, onderwijs, huisvesting etc., die een grote betrokkenheid hebben bij Groningen en het openbaar onderwijs. Verantwoording aan de gemeenteraad wordt gewaarborgd via de statuten van de stichting en de wettelijke voorschriften t.a.v. verantwoording aan en toestemming van het lokale bestuur.

De invoering van een nieuw visitatiesysteem ter borging van de kwaliteit van het onderwijs zien wij als een onnodige werkdruk verzwaring voor het Openbaar Onderwijs. Wij zijn van mening dat er op dit gebied al voldoende toezicht is vanuit de onderwijsinspectie. Naast deze externe toetsing zijn onderwijzend personeel en ouders heel wel in staat om de kwaliteit van de eigen school te beoordelen aan de hand van de vastgelegde doelstellingen.

De huidige vermenging van beleidsmatige taken en lijnorganisatie in de ondersteunende diensten moet verdwijnen. De lijnaansturing dient te liggen bij de bestuurders. Welke taken deze ondersteunende diensten gaan uitvoeren zal door het bestuur in overleg met het werkveld en de medezeggenschapsorganen verder uitgewerkt moeten worden. De door het college voorgestelde gedwongen winkelnering bij de bestaande gemeentelijke diensten wijzen wij dan ook af.

De financiële gevolgen van de verzelfstandiging moeten duidelijker geformuleerd worden. Een slagvaardig opererende openbaar onderwijsorganisatie moet rechtstreeks de beschikking hebben over de rijksmiddelen die voor het onderwijs worden verstrekt. Aangegeven moet worden wat er met de huidige gemeentelijke middelen bestemd voor het openbaar onderwijs gaat gebeuren, aangezien het hier geen bezuiniging betreft. Ook moet aangegeven worden of en op welke wijze de gemeente invulling denkt te geven aan de bruidsschatregeling. Een onafhankelijke instantie dient in kaart te brengen welke middelen uit de reserves na de boedelscheiding naar de openbaar onderwijsorganisatie

gaan. Kosten die voortvloeien uit aanvullende wensen van de lokale overheid t.a.v. het onderwijs dienen ook door de lokale overheid bekostigd te worden.

T.a.v. de huisvestingsmiddelen vragen we u een ter zake kundig en onafhankelijk bureau de opdracht te geven een zgn. 0-meting te laten uitvoeren om zicht te krijgen op de staat van onderhoud van de thans in gebruik zijnde gebouwen. Daarnaast zou dit bureau de opdracht moeten krijgen om na te gaan over welke reserves en voorzieningen de gemeente Groningen behoort te beschikken ten aanzien van onderhoud en vervanging van schoolgebouwen. Alleen met die informatie zijn wij in staat om ons een oordeel te vormen over dit onderwerp.

Voordat tot een definitieve verzelfstandiging kan worden overgegaan dient er duidelijkheid te worden verschaft over de rechtspositionele gevolgen voor het onderwijzend en onderwijsondersteunende personeel. Locale afspraken die afwijken van de CAO-onderwijs moeten in kaart gebracht worden en in principe ook door de nieuwe organisatie overgenomen worden. Verder moeten de financiële gevolgen van verplichtingen aan medewerkers met een afwijkend dienstverband (bv. ID-banen) in kaart gebracht worden.

Wij zijn van mening dat de verzelfstandiging geen werkgelegenheid hoeft te kosten. Wel kan het zijn dat werkzaamheden uitbesteed gaan worden, waarbij voor het betrokken personeel een overgang naar de nieuwe dienstverlener bedongen moet worden. In die gevallen waarbij er in eerste instantie geen passende match gevonden kan worden ligt er een gezamenlijke inspanningsverplichting bij de gemeente en de nieuwe openbaar onderwijsorganisatie. Transparante en vroegtijdige communicatie over deze personele zaken is een absolute voorwaarde voor een succesvol verloop van de transitie.

Ook zal de medezeggenschap van ouders, personeel en leerlingen in de stichting op een heldere wijze vormgegeven en gewaarborgd moeten worden. Wij gaan ervan uit dat de GMR-en rechtstreeks met het bestuur van de stichting overleggen.

De GMR-en zullen uw uiteindelijke voorstellen te zijner tijd toetsen aan deze voorwaarden, alvorens instemming te verlenen aan de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs.

Met vriendelijke groet

Drs. Richard Ridder  
Secretaris GMR PO

Paul Inklaar  
secretaris GMR VO



## Bijlage 3

### Gezamenlijke reactie directies PO/SO en VO

## **REACTIE DIRECTIES PRIMAIR, VOORTGEZET EN SPECIAAL ONDERWIJS OP DISCUSSIONOTA VERZELFSTANDIGING OPENBAAR ONDERWIJS d.d. 25 februari 2008**

### Inleiding

Met waardering hebben de directies van de openbare scholen kennis genomen van de discussienota.

