

Discussienota over de verzelfstandiging openbaar onderwijs Versie 25 februari 2008

Waar staat het openbaar onderwijs in Groningen?

We hebben de afgelopen jaren - mede op initiatief van uw raad - een discussie over de toekomst van het openbaar onderwijs gevoerd met de directies, leerkrachten, leerlingen, ouders en medezeggenschapsraden van scholen. Over één ding is iedereen het eens: we kunnen trots zijn op ons openbaar onderwijs.

Sterke marktpositie en zichtbare identiteit

Het openbaar onderwijs heeft in Groningen een stevige marktpositie. Het marktaandeel van het basisonderwijs is de afgelopen vijf schooljaren gegroeid van 62,7% naar 66,8%. Het openbaar voortgezet onderwijs in Groningen vervult een krachtige regionale functie ¹. Verder is het openbaar onderwijs, zowel de basisscholen als de scholen voor speciaal en voortgezet onderwijs, goed gespreid over de stad.

Vanuit deze sterke positie is het openbaar onderwijs in staat gebleken een diversiteit aan schoolprofielen (bijvoorbeeld op pedagogisch, didactisch terrein) aan te bieden en een rol van trendsetter in het lokale veld te spelen, zoals dat bijvoorbeeld in het kansenbeleid, het inclusief onderwijs en bij de vensterscholen is gebeurd.

Ook zijn we het erover eens dat de openbare identiteit op de openbare scholen stevig verankerd en zichtbaar is. Kernbegrippen voor deze identiteit zijn: toegankelijkheid, maatschappelijke voorbereiding, actieve pluriformiteit en actieve participatie.

De toekomst van het openbaar onderwijs

Vanuit de constatering dat het goed gaat met het openbaar onderwijs in Groningen zijn we met alle betrokkenen na gaan denken over de toekomst van het openbaar onderwijs. Want we willen dat het openbaar onderwijs ook in de toekomst van hoge kwaliteit blijft en een stevige positie behoudt. Die discussie heeft zich langs twee lijnen afgespeeld: die van de bestuursvorm en die van de visie.

Bestuursvorm

We hebben de vraag gesteld of de huidige bestuursvorm en de manier waarop wij het openbaar onderwijs georganiseerd hebben voor de toekomst de meest geëigende zijn. In Groningen is sprake van een integraal openbaar schoolbestuur. Dat houdt in dat de gemeente aan de ene kant verantwoordelijk is voor het lokale onderwijs- & jeugdbeleid en aan de andere kant de functie van schoolbestuur uitoefent. De laatste jaren is landelijk een trend waarneembaar waarbij de lokaal bestuurlijke rol voor het openbaar onderwijs en de schoolbestuurlijke rol worden gescheiden (dubbele pet). Dat heeft er op veel plekken in Nederland toe geleid dat openbare schoolbesturen zijn verzelfstandigd. Daarnaast heeft het onderwijsveld in Groningen aangegeven dat het huidige bestuursmodel aan revisie toe is. Dit heeft ertoe geleid dat we uw raad in februari 2006 (notitie *Besturing in het openbaar onderwijs*) hebben voorgesteld de verzelfstandiging van de bestuursvorm nader te verkennen. Over de uitkomsten van die verkenning en ons voorstel aan de raad gaat deze discussienota.

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

Een nieuwe visie op de inhoud

Ook hebben de verschillende discussies uitgewezen dat het goed zou zijn om, naast de verkenning van de bestuursvorm, de beleidsinhoud van het openbaar onderwijs te herijken. Afgelopen jaar hebben we samen met leerkrachten en schoolleiders een nieuwe visie op het beleid van het openbaar schoolbestuur gemaakt (in samenhang met een nieuwe visie op het lokale onderwijsbeleid). Deze visie, getiteld *Samen verschil maken*, hebben wij als bijlage aan deze nota toegevoegd. De visie zullen wij binnenkort verder uitwerken in een specifieke visie voor het basisonderwijs en voor het voortgezet onderwijs. De uitgewerkte visie op het speciaal onderwijs heeft uw raad al ontvangen en in december 2007 behandeld.

Wat is het beste voor het openbaar onderwijs?

Uitkomsten van de verkenning

In het voorjaar van 2007 hebben wij bureau VOS/ABB² gevraagd ons te adviseren over de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs en de vier mogelijke varianten: interne verzelfstandiging, bestuurscommissie, stichting openbaar onderwijs en openbare rechtspersoon. VOS / ABB heeft vervolgens een bestuurlijke scan van het openbaar onderwijs in Groningen gemaakt, waarbij de verschillende aspecten van de organisatie en bestuurlijke vormgeving van ons openbaar onderwijs in kaart zijn gebracht.

VOS/ABB adviseert de gemeente Groningen om het openbaar schoolbestuur te verzelfstandigen. Het openbaar onderwijs heeft in hun optiek een professioneel bestuur nodig dat puur vanuit het onderwijsbelang opereert. Ten aanzien van de vier verzelfstandigingvarianten concludeert de onderzoeker dat die van openbare stichting voor Groningen het beste voldoet.

