

Bestuurlijke Scan Openbaar Onderwijs Groningen

VOS/ABB Consulting
Mr. Bart Wever
Project 5 VBBA2564
Maart 2007

Leeswijzer en samenvatting

In opdracht van OCSW is in februari 2007 een bestuurlijke scan van het openbaar onderwijs in Groningen uitgevoerd. Deze bestuurlijke scan is uitgevoerd om de besluitvorming over de toekomstige organisatorische en bestuurlijke vormgeving van het openbaar onderwijs te faciliteren. Dit onderzoek vindt zijn basis in de nota "Toekomst van het openbaar onderwijs in Groningen" van januari 2006.

De bestuurlijke scan is opgebouwd uit vier delen.

Het eerste deel bevat een analyse van de huidige positie van het openbaar onderwijs op de volgende aspecten:

- Marktpositie en leerlingenpopulatie
- Samenstelling scholenbestand
- Financiële situatie
- Personele situatie
- Huisvesting
- Bestuurlijke organisatie
- Ambtelijke organisatie/bestuursbureau

Het tweede deel gaat in op landelijke en lokale bestuurlijke ontwikkelingen waarmee het openbaar onderwijs nu en in de voorzienbare toekomst te maken heeft en krijgt. Deze beschrijving vormt de achtergrond waartegen de toekomstige positie van het openbaar onderwijs moet worden beoordeeld.

In het derde deel wordt vanuit een beschrijving van de sterke en zwakke punten van het openbaar onderwijs zoals die uit de voorgaande delen naar voren komen ingegaan op de toekomstige positionering van het openbaar onderwijs. Er worden een viertal uitdagingen voor de toekomst geformuleerd.

In het vierde en laatste deel van deze scan wordt een viertal organisatorische en bestuurlijke opties voor de toekomst geformuleerd en wordt beoordeeld welke optie het best voldoet aan de randvoorwaarden die in januari 2006 door het college van burgemeester en wethouders zijn geformuleerd.

Inhoudsopgave

- Hoofdstuk 1 : Inleiding
- Hoofdstuk 2 : Vraagstelling
- Hoofdstuk 3 : Uitvoering van de bestuurlijke scan
- Hoofdstuk 4 : Opzet van deze rapportage

Deel 1: Beschrijving van de huidige situatie

- Hoofdstuk 5 : Scholen en leerlingen
- Hoofdstuk 6 : Middelen
- Hoofdstuk 6.1 : Financiën
- Hoofdstuk 6.2 : Personeel
- Hoofdstuk 6.3 : Huisvesting
- Hoofdstuk 7 : (Bestuurlijke) organisatie van het openbaar onderwijs in Groningen
- Hoofdstuk 8 : Het bestuursbureau openbaar onderwijs

Deel 2 : Bestuurlijke ontwikkelingen

- Hoofdstuk 9 : Bestuurlijke ontwikkelingen op landelijk niveau
- Hoofdstuk 10 : Bestuurlijke ontwikkelingen op lokaal niveau

Deel 3 : Positionering openbaar onderwijs in de toekomst

- Hoofdstuk 11 : Sterke punten van het openbaar onderwijs
- Hoofdstuk 12 : Zwakke punten van het openbaar onderwijs
- Hoofdstuk 13 : Uitdagingen voor de toekomst
- Hoofdstuk 14 : De gemeente en het openbaar onderwijs
- Hoofdstuk 15 : Kan de gemeente een verzelfstandigd schoolbestuur nog sturen?
- Hoofdstuk 16 : Mogelijke risico's van bestuurlijke verzelfstandiging
- Hoofdstuk 17 : Het bestuurs- en managementmodel ingeval van verzelfstandiging

Deel 4 : Bestuurlijke en organisatorische varianten

- Hoofdstuk 18 : Overzicht van de varianten
- Hoofdstuk 19 : Interne verzelfstandiging
- Hoofdstuk 20 : Bestuurscommissie
- Hoofdstuk 21 : Stichting
- Hoofdstuk 22 : Openbare rechtspersoon
- Hoofdstuk 23 : Afweging en eindconclusie

1. Inleiding

Sinds 2004 loopt er een discussie over de organisatie en de bestuurlijke vormgeving van het openbaar onderwijs in Groningen. Mede met het oog op het aflopen van de wettelijke bruidsschatregeling is deze discussie nu in een stroomversnelling terecht gekomen. De gemeente heeft VOS/ABB Consulting gevraagd om een bestuurlijke scan uit te voeren, waarin de verschillende aspecten van de organisatie en de bestuurlijke vormgeving van een groot openbaar schoolbestuur zoals Groningen in kaart worden gebracht. De resultaten van de bestuurlijke scan moeten een gefundeerde basis bieden voor de te maken keuzes ten aanzien van de toekomstige organisatorische en bestuurlijke vormgeving van het openbaar onderwijs in Groningen.

2. Vraagstelling

De vraagstelling van dit onderzoek sluit aan bij de uitgangspunten en randvoorwaarden die in januari 2006 door het college van burgemeester en wethouders in de notitie voor de gemeenteraad "Toekomst voor het openbaar onderwijs in Groningen" zijn geformuleerd.

Het gaat om de volgende randvoorwaarden:

- Een heldere visie op het openbaar onderwijs
- Borging van het gemeentelijk toezicht hierop
- Een heldere organisatiestructuur
- Inbedding van de maatschappelijke verantwoording
- Breed committent bij alle geledingen
- Financieel gezond
- Een goede medezeggenschapsstructuur
- Een goed regeling van ouderbetrokkenheid

Bij de beoordeling van de verschillende modellen voor verzelfstandiging zijn deze randvoorwaarden belangrijke toetsstenen.

Het gaat om de volgende bestuurlijke modellen:

- Interne verzelfstandiging,
- Bestuurscommissie,
- Openbare stichting en
- Openbare rechtspersoon.

Onderzocht wordt in hoeverre het openbaar onderwijs in Groningen op dit moment reeds aan de genoemde randvoorwaarden voldoet en in de tweede plaats hoe deze randvoorwaarden kunnen worden ingevuld bij de keuze voor één van de hierboven genoemde bestuurlijke modellen.

3. Uitvoering van de bestuurlijke scan

Bij de uitvoering van de bestuurlijke scan is gebruik gemaakt van gegevens verstrekt door OCSW, tenzij anders is aangegeven.

Een eerste concept van de scan is besproken met de opdrachtgever. Deze bespreking diende ertoe om de feitelijke juistheid van het gepresenteerde materiaal te toetsen en om vast te stellen of aan de vraagstelling is voldaan.

Vervolgens zijn de resultaten van de bestuurlijke scan gepresenteerd aan de directie van OCSW en de wethouder. Nadat het college van burgemeester en wethouders hun standpunt

hebben bepaald worden gesprekken met de directeuren van de scholen voor primair en voortgezet onderwijs en de medewerkers van het bestuursbureau gevoerd. Doel van deze gesprekken is om het draagvlak voor de gepresenteerde scan en de daaruit getrokken conclusies te onderzoeken. Daarna kan deze scan een rol spelen in het formele besluitvormingstraject over de toekomstige inrichting van het openbaar onderwijs in Groningen.

4. Opzet van deze rapportage

Deze rapportage waarin verslag wordt gedaan van de bestuurlijke scan is als volgt opgebouwd.

In het eerste deel (de hoofdstukken 5 tot en met 8) staat de volgende vraag centraal: “Hoe staat het openbaar onderwijs in Groningen er op dit moment voor?”. Dit deel is vooral beschrijvend van aard. Doel van dit deel is om op hoofdlijnen een beeld te schetsen van de huidige positie van het openbaar onderwijs. Indien landelijk vergelijkingsmateriaal beschikbaar is, wordt de situatie in Groningen hiermee in perspectief geplaatst.

In het tweede deel (de hoofdstukken 9 en 10) komen de landelijke en lokale bestuurlijke ontwikkelingen aan bod waarmee het openbaar onderwijs in Groningen te maken krijgt. Doel van dit deel is om de toekomstige omgeving te verkennen waarbinnen het openbaar onderwijs in Groningen haar positie zal moeten bepalen.

Het derde deel (de hoofdstukken 11 tot en met 17) gaat in op de vraag of de organisatie van het openbaar onderwijs in Groningen optimaal is gepositioneerd voor de toekomst. De verschillende aspecten die in dit kader relevant zijn worden besproken. In dit deel wordt uitgebreid ingegaan op de positie en de belangen van de gemeente m.b.t. het openbaar onderwijs.

In het vierde en laatste deel (de hoofdstukken 18 tot en met 23) worden de verschillende bestuurlijke en organisatorische varianten besproken in het licht van de conclusies van de voorafgaande delen. De verschillende bestuurlijke varianten worden beoordeeld aan de hand van de randvoorwaarden van januari 2006 (hoofdstuk 23).

Deel 1. Beschrijving van de huidige situatie

5. Scholen en leerlingen

In de stad Groningen bestaat een ruim aanbod van openbare en bijzondere scholen. Dat betekent dat ouders en leerlingen veel keuzevrijheid hebben. Ouders en leerlingen zijn zich in toenemende mate bewust van het belang van onderwijs voor de toekomst van de jongeren. Aan de keuze van een school gaat vaak een uitgebreid selectieproces vooraf. De vitaliteit van het openbaar onderwijs kan mede worden afgelezen uit de keuzes die ouders en leerlingen maken. De gemeente als lokale overheid heeft belang bij een gevarieerd onderwijsaanbod dat aansluit bij de verschillende wensen die ouders en leerlingen hebben. De gemeente als openbaar schoolbestuur heeft er belang bij dat het openbaar onderwijs een zo groot mogelijke groep ouders en leerlingen aanspreekt. Dat betekent immers dat het aanbod aansluit op vragen uit de samenleving. Er is ook een belang om de schoolpopulaties zo gevarieerd mogelijk te laten zijn. Dat is een lokaal belang, maar ook een belang van het openbaar onderwijs dat uit zijn aard pluriform beoogt te zijn.

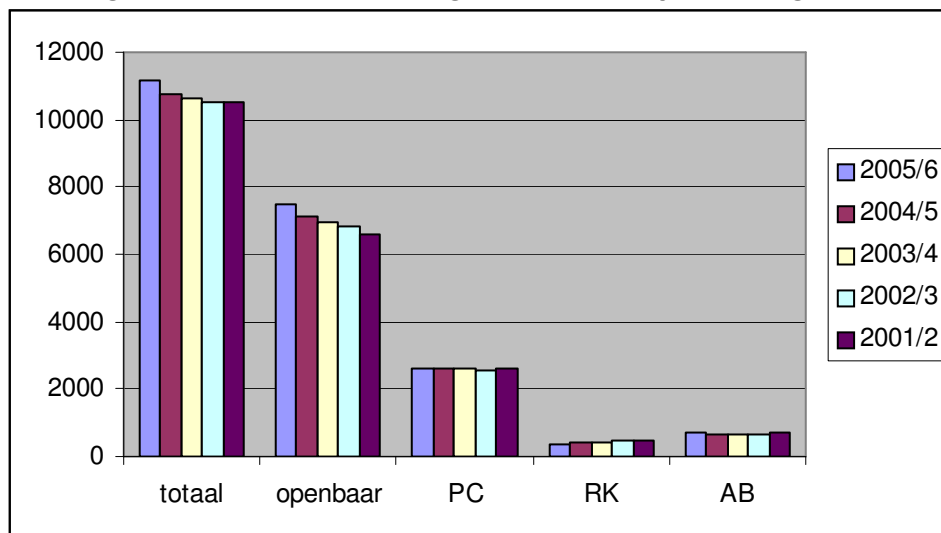
Om zicht te krijgen op de relatieve aantrekkelijkheid van het openbaar onderwijs ten opzichte van het bijzonder onderwijs gaan we het leerlingverloop in de stad Groningen over de afgelopen 5 schooljaren vergelijken per denominatie¹.

In www.onderwijsincijfers.nl kan ook het leerlingengewicht en kunnen de landen van herkomst van de leerlingen per bestuur worden geanalyseerd. Dat geeft zicht op de sociaal-economische achtergrond van de leerlingpopulatie. Hier is ook een vergelijking gemaakt van het openbaar onderwijs Groningen met het openbaar onderwijs landelijk.

Het speciaal onderwijs is in de analyse niet meegenomen, omdat het hier om geïndiceerde leerlingen gaat, waarbij de keuze van de school een ondergeschikte rol speelt.

Basisonderwijs

Leerlingenaantallen en verdeling basisonderwijs Groningen 2001/2 – 2005/6



(gegevens uit www.onderwijsincijfers.nl geraadpleegd februari 2007)

legenda: kolommen per schooljaar: 2005/6 = schooljaar 2005/2006. PC = protestants christelijk onderwijs, RK = rooms katholiek onderwijs. AB = algemeen bijzonder onderwijs

¹ Deze gegevens zijn ontleend aan www.onderwijsincijfers.nl en zijn gebaseerd op de officiële telgegevens.

	totaal	openbaar	PC	RK	AB
2005/6	11158	7462	2591	386	719
2004/5	10778	7119	2587	405	667
2003/4	10652	6968	2620	402	662
2002/3	10530	6811	2583	458	678
2001/2	10494	6580	2606	499	709

Uit het bovenstaande staatje komt duidelijk naar voren dat het openbaar onderwijs een zeer stevige marktpositie heeft in de stad Groningen. Bovendien blijkt dat het aantal leerlingen in het openbaar basisonderwijs in de afgelopen 5 schooljaren met 882 (13,4%) is gegroeid. Het bijzonder onderwijs is in dezelfde periode met 118 (-3%) leerlingen gedaald. De groei van het openbaar onderwijs is bovendien stabiel. Het marktaandeel van het openbaar basisonderwijs is in deze 5 schooljaren van 62,7% naar 66,8% gegroeid.

Uit deze gegevens mag worden afgeleid dat het openbaar basisonderwijs een uitstekende marktpositie heeft in de stad Groningen. Gelet op de verdeling van de leerlingen over de verschillende leeftijdsklassen is een doorgaande groei van het openbaar basisonderwijs in de komende jaren te verwachten.

Ten aanzien van de sociaal economische achtergrond en het land van herkomst van de leerlingen zijn er op bestuursniveau geen grote verschillen met het PC en RK onderwijs in de stad Groningen. Het algemeen bijzonder onderwijs springt er wel duidelijk uit qua achtergrond en samenstelling van de leerlingenpopulatie. Hierin wijkt Groningen niet af van het landelijke beeld voor dit type schoolbesturen.

De samenstelling van de leerlingenpopulatie in het openbaar basisonderwijs in Groningen wijkt af van landelijke gemiddelden. Dat zal ongetwijfeld met de andere samenstelling van de bevolking te maken hebben.

Het openbaar onderwijs Groningen kent 17% leerlingen met een buitenlandse achtergrond. Het openbaar onderwijs in Nederland zit op een gemiddeld percentage van 21%. Eenzelfde beeld zien we bij het leerlingengewicht. Ook daar zijn de afwijkingen op bestuursniveau ten opzichte van het Groninger PC en RK onderwijs beperkt. Ten opzichte van het openbaar onderwijs in Nederland kent het openbaar onderwijs in Groningen een lager leerlingengewicht, met name in de categorie 1,9 (13% in Groningen t.o.v. 18% landelijk). In categorie 1,9 zitten de leerlingen die in de bekostiging voor 1,9 leerling tellen.

De leerlingen in het openbaar basisonderwijs in Groningen zijn vrijwel allemaal afkomstig uit de stad Groningen. Het openbaar basisonderwijs is daarmee een typisch lokale voorziening.

Groningen kent 21 openbare basisscholen met gemiddeld ruim 350 leerlingen. Daarvan zitten 2 scholen beneden de opheffingsnorm (S.J. Boumaschool en de 1^e Montessorischool). Door WMOO wordt de verwachting uitgesproken dat deze beide scholen door nieuwbouw en veranderingen in de omgeving boven de opheffingsnorm zullen uitkomen. Bij eventuele plannen van stichting van nieuwe basisscholen in uitbreidingsgebieden binnen de gemeentegrenzen is het openbaar onderwijs op basis van het grote marktaandeel in de stad stevig gepositioneerd.

