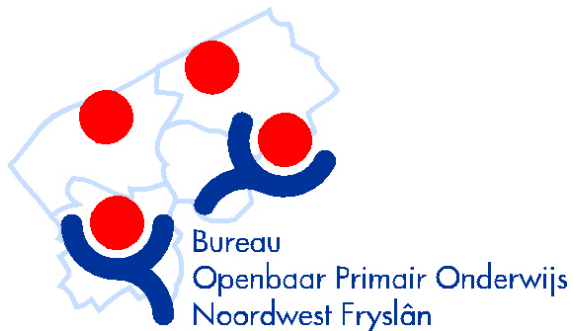




Gemeente
Het Bildt

Samenwerking, waarom zo ingewikkeld?

rekenkameronderzoek naar de intergemeentelijke samenwerking in het
Bureau Openbaar Primair Onderwijs Noordwest Fryslân



Inhoudsopgave

Colofon	2
Inhoudsopgave	3
Voorwoord	4
Samenvatting.....	5
1 Inleiding	6
2 Onderzoeksvragen en onderzoeksmethode	7
2.1 Onderzoeksmethode.....	7
2.2 Onderzoeksvragen.....	7
2.3 Normenkader	7
3 Gemeentelijke onderwijstaken	9
3.1 Algemeen	9
3.2 Aantallen leerlingen	9
4 Bevindingen van het onderzoek.....	10
4.1 Aanleiding tot oprichting onderwijsbureau	10
4.1.1 Algemeen.....	10
4.1.2 Oprichting onderwijsbureau	11
4.2 De organisatiestructuur	11
4.2.1 Algemeen.....	11
4.2.2 Taken onderwijsbureau	12
4.2.3 Positie en aansturing van het onderwijsbureau.....	12
4.2.4 Rechtspositie personeel onderwijsbureau.....	14
4.2.5 Bevoegdheden onderwijsbureau	15
4.2.6 Bevoegdheden bovenschoolse directeuren en locatiedirecteuren.....	15
4.2.7 Bilaterale afspraken tussen onderwijsbureau en gemeenten.....	16
4.2.8 Juridische status	18
4.2.9 Onderlinge communicatie	18
4.3 Financiën en verantwoording, sturing en bijstelling.....	19
4.3.1 Financiële bijdragen van gemeenten aan onderwijsbureau	19
4.3.2 Discussie over de hoogte gemeentelijke bijdrage	20
4.3.3 Begroting en rekening onderwijsbureau	20
4.3.4 Kostenbewaking en tussentijdse informatievoorziening	22
5 Beoordeling van de bevindingen	23
5.1 Analyse van de organisatie.....	23
5.2 Analyse van de doelstellingen en resultaten	25
6 Conclusies.....	26
7 Aanbevelingen.....	27
7.1 Aanbevelingen ten aanzien van het onderwijsbureau	27
7.2 Aanbevelingen voor nieuwe gemeentelijke samenwerkingsverbanden	27
Reactie van het college van Het Bildt en Leeuwarderadeel.....	29
Nawoord van de rekenkamercommissie	35
Bijlage 1: Hoofdpunten uit het convenant.....	36
Bijlage 2: Advies over nieuwe rechtsvorm.....	37
Bijlage 3: Geraadpleegde stukken	40
Bijlage 4: Geïnterviewde personen	40

Voorwoord

Dit rapport over de bestuurlijke samenwerking in het Bureau Openbaar Primair Onderwijs Noordwest Fryslân is het eerste onderzoek van de rekenkamercommissie Leeuwarderadeel en Het Bildt. Het onderzoek gaat over de resultaten van het eerste samenwerkingsverband tussen de vier Middelsee-gemeenten. Deze samenwerking is in 1997 voorzichtig gestart en vanaf 2003 krijgt de samenwerking concrete invulling door de ambtelijke ondersteuning van het openbaar onderwijs te bundelen in een gezamenlijk onderwijsbureau. De oprichting van dit onderwijsbureau is weer de voorloper om het bestuur en de ondersteuning van het openbaar onderwijs in de Middelsee-gemeenten in 2008 verder te verzelfstandigen.

Inmiddels zijn er ook plannen om de samenwerking tussen de vier Middelsee-gemeenten te intensiveren. In dit rapport zijn lessen te leren uit de resultaten van het eerste samenwerkingsverband. De rekenkamercommissie hoopt dat dit rapport helpt bij de vormgeving van de nieuwe organisatie voor het openbaar onderwijs, alsmede voor de vormgeving van nieuwe toekomstige samenwerkingsverbanden.

Het onderzoek heeft de rekenkamercommissie in eigen beheer uitgevoerd. Daardoor heeft de commissie zelf kunnen ervaren hoe ingewikkeld de vier gemeenten de samenwerkingsstructuur hebben opgezet. Het heeft de rekenkamercommissie dan ook de nodige hoofdbrekers gekost om deze structuur goed en begrijpelijk te ontrafelen. Vandaar ook de titel van dit rapport: "Samenwerking, waarom zo ingewikkeld?"

De medewerkers van het onderwijsbureau en van de gemeente, alsmede de portefeuillehouders en de voorzitters van de bestuurscommissie zijn zeer bereidwillig geweest om de rekenkamercommissie van de gevraagde gegevens te voorzien. De rekenkamercommissie heeft dat bijzonder gewaardeerd en dankt betrokken hier hartelijk voor.

Jan Willem van Dalen,
Voorzitter rekenkamercommissie Het Bildt en Leeuwarderadeel

Samenvatting

Eind 2003 hebben de vier Middelsee-gemeenten een gezamenlijk onderwijsbureau opgericht om invulling te geven aan de samenwerking op het gebied van openbaar primair onderwijs. Dit bureau verzorgt de beleidsmatige ondersteuning van het openbaar onderwijs. De rekenkamercommissie van Het Bildt en Leeuwarderadeel heeft de resultaten van die samenwerking onderzocht.

Bij de oprichting van het onderwijsbureau hebben de vier gemeenten de ambtelijke ondersteuning en het bovenschoolse management van de openbare scholen gebundeld en gehuisvest in een eigen pand in Stiens. In organieke zin neemt het bureau een soort 'status aparte' in. Inhoudelijk werkt het bureau ter ondersteuning van de bestuurscommissies openbaar onderwijs, terwijl de medewerkers rechtspositioneel ondergebracht zijn bij de gemeente Leeuwarderadeel. Over de taken, kostenverdeling en aansturing hebben de vier gemeenten in een convenant afspraken en doelstellingen vastgelegd.

De rekenkamercommissie constateert het volgende:

- Volgens alle betrokkenen levert het onderwijsbureau door de krachtenbundeling een betere kwaliteit dan voorheen. Zowel de gebruikers als de gemeenten zijn daar tevreden over.
- Het onderwijsbureau is juridisch en rechtspositioneel erg ingewikkeld en onduidelijk gepositioneerd. Formeel juridisch is het een onderdeel van de gemeente Leeuwarderadeel, maar in praktijk nam het bureau een aparte status in.
- De personele aansturing door de portefeuillehouders onderwijs was niet handig gekozen. In praktijk is daar ook niets van terecht gekomen.
- In mei 2006 is de personele en inhoudelijke aansturing van het bureau ondergebracht bij de gemeente Leeuwarderadeel. Bij de besluitvorming hierover zijn formele procedures niet goed gevolgd en heeft de communicatie tussen de gemeente Leeuwarderadeel en de medewerkers van het onderwijsbureau sterk te wensen overgelaten.
- Een aantal rechtspositionele zaken is niet goed geregeld. Er is sprake van een slepende onenigheid tussen het onderwijsbureau en de gemeente Leeuwarderadeel over functiebeschrijvingen, functiewaarderingen en bevoegdheden. Dit heeft geleid tot veel onduidelijkheid bij de medewerkers en onderling wantrouwen.
- Financieel opereert het onderwijsbureau als een zelfstandige organisatie. De vier gemeenten dragen volgens een historisch bepaalde kostenverdeelsleutel bij. Deze verdeelsleutel is niet gebaseerd op een objectieve formule die recht doet aan de geleverde dienstverlening.

Naar aanleiding van het onderzoek wordt aanbevolen om op korte termijn de rechtspositionele zaken op orde te brengen en om in goed overleg tussen partijen goede en duidelijke afspraken te maken over de inhoudelijke aansturing van het bureau, zodat het onderlinge wantrouwen kan weggenomen. Verder wordt aanbevolen om een objectieve formule voor de kostenverdeling tussen gemeenten af te spreken.

De rekenkamercommissie heeft naar aanleiding van de resultaten van dit onderzoek de volgende leerpunten voor toekomstige gemeentelijke samenwerkingsverbanden geformuleerd:

- Zorg voor een goede voorbereiding;
- Maak in een "100 dagen plan" duidelijk wat u gaat doen ná de champagne;
- Regel de rechtspositie van medewerkers goed;
- Laat verschillen in visies en meningen niet escaleren.

1 Inleiding

Vanaf eind 2003 hebben de vier Middelsee-gemeenten Leeuwarderadeel, Het Bildt, Ferwerderadiel en Menaldemadeel de uitvoering van de wettelijke beleids- en beheerstaken voor het openbaar primair onderwijs ondergebracht in een gezamenlijk onderwijsbureau. Hiervoor is het Bureau Openbaar Primair Onderwijs Noordwest Fryslân, gevestigd te Stiens, opgericht. De oprichting van het gezamenlijk onderwijsbureau werd destijds gezien als een concrete stap tot samenwerking en een aanzet voor een mogelijke verzelfstandiging van de gemeentelijke taken op het gebied van het openbaar primair onderwijs. Inmiddels zijn de vier gemeenten gestart met de voorbereiding om de gemeentelijke taken op het gebied van het openbaar primair onderwijs daadwerkelijk te verzelfstandigen. Het is de bedoeling dat de vier deelnemende gemeenten hierover in de loop van 2007 een definitief besluit nemen.

De rekenkamercommissie van Leeuwarderadeel en Het Bildt heeft onderzocht wat de resultaten van die samenwerking zijn. De rekenkamercommissie hoopt met dit onderzoek een bijdrage te leveren aan het inzicht in de gekozen samenwerkingsvorm en de manier waarop deelnemende gemeenten de samenwerking op het gebied van het openbaar onderwijs, alsmede toekomstige samenwerking op andere beleidsterreinen het beste kunnen organiseren en aansturen.

Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt een verantwoording gegeven van het onderzoek en de onderzoeksmethode. Hoofdstuk 3 geeft een kort overzicht van de gemeentelijke taken op het gebied van onderwijs in het algemeen en het openbaar onderwijs in het bijzonder. In hoofdstuk 4 komen de bevindingen aan de orde. Deze bevindingen zijn volgens de onderzoeksvragen geordend. Ten slotte volgen de algemene conclusies en aanbevelingen in de hoofdstukken 4 en 5.

Dit rapport bevat vier bijlagen. In bijlage 1 staat een samenvatting van het convenant dat gemeenten hebben afgesloten bij de oprichting van het onderwijsbureau. In bijlage 2 wordt een advies gegeven over de mogelijk rechtsvorm bij de verdere verzelfstandiging van het openbaar onderwijs. Daarna volgt een overzicht van de geraadpleegde stukken (bijlage 3) en de voor dit onderzoek geïnterviewde mensen (bijlage 4).

Proces

De rekenkamer heeft op 20 november 2006 het concept-rapport met bevindingen afgerond. Dit concept-rapport is op grond van de verordening rekenkamercommissie aan betrokken ambtenaren en aan de colleges van burgemeester en wethouders van het Bildt en van Leeuwarderadeel vertrouwelijk voorgelegd om hun zienswijze op het feitenonderzoek kenbaar te maken. De gezamenlijke reactie van het college van B&W van Leeuwarderadeel en van Het Bildt is in dit rapport opgenomen met een nawoord van de rekenkamercommissie. Eind december 2006 heeft de rekenkamercommissie het rapport definitief vastgesteld.

2 Onderzoeksvragen en onderzoeksmethode

2.1 Onderzoeksmethode

De rekenkamercommissie heeft dit onderzoek in eigen beheer uitgevoerd. In de eerste plaats zijn relevante stukken bestudeerd. In bijlage 3 is een lijst opgenomen van geraadpleegde stukken. Daarnaast zijn interviews gehouden met portefeuillehouders onderwijs, voorzitters van de bestuurscommissies openbaar onderwijs, ambtelijke verantwoordelijken en twee bovenschoolse directeurs (als afnemers). In bijlage 4 staat een lijst met geïnterviewde personen.

Voorafgaand aan het onderzoek is de onderzoeksopzet aan de colleges van B&W van Leeuwarderadeel en van het Bildt verstuurd, alsmede aan betrokken ambtenaren. De rekenkamercommissie heeft hen gevraagd om aanvullende ideeën en suggesties over het onderzoeksonderwerp kenbaar te maken. Hieruit is naar voren gekomen dat er behoefte is aan een advies van de rekenkamercommissie over de geplande verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs in de Middelsee-gemeenten. In dit rapport besteedt de rekenkamercommissie daar aandacht aan. Vooruitlopend op het eindrapport heeft de rekenkamercommissie bovendien een kort advies gestuurd aan de gemeenteraden over de verschillen tussen de mogelijke rechtsvormen 'stichting' en 'openbaar rechtspersoon' voor het verzelfstandigen van het openbaar primair onderwijs. Dit advies is in bijlage 2 opgenomen.

2.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Voert het onderwijsbureau van de Middelsee gemeenten haar taken doelmatig en doeltreffend uit?

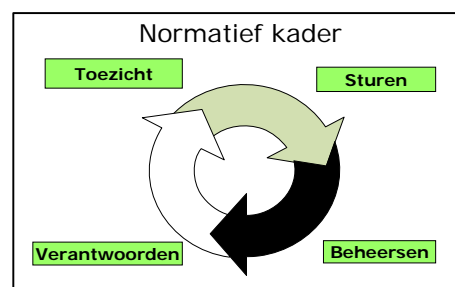
Van deze onderzoeksvraag heeft de rekenkamercommissie de volgende deelvragen afgeleid:

1. Wat was de reden voor de oprichting van het onderwijsbureau en wat waren bij de start de beoogde doelstellingen en taken in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid?
2. Hoe is het onderwijsbureau opgebouwd qua organisatie, bedrijfsvoering, taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden, bestuurlijke aansturing en verantwoording naar gemeenteraden?
3. Hoe vindt de verantwoording, sturing en bijstelling plaats op de beoogde en bijgestelde doelstellingen en resultaten?
4. Wat is er van de beoogde doelstellingen en resultaten terecht gekomen?