Het rapport van VOS/ABB bevat veel bruikbare informatie. Het biedt een goed doorkijkje in de openbare onderwijsorganisatie en geeft inzicht in de sterke en zwakke punten. De financiële paragraaf van het rapport is een eerste, globale en modelmatige verkenning. Er is aanvullend onderzoek nodig om te bepalen wat er aan middelen nodig is om het openbaar onderwijs te verzelfstandigen. Bovendien hangt het uiteindelijke financiële plaatje af van de keuzes die bij de inrichting van de organisatie gemaakt worden. Wij hebben het rapport van VOS/ABB voor uw raad ter visie gelegd.

In onze brief van 23 juli 2007 hebben wij uw raad laten weten dat we - gekoppeld aan de uitkomsten van de scan - direct een eigen inhoudelijke en organisatorische opvatting over de bestuursvorm voor het openbaar onderwijs wilden formuleren, in plaats van eerst de uitkomsten van het rapport met uw raad en het onderwijskundige veld te bespreken. De afgelopen maanden hebben we in ons college een aantal keer uitvoerig over dit onderwerp van gedachten gewisseld. Op 19 februari jongsleden zijn we tot de slotsom gekomen dat we uw raad willen voorstellen om het openbaar onderwijs met ingang van 1 januari 2010 te verzelfstandigen. Het advies van VOS /ABB om dat in de vorm van een stichting te doen, hebben we overgenomen. Wethouder Dekker hecht groot belang aan een meer directe

² VOS/ABB is de Vereniging van Openbare en Algemeen Toegankelijk Scholen. De vereniging biedt tegen kostprijs ondersteuning bij complexere projecten zoals bij juridische procedures, procesvertegenwoordiging, verzelfstandiging van het openbare schoolbestuur of bestuurlijke reorganisatie.

verantwoordelijkheid van de gemeente voor het openbaar onderwijs. Zij steunt dit voorstel daarom niet.

We nodigen uw raad uit om ons voorstel op 4 maart opiniërend te bespreken. Daarna leggen we het in de maanden maart en april in een aantal sessies aan het onderwijskundige veld voor. In mei zullen we uw raad vervolgens vragen het voorgenomen besluit tot verzelfstandiging van het openbaar onderwijs vast te stellen.

Waarom willen we het openbaar onderwijs verzelfstandigen?

Scholen hebben zich de afgelopen jaren ontwikkeld tot professionele en zelfstandige organisaties die goed in staat zijn zelfstandig vorm en inhoud te geven aan het onderwijs en, in samenspraak met partners, aan de maatschappelijke opdracht. Leerkrachten en schoolleiders zijn in onze optiek het beste zelf in staat om, binnen bepaalde bestuurlijke kaders, de werkwijze en aanpak in het onderwijs te bepalen. Zij zijn als geen ander in staat te bepalen wat er nodig is om ieder kind kansen te kunnen bieden eruit te halen wat erin zit en ze voor te bereiden – als democratisch burger – op actieve, maatschappelijke participatie. Daarom vinden wij dat we het openbaar onderwijs in Groningen het vertrouwen moeten en kunnen geven om zelf, binnen de kaders die de rijksoverheid stelt en de randvoorwaarden die we daar zelf aan willen toevoegen, bestuurlijke verantwoordelijkheid te dragen.

Daarnaast hebben we nog andere argumenten voor verzelfstandiging. De scholen wensen een (op hoofdlijnen) richting gevend bestuur, dat expliciet opkomt voor de belangen van het onderwijs. De taakafbakening tussen raad, college, werkmaatschappij en directies is in de huidige constellatie onvoldoende helder en afgebakend. Het schoolbestuur kan in een zelfstandige situatie veel beter voldoen aan de principes van *good governance*. Verder vinden wij het van groot belang dat ouders meer ruimte krijgen directe invloed uit te oefenen op het bestuur van het openbaar onderwijs. Verzelfstandiging van het openbaar onderwijs biedt de mogelijkheid ook ouders in het bestuur zitting te laten nemen.

Landelijk beleid

Bovendien past de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs in de huidige maatschappelijke ontwikkeling. Schoolbesturen hebben de afgelopen jaren nieuwe bestuurlijke verantwoordelijkheden gekregen, bijvoorbeeld op het gebied van het onderwijsachterstandenbeleid, onderwijshuisvesting (voortgezet onderwijs), schoolbegeleiding, tussen de middagopvang, naschoolse opvang en de zorgplicht. Door de lumpsumfinanciering betekent dit een grotere autonomie van schoolbesturen. Bij de lokale overheid is de nadruk meer op de algemene regierol komen te liggen.

Uit het bovenstaande blijkt dat de inhoud en inrichting van het onderwijs - binnen de wettelijke kaders - primair tot het domein behoort van de schoolbesturen, schoolleiders, onderwijsgevendenden, leerlingen en ouders. Scholen zijn heel goed in staat vanuit hun professionele verantwoordelijkheid hieraan inhoud te geven. Gemeenten zijn vrij om zelf te kiezen of ze wel of niet schoolbestuur willen zijn en hoe actief ze die rol willen invullen.