Qua profilering van de openbare scholen heeft Groningen gekozen voor diversiteit. Alle onderwijskundige hoofdrichtingen zijn aanwezig. Er zijn 4 Daltonscholen en veel scholen die op een 'Daltonachtige' manier werken. Er zijn 3 Jenaplanscholen, 2 Montessorischolen, scholen met veel aandacht voor kinderen met een zwak thuismilieu, scholen met extra aandacht voor kinderen met een beperking.

Door al deze indelingen heen zijn er scholen die zich actief profileren in dagarrangementen, als school die veel aan kunst, muziek, science, wijkgericht werken en/ of in de Vensterschool/ -wijk actief zijn.

Speciaal onderwijs cluster 3

Het openbaar speciaal onderwijs cluster 3 bestaat in Groningen uit 3 scholen met ca 825 leerlingen. De omgeving van het speciaal onderwijs is aan veranderingen onderhevig. Het beleid is erop gericht om leerlingen uit het speciaal onderwijs zoveel mogelijk te integreren in het reguliere basisonderwijs. Dat kan in de toekomst effecten hebben op de bestaande voorzieningen voor speciaal basisonderwijs. Dat maakt het lastig om uitspraken te doen over de positie op kortere en langere termijn. Door de brede schoolbestuurlijke inbedding kunnen veranderingen naar de verwachting van de WMOO op schoolbestuurlijk niveau worden opgevangen.

Het speciaal onderwijs heeft een regionale functie. Er zijn vestigingen in Groningen, Haren, Glimmen en Emmen. Ca 40% van de leerlingen heeft een lesplaats buiten de gemeente Groningen

Voortgezet (speciaal) onderwijs

Op basis van de landelijke verhoudingsgetallen tussen basisschoolleerlingen en leerlingen in het voortgezet onderwijs zou te verwachten zijn dat het aantal leerlingen in het openbaar voortgezet onderwijs in Groningen op ca 4000 zou liggen. In werkelijkheid is het aantal leerlingen in het openbaar voortgezet onderwijs in Groningen 7497. Dit is bijna het dubbele van het te verwachten aantal. Dat vraagt om een verklaring.

Leerlingenaantallen Openbaar VO Groningen

School	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Praedinius Gym	786	820	814	840	868	876	864	861	842	820
Reitdiep College	1.418	1.381	1.330	1.280	1.230	1397	1401	1377	1340	1374
Röling College	1.245	1.020	1.033	1.073	1.250	1306	1356	1278	1199	1150
Werkman College	983	1.154	1.261	1.260	1.118	1119	1253	1320	1357	1467
Star Numan	81	85	96	105	95	112	130	154	167	160
Zernike College	1.506	1.509	1.490	1.642	1.753	2298	2371	2418	2441	2526
TOTAAL	6019	5969	6024	6200	6314	7108	7375	7408	7346	7497

De achtergrond van het relatief zeer hoge aantal leerlingen in het openbaar VO in Groningen is dat een zeer groot deel van de leerlingen afkomstig is van buiten de stad. Het openbaar VO in Groningen is een typische regionale voorziening.

De instroom in het openbaar VO in Groningen is voor slechts 36% afkomstig van het openbaar PO in Groningen. De resterende 64% is vooral afkomstig uit het basisonderwijs in de omliggende gemeenten. Vooral Star Numan (VSO), het Praedinius Gymnasium en het Zernike College trekken leerlingen van buiten de stad. Een kwart of minder van de leerlingen van deze scholen is afkomstig van de openbare basisscholen in Groningen. Bij de andere openbare VO scholen is globaal rond de helft van de leerlingen uit het eigen openbaar basisonderwijs in de stad afkomstig.

Een tweede opmerkelijk gegeven is de verhouding tussen het havo/vwo en het vmbo/lwoo onderwijs. Het openbaar voortgezet onderwijs in Groningen kent ten opzichte van het landelijke beeld een relatief hoog aandeel havo/vwo. De verdeling is in onderstaande tabel weergegeven².

	gemeente Groningen	Nederland
speciaal voortgezet onderwijs	3%	3%
praktijkonderwijs	4%	
vmbo bl ³	24%	35%
vmbo tl ⁴	23%	24%
havo	19%	38%
vwo/gymnasium	26%	
totaal	100%	100%

Kijken we naar de ontwikkeling van de leerlingenaantallen dan blijkt dat deze in de afgelopen 5 jaren met 18,7% zijn toegenomen. Dat is een sterkere groei dan in het openbaar basisonderwijs in Groningen (13,4%). Deze groei komt vooral voor rekening van het Zernike College en het Werkman College.

De conclusie is dat het openbaar voortgezet onderwijs in Groningen een zeer sterke regionale positie heeft. Een punt van aandacht is dat bij de doorstroom vanuit het openbaar basisonderwijs naar de openbaar voortgezet onderwijs 1/3^e deel van de leerlingen niet voor het openbaar VO in de stad kiest. Het gaat om ca 250 leerlingen. Het is de moeite waard om de aansluiting tussen openbaar PO en openbaar VO in de stad te versterken, zodat een hoger percentage doorstroomt naar het openbaar VO.

In het Voortgezet Onderwijs is er maar beperkt sprake van een indeling naar onderwijskundige richting. Er is een Montessori College als onderdeel van het Zernike College. Dit doet geen recht aan de diversiteit aan onderwijs die geboden wordt met een categoriaal Gymnasium, een school met een 2-jarige heterogene brugperiode, Belcamplus, juniorcolleges met brede instroom, het Technasium, het heel eigen concept van de Leon van Gelder, praktijkonderwijs en een rebound voorziening. Er zijn bewust verschillende onderwijsconcepten die op een doordachte manier aan willen sluiten bij de verschillende behoeften en wensen van ouders en leerlingen.

Alle scholen voor voortgezet onderwijs zitten boven de geldende opheffingsnormen. Om het vmbo beter op de kaart te kunnen zetten wordt dit op een locatie geclusterd.

De vijf VO-scholen van de gemeente hebben alle een eigen zogeheten BRIN-nummer. Dat wil zeggen dat ze voor de wet als zelfstandige scholen worden gezien met een eigen onderwijslicentie en bekostiging. De keuze met betrekking tot het handhaven van het huidige aantal BRIN-nummers heeft zowel financiële, organisatorische als administratieve consequenties. Ook de psychologische consequenties (samenvoegen van BRIN-nummers betekent scholenfusie) moeten niet worden onderschat. Er zijn geen dringende redenen om de huidige situatie met betrekking tot het aantal BRIN-nummers op korte termijn te veranderen.

² Bronnen: leerlingenadministratie gemeente Groningen(15-jarigen), onderwijsinspectie (derde leerjaar)

³ De beroepsgerichte leerwegen van het vmbo.

⁴ De theoretische leerwegen van het vmbo.

Wel kan de vraag worden gesteld wat een optimale scholenconfiguratie in het voortgezet onderwijs zou zijn. Deze vraag is in het voorjaar van 2006 zijdelings aan de orde geweest in het DOVO (directeurenoverleg VO). Daar bleek toen draagvlak aanwezig om te bezien of een samenvoeging van het Reitdiepcollege en het Röling College niet tot een betere invulling van het voortgezet onderwijs aan de noordkant van de stad zou leiden. Dan zouden aan de noordkant van de stad en aan de zuidkant (zernike College) een tweetal grote en gelijkwaardige scholengemeenschappen kunnen worden gevormd. In het centrum vinden we dan het Werkman College en het Praedinius Gymnasium. De achtergrond voor een eventuele combinatie van het Reitdiep College en het Röling College is dat beide scholen nu al uit meerdere locaties met een eigen naam en profiel bestaan en dat samenvoeging bij handhaving van deze locaties de mogelijkheid biedt om zonder meerkosten de directievoering en staforganisatie te versterken. Deze optie is nog niet verder uitgewerkt.

6. Middelen

In dit hoofdstuk wordt onderzocht hoe het staat met de middelen waarover het openbaar onderwijs in Groningen beschikt. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen de financiële, de personele en de huisvestingssituatie.

6.1. Financiën

Voor het op hoofdlijnen beoordelen van de financiële positie van het openbaar onderwijs zijn zowel de meerjaren exploitatie als de vermogenspositie van belang. Uit de meerjaren exploitatie kan worden afgeleid of verwachte inkomsten en uitgaven elkaar in evenwicht houden. De vermogenssituatie geeft aan welke reserves er beschikbaar zijn om tegenvallers mee op te vangen.

De drie onderwijssectoren po, so en vo kennen sinds 1 augustus jl. alle drie een bekostigingssysteem op lump sum basis. Het voortgezet onderwijs werkt al bijna tien jaren met deze systematiek. Voor het voortgezet onderwijs is inmiddels een grote hoeveelheid (financiële) informatie beschikbaar die het relatief makkelijk maakt om de resultaten van scholen en schoolbesturen met elkaar te vergelijken en om de relatieve positie van een school of bestuur te bepalen. Voor het basis en speciaal onderwijs is vergelijkende informatie niet beschikbaar.

Het aandeel van de drie sectoren in de totale inkomsten van het openbaar onderwijs in Groningen is VO: 50% BAO: 39% en SO: 11%

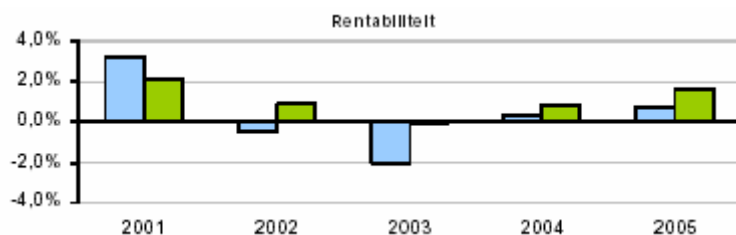
Voortgezet onderwijs (excl. VSO)

De exploitatie van het openbaar VO in Groningen heeft in de afgelopen jaren een sterk wisselend beeld laten zien:

Exploitatierkening (x EUR 1000,-)

Baten	2001	2002	2003	2004	2005
Rijksbijdragen	32.363	34.817	36.908	38.964	40.922
Overige overheidsbijdragen	978	1.518	1.647	1.264	1.129
Examengelden	0	0	0	0	0
Baten werk i.o.v. derden	201	322	324	552	637
Overige baten	1.204	1.623	1.929	1.673	1.687
Totaal baten	34.746	38.281	40.808	42.452	44.376
Lasten					
Personele lasten	28.426	33.274	35.018	35.324	36.202
Afschrijvingen	491	561	753	663	668
Huisvestingslasten	2.905	2.627	3.060	3.455	3.593
Overige instellingslasten	1.964	2.476	3.020	3.086	3.836
Leermiddelen (PO)	0	0	0	0	0
Totaal lasten	33.785	38.937	41.851	42.528	44.299
Saldo baten en lasten	961	-657	-1.043	-76	77
Financiële baten	167	461	243	209	214
Financiële lasten	0	0	10	9	0
Saldo fin. baten en lasten	167	461	233	199	214
Gewone bedrijfsvoering	1.128	-195	-810	123	291
Buitengewone baten	0	62	0	696	175
Buitengewone lasten	3	17	42	0	6
Buitengewoon resultaat	-4	45	-42	695	169
Aandeel van derden (-/-)	0	0	0	0	0
Exploitatieresultaat	1.124	-150	-852	819	460

Het exploitatieresultaat vertoont grote uitschieters in de plus en de min. Over de periode 2001/2005 was het resultaat positief. Vergeleken met de totale VO-sector blijft het resultaat van het openbaar VO in Groningen achter. Een deel van de verklaring kan de groei van het leerlingenaantal zijn. Dat leidt in de regel tot een negatief effect op de exploitatie. In het onderstaande staatje hebben de linkerkolommen betrekking op het VO Groningen, de rechter kolommen op het totale voortgezet onderwijs in Nederland.



De relatief grotere uitslagen van overschotten en tekorten rechtvaardigen een vermogensbuffer die het mogelijk maakt uitschieters in de min op te vangen.

Hieronder volgt de balans van het openbaar voortgezet onderwijs in Groningen:

Balans (x EUR 1000,-)

Activa	2001	2002	2003	2004	2005
In materiële vaste activa	0	0	0	0	0
Materiële vaste activa	3.487	3.988	3.874	4.001	4.665
Financiële vaste activa	203	302	341	256	126
Totaal vaste activa	3.690	4.290	4.216	4.257	4.791
Voorraden	1	1	0	0	0
Vorderingen	3.489	3.511	3.829	3.549	3.664
Effecten	0	0	0	0	0
Liquide middelen	3.002	3.038	2.660	2.759	2.333
Totaal vlottende activa	6.493	6.550	6.489	6.308	5.997
Totaal activa	10.182	10.840	10.705	10.564	10.787
Passiva	2001	2002	2003	2004	2005
Eigen vermogen	7.217	7.121	6.607	6.700	6.966
Aandeel van derden	0	0	0	0	0
Egalisatierekening	0	0	0	0	0
Vorzieningen	452	806	1.047	1.209	1.167
Langlopende schulden	0	0	0	0	0
Kortlopende schulden	2.514	2.913	3.050	2.655	2.655
Totaal passiva	10.182	10.840	10.705	10.564	10.787

Uit dit staatje blijkt dat het eigen vermogen van het openbaar voortgezet onderwijs rond de 7 miljoen euro schommelt. Er is een post voorzieningen van ruim 1 miljoen euro.

De eigen vermogenspositie kan op verschillende manieren worden uitgedrukt: als een percentage van de omzet, of als percentage van de balans,

In het eerste geval is het eigen vermogen 15,6% van de jaaromzet (2005). Dat is 2/3^e van het gemiddelde in de sector (23,4%). In het tweede geval (verhouding vreemd versus eigen vermogen) is het eigen vermogen 65% van de totale balans. Het gemiddelde van de sector is 47%. Vanuit de optiek dat het eigen vermogen dient als weerstandsvermogen is de verhouding eigen vermogen t.a.v. de totale uitgaven/omzet de meest relevante. Dan is het eigen vermogen relatief bescheiden vergeleken met landelijke kengetallen.

In de meerjarenbegroting is een structureel overschot voor het voortgezet onderwijs van ca 3 ton per jaar geraamd. In 2007 is er echter sprake van een exploitatietekort. Dat wordt veroorzaakt door een korting op de gemeentelijke bijdrage in de exploitatie van het bestuursbureau.

Meerjarenbegroting openbaar onderwijs Groningen					
	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Inkomsten					
BAO	34.843.242	34.843.242	34.843.242	34.843.242	34.843.242
VO	45.568.935	45.286.789	45.673.987	46.289.680	46.289.680
SO	11.122.275	11.122.275	11.130.275	11.130.275	11.130.275
BBOO	2.547.682	1.828.484	1.828.462	1.828.462	1.828.462
Consolidatie	-1.507.138	-1.752.000	-1.752.000	-1.752.000	-1.752.000
Totaal	92.574.995	91.328.791	91.723.966	92.339.659	92.339.659
Uitgaven					
BAO	35.193.620	34.843.620	34.843.620	34.843.620	34.843.620
VO	45.756.845	45.422.643	45.681.311	45.984.347	45.984.347
SO	11.060.159	11.060.159	11.060.159	11.060.159	11.060.159
BBOO	2.547.615	1.828.455	1.828.455	1.828.455	1.828.455
Consolidatie	-1.507.138	-1.752.000	-1.752.000	-1.752.000	-1.752.000
Totaal	93.051.100	91.402.877	91.661.546	91.964.582	91.964.582
Saldo					
BAO	-350.378	-378	-378	-378	-378
VO	-187.910	-135.854	-7.325	305.332	305.332
SO	62.116	62.116	70.116	70.116	70.116
BBOO	67	29	7	7	7
Consolidatie	0	0	0	0	0
Totaal	-476.105	-74.087	62.420	375.077	375.077

De conclusie is dat de financiële situatie van het voortgezet onderwijs tamelijk gezond is, maar ten opzichte van de rest van het voortgezet onderwijs in Nederland qua exploitatieoverschot en qua weerstandsvermogen beneden het gemiddelde scoort.

