

RAPPORT
EVALUATIE VERZELFSTANDIGING
SOOOG

januari 2012

Opdrachtgever

Stichting Openbaar Onderwijs Oost Groningen
Postbus 65
9670 AB WINSCHOTEN

Versie

definitief

Auteurs

de heer Y. Sijl
de heer H.H.E. Frieling
mevrouw G.A. Lexmond-de Roo

Project

701247

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	4
1.1	Aanpak evaluatie	4
1.2	Leeswijzer	4
2	BESTUURLIJKE INRICHTING	5
3	ONDERWIJS	6
3.1	Leerlingenontwikkeling	6
3.2	Ontwikkeling kwaliteit onderwijs	6
4	PERSONEEL	8
4.1	Verloop personeelsaantal	8
4.2	Leeftijdsopbouw	8
4.3	Ziekteverzuim	9
4.4	Ontwikkeling personeelsbeleid	10
5	FINANCIEEL	11
5.1	Exploitatie	11
5.2	Rentabiliteit	11
5.3	Kapitalisatiefactor	12
5.4	Ondersteuningsstructuur	13
6	HUISVESTING	15
6.1	Juridisch eigendom	15

6.2	Materiële instandhouding en onderhoud	15
6.3	Huisvestingsbeleid	15
7	CONCLUSIE	17
7.1	Bestuurlijke inrichting	17
7.2	Onderwijs	17
7.3	Personeel	18
7.4	Financieel	18
7.5	Huisvesting	19
7.6	Tot slot	19

1 INLEIDING

De Stichting Openbaar Onderwijs Oost Groningen SOOOG is op 1 augustus 2006 opgericht en vormt het bevoegd gezag van het openbaar primair onderwijs in de gemeenten Pekela, Oldambt en Bellingwedde. Bij de start is een analyse gemaakt van het openbaar onderwijs in de toenmalige vijf gemeenten in het kader van de bestuurlijke verzelfstandiging. Ook zijn er afspraken gemaakt over de koers die de stichting ging varen.

Nu, 5 jaar na de oprichting, is het moment daar om na te gaan wat bereikt is op de beleidsterreinen onderwijs, personeel, financiën en huisvesting.

Onderliggend rapport geeft een overzicht van de bereikte resultaten binnen de genoemde beleidsterreinen.

1.1 AANPAK EVALUATIE

Om de positie van SOOOG na vijf jaren verzelfstandiging te bepalen is een beeld gevormd van de organisatie op dit moment en de ontwikkelingen die daartoe hebben geleid. Dit beeld is vergeleken met de situatie voorafgaand aan en ten tijde van de effectuering van de bestuurlijke verzelfstandiging.

Per beleidsterrein is de beginsituatie en de huidige situatie geanalyseerd met behulp van de volgende documenten:

- het fusie- en verzelfstandigingsrapport;
- de jaarverslagen en -rekeningen 2007 tot en met 2010;
- voorlopige resultaten 2011;
- strategisch beleidsplan 2011;
- managementrapportages 2009, 2010 en 2011;
- de meerjaren bestuursformatieplannen;
- de leerlingenprognoses;
- de huisvestingsplannen.

1.2 LEESWIJZER

De ontwikkelingen met betrekking tot de bestuurlijke inrichting van SOOOG worden in hoofdstuk 2 beschreven. In hoofdstuk 3 gaan wij in op de huidige situatie aangaande de kwaliteit van het onderwijs. De ontwikkelingen en de stand van zaken voor wat betreft het personeel is vervolgens in hoofdstuk 4 omschreven. In hoofdstuk 5 is de financiële situatie weergegeven en in hoofdstuk 6 is het beleidsterrein onderwijshuisvesting beschreven. De conclusies zijn in hoofdstuk 7 beschreven.

2 BESTUURLIJKE INRICHTING

SOOOG is per 1 augustus 2006 een verzelfstandigde organisatie. Bij de verzelfstandiging is gekozen voor de stichting als rechtspersoon. Het bestuur bestaat uit vijf leden en stuurt op hoofdlijnen. De dagelijkse leiding berust bij de algemene directie ondersteund door medewerkers op het bestuursbureau. Voorafgaand aan de bestuurlijke verzelfstandiging werkten de gemeenten (de besturen van de scholen) samen in een samenwerkingsverband.

De bestuurlijke inrichting is sinds de verzelfstandiging niet veranderd. Inmiddels zijn echter op 1 augustus 2010 de Wet op het Primair onderwijs (WPO), Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO) en de Wet op de Expertisecentra (WEC) aangepast en schoolbesturen krachtens de wet verplicht om een scheiding tussen bestuur en intern toezicht te effectueren. In de memorie van toelicht op de wetwijziging is gesteld dat deze scheiding tussen bestuur en intern toezicht voor 1 augustus 2011 aangebracht moet zijn.

SOOOG is voornemens om zich te oriënteren op het Raad van Toezicht model.

Ondanks dat SOOOG bestuurlijk verzelfstandigd is, blijven de gemeenten een rol houden met betrekking tot het openbaar onderwijs. Krachtens artikel 48 van de WPO zijn de gemeenten in de praktijk externe toezichthouders.

