

RAADSVOORSTEL:

2011-2012

Ons kenmerk: OS 11.2721441

Registratienummer : GR 11. 2745980

Ingekomen op : 15 SEP 2011

Onderwerp: Voorstel herziening bruidsschat O2G2

Groningen, 15 SEP 2011

Aan de raad,

0. Bestuurlijke samenvatting.

Wij hebben onderzoek uitgevoerd naar de vraag of de omvang van de bruidsschat voor O2G2 anders had moeten kunnen worden vastgesteld. De bruidsschatregeling is een wettelijke regeling die bedoeld is om een verzelfstandigd schoolbestuur tijdelijk te compenseren voor de extra kosten die een gevolg zijn van een verzelfstandiging. Uit het onderzoek blijkt dat wij de bruidsschatregeling binnen het wettelijke kader hebben toegepast. Wij hebben echter afgeweken van de gemiddelde praktijk. Dat heeft voor O2G2 een nadelig effect gehad en dat vinden wij onwenselijk. Om die reden willen wij dat nadelige effect repareren. Daarom wordt voorgesteld om O2G2 aanvullende financiële middelen toe te kennen ter hoogte van € 4.653.000,-- ter aanvulling op de eerder toegekende bruidsschat. Dit bedrag is gebaseerd op de uitkomst van het onderzoek. Door O2G2 zijn ook andere aspecten benoemd, waaronder de vermogenspositie, die volgens O2G2, verantwoordelijk zijn voor de "zorgelijke financiële situatie". Die aspecten staan echter los van de verzelfstandiging, los van de ABB kostenstructuur en daarmee ook los van de bruidsschatregeling. Wij zijn van mening dat die aspecten niet kunnen worden betrokken bij de vraag of de omvang van de bruidsschat anders had kunnen/moeten worden vastgesteld. In hoofdstuk vier lichten wij dit nader toe.

Daarnaast wordt voorgesteld om in het kader van de financiële gelijkstelling tussen het openbaar onderwijs en het bijzonder onderwijs aanvullende financiële middelen beschikbaar te stellen voor het bijzonder onderwijs. De omvang van de middelen voor het bijzonder onderwijs moet worden berekend op basis van de overschrijdingsregeling, dit is een wettelijke regeling. De omvang van de betaling aan het bijzonder onderwijs kan echter pas worden berekend nadat wij hiervoor de exacte getallen (o.a. bekostigingsgegevens, leerlingaantallen en andere financiële kengetallen) van het bijzonder onderwijs beschikbaar hebben gekregen. Wij gaan er vanuit dat de omvang van de betaling aan het bijzonder onderwijs ligt binnen een bandbreedte van € 2.910.000,-- en € 4.110.000,--. Deze bandbreedte wordt veroorzaakt omdat de omvang van de doorbetaling van diverse factoren afhankelijk is en daarom nog onzekerheden met zich meebrengt. In de Algemene Egalisatie Reserve reserveren we een bedrag van maximaal € 4.110.000,-- hiervoor. In hoofdstuk 3.2 gaan wij hier nader op in.



2745980

Achteraf gezien zou het nuttig zijn geweest dat wij ons destijds, bij de afwegingen die in het kader van de bruidsschat zijn gemaakt, uitdrukkelijker hadden vergewist van de bedragen die elders in Nederland werden toegekend. Daarnaast willen wij nog het volgende opmerken. Het schoolbestuur van O2G2 heeft zich tot het uiterste ingespannen om een oplossing te vinden voor de gesignaleerde financiële problematiek. Die inzet is geleverd met het oog voor behoud en versterking van de kwaliteit van het openbaar onderwijs in de stad. Wij respecteren die inzet in het bijzonder. Het college heeft er kennis van genomen dat tussen de accountant van O2G2 en de accountant van de gemeente nog geen overeenstemming bestaat over de omvang van de vermogenspositie bij de verzelfstandiging.

1. Inleiding en procesverloop.

In uw vergadering van 25 mei 2011 heeft u kennis genomen van het besluit van ons college om onderzoek te laten uitvoeren naar de vraag of de omvang van de bruidsschat voor het (verzelfstandigde) Openbaar Onderwijs anders had kunnen/moeten worden vastgesteld. Voor dit onderzoek hebben wij, zoals aangegeven in het raadsvoorstel van 9 mei 2011 (GR 112610353), de expertise van VOS ABB ingeschakeld. U heeft tevens besloten om tijdig bij dit onderzoek betrokken te willen zijn, door het Audit Committee te laten participeren in de rol als "kritische meekijker" in de kwaliteit, techniek en voortgang van het onderzoek. U heeft tot slot aangegeven de uitkomst van het onderzoek in uw raadsvergadering van oktober 2011 te willen agenderen. Hierbij ontvangt u het eindrapport, voorzien van een raadsvoorstel tot herziening van de bruidsschat.

Ons college heeft op 28 juni jl. de onderzoeksopzet vastgesteld. U bent daarover in een collegebrief van 6 juni 2011 geïnformeerd. Tijdens de vergadering van de raadscommissie Onderwijs & Welzijn op 6 juli jl. heeft u aangegeven daarmee te kunnen instemmen.

Het Audit Committee heeft kennis genomen van de onderzoeksvraagstelling. Het Audit Committee heeft verder voor het zomerreces een voortgangsrapportage ontvangen. Om de bestuurlijke doorlooptijd te bespoedigen is het eindrapport op 1 september (onder embargo) aangeboden aan het Audit Committee. De uitkomst van het onderzoek zal door de onderzoeker van VOS ABB op 21 september aan het Audit Committee gepresenteerd worden en nader worden toegelicht.

Wij hebben het College van Bestuur en de Raad van Toezicht van de stichting Openbaar Onderwijs Groep Groningen (O2G2) in kennis gesteld van de uitkomst van het onderzoek.

2. De uitkomst van het onderzoek.

De hoofdvraag die is onderzocht luidt: had de omvang van de bruidsschat voor de stichting Openbaar Onderwijs Groep Groningen anders kunnen/moeten worden vastgesteld, en zo ja, op welke gronden en tot welke omvang?

Om deze vraag te beantwoorden zijn vijf deelvragen vastgesteld. In het bijgevoegde onderzoeksrapport van VOS ABB worden de vragen uitvoerig beantwoord.

In dit raadsvoorstel wordt per deelvraag een samenvatting gegeven van de meest relevante bevindingen. Vervolgens geven wij een onderbouwing voor ons voorstel om

de omvang van de bruidsschat te herzien, daarbij gaan wij ook in op de financiële gelijkstelling tussen het openbaar en bijzonder onderwijs. Als laatste gaan wij in op de vraag hoe de aanvulling op de bruidsschat zich verhoudt tot de door O2G2 gesignaleerde financiële problematiek. Het onderzoeksrapport van VOS ABB is als bijlage toegevoegd.

2.1 Beantwoording van de deelvragen.

Deelvraag 1 Hoe ziet het wettelijk/theoretisch kader (inclusief de financiële relatie met het bijzonder onderwijs) van de bruidsschatregeling er uit?

Een gemeente die, in haar rol als schoolbestuur, meer middelen aan die scholen uitgeeft dan via de rijksbekostiging wordt ontvangen, dient die middelen naar rato ook beschikbaar te stellen aan het bijzonder onderwijs. Dit is geregeld via de "overschrijdingsregeling". Een uitzondering op de overschrijdingsregeling betreft de kosten die de gemeente maakt voor ABB kosten (kosten voor Administratie, Beheer en Bestuur), indien de gemeente zelf schoolbestuur is. In het geval van verzelfstandiging van het openbaar onderwijs moet het verzelfstandigde schoolbestuur voortaan zelf die kosten voor ABB binnen de lumpsumbekostiging opvangen. In de praktijk betekent dat een inverdientaakstelling (bezuinigingstaakstelling) voor het verzelfstandigde openbaar schoolbestuur met ingang van het moment van de verzelfstandiging.

Om te voorkomen dat de "inverdientaakstelling" een belemmering zou vormen om tot verzelfstandiging van het openbaar onderwijs te besluiten, is in de onderwijswetgeving de "bruidsschatregeling" geïntroduceerd. De bruidsschatregeling maakt het mogelijk dat een gemeente aan het verzelfstandigde schoolbestuur, gedurende maximaal vijf jaar, een bruidsschat meegeeft ter compensatie op het aanloopverlies op de inverdientaakstelling. Het schoolbestuur heeft immers tijd nodig om maatregelen te effectueren die resulteren in minder lasten.

Het is niet verplicht om een bruidsschatregeling toe te passen. Volgens de bruidsschatregeling zou in de situatie van O2G2 maximaal 26,2 miljoen euro als bruidsschatvergoeding kunnen worden toegekend. Overigens hebben wij per brief van 27 april 2011, met kenmerk OS 11.2587573, aan uw raad een maximumbedrag van 22,1 miljoen euro gecommuniceerd. Dit bedrag was nog gebaseerd op de bij ons beschikbare normcijfers. Op basis van een wetswijziging (WVO) zijn de normcijfers voor 2010 gewijzigd.

Bij het genoemde maximale bedrag voor de bruidsschat kan nog de volgende kanttekening worden geplaatst. Voor het Voortgezet Onderwijs wordt voor ABB compensatie uitgegaan van een percentage van 18% van de totale lumpsumvergoeding. Grote VO scholen hebben, vanwege grote leerlingaantallen, een hoge lumpsumvergoeding terwijl grote VO scholen, naar verhouding, vaak lagere ABB kosten hebben (vanwege schaalvoordelen). De bruidsschatregeling houdt bij het bepalen van de maximumvergoeding geen rekening met dit effect.

De bruidsschatregeling betrof een tijdelijke regeling tot en met 2010. Dat betekent dat de regeling nu niet meer kan worden toegepast. Om die reden is destijds hard gewerkt om de verzelfstandiging nog in 2010 te effectueren. Verder is in de bruidsschatregeling bepaald dat het niet is toegestaan om na het effectueren van de verzelfstandiging alsnog een bruidsschat toe te kennen. Verder moet, voorafgaand aan de verzelfstandiging, een besluit over de bruidsschat worden genomen. De bruidsschatregeling staat niet toe om achteraf een wijziging toe te passen op een eerder vastgestelde bruidsschat.

Een "besluit tot aanvulling van een eerder vastgestelde bruidsschat" kan geen deel

uitmaken van de bruidsschatregeling. In het kader van de financiële gelijkstelling tussen het openbaar en bijzonder onderwijs dienen middelen voor het openbaar onderwijs, naar rato, ook beschikbaar worden gesteld aan het bijzonder onderwijs.

Deelvraag 2 Welke elementen en grondslagen kunnen, op basis van het wettelijk theoretisch kader, aangevuld met de gangbare praktijk (waaronder inverdiентаakstelling en inverdiencapaciteit) bij het bepalen van de bruidsschat worden betrokken?

De bruidsschatregeling is bedoeld ter compensatie van de ABB kosten die optreden bij een verzelfstandiging. Extra ABB kosten ontstaan door bijvoorbeeld het aanloopverlies op de inverdientaakstelling op ABB kosten. Op basis van het wettelijke kader wordt in de praktijk het volgende waargenomen: het toepassen van een bruidsschatregeling voor het voortgezet onderwijs is minder vanzelfsprekend dan bij het primair onderwijs; bij de inverdiencapaciteit wordt er vanuit gegaan dat invulling wordt gegeven aan bovenschools (centraal) beheer; de bruidsschatregeling is niet bedoeld ter compensatie van vorderingen of schulden op het voormalig schoolbestuur; de bruidsschatregeling dient los te staan van het over te dragen schoolbestuurlijke vermogen; de bruidsschat kan worden toegekend voor incidentele en structurele lasten; het verzelfstandigde schoolbestuur zal vervolgens zodanige keuzes dienen te maken dat op termijn op de ABB kosten kan worden inverdiend; het eerste jaar na de verzelfstandiging wordt gezien als aanpassingsjaar waarbij er van wordt uit gegaan dat nog niet kan worden inverdiend; het verzelfstandigde schoolbestuur dient in redelijkheid en billijkheid tijd te hebben om in te verdienen; structurele lasten die in aanmerking komen voor ABB compensatie zijn personeelslasten van ondersteunend personeel, overige personele lasten, huisvestingslasten, administratieve lasten; incidentele kosten die in aanmerking komen voor ABB compensatie zijn frictiekosten personeel, overige personele lasten, overige incidentele lasten. Uit onderzoeken, kengetallen en vergelijkingscijfers ontstaat inzicht in de gemiddelde omvang van een staf/bestuursbureau en andere ABB lasten (referentiewaarden), daar komen wij bij deelvraag 3 op terug.

Deelvraag 3 Zijn er verschillen tussen, de door de gemeente gehanteerde elementen en de bij deelvraag 1 en 2 genoemde elementen?

Bij deelvraag 1 en deelvraag 2 is in kaart gebracht hoe het wettelijke kader van de bruidsschat er uit ziet en hoe deze in de praktijk is toegepast. Om de vraag te beantwoorden of er verschillen zijn waar te nemen tussen de praktijk en de wijze waarop wij de omvang van de bruidsschat hebben berekend wordt hierna eerst een samenvatting gegeven, van de wijze waarop wij de omvang van de bruidsschat hebben vastgesteld. Voor de overzichtelijkheid worden bedragen afgerond. Voor de berekening van de omvang van de bruidsschat voor O2G2 is uit gegaan van de volgende uitgangspunten. De gemeente leverde voor een totale waarde van 1,2 miljoen euro aan "ABB activiteiten" aan het openbaar onderwijs (gebaseerd op de inventarisatie medio 2008). Daarnaast werd verondersteld dat de nieuwe stichting 0,7 miljoen euro extra bestuurlijke kosten zou maken. De (bruto) inverdientaakstelling van de nieuwe stichting was daarom berekend op $(1,2 + 0,7)$ 1,9 miljoen euro. Daarnaast werd verondersteld dat de stichting extra treasury-inkomsten zou kunnen genereren ter hoogte van 0,2 miljoen euro. De (netto) inverdientaakstelling was daarmee vastgesteld op $(1,9 - 0,2)$ 1,7 miljoen euro op jaarbasis.

Verder werd verondersteld dat de inverdiencapaciteit kon worden gerealiseerd door o.a. efficiencyvoordelen, inkoopvoordeel, schaalvoordeel door ABB taken meer bovenschools te organiseren en besparingen op de bedrijfsvoering. Daarnaast werd verondersteld dat besparingen konden worden gerealiseerd doordat het nieuwe schoolbestuur sneller, effectiever en efficiënter invulling kan geven aan de schoolbestuurlijke verantwoordelijkheden. Bovendien was voor 2010 een zogenaamde "beleidsarme" begroting opgesteld, zodat het nieuwe schoolbestuur maximaal de ruimte zou krijgen om eigen keuzes te kunnen maken. De inverdiencapaciteit, uitgedrukt in een percentage van de totale (gemiddelde) lasten van circa 120 miljoen euro, bedraagt in het eerste jaar na verzelfstandiging 0,25%, oplopend tot 1,4 % in het vijfde jaar na verzelfstandiging. Door de geleidelijke opbouw van de inverdiencapaciteit werd de taakstelling verantwoord geacht. Verder is vastgesteld dat het (negatieve) verschil tussen de inverdiencapaciteit en de inverdiencapaciteit zou worden gecompenseerd door middel van de bruidsschat. De totale bruidsschat kwam daarmee uit op totaal 3,4 miljoen euro over een periode van vier jaar. Samengevat geeft dat het volgende beeld:

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

Om de derde deelvraag te kunnen beantwoorden is vervolgens onderzocht of er sprake is van verschillen tussen de gemiddelde praktijk enerzijds en de wijze waarop wij de bruidsschat hebben toegepast anderzijds. In algemene zin valt op dat wij, ten opzichte van het marktgemiddelde, een lager dan gemiddelde bruidsschat hebben toegekend. Meer specifieke verschillen, die dat verklaren zijn: er is vanuit gegaan dat in het eerste jaar al sprake is van inverdiencapaciteit; het cijfermateriaal uit 2007 had voor 2009 kunnen worden geïndexeerd; de bruidsschat had voor vijf jaar in plaats van voor vier jaar kunnen worden toegekend; er is een Service Level Agreement afgesloten voor dienstverlening door de gemeente ten aanzien van huisvestingsadvies; veronderstelde extra treasury-inkomsten kennen onzekerheid; er had meer (expliciet) rekening gehouden kunnen worden met personele frictiekosten; in het formatieplan van het nieuwe bestuursbureau is uitgegaan van een formatie van circa 34 formatieplaatsen, terwijl een "marktconforme" bezetting circa 25 formatieplaatsen behelst. Dit laatste punt betekent overigens een belangrijke (toekomstige) besparingsmogelijkheid, het totaal van deze verschillen heeft echter een negatief effect gehad op de berekening van de omvang van de bruidsschat. Geconcludeerd kan worden dat er verschillen zijn tussen de praktijk en de wijze waarop wij de bruidsschat voor het openbaar onderwijs hebben toegepast. Indien voor een meer gemiddelde, "marktconforme" benadering zou zijn gekozen, was wellicht een hogere bruidsschat vastgesteld. Wij kunnen echter

vanzelfsprekend niet vaststellen tot welke besluitvorming destijds, als het ware in retrospectief, zou zijn gekomen.

Deelvraag 4 Als er naar aanleiding van vraag 3 verschillen worden geconstateerd, welke komen dan in aanmerking om te worden betrokken bij een eventuele herziening van de bruidsschat?

Het is welhaast onmogelijk om de "juiste" omvang van de bruidsschatregeling exact en objectief vast te stellen. Zoals VOS ABB laat zien is de hoogte van de bruidsschat de uitkomst van een gemeentelijke (bestuurlijke) afweging op basis van de beoordeling van tal van, bovendien onzekere, factoren, en dus niet de "juiste" of "onjuiste" uitkomst van een rekensom. Dat wordt benadrukt door de bandbreedte die de wetgever in de bruidsschatregeling geeft. In het geval van O2G2 varieert de toegestane wettelijk bandbreedte van "nul" tot 26,2 miljoen euro. De wetgever geeft daarmee te kennen, ruimte te willen geven voor "lokale invulling" van de bruidsschatregeling.

Om die reden wordt voorgesteld om voor een herberekening aansluiting te zoeken bij de gevonden "referentiewaarden" uit de gemiddelde praktijk. Indien voor deze aspecten de referentiewaarden worden toegepast op de situatie van O2G2 kan een herberekening worden gemaakt van de mogelijke omvang van de bruidsschat. Herberekening van de bruidsschat, op basis van referentiewaarden en de kengetallen van het verzelfstandigde onderwijs, geeft dan het volgende beeld:

	Herberekening bruidsschat O2G2 op basis van referentiewaarden In de telling zitten afrondingsverschillen / Bedragen * 1.000 euro	
A	Hoeveel zouden, op basis van referentiewaarden (zoals gemiddelde formatieaantallen en normbedragen voor ABB), de omvang van ABB kosten voor O2G2 mogen bedragen in de periode 2010 – 2014	16.061
B	Hoeveel ABB vergoeding zou O2G2 via de lumpsumbekostiging ontvangen in de periode 2010 – 2014	7.956
C	Hoeveel bedraagt het verschil tussen de normvergoeding en de vergoeding op basis van referentiewaarden. Het verschil (B-A)(tekort) is de inverdientaakstelling.	-8.103
D	Reeds toegekende bruidsschat	3.450
	Vershil (C-D) tussen bruidsschat volgens referentiewaarden en de eerder vastgestelde bruidsschat voor O2G2	4.653

In het onderzoeksrapport wordt deze berekening uitvoerig toegelicht. In de herberekening zijn tevens specifieke verschillen in de wijze waarop wij de bruidsschat hebben toegepast verdisconteerd. Hierbij is dus rekening gehouden met compensatie van indexering, treasury-inkomsten effect en de service level agreement ten aanzien van huisvestingsadvies voor onderwijsgebouwen

Deelvraag 5 Wat is de visie van O2G2 ten aanzien van de vraag of de omvang van de bruidsschat anders had kunnen/moeten worden vastgesteld?

Op 6 juli heeft de onderzoeker van VOS ABB gesproken met de voorzitter van het College van Bestuur en de Controller van O2G2. De "rode draad" van het gesprek en daarmee ook de zienswijze van O2G2 is dat in het onderzoek onderscheid wordt

gemaakt tussen de omvang van de bruidsschat én de omvang van het eigen vermogen. O2G2 geeft nadrukkelijk aan dat, behalve een te lage bruidsschat, vooral de overdracht van het eigen vermogen ".. ernstig tekort schiet ..". De inhoudelijke en overige punten waarvoor O2G2 verder aandacht vraagt staan vermeld in het onderzoeksrapport. Wij hebben het College van Bestuur en de Raad van Toezicht van O2G2 in kennis gesteld van de uitkomst van het onderzoek. O2G2 heeft een exemplaar van het onderzoeksrapport en het raadsvoorstel ontvangen. Wij hebben O2G2 in overweging gegeven om haar visie ten aanzien van de uitkomst van het onderzoek en het voorstel aan de raad aan uw raad kenbaar te maken.