Basisonderwijs

Voor het basisonderwijs is geen goed vergelijkingsmateriaal voor de periode van voor de lump sum bekostiging beschikbaar.

In de meerjarenexploitatie heeft het basisonderwijs een nagenoeg sluitende begroting. Voor eventuele tegenvallers is een reserve beschikbaar. Als we het totale eigen vermogen van het openbaar onderwijs volgens opgave van WMOO van ca € 11 mln verminderen met het aandeel van het VO van ca 7 mln (exclusief de voorziening van ruim € 1 mln, die formeel niet tot het eigen vermogen behoort), dan is het aandeel voor het basisonderwijs en speciaal onderwijs ca € 4 mln. Op basis van de omzet per sector basisonderwijs en speciaal onderwijs is het aandeel van het basisonderwijs in het totale vermogen ca € 3 mln. In verhouding tot de uitgaven voor het basisonderwijs is het weerstandsvermogen 8,5% (ter vergelijking: het openbaar voortgezet onderwijs in Groningen zit op een weerstandvermogen van 15,6%)

Speciaal onderwijs

Ten aanzien van het speciaal onderwijs is geen goed vergelijkingsmateriaal beschikbaar. In de meerjaren exploitatie heeft het openbaar speciaal onderwijs een structureel exploitatieoverschot van ruim € 60.000 per jaar.

Aangezien het speciaal onderwijs met tal van onzekerheden is omgeven kan niet goed worden beoordeeld hoe stevig deze financiële positie naar de toekomst gezien is. De onzekerheden liggen op het vlak van het beleid van integratie van leerlingen uit het huidige speciaal onderwijs in het reguliere basisonderwijs. Dat kan tot verschuiving in de geldstromen leiden.

De aan het speciaal onderwijs toe te rekenen reserve bedraagt ca € 1mln. In verhouding tot de omzet is het weerstandvermogen vergelijkbaar met dat van het basisonderwijs (bijna 9%).

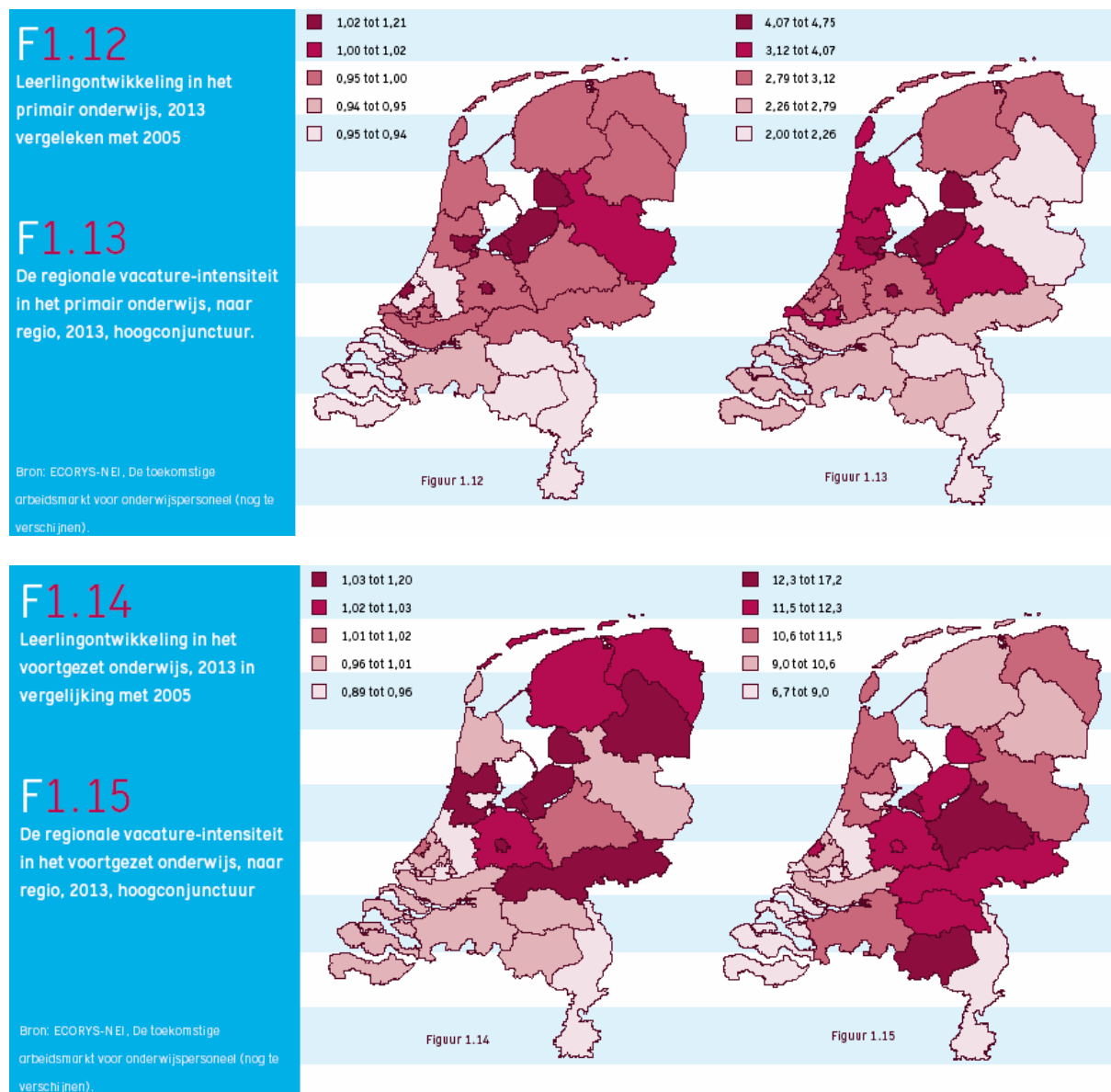
Beoordeling totale financiële positie openbaar onderwijs

Het openbaar onderwijs in Groningen kent een structureel sluitende exploitatie. In de exploitatie zijn wel risico's te onderkennen in de sfeer van de ID-regeling, het ziekteverzuim en de onzekere energieprijzen. De normale bedrijfsrisico's die samenhangen met leerlingenfluctuaties kunnen bij een groot en breed bestuur als Groningen relatief goed worden opgevangen. Het beschikbare eigen vermogen van in totaal € 11 mln lijkt adequaat om de normale bedrijfseconomische risico's mee af te dekken. Door de sterke marktpositie en de groei van het leerlingenaantal is het risico van personele boventaligheid zeer klein. Daar komt bij dat door de grote maatschappelijke en politieke aandacht voor het onderwijs er onder het nieuwe kabinet geen negatieve ingrepen in de onderwijsfinanciering zijn te verwachten.

6.2. personeel

Door de groei van het leerlingenaantal en de sterke marktpositie is het werkgelegenheidsperspectief in het openbaar onderwijs in het algemeen gunstig. Daar komt nog bij dat door de tussen de middag opvang naar verwachting nog ca 300 deeltijdmedewerkers nodig zullen zijn. Er zijn betrekkelijk weinig knelpunten bij het vervullen van vacatures. Naar de toekomst zal dit mogelijk anders worden. In de nota "Werken in het onderwijs 2007" van de minister van OCW wordt de leerlingenontwikkeling en de zogenaamde vacature-intensiteit voor het jaar 2013 op regionaal niveau geraamd. De beide staatjes voor het primair en voortgezet onderwijs geven deze geprojecteerde situatie in 2013 weer.

Het linkerplaatje geeft de verwachte leerlingenontwikkeling weer, het rechterplaatje de vacature intensiteit. Daarmee kan de te verwachten spanning op de regionale arbeidsmarkt in het primair en voortgezet onderwijs worden weergegeven.



Uit de bovenstaande overzichten komt voor zowel het primair als voortgezet onderwijs een gunstig beeld qua leerlingenontwikkeling naar voren. Voor het voortgezet onderwijs is het beeld in Groningen en Drenthe bovengemiddeld gunstig. Het werkgelegenheidsperspectief is ook volgens deze overzichten zonder meer positief.

Qua spanning op de arbeidsmarkt wijkt Groningen in 2013 niet sterk af van de gemiddelde situatie in Nederland. Met andere woorden: als er landelijk spanning op de arbeidsmarkt ontstaat, dan zal dat ook in Groningen te merken zijn. Ziekteverzuim

Een van de specifiek benoemde risico's in de personele sfeer is het ziekteverzuim. Dat is in het openbaar onderwijs Groningen tamelijk hoog, maar wel dalende.

- basisonderwijs 9,43 %
- speciaal onderwijs 11,11 %
- voortgezet onderwijs 6,30 %

Deze cijfers uit 2005/2006 kunnen worden vergeleken met de landelijke cijfers:

Landelijke ziekteverzuimpercentages 1999/2005

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
basisonderwijs	8,7	8,9	8,4	7,6	6,8	6,5	5,9
speciaal onderwijs	9,4	9,6	9,7	8,7	7,6	7,2	6,4
voortgezet onderwijs	7,4	7,9	7,8	7,0	5,8	5,6	5,4

Het ziekteverzuim in het openbaar onderwijs in Groningen ligt in alle drie sectoren hoger dan het landelijk gemiddelde. Het productiviteitsverlies bedraagt tussen € 6,0 en € 6,5 mln per jaar. Bij een gemiddeld ziekteverzuim zou het productiviteitsverlies in het openbaar onderwijs Groningen ca € 4,5 mln bedragen. Het verschil tussen het Groningse niveau en het landelijk gemiddeld niveau kan worden geschat op een productiviteitsverlies van € 1,5 á € 2 mln. Dit nog afgezien van de organisatorische kosten om vervanging te regelen. Als niet wordt vervangen gaat dit direct ten koste van de effectieve onderwijstijd van de leerlingen. Hier valt nog veel te winnen.

Sinds 2006 is het voortgezet onderwijs eigen risicodragers voor wat betreft het ziekterisico. Het basis en speciaal onderwijs valt nog onder het Vervangingsfonds. Dat betekent dat er een geringe financiële prikkel is om het ziekteverzuim aan te pakken. Dat verklaart misschien wel waarom het ziekteverzuim in het basis en speciaal onderwijs in Groningen aanmerkelijk hoger ligt dan in het voortgezet onderwijs, maar het verklaart niet waarom het verzuim in het openbaar basis en speciaal onderwijs in Groningen substantieel hoger ligt dan landelijk. Dezelfde (financiële) prikkels zijn immers op al het basis en speciaal onderwijs van toepassing. De gemeente heeft met financiële steun van het Vervangingsfonds vorig jaar wel een aantal hoogverzuimsituaties aangepakt. Welk effect dit heeft op het verzuimpercentage is nog niet bekend.

6.3. Huisvesting

Het merendeel van de schoolgebouwen van het openbaar onderwijs Groningen ligt in de stad. Vier schoolgebouwen van het openbaar onderwijs Groningen liggen in de gemeente Haren. In Emmen wordt een schoolgebouw gehuurd. Het openbaar onderwijs heeft dus met twee á drie gemeentebesturen te maken als het gaat om de huisvestingsvoorzieningen waarvoor de gemeente als lokale overheid verantwoordelijk is.

Voor wat de onderhoudstoestand betreft kan het volgende worden opgemerkt naar aanleiding van de meerjaren onderhoudsplannen. Het basisonderwijs komt structureel 50% tekort op het onderhoudsbudget, vergeleken met het niveau van de rijksvergoeding. Dat komt neer op ca € 200.000 per jaar. Het voortgezet onderwijs heeft een structureel sluitend meerjaren onderhoudsplan. In het basisonderwijs worden sinds de invoering van de lump sum in augustus 2006 de extra onderhoudskosten uit de totale lump sum bekostigd. Het tekort is daarmee, overeenkomstig de principes van lump sum, binnen het totale budget voor het basisonderwijs afgedekt.

Het beheer van de schoolgebouwen ligt niet bij het bestuursbureau, maar bij de afdeling accommodatieplanning en vastgoed (A&V) van de dienst OCSW. Er bestaat een opdrachtgeversrelatie tussen het bestuursbureau en A&V.

Zoals in zoveel gemeenten zijn sommige schoolgebouwen betrokken in herontwikkelingsprojecten. Dit geldt in Groningen voor het Mondriaancollege, de Simon van Hasseltschool en de Boerhaaven school. Ook in Groningen ontstaan allerlei combinaties van onderwijsvoorzieningen en wijkvoorzieningen. Exploitatietechnisch is dat vaak voor alle gebruikers voordelig.

Bij een eventuele vermogensrechtelijke verzelfstandiging gaan in principe de onderwijsgebouwen in eigendom over naar het nieuwe schoolbestuur. De verhouding van de gemeente ten opzichte van deze overgedragen gebouwen is dan dezelfde als die ten opzichte van de onderwijsgebouwen van het bijzonder onderwijs. Dit hoeft zeker geen belemmering te zijn bij toekomstige herstructureringsprojecten. De ervaring in het land leert dat schoolbesturen hier zelf ook belang bij hebben en er daarom graag aan meewerken. Overigens kan de gemeente ook in de huidige situatie niet zomaar over de schoolgebouwen van het openbaar onderwijs beschikken vanwege activiteiten in de sfeer van de stadsontwikkeling.

Met het meer verweven raken van onderwijsconcepten met de inrichting van het gebouw ligt het zeer voor de hand om de schoolbestuurlijke en de verantwoordelijkheid voor de schoolgebouwen zoveel mogelijk in één hand te leggen. Dat maakt het voor het schoolbestuur simpeler om de schoolgebouwen af te stemmen op het gewenste onderwijsconcept.

7. (Bestuurlijke) organisatie van het openbaar onderwijs in Groningen

Beschrijving van de bestuurlijke organisatie

Het openbaar onderwijs in Groningen valt onder het integraal bestuur van het college van burgemeester en wethouders. Een beperkt aantal bevoegdheden (naamgeving van scholen en opheffing van scholen) en het budgetrecht liggen bij de gemeenteraad. Conform het duale bestuursmodel houdt de gemeenteraad toezicht op het (schoolbestuurlijk) beleid van het college van B&W

Het college van B&W heeft een aantal schoolbestuurlijke bevoegdheden gemandateerd aan enerzijds de schooldirecteuren (via het directiestatuut op grond van de wetten op het primair en voortgezet onderwijs) en anderzijds aan de directeur en medewerkers van WMOO (via een mandaat aan de AD van OCSW die een aantal bevoegdheden doormandateert aan de directeur en afdelingshoofden van WMOO). Dit is de formele bevoegdhedenstructuur.

De bevoegdheden van de verschillende actoren binnen het openbaar onderwijs worden als volgt ingevuld:

- Het College van B&W stelt het beleid van het Openbaar Onderwijs in zijn geheel vast inclusief het jaarplan, het jaarverslag en de jaarrekening. In de gemeentebegroting wordt voor de onderdelen PO, SO en VO de omvang van de totale uitgaven vastgesteld en het toegestane tekort.
- De directeur WMOO heeft via de AD van OCSW het mandaat om alle overige schoolbestuurlijke zaken te regelen voor zover die niet via het directiestatuut zijn neergelegd bij de schooldirecteur. Daaronder vallen de vaststelling van schoolplannen, jaarplannen van scholen, begrotingen, jaarrekening, formatie, functioneren en beoordelen van schooldirecties, bovenschoolse budgetten en het voorbereiden en uitvoeren van, en rapporteren over schoolbestuurlijk beleid van B&W. Hij is voorzitter van de directieoverleggen van het Primair en Voortgezet Onderwijs. Verder voert hij overleg met de GMR over bestuurlijke aangelegenheden en doet hij het decentraal georganiseerd overleg met de vakorganisaties. Sommige beleidsmedewerkers van de WMOO voeren namens de directeur WMOO functioneringsgesprekken met de directeuren van het basisonderwijs.
- Het hoofd P&O is rechtstreeks door de AD van OCSW gemandateerd voor personele zaken.