De rekenkamercommissie heeft de doelmatigheid en doeltreffendheid van de taken van het onderwijsbureau niet vergeleken met andere gemeenten en andere onderwijsbureaus.

2.3 Normenkader

De rekenkamer heeft het bestuurlijk handelen getoetst op basis van de reeks *sturen, beheersen, toezicht en verantwoorden* in hun onderlinge samenhang. Het gaat daarbij om het waarborgen van de onderlinge samenhang tussen de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een overheidsorganisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen voor de belanghebbenden.



De vier activiteiten zijn als volgt te omschrijven:

Sturen: het proces waarin het college richting geeft aan het realiseren van door de raad vastgestelde beleidsdoelstellingen;

Beheersen: het stelsel van maatregelen, procedures en processen waardoor het college zorgdraagt voor het blijvend nastreven en realiseren van de vastgestelde beleidsdoelen;

Toeziethouden: de controlerende activiteit die de raad uitvoert om de resultaten van het beleid namens de burgers te kunnen beoordelen;

Verantwoorden: het periodiek door het college verantwoorden van de uitkomsten van de opgedragen taken en over het gebruik van gedelegeerde bevoegdheden.

3 Gemeentelijke onderwijstaken

3.1 Algemeen

De gemeentelijke taken op het gebied van onderwijs kunnen in twee groepen worden onderverdeeld:

1. Uitvoering geven aan algemeen lokaal onderwijsbeleid.
2. Bevoegd gezag voor het openbaar basisonderwijs (bestuur en uitvoering van wettelijke beleids- en beheerstaken van het openbaar primair onderwijs).

De gemeente heeft in de eerste plaats een uitvoeringstaak op het gebied van algemeen lokaal onderwijsbeleid. Hieronder valt de taak om te zorgen voor onderwijshuisvesting bij alle scholen, zowel voor openbare als bijzondere scholen en bijvoorbeeld het toezicht op de leerplicht, onderwijsbegeleiding, bestrijding van onderwijsachterstanden, leerlingenvervoer, logopedie en volwasseneneducatie. In het college is de portefeuillehouder onderwijsbeleid en onderwijshuisvesting verantwoordelijk voor de uitvoering.

In de tweede plaats vormt het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag van openbare scholen. Het college vormt daarmee het bestuur van de openbare scholen en is verantwoordelijk voor de uitvoering van de beleids- en beheertaken van het openbaar onderwijs. Het is mogelijk dat de gemeenteraad dit bevoegd gedrag overdraagt aan een bestuurscommissie ex artikel 82 Gemeentewet, of aan een stichting of openbaar rechtspersoon.

Dit rekenkameronderzoek gaat over deze laatste taak: het bestuur en de uitvoering van het openbaar basisonderwijs.

3.2 Aantallen leerlingen

In de vier Middelsee-gemeenten gaat het om 20 openbare basisscholen met bijna 2200 leerlingen. In totaal werken daar ongeveer 250 leerkrachten, inclusief part-timers en (tijdelijke) invalkrachten. De volgende tabel geeft een overzicht.

Kengetallen Middelsee-gemeenten

	aantal leerlingen				aantal scholen		aantal inwoners	
	in 2000		in 2005		in 2005		in 2005	
Het Bildt	487	23%	593	27%	7	35%	11.018	25%
Ferwerderadiel	176	8%	153	7%	2	10%	8.982	20%
Leeuwarderadeel	760	35%	689	32%	5	25%	10.509	24%
Menaldumerdeel	733	34%	737	34%	6	30%	13.921	31%
totaal	2.156	100%	2.172	100%	20	100%	44.430	100%

Geconstateerd wordt dat het totaal aantal leerlingen op openbare basisscholen in 2005 licht hoger is dan in het jaar 2000. Echter de verdeling over de gemeenten is sterk veranderd: In het Bildt zijn er ruim 100 leerlingen meer, in Leeuwarderadeel 71 minder en in Ferwerderadiel 23 minder.

4 Bevindingen van het onderzoek

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de eerste drie deelvragen van het onderzoek:

1. *Wat was de reden voor de oprichting van het onderwijsbureau en wat waren bij de start de beoogde doelstellingen en taken in termen van doeltreffendheid (resultaten en beleidseffecten) en doelmatigheid bij de start?*
2. *Hoe is het onderwijsbureau opgebouwd qua organisatie, bedrijfsvoering, taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden, bestuurlijke aansturing en de democratische verantwoording naar gemeenteraden?*
3. *Hoe vindt de verantwoording, sturing en bijstelling plaats op de beoogde en bijgestelde doelstellingen en resultaten?*

4.1 Aanleiding tot oprichting onderwijsbureau

4.1.1 Algemeen

De gemeenteraden van de vier Middelsee gemeenten, het Bildt, Menaldumadeel, Ferwerderadiel en Leeuwarderadeel, hebben ieder het bestuur van het openbaar onderwijs in hun gemeente overgedragen aan een bestuurscommissie (ex art 82 Gemeentewet). Zo zijn vier bestuurscommissies gevormd. Iedere bestuurscommissie is verantwoordelijk voor het openbaar onderwijs in de eigen gemeente. Voor de uitvoering heeft iedere bestuurscommissie een bovenschoolse directeur aangesteld. Sinds enkele jaren is één persoon zowel bovenschoolse directeur van de scholen in Leeuwarderadeel als van de scholen in Ferwerderadiel, zodat het om drie personen gaat. Deze drie personen werken onderling nauw samen.

Aanvankelijk in 1997 hadden de gemeenten de aansturing van het openbaar onderwijs verschillend geregeld. Bij de gemeenten Leeuwarderadeel en Het Bildt was er sprake van integraal bestuur door het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad. De gemeenten Ferwerderadiel en Menaldumadeel hadden al wel een bestuurscommissie, maar beide gemeenten hadden verschillende taken en bevoegdheden aan hun bestuurscommissie overgedragen. Uiteindelijk hebben alle vier gemeenten vanaf 1 augustus 2002 de taken en bevoegdheden op dezelfde manier aan een (eigen) bestuurscommissie overgedragen. Dit vanuit de intentie om op basis van gelijke bevoegdheden te werken aan verdergaande bestuurlijke samenwerking. In praktijk is er echter weinig onderling contact tussen de vier bestuurscommissies. Ook zijn er geen personele unies gevormd.

De vier gemeentelijke verordeningen zijn op elkaar afgestemd en bevatten geen wezenlijke verschillen. In de verordening is geregeld dat de vier bestuurscommissies volledig verantwoordelijk zijn voor het openbaar onderwijs en in dat kader alle mogelijke besluiten mag nemen, met uitzondering van sluiting, fusie en nieuwbouw/verbouw. De commissie dient verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad. Daarnaast dient afstemming tussen de commissie en de portefeuillehouder onderwijs plaats te vinden over de invulling van het lokale onderwijsbeleid. Verder heeft het college van burgemeester en wethouder en de raad een toezichthoudende rol op afstand. Het college kan een besluit van de commissie schorsen, maar dit is nog niet voorgekomen. De gemeenteraad op zijn beurt kan een schorsingsbesluit van het college weer ongedaan maken.

In bijlage 1 wordt een samenvatting gegeven van de afspraken uit het convenant en in de volgende paragrafen wordt nader op verschillende onderdelen van het convenant ingegaan.

4.1.2 Oprichting onderwijsbureau

Al in 1997 hebben de vier Middelsee-gemeenten een overeenkomst getekend voor samenwerking op het gebied van openbaar onderwijs. Die samenwerkingsovereenkomst van 1997 behelsde eigenlijk niet meer dan een intentieverklaring. Om een verdere samenwerking te verwezenlijken, hebben de vier gemeenten in 2003 een gezamenlijk onderwijsbureau opgericht. Dit bureau is operationeel sinds 1 november 2003. Daarvóór regelde iedere gemeente de ondersteuning individueel.

De vier gemeenteraden hebben in een convenant afspraken vastgelegd over onder andere de kostenverdeling tussen de gemeenten, de taken van het onderwijsbureau, de aansturing van het onderwijsbureau alsmede over de grootte en positionering van het onderwijsbureau. In dit convenant staan ook de doelstellingen:

- versterken bestuurlijke samenwerking
- bundeling bovenschools management
- clustering ambtelijke ondersteuning

Bij de oprichting van het onderwijsbureau en in het convenant zijn verder geen doelstellingen met betrekking tot doelmatigheid en doeltreffendheid geformuleerd. In financiële zin is alleen vermeld dat de bijdragen van de gemeenten niet hoger mogen worden dan de geïndexeerde bedragen van iedere afzonderlijke gemeenten uit 2000. Geconstateerd wordt dat de doelstellingen alleen in algemene termen zijn geformuleerd.

4.2 De organisatiestructuur

4.2.1 Algemeen

Het onderwijsbureau is bemenst met medewerkers van de verschillende gemeenten. Er is voor gekozen de medewerkers rechtspositioneel bij de gemeente Leeuwarderadeel onder te brengen om geen aparte rechtspersoon op te hoeven richten. Dit is per 1 november 2003 geëffectueerd.

Het onderwijsbureau is samen met de bovenschoolse directeuren van de scholen in de Middelsee gemeenten gehuisvest aan de Pyter Jurjenstraat 8 in Stiens. Bij het onderwijsbureau werken 7 medewerkers (4,81 formatieplaatsen) met de volgende functies:

- coördinator/bureaucoördinator (*)
- allround beleidsmedewerker financiën
- beleidsmedewerker juridisch/bestuurlijke zaken
- medewerker personeelszaken
- medewerker salarisadministratie
- allround medewerker ondersteuning

(*) Bij het ambtelijk hoor en wederhoor werd bekend dat B&W van Leeuwarderadeel per brief van 16 september 2003 hebben aangegeven dat besloten is *de functiebenaming "coördinator van het onderwijsbureau" te vervangen door "bureauhoofd" en het functiebestanddeel "coördinatie" te vervangen door "leidinggeven"*. Het college heeft hiervoor een gewijzigd aanstellingsbesluit genomen. Navraag bij de gemeentesecretaris van Leeuwarderadeel leerde dat dit aanstellingsbesluit niet is herzien. Dat betekent dus dat de door de gemeente Leeuwarderadeel gehanteerde functiebenaming van bureaucoördinator niet correct is. De rekenkamercommissie hanteert in dit rapport daarom de functiebenaming bureauhoofd.

4.2.2 Taken onderwijsbureau

Vanuit het onderwijsbureau wordt de beleidsmatige en administratieve ondersteuning van het openbaar primair onderwijs verzorgd. Hieronder vallen onder andere de financiële administratie, de personeels- en salarisadministratie, bestuurs- en managementzaken en arbozaken. Door de oprichting van dit gezamenlijke bureau is de uitvoering van de taken minder kwetsbaar geworden en door specialisatie kon de beleidsmatige ondersteuning worden versterkt.

Naast de bestuursondersteuning aan de vier bestuurscommissies, verzorgt het onderwijsbureau onder andere de volgende taken ter ondersteuning van de openbare scholen in de vier Middelsee-gemeenten:

- Regelen van personele zaken van de openbare basisscholen zoals personeelsbeleid, formatie, benoeming & ontslag, toepassing regeling rechtspositie, ziekteverzuimregistratie, salarisadministratie, arbo-zaken en de financiële administratie daarover.
- Het aanvragen van rijksvergoedingen voor personele en materiële lasten.
- De berekening van en administratie over de zogenaamde leerling-afhankelijke uitgaven voor onderhoud, vervanging en vernieuwing van het onderwijsleerpakket, alsmede de administratie van medezeggenschap en ouderbijdragen in het kader daarvan, WA-verzekering, culturele vorming, dienstreizen en overige uitgaven.
- De accountantscontrole op de afrekening bij de rijksvergoedingen.
- De samenstelling van begrotingen en rekening van de openbare basisscholen.
- De berekening en administratie van allerhande uitgaven en de kosten van administratie, beheer en bestuur (ABB).
- Opstelling van de begroting en rekening voor de vier bestuurscommissies, alsmede voor het onderwijsbureau zelf.
- Beleidsmatige, secretariële en administratieve ondersteuning van de bestuurscommissie
- Archivering van documenten die ter beschikking van het onderwijsbureau komen.

In grote lijnen ondersteunt het onderwijsbureau de bestuurscommissies openbaar onderwijs bij de beleidsvoorbereiding en zorgt het bureau voor de administratieve afwikkeling van bestuursbesluiten en inhoudelijke en administratieve ondersteuning bij vergaderingen. De taken hebben betrekking op personeelszaken, juridische- en bestuurlijke zaken alsmede werkzaamheden op het gebied van financiën en onderwijshuisvesting.

Met betrekking tot personeelszaken van het onderwijspersoneel liggen de taken vooral op het voorbereidende en uitvoerende vlak. De salarisadministratie wordt uitbesteed. De juridische- en bestuurlijke taken hebben met name betrekking op de inhoudelijke ondersteuning en administratieve begeleiding bij behandeling van klachten en bezwaar- en beroepschriften. Daarnaast vindt advisering plaats over instandhoudingbeleid, de bestuurlijke samenwerking, ondersteuning bij overleg met andere partijen, vindt betrokkenheid plaats bij benoemings- en ontslagprocedures van leden van de bestuurscommissies, het opstellen van (jaar)verslagen, het opstellen van agenda's voor vergaderingen en de verslaglegging daarvan.