Rol van de lokale overheid

De lokale overheid zal voortaan dus op een meer motiverende en selectievere manier op het onderwijs moeten sturen. De gemeente zou zich, naast de wettelijke taken³ in het lokale onderwijsbeleid, in elk geval op de volgende zaken moeten blijven richten:

- het zorgen voor een breed, gevarieerd en innovatief onderwijsaanbod in de stad;
- het zorgen voor een goede verbinding van onderwijs- en jeugdbeleid;
- het zorgen voor een goede positionering van de school in de wijk;
- het zorgen voor de afstemming tussen schoolbesturen en zorg hebben voor het karakter en de inrichting (op hoofdlijnen) van het openbaar onderwijs.

Randvoorwaarden voor verzelfstandiging

In onze brief aan uw raad in februari 2006 hadden we al geconstateerd dat, als we het openbaar onderwijs verzelfstandigen, we een gezonde, vitale en toekomstgerichte organisatie willen overdragen, die staat voor een krachtig openbaar onderwijs in de Groningse traditie. Daarom hebben we toen een aantal criteria en randvoorwaarden geformuleerd, waaraan moest worden voldaan:

- een heldere visie op het openbaar onderwijs (waarmee we de door de gemeente gewenste doelstellingen van het openbaar onderwijs borgen)
- borging van gemeentelijk toezicht hierop
- een heldere organisatiestructuur (duidelijkheid over de scheiding van functies, bevoegdheden, etc.)
- inbedding van de maatschappelijke verantwoording
- breed committent bij alle geledingen
- financieel gezond (ook op de middellange termijn)
- een goede medezeggenschapsstructuur
- een goede regeling van ouderbetrokkenheid.

In de hierna volgende hoofdstukken gaan we hier nader op in.

Wat zijn de uitgangspunten bij de verzelfstandiging?

Het vertrekpunt bij de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs is, dat we ons verantwoordelijk blijven voelen voor het openbaar onderwijs. Het komt vaak voor dat gemeenten na de verzelfstandiging, nauwelijks meer betrokken zijn bij het openbaar onderwijs. Wij voelen de betrokkenheid wel en willen blijven toezien en sturen op het openbaar onderwijs. Volgens de wet blijven we eindverantwoordelijk voor het stelsel van openbaar onderwijs binnen de gemeente. Maar daar is het ons niet alleen om te doen. Een aantal zaken binnen het openbaar onderwijs vinden wij zo belangrijk dat we op hoofdlijnen richting willen blijven geven aan het openbaar onderwijs. Dat betreft enerzijds de identiteit en kwaliteit van het openbaar onderwijs zelf en anderzijds de aansluiting met het jeugdbeleid en de Lokaal Educatieve Agenda (LEA).

Bijdrage aan lokaal jeugd- en onderwijsbeleid.

Een sterke positie als aantrekkelijke onderwijsstad, optimale ontwikkelingskansen voor alle jongeren, een soepel verlopende schoolloopbaan en een goede maatschappelijke positie. Dat is de gezamenlijke ambitie die de schoolbesturen en de gemeente hebben geformuleerd in de

³ De wettelijke taken van de gemeente zijn het handhaven van de leerplicht, het leerlingenvervoer, de onderwijshuisvesting (gedeeltelijk) het onderwijsachterstandenbeleid (gedeeltelijk) en het in stand houden van het openbaar onderwijs.

Lokaal Educatieve Agenda. Wij zijn momenteel bezig de LEA samen met de schoolbesturen nader uit te werken en we verwachten uw raad deze uitwerking medio 2008 voor te kunnen leggen.

In de toekomst willen we erop toezien dat het verzelfstandigd openbaar onderwijs een actieve en loyale partner blijft in de realisatie van de ambities van de LEA.

Identiteit en kwaliteit

Daarnaast willen we toezicht houden op de openbare identiteit en het behoud van de kwaliteit van het openbaar onderwijs. Het openbare onderwijs mag nu en in de toekomst geen drempels hebben. Elke ouder moet zijn of haar kind op het openbare onderwijs kunnen plaatsen, ongeacht levensbeschouwing, handicap of milieu. Op openbare scholen moet ieder kind de kansen krijgen om eruit te halen wat er in zit. Leerlingen verwerven in het openbaar onderwijs, naast kennis en vaardigheden, ook waarden (houdingen, meningen, gedrag), in het bijzonder op het gebied van de rechtvaardigheid en sociale betrokkenheid. De maatschappelijke voorbereiding op openbare scholen richt zich op de actieve participatie, als kritisch en democratische burger, aan een pluriforme en multiculturele samenleving.

Uiteraard zijn er verbeterpunten, maar met de kwaliteit van ons openbaar onderwijs is het op dit moment goed gesteld. Ook in het toekomstige, verzelfstandigde openbare onderwijs moeten de kwaliteit en de prestaties van het onderwijs op niveau blijven. Kwaliteit voor leerlingen betekent aandacht voor het leer- en ontwikkelingsproces van elk individu. Goed onderwijs verschaft toegang tot de arbeidsmarkt en maakt het mogelijk actief mee te doen in de samenleving. De kwaliteit van de leerkracht speelt in dat proces een cruciale rol en de kwaliteit van de organisatie is belangrijk in ondersteunende en faciliterende zin. In de visienota over het openbaar onderwijs *Samen verschil maken* hebben we de wenselijke identiteit en kwaliteit van het openbaar nader uitgewerkt.