Reflectie op de bestuurlijke organisatie in Groningen

De integrale gemeentelijke bestuursvorm, zoals Groningen die hanteert voor het openbaar onderwijs, is in Nederland een zeldzaamheid aan het worden. Alle grotere gemeenten hebben het openbaar onderwijs inmiddels op afstand gezet. Waar aanvankelijk met een bestuurscommissie is gestart wordt nu de stap naar de stichting gezet.

Kleinere gemeenten kiezen vaak voor het gezamenlijk onderbrengen van het openbaar onderwijs in één regionale stichting. Daarmee wordt schaal gecreëerd die nodig is om risico's te kunnen opvangen onder het lump sum bekostigingssysteem. Waar het lastig is om bestuurlijke partners te vinden wordt de integrale bestuursvorm nog toegepast.

Binnen de landelijke organisatie van de gemeenten, de VNG, bestaat een breed draagvlak voor de ontkoppeling van schoolbestuurlijke en lokale onderwijsverantwoordelijkheden en het verzelfstandigen van de schoolbestuurlijke verantwoordelijkheid. Dit betekent dat er een nieuwe schoolbestuurlijke werkelijkheid in Nederland ontstaat, waarbinnen de gemeente als schoolbestuur een anachronisme wordt.

Bij de beoordeling van de feitelijke werking van het bestuursmodel van Groningen valt op dat de lijnen binnen het openbaar onderwijs in Groningen relatief complex zijn, omdat via twee verschillende lijnen wordt gewerkt: de ambtelijke lijn (mandatenbesluit) en de onderwijslijn (directiestatuut). Er kunnen daardoor misverstanden ontstaan over de onderlinge verhoudingen tussen de verschillende lijnen. Dit heeft gevolgen voor de slagvaardigheid in de besluitvorming. Er zijn meerdere voorbeelden van interne besluitvormingsprocessen, waarvan de afronding lang op zich laat wachten. Voor betrokkenen is vaak niet helder waar en waarom de besluitvorming stopt.

Voor grote onderwijsorganisaties als die van Groningen, voorzover die al niet werken met een college van bestuur en raad van toezicht, is het gebruikelijk dat de onderlinge verhoudingen binnen de totale bestuurlijke en managementorganisatie worden vormgegeven binnen één formele structuur, namelijk die van het managementstatuut. Het managementstatuut is de wettelijke opvolger van het directiestatuut. Het ontbreken van een managementstatuut voor het openbaar onderwijs in Groningen is overigens een voorbeeld van het eerder gesignaleerde gebrek aan slagvaardigheid. Het is minimaal noodzakelijk dat er een managementstatuut voor het openbaar primair en voortgezet onderwijs wordt vastgesteld. Zodra helderheid bestaat over de gewenste bestuurlijke structuur en de positie van (de directeur van) het bestuursbureau daarin dient een managementstatuut te worden ontwikkeld en vastgesteld.

Een algemeen voorkomend model bij grotere besturen is dat een bovenschools management is geplaatst in de lijn tussen bestuur en afzonderlijke schooldirecties. De bovenschoolse directie legt in dit model verantwoording af aan het bestuur. De schooldirecteuren leggen verantwoording af aan de bovenschoolse directie. Daarmee wordt een heldere gezagsstructuur gecreëerd.

De Groningse situatie is organisatorisch onduidelijk door het ontbreken van eenduidige bevoegdheden en een organisatie structuur onder één managementstatuut waarin alle onderlinge bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de lijn zijn geregeld en in de tweede plaats doordat de directeur WMOO niet rechtsreeks onder het college van B&W is gepositioneerd, maar een van de onderdelen van OCSW vormt. Dat laatste betekent dat ook andere organisatorische overwegingen dan zuivere onderwijsgerelateerde in de beleidsafweging een rol spelen en dat de speelruimte van de directeur WMOO om zijn organisatieonderdeel in te richten beperkt is.

Ook de verantwoordelijkheden van de medewerkers van de WMOO behoeft verduidelijking. In de huidige situatie voeren bijvoorbeeld stafmedewerkers van WMOO

functioneringsgesprekken met de basisschooldirecteuren, terwijl deze stafmedewerkers geen lijnverantwoordelijkheden hebben.

Vanuit de scholen gezien is er behoefte aan een schoolbestuur en management dat staat voor het belang van het openbaar onderwijs en dat als zodanig zichtbaar en benaderbaar is. In de verhouding tussen bestuur en management en het uitvoeringsniveau zijn diverse rollen te onderscheiden die binnen verschillende bestuursmodellen tot hun recht kunnen komen. Hierboven is een model geschetst waarin de gezagsstructuur helder is vormgegeven. Binnen de bestaande bestuurs- en managementstructuur van de gemeente Groningen zijn de rollen onvoldoende helder belegd.

8. Het bestuursbureau openbaar onderwijs

Binnen de dienst OCSW is in 2002 een bestuursbureau ingericht dat werkzaamheden verricht ten behoeve van het schoolbestuur en ten behoeve van de scholen. In de nota "werkmaatschappij openbaar onderwijs, de partner die stuurt op kwaliteit" (2002) zijn de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van de WMOO geduid. Zoals al uit de vorige zin blijkt is er sprake van twee rollen in één organisatie: een bestuurlijke rol ten behoeve en namens het college van B&W en een ondersteunende rol ten behoeve van de scholen.

Het aantal fte's van het bestuursbureau kan als volgt worden uitgesplitst:

	Dir./ secr./ R&B	Fin. / Mat.	OPZ	overig OCSW
PO/ SO	2,3	1,8	4,8	PM
VO	1	1,7	2,2	PM
Samen	1,6	3,4	3,6	PM
Beleid		1	1	PM

De totale formatie bedraagt volgens dit overzicht 24,4 fte. Naar schatting is binnen de huisvestingspoot van OCSW nog ongeveer 2,5 fte direct werkzaam ten behoeve van het openbaar onderwijs. Deze 2,5 fte worden als directe kosten aan het openbaar onderwijs doorbelast en vallen buiten de begroting (en dus buiten de overhead) van het bestuursbureau. Daarnaast maakt het bestuursbureau gebruik van de algemene (personele) voorzieningen van OCSW.

De medewerkers van het bestuursbureau vallen onder de gemeentelijke rechtspositie.

Uit de verstrekte financiële gegevens kan het volgende beperkte beeld ten aanzien van de kosten en opbrengsten van het bestuursbureau worden gedestilleerd.

De directe personeelslasten van de medewerkers van het bestuursbureau bedragen € 1.6 mln op jaarbasis. De overige directe kosten komen op ruim 220.000. Totale directe kosten: € 1.828.000 op jaarbasis (vanaf 2007/8)

Tegenover deze kosten staat een gelijke inkomstenpost die bestaat uit een aantal posten uit de rijksvergoeding (ABB, bestuurlijke krachtenbundeling) en afdrachten van scholen.

Niet in dit plaatje zit de doorbelasting vanuit OCSW. Dit bedrag was in 2006 € 1,1 miljoen. Per fte is de interne doorbelasting ruim € 40.000 per jaar. Dat is een aanzienlijk bedrag.

Het toegestane tekort van het bestuursbureau is € 230.000 per jaar. Dat is de gemeentelijke bijdrage uit de algemene middelen aan het bestuur en beheer van het openbaar onderwijs. Per fte wordt een bedrag van ca € 10.000 vanuit de gemeente gesubsidieerd.

Landelijk beeld

In 2005 is door het ITS in Nijmegen een breed onderzoek uitgevoerd naar de inrichting van bovenschoolse managementbureaus in het primair onderwijs. Het onderzoek is uitgevoerd voor de invoering van de lump sum in het primair onderwijs, dus nog in een relatief beleidsarme periode als het om bedrijfsvoering gaat. Het onderzoek is gepubliceerd onder de titel "management en bestuur", Radboud Universiteit Nijmegen, 2006.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de kosten van bovenschoolse bureaus van grote organisaties aanzienlijk lager ligt dan dat van grote. Grote organisaties als die van Groningen kennen een bovenschools bureau dat gemiddeld 2,7% van de totale begroting kost. Het gemiddelde van de gehele sector, groot en klein, is overigens 3,8% van de begroting.

Gaan we uit van het percentage van 2,7 van het gemiddelde van de grote schoolbesturen, dan zou voor het gehele openbaar onderwijs Groningen (waarbij voor de berekening voortgezet en primair onderwijs samen nemen) ca € 2,5 mln aan kosten mogen worden gemaakt. Daarvan zou ca 64% opgaan aan personele kosten, 18% aan uitbesteding aan externe bureaus (AK's), 6% aan huisvesting, 6% aan bureaunkosten en 6% aan overige kosten.

Als we de kosten van het bestuursbureau bepalen op € 2,9 mln (1,6 mln loonkosten, 1,1 mln interne doorbelasting en 0,2 mln overige kosten) dan liggen de kosten in Groningen ongeveer € 0,4 mln boven het landelijk gemiddelde voor grote schoolbesturen. Van deze meerkosten betaalt de gemeente € 230.000.

In hoofdstuk 17 wordt dieper ingegaan op de verschillende mogelijkheden om het bestuursbureau in een lijn- en staforganisatie te splitsen en wordt een model van een verzelfstandigde bestuurs- en staforganisatie geschetst inclusief de bijbehorende kostenplaatjes en dekkingsoverzichten.

Deel 2: Bestuurlijke ontwikkelingen

9. Bestuurlijke ontwikkelingen op landelijk niveau

Professionalisering en goed onderwijsbestuur

Een belangrijke ontwikkeling op landelijk niveau is de professionalisering van het management. Dat is het gevolg van de dereguleringsoperatie van de afgelopen tien á vijftien jaren. Scholen en schoolbesturen hebben zich in deze periode moeten ontwikkelen van uitvoerders van centrale regelgeving tot organisaties die zelf hun koers bepalen en ook zelf verantwoordelijk zijn voor de gevolgen daarvan. Deze verandering die onder andere is vastgelegd in de documenten Koers PO en Koers VO heeft tot een professionalisering van het management geleid. Het management van grote schoolorganisaties of clusters van scholen heeft zich tot de facto bestuur omgevormd. Noch de vrijwilligersbesturen, noch de gemeentebesturen in hun rol van schoolbestuur, waren in staat en bereid om zich tot dé bestuurlijke spelbepalers op onderwijsterrein om te vormen. De toegenomen dynamiek en complexiteit van het onderwijs en het ontbreken van specifieke expertise en tijd om de bestuurlijke rol van de traditionele besturen op te tuigen hebben ertoe geleid dat de traditionele besturen zich tot toezichthouders omvormen. Dit is overigens geen exclusieve onderwijstrend, maar op veel maatschappelijke terreinen zichtbaar.

Bij deze veranderingen hebben de gemeenten als lokale overheid de rol van regisseur op het brede onderwijsterrein gekregen. Gemeenten hebben om deze regierol voluit te kunnen vervullen de schoolbestuurlijke taken in grote meerderheid afgestoten. Een goede invulling van deze regierol is belangrijk omdat het onderwijs steeds meer met allerlei maatschappelijke partners van doen krijgt en een bredere rol in de samenleving gaat vervullen (motie Bos/van Aartsen).

Aansluitend bij deze veranderingen in de bestuurlijke rollen wordt nu regelgeving voorbereid waarin onderwijsinstellingen worden verplicht om bestuurlijke en toezichthoudende taken te scheiden. Het normale model hiervoor bij grotere organisaties is het model van een college van bestuur, dat de formele bevoegde gezagsrol uitoefent, en een raad van toezicht, dat toezicht houdt op het bestuur en mee de strategische hoofdlijnen uitzet. Kleine organisaties kunnen de bestuurlijke en toezichthoudende rol ook bij een dagelijks bestuur, respectievelijk een algemeen bestuur beleggen. Voor de toezichthouders in het bestuur is dit een minder aantrekkelijk model, omdat men de volle bestuurlijke verantwoordelijkheid blijft dragen. Veel toezichthouders willen dat niet. In de huidige trend gaat de vorming van een krachtig en slagvaardig bestuur gepaard met de introductie van een professioneel bestuur en een raad van toezicht.

Gemeenten kennen sinds de dualisering ook een bestuursmodel met een scheiding tussen bestuur (B&W) en toezicht (Raad). Hiervoor zijn reeds opmerkingen gemaakt over het tijdsbeslag en de vereiste expertise om te kunnen besturen en toezicht te houden op een onderwijsorganisatie. Lastig punt bij het gemeentebestuur is de discontinuïteit in de bestuurlijke en toezichthoudende rol. Zowel wethouders als gemeenteraadsleden worden niet specifiek benoemd of gekozen vanwege specifieke expertise op het vlak van het besturen en toezicht houden op een grote onderwijsorganisatie. Met de verkiezingen is er een grote kans dat er zowel veranderingen in het besturende college als in de toezichthoudende raadsleden plaatsvinden. Voor een grote onderwijsorganisatie als de Groningse met bijna 2000 medewerkers en meer dan € 90 miljoen omzet leidt deze periodieke wisseling in de bestuurlijke en toezichthoudende top tot onduidelijkheden inzake de continuïteit van het beleid.

Versterking van de publieke functie van onderwijs

De klassieke scheiding, ja zelfs tegenstelling tussen het openbaar onderwijs als behartiger van publieke belangen en het bijzonder onderwijs als de behartiger van private en groepsbelangen is aan het verdwijnen. Openbaar en bijzonder onderwijs groeien qua rechtsvorm en qua verantwoordelijkheid steeds meer naar elkaar toe. Ideologische verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs worden randverschijnselen. Consequentie daarvan is dat de minister en de 2^e kamer het onderwijs steeds meer als één maatschappelijke sector beschouwen en benaderen. Wanneer de brede maatschappelijke verantwoordelijkheid van scholen in het geding is wordt er nauwelijks meer verschil gemaakt tussen het openbaar en bijzonder onderwijs. De terughoudendheid die door de Kamer vroeger op dit punt in acht werd genomen verdwijnt. Scholen kunnen (en willen) zich niet meer met een beroep op de Grondwet aan maatschappelijke verplichtingen onttrekken. Dat betekent dat de rol van de gemeente op dit punt ook is veranderd. Het openbaar onderwijs wordt zelden nog gezien als een exclusief instrument van de lokale overheid om publieke belangen te dienen. Het garanderen van publieke belangen wordt steeds meer door de rijksoverheid opgepakt. Dat heeft als voordeel dat de financiering ook landelijk is gegarandeerd.

Een recent voorbeeld is het kosteloos beschikbaar stellen van schoolboeken in het voortgezet onderwijs. Deze maatregel die zich richt op de algemene toegankelijkheid van scholen, een klassiek onderwerp van het openbaar onderwijs, wordt onderwijsbreed ingevoerd en centraal gefinancierd. De verplichting voor alle scholen om kinderopvang te regelen in het primair onderwijs is een andere voorbeeld.

De gemeente heeft nog een taak als het gaat om specifieke lokale belangen. Gemeenten treden dan in de regel op in de rol van lokale overheid en proberen afspraken te maken met het gehele onderwijsveld over de wijze waarop scholen, openbaar en bijzonder, invulling kunnen geven aan de gewenste specifiek lokale maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Maatschappelijke verantwoording

Maatschappelijke of horizontale verantwoording is een belangrijk thema in het onderwijs. Omdat de pers en de publieke opinie het onderwijs hebben ontdekt is maatschappelijke verantwoording en maatschappelijk debat over het onderwijs al lang en breed een thema geworden. In dag en weekbladen worden de resultaten van de scholen voor voortgezet onderwijs jaarlijks beoordeeld en met elkaar vergeleken. Via internet is veel gedetailleerde informatie over scholen makkelijk te vinden. De Inspectierapporten zijn tegenwoordig openbaar. Het functioneren van scholen wordt daarmee voor de geïnteresseerde burger en ouder transparanter.