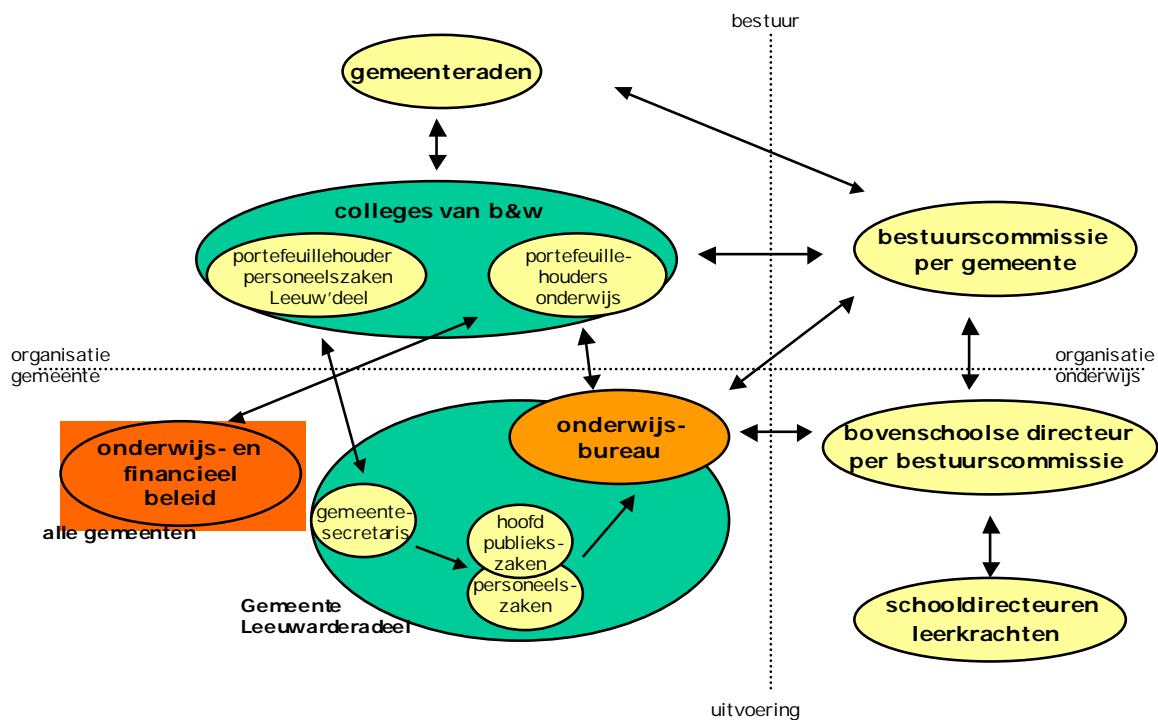
De financiële taken van het onderwijsbureau betreffen het samenstellen van de stukken die de gemeenten nodig hebben in het kader van de budgetcyclus. De taken die het bureau heeft op het gebied van de onderwijshuisvesting hebben betrekking op het verstrekken van adviezen over juridische- en financiële aspecten van bouw- en onderhoudszaken.

4.2.3 Positie en aansturing van het onderwijsbureau

De positie van het onderwijsbureau is enigszins ingewikkeld. Inhoudelijk werkt het onderwijsbureau ter ondersteuning van de bestuurscommissies en de bovenschoolse directeuren. Rechtspositioneel zijn de medewerkers ondergebracht bij de gemeente Leeuwarderadeel. En in organieke zin neemt het bureau een soort 'status aparte' in omdat het juridisch gezien onderdeel uitmaakt van de gemeente

Leeuwarderadeel en inhoudelijk gezien dicht tegen de bovenschoolse directeuren en de bestuurscommissie opereert. Dit heeft gevolgen voor de aansturing van het bureau. De inhoudelijke aansturing vindt in praktijk en zoals afgesproken in het convenant plaats door de bovenschoolse directeuren in afstemming met de bestuurscommissies. De personele aansturing was op grond van het convenant gelegd bij de portefeuillehouders onderwijs. In praktijk is hieraan echter geen invulling gegeven. Het hoofd van het onderwijsbureau **stuurt in overleg met** de bovenschoolse directeuren de medewerkers van het bureau operationeel aan.

In het volgende schema zijn de belangrijkste dwarsverbanden tussen de verschillende organen weergegeven. De bovenkant van het schema geeft de bestuurlijke verantwoordelijkheden weer en de onderkant van het schema 'de uitvoering'. De linkerkant van het schema bevat de organisatie van de gemeente(n) en de rechterkant de organisatie van het openbaar onderwijs. Het onderwijsbureau opereert dicht op het scheidsvlak van de gemeentelijke organisatie en de onderwijsorganisatie en heeft formele en informele relaties met het gemeentebestuur en de bestuurscommissies.



De aansturing van het onderwijsbureau heeft vóór het afsluiten van het convenant en daarna de nodige discussie en onduidelijkheid opgeleverd. Omdat het bureau formeel en rechtspositioneel onder de gemeente Leeuwarderadeel valt, was het aanvankelijk de bedoeling dat de bureaumedewerkers formeel door de gemeentesecretaris van Leeuwarderadeel zouden worden aangestuurd. Hiervan is afgezien omdat geen sprake zou zijn van een daadwerkelijke aansturing. In het convenant is daarom vastgelegd dat het college van portefeuillehouders onderwijs het personeel van het onderwijsbureau zou aansturen. Onder andere werden deze vier portefeuillehouders belast met het voeren van functioneringsgesprekken en zondig het voeren van beoordelingsgesprekken met de bureauhoofd. In praktijk is er door de portefeuillehouders geen invulling aan deze aansturing gegeven. Dit komt onder andere omdat de bestuurders niet voor die rol waren toegerust, omdat het geen logische taak voor bestuurders was, omdat

de keuze voor vier leidinggevendenden niet praktisch was en omdat de communicatie tussen portefeuillehouders en andere partijen niet optimaal verliep.

In praktijk oefende de gemeente Leeuwarderadeel haar werkgeversverantwoordelijkheid dus alleen in formele zin uit en was er geen sprake van een functionele inbedding van het bureau binnen de gemeentelijke organisatie. Deze situatie gaf in praktijk een aantal knelpunten en onduidelijkheden, zoals bij de invulling van de wet Verbetering Poortwachter in geval van ziekte. Daarom is vanaf 1 mei 2006 de personele aansturing veranderd. De portefeuillehouders onderwijs van de Middelsee-gemeenten hebben op 7 april 2006 besloten het onderwijsbureau als tijdelijk cluster onderdeel te laten uitmaken van de sector Publiekszaken van de gemeente Leeuwarderadeel.

Op 26 april 2006 zijn de medewerkers van het onderwijsbureau daarover in een korte brief in kennis gesteld en daarna hebben de gemeentesecretaris en het sectorhoofd een bezoek aan het onderwijsbureau gebracht. De medewerkers van het onderwijsbureau vallen dan ook met ingang van 1 mei 2006 hiërarchisch onder de verantwoordelijkheid van het sectorhoofd Publiekszaken. Concreet betekent dit dat het sectorhoofd Publiekszaken verantwoordelijk is gesteld voor de personele en inhoudelijke aansturing. Voorzover bekend heeft het college van B&W van Leeuwarderadeel het besluit niet bekrachtigd en is er geen formele adviesaanvraag bij de ondernemingsraad ingediend. Volgens het bureauhoofd en de bovenschoolse directeur zijn de betrokken personeelsleden van het onderwijsbureau van te voren niet betrokken geweest bij de totstandkoming van dit besluit en zijn ze niet gevraagd om hierover hun zienswijze te geven. Wel heeft het college van B&W van Leeuwarderadeel de ontwikkelingen over de positie van het onderwijsbureau per brief van 21 juni 2006 aan de ondernemingsraad bevestigd. In die brief wordt gerefereerd aan eerdere overleggen met de ondernemingsraad, waarin de ondernemingsraad is geïnformeerd over de plannen om de aansturing van het onderwijsbureau binnen de gemeentelijke organisatie in te passen en waarin de ondernemingsraad steeds heeft aangegeven daar geen bezwaar tegen te hebben. Voorafgaande aan die brief is tijdens de overlegvergadering van 15 juni 2006 tussen de ondernemingsraad en de bestuurder, zo blijkt uit het verslag, door de bestuurder meegedeeld dat het onderwijsbureau per 1 mei 2006 officieel onder de sector Publiekszaken valt.

4.2.4 Rechtspositie personeel onderwijsbureau

Conform de afspraken uit het convenant zijn de medewerkers van het onderwijsbureau per 1 november 2003 benoemd bij de gemeente Leeuwarderadeel. Enkele medewerkers waren al in dienst van Leeuwarderadeel en enkele zijn van de buurgemeenten overgegaan. De meeste medewerkers zijn benoemd na een sollicitatieprocedure. Formeel juridisch kan het onderwijsbureau worden beschouwd als een apart onderdeel van de gemeente Leeuwarderadeel.

Bij de oprichting van het onderwijsbureau zijn concept-functiebeschrijvingen opgesteld. Deze moesten vervolgens nog worden uitgewerkt tot definitieve functiebeschrijvingen. De gemeente Leeuwarderadeel is daarmee aan de slag gegaan en wilde daarbij rekening houden met de functiebeschrijvingen en inpassing binnen de gemeente Leeuwarderadeel. Dit heeft geleid tot gewijzigde beschrijvingen. De medewerkers van het onderwijsbureau hebben tegen deze nieuwe functiebeschrijvingen bezwaar aangetekend, onder andere omdat de functies minder zwaar waren beschreven. De bezwarencommissie heeft die bezwaren om procedure redenen gegrond verklaard. Over de inhoud heeft de bezwarencommissie zich niet uitgelaten. Aan het vervolg is daarna (nog) geen gevolg gegeven. Daarmee wordt geconstateerd dat na drie jaar de functiebeschrijvingen en de functiewaarderingen nog niet definitief zijn vastgesteld.

Belangrijke oorzaak voor het niet afronden van het functiewaarderingstraject is de voortslepende discussie over de positie van het onderwijsbureau in relatie tot de gemeente Leeuwarderadeel en de bijbehorende functiewaarderingen. Vanuit de ambtelijke organisatie Leeuwarderadeel was men van mening dat het onderwijsbureau zou moeten worden ingepast in de structuur en uitgangspunten van de

gemeente Leeuwarderadeel, waaronder de gemeentelijke functiewaarderingssystematiek en de inbedding in de gemeentelijke organisatiestructuur. Het gevolg daarvan was dat functiebeschrijvingen en functiewaarderingen lager zouden uitvallen dan in de indicatieve beschrijvingen bij de oprichting van het onderwijsbureau was opgegeven. Vanuit de ambtelijke organisatie Leeuwarderadeel is de insteek geweest dat de functies niet zwaarder opgetuigd en gewaardeerd dienden te worden dan vergelijkbare functies binnen de gemeente Leeuwarderadeel en dat er sprake zou moeten zijn van gelijke primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden om geen scheve verhoudingen te krijgen met de bestaande ambtelijke organisatie in Leeuwarderadeel. Vanuit het onderwijsbureau en de bovenschoolse directeur was men van mening dat er sprake was van een aparte status omdat het bureau alleen bij Leeuwarderadeel was ondergebracht omdat het destijds te ver voerde een aparte rechtspersoon (gemeenschappelijke regeling of stichting) op te richten. Bij het onderwijsveld heerste daarom meer de gedachte dat het onderwijsbureau als een zelfstandige eenheid met een eigen leiding zou opereren en dat de functiebeschrijvingen en functiewaarderingen zouden worden ingevuld zoals als concept in de bijlage bij het convenant was opgenomen.

4.2.5 Bevoegdheden onderwijsbureau

Bij de start van het onderwijsbureau waren de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het onderwijsbureau (en in het bijzonder van het bureauhoofd) nog niet geheel duidelijk. Om daar duidelijkheid in te scheppen zijn vanuit het onderwijsbureau verschillende documenten opgesteld, waaronder een mandateringsregeling, een notitie financieel management en administratieve organisatie en afspraken tussen de gemeente Leeuwarderadeel en het onderwijsbureau en de bestuurscommissie Leeuwarderadeel.

Voorafgaand aan de oprichting van het onderwijsbureau was het beoogde bureauhoofd al door de colleges van B&W gemandateerd al die zaken te regelen die noodzakelijk zijn het onderwijsbureau op tijd operationeel te laten zijn. Vlak na de oprichting hebben de vier colleges van B&W het bureauhoofd gemandateerd voor het beheer en de verhuur van het kantoor, alsmede de aanwending van de financiële middelen van het onderwijsbureau. Binnen de goedgekeurde begrotingsposten en het vastgestelde beleid is hij gerechtigd uitgaven te doen en verplichtingen aan te gaan. Verder is het bureauhoofd gerechtigd door het college van portefeuillehouders onderwijs genomen besluiten namens hen te ondertekenen.

Een deel van deze documenten is door verschillende bestuursorganen en bestuurders (bestuurscommissies, portefeuillehouders, colleges van B&W, ambtenaren) ondertekend. Voor de zekerheid door meerdere bestuursorganen, omdat niet precies bekend was welk bestuursorgaan bevoegd was om de regelingen vast te stellen. Bij een aantal documenten heeft het college van B&W van Leeuwarderadeel niet ondertekend. Dit is mogelijk het directe gevolg van het feit dat partijen zeer verschillend tegen de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het onderwijsbureau aankeken in relatie tot de gemeente Leeuwarderadeel.

4.2.6 Bevoegdheden bovenschoolse directeuren en locatiedirecteuren

De bestuurscommissies zijn binnen de kaders van de verordening integraal verantwoordelijk voor het beleid en uitvoering van het openbaar primair onderwijs. Via een directiestatuut hebben zij de bovenschoolse directeuren gemandateerd de financiële middelen voor de scholen te beheren. De directeur doet daartoe uitgaven of gaat verplichtingen aan voorzover die passen binnen de goedgekeurde begroting en het vastgestelde beleid. Ook zijn er budgetten in het kader van zelfbeheer aan individuele scholen toegekend. Hiervoor zijn de betreffende locatiedirecteuren gemandateerd.

Voor de administratieve organisatie van het openbaar onderwijs is een scheiding in functies toegepast. Hierbij gaat het om beschikkende functies (bevoegdheid tot aangaan van verplichtingen), uitvoerende functies (betalingsbevoegdheid), registrerende functies (vastleggen van mutaties) en controlerende functies. De bestuurscommissies hebben de beschikkende bevoegdheden toegekend aan de bovenschoolse en de locatiedirecteuren. De uitvoerende en registrerende taken worden uitbesteed, waarbij de eindverantwoordelijkheid berust bij de onderwijsbureau. De controlerende functie wordt uitgevoerd door externen.

Alle vier bestuurscommissies hebben enkele budgetten overgedragen aan de locatiedirecteuren. Daarbij hebben de locatiedirecteuren in Leeuwarderadeel en Ferwerderadiel de bevoegdheid om bestellingen te plaatsen en opdrachten tot levering van diensten te geven. Zij zorgen voor codering en parafering van de betreffende facturen. De betalingen worden via het onderwijsbureau uitgevoerd door een extern bureau (OSG). De locatiedirecteuren in Het Bildt en Menaldumadeel zijn daarnaast ook gerechtigd zelf betalingen te doen. In verband met functiescheiding zijn hierover aparte afspraken vastgelegd in een contract zelfbeheer.

4.2.7 Bilaterale afspraken tussen onderwijsbureau en gemeenten

Gemeente Leeuwarderadeel

Omdat het onderwijsbureau geen eigen rechtspersoonlijkheid heeft, kan het bureau zelf geen medewerkers in dienst hebben en ook geen gebouw met inventaris aanschaffen. Dit heeft de gemeente Leeuwarderadeel gedaan. Op die manier stelt de gemeente Leeuwarderadeel zo personeel beschikbaar en een gebouw met inventaris. De kosten voor personeel, gebouw en inventaris (salarissen, sociale lasten, kapitaallasten en de kosten voor gebouwbeheer, overige onderhoudskosten en eventueel overige kosten) worden verrekend met de administratie van het onderwijsbureau.

