

ONDERZOEKSRAPPORT

Opvolgingsonderzoek Verzelfstandiging van openbaar primair onderwijs

november 2013

Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam



Verzelfstandiging van openbaar primair onderwijs

in de stadsdelen West Binnen de Ring

januari 2010

Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam



Onderzoeksrapport

Opvolgingsonderzoek
Verzelfstandiging openbaar primair
onderwijs in stadsdeel West

november 2013

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Behandeling rapport stadsdeelraad	5
1.2	Opvolging aanbevelingen	5
2	Behandeling rapport in de stadsdeelraad	7
2.1	De Baarsjes	7
2.2	Bos en Lommer	7
2.3	Oud-West	7
2.4	Westerpark	8
2.5	Conclusie	8
3	Stand van zaken per aanbeveling	9
3.1	Aanbeveling 1	9
3.2	Aanbeveling 2	10
3.3	Aanbeveling 3	11
3.4	Aanbeveling 4	12
3.5	Aanbeveling 5	14
3.6	Aanbeveling 6	14
3.7	Aanbeveling 7	15
3.8	Aanbeveling 8	17
3.9	Aanbeveling 9	17
3.10	Aanbeveling 10	18
4	Conclusie over uitvoering aanbevelingen	19
	Bijlage 1 - Overzicht met geraadpleegde documenten	21
	Bijlage 2 - Overzicht met geïnterviewde personen	23

1 Inleiding

Op 1 augustus 2007 kwam de stichting Amsterdam West Binnen de Ring (AWBR) tot stand. Aan de stichting AWBR hebben de toenmalige stadsdelen De Baarsjes, Bos en Lommer, Oud-West en Westerpark het bestuur van de scholen voor openbaar onderwijs overgedragen. In 2009 deed de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam (rekenkamer) onderzoek naar de verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs in de vier stadsdelen West binnen de Ring, nu stadsdeel West. Aanleiding was de zorg die er in de stadsdeelraden bestond over een aantal gevolgen van de verzelfstandiging. Het rapport resulteerde in tien aanbevelingen.

Wij willen de stadsdeelraad informeren over de wijze waarop het dagelijks bestuur van de stadsdeel West uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen. Daarom onderzochten wij enige jaren na publicatie de wijze waarop deze aanbevelingen zijn opgepakt.

In dit onderzoek staan de volgende vragen centraal:

1. In welke mate heeft het onderzoek aanleiding gegeven tot een gedachtewisseling en behandeling in de stadsdeelraad?
2. In welke mate is door het dagelijks bestuur van het stadsdeel uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van de rekenkamer?

1.1 Behandeling rapport stadsdeelraad

De rekenkamer wil graag weten tot welke gedachtewisseling en behandeling de rekenkamerrapporten in de stadsdeelraden heeft geleid. Wij onderzochten daarvoor de volgende aspecten:

- de wijze waarop het rapport is geagendeerd in de raadscommissie en de stadsdeelraad;
- de mate waarin de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer inhoudelijk zijn besproken in raadscommissie en de stadsdeelraad;
- de mate waarin de aanbevelingen van de rekenkamer geleid hebben tot besluiten van de stadsdeelraad.

Voor dit deel van het onderzoek analyseerden wij verslagen van relevante vergaderingen van de stadsdeelraden van de voormalige stadsdelen De Baarsjes, Bos en Lommer, Oud-West en Westerpark.

1.2 Opvolging aanbevelingen

We onderzochten in dit opvolgingsonderzoek de navolging van de aanbevelingen op de volgende aspecten:

- de mate waarin de aanbevelingen door de dagelijkse besturen van de (voormalige) stadsdelen zijn overgenomen;

- de mate waarin het beleid en de uitvoering in lijn met de aanbevelingen is gewijzigd.

Het oordeel over de mate waarin uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen baseren wij op:

- De ambtelijke schriftelijke reacties op de vraag van de rekenkamer naar de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen in het rapport.
- De relevante documenten die zijn verschenen na publicatie van de rapporten van de rekenkamer, waaruit volgens het stadsdeel West blijkt op welke wijze de aanbevelingen ter hand zijn genomen (zie bijlage 1 voor geraadpleegde documenten).
- Toelichtende gesprekken met de verantwoordelijk ambtenaren van stadsdeel West (zie bijlage 2 voor geïnterviewde personen).