3. Conclusie en voorstel.

Het resultaat van het onderzoek is een rapport met een advies waarin gemotiveerd wordt aangegeven of er aanleiding is om de toegekende bruidsschat te heroverwegen, en zo ja, op welke gronden en tot welke omvang

Uit het onderzoeksrapport blijkt dat wij de bruidsschatregeling binnen de daarvoor vastgestelde wettelijke kaders hebben toegepast. De bruidsschatregeling biedt ruimte voor "lokale invulling". De wijze waarop wij invulling hebben gegeven aan de "lokale invulling" binnen de bruidsschatregeling heeft geleid tot een verschil ten opzichte van de wijze waarop gemiddeld in de praktijk invulling is gegeven aan de bruidsschatregeling. Indien wij voor een meer gemiddelde, "marktconforme" invulling hadden gekozen, was wellicht een hogere bruidsschat vastgesteld. De centrale vraagstelling: had de omvang van de bruidsschat anders *kunnen* worden vastgesteld, kan dan ook bevestigend worden beantwoord. De vraag of het anders had *gemoeten* is afhankelijk van het perspectief dat men kiest. Vanuit een juridisch perspectief beantwoordt het rapport deze vraag ontkennend.

Mede in het licht van ontwikkelingen binnen het onderwijs sinds de verzelfstandiging stellen wij voor om bij nader inzien alsnog aan te sluiten bij een meer gemiddelde berekening van de hoogte van de bruidsschat. Om die reden wordt voorgesteld om aan de stichting Openbaar Onderwijs Groep Groningen een aanvulling op de eerder vastgestelde bruidsschat toe te kennen.

Verder wordt voorgesteld om de omvang van de aanvulling gelijk te stellen aan het verschil tussen de eerder vastgestelde bruidsschat en de berekende omvang van de bruidsschat op basis van de referentiewaarden die VOS ABB hanteert. Dat verschil is berekend op € 4.653.000,--.

3.1 Financiële gelijkstelling openbaar en bijzonder onderwijs.

Wij hebben eerder in dit voorstel aangegeven dat de bruidsschatregeling nu niet meer kan worden toegepast, de bruidsschatregeling is in 2010 geëindigd. Verder is aangegeven dat het volgens de bruidsschatregeling niet is toegestaan om achteraf een wijziging toe te passen op een eerder vastgestelde bruidsschat. In onze brief van 27 april, met kenmerk OS 11.2587573, hebben wij u over deze onzekerheid geïnformeerd. In het kader van de financiële gelijkstelling tussen het openbaar en het bijzonder onderwijs (de overschrijdingsregeling) wordt daarom voorgesteld om tevens aanvullende financiële middelen voor het bijzonder onderwijs beschikbaar te stellen. De omvang van de betaling aan het bijzonder onderwijs moet worden berekend op basis van de zogenaamde "overschrijdingsregeling". Wij lichten dat nader toe in paragraaf 3.2.

3.2 Technische toelichting op de overschrijdingsregeling.

De omvang van de betaling aan het bijzonder onderwijs moet worden vastgesteld op basis van de overschrijdingsregeling. De overschrijdingsregeling is een complexe financieel-technische regeling. Ter informatie volgt hieronder een beknopte samenvatting van belangrijkste kenmerken van de overschrijdingsregeling:

Inleiding

Onderstaand is de overschrijdingsregeling voor het primair onderwijs beschreven. De uitvoering voor het voortgezet onderwijs is opgenomen in de artikelen 96i tot en met 96k van de WVO. De uitgangspunten voor berekening en vaststelling zijn voor beide wetten op hoofdlijnen identiek. Voor een definitieve vaststelling moeten beide berekeningen worden gemaakt.

Algemeen WPO

De overschrijdingsregeling is beschreven in artikel 142-147, WPO. In artikel 142 wordt de hoofdlijn van de overschrijdingsregeling uiteengezet alsmede de reikwijdte in het geval er sprake is van nevenvestigingen die wel of niet gelegen zijn binnen de gemeentegrenzen en hoe dan te handelen. Artikel 142 lid 4 geeft aan dat in overleg met het bevoegd gezag van een niet door de gemeente in stand gehouden school eventuele meeruitgaven ten behoeve van het openbaar onderwijs buiten beschouwing kunnen worden gelaten. In de praktijk zijn dit de in het OOGO (op overeenstemming gericht overleg) gemaakte en bevestigde afspraken.

Verder geeft de WPO (artikel 143) richtlijnen inzake het vaststellen en uitbetalen van voorschotten op basis van een voorlopige vaststelling van de overschrijdingsregeling. Daarbij mag rekening worden gehouden met een eventuele compensatie binnen het resterende tijdvak.

Artikel 144 geeft aan op welke wijze het overschrijdingsbedrag moet worden vastgesteld. Zonder daarbij over te gaan tot letterlijke wetverwijzingen dienen de inkomsten en uitgaven ten behoeve van het openbaar onderwijs te worden vastgesteld. Het betreft in de basis de personele en materiele uitgaven. De reserves & voorzieningen nemen daarbij een bijzondere positie in. Een dotatie geldt daarbij als een uitgaaf en een onttrekking geldt als een ontvangst. De inkomsten moeten worden opgenomen als de van het Rijk ontvangen vergoedingen voor personeel en materieel. Vervolgens wordt in (artikel 144 lid 7) uiteengezet op welke wijze een eventuele overschrijding moet worden vastgesteld. Een eventuele overschrijding wordt uitgedrukt als percentage van de ontvangsten zoals genoemd in hetzelfde artikel.

Artikel 145 geeft aan op welke wijze de overschrijdingsregeling moet worden toegepast. De Rijksvergoedingen personeel & materieel van de niet door de gemeente in stand gehouden scholen (het "bijzonder" onderwijs) moet daartoe worden bepaald. De ontvangsten voor administratie, beheer & bestuur, de ontvangsten in het kader van onderwijs in lichamelijke opvoeding alsmede de inkomsten in het kader van onderwijsachterstanden (artikel 166 WPO) dienen daarop in mindering te worden gebracht. Vervolgens wordt het percentage toegepast op de gecorrigeerde ontvangsten.

Artikel 147 geeft tot slot de richtlijnen van mededeling en beroep van toepassing van de overschrijdingsregeling

Uitzonderingen volgens de wet

Op grond van artikel 144 wordt bij het vaststellen van de inkomsten en uitgaven een aantal specifieke inkomsten en uitgaven buiten beschouwing gelaten. Dit zijn de inkomsten en uitgaven voor Administratie, beheer & bestuur, De materiele instandhouding van het onderwijs in lichamelijk opvoeding en, Inkomsten en uitgaven (incl personeel) in het kader van de bestrijding van onderwijsachterstanden (artikel 166 WPO). Het deel van de uitgaven (totaal personeel & materieel) die worden gedekt door ontvangsten van bedragen die door derden zijn betaald, Tot slot geldt er een uitzondering voor uitgaven met een afschrijvingstermijn van ten minste 20 jaar die mogen worden aangemerkt op grond van rente en een lineaire aflossing van 20 jaar

De conclusie is dat nadere informatie nodig is om de omvang van de betaling aan het bijzonder onderwijs exact vast te kunnen stellen. De informatie moet worden opgevraagd bij alle schoolbesturen. Zodra door uw raad een besluit is genomen kunnen wij dit proces in gang zetten.

Om u toch een indicatie te geven van de omvang van de betaling aan het bijzonder onderwijs kunnen wij deze wel globaal benaderen. De verhoudingscijfers van de leerlingaantallen (de marktaandeelen) tussen het openbaar en het bijzonder onderwijs vormen daarvoor een aanknopingspunt. Het openbaar onderwijs heeft voor het primair onderwijs een marktaandeel van 61,4 % (teldatum 2010) en voor het voortgezet onderwijs een marktaandeel van 54% (teldatum 2009). Op basis van de marktaandeelen ligt de omvang van de bandbreedte van de doorbetaling (bij een bijdrage van € 4.653.000,- voor het openbaar onderwijs) tussen de € 2.910.000,- en € 4.110.000,-. Voorgesteld wordt om vooralsnog het maximumbedrag van de bandbreedte in de Algemene Egalisatie Reserve (AER) hiervoor te reserveren.

U kunt overigens overwegen om te laten onderzoeken om een "nadere specifieke regeling" op te stellen. In een "nader specifieke regeling" kunnen nadere specifieke voorwaarden en criteria worden vastgesteld waaronder financiële middelen beschikbaar worden gesteld. Een dergelijke regeling dient in overleg met het gehele onderwijsveld tot stand te worden gebracht. De regeling is in dat geval van toepassing voor het openbaar en bijzonder onderwijs. Schoolbesturen die nu of in de toekomst voldoen aan de gestelde voorwaarden kunnen aanspraak maken op aanvullende financiële middelen die in het kader van die regeling beschikbaar zijn gesteld.

In het kader van volledige informatievoorziening aan de raad willen wij u deze mogelijkheid niet onthouden, wij adviseren echter om van deze mogelijkheid geen gebruik te maken. Wij hebben daarvoor de volgende overwegingen. Het "O2G2 dossier" kent, vanwege het complexe karakter van het vraagstuk, reeds een lange doorlooptijd. Het uitvoeren van nader onderzoek naar de mogelijkheid voor het opstellen en vaststellen van een nadere specifieke regeling voor het onderwijs vraagt de nodige technische en bestuurlijke doorlooptijd en overleg met de schoolbesturen. Dat zou betekenen dat er voorlopig nog geen helderheid komt voor O2G2, dat vinden wij onwenselijk. Daarnaast staat het onderwijs in de stad (zowel openbaar als bijzonder

onderwijs) de komende tijd voor zeer grote uitdagingen, zoals het verder verbeteren van de onderwijskwaliteit en het oplossen van bezuinigingstaakstellingen. Het aanvragen van aanvullende middelen door schoolbesturen op basis van een nadere specifieke regeling brengt administratieve en schoolbestuurlijke lasten en verantwoordingsplicht met zich mee. Wij vinden het van het allergrootste belang dat alle schoolbesturen zich de komende tijd maximaal kunnen concentreren op de inhoud van het onderwijs en dit komt alle leerlingen in de stad ten goede. Om die reden stellen wij voor om geen "nader specifieke regeling" op te stellen.

Er dient wel een algemene regeling te worden uitgewerkt op basis waarvan de middelen worden toegekend, dit is nodig in verband met rechtmatigheid en juridische aspecten.

3.3 Uitwerking.

Er dient sprake te zijn van een rechtmatige besteding van de middelen. Dat betekent dat er een algemene regeling moet zijn op basis waarvan de financiële middelen aan het openbaar en bijzonder onderwijs beschikbaar kunnen worden gesteld. Waar dat in het kader van rechtmatigheid of onderwijswetgeving nodig is, zullen voorwaarden in een algemene regeling worden opgenomen.

O2G2 heeft verder aangegeven dat zij verwachten dat de liquiditeitspositie van de stichting tegen het einde van het jaar onder druk komt te staan. Wij stellen voor om O2G2 op dit punt tegemoet te komen. In de regeling zal worden betrokken om de aanvullende financiële middelen zo spoedig mogelijk en in één trance uit te betalen.

Het college heeft er kennis van genomen dat tussen de accountant van O2G2 en de accountant van de gemeente nog geen overeenstemming bestaat over de omvang van de vermogenspositie bij de verzelfstandiging.

Tot slot.

Uit het onderzoek komt naar voren dat wij de bruidsschatregeling weliswaar binnen het wettelijke kader hebben uitgevoerd maar dat dit afwijkt van het in de praktijk geconstateerde gemiddelde. Nu wij terugblikken op dit dossier blijkt dat wij destijds alles in het werk hebben gesteld om het openbaar onderwijs zorgvuldig en op verantwoorde wijze te verzelfstandigen. Wij hadden dat - in retrospectief - anders moeten doen.

Daarbij dient te worden gerealiseerd dat het ging om een complexe, unieke en omvangrijke operatie. Ten tijde van de besluitvorming was er wel aandacht voor de inverdientaakstelling maar was er onvoldoende oog voor de inderdiencapaciteit. De wens dat de verzelfstandiging "budgettair neutraal" diende te verlopen heeft daarbij een rol gespeeld. Achteraf gezien hadden wij ons, bij de afwegingen die in het kader van de bruidsschat zijn gemaakt, uitdrukkelijker moeten vergewissen van de bedragen die elders in Nederland werden toegekend.

Wij zijn sinds eind 2010 intensief in gesprek met de stichting Openbaar Onderwijs Groep Groningen. Het complexe karakter van het vraagstuk, de bestuurlijke doorlooptijd en de zorgvuldigheid waarmee wij tot een oplossing wilden komen heeft de nodige doorlooptijd gevraagd. De voorzitter van het College van Bestuur van O2G2 en de Raad van Toezicht van O2G2 hebben zich tot het uiterste ingespannen om een oplossing te vinden voor de door hen gesignaleerde problematiek. De inzet om voor deze problematiek een oplossing te vinden is geleverd met het oog voor behoud van de

kwaliteit van het openbaar onderwijs in de stad. Wij respecteren die inzet van het College van Bestuur en de Raad van Toezicht in het bijzonder.

Het college heeft er kennis van genomen dat tussen de accountant van O2G2 en de accountant van de gemeente nog geen overeenstemming bestaat over de omvang van de vermogenspositie bij de verzelfstandiging.

Technische begrotingswijziging.

Voor het toekennen van de aanvullende financiële middelen voor het openbaar onderwijs en advies- en onderzoekskosten zijn aanvullende middelen noodzakelijk ter hoogte van totaal € 4.850.000,--. Deze middelen zijn niet beschikbaar in de door u vastgestelde begroting 2011. Wij stellen voor om het totaalbedrag ad € 4.850.000,-- hiervoor te dekken uit de Algemene Egalisatie Reserve (AER). De gereserveerde middelen ad € 4.110.000,-- (uitgaande van de maximale bandbreedte) voor doorbetaling aan het bijzonder onderwijs blijven voorlopig in de AER. Bij de begroting 2012 de AER aan te vullen met het totaalbedrag ter hoogte van € 8.960.000,--.

Begrotingswijziging 2011 Bruidsschat O2G2

Betrokken dienst(en)	OCSW en BSD
Naam voorstel	Bruidsschat O2G2
Besluitvorming (orgaan + datum)	
Incidenteel/Structureel	Incidenteel
Soort wijziging	Exploitatie

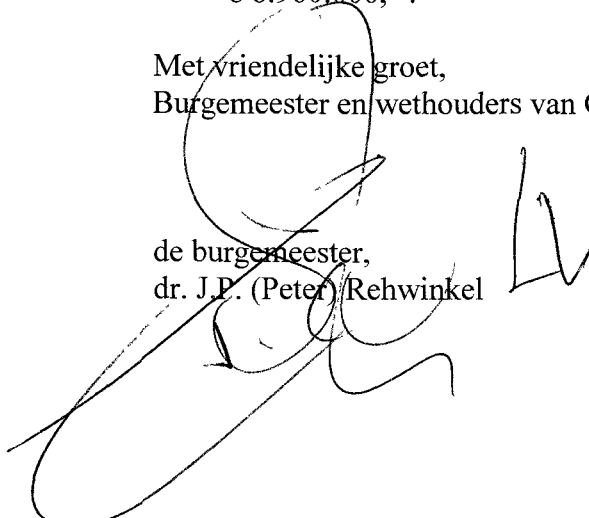
Financiële begrotingswijziging Naam deelprogramma	Bedragen x 1.000 euro			Toevoeging reserve	Onttrekking reserve	Saldo
	Lasten	Baten	Saldo			
3.2 Overig jeugd en onderwijs (bruidsschat)	4.850		-4.850			-4.850
13.1 College, Raad en overig			0		4.850	4.850
TOTALEN BEGROTINGSWIJZIGING	4.850	0	-4.850	0	4.850	0

Gelet op het vorenstaande stellen wij u voor te besluiten:


- I. aan de stichting Openbaar Onderwijs Groep Groningen financiële middelen toe te kennen ter hoogte van € 4.653.000,-- ter aanvulling op de eerder vastgestelde bruidsschat;
- II. in het kader van de financiële gelijkstelling (overschrijdingsregeling) tussen openbaar en bijzonder onderwijs financiële middelen toe te kennen voor het bijzonder onderwijs;
- III. de omvang van de betaling aan het bijzonder onderwijs te bepalen op basis van de overschrijdingsregeling en de middelen definitief toe te kennen nadat de omvang van de doorbetaling aan het bijzonder onderwijs is vastgesteld;
- IV. een maximum bedrag beschikbaar te houden in de Algemene Egalisatie Reserve (AER) ter hoogte van € 4.110.000,--, gebaseerd op het maximum van de bandbreedte, voor de betaling aan het bijzonder onderwijs;
- V. een bedrag van € 197.000,-- beschikbaar te stellen om financiële onzekerheden in verband met diverse advies- en onderzoekskosten op te kunnen vangen;
- VI. het bedrag voor de stichting O2G2 en de advies- en onderzoekskosten ter hoogte van € 4.850.000,-- te dekken uit de Algemene Egalisatie Reserve (AER) en de gemeentebegroting 2011 dienovereenkomstig te wijzigen;
- VII. bij de begroting 2012 de AER aan te vullen met het totaalbedrag ter hoogte van € 8.960.000,--.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Groningen,

de burgemeester,
dr. J.P. (Peter) Rehwinkel



de secretaris,
drs. M.A. (Maarten) Ruys



Bijlage bij het college- en raadsvoorstel
Herziening bruidsschat O2G2

Onderzoeksrapport VOS ABB
(inclusief bijlagen A t/m F)

Notitie

Analyse toepassing bruidsschatregeling

Gemeente Groningen OCSW inzake het
openbaar onderwijs Groningen (O2G2)

Leeuwendaal
VOS/ABB

R. van der Raaij

5POBA4090

vertrouwelijk

Definitief Concept

Vs 1.2

Inhoud

1.	Inleiding	4
1.1.	Achtergrond	4
1.2.	Aanleiding	4
1.3.	Onderzoek	4
1.4.	Doelstelling	5
1.5.	Gebruikte informatie / literatuur verwijzing	5
1.6.	Leeswijzer	6
2.	Woord vooraf	7
3.	Samenvatting	8
3.1.	Bruidsschatregeling algemeen (onderzoeksvraag 1)	8
3.2.	Situatie gemeente Groningen m.b.t. toepassing bruidsschatregeling (analyse)	8
3.3.	Bruidsschatregeling, toepassing algemeen (onderzoeksvraag 2)	8
3.4.	Verschillen tussen Groningen en de toepassing van de regeling (onderzoeksvraag 3)	9
3.5.	Een uitgewerkt voorstel op basis van de besproken verschillen (onderzoeksvraag 4)	9
3.6.	Zienswijze van O2G2 (onderzoeksvraag 5)	10
4.	Bruidsschatregeling algemeen (onderzoeksvraag 1)	11
4.1.	Perspectief	11
4.2.	De overschrijdingsregeling	11
4.3.	Bruidsschatregeling algemeen	11
4.4.	Maximale toepassing van de bruidsschatregeling	12
4.4.1.	Algemeen	12
4.4.2.	Maximale toepassing primair onderwijs en WEC scholen	12
4.4.3.	Maximale toepassing voortgezet onderwijs	13
4.4.4.	Maximale toepassing bruidsschatregeling openbaar onderwijs Groningen	14
5.	Situatie gemeente Groningen m.b.t. toepassing bruidsschatregeling (analyse)	15
5.1.	Algemeen	15
5.2.	De algemene gegevens m.b.t. de vaststelling van de bruidsschatregeling gemeente Groningen	15
5.2.1.	Uitgangspunten	15
5.2.2.	Personeel	16
5.2.3.	Personeelskosten	17
5.3.	Berekening m.b.t. de vaststelling van de bruidsschatregeling Groningen	18
5.3.1.	Berekening	18
5.3.2.	Bedrag	19

5.3.3.	Projectkosten	19
5 4.	Toepassing bruidsschatregeling gemeente Groningen op basis van het normbedrag	20
6.	Bruidsschatregeling, toepassing algemeen (onderzoeksvraag 2)	21
6.1	Algemeen	21
6.2.	Toepassing in het voortgezet onderwijs	21
6.3.	Toepassing in het primair onderwijs	22
6.4	Advisering door Leeuwendaal VOS/ABB	22
6.5.	Elementen binnen de toepassing van de bruidsschatregeling	24
6.5.1.	Structurele elementen	24
6 5.2.	Incidentele elementen	25
6.6.	Gangbare financiering en omvang van een staf-/bestuursbureau	26
6.7	Een voorbeeld opzet	27
7.	Verschillen tussen Groningen en de toepassing van de regeling (onderzoeksvraag 3)	28
7.1.	Algemeen	28
7 2. Algemene verschillen tussen Groningen en de toepassing van de regeling	28
7.3.	Specifieke verschillen bij de vaststelling van (de hoogte van) de bruidsschatregeling	30
8.	Een uitgewerkt voorstel op basis van de besproken verschillen (onderzoeksvraag 4)	32
8.1.	Algemeen en onderzoeksvraag	32
8.2.	Een voorstel plus toelichting	32
8.3.	De vaststelling van de bruidsschatregeling	35
9.	Zienswijze van O2G2 (onderzoeksvraag 5)	36
9.1.	Onderzoeksvraag algemeen	36
9.2.	Bezoek d.d. 6 juli 2011	36
10.	BIJLAGEN	38
11.	Bijlage: motieven en overwegingen algemeen	38
11.1.	Motieven voor bestuurlijke verzelfstandiging/schaalvergroting openbaar onderwijs	38
11.2.	Professioneel beheer en financiële ontvlechting	38
11.3.	De bestuurlijke verzelfstandiging en schaalvergroting de aansturing	39
12.	Bijlage: Bruidsschatregeling algemeen	40
12.1.	Ontstaan en werking	40
12.1.1.	De overschrijdingsregeling	40
12.1.2.	Doorbetaling bij verzelfstandiging	40

12.1.3.	Voor wie bestemd?	40
12.1.4.	Omvang	41
12.1.5.	Bestedingsvrijheid & verantwoording	42
12.1.6.	Overgangsregeling	42
12.1.7.	Criteria en vragen	42
13.	Bijlage: Gangbare budgetten binnen het primair onderwijs	43
14.	Bijlage: tabel met uitgewerkt voorstel	44

1. Inleiding

1.1. Achtergrond

Na een periode van onderzoek en voorbereiding is per 1 januari 2010 het openbaar onderwijs van de gemeente Groningen bestuurlijk verzelfstandigd en is er sprake van een vermogensrechtelijke zelfstandige stichting voor openbaar primair, speciaal en voortgezet onderwijs. De stichting wordt aangeduid als Openbaar Onderwijs Gemeente Groningen afgekort als O2G2.