We hebben afgelopen jaren al diverse stappen gezet in de kwaliteitsborging van het openbaar onderwijs. Zo zijn er schoolplannen gemaakt, die worden vastgelegd in managementcontracten (primair onderwijs) en in jaarplannen & begrotingen (voortgezet onderwijs). Hierover vinden regelmatig voortgangsgesprekken plaats. In de scholen wordt gewerkt met een kwaliteitsmethode die in de sector gehanteerd wordt (WMK-PO en Q5), waarbij ook aandacht is voor de klanttevredenheid. Voor een aantal scholen hebben we de onderlinge visitatie ingevoerd. En verder worden de cijfers van de inspectie en de monitoring door het ABCG gebruikt om de interne kwaliteit te monitoren en bij te sturen. Er gebeurt dus al veel om de kwaliteit van het openbaar onderwijs te borgen en we willen erop toezien dat dit in de toekomst ook blijft gebeuren.

Hoe kunnen we het beste toezien op het openbaar onderwijs?

De vraag is hoe we er in de zelfstandige situatie op kunnen toezien dat de kwaliteit en identiteit van ons openbaar onderwijs gehandhaafd blijven en dat het openbaar onderwijs zich blijft inzetten voor de doelen van de LEA. Dat willen op een aantal manieren gaan doen: door als gemeente rechtstreeks toezicht te houden op het bevoegd gezag het stichtingsbestuur), door afspraken te maken over een meerjarig educatief beleidsplan als richtlijn, door een transparante horizontale en verticale verantwoording en door een lokaal visitatiemodel

Rechtstreeks toezicht houden op het bevoegd gezag

We willen als gemeente zelf het orgaan zijn dat rechtstreeks toezicht houdt op het bevoegd gezag. Het openbaar onderwijs is een publieke zaak en daarom vinden wij dat gekozen

vertegenwoordigers een belangrijke verantwoordelijkheid moeten blijven dragen voor het openbaar onderwijs.

Het stichtingsbestuur is bevoegd gezag en daarmee eindverantwoordelijk voor de stichting en de daaronder vallende scholen. Het stichtingsbestuur legt verantwoording af aan de gemeente. De gemeente kan zelf invulling geven aan de toezichthoudende rol. De wettelijke taken zijn daarbij het minimum en het meerdere wordt opgenomen in de statuten.

De gemeente(raad) vervult dan op basis van nader uitgewerkte bepalingen in de stichtingsstatuten een externe toezichthoudende rol op hoofdlijnen.

We kiezen met dit model dus nadrukkelijk niet voor een interne raad van toezicht. Daarmee zou namelijk de gemeentelijke rol worden verdund tot het houden van toezicht op de raad van toezicht. Daardoor zouden we naar onze smaak te veel in een 'nachtwakerpositie' terecht komen.

Sturingsmogelijkheden in stichtingstatuten

Door de volgende mogelijkheden kan de gemeente selectieve sturing op de stichting voor het openbaar onderwijs uitoefenen. Deze mogelijkheden kunnen in een samenhangende beleidscyclus (protocol) worden opgenomen en in de stichtingsstatuten worden vastgelegd.

Vierjaarlijks lokaal educatief beleidsplan voor het openbaar onderwijs als richtlijn voor de stichting (de stichting stelt het beleidsplan op).

Jaarlijkse beleidstoetsing op basis van de rapportages van de stichting.

Periodiek overleg gemeente met stichtingsbestuur.

Voorwaarden voor aanvullende subsidies.

Regulier overleg in het kader van de Lokale Educatieve Agenda.

Over de invulling van de toezichthoudende rol door de gemeente willen we de komende maanden met uw raad en de schoolleiders, directies en de GMR verder van gedachten wisselen. We verwachten dit voor 1 januari 2009 af te kunnen ronden.

Kwaliteitsbewaking

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

Lokaal visitatiemodel.

De verwachting is dat het inspectietoezicht door de rijksoverheid de komende jaren verder beperkt gaat worden. Van de rijksinspecties moeten we dus niet meer verwachten dan een routinematige bijdrage. Wel kunnen we lokaal afspraken maken om informatie met de rijksinspecteurs uit te wisselen.

Omdat we de kwaliteitsbewaking van ons openbaar onderwijs zo belangrijk vinden, stellen we voor om op lokaal niveau tot een visitatieaanpak te komen. Dit gebeurt in het funderend onderwijs in Nederland niet of nauwelijks. Maar het past qua uitgangspunten uitstekend bij de randvoorwaarden voor een verzelfstandigd openbaar onderwijs. Externe deskundigen kunnen een proces van zelfevaluatie en aanvullende toetsing sturen en bewaken. Voor de gebleken

resultaten legt het stichtingsbestuur verantwoording af aan de gemeente. In een vierjarige cyclus zouden alle scholen aan bod moeten komen. Binnen onze kennisstad hebben we voldoende wetenschappelijke en begeleidende infrastructuur om dit waar te maken.