Deze rapportage start in hoofdstuk 2 met de behandeling van het rapport in de stadsdeelraden. In hoofdstuk 3 komt aan de orde op welke wijze het stadsdeel uitvoering heeft gegeven aan de aan haar gerichte aanbevelingen. In hoofdstuk 4 volgt een samenvatting van de bevindingen.

2 Behandeling rapport in de stadsdeelraad

In dit hoofdstuk gaan we na op welke wijze de rapportage van het onderzoek naar de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs is behandeld in de stadsdeelraden van de (voormalige) stadsdelen De Baarsjes, Bos en Lommer, Oud-West en Westerpark. Daarbij kijken we of de conclusies en aanbevelingen zijn besproken en of er een besluit is genomen over de aan het college gerichte aanbevelingen.

2.1 De Baarsjes

De stadsdeelraad van stadsdeel De Baarsjes koos ervoor het rapport niet te behandelen.

2.2 Bos en Lommer

De stadsdeelraad van Bos en Lommer behandelde het rapport van de rekenkamer op de politieke avond van 17 februari 2010.

De raadsleden reageerden instemmend op het rapport en de overname van de meeste conclusies en aanbevelingen door de dagelijks besturen. Wel was er een aantal vragen. Zo constateerden raadsleden dat de rekenkamer en de dagelijks besturen niet op één lijn zaten wat betreft het extra schoolaanbod. De rekenkamer gaf destijds in het rapport aan dat het aanbod van voorzieningen door scholen niet altijd conform de afspraken is, terwijl de dagelijks besturen meenden dat het wel het geval was. De portefeuillehouder constateerde dat hij overlegde met de schoolbesturen en niet met de schoolleidingen en dat zijn informatie op dat overleg was gebaseerd. Hij ging er vanuit dat er na de fusie van de stadsdelen sprake zou zijn van eenduidig aanbod. Overigens meenden enkele raadsleden ook dat het aanbod wat scholen deden een zaak van de school zelf was.

Verder waren er tijdens de bespreking van het rapport vragen over het onderhoud van de scholen en de financiële middelen na het aflopen van de bruidsschatregeling. De portefeuillehouder gaf aan dat, wat betreft het onderhoud, het stadsdeel Bos en Lommer teveel had betaald aan AWBR. Het stadsdeel had AWBR echter laten weten dat het deze middelen kon inzetten voor het onderhoud van scholen. De portefeuillehouder was van mening dat het aan het nieuwe stadsdeel was om te beslissen over de middelen die vrijkomen na de afloop van de bruidsschatregeling. De stadsdeelraad nam op 17 maart 2010 het besluit om alle aanbevelingen van de rekenkamer over te nemen.

2.3 Oud-West

De stadsdeelraad van Oud-West besprak het rapport van de rekenkamer in zijn vergadering van 16 februari 2010.

De raad van Oud-West was de oorspronkelijke indiener van het verzoek tot onderzoek aan de rekenkamer, waarvan het rapport het resultaat is. De meeste fracties in de raad constateerden dat de rekenkamer positieve conclusies trok over de

gevolgen van de verzelfstandiging. Een enkele fractie constateerde, dat hoewel men zelf tegen de verzelfstandiging was geweest, men nu gerustgesteld was. Ook was er instemming met de overname van de meeste conclusies en aanbevelingen door zowel de dagelijks besturen als het schoolbestuur. Wel vroegen enkele raadsleden zich af waarom het dagelijks bestuur niet instemde met de aanbevelingen van de rekenkamer over de uitvoering door de scholen van de consensusvoorzieningen¹ en de stadsdeelspecifieke voorzieningen. Het antwoord van de portefeuillehouder was wat betreft de consensusvoorzieningen niet erg duidelijk. Ze merkte over de stadsdeelspecifieke voorzieningen op, dat de scholen niet verplicht zijn deze voorzieningen aan te bieden.

De stadsdeelraad van Oud-West heeft niet een afzonderlijk besluit genomen over de aanbevelingen van de rekenkamer.

2.4 Westerpark

De stadsdeelraad van stadsdeel Westerpark koos ervoor het rapport niet te behandelen.