De stichting O2G2 kent het CvB/ RvT model waarbij sprake is van een organieke scheiding van bestuur en toezicht. In totaal verzorgt de stichting voor circa 16.000 leerlingen openbaar onderwijs, het marktaandeel bedraagt circa 65% en de totale begroting bedraagt circa € 115-€ 120 miljoen op jaarbasis (rijksvergoeding circa € 100 miljoen per jaar).

1.2. Aanleiding

Op 8 november 2010 heeft de gemeente Groningen OCSW een brief ontvangen van O2G2. In de brief geeft de Raad van Toezicht aan dat er sprake is van een "uiterst zorgelijke financiële situatie". O2G2 koppelt de slechte financiële situatie aan de uitgangspunten en condities ten tijde van de bestuurlijke verzelfstandiging en claimt 18 miljoen euro van de gemeente.

In de periode november 2010 – maart 2011 worden vervolgens diverse gesprekken met O2G2 gevoerd. Eigen onderzoek door de gemeente Groningen OCSW leidt tot enkele vraagpunten over de berekening en vaststelling van de bruidsschat aan het openbaar onderwijs.

In het raadsvoorstel d.d. 9 mei 2011¹ met als onderwerp "Onderzoek bruidsschat O2G2" is de bovengenoemde situatie toegelicht en wordt een onderzoek aangekondigd. Het onderzoek richt zich op de vraag of de omvang van de bruidsschat anders had moeten worden vastgesteld en zo ja, dan zal er een voorstel worden uitgewerkt voor een eventuele herziening van de bruidsschat.

1.3. Onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het college van B&W. Op basis van het raadsvoorstel d.d. 9 mei 2011 is een onderzoeksopzet en een Plan van Aanpak (PvA) opgesteld met daarin een nadere toelichting op de situatie, de vraag, de uitgangspunten en de aanpak van het onderzoek. Het PvA is in bijlage B van deze notitie opgenomen.

Op deze plek vermelden we uitsluitend de onderzoeksvragen en de algemene vraagstelling.

1. Hoe ziet het wettelijk/theoretisch kader (inclusief financiële relatie met het bijzonder onderwijs) van de bruidsschatregeling er uit?
2. Welke elementen en grondslagen kunnen op basis van het wettelijk theoretisch kader aangevuld met de gangbare praktijk (w.o. inwerdentaakstelling – en capaciteit) bij het bepalen van de bruidsschat worden betrokken?
3. Zijn er verschillen tussen de door de gemeente bij het vaststellen van bruidsschat (december 2009) gehanteerde elementen en grondslagen en de bij vraag 2 genoemde elementen en grondslagen?
4. Als er n.a.v. vraag 3 verschillen worden geconstateerd, welke komen dan in aanmerking om te worden betrokken bij een eventuele herziening van de bruidsschat?
5. Wat is de zienswijze van O2G2 ten aanzien van dit vraagstuk?²

¹ Het raadsvoorstel d.d. 9 mei 2011 is als bijlage A bij deze notitie gevoegd

² Ter uitsluiting van ieder misverstand betreft het hier niet de opzet, analyse en uitkomst van deze notitie maar de zienswijze op dit vraagstuk in algemene zin.

Algemene vraagstelling:

“Welke aanvullingen/wijzigingen komen op basis van wet, theorie en gangbare praktijk (w.o. inverdietaakstelling en –capaciteit in aanmerking om te worden betrokken bij een eventuele herijking van de door de gemeente Groningen aan de stichting O2G2 toegekende bruidsschat.”

1.4. Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is een advies aan het college van B&W van de gemeente Groningen op basis waarvan de onderzoeksvraag kan worden beantwoord

1.5. Gebruikte informatie / literatuur verwijzing

- Dossierstukken met betrekking tot de bestuurlijke verzelfstandiging van het openbaar onderwijs Groningen, relevante stukken college en gemeenteraad,
- Bestuursverslag, accountantsverslag en EFJ Jaarrekening openbaar onderwijs van de gemeente Groningen 2009, Werkmaatschappij openbaar Onderwijs (WMOO),
- Jaarverslag 2010, Stichting Openbaar Onderwijs Groep Groningen (O2G2),
- Sociaal Statuut, versie 19 november 2009, op 17 november 2009 door het GO goedgekeurd;
- Functieboek, beschrijvingen & waarderingen Stafbureau Stichting Openbaar Onderwijs Groningen;
- www.cfu.nl ; Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), bekostigingsinformatie
- www.vosabb.nl/werkgevers-in-onderwijs/ledenservice/toolbox/ ;modellen voor berekening loonkosten op basis van de CAO VO,
- Bestuursvormen voor de school, uitgave VOS/ABB, vereniging van openbare en algemeen toegankelijke scholen, november 2002;
- Management en Bestuur, onderzoek naar de inrichting van bovenschoolse managementbureaus in het primair onderwijs, 2006 ITS, Radboud Universiteit Nijmegen, onderzoek uitgevoerd in het kader van het Kortlopend Onderwijsonderzoek in opdracht van VOS/ABB,
- Bestuur en management, onderzoek naar eenpitters en meerpitters in het primair onderwijs, 2011 ITS Radboud Universiteit Nijmegen, kortlopend onderwijsonderzoek;
- Verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs, een onderzoek naar de motieven en doelen van de verzelfstandiging en intensiteit van het toezicht in de praktijk, 2008 kortlopend onderwijsonderzoek,
- CAO PO en CAO VO 2009, collectieve arbeidsovereenkomst voor het primair en voortgezet onderwijs
- Kluwer, tekstuitgave Wet op het Primair Onderwijs / Wet op de expertisecentra,
- Kluwer, tekstuitgave Wet op het Voortgezet Onderwijs,
- VO Raad, Toekomstgericht financieel sturen, hoe doe je dat?, leidraad voor VO-instellingen, januari 2011,
- Verdeling van taken en verantwoordelijkheden, onderzoek onder schoolleiders en bovenschools managers in het primair onderwijs, 2006, ITS Radboud Universiteit Nijmegen, kortlopend onderzoek in opdracht van VOS/ABB,

1.6. Leeswijzer

Hierna wordt in hoofdstuk 2; 'woord vooraf' de bestuurlijke verzelfstandiging en toepassing van de bruidsschatregeling in algemene zin en op hoofdlijnen, in perspectief geplaatst met de situatie Groningen.

In hoofdstuk 3 is de samenvatting van de notitie opgenomen. De samenvatting is, gelijk aan de notitie, ingedeeld op basis van de onderzoeksvragen en in principe volledig wat betreft de hoofdlijnen van de notitie.

Voor een goede (gedetailleerde) onderbouwing en toelichting wordt desalniettemin verwezen naar de tekst in de notitie.

Hoofdstuk 4; 'bruidsschatregeling algemeen' geeft, met behulp van bijlagen, een zo volledig mogelijk beeld van het wettelijke en theoretische kader van de bruidsschatregeling (onderzoeksvraag 1)

In hoofdstuk 5 wordt de situatie Groningen met betrekking tot de vaststelling van de bruidsschatregeling besproken. Op basis van bestudering van de relevante documenten zijn in dit hoofdstuk de gehanteerde uitgangspunten, elementen en grondslagen zo goed als mogelijk geanalyseerd.

Hoofdstuk 6 besteedt aandacht aan de elementen en grondslagen die op basis van het wettelijke, theoretische kader, aangevuld met de gangbare praktijk bij het bepalen van een bruidsschatregeling kunnen worden betrokken (onderzoeksvraag 2).

Hoofdstuk 7 geeft met behulp van enkele overzichtelijke tabellen de verschillen weer tussen de uitgangspunten, elementen en grondslagen toegepast door de gemeente Groningen dienst OCSW en zoals deze op basis van het wettelijke kader en de gangbare praktijk kan worden toegepast (onderzoeksvraag 3)

Met behulp van een uitgewerkt voorstel worden in hoofdstuk 8 de verschillen 'te gelde gemaakt' en uitgewerkt tot een herziening van de bruidsschat, inclusief een toelichting op de onderdelen van de bruidsschat (onderzoeksvraag 4).

In hoofdstuk 9 is de zienswijze van O2G2 ten aanzien van dit vraagstuk verwoord (onderzoeksvraag 5).

Hoofdstuk 10 en de daarin opgenomen verwijzingen en hoofdstukken is gereserveerd voor alle bijlagen.

2. Woord vooraf

Verzelfstandiging van het openbaar onderwijs en het eventueel toepassen van de bruidsschatregeling is een vrije beleidskeuze van college en gemeenteraad. Ingegeven door o.a. de als ongewenst ervaren combinatie van schoolbestuurlijke taken en lokaal onderwijsbeleid bij één rechtspersoon zijnde de gemeente, zijn veel gemeenten overgegaan tot verzelfstandiging van het openbaar onderwijs. Het aantal gemeenten dat per heden nog het bevoegd gezag vormt van openbare scholen, is zeer gering. Ook -en niet in de laatste plaats- is de maatschappelijke ontwikkeling zoals een grotere autonomie voor schoolbesturen wat betreft bestuursbeleid en middelen (lumpsumfinanciering), een belangrijke reden en drijfveer geweest voor verzelfstandiging.

De gemeente Groningen onderschrijft deze motivatie en ontwikkeling en is ook verder gegaan op weg naar verzelfstandiging van het openbaar onderwijs (collegeprogramma "sterk, sociaal en duurzaam"). Ondersteund door een aantal criteria en randvoorwaarden is aangegeven dat als verzelfstandiging aan de orde is: *"een gezonde, vitale en toekomstgerichte organisatie wordt overgedragen, die staat voor een krachtig openbaar onderwijs in de Groningse traditie"*

Een bestuurlijke verzelfstandiging plus eventuele toepassing van de bruidsschatregeling is een proces op het gebied van diverse beleidsterreinen met verschillende keuzes. De vele dimensies van het proces maken het er niet eenvoudiger op. Een zeer goed werkende projectorganisatie en ondersteuning door specialisten is noodzakelijk. Voor een gemeente is er immers sprake van een 'uniek' proces omdat er maar eenmaal in het 'bestaan' van een gemeente wordt verzelfstandigd wat het onderwijs betreft.

Na bestudering van alle documenten -in verband met de opdracht- is ons gebleken dat de gemeente Groningen volgens de geformuleerde criteria en randvoorwaarden heeft gewerkt. Er is veel tijd en er zijn veel middelen geïnvesteerd om de diverse keuzes te kunnen maken en besluiten te kunnen nemen. Ieder proces kan altijd beter en wellicht geldt dat ook voor de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs Groningen en de vaststelling van de bruidsschatregeling in het bijzonder.

Na kennisname van de door O2G2 uitgesproken "uiterst zorgelijke situatie" van het openbaar onderwijs in de stad Groningen kan dan ook de vraag worden gesteld of, en zo ja, in welke mate dit verband houdt met de bestuurlijke verzelfstandiging en de toepassing van de bruidsschatregeling. Het College wenste inderdaad antwoord op die vraag en heeft dit verwoord in een raadsvoorstel. Daarbij wordt grote waarde gehecht aan de keuzevrijheid van een schoolbestuur bij het ontwikkelen, implementeren en uitvoeren van beleid. Om die reden is de onderzoeksvraag beperkt tot een analyse van de toegepaste bruidsschatregeling voor het openbaar onderwijs Groningen.

Wij vertrouwen erop dat deze notitie een belangrijke bijdrage zal leveren aan de beantwoording van de vraag of de bruidsschatregeling naar de feiten en omstandigheden ultimo 2009 zodanig is toegepast dat het openbaar onderwijs Groningen voldoende is toegerust voor de uitvoering van haar bestuurlijke taken.

Leeuwendaal VOS/ABB

Woerden <datum definitieve versie>

3. Samenvatting

3.1. Bruidsschatregeling algemeen (onderzoeksvraag 1)

> *Hoe ziet het wettelijk/theoretisch kader (inclusief financiële relatie met het bijzonder onderwijs) van de bruidsschatregeling er uit?*

Het toepassen van de bruidsschatregeling is onlosmakelijk verbonden met een bestuurlijke verzelfstandiging. De financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs (de overschrijdingsregeling) blokkeert het zonder doorbetaling meegeven van een vergoeding ('bruidsschat') aan het openbaar onderwijs bij verzelfstandiging. De bruidsschatregeling (vervallen per 1 januari 2011) maakte dit wel mogelijk. Gemeenten konden voor een periode van maximaal 5 jaar extra ABB-gelden³ aan het te verzelfstandigen schoolbestuur meegeven. De bruidsschatregeling is een vrijwillige regeling, vast te stellen door de gemeenteraad met een (theoretische) omvang van nihil tot het maximum. Aan toepassing van de bruidsschatregeling zijn op grond van de wet regels en randvoorwaarden verbonden. Maximaal mag 17 x de ABB-vergoeding meegegeven worden, verdeeld over die 5 jaar. Voor de situatie Groningen gold een maximale toepassing van circa € 26 miljoen verdeeld over circa € 8,8 miljoen voor het primair onderwijs en circa € 17,4 miljoen voor het voortgezet onderwijs.

3.2. Situatie gemeente Groningen m.b.t. toepassing bruidsschatregeling (analyse)

Per 1 januari 2010 is het openbaar onderwijs Groningen door de gemeente overgedragen aan de stichting Openbaar Onderwijsgroep Groningen (O2G2). O2G2 heeft 33 personeelsleden met een totale betrekkingsofomvang van 28,96 fte overgenomen vanuit gemeentelijke dienst. Deze groep maakte deel uit van de totale exploitatiebegroting van WMOO. Binnen de totale rijksvergoeding van OC&W bedroeg de jaarlijkse ABB-vergoeding voor PO en VO samen in 2010 globaal € 1,5 miljoen.

Bij de vaststelling van de hoogte van de bruidsschat is de bijdrage 2007 van de gemeente aan het integrale schoolbestuur WMOO voor te leveren diensten en de extra veronderstelde bestuurlijke kosten, leidend geweest.

In 2007 ontving WMOO in de vorm van diensten en ABB bijdragen een netto vergoeding van ongeveer € 1 miljoen. Voor de salariskosten bestuurders O2G2, enkele fiscale effecten en versterking van het nieuwe ondersteuningsbureau is een bedrag van ruim € 700.000 berekend. De extra kosten voor het nieuwe schoolbestuur werden daardoor begroot op ongeveer € 1,7 miljoen. O2G2 kreeg als taakstelling dit bedrag in 5 jaar tijd te bezuinigen (inverdienen). Vanwege het gespreide verloop van invredienen is een totale bruidsschat vastgesteld van € 3.450.000 (zie 5.3.2).

Met een bruidsschattoekenning van € 3.450.000 heeft de gemeente Groningen ruim tweemaal het normbedrag voor ABB (€ 520.000 + € 1.024.000) beschikbaar gesteld.

3.3. Bruidsschatregeling, toepassing algemeen (onderzoeksvraag 2)

> *Welke elementen en grondslagen kunnen op basis van het wettelijk theoretisch kader aangevuld met de gangbare praktijk (w.o. invredientaakstelling – en capaciteit) bij het bepalen van de bruidsschat worden betrokken?*

De gemeente kan zelf bepalen welke elementen en grondslagen gebruikt worden voor het bepalen van de bruidsschat, mits binnen de wettelijke kaders van de regeling gebleven wordt. Er is een beperking in de omvang en de uitgaven moeten worden verantwoord. Hoofddlijn van de bestedingsvrijheid is dat de

³ Gelden of vergoedingen bestemd voor de uitvoering van administratie, beheer & bestuur (ABB)

uitgaven uitsluitend mogen worden aangewend voor kosten die verband houden met administratie, beheer en bestuur.

Leeuwendaal VOS/ABB is als adviseur betrokken geweest bij een groot aantal bestuurlijke verzelfstandigingen. Een belangrijk onderdeel hierbij was het maken van een (bovenschoolse) begroting voor de onderbouwing van de bruidsschat.

De structurele kosten van een bestuursbureau zijn volledig afhankelijk van de keuze van de besturingsfilosofie en daarmee samenhangend de taken en omvang staf van het bestuursbureau. De meeste schoolbesturen, ook O2G2, hebben gekozen voor een (vorm van) bovenschoolse uitvoering voor het merendeel van de beleidsterreinen

De incidentele lasten van een bestuursbureau zijn tijdelijk en aflopend tot nihil. De noodzaak van deze uitgaven kan worden verklaard uit de gewijzigde werkwijze en bedrijfsvoering als gevolg van de bestuurlijke, juridische, financiële en organisatorische ontvlechting met de gemeente.

De lumpsumfinanciering en de bruidsschatregeling geven onvoldoende houvast om een uitspraak te doen over de structurele financiering van een bestuursbureau (de school is immers eenheid van bekostiging). Op basis van onderzoek in het primair onderwijs zijn wel goede aanknopingspunten te vinden. Uit het onderzoek blijkt dat de kosten van een bestuursbureau in het primair onderwijs gemiddeld 3,8% bedragen van de totale begroting. Uit het recente herhalingsonderzoek blijkt een gemiddelde van 3,7%. Voor het voortgezet onderwijs zijn dergelijke cijfers niet bekend.

3.4. Verschillen tussen Groningen en de toepassing van de regeling (onderzoeksvraag 3)

Zijn er verschillen tussen de door de gemeente bij het vaststellen van bruidsschat (december 2009) gehanteerde elementen en grondslagen en de bij vraag 2 genoemde elementen en grondslagen?

Ja, er zijn verschillen. In hoofdstuk 5. “*Situatie gemeente Groningen m.b.t toepassing bruidsschatregeling*” is aangegeven op welke wijze de gemeente Groningen de bruidsschatregeling heeft toegepast en op basis van welke elementen en grondslagen. In hoofdstuk 6 (onderzoeksvraag 2) is de gangbare praktijk toegelicht. De verschillen komen aan de orde in hoofdstuk 7.

De twee duidelijkste verschillen zijn de omvang van de bruidsschat en het niet overdragen van de gebouwen

Bij verzelfstandiging wordt nagenoeg altijd een bruidsschat meegegeven. In 75% van alle toekenningen in het primair onderwijs bedraagt de bruidsschat minimaal 4 maal het normbedrag De gemeente Groningen heeft ruim 2 maal het normbedrag meegegeven.

Bij verzelfstandiging van het openbaar onderwijs wordt het juridisch eigendom⁴ van de schoolgebouwen overgedragen aan het nieuwe bestuur Het bestuur kan dan eigen (beleidsrijke) keuzes maken binnen de huisvesting. De gemeente Groningen heeft het juridisch eigendomsrecht niet overgedragen, waardoor het bestuur voor een groot deel van de begroting materiele instandhouding afhankelijk blijft van de gemeente.

3.5. Een uitgewerkt voorstel op basis van de besproken verschillen (onderzoeksvraag 4)

Als er n.a.v. vraag 3 verschillen worden geconstateerd, welke komen dan in aanmerking om te worden betrokken bij een eventuele herziening van de bruidsschat?

⁴ In de gangbare praktijk wordt gesproken over juridisch eigendom Dit is feitelijk niet juist. Bij verzelfstandiging wordt het eigendom van de schoolgebouwen middels notariële akte en kadasterregistratie overgedragen aan de zelfstandige stichting. Op grond van de WPO en WVO blijft het economisch claimrecht voorbehouden aan de gemeente

De in hoofdstuk 7 geconstateerde verschillen kunnen zonder meer worden betrokken bij een eventuele herziening van de bruidsschat. Vervolgens moet worden gekeken of er werkbare aanknopingspunten zijn voor de uitvoering. Een mogelijke opzet hiervoor staat in hoofdstuk 8 van de notitie. Aan de hand van een uitgewerkt en toegelicht voorstel voor toepassing van de bruidsschatregeling zijn de elementen en de omvang ervan aangegeven die betrokken kunnen worden bij een eventuele herziening van de bruidsschat.

Het voorstel gaat uit van de in 2009 beschikbare informatie, er is dus geen sprake van werkelijke baten en lasten, maar van een begrote onderbouwing van de bruidsschat. Voor de baten en lasten van het bestuursbureau is aangesloten bij de gangbare praktijk en de onderzoeksuitkomsten

Onder toepassing en correctie van de verschillen komt een herberekening van de bruidsschat uit op circa € 8,1 miljoen. Binnen deze begroting dient het schoolbestuur zorg te dragen voor financieel beleid dat o.a. leidt tot een gezonde en structurele dekking van de bovenschoolse lasten, inclusief de verantwoording ervan. Verwerking van de verschillen leidt tot een verschil van € 4,65 miljoen in vergelijking met de vastgestelde hoogte van de bruidsschat. Een toetsing op basis van de werkelijke baten en lasten zal leiden tot een ander bedrag, omdat de schoolbestuurlijke invulling en in het verleden gemaakte keuzes grote invloed hebben.