Hoe wordt het verzelfstandigd openbaar onderwijs georganiseerd?

Positie college en raad

Het stichtingsbestuur wordt het bevoegd gezag en is daarmee eindverantwoordelijk voor het openbaar onderwijs en de daaronder vallende scholen. Het bestuur ontvangt rechtstreeks de bekostiging van het rijk. Uw raad blijft verantwoordelijk voor het benoemen en ontslaan van het stichtingsbestuur. Verder moeten de stichtingsstatuten voorzien in een regeling betreffende de vaststelling van de begroting en de rekening van het openbaar onderwijs na instemming van de raad. Daarnaast vervult uw raad binnen nader uitgewerkte bepalingen in de stichtingsstatuten een externe toezichthoudende rol op hoofdlijnen.

Uitgangspunten voor de organisatiestructuur

Wij hebben voor de organisatie van het openbaar onderwijs voor de volgende uitgangspunten gekozen die we hieronder verder toelichten. Het bestuur van de stichting bestaat uit gezaghebbende, deskundige mensen die deze taak in nevenfunctie uitoefenen. Ook willen wij ouders een duidelijke plek in het bestuur geven. De scholen worden geleid door sterke, professionele pedagogisch/educatief georiënteerde schoolleiders, die de opdracht krijgen met het team van leraren het onderwijsprofiel van de school verder te ontwikkelen.

We kiezen voor één bestuur voor het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs. Dit is beter voor de doorgaande leerlijn en het in stand houden van een breed en divers aanbod. Verder kan de inbedding van de zorgstructuur en de aanpak van passend onderwijs beter onder één bestuur geschieden. De scholen hebben bovendien aangegeven hier de voorkeur voor te hebben.

Het stichtingsbestuur wordt ondersteund door een professioneel bureau dat op een efficiënte manier veel van de beheerstaken (en een deel van de beleidstaken) van en voor scholen en bestuur kan uitvoeren. De precieze invulling van deze taken is nog onderwerp van nader overleg met de schoolleiders.

De opdrachtgeverrol voor de onderwijshuisvesting blijft in ieder geval bij het bureau belegd. De uitvoering van de onderwijshuisvesting (nieuwbouw, verbouw en groot onderhoud) wordt dan bij de gemeente ingekocht.

We kiezen bewust voor een zo plat mogelijke organisatie met zo weinig mogelijk managementlagen. Ook kiezen voor één bestuursbureau voor het primair onderwijs, het speciaal en het voortgezet onderwijs, dat de scholen en het bestuur faciliteert.

Het stichtingsbestuur en het daaronder ressorterende bureau sturen het management van de scholen aan. In het wettelijk verplichte managementstatuut leggen we de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen bestuur, bovenschools management en schoolleiders verder vast. We kunnen ons voorstellen dat deze taak- en verantwoordelijkheidsverdeling bij het voortgezet onderwijs, het speciaal onderwijs en primair onderwijs verschillend ingevuld wordt. De nadere invulling van de bevoegdheden en de precieze taakverdeling willen wij het komend jaar in overleg met de schoolleiders en -directies verder uitwerken.

Ook de inrichting van het advies- en besluitvormingsproces en van de overlegstructuren zullen het komend jaar onderwerp van gesprek zijn met de scholen.

Deze manier van organiseren stelt ons in de gelegenheid om vanuit een versterkte toezichthoudende rol in voldoende mate de wettelijke eindverantwoordelijkheid actief waar te maken. Bovendien komt het tegemoet aan de behoefte van de scholen om voldoende professionele autonomie te krijgen. Het plaatst het bureau en de managers daarvan in de positie van dienstverleners aan enerzijds het bestuur anderzijds aan de scholen. En het geeft het stichtingsbestuur een goede mogelijkheid op hoofdlijnen te sturen.

Wat betekent verzelfstandiging voor de dienst OCSW?

Op dit moment is de Werkmaatschappij Openbaar Onderwijs een onderdeel van de dienst OCSW. De werkmaatschappij is gehuisvest in het kantoorpand aan de Europaweg en maakt integraal onderdeel uit van de bedrijfsvoering van de dienst. Voorbeelden daarvan zijn de post- en archieffunctie, de werkplekautomatisering, gebouwenbeheer, directievoering, factuurafhandeling en accountancy. Die verwevenheid houdt in dat een verzelfstandiging van het openbaar onderwijs ook gevolgen zal hebben voor de bedrijfsvoering van de dienst als totaal. Bij een vertrek van de WMOO krijgt OCSW een ander profiel en zal daarnaast met frictieproblematiek te maken krijgen.

Wij willen het juridisch en economisch eigendom van de onderwijsaccommodaties bij de gemeente houden omdat dit de beste waarborg is voor het realiseren van gemeentelijke ambities op het gebied van spreiding van (multifunctionele) voorzieningen, het onderhoud van gebouwen, de wijkaanpak en stedenbouwkundige ontwikkelingen. Bij de berekeningen die we tot nu toe gemaakt hebben, zijn we van dit standpunt uitgegaan. Dit betekent dat we de bestaande capaciteit bij OCSW op het gebied van accommodaties en vastgoedbeheer in tact houden en dat de verzelfstandigde WMOO de betreffende adviescapaciteit voor haar schoolbestuurlijke taken zal moeten inhuren bij OCSW.