In een tweetal (niet getekende) documenten zijn de afspraken tussen Leeuwarderadeel en het onderwijsbureau vastgelegd:

1. document "afspraken tussen de gemeente Leeuwarderadeel en onderwijsbureau". Deze afspraken gaan over het onderwijsbureau te Stiens en de administratie voor openbare scholen in Leeuwarderadeel. In dit document staan twee soorten afspraken. In de eerste plaats zijn er afspraken gemaakt over de dienstverlening van de gemeente Leeuwarderadeel aan het onderwijsbureau (levering van personeel, huisvesting en inventaris en over aanvullende ondersteuning). De gemeente Leeuwarderadeel berekent aan het Onderwijsbureau geen kosten door voor salarisadministratie en rechtspositionele aangelegenheden, alsmede voor onderhoud bestrating en plantsoen rondom het gebouw. Wél kan de gemeente Leeuwarderadeel de kosten voor (ondersteuning bij) onderhoud van het gebouw bij het onderwijsbureau doorberekenen. In de tweede plaats staan er afspraken die te maken hebben met de dienstverlening van het onderwijsbureau voor de bestuurscommissie Leeuwarderadeel en de taakafbakening tussen gemeente en onderwijsbureau.
2. document "afspraken tussen de gemeente Leeuwarderadeel, de bestuurscommissie Leeuwarderadeel en het onderwijsbureau". In dit document staan afspraken over de bestuursvergoedingen, de taken van het Onderwijsbureau en de exploitatie van het onderwijsbureau. Er is sprake van overlapping met andere stukken.

Verder is een "Plan van aanpak overheveling onderwijsbudgetten Leeuwarderadeel" opgesteld met tussenstand 3 maart 2005 en 20 september 2005 om allerhande praktische financieel-administratieve zaken tussen gemeente en onderwijsbureau te regelen, alsmede de overdracht van budgetten en taken van de gemeente naar de bestuurscommissie.

Gemeente het Bildt

In het document “afspraken tussen Het Bildt en onderwijsbureau” hebben partijen enkele praktische financieel-administratieve afspraken vastgelegd en een plan van aanpak om gefaseerd overheveling van taken en budgetten te realiseren. In dat plan van aanpak was ook opgenomen om de *schoolbestuurlijke* onderhoudsbudgetten voor de scholen over te dragen. Voor een deel is dat ook gerealiseerd.

4.2.8 Juridische status

Bij de start van het onderwijsbureau was al duidelijk dat het onderwijsbureau geen formele status bezat. Het bureau was dan ook niet bevoegd om als zodanig rechtshandelingen te verrichten. In praktijk is dit onder de mandaatregeling echter wel gebeurd. Om politieke redenen is er destijds voor gekozen de aansturing van het onderwijsbureau bij de portefeuillehouders onderwijs te leggen. Omdat dit in praktijk niet handig bleek, heeft de gemeente Leeuwarderadeel voorjaar 2005 Ernst & Young accountants en adviesbureau Confisens geraadpleegd over de organisatorische positie van het onderwijsbureau. Daaruit kwam naar voren dat het onderwijsbureau feitelijk onderdeel uitmaakt van de gemeente Leeuwarderadeel en organisatorisch een soort ambtelijke dienst van deze gemeente is.

Alle betrokkenen onderkennen de zwakte van de bestaande bestuursvorm en de juridische positie van het onderwijsbureau. De ingewikkelde structuur vergt veel overleg en tijd om de partijen op één lijn te krijgen. De intentie om het onderwijsveld verder te verzelfstandigen biedt de kans om de zwakte juridische structuur goed aan te pakken.

4.2.9 Onderlinge communicatie

Om de organisatie en de werkzaamheden van het onderwijsbureau goed te laten verlopen hangt veel af van de wijze van communiceren, zowel formeel als informeel. In dit geval was dat vooral belangrijk vanwege de complexe organisatievorm. Uit de interviews is het volgende gebleken:

- Er was vrijwel geen contact tussen de bestuurscommissies en de portefeuillehouders. Dit terwijl op grond van de verordening periodiek overleg dient plaats te vinden tussen de portefeuillehouder onderwijs en het dagelijks bestuur van de commissie.
- Er was intensieve communicatie tussen het onderwijsbureau en de bovenschoolse directeuren en regelmatig met de bestuurscommissies.
- Er was weinig communicatie tussen de portefeuillehouders onderwijs en het onderwijsbureau ondanks het feit dat de formele leiding bij deze portefeuillehouders was ondergebracht.
- Er was sprake van een moeizame communicatie tussen de gemeente Leeuwarderadeel en het onderwijsbureau. Dit komt door de verschillen van inzicht.

4.3 Financiën en verantwoording, sturing en bijstelling

In het convenant zijn ook afspraken vastgelegd over de kostenverdeling tussen gemeenten, alsmede over de reservevorming (egalisatiefonds), de salariering van de medewerkers van het onderwijsbureau en over mogelijke frictiekosten.

4.3.1 Financiële bijdragen van gemeenten aan onderwijsbureau

In het convenant is als uitgangspunt beschreven dat de bijdragen van de gemeenten niet hoger mogen worden dan de geïndexeerde bedragen van iedere afzonderlijke gemeenten uit 2000.

De gemeentelijke bijdrage (totaal €205.000 in 2005) aan het onderwijsbureau vindt nog steeds plaats via de volgende verdeling:

Het Bildt	22,5% (€ 46.000)
Leeuwarderadeel	32,5% (€ 67.000)
Ferwerderadiel	15,5% (€ 32.000)
Menaldumadeel	29,5% (€ 61.000)

Deze verdeelsleutel is tot stand gekomen op basis van de gemeentelijke begroting 2001 (en voor Leeuwarderadeel uit 2000) en niet op basis van een objectieve maatstaf zoals het aantal leerlingen en/of het aantal scholen en klassen. In het convenant is vastgelegd deze verdeelsleutel voor maximaal 3 jaar (dus tot en met 2005) toe te passen. Voor de periode daarna zijn aanvankelijk geen nadere afspraken over een eerlijke kostenverdeling gemaakt. Nu het plan is om in 2008 het de bestuurstaken openbaar onderwijs samen met het onderwijsbureau te verzelfstandigen zijn gemeenten overeengekomen voorlopig geen wijziging in de verdeelsystematiek door te voeren. De rekenkamercommissie heeft hierover overigens geen formele besluitvorming aangetroffen.

De bestaande verdeelsleutel betekent dat een wijziging in het leerlingenvolloop tussen 2000 en 2006 niet in een gewijzigde financiële verdeelsleutel is vertaald.

Wanneer de verdeelsleutel volledig zou zijn gebaseerd op het aantal leerlingen dan was sprake van een andere procentuele kostenverdeling vanwege wijzigingen in het leerlingenaantal een verschuiving van de procentuele verhouding tussen 2000 en 2005.

Berekening vergoeding op basis van aantal leerlingen

prijsspeil 2005

	obv aantal leerlingen in 2000			obv aantal leerlingen in 2005			bestaande verdeling		
Het Bildt	487	23%	€ 46.000	593	27%	€ 56.000	22,5%	€ 46.000	
Leeuwarderadeel	760	35%	€ 72.000	689	32%	€ 65.000	32,5%	€ 67.000	
Ferwerderadiel	176	8%	€ 17.000	153	7%	€ 14.000	15,5%	€ 32.000	
Menaldumerdeel	733	34%	€ 70.000	737	34%	€ 70.000	29,5%	€ 60.000	
totaal	2.156	100%	€ 205.000	2.172	100%	€ 205.000	100,0%	€ 205.000	

Dit betekent dat de gemeenten Het Bildt en Menaldumadeel een voordeel van afgerond € 10.000 hebben bij de huidige verdeelsystematiek en Ferwerderadiel een nadeel van afgerond € 18.000. Voor Leeuwarderadeel was aanvankelijk sprake van een € 5.000 voordeel en is nu sprake van een beperkt nadeel.

4.3.2 Discussie over de hoogte gemeentelijke bijdrage

Bij de gemeente Leeuwarderadeel heerste bij de opstelling van de begroting 2005 de opvatting dat de gemeentelijke bijdrage aan het onderwijsbureau te hoog was. Leeuwarderadeel had de volgende argumenten:

- het onderwijsbureau had in het eerste jaar (2004) € 83.000 overgehouden en aanvullend heeft het onderwijsbureau een bedrag voor bestuurlijke krachtenbundeling van € 56.000 ontvangen.
- de gemeente vond dat het onderwijsbureau in formatie te zwaar was opgetuigd.
- de gemeente vond dat een deel van de ABB-vergoeding van het Rijk niet geheel bedoeld was voor taken van het onderwijsbureau, maar deels ook ter dekking van taken die nog door de gemeente worden uitgevoerd en bekostigd.
- Daarnaast had de gemeente Leeuwarderadeel twijfels over de eerlijke kostenverdeling over de deelnemende gemeenten. Of te wel: betaalt Leeuwarderadeel ten opzichte van andere gemeenten niet te veel?

De gemeente Leeuwarderadeel had aanvankelijk in de begroting 2005 een korting op de gemeentelijke bijdrage aan het onderwijsbureau doorgevoerd omdat men vanuit Leeuwarderadeel vond dat de gemeentelijke bijdrage te hoog was en hier wel op kon worden bezuinigd. Achteraf is deze korting geschrapt omdat dit niet in overeenstemming was met de convenant-afspraken met de andere gemeenten. Bovendien had de gemeente Leeuwarderadeel de korting eenzijdig opgenomen, zonder daarvoor met de andere drie gemeenten afspraken over te maken.

Vanuit de gemeente Het Bildt en de andere gemeenten heeft de rekenkamercommissie een dergelijke discussie over de hoogte van de gemeentelijke bijdrage niet opgemerkt. Uit de interviews met betrokkenen vanuit het Bildt kwam naar voren dat men vond dat het onderwijsbureau prima functioneert. Het Bildt heeft in ieder geval geen aanleiding gezien specifieke aandacht te besteden aan de hoogte van de gemeentelijke bijdrage aan het onderwijsbureau.

4.3.3 Begroting en rekening onderwijsbureau

Voor het onderwijsbureau zélf wordt een aparte begroting en rekening opgesteld. Het bureauhoofd is belast met de voorbereiding en uitvoering hiervan. De begroting is een kostensoorten begroting op input-basis. Er zijn in de begroting geen product- en outputafspraken vastgelegd. Wel is in de jaarrekening een urenverantwoording opgenomen. De jaarrekening wordt door een externe accountant gecontroleerd. Daarna worden de jaarcijfers in de jaarcijfers van de gemeente Leeuwarderadeel geconsolideerd. De accountant heeft de afgelopen jaren steeds een goedkeurende accountantsverklaring verstrekt. De begroting wordt ter vaststelling voorgelegd aan de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten. Voorafgaand wordt de begroting na advies van de bovenschoolse directeuren en na afstemming met de financiële afdelingen van de gemeenten voorgelegd aan de portefeuillehouders onderwijs. De betreffende gemeenteraden gaan vervolgens verschillend om met de formele vaststelling van de begroting van het onderwijsbureau. Gemeente Het Bildt stelt de begroting expliciet vast, de andere gemeenten nemen de begrotingsbedragen van het onderwijsbureau op als onderdeel in de eigen gemeentebegroting. De bestuurscommissies spelen bij de begroting van het onderwijsbureau geen rol omdat het onderwijsbureau niet onder de bevoegdheid van de bestuurscommissies valt. De bovenschoolse directeuren adviseren om het budgetrecht over het onderwijsbureau ook over te hevelen naar de bestuurscommissies, zodat dit deel

integraal onderdeel uitmaakt van de totale begroting voor het openbaar onderwijs (onderwijsbureau én openbare scholen).

In de volgende tabel staat een overzicht van de exploitatierekeningen 2004 en 2005 en de begroting 2006. In de begroting 2006 is een extra inkomstenbedrag opgenomen ter hoogte van 50% van de rijksbijdrage voor bestuur & management. En aan de kostenkant is een (nieuw opgevoerde) bestuursvergoeding voor de bestuurscommissies opgenomen.

Exploitatierekening onderwijsbureau 2004, 2005 en 2006								
bedragen x €1000								
	rek	rek	begr		rek	rek	begr	
inkomsten	2004	2005	2006	uitgaven	2004	2005	2006	
ABB-bijdrage (Rijk)	179	182	178	personeelskosten	273	254	278	
extra bijdrage gemeenten	281	205	206	externe dienstverlening	72	81	77	
overige inkomsten	7	12	1	huisvesting	50	52	47	
rijksbijdrage bestuurlijke krachtenbundeling	43			overig	32	9	22	
50% van rijksbijdr bestuur & management			78	vergoeding bestuurscommissies			39	
	510	399	463		427	396	463	
				voordelig resultaat	83	3	0	

Risicobuffer via egalisatiefonds

Het onderwijsbureau heeft een egalisatiefonds voor jaarlijkse overschotten en tekorten. Afgesproken is dat dit fonds maximaal € 150.000 mag bevatten. Tot en met 2005 is dit fonds steeds gevoed met het overschot uit de jaarrekening. Belangrijkste doel van dit fonds is om bij langdurige ziekte de salariskosten te kunnen doorbetalen. De werkgever is immers verplicht deze salariskosten voor twee jaar door te betalen. De stand van het egalisatiefonds bedraagt per 31-12-2005 afgerond € 141.000. Daarnaast beschikt het onderwijsbureau per eind 2005 over een onderhoudsreserve van € 7.500.

In het convenant hebben de vier gemeentebesturen vastgelegd dat er bij opheffing van het onderwijsbureau voor de werknemers binnen de vier gemeenten een terugkeergarantie van toepassing is. Gemeentebesturen hebben dan de inspanningsverplichting te komen tot een goede oplossing, waarbij terugkeer naar de "oude" werkorganisatie tot de mogelijkheden behoort. Dit impliceert dat de vier gemeenten gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor eventueel overtollig personeel.