Ook tijdens het bestaan van de regeling was het niet toegestaan om na het tijdstip van verzelfstandiging alsnog een bruidsschat ter beschikking te stellen of een wijziging toe te passen. Aanpassing van een vastgestelde bruidsschat maakt daarom geen deel uit van de regeling en is in principe doorbetalingsplichtig bij vergoeding aan het openbaar onderwijs

3.6. Zienswijze van O2G2 (onderzoeksvraag 5)

Wat is de zienswijze van O2G2 ten aanzien van dit vraagstuk?

Het betreft in dit kader de zienswijze in algemene zin en niet de zienswijze van O2G2 op de opzet of zelfs uitkomst van deze notitie. De zienswijze van O2G2 blijkt al voor een belangrijk deel uit de gevoerde correspondentie tussen de gemeente Groningen en O2G2, voorafgaand aan en tijdens de totstandkoming van deze notitie.

De 'rode draad' van de zienswijze en daarmee het bezwaar van O2G2 is dat het onderzoek onderscheid maakt tussen (de omvang van) het eigen vermogen en de toepassing van de bruidsschatregeling zijnde de vergoeding voor ABB-lasten. O2G2 geeft nadrukkelijk aan dat -ook en vooral- de overdracht van het eigen vermogen ernstig tekort schiet.

O2G2 benoemt een groot aantal elementen die leiden, c.q. hebben geleid, tot de uiterst zorgelijke financiële situatie. Ook is naar de mening van O2G2 de organisatie beleidsmatig "vastgezet". Dit houdt verband met het sociaal plan, de SLA⁵ voor huisvesting en de vastgestelde CAO VO voor het ondersteuningsbureau. Ook en bovenal het wegvallen van de gesubsidieerde banen wordt als een groot financieel risico geduid.

⁵ De tussen de gemeente Groningen dienst OCSW en het bestuur van de stichting afgesloten dienstverleningsovereenkomst voor het beheer van de huisvesting (A&V)

4. Bruidsschatregeling algemeen (onderzoeksvraag 1)

4.1. Perspectief

Het toepassen van de bruidsschatregeling was onlosmakelijk verbonden met de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs van de gemeente Groningen per 1 januari 2010. Een verzelfstandiging van het openbaar onderwijs is geen doel in zichzelf maar uiteindelijk is het een vorm van beleid. Om die reden is in hoofdstuk 10, bijlage nummer 11 nog even gememoreerd wat de motieven en overwegingen kunnen zijn om over te gaan tot een bestuurlijke verzelfstandiging (of schaalvergroting) van het openbaar onderwijs.

Daarbij wordt o.a. gesproken over de lokale onderwijstaken van een gemeente, good governance en het in gelijke positie brengen van het bijzonder en openbaar onderwijs. Ook de noodzaak tot (bovenschools) beheer en de financiële ontvlechting in relatie tot de doorbetalingsregeling spelen een belangrijke rol van betekenis.

Deze ontwikkeling leidt tot een gangbaar en veelal noodzakelijk professioneel bestuur & management

4.2. De overschrijdingsregeling

Een gemeente die in haar rol van bestuurder van openbare scholen meer geld aan die scholen uitgeeft dan de gemeente van het Rijk aan subsidie voor die scholen ontvangt, dient die extra uitgaven naar rato ook beschikbaar te stellen aan gelijksoortige bijzondere scholen in de eigen gemeente.

Deze plicht vloeit voort uit de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs die als principe in de grondwet is verankerd. In de verschillende onderwijswetten wordt dit principe nader uitgewerkt. Deze uitwerking in wet- en regelgeving wordt geduid als de overschrijdingsregeling

Op grond van de wet zijn een aantal specifieke inkomsten en uitgaven uitgezonderd van de werking van de overschrijdingsregeling. Dit zijn de inkomsten en uitgaven voor:

- * administratie, beheer & bestuur (in de ruime zin van het woord),
- * enkele overige inkomsten en uitgaven in de wet (WPO & WVO) benoemd.

Dit betekent dat uitgaven die de gemeente als bevoegd gezag van het openbaar onderwijs doet voor administratie, beheer en bestuur (ABB) buiten toepassing blijven van de overschrijdingsregeling. Dit geldt alleen indien er sprake is van integraal bestuur of een bestuurscommissie. Indien er sprake is van een (vermogensrechtelijk) verzelfstandigd schoolbestuur geldt deze vrijstelling derhalve niet.

4.3. Bruidsschatregeling algemeen

Sinds 1996 is het aantal bestuursvormen voor het openbaar onderwijs uitgebreid met de openbare rechtspersoon en de stichting openbaar onderwijs. Later is nog de mogelijkheid van een stichting samenwerkingsbestuur toegevoegd. Gemeenten die besloten om het openbaar onderwijs te verzelfstandigen, wilden veelal –in lijn met het eerdere uitgaven patroon- extra (ABB-)gelden beschikbaar stellen. Deze extra uitgaven dienden toen –met verwijzing naar de vorige paragraaf- doorbetaald te worden aan het bijzonder onderwijs.

VOS/ABB heeft toen haar invloed aangewend om de wetgever een regeling tot stand te laten brengen die in ieder geval de mogelijkheid opent om gedurende de startfase van de verzelfstandiging extra middelen aan de nieuwe bestuurlijke organisatie mee te geven zonder dat deze doorbetaald hoeven te worden aan het bijzonder onderwijs. Dit heeft geleid tot een wettelijke regeling, de bruidsschatregeling.

Aan toepassing van de bruidsschatregeling zijn op grond van de wet regels en randvoorwaarden verbonden. Zo kan de bruidsschatregeling niet in alle gevallen worden toegepast, is er een beperking in de omvang en bestedingsvrijheid, de uitgaven moeten worden verantwoord en is er sprake van een overgangsregeling. Hoofddlijn van de bestedingsvrijheid is dat de regeling en daarmee ook de uitgaven –

in lijn met de eventuele eerdere vergoedingen door de gemeente- uitsluitend mogen worden aangewend voor kosten die verband houden met administratie, beheer en bestuur (ABB). In 2008 is de regeling met twee jaar verlengd tot en met 2010, inmiddels kan de regeling niet meer worden toegepast. In hoofdstuk 10 bijlage nummer 12 is de historie en het wettelijk kader van de bruidsschatregeling nader toegelicht.

Vanuit het wettelijk kader is tevens af te leiden wat de maximale toepassing van de bruidsschatregeling in het geval van de gemeente Groningen zou zijn geweest. Een bestuurlijke verzelfstandiging per 1 januari 2010 was de laatste mogelijkheid om een eventuele maximale uitkering toe te passen.

4.4. Maximale toepassing van de bruidsschatregeling

4.4.1. Algemeen

Bij de berekening van de maximale toepassing van de bruidsschatregeling is het goed om te benadrukken dat er geen recht bestaat op de toepassing ervan. Het is een vrijwillige regeling, toe te passen bij een verzelfstandiging van het openbaar onderwijs, vast te stellen door de gemeenteraad. De bandbreedte bedraagt van nihil tot het maximum.

- * De gemeente mag gedurende maximaal vijf jaren een bruidsschat meegeven.
- * Voor het primair- en het voortgezet onderwijs gaat de regeling uit van kalenderjaren⁶.
- * De termijn van vijf jaren moet starten vanaf het begin van het tijdstip van verzelfstandiging.
- * In het 1^e en 2^e jaar kan maximaal 4 maal het normbedrag voor ABB worden meegegeven en in het 3^e, 4^e en 5^e jaar maximaal 3 maal het betreffende normbedrag.
- * Vindt de verzelfstandiging op een ander tijdstip dan 1 januari plaats (bijv. 1 augustus), dan geldt als 1^e kalenderjaar de periode 1 augustus tot en met 31 december, en kan voor het 1^e jaar slechts een evenredig deel (5/12) van het maximum van het eerste kalenderjaar beschikbaar worden gesteld.

De berekening van het maximum kent voor het primair onderwijs en de scholen vallend onder de WEC een andere grondslag dan voor het voortgezet onderwijs. Om die reden is er een splitsing gemaakt in beide berekeningen.

4.4.2. Maximale toepassing primair onderwijs en WEC scholen

In totaal kan een gemeentebestuur over een periode van 5 jaar ($2 \times 4 + 3 \times 3 =$) 17 maal de normvergoeding ABB als bruidsschat meegeven. De grondslag voor die normvergoeding is voor het primair onderwijs en de WEC-scholen als volgt.

SCHOLEN	GRONDSLAG
<ul style="list-style-type: none"> • Primair onderwijs 	<ul style="list-style-type: none"> • Normvergoeding ABB artikel 114 WPO
<ul style="list-style-type: none"> • WEC 	<ul style="list-style-type: none"> • Normvergoeding ABB artikel 112 WEC

⁶ Bij de instelling van de regeling gold het schooljaar als maatstaf, dit is echter gewijzigd in de WVO (artikel 96g1 WVO). In gedateerde documenten wordt het schooljaar nog genoemd als maatstaf.

Met betrekking tot de exacte berekening van de normvergoeding stelt de wet –wat betreft de scholen voor primair onderwijs en de WEC scholen- de volgende regels

> Per school wordt uitgegaan van het leerlingenaantal dat gebruikt is voor de berekening van de ABB-vergoeding van het kalenderjaar direct voorafgaand aan het tijdstip waarop de bestuurlijke overdracht is gerealiseerd.

> Als prijspeil van de ABB-vergoeding geldt de vergoeding van het kalenderjaar voorafgaand aan het tijdstip waarop de bestuurlijke overdracht is gerealiseerd.

Het kalenderjaar voorafgaand aan de bestuurlijke verzelfstandiging is in dit geval 2009. De basis voor de ABB-vergoeding 2009 is het aantal leerlingen per 1 oktober 2008. Voor deze notitie is het aantal leerlingen op 1 oktober 2009 gebruikt. Voor de scholen voor primair onderwijs en de WEC scholen van het openbaar onderwijs Groningen bedraagt het aantal leerlingen op 1 oktober 2009 9.001.

Ook voor de ABB-vergoeding is 2009 de basis voor de berekening. De ABB-vergoeding bestaat uit een aantal componenten en deze bedroegen voor het kalenderjaar 2009:

- a. Administratie vast bedrag € 3.293,33 plus € 19,25 per leerling;
- b. Onderhoudsbeheer. vast bedrag € 488,25 plus € 3,39 per leerling,
- c. Beheer en bestuur vast bedrag € 1.818,50 plus € 19,61 per leerling;
- d. Verhoging van het aantal leerlingen met 3% binnen de vergoeding voor materiele instandhouding.

Inclusief de 3% ophoging van het aantal leerlingen bedraagt het totale jaarbedrag voor de ABB-vergoeding € 520.037.

Zie onderstaande tabel voor de maximale vergoeding.

Gemeente Groningen primair onderwijs en WEC			
Maximaal uit te keren bruidsschat per 1 jan 2010			
	Basis bedrag ABB	€ 520 037	totaal
Jaar 2010 (4 maal ABB)		4	€ 2 080 147
Jaar 2011 (4 maal ABB)		4	€ 2 080 147
Jaar 2012 (3 maal ABB)		3	€ 1 560 111
Jaar 2013 (3 maal ABB)		3	€ 1 560 111
Jaar 2014 (3 maal ABB)		3	€ 1 560 111
Totaal		17	€ 8 840.626

Op basis van deze berekening bedraagt de maximale toepassing van de bruidsschatregeling voor het primair onderwijs en de WEC-scholen ruim € 8,8 miljoen. Het normbedrag voor ABB bedraagt afgerond € 520.000.

4.4.3. Maximale toepassing voortgezet onderwijs

In totaal kan een gemeentebestuur over een periode van 5 jaar ($2 \times 4 + 3 \times 3 =$) 17 maal de normvergoeding ABB als bruidsschat meegeven. De grondslag voor die normvergoeding is voor het voortgezet onderwijs als volgt

SCHOLEN	GRONDSLAG
<ul style="list-style-type: none"> • Voortgezet onderwijs 	<ul style="list-style-type: none"> • 18% van de vergoeding ex artikel 86 WVO

Voor het voortgezet onderwijs is de maatstaf de hoogte van de vergoeding van exploitatiekosten, zoals bedoeld in artikel 86 van de WVO van het kalenderjaar voorafgaande aan het tijdstip van bestuurlijke overdracht.

Het kalenderjaar voorafgaand aan de bestuurlijke verzelfstandiging is in dit geval 2009. Het kalenderjaar 2009 is daarmee de basis voor de berekening van de ABB-vergoeding. Voor deze notitie is gerekend met de exploitatiekosten voor 2010.

> Voor de scholen voor voortgezet onderwijs van het openbaar onderwijs Groningen bedraagt de totale rijksvergoeding voor exploitatiekosten in het kalenderjaar 2010 € 5.690.180. De basis voor de ABB-vergoeding bedraagt derhalve 18% van de vergoeding voor exploitatiekosten zijnde € 1.024.232.

Zie onderstaande tabel voor de maximale vergoeding:

Gemeente Groningen Voortgezet onderwijs			
Maximaal uit te keren bruidsschat per 1 jan 2010			
	Basis bedrag ABB	€ 1 024 232	totaal
Jaar 2010 (4 maal ABB)		4	€ 4 096 930
Jaar 2011 (4 maal ABB)		4	€ 4 096 930
Jaar 2012 (3 maal ABB)		3	€ 3 072 697
Jaar 2013 (3 maal ABB)		3	€ 3 072 697
Jaar 2014 (3 maal ABB)		3	€ 3 072 697
Totaal		17	€ 17.411.951

Op basis van deze berekening bedraagt de maximale toepassing van de bruidsschatregeling voor het voortgezet onderwijs ruim € 17,4 miljoen. Het normbedrag voor ABB bedraagt afgerond € 1.024.000.

Tijdens het bestaan van de regeling is de wet tussentijds aangepast. Bij de totstandkoming van de regeling gold voor het voortgezet onderwijs het schooljaar voorafgaand aan de bestuurlijke verzelfstandiging als basis voor berekening van de maximale bruidsschat. Een berekening op basis van schooljaar leidt tot een lager wettelijk maximum in verband met een beperking in het 1^e jaar.

4.4.4. Maximale toepassing bruidsschatregeling openbaar onderwijs Groningen

Beide regelingen kunnen wat betreft de maximale toepassing van de bruidsschatregeling worden gesommeerd. De maximale toepassing van de bruidsschatregeling voor het totale openbaar onderwijs van de gemeente Groningen bij de bestuurlijke verzelfstandiging per 1 januari 2010 bedraagt derhalve circa € 26,2 miljoen.

Zie onderstaande tabel voor de opbouw.

Gemeente Groningen openbaar onderwijs			
Maximaal uit te keren bruidsschat per 1 jan 2010			
			totaal
Jaar 2010 (4 maal ABB)		4	€ 6 177 078
Jaar 2011 (4 maal ABB)		4	€ 6 177 078
Jaar 2012 (3 maal ABB)		3	€ 4 632 808
Jaar 2013 (3 maal ABB)		3	€ 4 632 808
Jaar 2014 (3 maal ABB)		3	€ 4 632 808
Totaal		17	€ 26.252.580

Met verwijzing naar bijlage 10 nummer 12 waarin de gedetailleerde regelgeving en randvoorwaarden van de bruidsschatregeling zijn verwoord vermelden we dat zowel het eventueel uitgekeerde jaarbedrag als het ABB-aandeel in de lumpsum door het schoolbestuur moeten worden verantwoord met uitgaven die vallen binnen de definitie van administratie, bestuur en beheer.

Het zonder een reële begroting vaststellen en uitkeren van het wettelijk maximum van de bruidsschat wordt om die reden beperkt.

5. Situatie gemeente Groningen m.b.t. toepassing bruidsschatregeling (analyse)

5.1. Algemeen

In hoofdstuk 4.1 is o.a. aangegeven dat het toepassen van de bruidsschatregeling onlosmakelijk verbonden is met het proces van een bestuurlijke verzelfstandiging. Het toepassen van de bruidsschatregeling is wettelijk gezien immers uitsluitend mogelijk in combinatie met de stap naar een vermogensrechtelijk zelfstandige rechtspersoon. Om die reden verloopt de bestuurlijke verzelfstandiging en de toepassing van de bruidsschatregeling procesmatig veelal gelijktijdig. Er zijn in financiële zin echter manifeste verschillen.

Bij een bestuurlijke verzelfstandiging worden in principe alle schoolbestuurlijke rechten en plichten (bezittingen & schulden) overgedragen, hetgeen dan ook geldt voor het schoolbestuurlijk vermogen in de vorm van de (liquide) middelen. De financieringsbron is het ministerie van OC&W en staat los van de gemeente in haar rol als lokale overheid.

Het toepassen van de bruidsschatregeling is een op basis van de lokale omstandigheden financiële 'gunst'-regeling van de gemeente. De regeling strekt tot tijdelijke (extra) dekking van de kosten van administratie, beheer en bestuur en staat in financiële zin los van de overige schoolbestuurlijke baten en lasten en het schoolbestuurlijk vermogen. De financieringsbron van de bruidsschatregeling is gelegen in de algemene middelen van de gemeente Groningen.

Dit onderscheid is ook aangehouden in de bespreking van de situatie Groningen met betrekking tot toepassing van de bruidsschatregeling.

5.2. De algemene gegevens m.b.t. de vaststelling van de bruidsschatregeling gemeente Groningen

5.2.1. Uitgangspunten

Vanaf 2006 is mede op basis van verricht (extern) onderzoek gesproken over de besturing van het openbaar onderwijs Groningen. Begin 2008 zijn verdere opinierende besprekingen gevoerd met betrekking tot het voornemen om het openbaar onderwijs Groningen te verzelfstandigen. In september 2008 is door het college en de gemeenteraad besloten om het voornemen tot de oprichting van een stichting bekend te maken⁷ met als doel de instandhouding van het openbaar onderwijs per 1 januari 2010 over te dragen.

Uit de projectplannen blijken een aantal besluiten en uitgangspunten die verband houden met toepassing van de bruidsschatregeling.

- Overdracht van het bevoegd gezag per 1 januari 2010
- Keuze voor het bestuursmodel met een College van Bestuur⁸ (CvB) en een Raad van Toezicht (RvT)
- De instelling van een professioneel stafbureau voor zowel het basis-, voortgezet en het speciaal onderwijs
- Gevolgen voor het staf personeel van WMOO⁹ (circa 28 fte) en enkele andere personeelsleden binnen de dienst OCSW (circa 5 fte)

⁷ Projectplan "Openbare scholen in de stad op eigen benen. De verzelfstandiging van het openbaar Onderwijs".

⁸ Op 28 oktober 2009 is er een tijdelijk college van bestuur benoemd

⁹ WMOO, Werkmaatschappij Openbaar Onderwijs, intern georganiseerde dienst binnen de gemeente Groningen OCSW

- o Geen eigendomsoverdracht van de schoolgebouwen en behoud van de dienstverlening door de gemeente Groningen middels een af te sluiten dienstverleningsovereenkomst (SLA) (het verzakelijken van de dienstverlening vanuit OCSW)
- o De bijdrage vanuit de gemeente Groningen ten behoeve van het Openbaar Onderwijs beëindigen
- o Het toepassen van de bruidsschatregeling teneinde de nieuwe stichting openbaar onderwijs inhoudelijk, organisatorisch en financieel een goede start te laten maken c.q. de bijdrage gefaseerd in te laten verdienen
- o Oog houden voor de financiële gevolgen voor de gemeente Groningen als gevolg van de ontvlechting van het openbaar onderwijs. De projectkosten en de bruidsschat mogen de gemeente geen extra geld kosten (budgettair neutraal verloop)
- o De overgangs- en frictiekosten zoveel als mogelijk beperken, bijvoorbeeld met betrekking tot de huisvesting van het stafbureau
- o Inrichting van de stichting op basis van "good governance"; omschreven als het zodanig sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden dat de gestelde doelen efficiënt en effectief worden gerealiseerd en dat op een transparante wijze verantwoording wordt afgelegd aan belanghebbenden

Bovenstaande punten zijn de algemene uitgangspunten, in de documenten zijn uiteraard ook specifieke punten en besluiten te benoemen op het gebied van personeel en financiën die van invloed zijn (geweest) op de vaststelling van de bruidsschatregeling.

5.2.2. Personeel

Binnen de totale exploitatie van een stafbureau vormt het aandeel personeel¹⁰ uiteraard het grootste deel van de exploitatie. Indien er sprake is van een overgang van personeel van de gemeente naar een vermogensrechtelijke zelfstandige stichting voor openbaar onderwijs, dienen er vanzelfsprekend nadere afspraken te worden gemaakt. Dit kan ook gevolgen hebben voor een eventuele bruidsschatregeling.

Met betrekking tot het personeel is er een sociaal statuut¹¹ en een functieboek¹² opgesteld. Beide documenten zijn als bijlage bij deze notitie gevoegd (resp. bijlage C en bijlage D).

Het sociaal statuut is van toepassing op medewerkers met een vaste gemeentelijke CAO aanstelling die op 31 december 2009 werkzaam waren bij de WMOO en bij andere onderdelen van de dienst OCSW. De volgende algemene uitgangspunten zijn van toepassing:

- volledige overname van alle personeelsleden, voorzover ze als functievoelger kunnen worden aangemerkt;
- rechtspositie materieel gelijkwaardig aan die van de gemeente Groningen,
- gelijkwaardig pakket arbeidsvoorwaarden (arbeidsvoorwaardengarantie).

Verder is in het sociaal statuut vastgelegd wat moet worden verstaan onder een passende functie, het doen van een hernieuwd aanbod voor een passende functie en de overige arbeidsvoorwaarden zoals salaris(perspectief), pensioen, ziektekosten etc.