Ook de minister heeft het thema horizontale verantwoording aan de maatschappij op de kaart gezet. Het onderwerp maakt deel uit van het zogeheten "governance-dossier". Het governance-dossier omvat de horizontale verantwoording aan de maatschappelijke omgeving, de interne scheiding van bestuur en toezicht en de normering van het spaargedrag van scholen.

De horizontale verantwoording aan de maatschappelijke omgeving wordt als een expliciet aandachtspunt voor schoolbesturen opgevoerd. Schoolbesturen dienen zich met de relevante maatschappelijke omgeving te verstaan over de wensen die daar leven en dient vervolgens ook verantwoording af te leggen aan deze omgeving over wat er met deze wensen is gedaan. Dat is niet vrijblijvend, omdat de onderwijsinspectie hierop moet gaan toezien. Het onderwijs heeft natuurlijk ook zelf alle belang bij een goede relatie met alle stakeholders in de maatschappelijke omgeving.

In het geval van het openbaar onderwijs Groningen zal moeten worden bepaald wat de relevante maatschappelijke omgeving is. Dat kan per onderwijssoort en zelfs per school verschillen. Voor bijvoorbeeld het Zernike College is voorstelbaar dat de maatschappelijke

omgeving in Haren en Tynaarlo is geconcentreerd en dat voor wat betreft deze school contacten worden onderhouden met de gemeentebesturen van Haren en Tynaarlo. Voor scholen in de stad zal dat ongetwijfeld weer anders liggen.

Uiteraard kan ook via het jaarverslag verantwoording aan de omgeving worden afgelegd. Een punt van aandacht is wel dat sommige groepen die ook tot de doelgroep van het openbaar onderwijs behoren niet makkelijk via jaarverslagen worden bereikt. Een jaarverslag is een noodzakelijk, maar niet een voldoende middel om aan de maatschappelijke omgeving verantwoording af te leggen.

Ingeval van bestuurlijke verzelfstandiging kan er voor gekozen worden om dit horizontale overleg met de relevante maatschappelijke omgeving statutair te regelen, zodat dit een punt van expliciete aandacht is en blijft voor het verzelfstandigde schoolbestuur.

Op dit moment kan worden geconcludeerd dat er bij het afleggen van maatschappelijke verantwoording weinig oog is voor de deelnemers en de maatschappelijke omgeving buiten de stadsgrenzen.

Sinds de dualisering is er een formele scheiding tussen bestuur (college van burgemeester en wethouders) en toezicht (gemeenteraad). In hoeverre het toezicht op het openbaar onderwijs met voldoende breedte en diepte gestalte krijgt is een zaak ter beoordeling van de gemeenteraad.

Participatie in landelijke netwerken

In een grote sector als onderwijs hebben landelijke netwerken een belangrijke functie. Hier worden de specifieke belangen van de organisaties behartigd. Dit is onder meer van belang omdat er op landelijk niveau allerlei (innovatie)budgetten worden verdeeld. Veel organisaties, met name de grotere die financiering zoeken voor hun plannen, participeren in deze netwerken. In het voortgezet onderwijs zien we in deze netwerken steeds meer colleges van bestuur opereren. Het kost tijd om een positie op landelijk niveau te verwerven. Het onderwijsnetwerk kent vrijwel geen raakvlakken (meer) met het gemeentelijk netwerk.

Om zichtbaar te zijn en invloed te kunnen uitoefenen is een gelijkwaardige positie als de andere deelnemers aan het netwerk noodzakelijk. Dat betekent een bestuurlijke positie. Op dit moment is Groningen op landelijk niveau niet present. Voor een groot bestuur is dat niet zonder risico's.

De ontwikkelingen in het primair onderwijs gaan minder snel, ook al zien we daar ook al de opmars van de professionele bestuurders. Het is een kwestie van tijd voordat de relevante netwerken ook daar met professionele bestuurders worden gevuld.

Professionalisering en identiteitsontwikkeling van onderwijsorganisaties

Onderwijsorganisaties die zich professionaliseren gaan aan de slag om een sterke eigen identiteit te ontwikkelen waarin zowel de medewerkers als de omgeving zich herkennen. Dit draagt bij aan een zelfbewust openbaar onderwijs dat trots is op de eigen organisatie en missie. Een sterk profiel is van toenemend belang bij de arbeidsmarktcommunicatie. De nieuwe generatie werknemers wil zich met de organisatie kunnen identificeren. De organisatie moet iets uitstralen. De gemeentelijke setting is geen stimulans om een gemeenschappelijke identiteit te ontwikkelen. De Groninger scholen presenteren zich vooral als school. Het openbaar onderwijs als gezamenlijkheid is nogal onzichtbaar. Bij samenwerking binnen het openbaar onderwijs gaat het om horizontale relaties. Dit past niet bij de dominante bestuursstijl binnen de gemeente die uitgaat van hiërarchie en verticale verhoudingen. Binnen de gemeentelijke verhoudingen staat elke school immers primair in een verticale relatie met het bestuur. Tekenend is ook dat het openbaar onderwijs Groningen pas sinds kort een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad voor het primair onderwijs heeft. Dat zegt ook iets over de zwakke onderlinge band tussen de scholen. Het voortgezet onderwijs heeft overigens nog steeds geen gemeenschappelijke medezeggenschapsraad.

10. Bestuurlijke ontwikkelingen op lokaal niveau

Participatie in lokale en regionale netwerken

Ook op lokaal niveau worden de relaties binnen het onderwijs en tussen onderwijs en aanpalende maatschappelijke sectoren steeds belangrijker. Het onderwijs vertoont steeds meer kenmerken van een ketenorganisatie, waarbij de doorlopende schoolloopbaan van de leerling centraal komt te staan. Transitie momenten vereisen steeds meer afstemming tussen organisaties om uitval van leerlingen te voorkomen.

Het openbaar onderwijs is geen gesloten wereld. Zoals we al zagen is er een behoorlijke uitstroom uit het openbaar basisonderwijs naar het bijzonder voortgezet onderwijs en is een groot deel van de instroom in het voortgezet onderwijs afkomstig uit buurgemeenten. Uit het voortgezet onderwijs vindt uitstroom plaats naar MBO, HBO en WO.

De koppeling van het openbaar onderwijs met het gemeentebestuur levert geen bijdrage aan het vormen van een dekkend lokaal en regionaal netwerk. De gemeente heeft immers een dubbele pet en heeft een bepaald imago in de regio. De gemeentegrenzen, die in Groningen tegelijk de grenzen van het schoolbestuur vormen, lopen in het speciaal en het voortgezet onderwijs dwars door de voedingsgebieden. Dat levert geen bijdrage aan het in samenspraak met de partners (in de regio) invulling geven aan een goede aansluiting van PO naar VO en speciaal naar regulier onderwijs.

Afplitsing van het openbaar onderwijs schept helderder verhoudingen, waarbij de gemeente als lokale overheid een neutrale regierol kan spelen die niet wordt belast met een schoolbestuurlijke verantwoordelijkheid. Het verzelfstandigde openbaar onderwijs kan dan op gelijkwaardig niveau afspraken maken met bijzondere scholen. Overigens geldt ook hier dat belangrijke partners, met name in het VMBO, het MBO, HBO en WO georganiseerd zijn volgens het raad van toezicht model.

Deel 3: Positionering openbaar onderwijs voor de toekomst

In dit deel wordt ingegaan op de vraag hoe het openbaar onderwijs is gepositioneerd voor de toekomst. Dat doen we door achtereenvolgens de sterke en de zwakke punten te bespreken. Daarna kijken we naar wat dit betekent voor de uitdagingen voor het openbaar onderwijs in Groningen voor de toekomst.

11. Sterke punten van het openbaar onderwijs Groningen

Als sterke punten van het openbaar onderwijs in Groningen kunnen worden genoemd:

- De sterke marktpositie van het openbaar primair onderwijs in de stad Groningen
- De sterke marktpositie van het openbaar algemeen vormend voortgezet onderwijs (mavo/havo/vwo) in de stad en in de regio
- De breedte en variëteit van het onderwijsaanbod, waarmee goed kan worden aangesloten bij behoeftes en wensen van leerlingen en ouders
- De gezonde financiële situatie van het openbaar onderwijs
- De goede werkgelegenheidsvooruitzichten
- Een scholenbestand dat meerdere sectoren omvat, wat leidt tot risicospreiding en mogelijkheden voor doorlopende leerlijnen.

Bij de sterke marktpositie van het algemeen vormend voortgezet onderwijs in de regio wordt wel de aantekening gemaakt dat dit gezien is vanuit het perspectief van het Groninger openbaar onderwijs. Vanuit een breder regionaal perspectief gezien zou er ook wel eens sprake kunnen zijn van het uit balans brengen van een evenwichtig gespreide leerlingopbouw van de VO-scholen in de stad en de regio.

12. Zwakke punten van het openbaar onderwijs Groningen

De zwakke punten van het openbaar onderwijs in Groningen zijn de volgende:

- Een zwakke “corporate identity” en daardoor onzichtbaar als gezamenlijk openbaar onderwijs
- Een matige doorstroom vanuit het openbaar basisonderwijs naar het openbaar voortgezet onderwijs (verlies van 1/3^e deel).
- Gebrek aan slagvaardigheid op bestuurlijk niveau
- Onduidelijke bestuurlijke lijnen en het ontbreken van een helder managementstatuut.
- Hybride positie van het bestuur als schoolbestuur en lokale overheid
- Hybride positie van het bestuursbureau als staf c.q. lijnorganisatie
- Een interne oriëntatie / afwezigheid in landelijke bestuurlijke netwerken in het onderwijs
- Een hoog ziekteverzuim

13. Uitdagingen voor de toekomst

Uit de bovenstaande sterke en zwakke punten kunnen ook uitdagingen voor de toekomst worden gedestilleerd. In welke richting zouden we die uitdaging kunnen zoeken?

1^e uitdaging

Het met behoud van de variëteit en breedte van het onderwijsaanbod creëren van een gezamenlijke identiteit voor het openbaar onderwijs in de stad Groningen, waardoor de onderlinge samenwerking een impuls kan krijgen en de scholen van elkaars sterke punten kunnen leren en profiteren. De voordelen zouden onder andere kunnen liggen in een grotere

doorstroom vanuit openbaar PO naar openbaar VO en uit een gezamenlijke aanpak van ziekteverzuim. Ook gezamenlijke inkoop biedt perspectief.

2^e uitdaging

Het herontwerpen van de bestuurlijke structuur met een grotere nadruk op gezamenlijke beleidsontwikkeling in samenspraak van bestuur en scholen, maar met eenduidige gezagslijnen zodat besluitvorming op heldere en slagvaardige wijze kan plaatsvinden en ook daadwerkelijk plaatsvindt. De complete besluitvormingskolom wordt in één managementstatuut vastgelegd. Het bestuur is een herkenbaar en op continuïteit gericht bestuur van het openbaar onderwijs en valt onder een toezichthoudend orgaan conform de opvattingen van de minister van OC&W dat bestuur en toezicht gescheiden zouden moeten worden.

3^e uitdaging

Het herpositionering van het bestuursbureau, waarbij bestuurlijke taken worden gescheiden van staftaken, de verantwoordelijkheid voor alle ondersteunende processen ten behoeve van de scholen in één hand worden gebracht en in samenspraak met de scholen de staftaken worden geformuleerd die vanuit een oogpunt van efficiëntie en professionaliteit het best op bovenschools niveau kunnen worden belegd, met daarbij een helder kosten en financieringsplaatje. De voordelen van de grote schaal van het schoolbestuur moeten zichtbaar worden gemaakt.

4^e uitdaging

Het op de kaart zetten van het openbaar onderwijs van Groningen door een positie te verwerven in landelijke, regionale en lokale netwerken met als doel om het onderwijsaanbod op de lokale en regionale vraag af te stemmen en om middelen voor innovatieve projecten binnen te slepen.

14. De gemeente en het openbaar onderwijs

Het openbaar onderwijs kan ook vanuit het perspectief van de gemeente als schoolbestuur worden bekeken. De vraag die dan speelt is welke specifieke gemeentelijke belangen in opdracht van het gemeentebestuur door het openbaar onderwijs worden behartigd. Daaraan kan de vraag worden gekoppeld hoe deze specifieke gemeentelijke belangen tot hun recht komen in het geval het gemeentebestuur het schoolbestuur zou verzelfstandigen en het gemeentebestuur dus geen rechtstreekse opdrachten meer kan verstrekken.

Bij deze vraagstelling past de kanttekening dat het schoolbestuur weliswaar een verticale relatie heeft met de scholen, en dus opdrachten kan verstrekken daar wel allerlei randvoorwaarden aan zijn gekoppeld. De belangrijkste randvoorwaarde is dat de medezeggenschapsorganen van de scholen hiermee kunnen instemmen. Onder de nieuwe WMS (Wet Medezeggenschap Scholen, ingevoerd per 1 januari 2007) is het aantal onderwerpen waar de Medezeggenschapsraad instemmingsrecht heeft uitgebreid. De bevoegdheden van het personeelsdeel zijn gelijkgetrokken met die van de WOR (Wet op de Ondernemingsraden). Ook de bevoegdheden van de ouders en de leerlingen (VO) zijn versterkt. Dat betekent dat de inhoudelijke argumenten en de wijze waarop met de scholen is gecommuniceerd de doorslag zullen geven als het tot een geschil komt en de Geschillencommissie c.q. de Ondernemingskamer van het Gerechtshof Amsterdam de argumenten pro en contra gaat afwegen.

De gemeente Groningen zal in het kader van de invoering van de WMS nieuwe medezeggenschapsstatuten en reglementen aan de (G)MR-en moeten voorleggen. Het voorbereidingstraject voor een tijdige invoering is door het bestuursbureau inmiddels opgestart. Om de medezeggenschap goed te kunnen regelen is een voorwaarde dat de zeggenschapsverhoudingen helder zijn geregeld. Het is niet uitgesloten dat bij de vertaling

van de WMS naar de Groninger situatie nog vraagpunten rijzen, omdat er nog geen managementstatuut van toepassing is. Het gaat dan om de vraag wie namens het bevoegd gezag beslissingsbevoegdheid heeft en gesprekspartner is van de GMR-en en MR-en.

Een tweede kanttekening is dat professionals in de scholen moeilijk via verticale lijnen zijn aan te sturen. Scholen vallen wel onder het gezag van het gemeentebestuur, maar vormen geen onderdeel van het gemeentelijk apparaat. De cultuur in het onderwijs is eerder gebaseerd op consensus dan op formeel gezag. Dat heeft ook te maken met het gegeven dat scholen geen direct publiek gezag uitoefenen. In scholen staat de pedagogische relatie tussen docent en leerlingen centraal. Professionele normen hebben in deze context meer gewicht dan politieke wensen van een gemeentebestuur. Gemeentebesturen die scholen tot bepaald handelen willen aanzetten dienen zich van deze onderwijscultuur bewust te zijn. De werkelijkheid van de scholen is wel eens een andere dan de werkelijkheid van het stadhuis.

Gemeentebestuur en scholen dienen allebei een maatschappelijk belang. Scholen worden daar in toenemende mate door de maatschappelijke omgeving en door de rijksoverheid op aangesproken (zie hoofdstuk 9). Gemeenten kiezen in toenemende mate voor een regierol in de richting van het onderwijs, gericht op het creëren van gemeenschappelijke belangen. Op basis van een gemeenschappelijk draagvlak worden concrete afspraken gemaakt. Verleiden en overtuigen wint het in de bestuurlijke praktijk steeds meer van dirigeren. Als hier voor het onderwijs extra kosten aan zijn verbonden dient ook over de financiering te worden gesproken.