3 ONDERWIJS

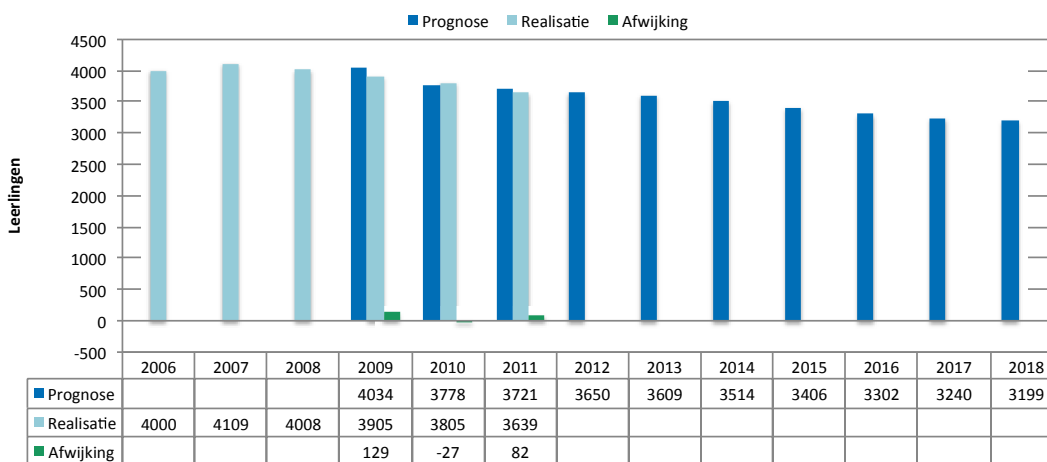
3.1 LEERLINGENONTWIKKELING

De ontwikkeling van het leerlingenaantal is een belangrijke pijler om te volgen. De inkomsten van een onderwijsinstelling zijn direct gerelateerd aan het aantal leerlingen dat op een school onderwijs volgt. Een onderwijsinstelling is dus gebaat bij een goede raming zodat de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs geborgd is.

In de rapportages die ten tijde van de verzelfstandiging zijn opgemaakt, werd een stabilisering van het leerlingenaantal verwacht tot aan het jaar 2010. Vanaf 2010 zou er sprake zijn van een dalende trend. SOOOG heeft de laatste jaren inderdaad te kampen met een dalend aantal leerlingen. De demografische krimp en de vergrijzing zijn hier de oorzaak van.

Op het moment van verzelfstandigen bedroeg het leerlingenaantal circa 4000. Zoals u in grafiek 3.1 ziet, daalt de leerlingenpopulatie vanaf 2009 onder de 4000. Als wij dieper inzoomen en kijken hoe de korte termijn prognoses (scope van 1 tot 5 jaar) zich verhouden tot de realisatie dan constateren wij dat deze zich binnen een afwijking van -1% tot 3% van het totaal bevinden.

Grafiek 3.1 Ontwikkeling leerlingenaantal



3.2 ONTWIKKELING KWALITEIT ONDERWIJS

Sinds de bestuurlijke verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs in Oost Groningen zijn enkele scholen van SOOOG onder een aangepast toezicht van de onderwijsinspectie geplaatst. In 2008 waren 5 van de 28 scholen door de onderwijsinspectie aangemerkt voor aangepast toezicht. In 2009 en 2010 waren dit er 6. Ten opzicht van 2009 is bij (V)SO de Meentschool het aangepaste toezicht aangepast in basistoelicht. OBS de Waterlelie is echter terecht gekomen in het aangepaste toezicht van de onderwijsinspectie.

In 2008, 2009 en 2010 zijn er plannen van aanpak opgesteld voor de scholen met een aangepast toezicht. In 2008 is de doelstelling geformuleerd dat de scholen binnen twee jaren binnen het basisarrangement van de onderwijsinspectie moeten vallen. Ook heeft SOOOG in 2009 – 2010 besloten om deel te nemen aan het project 'versterken opbrengstgericht werken'. Daarnaast is de provincie Groningen en zijn de gemeenten betrokken bij de verbetering van de onderwijskwaliteit.

In 2009 heeft SOOOG een kwaliteitsfonds opgezet waarmee investeringen in de zwakke en zeer zwakke scholen mogelijk zijn gemaakt. Scholen in het basisarrangement kunnen daarnaast, op basis van een projectaanvraag, een beroep doen op deze middelen.

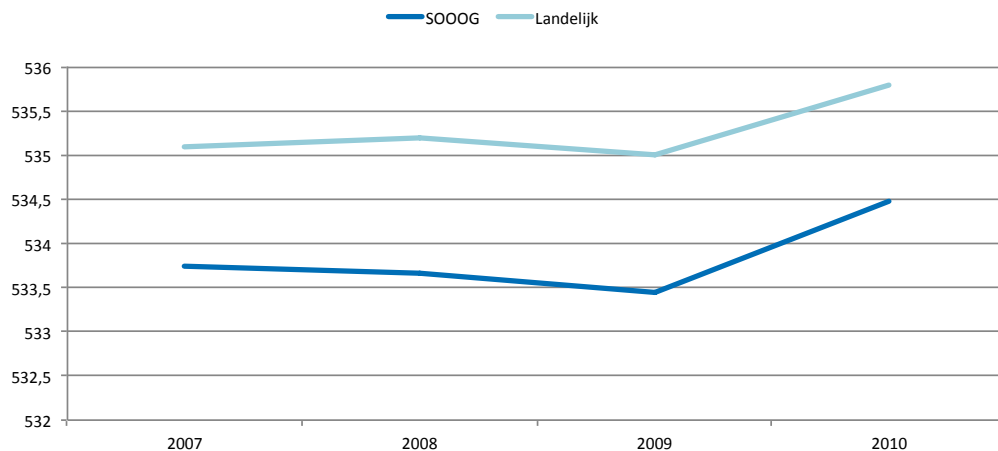
Naast de bovenstaande interventies en investeringen heeft SOOOG ontwikkelpunten opgesteld met betrekking tot de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs op de scholen ressorterend onder de stichting, te weten:

- opzetten van een early warning systeem. Afwijkingen met betrekking tot de opbrengsten, zorg op de scholen, kengetallen en vastgesteld beleid zullen in een vroeg stadium gesignaleerd worden;
- ontwikkeling van een uniform kwaliteitsbeleid;
- het clusteren van scholen waardoor ondermeer flexibiliteit met betrekking tot de arbeidsplaatsen ontstaat en onderwijskwaliteitsteams ingericht kunnen worden;
- het professionaliseren van management en personeel.