¹⁰ In dit kader wordt uitsluitend gesproken over personeel dat geen schoolbestuurlijke aanstelling heeft op grond van de CAO PO en de CAO VO, voor de 'onderwijs'groep zijn er geen consequenties en maakt de analyse voor wat betreft de personeelskosten en de risico's geen deel uit van deze notitie

¹¹ Sociaal Statuut, versie 19 november 2009, op 17 november 2009 vastgesteld door B&W en op 19 november 2009 geaccordeerd door GO

¹² Functieboek, beschrijvingen & waarderingen, Stafbureau Stichting Openbaar Onderwijs Groningen d.d. 15 juni 2009

Op basis van het sociaal statuut genieten de betreffende medewerkers een reorganisatie-ontslagbescherming gedurende een periode van 3 jaar vanaf datum overgang. Ingeval van ontslag wegens reorganisatie/privatisering na afloop van de hiervoor bedoelde periode is er sprake van een terugkeergarantie gedurende een periode van zes jaar gerekend vanaf datum overgang. Tot slot is in het sociaal statuut opgenomen dat de functieschalen en functiebeschrijvingen zijn opgenomen conform de CAO VO.

Het functieboek geeft beschrijvingen en waarderingen voor 38 personeelsleden met een totale betrekkingssomvang van 34,0 fte. Het College van Bestuur is niet opgenomen in het functieboek. Alle beleidsterreinen zijn opgenomen in het functieboek. Voor het gedetailleerde overzicht van de functies wordt verwezen naar de bijlage.

5.2.3. Personeelskosten

In totaal zijn er op basis van het sociaal statuut 33 personeelsleden met een totaal van 28,96 fte overgegaan vanuit de dienst OCSW naar de Stichting O2G2.¹³ Het sociaal statuut geeft de oude functienaam weer, de nieuwe functienaam, de naam van de medewerker, de werktijdfactor en de oude en nieuwe schaal.

Op basis van de ultimo 2009 beschikbare informatie kunnen de personeelskosten van deze groep personeelsleden worden begroot. Voor de berekening is uitgegaan van de in het sociaal statuut opgenomen uitgangspunten en een aantal aannames:

- toepassing van de CAO VO voor de hele groep,
- de functieschaal is ingevoerd conform het sociaal statuut,
- voor de trede in de schaal is uitgegaan van het maximum, -dit in verband met het veelal al bereikt hebben van de maximale trede en de toegezegde toeslagen op basis van het sociaal statuut-;
- voor de toeslag werkgeverslasten is uitgegaan van het landelijk gemiddelde conform de tabel CAO VO;
- overige personeelslasten zijn budgettair neutraal verondersteld tussen enerzijds de bekostiging en anderzijds de lasten (Bapo, jubileum etc.).

In bijlage E is het totaaloverzicht opgenomen. De totale jaarlijkse personeelslast van deze groep bedraagt afgerond € 1.766.000. De zogenaamde gemiddelde personeelslast (GPL) bedraagt € 60.980. Dit zijn de begrote personeelskosten van het stafbureau op jaarbasis. De salariskosten van het CvB zijn daarin niet opgenomen, evenmin als eventuele tredeverhogingen en indexeringen in de toekomst.

De personeelskosten kunnen ook worden becijferd op basis van het opgestelde functieboek. Daarbij zijn de condities en aannames gelijk gesteld aan de voorgaande berekening. Het aantal personeelsleden (34 fte) en de inschalingen zijn uiteraard anders.

In bijlage F is het totaaloverzicht opgenomen. De totale jaarlijkse personeelslast bedraagt op basis van het functieboek afgerond € 2.039.000. De GPL bedraagt € 59.970.

Het functieboek gaat derhalve uit van een hoger personeelsvolume voor het stafbureau wat bezetting betreft maar van een lagere gemiddelde personeelslast.

Zie onderstaande tabel.

Stafbureau OO Groningen				
Begrote personeelskosten				
	aantal	fte	totaal	GPL
			€	€
O b v overgedragen personeel	33	28,96	€ 1 766 000	€ 60 981
Op basis van functieboek	38	34,00	€ 2 039 000	€ 59 971

¹³ In officiële documenten wordt melding gemaakt van 27,9 Fte. Dit houdt verband met 1 fte waarover later alsnog overeenstemming werd bereikt.

De op deze wijze begrote personeelskosten hebben niet de basis gevormd van de berekening van de bruidsschat voor de gemeente Groningen. Deze lasten maakten immers integraal deel uit van de totale begroting van het WMOO. Met een aantal aannames is dit een onderdeel van een eventuele bovenschoolse begroting van het toekomstig stafbureau. In paragraaf 5.3 zal worden toegelicht op welke wijze de bruidsschat is berekend en vastgesteld.

5.3. Berekening m.b.t. de vaststelling van de bruidsschatregeling Groningen

5.3.1. Berekening

In de verschillende aanwezige documenten wordt gesproken over een zogenaamde inverdiентаakstelling van € 1,7 miljoen. Hiermee wordt bedoeld dat de toekomstige stichting voor openbaar onderwijs in totaal € 1,7 miljoen moet opvangen binnen de reguliere schoolbegroting ten opzichte van de situatie binnen de dienst OCSW.

Dit bedrag is berekend op basis van de situatie en ondersteuning door de gemeente Groningen,

De gemeente Groningen levert -op basis van de situatie in 2007- diensten aan het openbaar onderwijs (WMOO) voor een bedrag van circa € 1,1 miljoen.

In tabelvorm is dit bedrag als volgt opgebouwd.

Gemeente Groningen		
Opbouw en kosten dienstverlening voor verzelfstandiging		
Omschrijving	Sub	Jaarbedrag
Personeelslasten D&C (9,05 fte)		€ 535 000
<i>Accommodatie beheer en vastgoed (4,25 fte)</i>	€ 253 000	
<i>Management advies & control (0,8 fte)</i>	€ 50 000	
<i>Centrale administraties (2,1 fte)</i>	€ 126 000	
<i>Facilitaire zaken (1,9 fte)</i>	€ 106 000	
Facilitaire kosten (41 werkplekken)		€ 427 000
<i>personeel D&C (9 werkplekken)</i>	€ 94 000	
<i>personeel WMOO (32 werkplekken)</i>	€ 333 000	
Doorbelasting directie en bestuur		€ 44 000
Diensten accountant		€ 48 500
Overige diverse doorbelastingen		€ 46 500
	<i>Overig</i>	€ 21 000
	<i>Verzekeringen</i>	€ 3 000
	<i>Vorming en opleiding</i>	€ 15 000
	<i>Abonnementen</i>	€ 7 500
Totaal		€ 1.101.000

Verder ontvangt het openbaar onderwijs een jaarlijkse nettovergoeding van circa € 230.000. Daar staat tegenover dat het openbaar onderwijs haar reserves & voorzieningen heeft ondergebracht bij de gemeente onderwijs en daaraan kan een renteopbrengst worden toegerekend van circa € 330.000 per jaar.

Gesaldeerd met de eerder berekende € 1,1 miljoen wordt de nettobijdrage aan het openbaar onderwijs berekend op circa € 1 miljoen per jaar.

Verder wordt rekening gehouden met een toename van lasten veroorzaakt door fiscale effecten en salaris bestuurders (€ 330.000) plus een versterking van het stafbureau (€ 400.000).

In totaal bedraagt de eerder genoemde inverdiентаakstelling derhalve circa € 1,7 miljoen per jaar.

5.3.2. Bedrag

De gemeente Groningen heeft met het raadsbesluit d.d. 16 december 2009 een bruidsschat toegekend. In totaal is er € 3.450.000 toegekend verdeeld over de jaren 2010, 2011, 2012 en 2013.

De reeks en het totaal is gebaseerd op de hiervoor genoemde inverdietaakstelling voor het openbaar onderwijs van circa € 1,7 miljoen per jaar.

Zie onderstaande tabel.

Gemeente Groningen						
Toegepaste bruidsschatregeling	2010	2011	2012	2013	2014	totaal
Bedrag per kalenderjaar	€ 1 380 000	€ 1 035 000	€ 690 000	€ 345 000	€ 0	€ 3 450 000
Inverdietaakstelling circa € 1,7 milj	-€ 320 000	-€ 345 000	-€ 345 000	-€ 345 000	-€ 345 000	-€ 1 700 000

Uit de documenten is de relatie tussen de bruidsschat en het tempo van de inverdietaakstelling niet eenduidig af te leiden. Op basis van de reeks kan worden gesteld dat beoogd is om het inderdieneffect uit te smeren over een aantal jaren aan te vangen in het kalenderjaar 2010.

5.3.3. Projectkosten

In de documenten¹⁴ wordt gesproken over projectkosten die verband houden met de realisatie van de ontvlechting cq de verzelfstandiging. Het vermelde totaalbedrag bedraagt € 955.000 en is verdeeld over een aantal omschrijvingen.

Zie daartoe onderstaande tabel.

Gemeente Groningen		
Projectkosten verzelfstandiging ("totaal incidentele kosten verzelfstandiging WMOO")		
Omschrijving	Sub	Totaal
<u>Werkelijke kosten 2007-2008</u>		€ 143 000
<i>Externe deskundigheid</i>	€ 96 000	
<i>Doorbelasting projectondersteuning en control</i>	€ 37 000	
<i>Uitzendkrachten</i>	€ 7 000	
<i>Overig</i>	€ 3 000	
<u>Begrote kosten 2009</u>		
Personeelskosten		€ 595 000
Externe deskundigheid/ inhuur derden		€ 515 000
<i>Cursus nieuw financieel pakket</i>	PM	(onderzoek)
<i>Kosten overgang FPU naar Bapo</i>	€ 50 000	
<i>Compensatiesalans / frictiekosten</i>	PM	(onderzoek)
<i>Training, advies, communicatie</i>	€ 30 000	
Verhuizing, publiciteit en marketingkosten		€ 126 000
<i>Voorbereiden verhuizing (opdracht makelaar, etc)</i>	€ 30 000	
<i>Nieuw beeldmerk</i>	€ 25 000	
<i>Openingscongres en presentatie boek</i>	€ 25 000	
<i>Verhuizingpubliciteit</i>	€ 25 000	
<i>Afscheidsfeest</i>	€ 10 000	
<i>Projectleider verhuizing</i>	€ 6 000	
<i>Verhuiskosten werkplekken</i>	€ 5 000	

¹⁴ Projectplan openbare scholen in de stad 'op eigen benen', bijlage C, financiële kaderstelling verzelfstandiging, bijlage D financieel totaaloverzicht

Vergaderkosten	€ 26 000
Administratieve kosten (notaris)	€ 25 000
Overige kosten (onvoorzien)	€ 40 000
ICT/ bekabeling/ inrichting (afhankelijk van nieuwe locatie)	PM
Totaal	€ 955.000

Exclusief de verantwoording van de werkelijke projectkosten over 2007 en 2008 bedragen de projectkosten voor 2009 ruim € 810.000. De verantwoording van de middelen is via de jaarrekening verlopen.

In de hier vermelde projectkosten zijn kostencategorieën opgenomen die veelal ook worden opgenomen in een schoolbestuurlijke begroting voor bovenschools beheer (stafbureau). In hoofdstuk 6 zal dit verder worden toegelicht. Vermelding van deze tabel is van belang om vast te kunnen stellen of, en in welke mate, deze begrote uitgaven dienstbaar zijn geweest aan de nieuwe bovenschoolse organisatie.

5.4. Toepassing bruidsschatregeling gemeente Groningen op basis van het normbedrag

Hoewel er in formele zin niet kan worden gesproken over normen voor toepassing van de bruidsschatregeling is het in de praktijk gangbaar om op basis van het zogenaamde normbedrag een 'marktvergelijking' te maken

Bij onderzoek en vergelijkingen bij toepassing van de bruidsschatregeling is het aantal keren dat het normbedrag wordt toegekend een veel gebruikte maatstaf.

In hoofdstuk 4 van deze notitie zijn de normbedragen berekend.

Gemeente Groningen	
Uitgekeerde bruidsschat t.o.v. normbedrag	
	Bedrag
Normbedrag Voortgezet onderwijs	€ 1 024 232
Normbedrag Primair onderwijs	€ 520 037
Totaal normbedrag	€ 1 544 269
Uitgekeerde bruidsschat	€ 3 450 000
Normbedrag in aantal keer beschikbaar	2,2

In verhouding tot het door de gemeente Groningen toegekende bedrag van € 3.450.000 en de beide normbedragen opgeteld blijkt dat het normbedrag afgerond 2,2 maal beschikbaar is gesteld bij de vaststelling van de bruidsschatregeling.

6. Bruidsschatregeling, toepassing algemeen (onderzoeksvraag 2)

6.1. Algemeen

Het toepassen van de bruidsschatregeling is –mits binnen de kaders van de regeling- niet gebonden aan eventuele afspraken tussen besturenorganisaties, bonden, gemeentebesturen of andere belanghebbenden binnen het onderwijs. Er is sprake van een keuze om de regeling toe te passen zonder enige aanspraken of verplichtingen¹⁵ tijdens of na het verstrijken van de looptijd van de regeling. Na de totstandkoming van de regeling is deze door een groot aantal gemeentebesturen toegepast bij de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs. Daarbij zijn echter wisselende keuzes en wisselende bedragen toegepast.

In dit hoofdstuk gaan we verder in op de gebruikelijke uitwerking en toepassing van de regeling.

6.2. Toepassing in het voortgezet onderwijs

Het toepassen van de bruidsschatregeling binnen het voortgezet onderwijs laat een andere ontwikkeling zien dan voor het primair onderwijs. Dit blijkt uit de ervaring van Leeuwendaal VOS/ABB, maar ook uit de aanwezige onderzoeken op dat terrein.

Op hoofdlijnen kan worden gesteld dat het toepassen van de bruidsschatregeling bij een bestuurlijke verzelfstandiging binnen het voortgezet onderwijs minder vanzelfsprekend is. Ook wordt veelal het bedrag van de bruidsschat relatief lager vastgesteld.

Hiervoor zijn een aantal verklaringen te geven.

- In termen van bedrijfsvoering en organisatie is een school voor voortgezet onderwijs gemiddeld genomen een grotere eenheid dan een basisschool. Uiteraard vindt dit zijn weerslag in een groter aantal leerlingen en personeel op één locatie. Dit vertaalt zich naar een grotere behoefte, maar ook naar mogelijkheden om op het terrein van de bedrijfsvoering relatief veel in 'eigen huis' uit te voeren. Bij een bestuurlijke verzelfstandiging bleek dan ook dat er veelal nog weinig diensten door de gemeente werden uitgevoerd.
- De introductie van de lumpsumfinanciering in het onderwijs. Die introductie betekende dat er veel meer keuzes konden maar ook moesten worden gemaakt bij de inzet en besteding van middelen. Hierdoor werden ook de mogelijkheden geschapen om zelfstandige staf- en beheerdiensten te gaan uitvoeren en daar ervaring mee op te doen. In het VO werd de lumpsumfinanciering in 1996 ingevoerd, in het primair onderwijs en voor de WEC-scholen in 2006.
- De bekostiging van het onderwijs. Er zijn verschillen tussen de bekostiging van het voortgezet onderwijs en het primair onderwijs voor o.a. de personeelslasten. In het basisonderwijs worden de lasten voor administratie, beheer en bestuur bekostigd via een deel van de materiele lasten.¹⁶ In het voortgezet onderwijs zijn binnen de personeelscomponent gelden toegekend voor onderwijs ondersteunend personeel, de zogenaamde OOP-component. Met klem moet worden gesteld dat dit verschil in de basis van de lumpsumfinanciering niet leidt tot een voor- of nadeel op de bekostiging voor administratie, beheer en bestuur.

Overigens geeft deze ontwikkeling geen aanknopingspunt om een uitspraak te doen over de rechtvaardiging van de verschillen in toepassing van de bruidsschatregeling tussen het voortgezet en

¹⁵ Uiteraard met uitzondering van de verplichtingen die het toepassen van de regeling behelst

¹⁶ In 2010 is het budget voor bestuur & management afgeschaft. Hierover is veel commotie geweest. Daardoor kwam naar de mening van de schoolbesturen meer druk te staan op de inzet van de basisformatie met aan de ene kant de administratie, beheer en bestuur diensten en aan de andere kant de inzet voor de klas

het primair onderwijs. Daar is aanvullend onderzoek voor noodzakelijk. Hier is slechts sprake van vastgestelde uitkomsten en waarnemingen.

Binnen het primair onderwijs is wel separaat onderzoek gedaan naar de toepassing van de bruidsschatregeling en (de kosten van) bestuur & management. Bij dat punt komen we ook terug op de hier besproken verschillen.

6.3. Toepassing in het primair onderwijs

Het toepassen van de bruidsschatregeling is zoals gezegd onlosmakelijk verbonden met een verzelfstandiging van het openbaar onderwijs. Voor het primair onderwijs is relatief veel informatie aanwezig over onderzoek naar verzelfstandigingen in het primair onderwijs en onderzoek naar de inrichting van bovenschoolse managementbureaus.¹⁷ De bruidsschatregeling heeft een directe en/of indirecte relatie met deze onderwerpen.

Uit onderzoek blijkt dat ruim 80% van de gemeentebesturen de bruidsschatregeling heeft toegepast. Kijken we naar de hoogte van de toegekende bruidsschat dan blijkt uit onderzoek dat 56% van de gemeentebesturen 1 tot 5 keer het normbedrag voor ABB heeft uitgekeerd en 44% van de gemeentebesturen 6 keer tot het maximum van 17 maal het normbedrag. Overigens heeft in de 1^e categorie van 56% bijna de helft van de gemeentebesturen 5 keer het normbedrag toegepast.

In het voortgezet onderwijs hebben we gesproken over de aparte budgetten voor onderwijs ondersteunend personeel (OOP) van waaruit de personele component voor een managementbureau of algemene ondersteuning in de regel worden gefinancierd. Ook het primair onderwijs kent gangbare budgetten voor deze kosten.

In bijlage 10 onderdeel 13 zijn deze gangbare budgetten binnen het primair onderwijs beschreven.

Op hoofdlijnen zijn dit:

- (1) de budgetten voor administratie, beheer en bestuur binnen de materiele bekostiging (100% van de schoolbesturen)
- (2) het budget bestuur & management (79% van de schoolbesturen. Budget is vervallen per 1 augustus 2010) en
- (3) een percentage (afroaming) van het budget voor personeels- en arbeidsmarktbeleid (65% van de besturen).

Verder gebruikt een aantal schoolbesturen de rente-inkomsten en een afroaming op de basisbekostiging voor personeel als budget.

6.4. Advisering door Leeuwendaal VOS/ABB

In hoofdstuk 4 hebben we besproken dat VOS/ABB in haar rol als besturenorganisatie destijds haar invloed heeft aangewend voor de totstandkoming van de bruidsschatregeling. VOS/ABB is echter ook als adviseur betrokken geweest bij een groot aantal bestuurlijke verzelfstandigingen in het openbaar onderwijs waar sprake was van toepassing van de bruidsschatregeling.

In alle gevallen zijn er uitgangspunten geformuleerd die los van de toegekende bruidsschatbedragen zijn toegepast bij de onderbouwing en advisering aan de betreffende gemeentebesturen.

Deze uitgangspunten zijn.

¹⁷ Verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs, een onderzoek naar de motieven en doelen van de verzelfstandiging en de intensiteit van het toezicht in de praktijk, IVA beleidsonderzoek en advies, Tilburg.

Bestuur en management, onderzoek naar eenpitters en meerpitters in het primair onderwijs, IVA beleidsonderzoek en advies, Tilburg

Management en bestuur, onderzoek naar de inrichting van bovenschoolse managementbureaus in het primair onderwijs, ITS-Radboud Universiteit Nijmegen

- Bij de toepassing van de bruidsschatregeling wordt verondersteld dat het nieuwe schoolbestuur structureel invulling geeft aan -een vorm van- bovenschools/centraal beheer van stafdiensten ten behoeve van de scholen.
- Het toepassen van de bruidsschatregeling kan en mag uitsluitend betrekking hebben op kosten voor die verband houden met administratie, beheer en bestuur. Met andere woorden: in een begroting of bij vaststelling van de (bovenschoolse) kosten kunnen alleen uitgaven betrokken worden die vallen binnen deze uitgavendefinitie. Dit is tevens een wettelijke verplichting bij de verantwoording van de besteding.
- In het verleden toegekende bedragen of schoolbestuurlijke elementen (vorderingen en schulden) worden niet verrekend in een eventueel voorstel voor toepassing van de bruidsschatregeling.
- Het formuleren c.q. vaststellen van een bruidsschatregeling staat los van de reguliere schoolbestuurlijke baten & lasten en het over te dragen schoolbestuurlijk eigen vermogen.
- Bij het formuleren van een bruidsschatvoorstel is er sprake van structurele kostensoorten en incidentele kostensoorten voor administratie, beheer en bestuur. Incidentele kosten zijn aflopend van aard tot nihil en houden verband met tijdelijke ondersteuning en werkzaamheden als gevolg van de (verdere) bestuurlijke verzelfstandiging. Structurele kosten zijn dat uiteraard niet en zijn (mede) afhankelijk van de inrichting en de (toekomstige) keuzes omtrent de besturingsfilosofie.
- Aan het toepassen van de bruidsschatregeling is een separate (bovenschoolse) begroting gekoppeld voor minimaal 5 jaar. Op basis van een zodanige begroting dient het schoolbestuur de realisatie en de eventuele tussentijdse keuze te verantwoorden. Niet bestede middelen moeten worden gefourneerd aan de gemeente.
- Gelijk aan ieder ander schoolbestuur, van welke denominatie dan ook, zal ook het nieuwe schoolbestuur van het openbaar onderwijs op termijn moeten uitkomen met de ontvangen rijksvergoeding voor personeel & materieel (inverdienen). Eigen gemaakte keuzes met betrekking tot de opzet en inrichting van management & bestuur moeten binnen dit financiële kader vallen.
- Het 1^e jaar volgend op de datum van de bestuurlijke verzelfstandiging c.q. overdracht wordt door het bevoegd gezag aangemerkt als een "aanpassingsjaar" in de zin van een bezuiniging of een opgelegde taakstelling. Eventuele beleidsmaatregelen dienen wel te worden ingezet maar worden geacht pas in het 2^e jaar effect te sorteren.
- De bruidsschatregeling is in de basis een "aanpassingsbudget". Het nieuwe schoolbestuur moet in een zodanige positie worden gebracht wat administratie, beheer en bestuur betreft dat deze aanpassing in redelijkheid en billijkheid kan worden gerealiseerd binnen een termijn van vijf jaar of korter.
- De reguliere inkomsten voor administratie, beheer & bestuur (ABB) dient het schoolbestuur volledig te bestemmen voor het staf-/bestuursbureau.