Het gemeentebestuur dient voor zichzelf de vraag te beantwoorden welke specifieke gemeentelijke belangen door het openbaar onderwijs moeten worden gediend en waar een hiërarchische bestuurlijke relatie noodzakelijk is om deze belangen ook effectief door het onderwijs te laten behartigen. Dit zijn belangen waarvoor geen effectief alternatief in de sfeer van gezamenlijk overleg en consensus bestaat.

Als deze specifieke belangen niet aanwijsbaar zijn is het vooral een kwestie van bestuursstijl. De vraag is dan wat naar het onderwijs toe vanuit de gemeente gezien de meest effectieve bestuursstijl is. Veel gemeenten hebben deze vraag blijkens de golf van bestuurlijke verzelfstandigingen in de laatste tien jaren inmiddels al beantwoord. De keuze voor een gezamenlijke benadering vereist dat partijen op voet van gelijkwaardigheid moeten kunnen overleggen en zelf verantwoordelijkheid moeten nemen. De rol van hiërarchisch bestuur én gelijkwaardig gesprekspartner verdraagt zich niet goed met elkaar.

15. Kan de gemeente een verzelfstandigd schoolbestuur nog sturen?

De vraag die gesteld kan worden is welke invloed de gemeente nog kan hebben op een verzelfstandigd schoolbestuur.

Ingeval van een stichting stelt de gemeenteraad binnen de grenzen van de wet de inhoud van de statuten vast. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor de verordening van de openbare rechtspersoon.

De wet stelt hier eisen aan⁵. In de eerste plaats stelt de wet⁶ dat de openbare rechtspersoon respectievelijk de stichting alle taken en bevoegdheden van het bevoegd gezag uitoefent, met uitzondering van de besluitvorming over de opheffing van een openbare school. Deze

⁵ Deze materie wordt geregeld voor het voortgezet onderwijs in artikel 42a (Openbare rechtspersoon) en artikel 42b (openbare stichting) van de WVO en voor het primair onderwijs in artikel 47 (openbare rechtspersoon) en artikel 48 (openbare stichting) van de WPO.

⁶ Vierde lid van de in de vorige noot aangehaalde artikelen.

laatstgenoemde bevoegdheid ligt bij de gemeenteraad, omdat het om een uitwerking van de grondwettelijke overheidsplicht voor de instandhouding van voldoende openbaar onderwijs gaat.

Conform de wet kan de gemeenteraad via de statuten de bestuurlijke inrichting van de rechtspersoon bepalen. De gemeenteraad benoemt en ontslaat de bestuursleden. Verder heeft de gemeenteraad het goedkeuringsrecht van begroting en jaarrekening. Goedkeuring kan alleen worden onthouden wegens strijd met het recht of met het algemeen belang, waaronder het financieel belang van de gemeente. Verder dient in de statuten te worden geregeld hoe de gemeenteraad het toezicht op het bestuur uitoefent. Ingeval van ernstige taakverwaarlozing door het bestuur of functioneren in strijd met de wet kan de gemeenteraad zelf in het bestuur van de rechtspersoon voorzien.

Uit het wettelijk systeem kan worden afgeleid dat het de bedoeling is dat het bestuur van de verzelfstandigde rechtspersoon in volle omvang het bevoegd gezag uitoefent, maar dat de gemeenteraad hierop toezicht houdt. Pas bij ernstige taakverwaarlozing of strijd met de wet of algemeen belang kan de gemeenteraad ingrijpen. Dit wettelijk systeem lijkt weinig ruimte te bieden voor “meebesturen” door de gemeenteraad. De gemeenteraad is toezichthouder. Als het helemaal mis dreigt te lopen kan de gemeenteraad ingrijpen. Tot dat moment wordt de gemeenteraad geacht het bestuur de ruimte te gunnen om een eigen afweging te maken. Het lijkt niet de bedoeling dat het verzelfstandigde bestuur aan de leiband van de gemeenteraad loopt.

Dat laat onverlet dat de gemeente en het schoolbestuur vanuit gedeelde belangen proberen hun beleid op elkaar af te stemmen.

16. Mogelijke risico's van bestuurlijke verzelfstandiging

De vraag van het gemeentelijk belang bij het openbaar onderwijs kan ook vanuit het gezichtspunt van risico's worden bekeken. De vraag is dan wat er mis kan gaan als het openbaar onderwijs niet meer door het gemeentebestuur worden bestuurd.

Zoals uit hoofdstuk 15 blijkt kan de gemeenteraad ingrijpen bij ernstige taakverwaarlozing en bij handelen in strijd met de wet. De begroting en jaarrekening kunnen worden afgekeurd bij handelen in strijd met de wet en het algemeen belang.

Opgemerkt wordt dat niet alleen de gemeenteraad toezicht uitoefent, maar ook de onderwijsinspectie. De minister heeft instrumenten om falend bestuur aan te pakken en doet dat in uitzonderingsgevallen ook. Dit toezicht vanuit de rijksoverheid wordt de laatste jaren steeds serieuzer opgepakt.

Daarnaast heeft een schoolbestuur ook te maken met een uitgebreid stelsel van medezeggenschap. Dat betekent dat een bestuur, zeker bij belangrijke besluiten, instemming van de medezeggenschapsorganen moet verwerven. Dat betekent dat de speelruimte van een bestuur begrensd is.

Behalve de medezeggenschap heeft het schoolmanagement overeenkomstig het nog vast te stellen managementstatuut ook een belangrijke meesturende rol.

Bij grote schoolbesturen wordt het steeds meer gebruikelijk om voor een professioneel bestuur te kiezen in combinatie met een stevige raad van toezicht. Een raad van toezicht kan veel directer dan een gemeenteraad toezicht uitoefenen op het dagelijkse bestuurlijk handelen van een professioneel bestuur. De raad van toezicht is daarmee een belangrijk instrument om bestuurlijke risico's te minimaliseren.

Het bovenstaand sluit risico's niet geheel uit, maar maakt het wel minder waarschijnlijk dat deze zich ongezien voordoen. Velen kijken immers over de schouder van het bestuur mee.

Een ander type risico is dat het schoolbestuur een weg gaat volgen die haaks staat op wat de gemeenteraad als wenselijk ziet. In theorie is dat niet uit te sluiten. Voorzover het schoolbestuur de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs zou negeren, dan komt dit bij de jaarlijks verplichte verslaglegging aan de gemeenteraad, waaraan aan dit aspect aandacht moet worden geschonken, naar voren. Dit kan in sommige gevallen als een ernstige taakverwaarlozing of zelfs een schending van de wet worden gezien. In dat geval heeft de gemeenteraad de mogelijkheid om zelf weer in het bestuur te voorzien.

Binnen deze grenzen moet er op worden vertrouwd dat, met alle interne waarborgen zoals hiervoor beschreven, het schoolbestuur handelt in het belang van het openbaar onderwijs. Dat kan ook wel eens betekenen dat het schoolbestuur de gemeente aanspreekt op haar verantwoordelijkheid jegens het openbaar onderwijs (bijvoorbeeld als het gaat om adequate onderwijshuisvesting). Eventueel kan het schoolbestuur tegen de gemeente juridische instrumenten inzetten.

De angst kan bestaan dat na verzelfstandiging de arbeidsvoorwaarden van een professioneel bestuur uit de pan rijzen. Dat zal niet snel aan de orde zijn als het bestuur en de raad van toezicht zich conformeren aan de branchecode in de sector. Daarin zijn de bestuurdersbeloningen genormeerd en aan grenzen gebonden. De gemeenteraad kan eventueel via de jaarlijkse goedkeuring van de begroting dit onderwerp aan de orde stellen.

Een andere zorg kan zijn dat de overhead tot grote hoogte toeneemt. Ook al blijkt uit recent onderzoek dat de overhead in het voortgezet onderwijs ongeveer de helft is van die van gemeenten⁷. In het primair onderwijs is de overhead nog lager. In de statuten kan desgewenst worden bepaald dat jaarlijks bij de begroting de ontwikkeling van de overhead in de tijd en in vergelijking met de sector wordt verstrekt. Een dergelijke bepaling geeft een belangrijk signaal en dwingt jaarlijks om hier verantwoording over af te leggen.

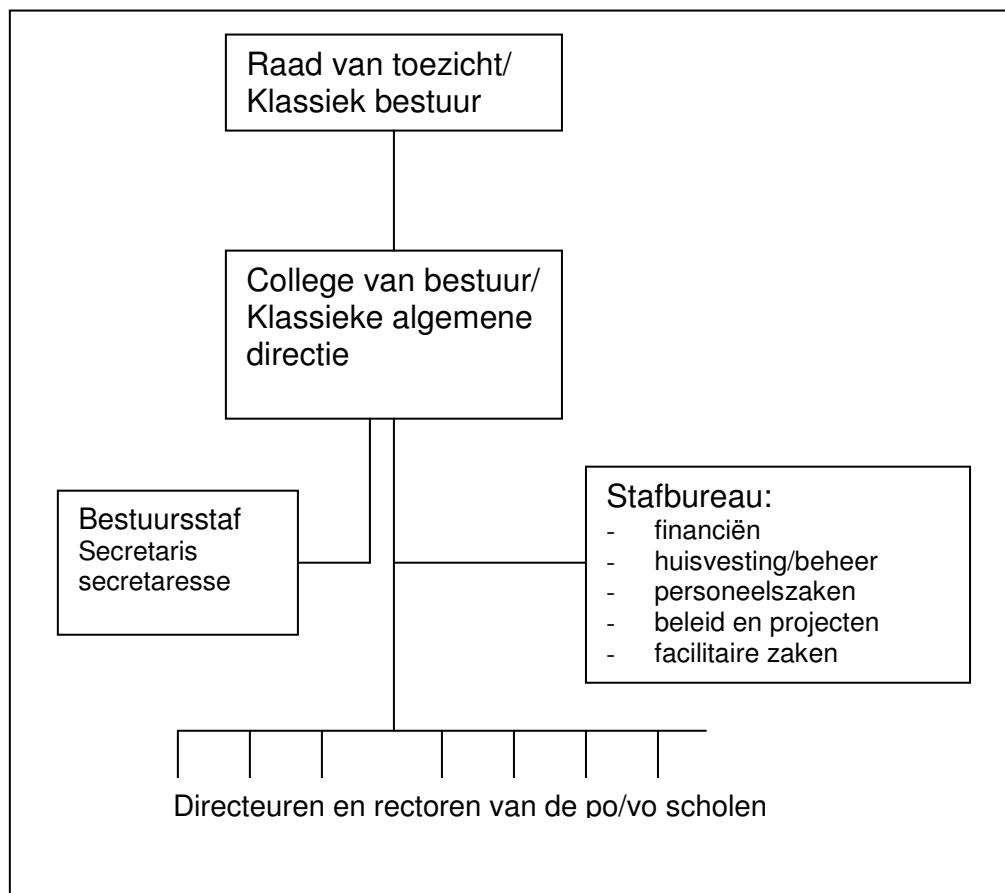
17. Het bestuurs- en managementmodel ingeval van verzelfstandiging

Bij de inrichting van een toekomstig bestuurs- en managementmodel voor een verzelfstandigd schoolbestuur is een duale benadering met een scheiding tussen de bestuurlijke en de toezichthoudende functie een logisch uitgangspunt. Deze scheiding tussen bestuur en toezicht is een van de hoofdelementen in de landelijke governancediscussie.

Dit kan door het inrichten van een raad van toezichtmodel. Dat is een gebruikelijk model bij onderwijsorganisaties van het formaat van Groningen. Gelet op de omvang en breedte van de organisatie is het raadzaam om voor een tweehoofdig bestuur te kiezen. Deze bestuurders worden formeel door de gemeenteraad benoemd. De ouders hebben op dit punt een bindend voordrachtsrecht voor ten hoogste één bestuurder. De leden van de raad van toezicht zien toe op het functioneren van het professioneel bestuur. De wet geeft (nog) geen regels voor de benoeming van de raad van toezicht. Het ligt voor de hand om hier de gemeenteraad als benoemend orgaan te positioneren. Vanuit de optiek van de versterking van de positie van de ouders, zouden deze bij de selectie van leden van de raad van toezicht betrokken moeten worden. Eventueel met het recht om een bindende voordracht aan de gemeenteraad te doen. Dit alles kan in de statuten worden geregeld. Hiervan zijn inmiddels verschillende voorbeelden uit het openbaar onderwijs beschikbaar. Het management van de scholen kan in principe blijven zoals die nu is. Wel moet een managementstatuut worden vastgesteld waarin de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende organen ten opzichte van elkaar is geregeld.

⁷ Zie de "Rapportage benchmark overhead universiteiten en hogescholen" van 14 februari 2007 (uitgevoerd door Berenschot) tabel blz. 7. te downloaden van www.hbo-raad.nl

Een organisatie van de omvang van het openbaar onderwijs in Groningen zou als volgt kunnen worden gestructureerd:



Lijnorganisatie

De lijnorganisatie bestaat uit een raad van toezicht die toezicht houdt op het college van bestuur. De raad van toezicht functioneert op strategisch niveau, wat o.a. betekent dat de strategische kaders, de begroting en jaarrekening onder het goedkeuringsrecht van de raad van toezicht vallen. Daarnaast wordt toezicht gehouden op het dagelijks functioneren van het college van bestuur. De raad van toezicht kan het college van bestuur schorsen en voordragen voor ontslag en stelt (binnen landelijke kaders) de arbeidsvoorwaarden van het college van bestuur vast.

Een alternatief is om te kiezen voor een klassiek vrijwilligersbestuur. Voor organisaties van de omvang van het openbaar onderwijs in Groningen is het vrijwilligersbestuur ongebruikelijk geworden. Een keuze voor dit model is gelet op de snelle ontwikkelingen in schoolbestuurlijk Nederland niet toekomstvast.

Het college van bestuur, of de algemene directie indien voor het vrijwilligersbestuur wordt gekozen, geeft leiding aan de onderwijsorganisatie. Het college van bestuur geeft hiërarchisch leiding aan de directeuren en rectoren van de scholen voor primair en voortgezet onderwijs, aan het hoofd van het stafbureau en aan de bestuurssecretaris en de bestuurssecretaresses.

De beleidsontwikkeling vindt plaats in overleggen van het college van bestuur met de (sectorgewijs gegroepeerde) directeuren en rectoren van de scholen. De stafmedewerkers kunnen als adviseur deze beleidsvormende overleggen ondersteunen.

De relatie tussen college van bestuur en schooldirecties is geregeld in het managementstatuut. De schooldirecteuren geven leiding aan hun respectievelijke schoolorganisaties. De wijziging van de bestuurlijke organisatie heeft geen direct effect op de interne organisatie van de scholen.

Staforganisatie

Onder het college van bestuur is een stafbureau gepositioneerd. Gelet op de omvang van dit bureau ligt het voor de hand dat dit bureau wordt geleid door een hoofd dat verantwoordelijk is voor het algehele functioneren van het stafbureau. Het stafbureau bestaat uit een aantal eenheden waarin de werkzaamheden op logische wijze in afdelingen zijn gegroepeerd. Een mogelijke indeling zou kunnen zijn:

- Een afdeling financiën
- Een afdeling huisvesting en beheer
- Een afdeling personeelszaken
- Een afdeling beleid en projecten
- Een afdeling facilitaire zaken

De stafmedewerkers hebben geen lijnverantwoordelijkheden ten opzichte van de schooldirecties en kunnen dus niet zelfstandig opdrachten aan de directeuren en rectoren geven. Stafmedewerkers zijn dienstverlenend ten behoeve van het college van bestuur en ten behoeve van de leidinggevenden van de scholen. Wat deze dienstverlening precies inhoudt en hoever deze gaat moet worden afgesproken. Hier zit ook een prijskaartje aan. Stafmedewerkers hebben als dienstverleners een professionele verantwoordelijkheid ten aanzien van de inhoud en kwaliteit van de dienstverlening en ze werken binnen kaders die door het college van bestuur zijn gesteld. Professionele normen en organisatorische kaders begrenzen de dienstverlening. Bij een eventueel conflict over inhoud of reikwijdte van de dienstverlening bepaalt uiteindelijk het college van bestuur waar de grens wordt getrokken. Op deze wijze blijven lijn- en stafverantwoordelijkheden gescheiden.