Eind 2011 zijn de laatste twee scholen die onder aangepast toezicht van de Onderwijsinspectie stonden weer onder teruggekeerd in het basisarrangement. Op dit moment kent SOOOG geen scholen met een aangepast toezicht.

De investeringen van SOOOG in de kwaliteit van het onderwijs hebben tevens een positief effect gehad op de gemiddelde score van de CITO eindtoets, zoals blijkt uit onderstaande grafiek. Ter vergelijking hebben wij de scores van SOOOG afgezet tegen het landelijk gemiddelde.

Grafiek 3.1 Gemiddelde score CITO eindtoets



4 PERSONEEL

4.1 VERLOOP PERSONEELSAANTAL

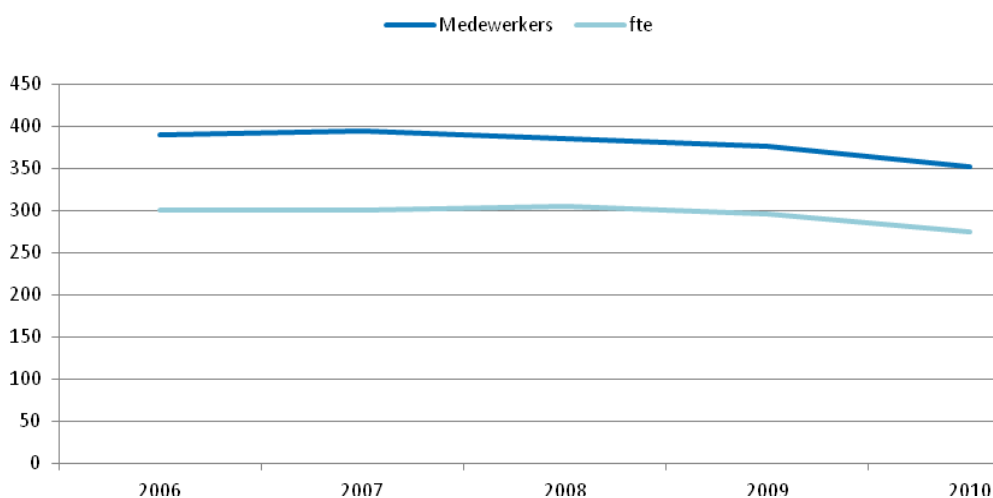
Op het moment van de bestuurlijke verzelfstandiging was bij de organisatie 300,5 fte¹ in dienst. Sinds de bestuurlijke verzelfstandiging is het aantal medewerkers afgenomen tot 275,1 fte in 2010. De daling van het aantal medewerkers is gekoppeld aan de daling van het aantal leerlingen.

Daarnaast zijn 12 scholen van SOOOG gevestigd in impulsgebieden. Hierdoor ontvangt SOOOG sinds het schooljaar 2009 – 2010 in totaal € 433.565 wat vertaald kan worden naar 7,49 fte² aan extra formatie. De impuls gelden zijn overigens niet geoormerkt.

In 2010 is besloten om geen nieuw onderwijzend personeel aan te nemen om zo verder te anticiperen op de daling van het aantal leerlingen.

Bij de bestuurlijke verzelfstandiging is besloten om werkgelegenheidsbeleid te implementeren om een werkgelegenheidsgarantie voor de medewerkers van SOOOG te bieden.

Grafiek 4.1 verloop personeelsaantal



4.2 LEEFTIJDOPBOUW

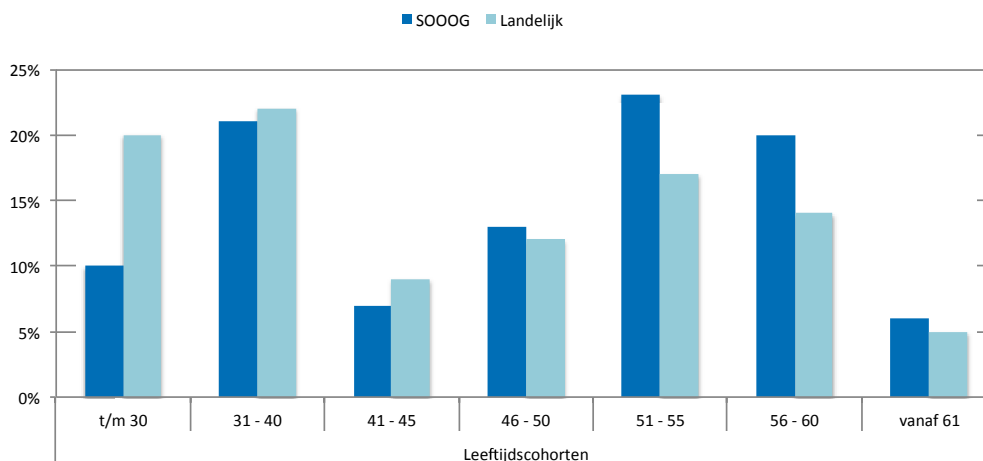
Het huidige personeelsbestand laat qua leeftijdsopbouw een scheve verdeling zien. De verdeling komt op hoofdlijnen overeen met het landelijke beeld, namelijk het personeelsbestand van schoolbesturen “vergrijsd”. Binnen SOOOG is 60% van de medewerkers ouder dan 45 jaar. De helft daarvan is ouder dan 55. Dit heeft echter geen negatief effect op de BAPO-lasten. Tot op heden zijn de feitelijke BAPO-lasten lager ten opzichte van het budget en de begroting.

¹ Bron: DUO/CFI

² SOOOG wijst formatie toe op basis van de gemiddelde loonkosten functieschaal LA. Een formatieplaats LA komt overeen met 1 fpe (formatieplaats eenheid). Een formatieplaats DB basisschool komt volgens de verhoudingstabellen overeen met 1,37 fpe. We stellen 1 fpe hier gelijk aan 1 fte daar de impulsgebieden formatie ingezet wordt in de groepen.