Leeuwendaal VOS/ABB heeft de hoofdlijnen van deze uitgangspunten en structuur toegepast bij bestuurlijke verzelfstandigingen in o.a. de gemeenten Midden-Drenthe, Coevorden, Hardenberg, Kampen, Lelystad, Purmerend, Breda, Hengelo, Breukelen, Drimmelen, Goes, Grootegast, Leek en Marum, Haren, Tynaarlo, Kapelle, Almelo, Vianen, Werkendam, Aalburg en Woudrichem en Hoogeveen.

6.5. Elementen binnen de toepassing van de bruidsschatregeling

6.5.1. Structurele elementen

De mogelijk vaste elementen bij toepassing van de bruidsschatregeling zijn veelal de structurele kosten van een eventueel staf-/bestuursbureau. De omvang van deze structurele kosten zijn volledig afhankelijk van de keuze wat betreft de besturingsfilosofie. Zo kan gekozen worden voor een organisatie waarbij de individuele school alles in eigen beheer uitvoert, ook de beleidsterreinen personeel, financiën, huisvesting, juridische zaken etc. Aan de andere kant kan er een keuze gemaakt zijn dat al deze beleidsterreinen centraal worden uitgevoerd. Uiteraard zijn er vele tussenvormen mogelijk.

Veelal worden er in de periode voorafgaand aan de bestuurlijke verzelfstandiging richtinggevend keuzes gemaakt die consequenties hebben voor de toekomst van het nieuwe schoolbestuur. Het meest treffende voorbeeld is personeel dat overkomt vanuit een gemeente en een aanstelling krijgt bij de nieuwe stichting voor openbaar onderwijs. Ook gemaakte keuzes aangaande het onderhoud van de schoolgebouwen, de keuze voor het wel of niet in eigen beheer uitvoeren van de financiële en/of salarisadministratie en de locatie van het staf-/bestuursbureau zijn van grote invloed op de inrichting en het toekomstig kostenniveau.

De onderstaande kostensoorten kunnen onderdelen zijn van de structurele lasten van een staf-/bestuursbureau en daarmee een onderbouwing voor de bruidsschatregeling

<u>(a) Personeelslasten</u>	Binnen de onderbouwing van een bruidsschatregeling vormen personeelslasten meestal het grootste aandeel. Uiteraard houdt dit verband met de keuze voor een staf-/bestuursbureau dat moet worden bezet. De relatie met de bruidsschatregeling is dat er wellicht personeel mee overgaat dat voorheen onder de vlag van de gemeente werkte en in de nieuwe situatie bij het schoolbestuur wordt aangesteld. Belangrijke onderdelen van beoordeling zijn de verschillen in arbeidsvoorwaarden voor het personeel en de eventuele frictiekosten voor de gemeente c.q. het nieuwe schoolbestuur (zie incidenteel).
<u>(b) Overige personeelslasten, waaronder:</u>	<ul style="list-style-type: none"> - eventueel extern personeel/ uitzendkrachten - kosten voor reguliere werving & selectie - vaste reis- en verblijfkosten van het ondersteunend personeel - reguliere cursuskosten cq aanspraken op grond van de CAO (PO & VO) - overige vaste personeelskosten
<u>(c) Huisvestingslasten, waaronder:</u>	<ul style="list-style-type: none"> - huurkosten - schoonmaakkosten kantoor - afschrijvingen m.b.t. investeringen voor het bestuurskantoor - overige huisvestingskosten (onderhoud, beveiliging etc.)
<u>(d) Overige lasten, waaronder:</u>	<ul style="list-style-type: none"> - administratiekosten (hoogte afhankelijk van mate van uitbesteding of volledig in eigen beheer) - contributies (besturenorganisaties, KvK etc.) - accountantsdiensten

	<ul style="list-style-type: none"> - deskundigenadvies - onkosten/ vacatieregeling voor bestuur of RvT - representatie algemeen - PR & Marketing - onderhoudsbeheer (niet onderhoudslasten maar de beheerskosten) - bankkosten en overige financiële lasten - verzekeringen - kantoorkosten (klein inventaris, hardware, software etc) - drukwerk, kopieerkosten, porti etc. - abonnementen, tijdschriften, vakliteratuur - datakosten- telefoon, internet etc
--	--

Bovengenoemde structurele lasten kunnen op basis van eigen schoolbestuurlijke keuzes wat indeling en hoogte betreft uiteraard anders worden vastgesteld.

6.5.2. Incidentele elementen

Incidentele lasten zijn binnen de baten en lasten van een staf/bestuur bureau tijdelijke onderdelen en dienen om de bestuurlijke organisatie aan te passen aan de nieuw ontstane situatie. Vervolgens kan de vraag worden gesteld wat verandert er dan voor het (openbaar) onderwijs?

Ook nu is het antwoord op deze vraag weer afhankelijk van de feitelijke en lokale situatie en de te maken keuzes. Toch zijn er aspecten te omschrijven die in de context van een bestuurlijke verzelfstandiging anders zullen zijn c.q. moeten worden opgepakt.

De in bijlage 10 nummer 13 genoemde motieven en overwegingen voor een bestuurlijke verzelfstandiging vormen impliciet ook de onderwerpen waar het nieuwe schoolbestuur aandacht aan moet besteden.

We noemen als voorbeeld

- het (verder) invulling geven aan 'good governance' binnen de nieuwe situatie,
- de gewijzigde verhouding/relatie met de gemeente en het bijzonder onderwijs;
- de gewijzigde interne situatie wat (aan)besturing betreft,
- de personele wijzigingen wat betreft inzet en taakuitvoering,
- de juridische en administratieve wijzigingen;
- de gewijzigde situatie wat betreft het regelen en implementeren van de planning & control,
- het geven van toelichting en overleg voeren met de medezeggenschap,
- invulling geven aan -interne en externe- berichtgeving en publiciteit;

De onderstaande kostensoorten kunnen onderdelen zijn van de incidentele lasten van een staf-/bestuur bureau en daarmee een onderbouwing voor de bruidsschatregeling

(a) <u>Frictiekosten personeel</u>	Een overgang van personeel met een gemeentelijke aanstelling naar een schoolbestuurlijke aanstelling levert nagenoeg altijd frictie(kosten) op. Deze frictie moet hetzij door het vorige schoolbestuur hetzij door het nieuwe schoolbestuur worden opgelost.
(b) <u>Overige personeelslasten, waaronder:</u>	<ul style="list-style-type: none"> - scholing en training van het bovenschools personeel, - tijdelijke ondersteuning bij het invulling geven aan 'good

	governance' (CvB/ RvT); - ondersteuning bij wijziging van werkwijze en werkinrichting,
(c) <u>Overige incidentele lasten, waaronder:</u>	- kosten extra inzet accountant, - kosten juridisch advies en notaris; - kosten i.v.m. de technische omzetting, aansluiting etc. - kosten voor de inrichting / verbetering van de randvoorwaardelijke P&C; - kosten bekendmaking / publiciteit / PR n.a.v. de verzelfstandiging; - incidentele ICT-kosten; - additionele cursus en training medezeggenschap

Ook voor bovengenoemde incidentele lasten geldt dat deze op basis van eigen schoolbestuurlijke keuzes wat indeling en hoogte betreft uiteraard anders kunnen worden vastgesteld.

6.6. Gangbare financiering en omvang van een staf-/bestuursbureau

De lumpsumbekostiging van het (openbaar) onderwijs geeft onvoldoende houvast of sturing om een uitspraak te doen over de financiering van en daarmee de omvang van een eventueel staf-/bestuursbureau. Een staf-/bestuursbureau is immers niet separaat opgenomen binnen de lumpsum bekostiging.

Wat als gangbare financiering in het primair onderwijs kan worden gezien is toegelicht in paragraaf 6.3 en bijlage 10 onderdeel 11. Voor het voortgezet onderwijs wordt veelal een deel van het personeelsbudget voor onderwijs ondersteunend personeel (OOP) ingezet in combinatie met andere lumpsummiddelen.

In formele zin wordt een staf-/bestuursbureau ook niet bekostigd door OC&W, de school is immers "eenheid van bekostiging" en het bevoegd gezag ontvangt en verdeelt vervolgens de financiële middelen.

Op basis van onderzoek en praktijk zijn wel goede aanknopingspunten te vinden om een gangbare omvang van een staf-/bestuursbureau te bepalen.

In 2006 is door het ITS van de Radboud Universiteit te Nijmegen onderzoek gedaan naar de inrichting van bovenschoolse managementbureaus in het primair onderwijs. Dit onderzoek is uitgevoerd in het kader van het Kortlopend Onderwijsonderzoek in opdracht van VOS/ABB. In 2010 is dit onderzoek herhaald om te bezien of er in vier jaar verschuivingen zijn waar te nemen in de onderzoeksresultaten¹⁸.

Uit het onderzoek blijkt dat de kosten van een managementbureau in het primair onderwijs gemiddeld 3,8% bedragen van de totale begroting. Uit het recentere herhalingsonderzoek blijkt een gemiddelde van 3,7% een verwaarloosbaar verschil. Beide percentages zijn een gemiddelde. Voor kleine schoolbesturen bedraagt het percentage 4,3% en voor grote schoolbesturen 2,7% van de begroting. Bij het onderzoek wordt ook gebruik gemaakt van een bedrag per leerling. Deze bedraagt op basis van het recente onderzoek gemiddeld €180 per leerling en voor grotere besturen €190 per leerling. Tot slot zijn in het onderzoek ook waarnemingen gedaan op basis van het aantal bovenschoolse fte's per leerling. Per leerling is er gemiddeld 0,0018 fte op een staf-/bestuursbureau. Dit kengetal is tussen 2006 en 2010 ongewijzigd.

¹⁸ 2011, Bestuur en management, onderzoek naar eenpitters en meerpitters in het primair onderwijs, IVA beleidsonderzoek en advies, Tilburg
2006, Management en bestuur, onderzoek naar de inrichting van bovenschoolse managementbureaus in het primair onderwijs, ITS-Radboud Universiteit Nijmegen

Nu doet zich de vraag voor of de hiervoor genoemde cijfers ook voor het voortgezet onderwijs kunnen worden gebruikt.

Belangrijke voorwaarde is dat het betreffende staf-/bestuursbureau integraal diensten verricht voor zowel het primair als het voortgezet onderwijs. Intern kan -en moet er zelfs op een aantal domeinen- onderscheid worden gemaakt tussen het PO en VO.

De besturing, de locatie en de uitvoering van planning & control worden veelal gezamenlijk uitgevoerd. Indien aan deze voorwaarde wordt voldaan zal het toepassen van de onderzoeksresultaten van het primair onderwijs ook kunnen worden toegepast voor het voortgezet onderwijs. Met verwijzing naar paragraaf 6.2 waarin wordt gesproken over het relatief meer uitvoeren van beheersdiensten op schoolniveau in het VO dan in het PO zal de toepassing van de cijfers voor het voortgezet onderwijs slecht een gering tot verwaarloosbaar (markt)voordeel voor de berekening van de omvang van het staf-/bestuursbureau opleveren.

6.7. Een voorbeeld opzet

Onderstaand een voorbeeld van het in dit hoofdstuk besproken model

Standaard voorbeeld bruidsschatregeling								
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	totaal
KOSTENSOORT								
structureel								
Bovenschoolse personeelslasten		€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Directie/ bestuur		€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Ondersteuning personeel		€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Overige personeelslasten		€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Huisvestingslasten		€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Overige lasten		€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
	<i>totaal structureel</i>	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
incidenteel								
incidenteel personeel								
Doelstelling personeel		€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Scholing en training		€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Frictiekosten		€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Overig incidenteel personeel		€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
incidenteel overig								
Diensten omschrijving 1		€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Diensten omschrijving 2		€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Financieel beheer		€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
P&R en marketing		€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Medezegenschap incidenteel		€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
	<i>totaal incidenteel</i>	0	0	0	0	0	0	€ 0
TOTAAL KOSTEN		0	0	0	0	0	0	€ 0
Saldo baten & lasten								
Structurele kosten		€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Incidentele kosten		€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
	<i>Totaal kosten</i>	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Vergoeding ABB		€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Bijdrage gemeente		€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
	<i>Totaal baten</i>	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
SALDO Baten min Kosten		€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0

7. Verschillen tussen Groningen en de toepassing van de regeling (onderzoeksvraag 3)

7.1. Algemeen

Wellicht ten overvloede verwijzen we in dit kader nogmaals naar paragraaf 6.1 van het vorig hoofdstuk. De toekenning van de bruidsschatregeling is niet gebonden aan afspraken anders dan de regeling zelf. Op basis van onderzoek en ervaring zijn wel gebruikelijke waarden en uitkomsten in de markt bekend geworden maar te allen tijde op basis van een vrije keuze voor de toepassing van de bruidsschatregeling.

Onderstaand zullen op basis van de toepassing door de gemeente Groningen de algemene gangbare verschillen worden benoemd en toegelicht. Vervolgens zal verder worden ingezoomd op de specifieke en inhoudelijke verschillen bij de vaststelling van de bruidsschatregeling.

7.2. Algemene verschillen tussen Groningen en de toepassing van de regeling

Zie onderstaande tabel:

Toepassing gemeente Groningen	'Gebruikelijke' toepassing
<u>Overdracht van het bevoegd gezag per 1 januari 2010.</u>	De overdracht van het bevoegd gezag per 1 januari van enig jaar is gebruikelijk en voor de berekening en verantwoording zeer aan te bevelen (dit houdt mede verband met het dan opstellen van twee jaarrekeningen) > <i>geen verschil</i>
<u>Keuze voor het bestuursmodel CvB en RvT</u>	Het bestuursmodel CvB en RvT is gelet op de eis tot scheiding van bestuur en toezicht zeer gebruikelijk in zowel het primair als het voortgezet onderwijs. > <i>geen verschil</i>
<u>De instelling van een professioneel stafbureau waarbij de toepassing van 'good governance' kan worden ondersteund.</u>	Een professioneel ondersteuningsbureau is zeer gewenst en gangbaar. De definitie 'professioneel' kan verschillend worden geïnterpreteerd. Het structureel invulling geven aan financieel beheer en planning & control is een randvoorwaardelijke eis voor succes. > <i>de invulling van 'professioneel' en mogelijke randvoorwaarden (P&C) zijn niet gedefinieerd¹⁹</i>
<u>Het toepassen van de bruidsschatregeling bij de bestuurlijke verzelfstandiging. De gemeente Groningen heeft 2,2 maal het normbedrag beschikbaar gesteld (€ 3.450.000).</u>	Toepassing van de bruidsschatregeling is zeer gebruikelijk (100%). In 75% van alle toekenningen in het primair onderwijs is 4 maal of meer het normbedrag toegekend (situatie gemeente Groningen. € 6.200.000) > <i>afwijking van 'marktgemiddelde'.</i>

¹⁹ Deze vaststelling leidt op deze plek niet tot een directe aanpassing of verhoging van de bruidsschat, in de volgende paragraaf is dit onderwerp wel expliciet opgenomen in verschillen leidend tot een aangepast budget

<p><u>Het beëindigen van de structurele bijdrage aan het openbaar onderwijs.</u> 'Oog houden voor de financiële gevolgen voor de gemeente Groningen', 'beperking overgangs- en frictiekosten voor de gemeente Groningen.</p>	<p>Het beëindigen van de structurele bijdrage aan het openbaar onderwijs is zeer gebruikelijk en gangbaar. Veel gemeenten hebben in dat kader ingezet op een structurele bezuinigingsmaatregel.</p> <p>> <i>geen verschil</i></p>
<p><u>Gevolgen voor c.q. het overgaan van personeel naar de zelfstandige stichting voor openbaar onderwijs.</u> In totaal zijn er 33 personeelsleden per 1 januari 2010 overgegaan (fte 28,96)</p>	<p>Bij een overgang van integraal bestuur naar een vorm van zelfstandig bestuur is de overgang van personeel -los van de afspraken en condities- niet ongebruikelijk.</p> <p>> <i>geen verschil</i></p>
<p><u>Geen eigendomsoverdracht van de schoolgebouwen en een dienstverleningsovereenkomst voor het beheer van de gebouwen.</u> Gesloten SLA tussen het schoolbestuur en de gemeente tot en met 31 december 2014 (5 jaar)</p>	<p>Juridische eigendomsoverdracht van de schoolgebouwen is gebruikelijk bij een bestuurlijke verzelfstandiging en brengt het schoolbestuur in een 'positie die de wetgever heeft beoogd'. Een schoolbestuur wordt veelal in een positie gebracht dat eigen (beleidsrijke) keuzes binnen de huisvesting kunnen worden gemaakt.</p> <p>> <i>afwijkend.</i></p>

Uit de confrontatie tussen de hierboven vermelde algemene uitgangspunten blijken geen structurele verschillen wat de betreft de toepassing van de bruidsschatregeling. Er zijn zichtbare verschillen bij de invulling van een professioneel stafbureau, de hoogte van de toegekende bruidsschat en het eigendom en de beheersfunctie van de schoolgebouwen.

- Professioneel stafbureau. het realiseren van een structureel goed werkend financieel beheer en planning & control is randvoorwaardelijk voor alle schoolbesturen en daarmee des te meer bij een bestuurlijke verzelfstandiging c.q. ontvlechting van een gemeentelijke organisatie. In nagenoeg alle eerder genoemde trajecten waar Leeuwendaal VOS/ABB was betrokken is daar – met succes- aandacht voor gevraagd.
- De hoogte van de toegekende bruidsschatvergoeding: hoogte moet worden bepaald op basis van de feitelijke en lokale omstandigheden. Vergeleken met het 'laagste' marktgemiddelde is er sprake van een lager bedrag van circa € 3.000.000. In de volgende paragraaf zal nog verder worden ingegaan op de vaststelling van de bruidsschat.
- Het eigendom en beheer van de schoolgebouwen. Binnen de gemeente Groningen is er een bewuste keuze gemaakt om de schoolgebouwen niet juridisch over te dragen en de diensten door de afdeling A&V te laten uitvoeren. De vraag kan worden gesteld of er sprake is van een voor de gemeente Groningen unieke situatie enerzijds en de belangen en keuzevrijheid van het zelfstandig schoolbestuur anderzijds

7.3. Specifieke verschillen bij de vaststelling van (de hoogte van) de bruidsschatregeling

In hoofdstuk 5 is beschreven op welke wijze en berekening de bruidsschat tot stand is gekomen. In hoofdstuk 6 is beschreven wat daarbij zoal gebruikelijk en gangbaar is. Los van de algemene uitgangspunten zijn er verschillen bij de inhoudelijke berekening en vaststelling van de bruidsschatregeling.

De inhoudelijke berekeningsverschillen kunnen uiteraard leiden tot verschillen in de hoogte van de vergoeding.

'Marktconforme' / 'gebruikelijke' toepassing	Berekening/ vaststelling gemeente Groningen
Het opstellen van een (bovenschoolse) <u>meerjarige begroting</u> voor het stafbureau met een strikt onderscheid tussen structurele lasten en incidentele lasten. Tevens ter verantwoording (fourneren van niet bestede middelen).	Er is geen gescheiden (bovenschoolse) begroting voor het stafbureau opgesteld op basis waarvan kon worden beoordeeld in hoeverre de schoolbegroting zou worden belast.
Het toepassen van een inverdienmodel (lees bezuinigen) is gebruikelijk. Beleidsmaatregelen sorteren echter gemiddeld <u>geen effect in het 1^e jaar</u> .	De gemeente Groningen heeft de aanname toegepast dat er in het 1 ^e jaar sprake kan zijn van een inverdienvermogen (geschat verschil in 1 ^e jaar van € 345.000)
Het berekenen en onderbouwen van de bruidsschat op basis van <u>actuele gegevens</u> .	De vergoeding van de bruidsschat is gebaseerd op een voorzieningen- en kostenniveau in 2007. Voor toepassing vanaf 2010 is er wellicht sprake van andere of gewijzigde kosten. Rekening houdend met een index van bv. 3% is er sprake van een nadelig verschil van ruim € 300.000.
De bruidsschatregeling is een <u>'aanpassingsbudget'</u> voor de volledige periode van 5 kalenderjaren.	Voor het vijfde en tevens laatste jaar van de bruidsschatregeling (2014) heeft de gemeente Groningen geen vergoeding toegekend (begroot nadelig verschil van € 345.000)
In verband met de noodzakelijk te nemen bestuurlijke 'aanpassingsmaatregelen' het dwingend en <u>uitsluitend bestemmen van de ABB-inkomsten</u> ter financiering van de aanvangsperiode (doel: ingroeien naar een structurele financiering)	Bij de vaststelling van de bruidsschatregeling is rekening gehouden met een jaarlijkse rente-opbrengst van € 330.000 voor het schoolbestuur. Rente kan een bron van inkomsten zijn, echter niet toe te rekenen tijdens de beginperiode en wellicht ook niet continu beschikbaar in verband met vastlegging van vermogen in andere componenten dan liquide middelen (nadelig verschil van € 330.000).
<u>Friciekosten personeel na datum overgang</u> . Nog afgezien van BAPO, vervanging eigen rekening of eventueel eigen risicodragerschap, zijn er binnen een stabiele bestuurlijke situatie altijd frictiekosten met een % dat ligt tussen de 2 en 5. Bij een <u>ingrijpende</u> ²⁰ personele wijziging is een percentage tussen de 10-15 <u>geen uitzondering</u> .	Bij de vaststelling van de bruidsschatregeling is er geen (niet transparant) rekening gehouden met het zich voordoen van frictiekosten. Op basis van 12,5% bedraagt het frictiebedrag ruim € 220.000. (of vaststellen op basis van werkelijke kosten).