Voor de overige ondersteunende functies van OCSW betekent een loskoppeling een afbouw bij de dienst van ongeveer 4,8 fte. Voor de dienst is het belangrijkste risico dat kantoorruimte aan de Europaweg leeg komt te staan als het stichtingsbestuur voor zelfstandige huisvesting van het bestuursbureau kiest. Ook betekent de verzelfstandiging dat er deskundigheid bij de gemeente wegvloeit voor de voorbereiding en uitvoering van het onderwijsbeleid. Gevoegd bij de extra taken die de gemeente na de verzelfstandiging ten aanzien van het onderwijs op zich wil nemen, achten wij het noodzakelijk dat de onderwijskundige beleidscapaciteit bij OCSW kwalitatief en kwantitatief wordt versterkt.

De verzelfstandiging van de Werkmaatschappij Openbaar Onderwijs heeft rechtstreekse gevolgen voor het personeel (27,91 fte) van de werkmaatschappij. Wij willen hier zorgvuldig mee om gaan. De verzelfstandiging van het openbaar onderwijs heeft namelijk rechtspositionele gevolgen voor de medewerkers van de werkmaatschappij.

De financiële gevolgen van de verzelfstandiging

De verzelfstandiging van het openbaar onderwijs is financieel en organisatorisch gezien een buitengewoon complexe operatie. Op dat gebied zullen we de komende tijd nog de nodige keuzes moeten maken. We vinden het belangrijk dat het openbaar onderwijs inhoudelijk, organisatorisch en financieel een goede start moet kunnen maken maar we willen ook zorgvuldig kijken naar de gevolgen voor het gemeentelijke huishoudboekje. Daarbij moet ook de positie van de dienst OCSW zorgvuldig bekeken worden omdat die dienst door het vertrek van de WMOO niet alleen kwantitatief maar ook kwalitatief een ander profiel krijgt.

Op dit moment gaat er in het openbaar onderwijs jaarlijks een bedrag van circa 100 miljoen om. Het overgrote deel daarvan bestaat uit de rijksbekostiging. Maar ook de gemeente draagt bij. Daarbij gaat het allereerst om een bedrag van 230 duizend euro dat bedoeld is voor de bekostiging van het bestuursbureau.

Daarnaast verleent de gemeente (de dienst OCSW) ondersteunende diensten aan de Werkmaatschappij Openbaar Onderwijs. Dat betreft bijvoorbeeld de directie, het accommodatiebeheer en vastgoed, control, facilitaire zaken en werkplekken. De kosten voor deze dienstverlening bedragen 1,1 miljoen. Het is de WMOO toegestaan een exploitatietekort ten hoogte van dit bedrag te hebben en dat betekent in feite dat de WMOO de diensten van OCSW om niet ontvangt.

Tegenover deze extra uitgave van ongeveer 1,33 miljoen (1,1 mln + 0,23 mln) staat een rentevoordeel voor de gemeente op de onderwijsreserves van 330 duizend euro (situatie 2007). Per saldo kost het openbaar onderwijs de gemeente dus ongeveer 1 miljoen euro.

De doorbetalingsverplichting naar het bijzonder onderwijs is op dit deel van de bekostiging (de 1 miljoen) in de huidige (bestuurlijke) situatie niet van toepassing. Die situatie verandert echter als de gemeente afstand doet van haar schoolbestuurlijke rol. In dat geval is de gemeente verplicht ook door te betalen naar het bijzonder onderwijs. Anders gezegd: na verzelfstandiging gelden voor het openbaar onderwijs dezelfde spelregels als voor het bijzonder onderwijs. Dit houdt in dat risico's en extra ambities in principe bekostigd moeten worden ten laste van de eigen begroting van de stichting.

Een en ander brengt met zich mee dat na de verzelfstandiging de exclusieve exploitatiebijdrage aan het openbaar onderwijs van ca. 1 miljoen euro (gemeten naar de situatie in 2007) niet meer voor rekening van de gemeente komt. Dat houdt in dat de kosten voor de nieuwe stichting zullen zijn. Hoe hoog deze taakstelling uiteindelijk uit zal pakken is afhankelijk van de keuzes, die nog gemaakt moeten worden over de inrichting van de organisatie. De taakstelling bedraagt dus minimaal ca 1 miljoen euro structureel. Voor een deel zal deze taakstelling gerealiseerd kunnen worden doordat er in de nieuwe organisatie sprake is van een professionelere en slagvaardigere bedrijfsvoering. Het grootste deel van de taakstelling zal echter gevonden moeten worden binnen het onderwijs en de onderwijsondersteunende taken. Dit kan uiteindelijk consequenties hebben voor de klassengrootte.