Hieronder is de leeftijdsopbouw van SOOOG grafisch in kaart gebracht.

Grafiek 4.2 Opbouw personeelsbestand 2010

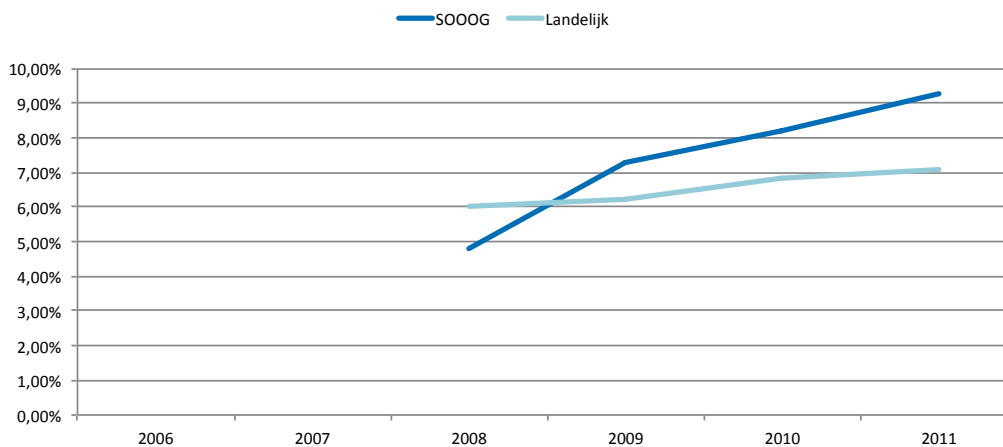


Wij constateren dat in 2010 6% van het personeelsbestand ouder is dan 61 jaar, verwacht mag worden dat zij binnen vier jaar uitstromen.

4.3 ZIEKTEVERZUIM

De ziekteverzuimcijfers van SOOOG laten een stijgende trend zien van een niveau onder het landelijk gemiddelde naar een niveau boven het landelijk gemiddelde. De organisatie heeft in 2010 nieuw verzuimbeleid vastgesteld. Hierbij ligt de focus op de voorkoming van verzuim. Tevens hebben leidinggevenden een training verzuimgesprekken gehad.

Grafiek 4.3 Verloop ziekteverzuimpercentage



In bovenstaande grafiek is het verzuimpercentage van SOOOG afgezet tegen het landelijke gemiddelde. Wij constateren een grote afwijking van dit gemiddelde. Uit de

managementrapportages en bestuursverslagen herleiden wij dat de organisatie zich hier bewust van is en de noodzakelijke stappen zet om dit cijfer te verlagen. Hiertoe heeft SOOOG het verzuimbeleid opnieuw gedefinieerd en de directeuren, adjunct-directeuren en schoolcoördinatoren in januari 2011 een training 'voeren verzuimgesprekken' laten volgen. Het verzuimpercentage is gedurende de eerste maanden van het schooljaar 2011-2012 (aug-dec) gedaald tot 6,004% en is daarmee weer onder het landelijke gemiddelde gekomen.

4.4 ONTWIKKELING PERSONEELSBELEID

In het onderzoek 'samen werken aan samenwerken' is geconcludeerd dat het beleidsvormend vermogen van de organisatie vastgelegd dient te worden. Met dit uitgangspunt heeft SOOOG tussen 2007 en 2010 het integraal personeelsbeleid (IPB) opgezet. In dat kader is binnen SOOOG onder meer het volgende ontwikkeld:

- taakbeleid
- werktijdenregeling
- deeltijdbeleid
- leeftijdsbewust personeelsbeleid
- gesprekkencyclus

In 2011 is de gesprekkencyclus verder geoptimaliseerd en zijn beleidsnotities met betrekking tot competentiebeleid en mobiliteitsbeleid opgesteld.

Om het IPB bij de medewerkers van SOOOG prominent op de agenda te hebben, staat bij iedere jaarlijkse personeelsbijeenkomst een thema met betrekking tot het IPB centraal. Enkele voorbeelden zijn taakbeleid en de functiemix.

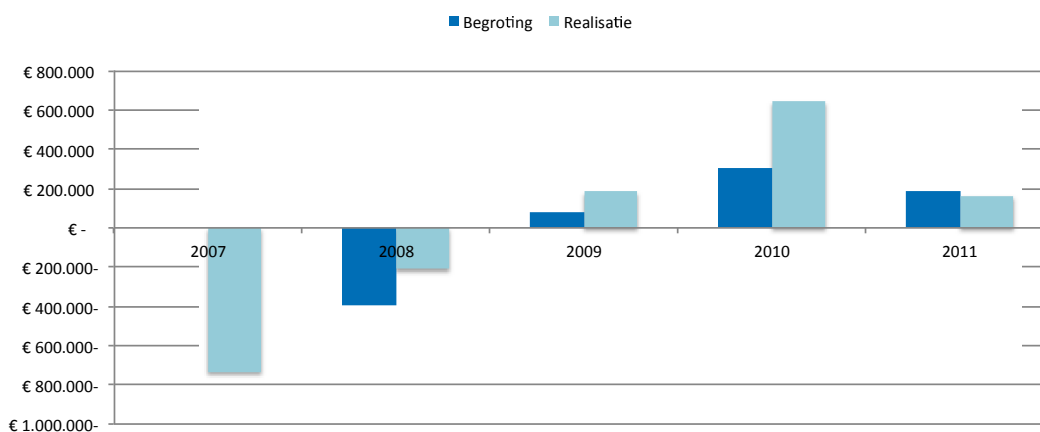
Momenteel worden met de sociale partners gesprekken gevoerd over mobiliteitsbevorderende maatregelen met als doel het opstellen van een sociaal statuut en plan en vervolgens er uitvoering aan geven, te voorkomen. Betrouwbare prognoses en inzicht in het natuurlijk verloop is noodzakelijk om, mocht blijken dat de mobiliteitsbevorderende maatregelen ontoereikend zijn, tijdig stappen te kunnen zetten voor het opstellen van een sociaal statuut en plan.