Het stuk geeft een goed en herkenbaar beeld van het openbaar onderwijs in Groningen. De beoogde verzelfstandiging gaat daarbij uit van kracht en ook dat spreekt aan. In het bijzonder de constatering dat scholen “zich de afgelopen jaren ontwikkeld hebben tot professionele en zelfstandige organisaties die goed in staat zijn zelfstandig vorm en inhoud te geven aan het onderwijs en, in samenspraak met partners, aan de maatschappelijke opdracht” achten wij een erkenning van de inzet van velen, ook van ons als schoolleiders die, in uw optiek, met de leerkrachten zelf “het beste in staat zijn om binnen bepaalde bestuurlijke kaders de werkwijze en aanpak in het onderwijs te bepalen”.

Evenzo kunnen wij de argumenten voor de verzelfstandiging in de vorm van een stichting voor primair onderwijs onderschrijven. Wij verhullen hierbij niet dat dat voor ons ook een ontwikkelproces is geweest; immers, eerder hadden wij twijfels bij nut en noodzaak.

Wij delen in dat verband met u de argumenten voor deze verzelfstandiging:

- een professioneel bestuur dat puur vanuit het onderwijsbelang opereert, met een (op hoofdlijnen) richting gevend bestuur.
- een bestuur dat veel beter kan voldoen aan de principes van good governance, dit in relatie tot het gegeven dat “de taakafbakening tussen raad, college, werkmaatschappij en directies in de huidige constellatie onvoldoende helder en afgebakend is”.
- De huidige maatschappelijke ontwikkelingen, waarbij schoolbesturen nieuwe bestuurlijke verantwoordelijkheden hebben gekregen met een grotere autonomie, terwijl bij de lokale overheid de nadruk meer op de algemene regierol is komen te liggen.
- De ouders krijgen ruimte om directe invloed uit te oefenen op het bestuur van het openbaar onderwijs.

Resumerend stelt u, dat de gemeente het openbaar onderwijs het vertrouwen moet en kan geven om zelf bestuurlijke verantwoordelijkheid te dragen, binnen de kaders van de rijksoverheid en de randvoorwaarden van de gemeente.

Inhoud en inrichting van het onderwijs behoren (binnen de wettelijke kaders) primair tot het domein van schoolbesturen, schoolleiders, onderwijsgevend, leerlingen en ouders.

Des te meer verbaast het ons, dat in de verdere uitwerking vervolgens naar ons gevoel afstand wordt genomen van deze visie en uitgangspunten en vervolgens keuzes worden gemaakt, die een bredere onderbouwing verdienen dan zij nu krijgen en ook, in dit stadium, kunnen krijgen.

Hieronder gaan wij op beide elementen in.

### Gekozen sturingsconstructie versus uitgangspunten van een professioneel bestuur, heldere en consistente taakafbakening en good governance

Het speelveld waarop onderwijsorganisaties bestuurd worden en onderworpen worden aan toezicht is beperkt. Hoe meer spelers zich op dat speelveld bewegen, hoe beperkter de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van individuele spelers worden en hoe groter het risico van interfererende bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

Hiermee hangt samen dat meerdere "lagen" van toezicht houden, besturen en leiding geven, (kortom méér dan deze drie) het risico in zich bergen van rolvervuiling c.q. onduidelijkheid bij derden wie waarvoor verantwoordelijk is. Niet voor niets worden in termen van good governance deze drie (en niet meer dan deze drie) hiërarchische lagen gescheiden.

De uitgangspunten zoals door u in hoofdstuk 2 van de discussienota beschreven en zoals hiervoor door ons samengevat bieden voldoende aanknopingspunten voor een transparante en heldere verdeling van rollen die recht doen aan het door u geformuleerde beeld van, en uitgesproken vertrouwen in, de directies van het openbaar onderwijs.

De uitwerking doet daaraan tot onze spijt geen recht.

In uw uitwerking wilt u als gemeente zowel toezicht houden als sturen (1<sup>e</sup> alinea hoofdstuk 3: "en willen blijven toezien en sturen op het openbaar onderwijs", "op hoofdlijnen richting willen blijven geven aan het openbaar onderwijs").

De twee rollen (toezichthouder en bestuurder) worden hier vermengd. Wie spreekt nu wie waarop aan? Waarop kan een derde, een ouder bijvoorbeeld, het bestuur en waarop de gemeente aanspreken?

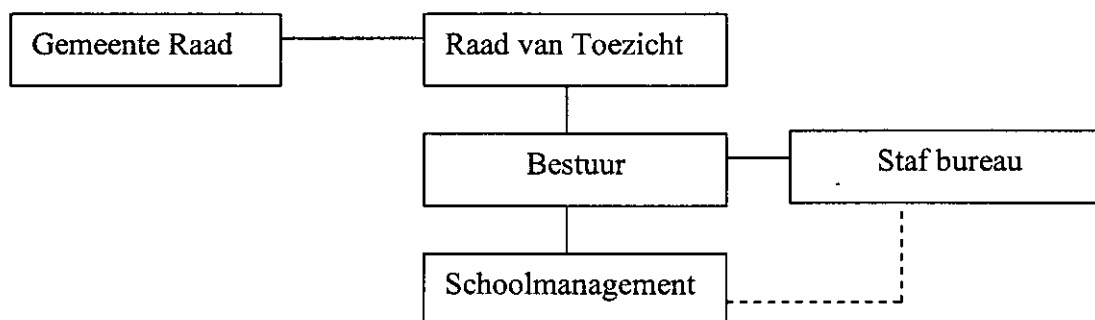
Niet alleen is dit in termen van good governance ongebruikelijk en ongewenst, de zelfstandigheid en autonomie van het nieuwe bestuur wordt hiermee belangrijk ingeperkt, terwijl voorts het vertrouwen dat u in het eerste hoofdstuk van de discussienota uitspreekt hiermee teruggenomen wordt.