VOS/ABB heeft geconstateerd dat versterking van het bestuursbureau en het management van het openbaar onderwijs wenselijk zou zijn. Er zou behoefte zijn aan een communicatieadviseur, een controller en personeelsadviseurs. Verder zullen er (extra) kosten gemaakt moeten worden voor de directie en het stichtingsbestuur. De totale kosten hiervoor zijn becijferd op ca 7 ton, maar het uiteindelijke plaatje is uiteraard afhankelijk van de

inrichting van de nieuwe organisatie. Indien de nieuwe stichting het bestuursbureau daadwerkelijk wenst te versterken zijn, zoals beschreven, dezelfde spelregels van toepassing als voor het bijzonder onderwijs. Dit betekent dat de meerkosten ten laste komen van de eigen begroting van de stichting. De taakstelling voor het verzelfstandigde openbaar onderwijs kan daarmee, afhankelijk van te maken keuzes, dus oplopen tot ca 1,7 miljoen.

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

De incidentele kosten van verzelfstandiging bestaan onder meer uit de kosten van organisatieontwikkeling, ICT-aanpassingen, administratieve kosten, verhuiskosten, personele frictiekosten, publiciteit en marketing. Wij ramen hiervoor in totaal een incidenteel bedrag van minimaal 700 duizend euro. Dat bedrag kan oplopen tot 3,6 miljoen euro, afhankelijk van nog te maken keuzes.

De verzelfstandiging resulteert voor de gemeente op termijn in een vrijval van ca. 835 duizend euro. Dit bedrag is opgebouwd uit de vrijval in verband met het feit dat geen specifieke bijdrage meer verleend hoeft te worden in de exploitatie van de WMOO (1,33 mln), gecorrigeerd voor de kosten i.v.m. de versterking van de beleidsfunctie van de lokale overheid (88.000 nadeel), rente effecten (427.000 nadeel), structurele desintegratiekosten (65.000 nadeel) en BTW-effecten (85.000 voordeel). Het structurele voordeel voor de gemeente willen we eerst gedeeltelijk inzetten om de nieuwe stichting in de gelegenheid te stellen haar inverdietaakstelling gefaseerd te realiseren en de incidentele kosten van verzelfstandiging te betalen. Als het bedrag vrijvalt, zullen we volgens de geldende spelregels uw raad een voorstel doen voor herbestemming.

Zoals uit het bovenstaande blijkt, willen we voor het openbaar onderwijs een gefaseerde (financiële) overgang mogelijk maken. Het rijk heeft daarvoor de zogenoemde bruidschatregeling ingesteld. Die regeling houdt in dat een incidentele gemeentelijke bijdrage in de kosten die bij een bestuurlijke verzelfstandiging van het openbaar onderwijs worden gemaakt, niet doorbetaald hoeven worden aan het bijzonder onderwijs. De beëindiging van deze regeling is bepaald op 1 januari 2009. Er is een wetsvoorstel in de maak om de regeling met 2 jaar te verlengen tot 1 januari 2011. Dan kan de gemeente nog tot 2016 de bruidschat uitbetalen. Wij zullen in ieder geval op zeer korte termijn een verzoek bij de minister indienen voor verlenging van de termijn waarop gebruik gemaakt kan worden van de bruidschatregeling.

Als uw raad besluit in te stemmen met ons voorstel tot het verzelfstandigen van het openbaar onderwijs, zullen wij de financiële en organisatorische consequenties verder uitwerken en te zijner tijd aan uw raad voorleggen.

Communicatie, medezeggenschap en planning

Communicatie en medezeggenschap

Wij willen met alle betrokkenen het debat aangaan over de nieuwe koers die wij met het openbaar onderwijs willen inslaan. Met uw raad maar ook met de scholen, schoolleiders, leerkrachten, ouders en de andere schoolbesturen.

Bij verzelfstandiging is er sprake van directe personele consequenties voor de medewerkers van de Werkmaatschappij Openbaar Onderwijs en (in mindere mate) het personeel van de scholen. In de rechtspositie van de medewerkers van de WMOO zullen veranderingen optreden. De sociale leidraad van de gemeente Groningen is hierop van toepassing. We zijn van plan om t.z.t. VOS/ABB te vragen ons bij de overgang van de medewerkers van de WMOO naar de stichting te begeleiden.

We zullen de medewerkers van de WMOO en de scholen gedurende het hele proces tijdig en zorgvuldig van onze besluiten op de hoogte stellen. Op 20 februari hebben wij de medewerkers van de WMOO geïnformeerd over ons besluit over het voorgenomen voorstel aan uw raad, evenals de schoolleiders. De docenten, die werkzaam zijn in het openbaar onderwijs, hebben wij hierover een brief gestuurd. En verder zullen we, waar mogelijk, medewerkers en docenten betrekken bij het uitvoeringsproces.

In de maanden maart en april gaan wij het voornemen tot verzelfstandiging van het openbaar onderwijs met de betrokkenen bespreken in de vorm van informatiebijeenkomsten op scholen en aparte overleggen met het Directeuren Beraad Primair Onderwijs (DBPO) en het Directeurenoverleg Voortgezet Onderwijs (DOVO).