Personeelskosten

De post personeelskosten blijkt verreweg de grootste kostenpost van het onderwijsbureau te vormen. Van het totale begrotingssaldo 2006 wordt € 278.000 (=60%) veroorzaakt door personeelskosten. Medewerkers die vanuit de deelnemende gemeenten zijn overgegaan, hebben hun "oude" rechten meegenomen. Dit betreft zowel medewerkers vanuit de gemeente Leeuwarderadeel als een aantal medewerkers die vanuit de andere gemeenten zijn overgegaan. Het gevolg is dat de salariskosten van het onderwijsbureau in vergelijking met andere bureaus aan de hoge kant zijn. Volgens de bovenschoolse directie staat daar wel tegenover dat er sprake is van een hogere kwaliteit dienstverlening van het onderwijsbureau in vergelijking met andere bureaus.

Frictiekosten

In het convenant is afgesproken dat mogelijke frictiekosten in de personele sfeer als gevolg van de oprichting van het onderwijsbureau in eerste instantie binnen de eigen gemeente dient te worden opgelost. Lukt dat niet dan worden de frictiekosten binnen 2 jaar tussen de gemeenten onderling

vereffend. Het is de rekenkamercommissie niet bekend of er geen frictiekosten zijn ontstaan. Wel blijkt dat geen van de gemeenten frictiekosten ter vereffening bij het onderwijsbureau heeft geclaimd.

In het convenant zijn geen expliciete afspraken gemaakt over de verdeling van toekomstige frictiekosten, bijvoorbeeld als het onderwijsbureau in de toekomst zou moeten krimpen (bv als gevolg van afnemend leerlingenaantal) of als het onderwijsbureau in een andere pand wordt ondergebracht.

4.3.4 Kostenbewaking en tussentijdse informatievoorziening

Het bureauhoofd informeert tussentijds via managementrapportages aan de directeuren en de bestuurscommissies over de financiële en personele ontwikkelingen in het openbaar primair onderwijs, alsmede over de ontwikkelingen van leerlingenaantallen.

Het bureauhoofd heeft in het portefeuillehoudersoverleg de voortgang van de werkzaamheden van het onderwijsbureau zélf gemeld aan de vier portefeuillehouders onderwijs die bestuurlijk verantwoordelijk zijn voor de aansturing van het onderwijsbureau. Rapportage over de werkzaamheden van het onderwijsbureau vindt verder plaats in de jaarrekening en in de begroting.

In financiële zin heeft er de afgelopen jaren geen bijstelling plaatsgehad. Voor de eerste drie jaar was vanuit de gemeenten een input-financiering afgesproken. De portefeuillehouders hebben aangegeven voor de jaren 2006 en 2007 (tot aan de beoogde verzelfstandiging in 2008) dit in stand te houden.

5 Beoordeling van de bevindingen

In dit hoofdstuk wordt een analyse gemaakt van de bevindingen uit hoofdstuk 4 en tevens wordt antwoord gegeven op de vierde en laatste onderzoeksvraag: *Wat is er van de beoogde doelstellingen en resultaten terecht gekomen?*

5.1 Analyse van de organisatie

Kwaliteit van het onderwijsbureau

Bij de oprichting van het onderwijsbureau was op hoofdlijnen afgesproken welke taken het onderwijsbureau zou uitvoeren. Direct na de oprichting is het onderwijsbureau daarom aan de slag gegaan om de taakverdeling tussen onderwijsbureau en iedere individuele gemeente, alsmede de overheveling van budgetten en taken naar de bestuurscommissies nader te specificeren. Bij de gemeenten bleven nog wel een aantal taken achter, waarvoor ook personeel en kosten moest worden ingezet.

Uit alle interviews is naar voren gekomen dat er tevredenheid heerst over de kwaliteit van de dienstverlening van het onderwijsbureau en dat medewerkers van het bureau betrokkenheid tonen bij hun werk. Aangegeven wordt dat de dienstverlening beter is dan voorheen toen iedere gemeente deze taken nog zelf uitvoerde. Door de bundeling van personeel is het nu ook mogelijk is om meer specialistische zaken op te pakken en

Positie en aansturing van het bureau

Het onderwijsbureau is opgericht onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van vier gemeenten, zonder dat er een duidelijke juridische vorm aan is gegeven. Dit heeft de afgelopen jaren tot veel onduidelijkheid en discussies tussen het onderwijsbureau en de gemeente Leeuwarderadeel geleid. De positie en de aansturing van het onderwijsbureau is onnodig ingewikkeld. Formeel-juridisch is het bureau weliswaar onderdeel van de gemeente Leeuwarderadeel, maar in praktijk heeft het bureau meer als stafbureau van de bestuurscommissies en de bovenschoolse directeuren gefunctioneerd vanuit de visie dat het bureau als een soort zelfstandige eenheid moest worden gezien. Het gevolg is dat een deel van de personele aansturing van de medewerkers van het onderwijsbureau onvoldoende is geregeld.

Naast de onduidelijke juridische positie van het bureau, speelt hierbij nadrukkelijk ook mee dat de gemeente Leeuwarderadeel (waar de medewerkers van het onderwijsbureau in dienst zijn) en het onderwijsbureau een tegengestelde visie op de aansturing hebben. De mening vanuit het onderwijsbureau en de bovenschoolse directeuren is dat het bureau op grond van het convenant een zelfstandige positie heeft, terwijl vanuit Leeuwarderadeel het bureau meer als onderdeel van de gemeentelijke organisatie werd gezien. In praktijk heeft de bovenschoolse directeur de personele aansturing aanvankelijk in samenwerking met het bureauhoofd opgepakt, ook omdat de personele aansturing door portefeuillehouders (zoals in het convenant afgesproken) niet uit de verf kwam.

Vanaf de oprichting van het onderwijsbureau stonden de neuzen duidelijk niet dezelfde kant op. En het heeft ontbroken aan daadkracht op ambtelijk en bestuurlijk niveau om de partijen op één lijn te brengen. Weliswaar hebben de portefeuillehouders onderwijs besloten om vanaf 1 mei 2006 de personele aansturing door het sectorhoofd Publiekszaken te laten plaatsvinden, maar dit heeft de duidelijkheid over de aansturing niet bevorderd. Bij het onderwijsbureau en de bovenschoolse directeur is er weinig draagvlak voor dit besluit. Dat heeft niet alleen te maken met een andere inhoudelijke visie op de aansturing van het bureau, maar in belangrijke mate ook met de manier van communiceren en de gevolgde procedure. Zo is het onderwijsbureau voorafgaand aan het besluit niet gehoord en zijn de

procedures niet gevolgd om tot aanpassing van de organisatie te komen (zoals een formele adviesaanvraag bij de ondernemingsraad). Bovendien is twijfelachtig wat in dit kader de rechtsgeldige status van een besluit van de vier portefeuillehouders is omdat dit (voor zover bekend) niet door het college van B&W van Leeuwarderadeel en de colleges van de overige gemeenten formeel met een besluit is bekrachtigd.

In het licht van de voorbereidingen op een verdere verzelfstandiging van het openbaar onderwijs is het overigens opvallend dat er volgens de gemeentesecretaris van Leeuwarderadeel voor is gekozen het sectorhoofd Publiekszaken van Leeuwarderadeel behalve de rechtspositionele aansturing van het personeel van het onderwijsbureau ook de inhoudelijke aansturing te laten verzorgen. Dit past namelijk niet in de gedachte van een verdere verzelfstandiging van het openbaar onderwijs.

Rechtspositie personeel

In het kader van de rechtspositie van het personeel ligt de taak bij de gemeente Leeuwarderadeel om het proces van functiebeschrijvingen en functiewaarderingen af te handelen, omdat de medewerkers van het onderwijsbureau immers formeel in dienst van Leeuwarderadeel zijn. De koers van Leeuwarderadeel is steeds geweest dat de functies van het onderwijsbureau moesten passen binnen de organisatiestructuur en het functiehuis van de gemeente Leeuwarderadeel. Vanuit rechtspositioneel oogpunt en eenduidigheid vanuit Leeuwarderadeel is dat begrijpelijk, maar het staat wel haaks op de gedachte van een meer zelfstandige positie van het onderwijsbureau.

Al met al zijn na drie jaar het proces van functievaststelling en functiewaardering nog steeds niet afgerond. Dit komt omdat de gemeente Leeuwarderadeel dit proces aanvankelijk weinig voortvarend heeft opgepakt. Het proces is erg vanuit de structuur en uitgangspunten van Leeuwarderadeel ingestoken, waarbij de uitgangspunten uit het convenant en de visie vanuit het onderwijsbureau naar de achtergrond zijn gebracht. Terwijl vanuit het onderwijsbureau vastgehouden werd aan een eigen "status aparte" met een neiging voor eigen arbeidsvoorwaarden voor het onderwijsbureau.

Communicatie

Het heeft ontbroken aan een goede communicatie tussen verschillende betrokkenen bij het onderwijsbureau, zowel inhoudelijk als qua aansturing. Dit terwijl in de complexe organisatievorm juist veel aandacht voor onderlinge communicatie nodig was. Het gevolg was dat betrokkenen niet goed op de hoogte van de ontwikkelingen waren. Dit heeft geleid tot onduidelijkheid en onbegrip bij een aantal betrokkenen.

Bevoegdheden

Bij het ontstaan van het onderwijsbureau moesten de bevoegdheden van het onderwijsbureau en de bureaumedewerkers nog nader worden uitgewerkt. Vanuit het onderwijsbureau zijn verschillende voorstellen en documenten uitgewerkt om dit beter te regelen. Complicerende factor daarbij was dat de formele juridische structuur vrij ingewikkeld was en dat het daardoor lastig was om binnen de bestaande structuur tot goede en werkbare afspraken te komen. De rekenkamer constateert dat met de verschillende documenten een goede poging is gedaan om afspraken vast te leggen, maar dat de juridische kwaliteit van de documenten te wensen over laat.

Financiën

Het blijkt dat de gemeentelijke bijdragen aan het onderwijsbureau het eerste jaar ruim toereikend is geweest, getuige het feit dat in 2004 een voordelig exploitatiesaldo van € 83.000 is gerealiseerd en dat in 2005 langdurige ziekte binnen de begroting kon worden opgevangen. Samen met de vrij besteedbare reserve bestuurlijke krachtenbundeling van € 56.000 was er eind 2005 een buffer van €150.000.

De gemeente Het Bildt is weinig kritisch geweest op de afgesproken bijdrage aan het onderwijsbureau als inputfinanciering. De gemeente Leeuwarderadeel was wel kritisch. Die gemeente vond dat de bijdrage van de gemeenten aan het onderwijsbureau te hoog was, dat het bureau te zwaar was opgetuigd en dat het bureau daarom ook bij zou moeten dragen aan de gemeentelijke bezuinigingen.

Verdeelsleutel gemeentelijke financiële bijdragen

De kostenverdeelsystematiek van 2003 tot 2005 is niet gebaseerd op werkelijke dienstverlening van onderwijsbureau, maar op basis van de gemeentelijke begrotingsbudgetten uit 2001 en 2002. De berekening die aan de verdeling ten grondslag ligt, was gebaseerd op de kostengegevens die de gemeenten zelf hadden aangeleverd. Er is destijds geen check uitgevoerd op de volledigheid en de betrouwbaarheid van de door gemeenten aangeleverde cijfers. Ook in de jaren daarna zijn geen acties ondernomen om tot een betere en eerlijker verdeling van de kosten te komen, bijvoorbeeld op basis van het aantal leerlingen.

5.2 Analyse van de doelstellingen en resultaten

Bij de oprichting van het onderwijsbureau is een drietal doelstellingen geformuleerd.

- bundeling bovenschools management
- clustering ambtelijke ondersteuning.
- versterken bestuurlijke samenwerking

De bundeling van het bovenschools management is gerealiseerd. De bovenschoolse directeurs zijn gezamenlijk gehuisvest en werken nauw samen. Met de oprichting van het onderwijsbureau is de clustering van de ambtelijke ondersteuning voor een belangrijk deel ook gerealiseerd. Een groot deel van de gemeentelijke budgetten en taken zijn de afgelopen jaren overgedragen.

De versterking van de bestuurlijke samenwerking is ten dele gelukt. Weliswaar hebben alle vier gemeenten een soortgelijke bestuurscommissie opgericht om het openbaar onderwijs te besturen en hebben die bestuurscommissies in een samenwerkingsovereenkomst afspraken gemaakt over uniform personeelsbeleid en het gezamenlijk oplossen van personele problemen. Maar verder is van een hechte samenwerking tussen de vier bestuurscommissies nog geen sprake. De bestuurscommissies werken meer naast elkaar dan met elkaar.

6 Conclusies

1. Betere dienstverlening door samenwerking

Dankzij de inzet en betrokkenheid van de medewerkers voert het onderwijsbureau die taken uit die van het bureau mogen worden verwacht. Op grond van de informatie uit de interviews komt naar voren dat het gezamenlijke onderwijsbureau een betere dienstverlening levert dan de gemeenten voorheen individueel leverden. Met het onderwijsbureau zijn de gemeenten minder kwetsbaar en voor de vier gemeenten kan het bureau zelf meer specialistische diensten en adviezen leveren dan voorheen.

2. Sturing op onderwijsbureau slecht geregeld

Het onderwijsbureau is juridisch en rechtspositioneel zeer onduidelijk gepositioneerd. De beoogde zelfstandigheid van het bureau paste niet binnen de organisatiestructuur van de gemeente Leeuwarderadeel. Uiteindelijk is een veel te ingewikkelde structuur afgesproken. Mede hierdoor heeft het ontbroken aan een goede organisatorische en bestuurlijke sturing. Opvallend is dat verantwoordelijke portefeuillehouders onderwijs niet hebben ingegrepen, terwijl al lang bekend was dat de juridische en rechtspositionele positie van het bureau onduidelijkheid gaf.

3. Veel onrust door verschil in visie op positie en aansturing onderwijsbureau

Het verschil in visie tussen het onderwijsbureau/ bovenschoolse directie en de gemeente Leeuwarderadeel op de positionering en de aansturing van het onderwijsbureau heeft onnodig veel onrust bij het personeel veroorzaakt. Hierdoor hebben partijen de samenwerking onnodig moeilijk gemaakt. Partijen hebben te weinig professioneel gehandeld om tot een oplossing te komen. Daarbij heeft het bestuur de situatie te veel laten begaan.

4. Extra onrust door onzorgvuldigheid bij rechtspositionele procedures

Op rechtspositioneel gebied is er extra onrust ontstaan door verschil van mening tussen Leeuwarderadeel en het onderwijsbureau over de functiebeschrijvingen en –waarderingen. Die onrust is verder nog versterkt door formele procedures niet zorgvuldig te bewandelen. Zo is bij het besluit om het onderwijspersoneel organisatorisch binnen de lijnorganisatie van Leeuwarderadeel onder te brengen (ten onrechte) geen advies gevraagd aan de ondernemingsraad en laat de communicatie hierover met het personeel van het onderwijsbureau sterk te wensen over.