Wij lezen hierin een heen en weer geworpen worden tussen enerzijds de wens het openbaar onderwijs daadwerkelijk te verzelfstandigen en op eigen benen te zetten (vanzelfsprekend binnen de kaders die de Wet daaraan geeft en met de instrumenten die daartoe door de Wet vervolgens aan de gemeente worden gegeven) en anderzijds de huidige situatie te continueren met duidelijke rechtstreekse invloed van de gemeente niet alleen op het bestuur, maar ook op onderwijskundige keuzes van het openbaar onderwijs.

Hierin worden wij gesterkt door passages verderop in hoofdstuk 3. Zo is op pagina 7 onder het kopje "sturingsmogelijkheden in stichtingsstatuten" (waarbij het woord "sturingsmogelijkheden" boekdelen spreekt) sprake van "selectieve sturing" door de gemeente middels een vierjaarlijks lokaal educatief beleidsplan voor het openbaar onderwijs als richtlijn voor de stichting en jaarlijkse beleidstoetsing op basis van de rapportages van de stichting. Nog sterker vinden wij deze worsteling terug op pagina 8, waarbij sprake is van een lokaal visitatiemodel voor het openbaar onderwijs. Waarom u meent dat dit qua uitgangspunten uitstekend past bij de randvoorwaarden voor een verzelfstandigd openbaar onderwijs ontgaat ons, zeker als wij daartegenover het beeld zetten van het openbaar onderwijs in Groningen dat u in hoofdstuk 1 schetst.

Wij vragen ons af hoe serieus genomen bestuurders zich in deze constructie nog zullen voelen, als waar het hun kerntaak betreft (zorgdragen voor kwalitatief goed openbaar onderwijs) zij rechtstreekse ingrepen van de gemeente kunnen blijven verwachten.

Er zijn meerdere bestuurlijke constructies mogelijk. Wij kiezen voor het navolgende model, waarin varianten denkbaar zijn:



In dit model, dat zeker bij onderwijsorganisaties van de grootte van het openbaar onderwijs in Groningen opgeld doet, is er sprake van een Raad van toezicht, die verantwoording aflegt aan de gemeenteraad van Groningen conform de desbetreffende wettelijke bepalingen, en een Bestuur, dat bestaat uit professionele en bezoldigde bestuurders. Zij geven leiding aan de individuele schooldirecteuren die op hun beurt voor het onderwijs en de bedrijfsvoering hun school betreffende, mandaat hebben.

Het model kent aan de verschillende lagen eigen rollen toe met afgebakende verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Dat de gemeenteraad op beduidend grotere afstand komt te staan dan in de huidige constellatie van integraal bestuur en feitelijk toezicht houdt op een beperkt aantal (maar wel essentiële) elementen zoals in de Wet geregeld, is inherent aan het verzelfstandigen.

Wordt dit niet gewenst, dan concluderen wij daaruit dat u feitelijk verzelfstandiging niet gewenst vindt.

#### Keuzes betreffende de verdere uitwerking

In hoofdstuk 4 wordt een, op punten zeer concrete, uitwerking gegeven hoe de verzelfstandiging en de op te richten stichting eruit zouden moeten zien.

Ten aanzien van de organisatiestructuur verwijzen wij korthedshalve naar het bovenstaande.

Bij de rol van het (stichtings)bureau plaatsen wij enkele vraagtekens:

- uitgaande van het gegeven dat het bureau een staffunctie heeft en (pag. 10) dienstverlenend is aan het bestuur en aan de scholen, hoe kan datzelfde bureau dan het management van de scholen (mede) aansturen (pag. 9)?
- hoe verhoudt het feit dat het stichtingsbestuur tevens verantwoordelijkheid draagt voor een gezonde bedrijfsvoering en financiële positie zich met de bepalingen op pag. 9, dat de opdrachtgeverrol voor de onderwijshuisvesting bij het bureau gelegd wordt (en dus

niet bij het bestuur of het bovenschools management) en met de bepaling dat de uitvoering van de onderwijshuisvesting bij de gemeente ingekocht wordt (dus ook als de gemeente duurder is dan een vergelijkbare aanbieder)? Nog terzijde gelaten de verplichtingen die in het kader van de Europese aanbesteding bestaan.

In hoeverre de beschreven organisatiestructuur “tegenwoordert komt aan de behoefte van de scholen om voldoende professionele autonomie te krijgen” (pag. 10) ontgaat ons.