Ook de medezeggenschapsorganen willen wij zo vroeg mogelijk in het proces betrekken. Conform de sociale leidraad zullen met de OR van OCSW op instemming gericht overleg voeren over het uitvoeringsplan. We hebben de OR op 20 februari geïnformeerd over ons voornemen uw raad voor te stellen het openbaar onderwijs te verzelfstandigen. Daarbij hebben we de OR gevraagd advies te geven op de gevolgen van het voorgenomen besluit voor de werkzaamheden van het personeel. (art. 25 WOR).

De GMR'en van het primair en voortgezet onderwijs moeten aan zowel het voorgenomen besluit (mei 2008) als het definitieve besluit tot verzelfstandiging (eind 2009) hun instemming verlenen (voordat de raad het voorgenomen, dan wel definitieve besluit neemt). Wij hebben beide GMR'en ook op 20 februari geïnformeerd en afspraken gemaakt over het proces van de instemmingverlening op het voorgenomen besluit in mei 2008.

Planning / uitvoeringsplan

Het voorstel aan uw raad willen wij graag in de commissie van 5 maart opiniërend bespreken. Als de inspraak leidt tot een positief advies zullen we uw raad in de meivergadering vragen in te stemmen met ons voorstel tot de oprichting van een stichting voor de instandhouding van de openbare scholen van de gemeente Groningen.

In het uitvoeringsplan, dat na het raadsbesluit in mei gemaakt moet worden, gaan we samen met het onderwijsveld en uw raad de volgende onderwerpen verder uitwerken: de management- en organisatiestructuur (waaronder de verdeling van taken en bevoegdheden tussen bestuursbureau en management enerzijds en de scholen anderzijds en de besluit en overlegstructuur), de bepalingen in de stichtingstatuten over de toezichthoudende rol van de gemeenteraad, het visitatiemodel, de verdeling van de financiële baten en lasten en het vastgoed.

Hieronder volgt de (voorlopige) planning tot en met de oprichting van de stichting op 1 januari 2010.

Onderwerp	Datum
Besluit college discussienota over het voornemen het openbaar onderwijs te verzelfstandigen	19-02-2008
Informeren medewerkers Werkmaatschappij Openbaar Onderwijs & de rest van de dienst OCSW	20-02-2008
Informeren + verzoek om advies op de personele gevolgen OR OCSW	20-02-2008
Informeren + verzoek om instemming GMR'en voortgezet- en primair onderwijs	20-02-2008
Informeren directeuren/medewerkers van scholen	20-02-2008
Brief aan de raad + discussienota via dagmail raadsleden + versturen papieren versie.	21-02-2008
Persconferentie 13.00 uur	21-02-2008
Bespreken discussienota in Directeuren Overleg Voortgezet Onderwijs (DOVO) en Directiebestuur Primair Onderwijs DBPO	DOVO: 14-03-2008 DBPO: 6-03-2008
Discussie- en informatieavonden met schooldirecteuren/ medewerkers en ouders (i.o.m. DOVO en DBPO).	Maart en april 2008
Bespreken discussienota in raadscommissie	04-03-2008
Collegebesluit raadsvoorstel betreffende het voornemen het openbaar onderwijs te verzelfstandigen (en te besluiten tot de oprichting van een stichting voor de instandhouding van de openbare scholen van de gemeente Groningen.) + de advies OR OCSW / instemming GMR'en / de reacties uit het veld op de discussienota	29-04-2008
Bespreking raadsvoorstel + de advies OR OCSW / instemming GMR'en / de reacties uit het veld op de discussienota in de raadscommissie	14-05-2008
Raadsbesluit over voornemen het openbaar onderwijs te verzelfstandigen	28-05-2008
Start opstellen uitvoeringsplan en besluitvorming over het plan van aanpak in het college	
Collegebesluit over plan van aanpak uitvoeringsplan	Juni 2008
Bespreken plan van aanpak uitvoeringsplan in de raadscommissie	Augustus 2008
Opstellen profiel/werven/selecteren bestuur van de verzelfstandigde stichting openbaar onderwijs	1 juni t/m 30 september 2008
Regelmatige rapportages over de voortgang aan de raad	Juni 2008 t/m 31 december 2009
Regelmatige communicatie over de voortgang aan de OR OCSW, GMR'en en het onderwijskundige veld.	Juni 2008 t/m 31 december 2009
Benoemen bestuur van de stichting.	Oktober 2008
Verder uitwerken statuten, organisatie, functies en formatie, kwaliteit, visitatie	November 2008 t/m augustus 2009
Collegebesluit concept raadsvoorstel over verzelfstandiging openbaar onderwijs en oprichting van een stichting openbaar onderwijs + verzoek om instemming GMR'en	Augustus 2009
Instemming GMR'en met raadsvoorstel over verzelfstandiging openbaar onderwijs en oprichting van een stichting openbaar onderwijs. Overeenstemming met de OR OCSW over organisatiestructuur en personele consequenties	September 2009

Collegebesluit raadsvoorstel over verzelfstandiging openbaar onderwijs en oprichting van een stichting openbaar onderwijs (inclusief instemming GMR'en en zienswijze OR OCSW).	Oktober 2009
Definitief raadsbesluit over verzelfstandiging openbaar onderwijs en oprichting van een stichting openbaar onderwijs.	November2009
Formele start stichting	1 januari 2010