Het onderbrengen van de aansturing van de medewerkers bij het sectorhoofd Publiekszaken kan (afgezien van de emotionele gevoelens) voor de rechtspositionele aansturing wellicht een oplossing bieden. Voor de *inhoudelijke* aansturing van het onderwijsbureau past deze wijziging niet binnen een consistente koers voor het onderwijsbureau. Het is immers nooit de bedoeling geweest dat de gemeente Leeuwarderadeel de onderwijsondersteuning in opdracht van de andere drie gemeenten zou gaan uitvoeren. Bovendien past dit niet binnen de toekomstige plannen om het openbaar onderwijs (inclusief het onderwijsbureau) verder te verzelfstandigen per 1 januari 2008.

5. Begroting en financiën

De portefeuillehouders onderwijs gebruiken de begroting van het onderwijsbureau niet als sturingsinstrument. De rekenkamercommissie heeft overigens wel de indruk dat het bureau de beheersing van de begroting goed op orde heeft.

6. Convenantafspraken onvoldoende uitgewerkt

De afspraken in het convenant over aansturing en rechtspositie zijn onvoldoende praktisch. Het ontbreekt ook aan afspraken om dit op termijn te verbeteren.

7 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de aanbevelingen naar aanleiding van dit onderzoek gepresenteerd. De aanbevelingen worden in een tweetal groepen onderverdeeld:

- aanbevelingen voor het bestaande onderwijsbureau, mede gezien in het licht van de beoogde verdere verzelfstandiging van het openbaar onderwijs
- aanbevelingen voor nieuwe intergemeentelijke samenwerkingsverbanden

7.1 Aanbevelingen ten aanzien van het onderwijsbureau

Aanbevolen wordt ten aanzien van het onderwijsbureau nog de volgende zaken op orde te brengen, zodat het onderwijsbureau in 2008 met een gezond gevoel samen met het de bestuurscommissie kan worden verzelfstandigd:

1. Maak afspraken over een kostenverdeling op basis van een eerlijke formule die recht doet aan de geleverde dienstverlening;
2. Zorg er voor dat rechtspositionele zaken ten aanzien van het onderwijsbureau goed worden afgehandeld, waaronder het proces van de functiebeschrijving en de functiewaardering.
3. Maak betere afspraken over de aansturing tussen de gemeente Leeuwarderadeel en het onderwijsbureau en de bovenschoolse directie over de inhoudelijke aansturing van het bureau en over de onderlinge communicatie. Pak daarbij het onderlinge wantrouwen aan en zorg bij de afspraken voor voldoende draagvlak.

7.2 Aanbevelingen voor nieuwe gemeentelijke samenwerkingsverbanden

1. Zorg voor een goede voorbereiding

Vorbereiding is het halve werk. Zorg er daarom voor dat essentiële afspraken (zoals kostenverdelingen, rechtspositie personeel, personele aansturing, bevoegdheden en verantwoordelijkheden) vóór de start van de nieuwe samenwerkingsorganisatie zijn vastgelegd en zorg ervoor dat alle partijen zich in de onderlinge afspraken kunnen vinden.

Wees er verder wél van bewust dat het een illusie is om alles vooraf voor 100% af te spreken en dat in de vervolgfase enige flexibiliteit nodig is om bij te sturen en om gewijzigde afspraken te maken. Benut die flexibiliteit, communiceer daar dan duidelijk en open over en leg de gewijzigde afspraken duidelijk in een getekend document vast.

2. Weet wat u gaat doen na de champagne

Op het moment dat de samenwerking van start gaat, moet al bekend zijn wat er de eerste honderd dagen daarna moet gebeuren. In die honderd dagen moet de organisatie en de werkwijze verder worden uitgewerkt en in gang gezet. Zorg daarbij voor voortvarendheid en stuur op het gewenste resultaat. Maak helder wie ambtelijk en bestuurlijk verantwoordelijk zijn voor de aansturing.

3. Regel de rechtspositie van de medewerkers goed

Wees zorgvuldig in de afhandeling van personele en organisatie-aspecten. Zorg voor een eerlijke en transparante procedure en communiceer daar duidelijk over.

4. Laat verschillen in visies en onderlinge meningsverschillen niet escaleren

Voorkom dat rivaliteit en onderlinge competitie tussen de nieuwe organisatie en de gemeentelijke organisaties ontstaat, want dat leidt alleen maar tot stagnatie. Voorkom dat bolwerken ontstaan. Zorg

ervoor dat het management en de bestuurders de verantwoordelijkheid zien voor het geheel en niet alleen voor een deelaspect.

5. Neem de tijd voor het proces en stuur op de einddoelen

Spreek een voldoende ruime periode af om de organisatie op te bouwen en geef de nieuwe organisatie de instrumenten om goed te kunnen werken. Formuleer daarbij heldere doelen, zorg voor een consistente koers en voorkom langdurig gesteggel over de (machts)positie en over de uitvoering. Stuur daarbij goed op het gewenste resultaat en los in de tussentijd knelpunten op.

5. Investeer in juridische kwaliteit

Zorg er voor dat contractuele afspraken en mandateringsregelingen passen binnen de juiste juridische kaders. Maak daarbij duidelijk wie welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden heeft. En zorg er voor dat bij het overdragen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden door de juiste bestuursorganen en de juiste functionarissen gebeurt.

Reactie van het college van Het Bildt en Leeuwarderadeel

De rekenkamercommissie heeft de colleges uitgenodigd hun zienswijze op het concept-rapport kenbaar te maken. Per memo van 14 december 2006 reageert het hoofd Publiekszaken namens beide colleges van B&W. De inhoud van de memo is als volgt:

De colleges zijn ingenomen met de uitgebreide en zorgvuldige rapportage zoals deze door de rekenkamer is opgesteld. Een en ander biedt naar de mening van de Colleges voldoende aanleiding voor een beschouwend oordeel over de wijze van werken bij een samenwerking in Middelseeverband. In die zin worden de gemaakte opmerkingen in de toekomstige tijd benut voor de nieuwe vormen van samenwerking van de vier betreffende gemeenten. Wij verwachten in de komende tijd ons voordeel te doen met de door u gemaakte opmerkingen en aanbevelingen, voorzover deze niet al worden toegepast bij onlangs opgestarte gezamenlijke activiteiten. Vanuit die optiek is het zelflerend vermogen van de gemeentelijke organisaties zeker aan de orde.

Vooraf

Zoals wel vaker geschiedt met vormen van samenwerking op intergemeentelijk gebied, waarbij nieuwe richtingen/terreinen worden ontdekt, bestaat de mogelijkheid dat de uitgesproken en geformuleerde intenties aangaande de samenwerking in het dagelijkse werk niet helder en soms niet eenduidig uit te voeren zijn. In die zin is de door de politiek geformuleerde samenwerking soms het best haalbare resultaat, zonder dat dit een duidelijk en helder geformuleerde beschrijving vooraf geeft.

Vanuit deze gedachtegang geredeneerd, komen in de dagelijkse situatie de pijnpunten, die in het onderhandelingsproces voorafgaand aan de geformuleerde samenwerking aan de orde. Met als probleem dat het kader waarbinnen de samenwerking zich dient af te spelen door de meeste partijen als knellend wordt ervaren. Echter dit betekent dan niet direct, dat de partijen dan voldoende vermogen hebben over hun eigen schaduw heen te stappen en dan de vorm van het speelveld zodanig herzien dat een nieuwe passende vorm wordt gekozen. De noodzaak voor een dergelijke herziening werd ook niet nodig verondersteld, vanwege het feit dat de samenwerking geformuleerd in het convenant een tweetraps raket is. De gekozen opzet van het bureau Onderwijs geldt als opstap naar een volledig verzelfstandigd primair openbaar onderwijs in de Middelseegemeenten.

Vanuit dat oogpunt bezien is de huidige vorm van de samenwerking via het onderwijsbureau als een status quo onderkend en zijn onderdelen alleen dan herzien, wanneer dit in de dagelijkse praktijk tot een onevenredige vermenging van taken en rollen van bestuurders en leidinggevenden tot gevolg had.

Rapportonderdelen

Samenvatting

De door de rekenkamer geconstateerde punten kunnen in algemene zin worden onderschreven, met de volgende kanttekeningen:

- *3^e bolletje: de personele aansturing is marginaal geweest. De opmerking dat er niets van terecht is gekomen wordt in dit verband niet gedeeld.*
- *4^e bolletje: er is naar de mening van het College voldoende mondeling over dit onderwerp gecommuniceerd, zowel met de medewerkers als met de ondernemingsraad van Leeuwarderadeel. Laat onverlet dat de beleving van betrokkenen kan verschillen.*
- *5^e bolletje: de medewerkers hebben duidelijke conceptfunctiebeschrijvingen. In het convenant is afgesproken dat deze na één jaar zouden worden herzien. Het dispuut is ontstaan over het feit welke rol de medewerker daarin heeft ten opzichte van de werkgever. Het standpunt van het College is dat de werkgever in ultieme zin de beschrijving na inbreng van de medewerker vaststelt. Ons inziens heeft dit in de persoonlijke relaties niet tot wantrouwen geleid.*
- *Aan het op orde brengen van de rechtspositionele zaken wordt door de gemeente gewerkt. Daarnaast is er sprake van een regulier werkoverleg tussen het sectorhoofd en het bureauhoofd over de voortgang van de werkzaamheden.*
- *Wat betreft de objectieve formules voor de kostenverdeling tussen de gemeenten is in het portefeuillehoudersoverleg van 24 februari 2006 vastgesteld dat de kostenverdeling zoals deze in het convenant voor de duur van drie jaar is afgesproken voor de jaren 2006 en 2007 wordt gecontinueerd.*
- *De door u genoemde leerpunten worden zeer ter harte genomen voor toekomstige vormen van samenwerking.*

4.2.3 positie en aansturing van het onderwijsbureau

De constatering dat er sprake was van een enigszins ingewikkelde situatie is, wordt onderschreven. Het is een politieke uitkomst van de indertijd gevoerde onderhandelingen met dit als maximaal resultaat. De herschikking van het bureau met als gevolg het onderbrengen in de sector Publiekszaken als zelfstandig cluster is in het portefeuillehoudersoverleg van 7 april besloten. Vervolgens is via een ondertekend mandaat, de leidinggevende taak van de portefeuillehouders aan het sectorhoofd Publiekszaken, de overdracht feitelijk vastgelegd. Formeel is er geen overdracht en behoeft dit ook niet door het College te worden bekrachtigd. De mandatering voorziet in een tijdelijke overdracht, die zonodig terstond kan worden ingetrokken. Overigens is meerdere malen met de Ondernemingsraad hierover gesproken.

4.2.4 rechtspositie personeel onderwijsbureau

Naar de mening van het College gaat het hier over de interpretatie van de afspraken, die in het convenant zijn gemaakt. Vanuit de gemeente Leeuwarderadeel is invulling gegeven aan de functiewaardering overeenkomstig de reguliere procedure van de gemeente. Dit is een logisch gegeven gezien het feit dat de medewerkers rechtspositioneel onderdeel zijn van deze gemeente. Verschil van inzicht is ontstaan over het feit in hoeverre de aanvullingen, die door de medewerkers van het onderwijsbureau na één jaar functioneren naar voren zijn gebracht, in de door de werkgever vastgestelde functiebeschrijvingen worden meegenomen. Of anders gesteld in hoeverre kan een medewerker van het Onderwijsbureau zelf zijn eigen functie beschrijven. Vanuit de gemeente Leeuwarderadeel geldt de regel dat de werkgever de functie beschrijving vaststelt, nadat de medewerker over zijn opmerkingen is gehoord. Daarbij is het bestaande functie- en loongebouw leidend, dit ter voorkoming van uitzonderingen. Het ligt niet in de bedoeling van de werkgever daarbij de functie-eisen te verlagen of te verhogen, maar recht te doen aan wat noodzakelijk wordt geacht gezien de zwaarte van de functie. De bezwarencommissie heeft dit als zodanig erkend door de bezwaren vanwege procedurele gronden ontvankelijk te erkennen. Vanuit dit gezichtspunt bezien is de werkgever van mening dat de conceptbeschrijvingen in hoofdlijnen correct zijn en qua formulering in de bestaande systematiek van deze gemeente ingepast dienen te worden. De

vermelde aparte status volgens de bovenschoolse directeur en het Onderwijsbureau heeft dan ook niet betrekking op de functiewaardering, maar wel op de samenwerking tussen enerzijds de gemeentelijke organisaties en anderzijds het onderwijsveld.

4.2.5 bevoegdheden onderwijsbureau

De constatering aan het eind van deze paragraaf is correct.

4.2.7 bilaterale afspraken tussen onderwijsbureau en gemeenten

Gemeente Leeuwarderadeel:

1. het document 'afspraken tussen de gemeente en het onderwijsbureau' is niet ondertekend vanwege het feit dat het enigszins vreemd is dat de gemeente met een onderdeel van haar organisatie een overeenkomst aangaat over de reguliere dienstverlening. Ook hier speelt het verschil in interpretatie over de positie van het onderwijsbureau. Voor de gemeente is dit geen logische stap. Wel is met het onderwijsbureau overeengekomen dat voor niet reguliere activiteiten waaronder werving- en selectie en functiewaardering kosten in rekening worden gebracht, conform een standaard uurtarief. Met de bestuurscommissie zijn vergelijkbare afspraken gemaakt.
2. geen opmerkingen.
De overheveling van de reserves onderwijsbudgetten is onlangs afgehandeld en in een brief dd. 12 juni 2006 bevestigd.

Gemeente Het Bildt:

De gemeente Het Bildt kan zich vinden in de vermelde tekst.

4.2.9 onderlinge communicatie

De gemeente Leeuwarderadeel en de bestuurscommissie hebben 2 maal per jaar overleg over de voorkomende onderwerpen overleg. De laatste bijeenkomst heeft na de benoeming van de huidige portefeuillehouder op dd. 15 juni 2006 plaatsgevonden.

- Nr. 3 de communicatie tussen de portefeuillehouders en het onderwijsbureau verliep formeel via het portefeuillehoudersoverleg waar de coördinator als adviseur aan was toegevoegd. Daarnaast was er de ruimte voor informeel overleg met de voorzitter van de portefeuillehouders indien gewenst.
- Nr. 4 doordat de medewerkers van het onderwijsbureau van mening waren/zijn dat zij een aparte status in de gemeente Leeuwarderadeel hadden, is er sprake geweest van een moeizame relatie. Voor de gemeente Leeuwarderadeel lag dit anders, zij zag het bureau als een onderdeel van deze gemeente.