In hoofdstuk 5 gaat u in op de dienst OCSW en in relatie daarmee op het juridisch en economisch eigendom van de onderwijsaccommodaties.

De onderwijswetgeving gaat expliciet uit van scheiding van beide vormen van eigendom en van overdracht van het juridisch eigendom aan het bevoegd gezag (in casu het nieuwe stichtingsbestuur), tenzij feitelijke situaties zich daartegen verzetten (bijvoorbeeld als het niet mogelijk is kadastraal te scheiden).

De rol die de lokale overheid heeft waar het gaat om het realiseren van onderwijshuisvesting biedt die overheid in de optiek van de Wetgever voldoende mogelijkheid om, in samenspraak met het onderwijs, gemeentelijke ambities te realiseren. Die samenspraak met het onderwijs is uiteraard essentieel. Immers, onderwijshuisvesting is (mede) randvoorwaardelijk voor goed en goed betaalbaar onderwijs. Dit instrument kan het onderwijs niet ontzegd worden.

Dit laat onverlet dat de optie zoals u die hier noemt financieel aantrekkelijk voor de nieuwe stichting kan zijn. Immers, als de gemeente verantwoordelijk blijft (als juridisch en economisch eigenaar) voor de gebouwen, dan kan het stichtingsbestuur niet gehouden worden vervolgens onverkort de financiële consequenties betreffende de exploitatie te dragen. Anders gezegd: als het schoolbestuur gedwongen wordt onrendabele gebouwen aan te houden terwijl het onderwijs daarmee niet of nauwelijks gediend is, dan kan het bestuur niet gedwongen worden daarvoor vervolgens ook nog eens zelf de nota te betalen. In die situatie ligt het voor de hand dat de gemeente verantwoordelijkheid draagt voor de exploitatie van de gebouwen en dat het schoolbestuur daartoe de van het Rijk ontvangen gelden voor gebouwonderhoud, gas, water, elektra e.d. overmaakt aan de gemeente.

Wel voorspellen wij u dat in dat geval het bijzonder onderwijs bij u op bezoek komt om eenzelfde voordelige regeling af te spreken.

Wij hebben uiteraard alle begrip voor de gemeente waar het gaat om de verantwoordelijkheid die zij voelt om als goed werkgever te zorgen voor het personeel van de OCSW.

Wij kunnen ons echter niet voorstellen dat u de financiële consequenties van die verantwoordelijkheid vervolgens één op één bij het verzelfstandigde stichtingsbestuur neerlegt, met alle mogelijke consequenties van dien. Zoals mogelijk gevolgen voor de klassengroote, pag. 12 onderaan, welke consequenties blijkbaar bij voorbaat acceptabel worden geacht.

Het gaat immers om structurele financiële consequenties, die ook na de periode van de bruidsschat onverkort gelden.

Hierbij tekenen wij aan dat de bruidsschatregeling voor het primair onderwijs niet meer van toepassing is op verzelfstandigingen na 1 augustus 2008 (voor het voortgezet onderwijs geldt na 1 januari 2009). Hoewel er een wetsvoorstel in de maak is om de regeling te verlengen, is er op dit moment nog niet met enige vorm van zekerheid te zeggen of dat ook gaat lukken.

Tenslotte zijn de berekeningen die in hoofdstuk 6 worden gemaakt zeer globaal van aard.

Wij verzoeken u dringend op korte termijn inzicht te geven in de achterliggende cijfers. Wij zien deze cijfers graag uitgesplitst in twee delen, te weten:

- de huidige financiële positie van de WMOO en de bijdrage van de gemeente hierin.

Resumerend komen wij tot volgende uitgangspunten:

- \* Het openbare karakter wordt verankerd in de statuten
- \* De politiek wordt op afstand geplaatst (geen politieke omarming)
  - Er komt gelijkschakeling met bijzonder onderwijs t.o.v. de lokale overheid (gemeente)
  - De Raad van Toezicht bestaat niet alleen uit raadsleden
  - Er komen geen extra visitaties
- \* Het stafbureau is geen onderdeel van OCSW (geen ambtelijke omarming)
  - Er komt geen gedwongen winkelnering
  - De Stichting wordt juridisch eigenaar van de gebouwen
- \* PO/SO/VO worden gezamenlijk op hetzelfde moment binnen één bestuur verzelfstandigd
  - PO/SO/VO blijven nauw verbonden
  - Geen fasering omdat dan het risico gelopen wordt dat verschillende modellen ontstaan
  - Het volume rechtvaardigt specialismen op het servicebureau (juridisch etc.)
- \* Er komen heldere rollen voor de verschillende onderdelen (lijn/ staf):
  - management/ bestuur/ raad van toezicht/gemeente
  - Doel: het voorkomen van rolvervuiling.
  - Dus: rechtstreekse sturing via het bestuur en niet via de raad, geen inspectierol door de raad, geen sturing via het stafbureau
- \* Er komt een professioneel bestuur: de managementstructuur PO/SO/VO kan verschillen
- \* Er komt helderheid over de financiële positie

Graag lichten wij deze reactie in een persoonlijk overleg nader toe.