5 FINANCIËEL

5.1 EXPLOITATIE

De ontwikkeling van het resultaat in meerjarig perspectief in relatie tot de begroting geeft een beeld in welke mate een instelling in staat is om een jaar conform begroting af te sluiten. Vanaf de start in 2006 is SOOOG gaan bouwen aan een nieuwe organisatie. Dat bouwen gaat samen met opstartkosten. Dit zien we goed terug in onderstaande grafiek.

Grafiek 5.1 Begroting versus realisatie



Tijdens de verzelfstandiging zijn er geen extra afspraken gemaakt met betrekking tot de begroting. Elke gemeente ontvangt in november van het jaar de begroting van de stichting voor het jaar daaropvolgend. Een begroting van het jaar 2007 staat ons niet ter beschikking. 2007, het eerste volledige jaar als zelfstandig bestuur, is afgesloten met een negatief resultaat van circa € 730.000.

Wij constateren dat SOOOG in hoog tempo naar een kostendekkende exploitatie is toegegroeid. De eerste jaren na de start van de stichting hebben in het teken gestaan van de afwikkeling met de gemeenten en de (her)inrichting van onderwijs en organisatie als gevolg van de lumpsumbekostiging en de verzelfstandiging. Er werden beleidsarme begrotingen opgesteld. SOOOG geeft in de afsluiting van het boekjaar 2009 aan dat dit het eerste jaar was waarin de focus primair was gericht op sluitend financieel beheer waarin doelmatigheid, effectiviteit en efficiency van de interne organisatie centraal stonden.

5.2 RENTABILITEIT

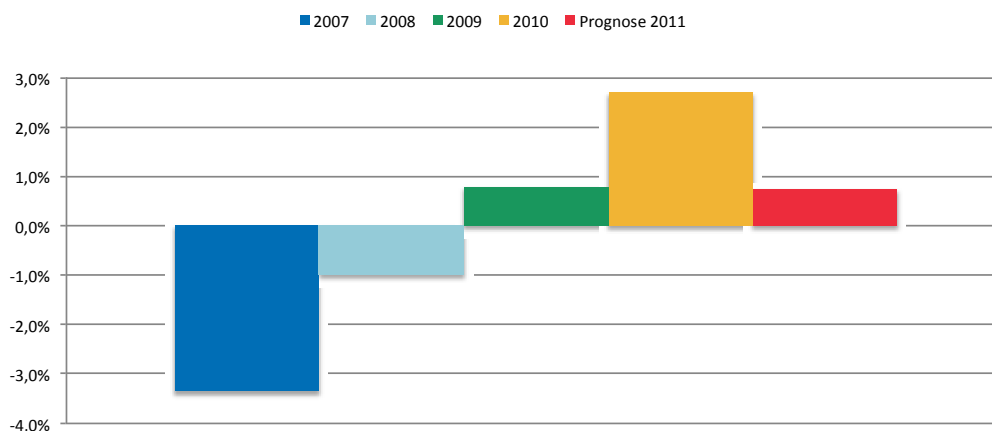
Er zijn bij de verzelfstandiging van SOOOG geen financiële streefwaarden benoemd waaraan zij zou moeten voldoen. Om toch de financiële positie vanaf het moment van verzelfstandigen tot heden te evalueren hanteren wij de criteria die het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen stelt aan onderwijsinstellingen. Hiervoor gebruiken wij het onderzoeksresultaat van de Commissie Don³.

³ Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen: Financieel beleid van onderwijsinstellingen, november 2009

De Commissie Don heeft in november 2009 zijn onderzoek naar het financieel beleid van onderwijsinstellingen gepresenteerd. Dit onderzoek is in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen uitgevoerd. De Commissie Don heeft een aantal signaleringswaarden benoemd voor alle onderwijsinstellingen. De Onderwijsinspectie heeft recent met een publicatie in de Staatscourant⁴ aangegeven dat ook zij deze signaleringswaarden bij de beoordeling van de financiële positie van onderwijsinstellingen hanteert.

Een van de signaleringswaarden van de Onderwijsinspectie is een rentabiliteit (totale baten ten opzichte van het resultaat). Deze waarde dient meerjarig gezien tussen de 0% en 5% te liggen.

Grafiek 5.2 Ontwikkeling rentabiliteit



De rentabiliteit van SOOOG bedraagt vanaf het moment van verzelfstandigen tot en met 2011 gemiddeld 0%. Dit is een prima resultaat voor een onderwijsinstelling, er is immers geen doelstelling om winst te maken.