Bij de bepaling van de omvang van een stafbureau is de taakverdeling tussen het stafbureau en de scholen van wezenlijk belang. Daarbij spelen vragen van efficiëntie, kwaliteit en effectiviteit. Van geval tot geval moet worden beoordeeld of werkzaamheden beter centraal dan wel decentraal kunnen worden belegd. De omvang van een centraal stafbureau zegt nog weinig over de vraag of het werk efficiënt en effectief wordt uitgevoerd. Neem als voorbeeld de arbeidsrechtjurist. Het is niet efficiënt om in plaats van op het stafbureau op elke school een arbeidsrechtjurist aan te stellen voor arbeidsconflicten. Dat is een verplaatsing en verveelvoudiging van de overhead, en dan met een waarschijnlijk lagere kwaliteit, omdat op de scholen onvoldoende ervaring en routine kan worden opgebouwd. In het kader van dit onderzoek wordt aangenomen dat de huidige verdeling over het stafbureau en de scholen vooralsnog gecontinueerd wordt. Zonder overleg met de afnemers en producenten van de dienstverlening kan in dit stadium geen ander voorstel t.a.v. de verdeling van werkzaamheden worden gedaan.

Voor de vergelijking van het personeelsbestand en de kosten van het stafbureau in de huidige situatie, in een situatie van interne verzelfstandiging en in geval van bestuurlijke verzelfstandiging in een stichting wordt van de huidige taakverdeling uitgegaan. Voor de beide situaties van verzelfstandiging wordt wel uitgegaan van een aanpassing van het personeelsbestand in verband met noodzakelijke werkzaamheden die nu niet of onvoldoende worden uitgevoerd c.q. voor noodzakelijk nieuwe functies.

Voor een vergelijking van het huidige bestuursbureau met een intern verzelfstandigd bestuursbureau (in een aparte dienst) en een bestuurlijk verzelfstandigde situatie (in een stichting) wordt verwezen naar het onderstaande overzicht + toelichting.

vergelijking kosten stafbureau openbaar onderwijs Groningen			
	huidige situatie	intern verzelfstandigd	bestuurlijk verzelfstandigd
Uitgaven			
Huidige personeelsformatie bestuursbureau			
24,4 formatieplaatsen	1.600	1600	1600
Bureaunkosten bestuursbureau	220	280	300
Overhead (bestuur, directie OCSW, gebruik faciliteiten OCSW)	1100		
Extra salarispost i.v.m. invoering Algemene Directie c.q. College van Bestuur (2 fte)		180	210
2 fte's huisvestingsmedewerkers		150	150
Versterking bestuursbureau:			
bestuurssecretaris (1 fte)		80	80
controller (1 fte)		80	80
secretariaat (1,5 fte)		60	60
communicatie (1,5 fte)		60	60
personeelsfuntionaris (3 fte)		200	200
projectmedewerker (1 fte)		70	70
facilitaire zaken			
receptionist/telefonist (2 fte)		70	70
systeem/applicatiebeheerder (1 fte)		60	60
huishoudelijke medewerker (1,5 fte)		40	40
medewerker repro/postverwerking (1 fte)		30	30
huisvesting bestuursbureau			
huur 42 Fte's x 20m2 x €120		101	101
exploitatie 840 M2 x € 50		42	42
Afschrijving Inventaris (40 Fte x € 10000 + 200.000) x 10%		60	60
transistie en opstartkosten		200	250
totaal uitgaven	2.920	3363	3463
Dekking uitgaven stafbureau			
rijksbekostiging	2690	2790	2790
gemeentelijke bijdrage in het tekort	230	230	
post onderhoud schoolgebouwen		150	150
bruidsschat			400
inkoopvoordeel		150	150
totaal inkomsten	2920	3320	3490
resultaat	0	-43	27

Toelichting op het vergelijkend overzicht staforganisatie

- Uitgangspunt is dat al het personeel dat nu op het bestuursbureau werkzaam is over gaat naar een intern verzelfstandigde dienst dan wel naar de stichting. De huidige salarislast gaat over, ervan uitgaande dat een salarisgarantie wordt afgesproken t.a.v het overstappende personeel.

De kosten van deze garantie worden in de eerste 5 jaren uit de bruidsschat gedekt. In deze periode van 5 jaren wordt het stafbureau geacht naar een kostendekkende situatie te kunnen toewerken. De formatie bestaat nu uit 24,4 fte.

- In de huidige begroting is een bedrag van €220.000 opgenomen voor bureaunkosten, waaronder lidmaatschapskosten, scholing, advieskosten, etc. Mede in verband met een grotere omvang van de organisatie wordt rekening gehouden met een stijging van deze kosten na (interne) verzelfstandiging. Ook de kosten van een raad van toezicht worden uit deze post betaald.
- De overhead OCSW valt weg bij (interne) verzelfstandiging.
- Bij (interne) verzelfstandiging wordt rekening gehouden met versterking van bestuur/management. Gelet op de omvang wordt een tweehoofdige algemene directie (interne verzelfstandiging) of een tweehoofdige college van bestuur (stichting) geadviseerd. De salariskosten zijn geraamd op basis van de normering van de "Beloningsleidraad voor bestuurders in het voortgezet onderwijs" van VOS/ABB (2006).
- Er wordt uitgegaan van de overdracht van 2 fte's huisvestingsmedewerkers van de desbetreffende afdeling van OCSW. Net als nu worden deze medewerkers uit het onderhoudsbudget betaald. Dat is bij de inkomsten zichtbaar gemaakt.
- Om zelfstandig te kunnen functioneren is inhoudelijke versterking van het stafbureau noodzakelijk. Rekening is gehouden met een bestuurssecretaris, een controller, uitbreiding van het secretariaat met 1,5 fte, 1,5 fte communicatiemedewerker, 3 fte personeelsfunctionaris t.b.v. de scholen en een multi-inzetbare projectmedewerker.
- Zelfstandige huisvesting betekent uitbreiding van de facilitaire functies: receptie, systeem- en applicatiebeheer, huishouding en repro/postverwerking.
- Voor de huisvesting wordt gerekend met jaarlijkse huur en exploitatiekosten van € 143.000. Dit is een stelpost, waarvan de invulling afhankelijk is van de beschikbaarheid van passende huisvesting (ca 850m²) in Groningen.
- Voor de inrichting van het nieuwe kantoor wordt uitgegaan van een totale investering van ca € 600.000. Daarbij gaat het om aankleding (voor zover niet verdisconteerd in de huurprijs), om meubilair, overige inventaris en automatisering. Gerekend is met een gemiddelde afschrijfperiode van 10 jaar.
- Voor transitie van de huidige naar de nieuwe situatie en opstartkosten van de nieuwe organisatie wordt ingeval van interne verzelfstandiging gerekend met een jaarlijkse post (voor 5 jaren) van € 200.000 per jaar. Bij externe verzelfstandiging wordt gerekend met € 250.000 gedurende 5 jaren. Uit deze post worden kosten voor personeelsontwikkeling en scholing/training betaald, de kosten van ondersteuning en advisering bij de inrichting van de organisatie en de operationele systemen.
- Aan de inkomsten kant is gerekend met dezelfde bijdrage uit de rijksvergoeding, verhoogd met € 100.000 om een deel van de kosten van de extra personeelsfunctionarissen mee te dekken. Doel is om het ziekteverzuim als eerste prioriteit aan te pakken.
- In de huidige situatie en bij de interne verzelfstandiging wordt gerekend met een bijdrage van de gemeente van €230.000 per jaar. Dit valt buiten de overschrijdingsregeling. Bij de stichting wordt gerekend met een bruidsschat van gemiddeld €400.000 gedurende 5 jaren (totaal ca € 2 mln)
- De inkomsten uit het onderhoudsbudget worden hier geraamd (zie boven)
- Door nauwer samen te werken is het mogelijk om inkoopvoordelen te bereiken. Taakstellend is gerekend met een bedrag van € 150.000 per jaar in het geval van interne en bestuurlijke verzelfstandiging. Hier zou de projectmedewerker op ingezet kunnen worden.

Uit het vergelijkend overzicht blijkt dat een verzelfstandigde staforganisatie van een solide financiële onderbouwing kan worden voorzien, zonder dat dit tot een structureel hoger beslag op onderwijsmiddelen of gemeentelijke middelen leidt. De organisatie is wel aanzienlijk sterker geworden en beter op haar taak berekend en kan meer en betere service bieden.

In de berekeningen is ervan uitgegaan dat de huidige jaarlijkse bijdrage van de gemeente in het tekort van het bestuursbureau wordt omgezet in een bruidsschat. Dat komt op ongeveer € 2 miljoen neer. Gelet op de gezonde vermogenssituatie van het openbaar onderwijs kan de bruidsschat volledig worden ingezet om de overgang naar een verzelfstandigd bestuur met een kwalitatief goed stafbureau waarin de lijn en stafverantwoordelijkheden helder zijn onderscheiden te bekostigen.

Deel 4: bestuurlijke en organisatorische varianten

18. Overzicht van de varianten

De directe aanleiding voor deze bestuurlijke scan is de vraag naar de optimale organisatie en bestuursvorm van het openbaar onderwijs in Groningen. Deze vraag wordt beantwoord op basis van hetgeen in de drie voorgaande hoofdstukken naar voren is gebracht.

De volgende organisatorische en bestuurlijke varianten passeren daarbij de revue:

- Interne verzelfstandiging van het openbaar onderwijs onder handhaving van het integraal bestuur
- Het onderbrengen van het bestuur in een bestuurscommissie als bedoeld in artikel 83 van de Gemeentewet
- Het vermogensrechtelijk verzelfstandigen van het openbaar onderwijs in de vorm van een stichting voor openbaar onderwijs
- Het vermogensrechtelijk verzelfstandigen van het openbaar onderwijs in de vorm van een openbare rechtspersoon

Er zijn nog meer bestuursvormen voor het openbaar onderwijs mogelijk, maar die lijken in dit geval niet voor de hand te liggen. Het gaat om een openbaar lichaam op grond van de WGR of om een samenwerkingsbestuur van openbaar en bijzonder onderwijs.

Na het bespreken van de varianten wordt een afweging gemaakt en een advies geformuleerd.

19. Interne verzelfstandiging

Bij interne verzelfstandiging blijft het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag van het openbaar onderwijs. De rol van de gemeenteraad blijft in relatie tot het college ook dezelfde. In theorie houdt de gemeenteraad een toezichhoudende rol op het college als bestuur van het openbaar onderwijs. In de praktijk is de afstand van de gemeenteraad als toezichthouder tot het werkveld zo groot geworden dat van gestructureerd toezicht op strategisch niveau nauwelijks sprake kan zijn. Het risico van "incidententoezicht" neemt wel toe.

Interne verzelfstandiging zou kunnen worden ingevuld door het instellen van een bovenschoolse directie die rechtstreeks aan het college rapporteert. De bovenschoolse directie wordt daarmee een lijnfunctie. Deze kan desgewenst buiten het gemeentelijk apparaat worden gepositioneerd, door deze een onderwijsaanstelling te geven. Binnen zowel het bestuursrecht als het onderwijsrecht bestaat de opvatting dat er vanuit het gemeentebestuur geen delegatie van bestuurlijke bevoegdheden aan een ondergeschikte, in dit geval de bovenschoolse directeur mogelijk is. Het blijft gaan om mandaat.

Het bestuursbureau zou tot een stafbureau kunnen worden omgevormd dat onderdeel blijft uitmaken van het gemeentelijk apparaat of, wat logischer lijkt ook uit het gemeentelijk apparaat wordt gelicht. In de tweede variant kan het stafbureau organisatorisch direct onder de bovenschoolse directie worden gepositioneerd. Dit leidt tot een wijziging van cao voor het betreffende personeel. In de variant dat het stafbureau onderdeel van het gemeentelijk apparaat blijft is de vraag hoe de aansturing hiervan precies verloopt en wie hiërarchisch verantwoordelijk is. Is er sprake van een klant-opdrachtgeversrelatie? Is er sprake van

gedongen winkelnering en wie bepaalt de prijs van de dienstverlening? Lastige kwesties die in de praktijk tot nieuwe fricties kunnen leiden.

Bij een keuze voor deze constructie is van belang wat het mandaat is van de bovenschoolse directie. Dit in relatie tot de bestuurlijke en politieke verantwoordelijkheid van het college in de richting van de raad. Als de raad het college in deze variant als volledig politiek verantwoordelijk beschouwd voor alles wat er op de openbare scholen gebeurt, dan zal dit tot een beperkt mandaat leiden en een zwakke positie van de bovenschoolse directie. De ambities van een sterk en slagvaardig bestuur en het creëren van een gemeenschappelijke identiteit is in deze variant verre van gewaarborgd.

Verder blijft het openbaar onderwijs onderdeel van de gemeentebegroting en heeft het openbaar onderwijs geen afgescheiden vermogen. De bruidsschatregeling is in deze situatie niet van toepassing.

Volgens de huidige opvattingen is delegatie van bestuurlijke bevoegdheden niet mogelijk. Zowel de gemeentewet als de onderwijswet verzet zich hier tegen. In het kader van het de govenancediscussie wordt wel overwogen om in de onderwijswet delegatie mogelijk te maken. Of daarmee ook de belemmeringen binnen de gemeentewet afdoende zijn weggenomen staat nog te bezien. Het gaat hier immers om het uitoefenen van wettelijke publieke bevoegdheden. Onderwijs valt niet zonder meer met een willekeurig gemeentelijk bedrijf te vergelijken. Als bestuurlijke delegatie voor de gemeente een aanvaardbare lijn zou zijn, dan is de vraag waarom niet voor delegatie via een wettelijke bestuursvorm wordt gekozen (de koninklijke weg)? Die zijn juist hiervoor gemaakt.

Bij delegatie van bestuurlijke bevoegdheden aan een diensthoofd openbaar onderwijs is ook de vraag hoe het toezicht is geregeld.

20. Bestuurscommissie

In het geval van instelling van een bestuurscommissie is de bevoegd gezagsrol door het gemeentebestuur bij een apart gemeentelijk orgaan, de bestuurscommissie belegd. Deze vorm van bestuur van het openbaar onderwijs is op zijn retour: gemeenten kiezen sinds de invoering van de openbare stichting als wettelijke bestuursvorm massaal voor deze laatste vorm. De bestuurscommissie wordt als een halfslachtige vorm van verzelfstandiging ervaren. In de praktijk is een bestuurscommissie een tussenstap op weg naar een stichting. Daarbij is relevant dat bij de overgang naar de bestuurscommissie geen gebruik kan worden gemaakt van de bruidsschatregeling terwijl als later alsnog een overstap naar de stichting wordt gemaakt deze (overgangs)regeling niet meer geldt. Dat is een belangrijke reden dat de bestuurscommissie uit de gratie is geraakt.

Ook in Groningen is ervaring opgedaan met enkele bestuurscommissies voor specifieke openbare scholen. De ervaringen daarmee zijn niet positief geweest. De desbetreffende bestuurscommissies zijn inmiddels opgeheven.

Nadeel van de bestuurscommissie is dat deze niet kan worden ingevuld als raad van toezicht in combinatie met een college van bestuur. De gemeentewet leent zich niet voor deze constructie. Voor een groot bestuur als dat van Groningen is dat een belangrijk nadeel. Voor de positie van de bovenschoolse directie en het bestuursbureau geldt hetzelfde als hierboven bij de interne verzelfstandiging is opgemerkt. Het openbaar onderwijs blijft onderdeel uitmaken van de gemeentebegroting en kent geen eigen afgescheiden vermogen.