## **Bijlage 4**

### **Zienswijze OR dienst OCSW**

Geacht heer Kievitsbosch,

In uw brief van 19 februari 2008 geeft u aan, dat u mede namens het college, overleg met ons wil voeren over de *discussienota* waarin het college het voornemen bekendmaakt om een stichting voor de instandhouding van de openbare scholen van de gemeente Groningen op te richten. In uw brief verzoekt u ons onze zienswijze en een advies op de personele gevolgen uit te brengen.

De nota die wij van u hebben ontvangen is een *discussienota* waarop door het college brede consultatie van belanghebbenden plaatsvindt. Een discussienota is geen voorgenomen besluit in de zin van de WOR. Zodra het college, na consultatie van de belanghebbenden, een voorgenomen besluit heeft genomen, verwachten wij van u een verzoek een definitieve zienswijze en een advies op de personele gevolgen overeenkomstig WOR artikel 25 uit te brengen.

Het feit dat er sprake is van een discussienota, betekent dat wij op dit moment een *voorlopige zienswijze* uitbrengen. In het kader van zorgvuldige besluitvorming hechten wij grote waarde aan deze voorlopige zienswijze. Het geeft ons de mogelijkheid om het belang van de medewerkers en de dienst OCSW in de discussie over het verzelfstandigen van het openbaar onderwijs te brengen. In de discussienota en de bestuurlijke scan van VOS/ABB wordt naar onze mening aan deze belangen nog bijzonder weinig aandacht geschonken.

#### **Voorlopige zienswijze**

Onze voorlopige zienswijze bestaat uit twee delen. In het eerste deel gaan wij in op consequenties, zoals wij die nu kunnen overzien, voor de medewerkers en de bedrijfsvoering van de dienst OCSW. In het tweede deel gaan we in op een aantal inhoudelijke zaken ten aanzien van de besluitprincipes van het college.

## **I. Consequenties medewerkers en bedrijfsvoering OCSW**

Wij willen beginnen met onze grote zorg uit te spreken over het uitkleden van de dienst OCSW. Na de werkmaatschappij Natuurmuseum is de werkmaatschappij Openbaar Onderwijs het tweede onderdeel dat in een tijdsbestek van 1 jaar uit de dienst wordt weggesneden. Verder loopt er nog een discussie over de marktconsultatie Kardingse en heeft de Kunstraad onlangs in zijn visitatierapport geadviseerd om de werkmaatschappij Oosterpoort & Stadsschouwburg te privatiseren. **Al deze ontwikkelingen doet bij ons de vraag rijzen welke visie het college van B&W heeft op de toekomst van het takenpakket van de dienst OCSW. Is dit het begin van het einde van onze dienst? Wij zien graag een antwoord op deze vraag.**

Het steeds weer onderdelen uit de dienst OCSW halen, raakt alle medewerkers en de bedrijfsvoering van OCSW. Wij zijn van mening dat de weerbaarheid van de dienst OCSW door deze ontwikkelingen in gevaar komt. Er is immers nauwelijks tijd om de veranderingen zorgvuldig en goed op te vangen.

Als er uiteindelijk besloten gaat worden tot verzelfstandiging van het Openbaar onderwijs heeft dit forse consequenties voor de medewerkers van de dienst. Opvallend is dat in de discussienota nauwelijks met enig woord wordt gesproken over deze consequenties en het arbeidsrechtelijke traject. **In het kader van zorgvuldige besluitvorming hechten wij er zeer aan dat het arbeidsrechtelijke traject inclusief de rol en positie van het Georganiseerd Overleg (GO) en een aantal waarborgen voor de medewerkers en de dienst nadrukkelijk in het voorgenomen besluit aan de orde komt.**

Wij willen u hierbij dan ook alvast een aantal uitgangspunten meegeven die wij in het vervolgtraject als toetsingskader voor het beoordelen van de personele gevolgen en het uitvoeringsplan zullen gebruiken. Onze uitgangspunten zijn:

1. De regels van het sociaal plan, sociale leidraad en het sociaal convenant, inclusief faciliteiten van toepassing zijn. Daarbij is in zijn volledigheid van toepassing 5.5 van de sociale leidraad, waarbij de materiele rechtspositionele aanspraken van de medewerkers worden gewaarborgd. De medewerker behoudt tenminste het salaris en de schriftelijk vastgelegde salarisaanspraken verbonden aan zijn functie die hij tot het moment van de overgang naar de nieuwe stichting vervult. De medewerker mag door de overgang niet benadeeld of geschaad worden in zijn persoonlijke toelagen en eerder toegekende garantietoelagen.
2. De werkgever tracht boventalligheid te voorkomen door de betreffende medewerkers mee te laten gaan naar de nieuwe stichting door het creëren van gunstige overgangsvoorwaarden en waarborgen.