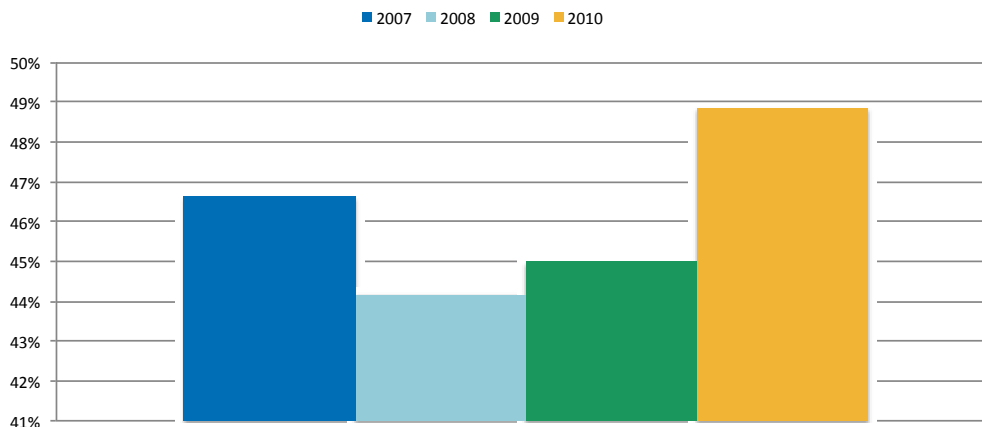
5.3 KAPITALISATIEFACTOR

Een nieuw kengetal is de kapitalisatiefactor (balanstotaal ten opzichte van de totale baten). Dit kengetal is door de Commissie Don geïntroduceerd om te beoordelen of een instelling te veel aan kapitaal (bezittingen) heeft. Men gaat er bij dit kengetal vanuit dat een instelling met een bepaalde omzet een bepaalde hoeveelheid bezittingen nodig heeft. Hiervoor zijn signaleringswaarden benoemd. Voor SOOOG geldt een signaleringswaarde van 35%. Heeft een organisatie een hogere kapitalisatiefactor, dan zou dat kunnen duiden op een inefficiënte inzet van de door de overheid beschikbaar gestelde middelen. Er zou onnodig geld op de plank kunnen liggen.

⁴ Beleidsregel Financieel Toezicht PO en VO 2011, Staatscourant, nr. 21154, jaargang 2011

Hieronder is de ontwikkeling van de kapitalisatiefactor in kaart gebracht.

Grafiek 5.3 Ontwikkeling kapitalisatiefactor



We constateren dat de SOOOG vanaf de verzelfstandiging een kapitalisatiefactor heeft die boven de signaleringswaarde uitkomt. Door de positieve exploitatieresultaten van de afgelopen jaren is er tevens sprake van een stijgende waarde tot circa 49% in 2010. Dit kan voor de Onderwijsinspectie reden zijn om de vermogenspositie van SOOOG nader te onderzoeken en een plan van aanpak overeen te komen om de overkapitalisatie geleidelijk af te bouwen.

5.4 ONDERSTEUNINGSSTRUCTUUR

Voor 2006 werd er door de 5 gemeenten (inmiddels 3 door gemeentelijke herindeling) in het kader van de bestuurlijke verzelfstandiging een nieuwe ondersteuningsstructuur geschetst die na de verzelfstandiging vorm zou krijgen. Deze structuur heeft betrekking op het inrichten van een bovenschools stafbureau. Daarnaast betreft het de grondslag voor het bepalen van de omvang van de bruidsschatregeling. SOOOG heeft een bruidsschat ontvangen van € 125.926 die tussen 2006 en 2010 door de gemeenten is uitbetaald.

Voor de bestuurlijke verzelfstandiging was er door de gemeenten een samenwerkingsverband opgericht dat beheersmatige taken bij de scholen wegnam. Bij de oprichting zijn de financiële, personele en salarisadministratie niet overgedragen aan de nieuwe stichting, maar extern ondergebracht bij Metrium (administratiekantoor). Per 1 januari van dit jaar maakt SOOOG gebruik van de administratieve diensten van Dyade.

In 2006 werd er naar een professionele ondersteuning gestreefd die past binnen de primaire ABB-taken (Administratie, Beheer en Bestuur). De passende ondersteuning betrof:

- Algemeen directeur (functieniveau DE)
- Staffunctionaris personeelsbeleid (1FTE / maximaal schaal 9)
- Staffunctionaris financieel/materieel (1 FTE / maximaal schaal 9)
- Administratieve en secretariële ondersteuning (2 medewerkers met een aanstelling van elk 24 uur per week / maximaal schaal 6)

Voor de ondersteuning werd 4,3 fte passend gevonden.

Op dit moment zijn 6 personeelsleden (circa 5,5 fte) werkzaam in de bovenschoolse organisatie:

- algemeen directeur
- adjunct algemeen directeur
- beleidsmedewerkster Personeelszaken
- beleidsmedewerkster Financiën
- onderwijskundig beleidsmedewerkster
- secretariaatsmedewerkster

In 2011 verscheen het rapport “Bestuur en Management: *Onderzoek naar eenpitters en meerpitters in het primair onderwijs*”⁵. Dit onderzoek is een vervolg op het eerder uitgevoerde onderzoek “Bestuur en Management: *Onderzoek naar de inrichting van bovenschoolse managementbureaus in het primair onderwijs*”⁶. Uit beide rapporten blijkt dat de begroting van het bovenschools bureau ongeveer 3,7% van de totale begroting uitmaakt.

Wij hebben geen inzicht in de kosten van de bovenschoolse organisatie, maar op basis van het totale aantal fte kunnen we wel een indicatie geven.

In totaal is er op dit moment zo'n 275 fte in dienst bij SOOOG. De omvang van het stafbureau is 5,5 fte en komt daarmee uit op ongeveer 2% van het totale personeelsbestand. Geconcludeerd kan worden dat SOOOG een klein stafbureau heeft, dat gezien de ontwikkeling van de exploitatie, zorgt voor een financieel gezonde organisatie.

⁵ N. Kessel, van & M. Hovius, ITS 2011

⁶ ITS 2006

6 HUISVESTING

6.1 JURIDISCH EIGENDOM

Bij een bestuurlijke verzelfstandiging wordt het juridisch eigendom van de schoolgebouwen aan gemeente overgedragen aan de nieuwe stichting. De gemeente behoudt in een dergelijk situatie het economisch claimrecht, dit is het recht op onder meer het vervreemden (verkopen) en bezwaren (hypotheek) van de gebouwen.

SOOOG is tot op heden, ondanks eerdere toezeggingen van de gemeenten, nog geen juridisch eigenaar van de gebouwen, met uitzondering van OBS Hendrik Wester en OBS Noordkaap. Over deze twee scholen zijn afspraken gemaakt. Voor OBS Hendrik Wester is een gebruikersovereenkomst opgesteld met de gemeente, waarin is vastgelegd dat SOOOG de groepsafhankelijke vergoeding op basis van het werkelijke aantal leerlingen afdraagt aan de gemeente. SOOOG wordt bij OBS Hendrik Wester daarom bij een daling van het leerlingenaantal niet geconfronteerd met meerkosten van leegstand, energie en onderhoud. Voor OBS Noordkaap ligt een dergelijke gebruikersovereenkomst in concept voor bij de gemeente.