²⁰ Of er sprake is van 'ingrijpend' is in principe subjectief. Bij een bestuurlijke verzelfstandiging en uitplaatsing is er in ieder geval / wellicht sprake van een combinatie van 1) nieuwe werkgever 2) nieuwe leidinggevende 3) nieuwe omgeving/huisvesting 4) nieuwe werkwijze/ inrichting van het werk 5) nieuwe doelen/ gewijzigde werkcultuur

<u>De bezetting van het stafbureau in kwalitatieve en kwantitatieve zin aanpassen</u> aan het gewenste niveau en een 'marktconforme' bezetting (op basis van marktconformiteit kan een basis bezetting van 25 fte worden gekozen)	Met de bestuurlijke verzelfstandiging is 29 fte overgegaan vanuit de gemeente naar de zelfstandige stichting voor openbaar onderwijs. Er is een functieboek opgesteld met in totaal 34 fte (op basis van een GPL van € 60.000 bedraagt dit gecalculerde verschil € 240.000 en in verhouding tot het functieboek € 540.000)
<u>Het opstellen van een 'getrouwe' begroting voor de incidentele lasten</u> van een verzelfstandigd schoolbestuur. Belangrijke onderdelen zijn <ul style="list-style-type: none"> - Financieel beheer en P&C - Scholing & training personeel - PR Marketing - Overige incidentele kosten 	De genoemde projectkosten zijn tot 1 januari 2010 aangewend voor de bestuurlijke verzelfstandiging en ontvlechting. Met de vaststelling van de bruidsschat is onvoldoende duidelijk of en in welke mate de genoemde incidentele lasten zijn berekend/ vergoed.

De hierboven genoemde verschillen zijn gebaseerd op de per ultimo 2009 waargenomen situatie en op de op dat moment beschikbare vergelijkende cijfers. De vermelde bedragen kunnen niet zonder meer worden opgeteld in verband met een eventueel meerjarig karakter van de kostencomponenten.

De eerder genoemde algemene uitgangspunten geven geen fundamentele verschillen anders dan de keuze wat betreft het eigendom van de onderwijsgebouwen. De hoogte van de toegekende bruidsschatregeling houdt immers verband met de meer specifieke en inhoudelijke verschillen zoals besproken in deze paragraaf.

In afwijking van de algemene uitgangspunten zijn deze verschillen dan ook het werkterrein van de bij de bestuurlijke verzelfstandiging betrokken specialisten.

8. Een uitgewerkt voorstel op basis van de besproken verschillen (onderzoeksvraag 4)

8.1. Algemeen en onderzoeksvraag

In hoofdstuk 7 zijn de verschillen besproken tussen de door de gemeente Groningen gehanteerde grondslagen/elementen en wat op basis van de gangbare praktijk en binnen het wettelijk theoretisch kader gebruikelijk is.

De vierde onderzoeksvraag moet antwoord geven op de vraag.

'Indien er naar aanleiding van de vorige onderzoeksvraag verschillen worden geconstateerd, welke komen dan in aanmerking om te worden betrokken bij een eventuele herziening van de bruidsschat?'

De in hoofdstuk 7 geconstateerde punten kunnen zonder meer worden betrokken bij een eventuele herziening van de bruidsschat. Dit geldt zowel voor de hoogte van de onderdelen van de bruidsschat als de gehanteerde structuur van berekening. Vervolgens moet worden gekeken of er werkbare aanknopingspunten zijn voor de uitvoering.

Een mogelijke opzet hiervoor is opgenomen in dit hoofdstuk.

8.2. Een voorstel plus toelichting

In onderstaande samenvattende tabel is, met gebruikmaking van de gangbare praktijkcijfers uit 2009, een herberekening gemaakt van de bruidsschat. Daarbij is ook gebruik gemaakt van de in 2009 beschikbare informatie; een berekening in 2009 had wellicht ook geleid tot deze uitkomst. Er is daarom geen sprake van werkelijke baten & lasten, maar van een begrote (bovenschoolse) exploitatie.

In de berekening zijn baten en lasten opgenomen. Voor de lasten is -conform de eerder vermelde opzet- onderscheid gemaakt in structurele bovenschoolse lasten en incidentele bovenschoolse lasten.

De baten en de structurele uitgaven zijn geïndexeerd met 1,5% voor de komende begrotingsjaren. De incidentele lasten zijn nominaal begroot.

Voor de structurele bovenschoolse lasten is voor een belangrijk deel aangesloten bij de benchmarkgegevens c.q. de aangetroffen waarden en uitkomsten in de praktijk. Deze zijn in paragraaf 6.7 benoemd en toegelicht ²¹. Deze onderzoeken geven op basis van het aantal leerlingen en totale exploitatie aanknopingspunten voor de grootte van een stafbureau in fte's en in euro's.

In verhouding tot de omvang van het openbaar onderwijs Groningen volgt een aantal fte's van circa 27 á 28 en een totale bovenschoolse begroting van circa € 3.000.000 op jaarbasis. Dit aantal fte's is inclusief de bovenschoolse directie of eventueel de leden van het college van bestuur.

Toelichting structurele lasten.

- Er is gekozen voor een structureel gemiddelde bezetting van 25 fte's voor het stafbureau, exclusief de leden van het college van bestuur. Voor de gemiddelde personeelslast (GPL) is aangesloten bij het door het vorig schoolbestuur vastgestelde functieboek met een GPL van € 60.000.
- Voor de bestuurlijke lasten is uitgegaan van twee leden voor het college van bestuur, een salaris op basis van de CAO VO inclusief eventuele overige vergoedingen in de sfeer van reis- en onkosten.

²¹ 2011, Bestuur en management, onderzoek naar eenpitters en meerpitters in het primair onderwijs, IVA beleidsonderzoek en advies, Tilburg
2006, Management en bestuur, onderzoek naar de inrichting van bovenschoolse managementbureaus in het primair onderwijs, ITS-Radboud Universiteit Nijmegen.

- Overige structurele lasten dit zijn de huisvestingslasten, de overige personeelslasten en de overige kantoorlasten waaronder bijvoorbeeld drukwerk, telefoon, contributies, directe administratiekosten etc. De verhouding van deze kosten is mede gebaseerd op de begrotingen voor soortgelijke staf-/bestuursbureaus.

De incidentele lasten van het bestuursbureau zijn aflopend van aard en zijn in het begrotingsjaar 2015 nihil. Er is onderscheid tussen personele incidentele lasten en de overige incidentele lasten.

Toelichting incidentele lasten.

- Bijdrage reduceren formatie: de begrote formatiekosten van het overgedragen personeel (29 fte's) zijn hoger dan de begrote formatiekosten op basis van 25 fte's. Het schoolbestuur krijgt de taak om het aantal fte's op termijn te reduceren. Niet de volledige lasten worden vergoed, maar op basis van een aflopende (taakstellende) schaal, ingaande het 2^e jaar tot nihil in 2015.
- Scholing & training personeel. verzelfstandiging betekent veelal een andere bedrijfsvoering en werkwijze en werkinrichting voor het bovenschools personeel²². Scholing en training is noodzakelijk voor de kwaliteit van de (verwachte) taken en verantwoordelijkheden. Dit geldt ook voor de gewijzigde verhoudingen in het kader van 'good governance' (CvB/RvT)
- Frictiekosten: de begrote frictiekosten zijn op basis van een procentueel forfait bepaald. Ook hiervoor geldt dat schoolbestuurlijke keuzes en inspanningen tot een voordeel of een nadeel kunnen leiden.
- Kosten extra deskundigheid: hierin zijn opgenomen de kosten voor accountant, juridische ondersteuning, PR en marketing en ICT als gevolg van de gewijzigde bedrijfsvoering en bedrijfsinrichting.
- Financieel beheer P&C. het financieel beheer en de planning & control is een randvoorwaardelijke eis voor ieder schoolbestuur. Het belang wordt onderstreept door onderzoeken en projecten vanuit OC&W en de besturenorganisaties.²³
- Bijdrage onderhoudsbeheer. binnen de materiele lumpsum is vanuit de rijksvergoeding een bijdrage voor onderhoudsbeheer opgenomen. Dit geldt voor zowel het PO als het VO. Dit budget blijkt in de praktijk veelal niet toereikend te zijn. Voor het nieuwe schoolbestuur is de alom beoogde bestuurlijke keuzevrijheid voor een belangrijk deel ingeperkt, waardoor wellicht te behalen voordelen op dat vlak niet mogelijk zijn. Er is een beperkte bijdrage op basis van 50% van de materiele lumpsum en aflopend van aard.

De toegerekende baten aan het staf-/bestuursbureau is de volledige rijksvergoeding voor ABB conform de eerder toegelichte berekening (hoofdstuk 4). Gesommeerd met de eventueel vast te stellen bruidsschat dienen deze bijdragen jaarlijks te worden verantwoord als onderdeel van het jaarverslag (jaarrekening en bestuursverslag) van de stichting.

Het schoolbestuur heeft de taak om zorg te dragen voor een structurele dekking van de financiering van de bovenschoolse lasten en om daarover verantwoording af te leggen aan zijn stakeholders.

²² Scholing en training van het niet bovenschools personeel (schooldirectie) dient gedekt te worden uit de reguliere schoolexploitatie c.q. totale lumpsum

²³ Rapport van de commissie 'vermogensbeheer onderwijsinstelling (commissie Don) d.d. 4 november 2009 "gezond financieel beleid" "versterking financiële functie", OC&W, PO Raad project "Eerst kiezen dan delen", Leidraad voor VO-instellingen, "toekomstgericht financieel sturen, hoe doe je dat? VO Raad d.d. januari 2011

De tabel:

(In bijlage 10 onderdeel 14 is de volledige versie van de tabel opgenomen)

Concept berekening bruidsschatregeling Groningen						
(maal € 1,000)	2010	2011	2012	2013	2014	totaal
KOSTENSOORT						
structureel						
Bovenschoolse personeelslasten normatief	€ 1 500	€ 1 523	€ 1 545	€ 1 569	€ 1 592	€ 7 728
Bestuurlijke lasten	€ 300	€ 305	€ 309	€ 314	€ 318	€ 1 546
Overige lasten (personeel, huisvesting en overig)	€ 1 005	€ 1 020	€ 1 035	€ 1 051	€ 1 067	€ 5 178
<i>totaal structureel</i>	€ 2 805	€ 2 847	€ 2 890	€ 2 933	€ 2 977	€ 14 452
incidenteel						
incidenteel personeel						
Bijdrage opdracht reductie formatie	€ 300	€ 250	€ 200	€ 150	€ 75	€ 975
Scholing en training (personeel en CvB/RvT)	€ 40	€ 20	€ 5	€ 0	€ 0	€ 65
Frictiekosten op basis van % forfait	€ 165	€ 55	€ 0	€ 0	€ 0	€ 220
incidenteel overig						
Kosten extra inzet deskundigheid incl PR en ICT	€ 90	€ 43	€ 5	€ 5	€ 0	€ 143
Kosten inrichting/ verbetering P&C (voorwaarde)	€ 35	€ 10	€ 5	€ 5	€ 0	€ 55
Bijdrage onderhoudsbeheer (50% van Mat LS)	€ 50	€ 40	€ 30	€ 20	€ 10	€ 150
<i>totaal incidenteel</i>	680	418	245	180	85	€ 1 608
TOTAAL KOSTEN	3 485	3 265	3 135	3 113	3 062	€ 16 060
Saldo baten & lasten						
Structurele kosten	€ 2 805	€ 2 847	€ 2 890	€ 2 933	€ 2 977	€ 14 452
Incidentele kosten	€ 680	€ 418	€ 245	€ 180	€ 85	€ 1 608
<i>Totaal kosten</i>	€ 3 485	€ 3 265	€ 3 135	€ 3 113	€ 3 062	€ 16 060
Vergoeding ABB VO	€ 1 024	€ 1 040	€ 1 055	€ 1 071	€ 1 087	€ 5 277
Vergoeding ABB PO	€ 520	€ 528	€ 536	€ 544	€ 552	€ 2 679
Bijdrage gemeente	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
<i>Totaal baten</i>	€ 1 544	€ 1 567	€ 1 591	€ 1 615	€ 1 639	€ 7 956
SALDO Baten min Kosten	-€ 1.941	-€ 1.697	-€ 1.544	-€ 1.498	-€ 1.423	-€ 8.103
Aantal maal de ABB vergoeding	1,26	1,08	0,97	0,93	0,87	5,25

Op basis van de geconstateerde verschillen, de gangbare praktijk en het theoretisch kader zou een berekening van de bruidsschat leiden tot ruim € 8 miljoen. De eerder berekende en vastgestelde bruidsschat bedraagt € 3,45 miljoen; een verschil van € 4,65 miljoen.

Met verwijzing naar paragraaf 5.4 waar de bruidsschat werd uitgedrukt op basis van het normbedrag met een uitkomst factor van 2,2 keer, zou deze met bovenstaande berekening ruim 5 maal het normbedrag bedragen. De hoogte van de bruidsschat bevindt zich dan binnen de groep van 75% wat betreft het aantal keer dat het normbedrag wordt toegekend (afgerond 5 maal).

Een toetsing op basis van werkelijke lasten kan leiden tot wellicht een hoger of lager bedrag, wat uiteraard voor iedere begroting geldt. Schoolbestuurlijke keuzes en autonomie hebben grote invloed op de verschillende onderdelen van de bovenschoolse lasten.

8.3. De vaststelling van de bruidsschatregeling

In hoofdstuk 4 en de bijlagen is de regelgeving voor toepassing van de bruidsschatregeling toegelicht. Het betreft een overgangsregeling die tijdelijk is verlengd tot en met 2010. Per 1 januari 2011 kan de regeling niet meer worden toegepast.

Ook tijdens het bestaan van de regeling was het niet toegestaan om bijvoorbeeld enkele jaren na de verzelfstandiging alsnog een bruidsschat beschikbaar te stellen of het besluit na de verzelfstandiging te nemen.

Aanpassing van een eerder genomen besluit maakt geen deel uit van de regeling en is in principe doorbetalingsplichtig²⁴. Vergoeding aan het openbaar onderwijs leidt tot doorbetaling aan het bijzonder onderwijs.

²⁴ Gedoeld wordt op de financiële gelijkstelling van het openbaar en bijzonder onderwijs die als principe in de grondwet is verankerd. In de verschillende onderwijswetten wordt dit principe nader uitgewerkt.

9. Zienswijze van O2G2 (onderzoeksvraag 5)

9.1. Onderzoeksvraag algemeen

De vijfde en laatste onderzoeksvraag luidt

Wat is de zienswijze van O2G2 ten aanzien van dit vraagstuk?

In de eerste plaats vermelden we voor alle duidelijkheid dat O2G2 vooraf op geen enkele wijze kennis heeft genomen van de opzet en invulling van deze notitie en daarom ook geen zienswijze heeft gegeven op dat vlak.

O2G2 is door ons benaderd en gevraagd om haar zienswijze te geven op dit vraagstuk in algemene zin. De verwoording daarvan is opgenomen in paragraaf 9.2

De zienswijze van O2G2 ten aanzien van dit vraagstuk blijkt al nadrukkelijk uit de gevoerde correspondentie met de gemeente Groningen en niet in de laatste plaats uit de in de inleiding aangehaalde brief d.d. 8 november 2010. Nadere informatie is ook opgenomen in de brief d d. 29 november 2010 waarin ook de bruidsschatregeling separaat wordt genoemd.

In de genoemde documentatie wordt o.a. de (toepassing van de) bruidsschatregeling aangehaald. Daarbij wordt aangegeven dat.

“Daarnaast ligt er voor de komende jaren een kwalitatieve en kwantitatieve opdracht voor het ondersteuningsbureau van O2G2. Daarbij staan herinrichting van het ondersteuningsbureau en optimalisatie van de samenwerking tussen scholen en het ondersteuningsbureau centraal” (.) “De Raad van toezicht is van mening dat de bruidsschatregeling te mager is geformuleerd en dient te worden herzien, in combinatie met het aanzuiveren van het eigen vermogen”

()

“en ten aanzien van de bruidsschatregeling gebruik te maken van de maximale ruimte welke het rijk aan de gemeente hiervoor beschikbaar heeft gesteld (het door de wetgever vastgestelde plafond)”

De vooraf aangegeven zienswijze met betrekking tot de opdracht voor het ondersteuningsbureau onderschrijven wij volledig.

De combinatie met het aanzuiveren van het eigen vermogen onderschrijven wij op grond van de strikte scheiding tussen de bruidsschatregeling en het eigen vermogen niet. Ook het toepassen van het maximum van de regeling is -ook tijdens het bestaan van de regeling- praktisch uitgesloten op grond van de wettelijke verantwoording.

9.2. Bezoek d.d. 6 juli 2011

Op 6 juli 2011 is gesproken met mevrouw Marita Schreur, voorzitter College van Bestuur, en de heer Rob Vinke, controller ad interim van O2G2. Los van de inhoud was het naar onze mening een zeer plezierig gesprek waarbij van de zijde van O2G2 alle openheid en medewerking werd gegeven.

De ‘rode draad’ van het gesprek en daarmee ook de zienswijze en het bezwaar van O2G2 is dat het onderzoek onderscheid maakt tussen (de omvang van) het eigen vermogen en de toepassing van de bruidsschatregeling zijnde de vergoeding voor ABB-lasten. O2G2 geeft nadrukkelijk aan dat ook en vooral de overdracht van het eigen vermogen ernstig tekort schiet.

Na een korte uitwisseling van algemene informatie geeft O2G2 aan bij aanvang geconfronteerd te zijn met de volgende aspecten

- onvoldoende voorbereiding m.b.t. de inhoudelijke bestuursoverdracht;
- een voorzien exploitatietekort van € 500.000;
- de aanstelling van twee interimers;
- de vordering op OC&W,
- rekeningen met een omvang van circa € 400.000;

- noodzakelijke harmonisering van afschrijvingen;
- personele knelpunten,
- extra mensen overgedragen buiten de WMOO,
- besluit tot fusie van een VO-school met ???.

Ook is naar de mening van O2G2 de organisatie bestuurlijk "vastgezet".

Op basis van het sociaal plan wordt reorganiseren en veranderingen doorvoeren ernstig bemoeilijkt en voor enkele jaren is de keuzevrijheid van het schoolbestuurlijk handelen beperkt. In dat kader wordt ook melding gemaakt van de SLA met betrekking tot de huisvesting (A&V), de bijdrage in de bouw van scholen en het van toepassing verklaren van de CAO VO voor het ondersteuningsbureau.

Ook en bovenal het wegvallen van de gesubsidieerde banen wordt als een groot financieel risico geduid.

Met betrekking tot de bruidsschatregeling werden de volgende aspecten benoemd

- geen vijf jaar toegepast maar vier jaar;
- kijkend naar de additionele bijdrage van € 700.000 (als onderdeel van de € 1,7 miljoen) is er sprake van een zeer 'enge' ABB-definitie,
- de kosten van ABB niet integraal vergoed;
- het toepassen van budgetneutraliteit binnen de gemeentelijke begroting is niet correct.

Tijdens het gesprek worden aspecten benoemd zonder een zuiver onderscheid te maken tussen de schoolbestuurlijke baten en lasten (eigen vermogen) en de kosten voor administratie, beheer en bestuur. Wij hebben wel begrip voor deze samenloop maar onderschrijven deze, met verwijzing naar de eerder benoemde noodzaak tot splitsing, niet.

10. BIJLAGEN

11. Bijlage: motieven en overwegingen algemeen

11.1. Motieven voor bestuurlijke verzelfstandiging/schaalvergroting openbaar onderwijs

Sinds de gemeenten over lokale onderwijstaken voor het hele onderwijsveld beschikken is er een trend om de schoolbestuurlijke verantwoordelijkheid van de gemeente af te splitsen. Het combineren van enerzijds de schoolbestuurlijke verantwoordelijkheid voor het openbaar onderwijs en anderzijds de lokale verantwoordelijkheid voor het gehele onderwijsveld, openbaar én bijzonder, wordt als ongewenst ervaren.

Belangrijk argument om over te gaan tot een verzelfstandiging naar een zelfstandige rechtspersoon is het invulling geven aan good governance.