Gezien onze uitgangspunten zullen wij het uiteindelijke uitvoeringsplan beoordelen op de volgende aspecten:

1. **Principe "Mens volgt werk"**. Het personeel, dat niet mee wil naar de nieuwe op te richten stichting, krijgt optimale ondersteuning bij vrijwillige mobiliteit tot het tijdstip van oprichting van de nieuwe stichting.
2. **Terugkeergarantie**. De gemeente Groningen biedt de medewerkers, nadat zij hun aanstelling bij de nieuwe stichting hebben aanvaard, een terugkeergarantie.
3. **Vermijden van gedwongen ontslagen**. De verzelfstandiging van de WMOO mag niet leiden tot gedwongen ontslagen. De werknemers krijgen de garantie dat het bestuur van de nieuwe stichting het dienstverband niet zal beëindigen.
4. **Rekening houden met oudere personeelsleden**. Degene die geboren zijn vóór 1 januari 1950 kunnen gebruik blijven maken van de gemeentelijke FPU-regeling en derhalve in dienst blijven van de gemeente Groningen en daarna volgens het principe "Mens volgt werk" worden gedetacheerd naar de nieuwe stichting.
5. **Behoud van de positie 'interne sollicitant'**. Medewerkers van de WMOO hebben, nadat zij een dienstverband bij de nieuwe stichting hebben aanvaard, de mogelijkheid te solliciteren naar vacatures binnen de gemeente Groningen en bij de sollicitatieprocedures te worden aangemerkt als interne kandidaat.
6. **Waarborgen van medezeggenschap**. Voor de personeelsleden van de WMOO wordt binnen de nieuwe stichting een volwaardige vorm van medezeggenschap geregeld.
7. **Redelijk tijdspad**. De medewerkers verkeren al een lange tijd in onzekerheid. Het is van belang dat er zo snel en zo concreet mogelijk duidelijkheid komt en daarbij een behoorlijke termijn waarbinnen zij zich kunnen beraden op de keuzemogelijkheden die er straks zijn.

De effecten op de dienst OCSW in de breedte zijn nog onvoldoende uitgewerkt en kunnen afhankelijk van het nog te formuleren 'voorgenomen besluit verzelfstandiging Openbaar Onderwijs' nog verschillend uitpakken. Wel constateren wij dat meerdere afdelingen van de dienst (A&V, ondersteuning MAC, CAS, FAZ, onderwijsspecialisten B&P) in meer of mindere mate geraakt zullen worden. **Bij onze beoordeling hanteren wij ook met betrekking tot de staande organisatie het bovengenoemde toetsingskader.**

Wij zijn ons er van bewust dat bovenstaande zaken pas in het kader van het uiteindelijke uitvoeringsplan geregeld gaan worden. Gezien het feit dat het hier om arbeidsrechtelijke zaken gaat, is het aan het GO voorbehouden om hier sluitende afspraken over te maken. In het kader van ons instemmingsrecht op het uitvoeringsplan delen we hierbij alvast mee dat onze uiteindelijke instemming op dit plan mede af zal hangen van de arbeidsrechtelijke afspraken die met het GO gemaakt worden.

## II. Inhoudelijke overwegingen bij de besluitprincipes

Het tweede deel van onze zienswijze bestaat uit een aantal inhoudelijke overwegingen bij de besluitprincipes van het college. Het gaat hierbij veelal ook om dilemma's waar we als ondernemingsraad tegen aan lopen.

### 1. Voortzetting dienstverlening door gemeente/dienst OCSW

Uit de maatregelen in de discussienota blijkt dat de gemeente nog aanzienlijk wil sturen op de agenda van het verzelfstandigde onderwijs. De vraag is of dat wel te verenigen is met de vrijheid die het verzelfstandigde schoolbestuur nodig heeft om op de 'markt' voor leerlingen te kunnen opereren. Eén van de punten hierin, die voor de dienst OCSW en de medewerkers uitermate van belang is, is het juridisch en economisch eigendom van de onderwijsaccommodaties. Het college



wil het eigendom bij de gemeente houden, omdat dit de beste waarborg is voor het realiseren van gemeentelijke ambities op het gebied van spreiding van voorzieningen, onderhoud van gebouwen, de wijkaanpak en stedenbouwkundige ontwikkelingen. Hiermee zal de verzelfstandigde organisatie niet op hetzelfde zelfstandige niveau kunnen functioneren als het bijzonder onderwijs. Immers, zij zijn volledig juridisch eigenaar. Met deze keuze wordt het nieuwe schoolbestuur beperkt in de wijze waarop zij invulling kan geven aan haar nieuwe rol. In de ogen van ouders, leerlingen en onderwijspersoneel is huisvesting, kwaliteit van de accommodatie, een belangrijk element in de perceptie van de kwaliteit van het onderwijs. In de ideale situatie moet een schoolbestuur in deze adequaat en slagvaardig kunnen handelen.