6.2 MATERIËLE INSTANDHOUDING EN ONDERHOUD

De afgelopen jaren is geconstateerd dat de normvergoeding voor de materiële instandhouding voor de organisatie niet toereikend is. Enerzijds is dit een probleem waar alle scholen in Nederland last van hebben, omdat de bekostigingsmaatstaf afwijkt van de werkelijke lasten. Anderzijds wordt dit probleem voor SOOOG versterkt doordat er sprake is van toenemende leegstand in de gebouwen als gevolg van de leerlingendaling.

Bij de verzelfstandiging zijn hier geen specifieke afspraken over gemaakt. Omdat, zoals hierboven gezegd, nog geen overdracht van de gebouwen heeft plaatsgevonden, is het voor SOOOG op dit moment praktisch onmogelijk te anticiperen op de leegstand.

Hoewel het dus onduidelijk is of SOOOG überhaupt verantwoordelijk is voor het schoolbestuurlijke onderhoud, voert de men zoals een goed huisvader betaamt het schoolbestuurlijke onderhoud uit. Hiervoor heeft de organisatie een voorziening groot onderhoud dat gebaseerd is op een (jaarlijks geactualiseerd) meerjarenonderhoudsplan.

6.3 HUISVESTINGSBELEID

Onderwijshuisvesting is een taak die door gemeenten en schoolbesturen wordt uitgevoerd. SOOOG ervaart dat er de afgelopen jaren samen met de verschillende gemeente progressie is geboekt ten aanzien van het huisvestingsbeleid. Per gemeente verschilt het nog hoe de inspraak en instemming geregeld is. SOOOG ervaart dat zij op dit gebied nog wat aan de zijlijn van het proces staat.

Gezien de uitdaging die de krimp voor gemeenten en schoolbesturen biedt, kan het wenselijk zijn dat beide partijen hierin nauw samenwerken. Beide partijen hebben baat bij een efficiënte inzet van gebouwen en middelen. Adequaar beleid zorgt voor besparing van middelen.

Met name met betrekking tot de krimp en de ontwikkeling van goed onderwijs- en jeugdbeleid is SOOOG actief met de ontwikkeling en realisatie van brede scholen en Multi Functionele Accommodaties. In 2010 is het onderwijscentrum in Oude Pekela gerealiseerd en zijn in Midwolda en Oostwold brede scholen opgezet. Gedurende de voorafgaande jaren is SOOOG bij de voorbereiding en ontwikkeling hiervan actief betrokken geweest.

7 CONCLUSIE

Voor de bestuurlijke verzelfstandiging is in 2006 een fusieplan opgesteld. Daaraan ten grondslag ligt het rapport 'samen werken aan samenwerken'⁷ waarin de mogelijkheden van bestuurlijke samenwerking van het openbaar onderwijs zijn beschreven. In deze rapportages zijn een aantal doelen en toekomstverwachtingen geschetst. In dit hoofdstuk wordt beschreven in hoeverre de doelen zijn gerealiseerd en in hoeverre de toekomstverwachtingen zijn uitgekomen en op welke manier bij afwijkingen is geacteerd.

In het algemeen kan geconcludeerd worden dat de eerder genoemde onderzoeken hebben geresulteerd in een duidelijker beeld van de stand van zaken van voornamelijk het personeelsbeleid en de financiën. Enkele ontwikkelpunten, zoals het integraal personeelsbeleid en een gezonde vermogenspositie, zijn toentertijd benoemd.

Na de bestuurlijke verzelfstandiging heeft SOOOG zich op deze punten sterk ontwikkeld. Het integraal personeelsbeleid is geïmplementeerd en is de laatste jaren verder uitgebouwd. Daarnaast heeft SOOOG de laatste drie jaren geïnvesteerd in een goede vermogenspositie en zijn alle scholen terug in het basisarrangement van de Onderwijsinspectie.

7.1 BESTUURLIJKE INRICHTING

Bij de uitwerking van de bestuurlijke verzelfstandiging is vastgesteld dat de stichting bestuurd wordt door vijf bestuursleden. Het bestuur functioneert op afstand. De dagelijkse leiding van de organisatie is de verantwoordelijkheid van de algemene directie.

De bestuurlijke inrichting van SOOOG is sinds de bestuurlijke verzelfstandiging niet gewijzigd. Echter de wet is veranderd en schrijft een scheiding van bestuur en toezicht voor. SOOOG oriënteert zich nog hoe aan deze wijziging vorm gegeven moet worden, hoewel deze wettelijke eis per 1 augustus 2011 geëffectueerd had moeten zijn.

7.2 ONDERWIJS

Sinds 1 augustus 2006 is een aantal scholen van SOOOG door de Onderwijsinspectie aangemerkt als zwakke of zeer zwakke school. Het aantal zwakke scholen is, zoals eerder gemeld, inmiddels van 6 teruggebracht naar 0 scholen. Hiertoe heeft SOOOG middelen in de begroting moeten vrijmaken. Een causale relatie tussen de financiële impuls en de daling van het aantal zwakke scholen is niet aan te tonen.

⁷ BMC, juni 2004

7.3 PERSONEEL

Uit het onderzoek 'samen werken aan samenwerken' blijkt dat het integraal personeelsbeleid ten tijde van de bestuurlijke verzelfstandiging formeel niet aanwezig was. Onderdelen daarvan waren echter bij de scholen wel aanwezig. In enkele gevallen was de status van beleidstukken onduidelijk, met andere woorden: in hoeverre was het beleidsstuk vastgesteld.