4.3.1 financiële bijdragen van gemeenten aan onderwijsbureau

De bij de opzet van het Onderwijsbureau gemaakte verdeling van kosten tussen de vier gemeenten is gebaseerd op het rapport dat voor de aanvang door de toenmalige projectleider dhr. A. Douma is opgesteld. Hierbij is uitgegaan van de begrotingen van 2000 en 2001 in relatie tot de toenmalige aantallen leerlingen en de verwachting dat dit in de looptijd van het convenant niet tot een grote scheefgroei zou leiden. In het portefeuillehoudersoverleg van 24 februari 2006 is door de bestuurders vanuit politieke overwegingen besloten, dat de tot nu toe gehanteerde verdeling van de kosten tussen de gemeenten, die in het convenant voor de duur van drie jaar is afgesproken voor de jaren 2006 en 2007 wordt gecontinueerd. Dit mede vanwege het opgestarte proces tot verzelfstandiging. Het herzien van de kostenverdeling zou zeker leiden tot een lastig onderhandelingsproces tussen de gemeenten onderling, terwijl het wenselijker is de inzet te richten op de toekomst. Uit de berekening van de rekenkamer blijkt dat de gemeente Leeuwarderadeel er redelijk neutraal qua kosten uitkomt, indien de vergelijking werd gebaseerd op de feitelijke aantallen leerlingen. De gemeente Het Bildt heeft geen behoefte de huidige verdeelsleutel gezien de voordeelpositie te veranderen.

4.3.3 begroting en rekening onderwijsbureau

Risicobuffer via egalisatiefonds:

De vermelde tekst over de terugkeergarantie dient te worden aangevuld met de opmerking dat de werknemers binnen het eerste jaar van functioneren van het Onderwijsbureau een terugkeergarantie op hun oude functie hadden. Na dit jaar is dit recht vervallen.

Indien bij de verzelfstandiging sprake zal zijn van 'boventallig' personeel, hebben deze medewerkers recht op de gemaakte afspraken in het kader van het in Middelseeverband overeengekomen sociaal statuut.

Personeelskosten:

De gemaakte constatering van de rekenkamer wordt onderschreven. De omvang van het bureau is de uitkomst van de onderhandeling tussen de vier gemeenten geweest.

Friciekosten:

Deze hebben zich niet voorgedaan.

4.3.4 kostenbewaking en tussentijdse informatievoorziening

Door de aanwezigheid van de coördinator bij het portefeuillehoudersoverleg is elke keer de voortgang van een en ander aan de portefeuillehouders gemeld. Ondanks dat de coördinator nu niet meer bij elk overleg aanwezig is, vindt de terugkoppeling plaats via het sectorhoofd Publiekszaken naar de portefeuillehouders.

5.1 analyse van de organisatie

Kwaliteit van het onderwijsbureau

De gemeente Leeuwarderadeel is wel degelijk vanaf het begin bekend geweest met het feit dat zij naast het overdragen van een groot aantal taken, ook zelf nog een aantal taken moest uitvoeren. Dit is bewust met tijdelijke krachten ingevuld, vanwege de mogelijkheid dat de medewerker die van Leeuwarderadeel is overgegaan naar het Onderwijsbureau, de keus had binnen één jaar naar de oude functie binnen de gemeentelijke organisatie terug te keren. De opmerking van de rekenkamercommissie bevreedt ons dan ook.

Positie en aansturing van het bureau

Derde alinea: naar de mening van de Colleges heeft het niet ontbroken aan daadkracht op bestuurlijk en ambtelijk niveau de partijen op één lijn te brengen, echter in politiek opzicht was de uitkomst vastgelegd in het convenant de best mogelijke oplossing. Meer zat er niet in, ook niet in de eerste twee jaar dat het bureau functioneerde. Pas begin 2006 is het inzicht bij de bestuurders gekomen, dat de gekozen constructie zeer moeilijk was en dat een aanpassing in praktische zin noodzakelijk was. Met dien verstande dat niet de gehele inhoud van het convenant ter discussie diende te komen, gezien de aanstaande ontwikkeling van een verdere verzelfstandiging. Dit zou beide besprekingen (herziening convenant en verzelfstandiging) onnodig kunnen belasten, zonder dat daarmee de feitelijke effectiviteit, die wel is gerealiseerd (onderbrengen in de gemeentelijke organisatie met aansturing door het sectorhoofd) zou verbeteren. Het niet hebben van een groot draagvlak bij de coördinator en de bovenschoolse directeur kan dan weliswaar evident zijn, echter vanuit de gemeentelijke visie is dat van ondergeschikt belang en behoeft dit de feitelijke werkrelatie tussen de coördinator en bovenschoolse directeur niet te bemoeilijken.

De coördinator is wel degelijk geïnformeerd over het op handen zijnde besluit gezien het feit dat dit pas in tweede instantie in het portefeuillehoudersoverleg is vastgesteld en betrokkene steeds de volledige agenda heeft ontvangen. Tegelijkertijd is dit mondeling medegedeeld aan de Ondernemingsraad en vervolgens per brief van 21 juni bevestigd.

Het leidinggevende onderdeel in het convenant dat is toebedeeld aan de portefeuillehouders is door middel van een ondertekend mandaat met ingang van 1 mei 2006 aan het sectorhoofd Publiekszaken overgedragen.

Rechtspositie personeel

Bij de eerste opzet is op instigatie van de drie overige bestuurders/gemeenten besloten dat het Onderwijsbureau niet onderdeel mocht zijn van de gemeentelijke organisatie van Leeuwarderadeel. Dit is

wel steeds de intentie van de gemeente Leeuwarderadeel geweest met dien verstande dat het niet ingepast kon worden op het niveau van een sector, maar als een cluster. Aanvullend speelt mee dat het onderwijsbureau zichzelf een meer aparte status toedichtte, dan het op grond van het convenant had. Immers er is bij de start van het convenant bewust niet gekozen voor een WGR (gemeenschappelijke regeling) gezien de omvang en het in de toekomst verzelfstandigen van het onderwijsbureau. Het bureau is in die zin te vergelijken met de positie van de medewerkers van het Sportcomplex It Gryn, met dit verschil dat gezien de omvang van het bureau een leidinggevende met P&O taken vanuit de gemeente niet noodzakelijk wordt geacht. Wel een coördinator die werkinhoudelijk zaken met de medewerkers afstemt.

Communicatie

Naar de mening van de Colleges is er herhaaldelijk en veelvuldig gecommuniceerd over alle onderdelen. Dit laat echter onverlet dat partijen/deelnemers niet genegen waren een andere mening te accepteren. Veel communiceren is dan wel nodig, echter zonder veel effect.

Verdeelsleutel gemeentelijke financiële bijdragen

Door de bestuurders van de Middelseegemeenten is aan het begin van het convenant overeenstemming bereikt over de kostenverdeling. Deze is in 2006 herbevestigd door de zittende bestuurders, vanwege de op handen zijnde actie tot verdere verzelfstandiging.

6. conclusies

Betere dienstverlening

Dit wordt door het College onderschreven.

Sturing op onderwijsbureau slecht geregeld

Vanuit het Leeuwarderadeelse College is wel degelijk regelmatig dit punt opgemerkt en meegenomen naar het portefeuillehoudersoverleg, echter in dit overleg bestond niet voldoende draagvlak voor het doorvoeren van veranderingen tot begin 2006.

Veel onrust door verschil in visie op positie en aansturing onderwijsbureau

Deze conclusie wordt grotendeels onderschreven. Het ware beter geweest, indien er op bestuurlijk niveau in een eerder stadium het inzicht was ontstaan dat een gezamenlijke visie gewenst was.

Extra onrust door onzorgvuldigheid bij rechtspositionele procedures

Het College erkent dat de functiewaarderingsprocedure niet goed is verlopen. Dit is veroorzaakt door verschil van inzicht over de rol van de betrokkenen. Het College is van mening dat de gemeente Leeuwarderadeel als werkgever een besluit neemt over de inhoud van de functiebeschrijving nadat de medewerker is gehoord.

Daar waar het de andere punten betreft is in zekere zin bewust gekozen om niet een formele langdurige procedure op te starten, w.o. het wijzigen van het convenant, omdat dit het proces van verdere verzelfstandiging zou kunnen bemoeilijken. Naar de mening van het College is in alle gevallen wel de correcte procedure toegepast, echter had een en ander uitgebreider en formeler kunnen plaatsvinden.

Begroting en financiën

De begroting is in beperkte mate als sturingsinstrument gebruikt, dit is mede veroorzaakt door de afspraken inzake financiering die in het convenant zijn gemaakt. Daar komt bij dat de exploitatierekening een overschot gaf te zien. Het overige deel van de conclusie wordt onderschreven.

Convenantafspraken onvoldoende uitgewerkt

Deze wordt onderschreven voor wat betreft de eerste zin. Begin 2006 zijn een aantal hiervoor genoemde onderdelen als positionering en aansturing herzien. Verdere verbeteringen worden op dit moment niet noodzakelijk geacht, gezien de ontwikkeling richting verdere verzelfstandiging.

7 Aanbevelingen

7.1 aanbevelingen ten aanzien van het onderwijsbureau

De door u genoemde aanbevelingen worden door het College zeker te harte genomen. Echter dit laat onverlet dat ze niet alle drie volledig worden overgenomen.

- *1^e aanbeveling; deze zal in het eerstvolgende portefeuillehoudersoverleg aan de orde worden gesteld.*
- *2^e aanbeveling; het College is met u van mening dat de afhandeling van de rechtspositionele zaken correct dient te worden afgehandeld.*
- *3^e aanbeveling; het College zal opdracht geven aan het sectorhoofd Publiekszaken nader inhoud te geven aan de door u genoemde aanbeveling. Overigens kan gesteld worden dat sinds de zomervakantie er sprake is van een regulier werkoverleg tussen de coördinator en het sectorhoofd.*

7.2 aanbevelingen voor nieuwe gemeentelijke samenwerkingsverbanden

De door u genoemde onderdelen ten behoeve van een samenwerking in Middelseeverband zullen de Colleges zeer zeker ter harte nemen.

Vanuit het huidige perspectief gezien, zijn de Colleges van mening dat de verstandhouding tussen de bestuurders in Middelsee sterk is verbeterd ten opzichte van het moeizame gesternte waaronder het Onderwijsbureau van start is gegaan.

Thans is naar de mening van de Colleges zeer veel lering getrokken uit het door u onderzochte Onderwijsbureau. Daarmee kan niet worden voorkomen dat vergelijkbare problemen zich in de toekomst voor zullen doen, echter kan wel worden gesteld dat de Colleges zich aan kunnen sluiten bij het gezegde van; 'een gewaarschuwd mens telt voor twee'.

Nawoord van de rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie constateert met instemming dat de colleges van burgemeester en wethouders van het Bildt en van Leeuwarderadeel ingenomen zijn met de uitgebreide en zorgvuldige rapportage. De colleges onderschrijven in algemene zin de bevindingen uit het onderzoeksrapport onderschrijven en nemen de genoemde leerpunten bij toekomstige samenwerkingsverbanden ter harte. De rekenkamercommissie vertrouwt er op dat beide gemeenten hier bij nieuwe samenwerkingsverbanden veel aan zullen hebben.

De colleges hebben een uitgebreide reactie gestuurd. De colleges maken enkele kanttekeningen bij de bevindingen en de conclusies. De rekenkamercommissie ziet hierin geen aanleiding de conclusies en aanbevelingen aan te passen. Wel zijn enkele kleine technische aanpassingen opgenomen. De meeste opmerkingen spreken voor zich. Hieronder gaat de rekenkamercommissie kort op enkele punten nader in.

De rekenkamercommissie heeft naar aanleiding van de reacties van de colleges de teksten in paragraaf 4.3.4 en paragraaf 5.1 aangepast. Dit betreft de opmerking dat de gemeente Leeuwarderadeel vanaf het begin wél bekend is geweest met het feit dat de gemeente verschillende taken op het gebied van onderwijs nog moest blijven uitvoeren, alsmede de opmerking van de colleges dat het bureauhoofd de portefeuillehouders regelmatig op de hoogte heeft gehouden van de (financiële) ontwikkelingen van het onderwijsbureau.

Verbeteringen zien in kader van toekomstige verzelfstandiging

De rekenkamercommissie deelt de mening van de colleges om de verbeteringen vooral in het licht te zien van de toekomstige verzelfstandiging van het openbaar onderwijs. De commissie vindt het daarom verstandig eventuele aanpassingen van bestaande afspraken in te bedden in de toekomstige structuur en werkwijze.

Aansturing en rechtspositie personeel onderwijsbureau

De rekenkamercommissie heeft naar aanleiding van het onderzoek geconstateerd dat rechtspositionele procedures niet zorgvuldig zijn gevolgd, zowel bij het functiewaarderingstraject als bij het besluit om de aansturing van de medewerkers van het onderwijsbureau bij het hoofd Publiekszaken van de gemeente Leeuwarderadeel onder te brengen. In de reactie op de conclusies schrijven de colleges: *“Het College erkent dat de functiewaarderingsprocedure niet goed is verlopen. Dit is veroorzaakt door het verschil van inzicht over de rol van de betrokkenen.”* en even verderop staat *“Naar de mening van het college is in alle gevallen wel de correcte procedure toegepast, echter had een en ander uitgebreider en formeler kunnen plaatsvinden.”* De rekenkamercommissie vindt dat het college hier kritischer naar zichzelf mag kijken. Feit is dat de functiebeschrijvingen niet zijn vastgesteld en dat er nog slechts conceptbeschrijvingen zijn. Feit is ook dat de formele procedures niet zijn gevolgd bij het besluit om de aansturing van de medewerkers bij het sectorhoofd Publiekszaken onder te brengen. Juist bij dit soort trajecten vindt de rekenkamercommissie het belangrijk dat de formele procedure uiterst zorgvuldig worden gevolgd.

Afsluitend

In de reactie geven de colleges aan dat het besluit destijds gebaseerd was op een politiek compromis, waarbij met name de gemeente Leeuwarderadeel een andere mening was toegedaan. Dat laat natuurlijk onverlet dat het besluit als zodanig is genomen en dat het college van Leeuwarderadeel dat conform dat besluit dient te handelen zolang dit besluit niet is herzien. De rekenkamercommissie vindt het jammer dat het in praktijk niet gelukt is gezamenlijk één koers te varen. Net als het college hoopt de rekenkamercommissie dat dit in de toekomst beter zal worden.