Wat echter een ideale situatie is voor het nieuwe schoolbestuur is geen ideale situatie voor de dienst OCSW en de medewerkers van deze dienst. Immers, als er gekozen wordt voor keuzevrijheid van de nieuwe stichting en voor het wegzetten van bijvoorbeeld gebouwgebonden werkzaamheden (onderhoud, verbouw/nieuwbouw), dan betekent dit dat op korte of langere termijn ook een groot deel van de werkzaamheden van de afdeling Accommodatieplanning & Vastgoed (A&V) van de dienst OCWS komt te vervallen. Daarmee komt niet alleen het werk van die medewerkers op de tocht te staan, maar wordt ook de afdeling A&V van een zodanige omvang dat er bedrijfsvoeringsrisico's gaan ontstaan.

## **2. Financieel spectrum**

De financiële consequenties van de verzelfstandiging zijn complex en ondoorzichtig. Daarbij komt dat nog veel zaken onduidelijk zijn. Op zichzelf is dat begrijpelijk en tot op zekere hoogte onvermijdelijk. Wij zijn van mening dat er sprake is van een te grote opeenstapeling van onduidelijkheden in de financiële consequenties.

Om de personeelsbelangen (de direct en indirect bij de verzelfstandiging betrokkenen) en de dienst OCSW als geheel goed te kunnen behartigen is meer inzicht nodig in financiële consequenties en keuzes ten aanzien van waar de lasten komen te liggen. **Wij zijn dan ook van mening dat er in het voorgenomen besluit een goed en gedetailleerd financieel overzicht beschikbaar zou moeten zijn om de keuze op te baseren en dat deze informatie ook bij de raad en raadscommissies bekendgemaakt dient te worden.**

Op dit moment zien wij in ieder geval de volgende onzekerheden en onduidelijkheden:

a. Huidige schoolbestuurlijke ondersteuning

Aangegeven wordt dat de schoolbestuurlijke (ambtelijke) ondersteuning in de huidige situatie 1,1 miljoen meer bedraagt dan waarin de rijksbijdrage voorziet.

Om de doorbetalingsverplichting te vermijden wordt er voor gekozen de overschrijding te schrappen. Wij vragen ons af of de nieuwe zelfstandige stichting daar wel mee belast mag worden. Immers, de druk op die nieuwe organisatie om met minder mensen het werk te doen wordt dan extra groot. Dit betekent dat het risico voor medewerkers om op korte of wat langere termijn bij overstap naar de nieuwe stichting zonder werk te komen vergroot wordt.

Daarbij moet worden opgemerkt dat er bij de nieuwe stichting weliswaar circa 100 miljoen omgaat, maar dat daarvan circa 90% als niet (of pas in allerlaatste instantie als) beïnvloedbaar moet worden beschouwd. Het gros van de uitgaven ligt namelijk vast in personeelslasten ten behoeve van het primaire product (onderwijs geven) en schoolgebouwen. **De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat de 1,1 miljoen gevonden moet worden bij de afgeleide kosten; dus binnen een budget van ongeveer 10 miljoen en dat is dus 10%. Zonder zeer forse ingrepen, die naar verwachting ten koste gaan van de huidige medewerkers van het bestuursbureau, lijkt ons dit niet haalbaar.**

b. Incidentele kosten

De incidentele kosten zijn geraamd met een bandbreedte van 0,7 tot 3,6 miljoen euro afhankelijk van nog te maken keuzes. De minimumvariant van 0,7 miljoen gaat uit van het totaal van de opstartkosten voor een nieuwe organisatie voor het openbaar onderwijs en geen frictiekosten. De frictiekosten variëren van 0 tot 2,9 miljoen. **Wij vinden deze bandbreedte erg ruim en pleiten er voor een aantal alternatieven eerst uit te werken.**

c. Bruidsschatregeling

De bruidsschatregeling loopt op 1 januari 2009 af. Mogelijk komt er verlenging.

Maar, als die verlenging er niet komt, ontstaat er een onmogelijke situatie, omdat dan via een 'cold turkey'-methode moet worden 'afgekickt' van de huidige ambtelijke ondersteuning.

**Er wordt al jaren gedacht en gesproken over verzelfstandiging. Vandaar dat wij in overweging willen geven tijd te nemen voor het uitwerken van alternatieven (zie b.) en tegelijk zekerheid te krijgen over de verieniging van de bruidsschatregeling alvorens het voorgenomen besluit te nemen.**

**d. Consequenties OCSW**

Aangegeven wordt dat als gevolg van de verzelfstandiging bij de overige ondersteunende functies van de dienst OCSW ongeveer 4,8 fte zal moeten worden afgebouwd. **Wij vinden dat in dit stadium meer helderheid moet worden verschaft over hoe deze verschuivingen in formatie in globale zin vormgegeven gaat worden.**

**e. Eindsituatie**

Uiteindelijk wordt er over enkele jaren een structurele vrijval opgebouwd van ruim 0,6 miljoen. Hoewel er gesteld wordt dat er volgens de gangbare spelregels een voorstel voor besteding aan de raad zal worden gedaan, is de eerste financiële 'beweging' het onttrekken van deze 0,6 miljoen aan de huidige bestemming. **Door nu geen uitspraken te doen over de bestemming – bijvoorbeeld door het budget te oormerken voor onderwijsinspanningen – ontstaat bij ons de indruk dat bezuinigingen ook een rol spelen bij de keuze tot verzelfstandiging.**