Good governance in het onderwijs moet ertoe leiden dat de bestuurlijke verhoudingen in de sector geschikt zijn om de vraagstukken van vandaag en morgen te kunnen hanteren en de resultaten van het onderwijs op een hoger niveau te brengen. De bestuurlijke vernieuwing houdt in dat de overheid een soberder rol kiest en de bestuurlijke context in en rond de onderwijsinstelling zo inricht dat de betrokken partijen gezamenlijk ervoor zorgen dat de interactie tussen leerling en leraar maximaal tot haar recht komt.

Een derde reden is het in gelijke positie brengen van het openbaar en bijzonder onderwijs, waarbij voor het openbaar onderwijs het een eigen gezicht, het vergroten van de slagkracht en het kunnen realiseren van een lokaal onderwijsbeleid de belangrijkste aspecten zijn.

Tenslotte is de scheiding van de dubbelrol van de gemeente, waarbij (1) op dit moment de financiën onderdeel zijn van de gemeentelijke planning & control cyclus, er (2) sprake is van een verantwoording in verschillende boekhoudkundige stelsels en (3) de gemeente nu nog aansprakelijk is voor eventuele exploitatietekorten, een belangrijk argument voor een verdere verzelfstandiging.

Om die reden wordt veelal gekozen voor een stichting als rechtsvorm. Daarmee kan een vermogensrechtelijke afsplitsing worden gerealiseerd.

11.2. Professioneel beheer en financiële ontvlechting

Met de komst van de lumpsumfinanciering in het onderwijs is een vergaande professionalisering van de financiële functie een absolute noodzaak. De rechtsvorm van een bestuurscommissie en integraal bestuur levert daar geen positieve bijdrage aan. Kenmerk van het openbaar onderwijs in de huidige vorm is dat het onderdeel uitmaakt van de gemeente. Er is geen zelfstandige rechtspersoon. Dat heeft als gevolg dat er geen vermogensrechtelijke afsplitsing plaatsvindt. Het onderwijs van Groningen was onderdeel van de gemeentebegroting en de gemeentelijke jaarrekening. Het onderwijs had formeel geen eigen vermogen en de rijksvergoeding liep formeel nog via de gemeente. Er is dus op enkele punten een vermenging van de gemeentelijke financiële huishouding en die van het openbaar onderwijs. Dit wordt vaak als ongewenst ervaren.

De financiële verving met de gemeentelijke administratie leidt er ook toe dat het openbaar onderwijs in de gemeentebegroting en de gemeenterekening moet worden opgenomen. Dat betekent dat het financieel beheer en de verantwoording en begrotingsopstelling van het openbaar onderwijs moet worden ingepast in de gemeentelijke planning & controlcyclus. De verantwoordingsfunctie van de jaarrekening van het openbaar onderwijs is gebonden aan volstrekt andere richtlijnen en regels dan de verantwoordingsfunctie van de gemeente. In de praktijk kan dat problemen opleveren.

Tevens is voor gemeenten een belangrijk argument voor verzelfstandiging in een aparte rechtspersoon dat de automatische doorbetalingsverplichting van meeruitgaven van het openbaar onderwijs niet meer

van toepassing is. Meeruitgaven ten laste van de gemeente vinden alleen nog plaats op basis van een expliciet besluit om extra bijdragen te leveren. In de oude situatie draaide het gemeentebestuur van de gemeente Groningen automatisch op voor eventuele tekorten of noodzakelijke bijdragen. Verzelfstandiging in een aparte rechtspersoon kan het ontstaan van onverwachte financiële verrassingen voor de gemeente verminderen. Vanuit risicobeheer wordt dit door de gemeente veelal als een belangrijke verbetering gezien.

Uiteraard was de overgang naar een andere rechtspersoon niet bepalend voor de toekomstige financiële ontwikkelingen van het schoolbestuur. In de gekozen constructie wordt de financiële positie van het schoolbestuur ten opzichte van de gemeente echter vele malen transparanter.

11.3. De bestuurlijke verzelfstandiging en schaalvergroting: de aansturing

Van bestuur en management in het onderwijs wordt beleidskracht, sturend vermogen, doelmatigheid en toepasbaarheid verwacht. Deze eisen zijn met de invoering van de lumpsumfinanciering alleen maar sterker geworden. Besturen zijn immers meer dan ooit tevoren verantwoordelijk voor het totale reilen en zeilen van de onder hen ressorterende scholen.

Om die verantwoordelijkheid te kunnen dragen is het nodig dat besturen professionaliseren en een bepaalde schaalgrootte realiseren. Hiervoor zijn verschillende modellen denkbaar. Een gangbaar model is het realiseren van een vorm van bovenschools management. Feitelijk wordt hiermee bedoeld alles dat niet op het niveau van een individuele school bestuurd of gemanaged wordt.

Het huidig bestuur van het openbaar onderwijs Groningen heeft de beschikking over een bovenschools stafbureau. Deze situatie wordt in de regel gezien als noodzakelijk voor een efficiënt en effectief functioneren en de te behalen doelen door het nieuwe schoolbestuur.

12. Bijlage: Bruidsschatregeling algemeen

12.1. Ontstaan en werking

12.1.1. De overschrijdingsregeling

Een gemeente die in haar rol van bestuurder van openbare scholen meer geld uitgeeft dan de gemeente van het Rijk aan subsidie voor die scholen ontvangt, dient die extra uitgaven naar rato ook beschikbaar te stellen aan gelijksoortige bijzondere scholen in de eigen gemeente. Deze plicht tot doorbetaling aan het bijzonder onderwijs vloeit rechtstreeks voort uit de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs die als principe in de grondwet is verankerd. In de verschillende onderwijswetten is dit principe nader uitgewerkt en wordt ook wel aangeduid als de overschrijdingsregeling

Eventuele extra uitgaven kunnen worden uitgezonderd van doorbetaling. Dit doet zich bijvoorbeeld voor in het geval van bijzondere omstandigheden voor een openbare basisschool die niet gelden voor de bijzondere basisscholen. Dit kan de gemeente echter niet zomaar besluiten. Eerst na overleg met de bijzondere schoolbesturen en vastlegging in een verordening kan doorbetaling worden uitgesloten.

Eén uitgavenpost is uitgezonderd van de plicht tot doorbetaling. Dit betreft de zogenaamde kosten van administratie, beheer en bestuur (ABB). Ter voorkoming van langdurige discussies en procedures om te bepalen wat nu precies het niveau is van de ABB-kosten heeft de wetgever er voor gekozen om deze kosten buiten de overschrijdingsregeling te houden. Dit geldt niet alleen bij integraal bestuur maar ook in die gevallen waarbij een bestuurscommissie ex art 83 van de Gemeentewet het bevoegd gezag vormt.

12.1.2. Doorbetaling bij verzelfstandiging

In 1996 is het aantal bestuursvormen voor het openbaar onderwijs uitgebreid met de openbare rechtspersoon en de stichting openbaar onderwijs. (Twee jaar later is daar nog de stichting samenwerkingsbestuur aan toegevoegd.)

Gemeenten die na 1996 besloten het bestuur van het openbaar onderwijs te verzelfstandigen wilden – in lijn van het eerdere uitgavenpatroon- extra gelden beschikbaar stellen. Deze extra uitgaven en ook die voor ABB-doeleinden dienden toen echter te worden doorbetaald aan het bijzonder onderwijs. VOS/ABB heeft daarop haar invloed aangewend om de wetgever een regeling tot stand te laten brengen die dit onbedoelde bijeffect kon voorkomen. Dit heeft geleid tot een wettelijke regeling.

12.1.3. Voor wie bestemd?

De bruidsschatregeling kan worden toegepast in die gevallen waarin het bestuur over het openbaar onderwijs wordt overgedragen aan een vermogensrechtelijk zelfstandige rechtspersoon. Concreet betreft het:

- * het openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen;
- * de openbare rechtspersoon
- * de stichting openbaar onderwijs
- * de stichting samenwerkingsbestuur.

De regeling is dus niet van toepassing bij overdracht aan een bestuurscommissie. De bestuurscommissie is geen rechtspersoon, maar een bestuursorgaan dat onderdeel uitmaakt van de gemeentelijke bestuurlijke organisatie.

12.1.4. Omvang

Doel van de bruidsschatregeling is om de overgang naar de nieuwe bestuurlijke organisatie en de opbouw daarvan soepel te laten verlopen. Het al dan niet toepassen van de regeling behoort tot de vrije beleidskeuze van de gemeente. Er bestaat geen wettelijk recht.

Overigens dient in de overweging te worden betrokken dat de gemeente verantwoordelijk blijft voor de instandhouding van het openbaar onderwijs. Gaat het mis met het verzelfstandigde schoolbestuur dan zal het gemeentebestuur moeten ingrijpen, hetgeen tot hogere kosten zal leiden.

De bruidsschatregeling geeft het gemeentebestuur de ruimte om zelf de hoogte te bepalen, rekening houdend met de door de wetgever vastgestelde plafond en richtlijnen.

- * De gemeente mag gedurende maximaal vijf jaren een bruidsschat meegeven.
- * Voor het primair onderwijs gaat de regeling uit van kalenderjaren, voor het voortgezet onderwijs geldt als maatstaf het schooljaar.
- o De termijn van vijf jaren moet starten vanaf het begin van het tijdstip van verzelfstandiging.
- * In het 1^e en 2^e jaar kan maximaal 4 maal het normbedrag voor ABB worden meegegeven en in het 3^e, 4^e en 5^e jaar maximaal 3 maal het betreffende normbedrag.
- * Vindt de verzelfstandiging voor het primair onderwijs op een ander tijdstip dan 1 januari plaats (bijv. 1 augustus), dan geldt als 1^e kalenderjaar de periode 1 augustus tot en met 31 december, en kan voor het 1^e jaar slechts een evenredig deel (5/12) van het maximum van het eerste kalenderjaar beschikbaar worden gesteld.
- * Vindt de verzelfstandiging voor het voortgezet onderwijs op een ander tijdstip dan 1 augustus plaats (bijvoorbeeld 1 januari), dan geldt als eerste schooljaar de periode van 1 januari tot 1 augustus. Voor die periode kan slechts een evenredig deel (7/12) van het maximum van het eerste schooljaar als bruidsschat beschikbaar worden gesteld.²⁵

In totaal kan een gemeentebestuur over een periode van 5 jaar ($2 \times 4 + 3 \times 3 =$) 17 maal de normvergoeding ABB als bruidsschat meegeven. De grondslag voor die normvergoeding is voor de onderscheiden schooltypen als volgt geregeld.

SCHOLEN	GRONDSLAG
• Primair onderwijs	• Normvergoeding ABB artikel 114 WPO
• WEC	• Normvergoeding ABB artikel 112 WEC
• Voortgezet onderwijs	• 18% van de vergoeding ex artikel 86 WVO

Met betrekking tot de exacte berekening van de normvergoeding stelt de wet –wat betreft de scholen voor primair onderwijs en de WEC scholen- de volgende regels

- Per school wordt uitgegaan van het leerlingenaantal dat gebruikt is voor de berekening van de ABB-vergoeding van het kalenderjaar direct voorafgaand aan het tijdstip waarop de bestuurlijke overdracht is gerealiseerd.

- Als prijspeil van de ABB-vergoeding geldt de vergoeding van het kalenderjaar voorafgaand aan het tijdstip waarop de bestuurlijke overdracht is gerealiseerd.

Voor het voortgezet onderwijs is de maatstaf de hoogte van de vergoeding van exploitatiekosten, zoals bedoeld in artikel 86 van de WVO van het schooljaar voorafgaande aan het tijdstip van bestuurlijke overdracht.

Letten op de omschreven wettelijke ruimte en regels is het niet toegestaan om enkele jaren na dato alsnog een bruidsschat beschikbaar te stellen. Verder moet voorafgaand aan de verzelfstandiging een besluit over de bruidsschat worden genomen en mag de (maximale) bijdrage niet in één keer in het eerste jaar worden betaald.

²⁵ Als gevolg van een latere wetwijziging gold per 1 januari 2010 ook voor het voortgezet onderwijs het kalenderjaar als maatstaf voor de berekening van de vergoeding

Ook kan een vergoeding in enig jaar niet hoger zijn dan de vergoeding van het voorafgaande jaar (behoudens het 1^e jaar indien de verzelfstandiging op een zodanig tijdstip ingaat dat niet het volledige bedrag beschikbaar kan worden gesteld).

12.1.5. Bestedingsvrijheid & verantwoording

De bestedingsvrijheid van de bruidsschat is beperkt. De bruidsschatgelden kunnen uitsluitend worden besteed aan uitgaven die vallen onder het begrip kosten voor administratie, beheer en bestuur. Daarbij kan gedacht worden aan de volgende uitgaven,

- bestuurlijke kosten: bijvoorbeeld reis- & verblijfkosten, huisvesting etc.;
- de kosten van de financiële- en personeelsadministratie, ook de uitbesteding aan een administratiekantoor;
- de kosten van de beleidsondersteuning op onderwijskundig, personeel en financieel terrein,
- de kosten van aansluiting of instandhouding van geschillen, klachten/ bezwaarschriften commissies;
- de kosten van het bovenschools management.

De wet schrijft voor dat het schoolbestuur dat een bruidsschat ontvangt, jaarlijks zowel aan het gemeentebestuur als aan de overige schoolbesturen die gelijksoortige scholen in stand houden, een verklaring van de accountant overhandigt. Uit die verklaring moet blijken dat zowel de bruidsschat van dat jaar als de voor dat jaar reguliere ontvangen rijksvergoeding voor ABB, besteed is aan uitgaven zoals hiervoor omschreven. Voor alle duidelijkheid, deze verantwoording geldt uitsluitend voor het budget ABB binnen de rijksvergoeding materieel.

Maakt het bevoegd gezag in enig jaar dit budget voor ABB niet op, dan moet het restant worden teruggestort in de gemeentekas. Een bevoegd gezag mag de bruidsschat dus niet geheel of gedeeltelijk jaaroverschrijdend reserveren.

12.1.6. Overgangsregeling

De bruidsschatregeling is een overgangsregeling. De periode die zes jaren omvat, is voor het voortgezet onderwijs gestart op 1 augustus 2002 en is voor het primair onderwijs en de WEC-scholen gestart op 1 januari 2003. Vindt de verzelfstandiging plaats binnen de periode van zes jaar dan blijft het recht in stand om gedurende de volle periode van vijf jaren een bruidsschat mee te geven.

In 2008 is de regeling verlengd voor de duur van twee jaar (2009 en 2010). Dit betekent dat toepassing van de regeling uiterlijk in 2010 moet worden overeengekomen middels een Raadsbesluit. Na deze datum bestaat er geen recht meer op de regeling. Per 1 januari 2011 kan de regeling niet meer worden toegepast.

12.1.7. Criteria en vragen

In de voorbereidingsfase die leidt tot besluitvorming over en de daadwerkelijke realisering van de verzelfstandiging, is de vraag over de noodzaak de bruidsschatregeling toe te passen een belangrijk element. Wat is een redelijke omvang van de bruidsschat? Richtsnoer bij de beantwoording kunnen de volgende elementen zijn.

- Het voorzieningenniveau aan (ambtelijke en bestuurlijke) ondersteuning tot nu toe, op basis van een bestuursfilosofie kan een gemeente zich intensief of op hoofdlijnen met het openbaar onderwijs bemoeien. Als het gemeentebestuur het wenselijk acht dat ook na de verzelfstandiging een substantiele ondersteuning noodzakelijk of wenselijk is, dan is dat gegeven een aanknopingspunt voor de discussie over de bruidsschat.

De nieuwe bestuurlijke organisatie: ter voorbereiding van de verzelfstandiging wordt kijkend naar de eigen omstandigheden een ontwerp gemaakt van de nieuwe (bestuurlijke) organisatie. De bestuurlijke schaal, de bestuursfilosofie, de organisatie van het bovenschools management en de wijze waarop de ondersteuning wordt opgezet, bepalen in sterke mate het ontwerp. De vertaling van deze blauwdruk in formatie en kosten geeft een beeld van het benodigde budget.

13. Bijlage: Gangbare budgetten binnen het primair onderwijs

Op basis van ervaring en onderzoek is inzicht in de baten en lasten van administratie, beheer en bestuur. Overigens geniet dit onderwerp historisch gezien ook vanuit OC&W volop aandacht in het kader van de effectiviteit van de bekostiging.

Onderstaand geven we aan wat zoal de inkomstenbronnen zijn voor administratie, beheer en bestuur. Met de invoering van de lumpsumfinanciering per 1 augustus 2006 in het basisonderwijs is ook de zogenaamde "oormerking" van bedragen weggevallen waardoor alle materiele en alle personele budgetten naar eigen inzicht kunnen worden besteed²⁶. Binnen de rijksvergoedingen OC&W worden de budgetten nog wel naar bestemming toegekend.

In de bekostiging zijn middelen opgenomen voor beheer en bestuur.

1. Materiele instandhouding. het budget voor administratie, beheer en bestuur.
 - een vergoeding voor de administratie. veelal volledig nodig voor de (uitbesteding van) de financiële administratie en/of de personele- en salarisadministratie.
 - een vergoeding voor de bekostiging van het onderhoudsbeheer, bv. het (laten) opstellen van de meerjarenonderhoudsplannen.
 - een bijdrage voor beheer en bestuur. in de praktijk worden hieruit (een deel van) derden betaald, accountant, Caso, contributies etc.
2. Budget bestuur & management. dit budget bestaat sinds 1 augustus 2004 en is een vervolg op de toenmalige BKB-regeling. De budgetten bedroegen € 2.804,04 per school en € 41,50 per leerling.
Met uitzondering van een beperkt budget voor kleine scholen is deze vergoeding met ingang van 1 augustus 2010 vervallen binnen de bekostiging voor het primair onderwijs.
3. Budget personeels- en arbeidsmarktbeleid (BPA). in de basis is dit geen vergoeding voor bestuur en management. Bij invoering van het budget in 2001 is een aantal budgetten samengevoegd met daarin een vergoeding voor management van € 4,12 per leerling. Gelet op de indexering zal dit thans circa € 5 per leerling bedragen.

²⁶ Met uitzondering van de leerling-gebonden financiering (het rugzakje) en de zorgmiddelen

14. Bijlage: tabel met uitgewerkt voorstel

Concept berekening bruidsschatregeling Groningen (maal € 1,000)						
	2010	2011	2012	2013	2014	totaal
KOSTENSOORT						
structureel						
Bovenschoolse personeelslasten normatief	€ 1 500	€ 1 523	€ 1 545	€ 1 569	€ 1 592	€ 7 728
Bestuurlijke lasten	€ 300	€ 305	€ 309	€ 314	€ 318	€ 1 546
Ondersteuning personeel (advies & uitzend)	€ 45	€ 46	€ 46	€ 47	€ 48	€ 232
Overige personeelslasten	€ 75	€ 76	€ 77	€ 78	€ 80	€ 386
Huisvestingslasten	€ 435	€ 442	€ 448	€ 455	€ 462	€ 2 241
Overige lasten	€ 450	€ 457	€ 464	€ 471	€ 478	€ 2 319
<i>totaal structureel</i>	€ 2 805	€ 2 847	€ 2 890	€ 2 933	€ 2 977	€ 14 452
incidenteel						
<u>incidenteel personeel</u>						
Bijdrage opdracht reductie formatie	€ 300	€ 250	€ 200	€ 150	€ 75	€ 975
Scholing en training personeel staf/ bestuursbureau	€ 25	€ 15	€ 5	€ 0	€ 0	€ 45
Frictiekosten op basis van % forfat	€ 165	€ 55	€ 0	€ 0	€ 0	€ 220
Scholing/ training CvB/ RvT	€ 15	€ 5	€ 0	€ 0	€ 0	€ 20
<u>incidenteel overig</u>						
Kosten extra inzet accountant/ advies & diensten	€ 15	€ 15	€ 0	€ 0	€ 0	€ 30
Kosten overig juridisch advies	€ 25	€ 8	€ 0	€ 0	€ 0	€ 33
Kosten inrichting/ verbetering P&C (voorwaarde)	€ 35	€ 10	€ 5	€ 5	€ 0	€ 55
P&R en marketing (website & communicatie)	€ 25	€ 10	€ 5	€ 5	€ 0	€ 45
Bijdrage onderhoudsbeheer (50% van Mat LS)	€ 50	€ 40	€ 30	€ 20	€ 10	€ 150
Herrichting ICT	€ 15	€ 5	€ 0	€ 0	€ 0	€ 20
Medezegenschap incidenteel	€ 10	€ 5	€ 0	€ 0	€ 0	€ 15
<i>totaal incidenteel</i>	680	418	245	180	85	€ 1 608
TOTAAL KOSTEN	3 485	3 265	3 135	3 113	3 062	€ 16 060
<u>Saldo baten & lasten</u>						
Structurele kosten	€ 2 805	€ 2 847	€ 2 890	€ 2 933	€ 2 977	€ 14 452
Incidentele kosten	€ 680	€ 418	€ 245	€ 180	€ 85	€ 1 608
<i>Totaal kosten</i>	€ 3 485	€ 3 265	€ 3 135	€ 3 113	€ 3 062	€ 16 060
Vergoeding ABB VO	€ 1 024	€ 1 040	€ 1 055	€ 1 071	€ 1 087	€ 5 277
Vergoeding ABB PO	€ 520	€ 528	€ 536	€ 544	€ 552	€ 2 679
Bijdrage gemeente	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
<i>Totaal baten</i>	€ 1 544	€ 1 567	€ 1 591	€ 1 615	€ 1 639	€ 7 956
SALDO Baten min Kosten	-€ 1 941	-€ 1.697	-€ 1.544	-€ 1.498	-€ 1.423	-€ 8.103
Aantal maal de ABB-vergoeding	1,26	1,08	0,97	0,93	0,87	5,25