Bijlage 1: Hoofdpunten uit het convenant

Bij de oprichting van het onderwijsbureau hebben de vier gemeenteraden het “**convenant openbaar primair onderwijs G4**” afgesloten, waarin afspraken zijn vastgelegd. In dit convenant is onder andere het volgende vastgelegd:

1. Het onderwijsbureau zal bestaan uit vijf formatieplaatsen
2. De bekostiging van het onderwijsbureau vindt plaats vanuit:
 - Rijksvergoeding voor Administratie, Beheer en Bestuur, de ABB-kosten
 - De Rijksvergoeding Bestuurlijke Krachten Bundeling tot en met 2005
 - Aanvullende gemeentelijke bijdragen, waarbij de kostenverdeling voor het onderwijsbureau voor de eerste drie jaar (tot januari 2006) door de gemeenten is gegarandeerd.
3. Rechtspositioneel: medewerkers van het onderwijsbureau worden benoemd bij de gemeente Leeuwarderadeel; bureaumedewerkers kunnen indien gewenst gebruik maken van de afdeling personeelszaken van de gemeente Leeuwarderadeel.
4. De portefeuillehouders onderwijs van de vier gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inhoudelijke aansturing van de medewerkers (voeren functionerings- en beoordelingsgesprekken).
5. Dagelijkse werkzaamheden van het onderwijsbureau worden in overleg met bovenschoolse directeuren gepland. Halfjaarlijks vindt rapportage aan de bestuurscommissies plaats.
6. Salariëring medewerkers: bureaumedewerkers vallen onder de salaris- en rechtspositionele regeling van Leeuwarderadeel met behoud van oude rechten en hetzelfde salarisperspectief.
7. Financiering investeringen: De gemeente Leeuwarderadeel heeft de investeringen in gebouw en automatisering gefinancierd. De kapitaallasten hiervan worden aan het onderwijsbureau doorberekend.
8. Friciekosten personele sfeer: iedere individuele gemeente heeft een inspanningsplicht om eventuele frictiekosten voor personeel zelf op te lossen. Lukt dat niet dan worden de frictiekosten binnen 2 jaar tussen de gemeenten onderling vereffend. In praktijk heeft zich die situatie niet voorgedaan.

In het convenant zijn géén afspraken vastgelegd over de vergoeding die de gemeente Leeuwarderadeel ontvangt voor verrichte dienstverlening aan het onderwijsbureau.

Bijlage 2: Advies over nieuwe rechtsvorm

1 Inleiding

Momenteel zijn de vier Middelsee-gemeenten bezig met de uitwerking van een nieuwe gezamenlijke organisatiestructuur voor het openbaar onderwijs. Daarvoor zijn verschillende rechtsvormen mogelijk. Het is de rekenkamercommissie van Het Bildt en Leeuwarderadel gebleken dat er behoefte bestaat om beter in beeld te krijgen wat de voor- en nadelen zijn van twee mogelijke rechtsvormen, een openbaar rechtspersoon of een stichting. In deze notitie geeft de rekenkamercommissie daar advies over.

De gemeenteraad kan het bestuur over de openbare scholen zowel overdragen aan een openbare rechtspersoon (op grond van artikel 42 a WVO) als aan een op te richten stichting openbaar onderwijs (op grond van artikel 42 b WVO en boek 2 van het Burgerlijk Wetboek). De regeling van beide bestuursvormen is grotendeels identiek. Er is één groot verschil. Hoewel het aanbieden van openbaar onderwijs een taak van de overheid is, wordt de stichting vormgegeven in het privaatrecht, terwijl de openbare rechtspersoon, die net als de andere bestuursvormen voor het openbaar onderwijs gestalte krijgt in het publiekrecht.

Omdat het bijzonder onderwijs wordt vormgegeven in het privaatrecht zou verondersteld kunnen worden dat bij een stichtingsvorm voor openbaar onderwijs het verschil tussen openbaar en bijzonder vervaagt en dat om die reden de stichtingsvorm voor het openbaar onderwijs slechts wenselijk zou zijn als deze vorm een meerwaarde zou bieden op de openbare rechtspersoon. Dat is nadrukkelijk niet het geval. Het gebruik van de stichting als privaatrechtelijke bestuursvorm of de instelling van een openbare rechtspersoon laat onverlet dat er nog steeds sprake is en blijft van openbaar onderwijs. En het gemeentebestuur blijft daarin een toezichhoudende rol vervullen. Immers, het gemeentebestuur blijft - zoals in de Grondwet, artikel 23 lid 4, is bepaald – verantwoordelijk voor de aanwezigheid van een genoegzaam aantal scholen voor openbaar onderwijs in de gemeente. Deze specifieke verantwoordelijkheid blijkt met name ook uit de bevoegdheid van de gemeenteraad om bij ernstige verwaarlozing of bij strijdigheid met de wet, opnieuw zelf te voorzien.

Hieronder worden nog enkele relevante aandachtspunten belicht over beide bestuursvormen, de stichting en de openbare rechtspersoon.

Bekostigingsrelatie met het Rijk.

De openbare rechtspersoon en de stichting openbaar onderwijs zijn beide vermogensrechtelijke zelfstandige rechtspersonen. Zij ontvangen rechtsreeks van het Rijk de vergoeding voor de instandhouding en exploitatie van de openbare scholen en zijn daardoor in financieel opzicht in beginsel zelfstandig.

Ruimtelijk bereik.

Zowel voor de openbare rechtspersoon als voor de stichting openbaar onderwijs geldt dat deze bestuursvormen kunnen worden benut om openbare scholen van verschillende gemeenten te besturen. Zij kunnen derhalve over de gemeentegrenzen heen als regionaal schoolbestuur functioneren.

Financiële gelijkstelling.

In beide gevallen moeten de kosten in beginsel worden gedekt met de financiële middelen die de besturen rechtstreeks van het rijk ontvangen. Een uitzondering betreft de kosten Administratie, Bheer en Bestuur (ABB). De wettelijke bruidschatregeling (op grond van artikel 140a Wet Primair Onderwijs) biedt gemeentebesturen de mogelijkheid om aan het vermogensrechtelijk verzelfstandigde openbaar onderwijs

tijdelijk, gedurende maximaal 5 jaar, gelimiteerde bedragen ter beschikking te stellen ter afdekking van de kosten voor ABB zonder dat er sprake is van toepassing van de overschrijdingsregeling.

Toezicht op de begroting.

Zowel de begroting als de rekening van de openbare rechtspersoon en de stichting openbaar onderwijs behoeven de goedkeuring van de betrokken gemeenteraad voordat de besturen de begroting en rekening vaststellen.

Benoeming bestuursleden.

De wet schrijft voor dat de gemeenteraad de bestuursleden van de openbare rechtspersoon en de stichting openbaar onderwijs benoemt, veelal op basis van competentieprofielen. Het is niet mogelijk hiervan af te wijken. De Verordening (openbaar rechtspersoon) en de statuten (stichting) moeten hierover een regeling bevatten. De gemeenteraad moet in ieder geval tenminste een derde en ten hoogste de helft van de bestuursleden benoemen op bindende voordracht van de ouders. Op deze manier worden ouders meer bij bestuur van het openbaar onderwijs betrokken.

Wijze van instelling

Een openbare rechtspersoon wordt ingesteld door vaststelling van verordening door de gemeenteraad (of raden). Nadat de gemeenteraad besloten heeft tot oprichting van en overdracht van het bestuur aan een stichting openbaar onderwijs, en statuten heeft vastgesteld, vindt vervolgens de daadwerkelijke oprichtingsplaats door het verlijden van een notariële akte voor de notaris. Betrokken gemeenten dienen dezelfde statuten op te stellen. Naast de besluitvorming over de instelling, moet er nog een tweede traject afgewikkeld worden, namelijk de civielrechtelijke overdracht van onroerende (grond en schoolgebouwen) en roerende (meubilair, leermiddelen etc.) zaken, alsmede de overdracht van het personeel van de ene rechtspersoon aan de andere rechtspersoon. Deze civielrechtelijke overdracht vindt plaats door middel van (diezelfde) notariële akte.

Bestuurlijke bevoegdheden

De instelling van een openbare rechtspersoon en oprichting van een stichting openbaar onderwijs houdt in dat van rechtswege alle schoolbestuurlijke bevoegdheden worden overgedragen. De gemeenteraad kan geen selectie maken en bepaalde bevoegdheden aan zichzelf voorbehouden. Hier geldt één uitzondering. De beslissing over de opheffing van een openbare school blijft voorbehouden aan de gemeenteraad. Deze bevoegdheid kan niet worden overgedragen. Dit houdt uiteraard verband met de grondwettelijke verplichting van het gemeentebestuur om te zorgen voor voldoende openbaar onderwijs.

Positie personeel.

Het personeel – ook dat in dienst is van de stichting openbaar onderwijs - wordt als ambtenaar aangesteld. Het bezit de gebruikelijke aanstelling als ambtenaar. Het betreft derhalve een publiekrechtelijke aanstelling. De rechtspositie van het personeel wordt beheerst door het rechtspositiebesluit onderwijspersoneel (bij het primair onderwijs), de CAO en de Algemene wet bestuursrecht. De formele grondslag ligt in artikel 42b van de Wet op het Voortgezet Onderwijs. Voor wat betreft de stichting wordt het personeel met alle rechten en plichten overgedragen aan de stichting.

Waarin verschillen beide bestuursvormen?

Een eerste verschil heeft betrekking op de instelling van beide bestuursvormen. Een openbare rechtspersoon wordt opgericht door een besluit van de gemeenteraad; de formele grondslag is hiervoor artikel 42a van de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO) een stichting komt tot stand via notariële akte; formele grondslag is artikel 42b van de WVO. De bepalingen van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek zijn tevens van toepassing.

Een tweede verschil is de reikwijdte van de toepassing van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De Awb maakt onderscheid tussen a- en b-organen. A-organen zijn bestuursorganen van publiekrechtelijke instellingen zoals een gemeente, provincie of het Rijk. Alle besluiten van dit bestuursorgaan vallen, mits is voldaan aan een aantal in de Awb geformuleerde voorschriften, onder de regeling van bezwaar en beroep. De b-organen zijn bestuursorganen die weliswaar niet publiekrechtelijk zijn, maar toch bekleed zijn met openbaar gezag en daarmee een publiekrechtelijke functie uitoefenen. Een openbaar rechtspersoon is in de zin van artikel 1.1 Awb een zogenaamd a-orgaan; een stichting is een zogenaamd b-orgaan; besluiten zijn alleen vatbaar voor bezwaar en beroep wanneer het besluit te maken heeft met de publiekrechtelijke taak, zoals het besturen van openbare scholen.

Een derde verschil moet gezocht worden in emotionele en psychologische overwegingen waarop de keuze voor een stichting of een openbare rechtspersoon soms ook wordt ingegeven. De term openbare rechtspersoon en de totstandkoming daarvan appelleren (meer) aan het gevoel dat openbaar onderwijs een publiekrechtelijke voorziening is en dat ook moet blijven. De keuze voor de Stichting kan zijn ingegeven door het gevoel dat het wenselijk is de zelfstandige positie ten opzichte van de gemeente extra te benadrukken.

Conclusie

De rekenkamercommissie concludeert dat beide rechtsvormen gelijkwaardig zijn. Op inhoudelijke gronden ziet de rekenkamercommissie geen relevante verschillen. De keuze voor de ene of de andere rechtsvorm is daardoor meer een emotionele / psychologische keuze dan een inhoudelijke keuze.

Bijlage 3: Geraadpleegde stukken

1. Samenwerkingsovereenkomst 1 augustus 1997: intentie tot samenwerking.
2. Diverse bescheiden voor informatie bijeenkomst van 11 december 2002 over realisering onderwijsbureau.
3. Begeleidende brief bij besluitvorming realisering onderwijsbureau met convenant tussen gemeenten en functiebeschrijvingen.
4. Convenant openbaar onderwijs primair onderwijs G4 1 maart 2003.
5. Convenant oprichting gezamenlijk onderwijsbureau (vanaf 1 november 2003).
6. Samenwerkingsovereenkomst tussen bestuurscommissies 1 augustus 2004 tot 1 augustus 2006
7. Contract zelfbeheer (concept).
8. Actiepunten implementatie onderwijsbureau G4 (1^e en 2^e fase).
9. Jaarplanning G4 onderwijsbureau 2004-2005.
10. Jaarrekening 2004 en 2005 en begroting 2006. bureau Openbaar Onderwijs Noordwest Fryslân.
11. Verordening Bestuurscommissie openbaar onderwijs in de gemeente Het Bildt.
12. Startnotitie verzelfstandiging openbaar onderwijs Middelsee gemeenten.
13. Mandateringafspraken:
 - a. mandateringsbesluit over de inrichting van de organisatie onderwijsbureau (16 juni 2003)
 - b. mandaat aan hoofd onderwijsbureau (14 jan en 9 feb 2004)
14. Financieel management en administratieve organisatie (ondertekend door alle bestuurscommissies en colleges van B&W, uitgezonderd het college van B&W van Leeuwarderadeel).
15. Afspraken tussen Leeuwarderadeel en Onderwijsbureau (niet getekend).
16. Afspraken tussen Leeuwarderadeel, bestuurscommissie Leeuwarderadeel en onderwijsbureau (niet getekend).
17. Afspraken tussen Het Bildt en onderwijsbureau (6 januari 2004 getekend)
18. adviesbrief extern bureau Confisens van 21 april 2005 over organisatiestructuur onderwijsveld Leeuwarderadeel.
19. adviesbrief Ernst & Young accountants van 23 mei 2005 over de gemeentelijke vergoeding van Leeuwarderadeel aan het onderwijsbureau.

Bijlage 4: Geïnterviewde personen

- Dhr. E. Pijnacker, hoofd onderwijsbureau
- Dhr. J.J. Kingma, gemeentesecretaris gemeente Leeuwarderadeel
- Dhr. P. Haagsma, beleidsmedewerker onderwijs gemeente Het Bildt
- Mevr. N. Haarsma-Vrieswijk, wethouder gemeente Het Bildt
- Dhr. J.S. Keizer, wethouder gemeente Leeuwarderadeel
- Dhr. A. Tienstra, voorzitter bestuurscommissie Het Bildt
- Dhr. J.G. Raven, voorzitter bestuurscommissie Leeuwarderadeel
- Dhr. A. Helder, algemeen (bovenschoolse) directeur Het Bildt
- Dhr. N. Koopmans, algemeen (bovenschoolse) directeur Leeuwarderadeel
- Dhr. E. Nutma, sectorhoofd Publiekszaken gemeente Leeuwarderadeel
- Dhr. W. Spoelstra, financieel beleidsmedewerker gemeente Leeuwarderadeel.