Bij de financiële onduidelijkheden kan bovendien de vraag gesteld worden of de nieuwe zelfstandige stichting wel belast mag worden met het compenseren van het wegvallen van de financiële bijdrage aan de ambtelijk schoolbestuurlijke ondersteuning. Als de bruidsschatregeling nog mag worden toegepast, verlicht dit de problematiek op korte termijn, maar op langere termijn kan de werkgelegenheid bij het bestuursbureau afnemen, bijvoorbeeld door het uitbesteden van de salarisadministratie. Daarom is het voor de medewerkers die eventueel naar een nieuwe stichting overgaan van belang om van te voren te weten hoe de stichting nu maar ook op middellange termijn vorm wordt gegeven. Daarmee ontstaat inzicht op de risico's om op korte en langere termijn al of niet boventallig te worden. In het discussiestuk wordt de taakstelling volledig bij de nieuwe stichting gelegd. Rekeninghoudend met de materiële gelijkstelling moeten er andere creatieve oplossingen denkbaar zijn. Daarbij kunnen de lasten dan meer verspreid komen te liggen bij o.a. de nieuwe stichting en het concern gemeente Groningen.

**3. Bestuursvorm**

In de discussie over de verzelfstandiging speelt de inrichting van de bestuursvorm een belangrijke rol. In de discussienota wordt gekozen voor een bestuur dat in nevenfunctie haar taak uitoefent. Deze keuze wordt feitelijk niet gemotiveerd. In de discussienota wordt verder gekozen voor één bestuur voor PO, SO en VO. Deze keuze impliceert een breed spectrum, complexe verhoudingen, waarin veel en diverse belangen spelen.

Het schoolbestuur heeft de taak om de samenhang te bewaken, - conflicterende - belangen bij elkaar te brengen en waar nodig knopen door te hakken. Dit vraagt om een bestuur met gezag, een bestuur dat onderwijskundige visie uitstraalt, voortdurend communiceert met het veld en slagvaardig opereert. Daarnaast is er behoefte aan een bestuur dat het openbaar onderwijs lokaal en in den lande adequaat vertegenwoordigt. Dit is een fulltime taak.

**Op basis van de beschikbare informatie vragen wij ons af of een professioneel, fulltime bestuur niet meer recht doet aan de omvang van taken en de zwaarte van de verantwoordelijkheden die bij het bestuur terecht komt. In onze opvatting is een krachtig, professioneel bestuur in het belang van het openbaar onderwijs en óók in het belang van de gemeente. Een dergelijk bestuur biedt een kwalitatieve meerwaarde om ambities op het terrein van onderwijs- en jeugdbeleid te realiseren.**

Wij constateren dat de discussienota geen duidelijkheid geeft over bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Wij begrijpen dat veel zaken nog nadere uitwerking behoeven. **Echter, de hoofdlijnen van de nieuwe organisatie dienen wat ons betreft duidelijk te zijn bij het voorgenomen besluit ten aanzien van verzelfstandiging. Wij vinden het daarbij belangrijk dat de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van bestuur, toezichthouder en gemeente helder gedefinieerd worden.**

Wat ons opvalt, is dat de discussie op dit moment gevoerd wordt door alle betrokkenen; ieder vanuit zijn eigen positie, waarbij een onvermijdelijke verwevenheid ontstaat tussen de specifieke eigen belangen en de ideeën over de vormgeving van het bestuursbureau. Er is echter (nog) geen partij die de rol van 'toekomstig bestuur' vervuld. Het zou wel eens verhelderend kunnen werken als er een 'bestuur in oprichting' komt die én expliciet op komt voor de eigen positie én de contouren van inrichting van de stichting schetst. Een dergelijk 'bestuur in oprichting' kan als onderhandelingspartner lijnen uitzetten naar de toekomst waarmee vanuit het stichtingsbelang nú ook meer duidelijkheid ontstaat over de risico's die wij zien voor de medewerkers op de middellange termijn.

In deze brief hebben wij onze voorlopige zienswijze gegeven waarbij we ingegaan zijn op consequenties voor de medewerkers en bedrijfsvoering van de dienst OCSW zoals wij die nu kunnen overzien en de inhoudelijke overwegingen die we hebben bij de besluitprincipes.

Wij zijn er van overtuigd dat we met deze voorlopige zienswijze een bijdrage geleverd hebben aan een kwalitatief weloverwogen en zorgvuldig besluitvormingstraject. Omdat er nog geen sprake is van een formeel voorgenomen besluit, behouden wij ons het recht voor om op grond van de Wet op de ondernemingsraden artikel 46d onder b. en artikel 25 van de WOR een definitieve zienswijze en advies op de personele gevolgen uit te brengen over uw nog nader voor te leggen voorgenomen besluit.

Met vriendelijke groeten,

Gerieke Masselink  
Voorzitter OR

Anneke Vernimmen  
Secretaris