Vanaf het moment van de bestuurlijke verzelfstandiging heeft SOOOG geïnvesteerd in de ontwikkeling van het integraal personeelsbeleid, hetgeen in 2010 heeft geleid tot de afronding ervan.

Het personeelsbestand van SOOOG laat een vergrijzing zien. In het onderzoek 'samen werken aan samenwerken' is geconstateerd dat vergrijzing vanaf 2008 – 2010 een aandachtspunt wordt. SOOOG heeft in het kader van IPB leeftijdsbewust personeelsbeleid ontwikkeld. De effecten hiervan zijn op dit moment nog niet aantoonbaar.

Bij de effectuering van de bestuurlijke verzelfstandiging is tevens beschreven dat werkgelegenheidsbeleid vastgesteld zal worden.

Sinds de bestuurlijke verzelfstandiging van SOOOG is het verzuimpercentage gestegen tot 9,25% in 2011. SOOOG heeft het verzuimbeleid gherdefinieerd hetgeen geresulteerd heeft in een daling van het ziekteverzuimpercentage. In de eerste maanden van het schooljaar 2011 – 2012 is het ziekteverzuimpercentage sterk gedaald tot 6,004% en in deze maanden is het verzuim gedaald tot onder het landelijke gemiddelde. SOOOG wil het ziekteverzuim nog verder terugdringen.

Het leerlingenaantal daalt als gevolg van krimp harder dan was voorzien in 2006. Onderzocht moet worden of de uitstroom van oudere personeelsleden voldoende is om de daling in leerlingenaantallen en daarmee de bekostiging toereikend zal zijn. Zie verder 7.4 en 7.6.

7.4 FINANCIËEL

De afgelopen jaren doet zich een daling van het aantal leerlingen voor. Deze trend is in de gehele regio zichtbaar. Op het moment van de bestuurlijke verzelfstandiging is een prognose voor het aantal leerlingen opgesteld. Op basis van de ontwikkelingen in de afgelopen jaren kan geconcludeerd worden dat het leerlingenaantal sneller daalt dan was verwacht. Dit heeft als resultaat dat SOOOG moet bezuinigen. Omdat SOOOG een verzelfstandigde organisatie is, kan de organisatie nu zelfstandig keuzes maken. Keuzes die passen bij de onderwijskundige doelstellingen van de organisatie.

Vanaf het moment van de bestuurlijke verzelfstandiging tot 2009 heeft SOOOG ieder jaar een negatieve exploitatie gerealiseerd. Vanaf 2009 is SOOOG in staat geweest om een goede exploitatie te realiseren, hetgeen de vermogenspositie van de organisatie heeft versterkt. De vermogenspositie van SOOOG is echter volgens de richtlijnen van de Onderwijsinspectie, te hoog. Maar gezien de ontwikkelingen van het leerlingenaantal en de noodzakelijke investeringen in de kwaliteit van het onderwijs is een goede vermogenspositie voor de organisatie van belang. Tijdig

anticiperen op de daling van de baten, als gevolg van de daling van het aantal leerlingen, wordt geadviseerd.

De ondersteuningstructuur wijkt qua omvang (fte) iets af van wat er in 2005 is bedacht. Echter gezien onderzoeken van ITS in 2006 en 2011 over de opzet en invulling van bovenschoolse stafbureau in het funderend onderwijs, kenmerken wij SOOOG als een organisatie met een sobere en doelmatig ondersteuningsstructuur.

7.5 HUISVESTING

Tot op heden heeft de juridische overdracht van de huisvesting van gemeente naar schoolbestuur nog niet plaatsgevonden, ook zijn de gebouwen (behalve OBS Hendrik Wester en OBS de Noordkaap) niet in gebruik gegeven door de gemeenten. De positie van SOOOG in relatie tot de huisvesting is voor alle betrokken partijen onduidelijk en volgens ons onwenselijk.

Tijdens het onderzoek met betrekking tot de bestuurlijke verzelfstandiging is achterstallig onderhoud geconstateerd. Ten behoeve van het onderhoud stelt SOOOG jaarlijks onderhoudsplannen op die aan de gemeente worden voorgelegd. Ondanks dat de juridische overdracht van de gebouwen nog steeds niet heeft plaatsgevonden voert SOOOG, zoals een goed huisvader betaamt, het schoolbestuurlijke onderhoud uit. Men heeft hiervoor een voorziening groot onderhoud gevormd die jaarlijks wordt geactualiseerd op basis van een meerjaren onderhoudsplanning.

SOOOG wordt geconfronteerd met een discrepantie tussen de normvergoeding van het onderhoud en de feitelijke kosten. De discrepantie wordt voornamelijk veroorzaakt door leegstand in de scholen. Leegstand kan resulteren in een grotere druk op de exploitatie van SOOOG. Met de gemeenten worden hierover afspraken gemaakt. De status hiervan is onduidelijk.

7.6 TOT SLOT

Op basis van de beschikbaar gestelde documenten kan worden geconcludeerd dat SOOOG in 5 jaar tijd veel heeft bereikt. Na een moeilijke start met grote exploitatietekorten is SOOOG nu een gezonde organisatie met 'vet op de botten'. Er is hard gewerkt aan de kwaliteit van het onderwijs. Er zijn nu geen (zeer) zwakke scholen meer. SOOOG is zich terdege bewust van de krimp. Er is inzicht in het natuurlijk verloop en het verwachte natuurlijke verloop is afgezet tegen de verwachte daling van de inkomsten. Om de continuïteit van het onderwijs te kunnen garanderen en om financiële problemen te voorkomen, vinden gesprekken met de vakbonden plaats over mobiliteitsbevorderende maatregelen. Mocht ondanks de verwachte grote uitstroom van oudere personeelsleden de werkgelegenheid voor het zittende niet meer gegarandeerd kunnen worden en de mobiliteitsbevorderende maatregelen onvoldoende soelaas bieden, dan zal met de bonden een sociaal plan moeten worden opgesteld.