21. Stichting

Bij de openbare stichting is sprake van een bestuurlijke en vermogensrechtelijke verzelfstandiging. In de statuten is geregeld hoe de relatie tussen gemeentebestuur en

stichtingsbestuur wordt ingevuld. Bij oprichting van een stichting kan een bruidsschat worden meegegeven. Deze is bedoeld om de aanloopkosten in de sfeer van administratie, beheer en bestuur mee af te dekken. Deze aanloopkosten bestaat onder andere uit de overgangsrechten die worden afgesproken bij de overgang van gemeentelijk personeel naar de stichting. Al het personeel van de stichting blijft gewoon ambtenaar. Er is dus geen sprake van een statusverandering. De meerkosten die het gevolg zijn van afspraken rond de overgang van het gemeentebestuur naar het stichtingsbestuur worden door de overdragende werkgever gefinancierd.

Ingeval van de stichting kan worden gekozen voor een bestuursmodel met een professioneel college van bestuur met een raad van toezicht. Gelet op de omvang van het openbaar onderwijs is dit het meest passende bestuursmodel. De stichting biedt de beste perspectieven om de hierboven genoemde uitdagingen voor de toekomst mee tegemoet te treden: gezamenlijke identiteitsvorming, verzilveren van de schaalgrootte, herkenbaar en nabij bestuur, slagvaardigheid en externe oriëntatie.

Ingeval van vermogensrechtelijke verzelfstandiging wordt het vermogen van het openbaar onderwijs, de schoolgebouwen en de inventaris aan de nieuwe rechtspersoon overgedragen. Ook het personeel gaat met behoud van alle rechten en plichten en met behoud van ambtenaarschap over naar de stichting.

De stichtingsvorm ontwikkelt zich steeds meer tot de gebruikelijke vorm voor het bestuur van het openbaar onderwijs.

22. Openbare rechtspersoon

Voor de openbare rechtspersoon geldt vrijwel hetzelfde als voor de openbare stichting. Het belangrijkste verschil is dat de stichting via de notaris wordt opgericht en dat de openbare rechtspersoon via een besluit van de gemeenteraad in het leven wordt geroepen. In de praktijk wordt nauwelijks gebruik gemaakt van de openbare rechtspersoon. Bij vermogensrechtelijke verzelfstandiging wordt vrijwel altijd voor de stichting gekozen. Dit is een courante rechtsvorm. Via het stichtingenregister kunnen derden makkelijk inzicht krijgen in de interne verhoudingen. Dat is een groot voordeel in het maatschappelijk verkeer. De openbare rechtspersoon blijkt in de praktijk door de stichtingsvorm te zijn overvleugeld.

23. Afweging en eindconclusie

Bij een afweging van de verschillende organisatie en bestuursvormen wordt een vergelijking gemaakt aan de hand van de randvoorwaarden zoals die in januari 2006 zijn geformuleerd.

- Een heldere visie op het openbaar onderwijs
- Borging van het gemeentelijk toezicht hierop
- Een heldere organisatiestructuur
- Inbedding van de maatschappelijke verantwoording
- Breed committent bij alle geledingen
- Financieel gezond
- Een goede medezeggenschapsstructuur
- Een goed regeling van ouderbetrokkenheid

De mate waarin de verschillende bestuursvormen aan deze criteria voldoen worden aangegeven door +, 0, -.

+ betekent: scoort positief t.a.v. dit criterium

0 betekent: scoort neutraal t.a.v. dit criterium

- betekent: scoort negatief t.a.v. dit criterium

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

Ter toelichting van de scores het volgende:

Heldere visie op het openbaar onderwijs

Voor een heldere visie op het openbaar onderwijs maakt de bestuursvorm weinig uit. Bij alle bestuursvormen bestaat de mogelijkheid (liever nog: een verplichting) om een heldere visie te formuleren. De wet stelt eisen aan het openbare karakter van het openbaar onderwijs. Algemene toegankelijkheid en actieve pluriformiteit zijn daarbij leidende beginselen. De gemeenteraad kan dit bij interne verzelfstandiging zelf inkleuren. Bij de openbare stichting en rechtspersoon is het bestuur verplicht om expliciet in het verslag aan de gemeenteraad in te gaan op de wijze waarop invulling is gegeven aan de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs. Bij de bestuurscommissie bestaat deze verplichting niet. Dat zou bij de instelling van een dergelijke commissie door de gemeenteraad zelf moeten worden geregeld.

Borging gemeentelijk toezicht

Ingeval van interne verzelfstandiging kunnen burgemeester en wethouders zelf bestuurlijke beslissingen nemen. De gemeenteraad houdt daar toezicht op. Bij de andere bestuursvormen is het gemeentelijk toezicht geborgd in de verordening/statuten. De gemeenteraad kan bij de bestuurscommissie ingrijpen door de commissie aan de kant te schuiven. Bij de stichting en de openbare rechtspersoon kan dit alleen als de wet of het algemeen belang wordt geschonden. Omdat het openbaar onderwijs volgens de wet verplicht is te handelen vanuit de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs heeft de gemeenteraad hier de mogelijkheid in te grijpen als deze wezenskenmerken niet in acht zouden worden genomen. Als het verzelfstandigde schoolbestuur handelt binnen de grenzen van wet en statuten kan de gemeenteraad het bevoegd gezag niet binnen een periode van 5 jaren weer aan zichzelf trekken (zie o.a. art. 42b, 6^e lid onder g WVO).

Overigens wordt hier nog opgemerkt dat de gemeenten Haren, Emmen en Tynaarlo in de huidige situatie geen toezicht kunnen houden op de wijze waarop de gemeente Groningen invulling geeft aan het openbaar onderwijs in hun gemeenten. Ingeval van een stichting of openbare rechtspersoon is statutair te regelen dat de gemeente Haren, Emmen en Tynaarlo ook een (lichtere) vorm van toezicht op het openbaar (voortgezet) onderwijs in hun gemeente kunnen houden.

Heldere organisatiestructuur

Bij interne verzelfstandiging, waarbij het bestuursbureau onderdeel blijft vormen van het gemeentelijk apparaat, blijft het vanwege de dubbele loyaliteit van (de leiding van) het bestuursbureau aan zowel de gemeente als het onderwijs lastig om hier een heldere organisatiestructuur neer te zetten. Bij de bestuurscommissie is de bestuurlijke continuïteit

beter gewaarborgd, maar blijft de positie van een bestuursbureau lastig. Bij de stichting en de openbare rechtspersoon valt de gehele organisatie onder één bestuur en leiding, geregeld in het managementstatuut en is er één rechtspositie en gezagsverhouding op alle medewerkers van toepassing. De organisatie staat geheel los van het gemeentelijk apparaat.

Inbedding maatschappelijke verantwoording

De maatschappelijke verantwoording kan in alle bestuursvormen in principe goed worden vorm gegeven. Bij de verzelfstandigde bestuursvormen zal het in de praktijk makkelijker zijn om een goede verantwoordingsrelatie met de omliggende gemeenten tot stand te brengen. Onder de huidige bestuursvorm is het minder goed voorstelbaar dat het gemeentebestuur van Groningen maatschappelijk verantwoording aflegt aan de betrokkenen in Haren, Emmen en Tynaarlo, waar het openbaar onderwijs vestigingen heeft. Ook het afleggen van horizontale verantwoording aan andere maatschappelijke partners is in een gemeentelijke context minder makkelijk te organiseren. De gemeente heeft immers vele petten, o.a. in de richting van maatschappelijke organisaties en bedrijven.

Breed committent bij alle geledingen

Moet nog blijken.

Financieel gezond

Het openbaar onderwijs is nu financieel gezond. Verandering van bestuursvorm zal daar geen verandering in brengen.

Goede medezeggenschapsstructuur

Voor alle schoolbesturen geldt dezelfde Wet Medezeggenschap Scholen (WMS). De formele medezeggenschap is in alle bestuursvormen adequaat geregeld. De medezeggenschap van de schoolleiders kan beter vorm worden gegeven in een heldere organisatiestructuur met een helder managementstatuut. Onder integraal bestuur is dat blijkbaar minder goed vorm te geven.

Goede regeling ouderbetrokkenheid

Ouder zijn via de formele medezeggenschap bij de scholen betrokken. Ingeval wordt gekozen voor een stichting of openbare rechtspersoon, dan hebben de vertegenwoordigers van alle ouders een wettelijk geregelde invloed op de bestuurssamenstelling. Bij integraal bestuur hebben de ouders van de leerlingen van buiten de stad (1/4^e van de ouders) geen invloed op het bestuur, ook niet via gemeenteraadsverkiezingen.

Toetsing aan de randvoorwaarden

Bij toetsing van de verschillende bestuursvormen aan de randvoorwaarden die door het gemeentebestuur in januari 2006 zijn geformuleerd scoren de stichting en de openbare rechtspersoon relatief beter dan een interne organisatorische verzelfstandiging of een bestuurscommissie.

Binnen de stichting of de openbare rechtspersoon kunnen de gestelde randvoorwaarden in de statuten of verordening worden vastgelegd. Daarmee heeft de gemeenteraad de benodigde instrumenten om daadwerkelijk toezicht op de wezenlijke aspecten van het verzelfstandigd openbaar onderwijs te houden.

Eindconclusie

Blijft tot slot de vraag of er voldoende argumenten op tafel zijn gekomen om het integraal bestuur in te ruilen voor een verzelfstandigde bestuursvorm van het openbaar onderwijs.

Deze vraag wordt vanuit de invalshoek van het gemeentebestuur, de scholen en de ouders/samenleving beantwoord.

Gemeentebestuur

De rol van de overheid ten aanzien van het onderwijs is de laatste tien á vijftien jaren sterk veranderd. Niet meer de vrijheid van onderwijs vormt het dominante denkkader voor de overheid, maar de rol van onderwijs als vitale factor in de maatschappelijke en economische ontwikkeling van Nederland. De samenleving en de landelijke politiek bemoeien zich actief met het onderwijs en iedereen vindt dat ook terecht. Ook de rol van de gemeente is fundamenteel veranderd. Publieke belangen konden vroeger alleen via het gemeentelijk openbaar onderwijs worden vorm gegeven. Tegenwoordig worden alle schoolbesturen op hun publieke verantwoordelijkheid aangesproken. Gemeenten hebben een regierol gekregen op het terrein van onderwijs en Jeugdzorg. Dat gemeenten ook nog zelf onderwijs uitvoeren wordt in dat verband als lastig ervaren (dubbele pet). Het besturen van onderwijsinstellingen is steeds meer een zaak van professionele besturen geworden. Dat kan ook niet meer anders in de huidige tijd.

De bestuurscultuur heeft ook een grote verandering ondergaan. Van verticaal naar horizontaal. Van een bevelshuishouding naar interactief overleg, waarin de burger of gebruiker van dienstverlening een centrale plek claimt. De burger is geëmancipeerd. Ook binnen (professionele) organisaties heeft zich deze verandering voltrokken. Klassieke bestuursinstrumenten, het gij zult en gij moet, werken niet meer. Leiding geven betekent richting en inspiratie bieden.

Gemeenten (inclusief VNG) hebben daaruit de conclusie getrokken dat ze niet meer zelf onderwijsvoorzieningen moeten exploiteren, maar dit moeten overlaten aan hiertoe geëquipeerde organisaties. Gemeenten moeten regisseren en verbinden over de beleidsterreinen heen. Uitvoerende werkzaamheden op specifieke terreinen, hetzij openbaar vervoer, hetzij exploitatie van kabelnetten, hetzij onderwijs wordt aan anderen overgedragen. Als binnenkort bijna alle gemeenten het openbaar onderwijs bestuurlijk op afstand hebben gezet is niet meer zozeer de vraag waarom de gemeente Groningen dat ook zou doen, maar eerder waarom de gemeente Groningen dat niet zou doen. De norm is dan dat gemeenten niet meer zelf het openbaar onderwijs besturen. De vraag die de gemeente zich ook moet stellen is welke specifieke doelen de gemeente nu nog wil realiseren via het openbaar onderwijs, die niet vanuit de rijksoverheid of via de weg van overleg en overtuiging kunnen worden bereikt. Is het noodzakelijk om zelf uitvoeringsverantwoordelijkheid te blijven dragen voor een organisatie met 2000 medewerkers? Wat levert dat de gemeente aan meerwaarde op?

Het openbaar onderwijs in Groningen staat er op dit moment over het algemeen goed voor: het leerlingenaantal en het marktaandeel groeit. Het onderwijs is financieel gezond. Wat nog ontbreekt is een duidelijke collectieve ambitie en een heldere en gestroomlijnde bestuursstructuur met een goed gepositioneerd stafbureau. Zoals uit de rapportage blijkt is de gemeentelijke structuur niet geëigend om een grote uitvoerende onderwijsorganisatie met 2000 medewerkers van een helder bestuurlijk kader en inspirerende doelen te voorzien. De tijd is rijp voor een nieuwe toekomstgerichte bestuurlijke inbedding van het openbaar onderwijs. De gemeente kan dit faciliteren door nog gebruik te maken van de bruidsschatregeling, die op 1 augustus 2008 afloopt.

De openbare scholen

De maatschappelijke verwachtingen met betrekking tot het onderwijs zijn hooggespannen. Dat geldt voor de samenleving als geheel, voor de ouders en de leerlingen en voor bedrijven en instellingen. Voor scholen ligt er in de komende periode een uitdaging om zich tot aantrekkelijke werkorganisaties om te vormen. Naast de slag om de leerlingen krijgen we in

de komende jaren de slag om talentvol personeel. Als we het ziekteverzuim ook als een indicator voor organisatorische gezondheid beschouwen, dan is er in Groningen nog werk aan de winkel. Om professionele organisaties te bouwen zijn heldere bestuurlijke en organisatorische kaders noodzakelijk. Voor specialistische kwesties is een adequaat stafbureau noodzakelijk. Er moet ook zichtbare en betrokken leiding zijn die een perspectief voor de scholen kan bieden en binnen de organisatie een samenbindende factor vormt. Een professioneel bestuur dient ook te zorgen voor een goed positionering van het openbaar onderwijs lokaal, in de regio en landelijk. Er is behoefte aan een proactief bestuur dat scholen ondersteunt bij het vervullen van hun missie, maar dat ook knopen doorhakt als het gezamenlijk belang dit vereist. Een zelfstandige status van het openbaar onderwijs is noodzakelijk om deze ontwikkelingslag te kunnen maken.

Ouders en de samenleving

Het openbaar onderwijs in Groningen is niet louter een stedelijke voorziening. Voor wat het speciaal en voortgezet onderwijs aangaat is het een regionale voorziening. De sterke aanzuigende werking van het Groningse onderwijs schept ook een verantwoordelijkheid naar de omliggende gemeenten. Deze regionale verantwoordelijkheid is bij de huidige bestuursvorm moeilijk vorm te geven. De dominante positie van het stadsbestuur is daarbij een belemmerende factor.

De positie van de ouders is reeds sterker geworden door de invoering van de nieuwe Wet Medezeggenschap Scholen. De positie van de ouders kan verder worden versterkt door bestuurlijk te verzelfstandigen en de ouders, ook degenen die niet in de stad wonen, in positie te brengen bij het voordragen van bestuursleden c.q. leden van een raad van toezicht. De verantwoording aan de gemeenteraad als wettelijk toezichthouder wordt hierdoor niet aangetast.

Vanuit de verschillende perspectieven zijn er goede argumenten om tot bestuurlijke verzelfstandiging van het openbaar onderwijs over te gaan. Gelet op het aflopen van de bruidsschatregeling zou dit voor 1 augustus 2008 gerealiseerd moeten zijn. Dat is op zich een haalbaar traject indien dit voorjaar een principebesluit wordt genomen.