2.5 Conclusie

Het rapport *Verzelfstandiging openbaar primair onderwijs* is door de stadsdeelraden van Bos en Lommer en Oud-West inhoudelijk behandeld. In Bos en Lommer is door de stadsdeelraad ook een besluit genomen waarbij de aanbevelingen van de rekenkamer geheel zijn overgenomen. De stadsdeelraden van De Baarsjes en Westerpark hebben ervoor gekozen het rapport niet inhoudelijk te bespreken en hebben geen besluit genomen naar aanleiding van het rapport. Hierbij moet opgemerkt worden dat het rapport verscheen vlak voor de verkiezingen van maart 2010, waarna de vier stadsdelen fuseerden tot het nieuwe stadsdeel West.

¹ Onder consensusvoorzieningen wordt het aanbod aan extra schoolactiviteiten verstaan, dat scholen aanbieden, zoals schoolzwemmen of schooltuinwerk. Tussen de centrale stad en de stadsdelen is overeengekomen (vandaar: consensus) dat alle openbare scholen in Amsterdam hetzelfde aanbod doen.

3 Stand van zaken per aanbeveling

De rekenkamer deed in het onderzoek *Verzelfstandiging openbaar primair onderwijs* tien aanbevelingen.

In dit hoofdstuk geeft de rekenkamer weer op welke wijze het dagelijks bestuur van stadsdeel West uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen, zoals die oorspronkelijk waren geformuleerd voor de stadsdelen De Baarsjes, Bos en Lommer, Oud-West en Westerpark. Na iedere aanbeveling volgt een toelichting op basis van de conclusies van het onderzoek uit 2010. Daarna vatten we de gemeenschappelijke reactie van de toenmalige dagelijks besturen op de aanbeveling samen. Bij de stand van zaken 2013 geven we eerst de conclusie of de aanbeveling niet, gedeeltelijk of volledig is uitgevoerd. Deze conclusie wordt voorzien van een toelichting.

3.1 Aanbeveling 1

Ga in gesprek met AWBR over de noodzaak van het aanbod aan consensusvoorzieningen op alle scholen

Toelichting

Naast het reguliere onderwijsprogramma bieden scholen extra onderwijsactiviteiten aan. Het gaat hierbij om de zogenaamde consensusvoorzieningen (activiteiten waar alle scholen gebruik van kunnen maken zoals schoolzwemmen of schooltuinwerk) en extra aanbod, dat per stadsdeel kan verschillen, zoals vakleerkrachten (voor bewegingsonderwijs of beeldende vorming), natuur- en milieu-educatie, weerbaarheidstrainingen of huiswerkbegeleiding. Bij de stadsdeelraden bestond zorg over de vraag of dit extra onderwijsaanbod na de verzelfstandiging doorgang vond. De rekenkamer concludeerde op grond van het onderzoek dat bij de scholen van AWBR het extra aanbod grotendeels tot stand kwam zoals dat de stadsdelen dat wensten. Op twee scholen werd één van de consensusvoorzieningen niet aangeboden. Dit is opmerkelijk, omdat tussen de gemeente en de schoolbesturen overeengekomen is dat deze voorzieningen door alle scholen worden aangeboden.

Reactie dagelijks besturen januari 2010

De dagelijks besturen gaven in hun reactie aan dat stadsdelen vanuit verschillende invalshoeken voorzieningen aan scholen geven. Zo biedt het ene stadsdeel weerbaarheidstraining aan vanuit het lokaal jeugdbeleid en het andere stadsdeel vanuit de Brede Talentontwikkeling of de verordening MFG. Het is lastig om het onderwijsaanbod van de stadsdelen met elkaar te vergelijken. De dagelijks besturen vonden de conclusies die de Rekenkamer trok over het aanbod dan ook te voorbarig. De dagelijks besturen waren tevreden over de uitvoering van het aanbod aan extra onderwijsactiviteiten onder schooltijd en de ondersteunende onderwijsactiviteiten buiten schooltijd. Volgens de besturen werden de oude afgesproken plannen door AWBR adequaat uitgevoerd, maar was de afspraak dat deze plannen geformaliseerd zouden worden in beleidsdocumenten door AWBR niet nagekomen. De dagelijks besturen vonden een goede informatie-uitwisseling tussen AWBR en het nieuwe

stadsdeel West een belangrijke voorwaarde om de effectiviteit van de doelstellingen en de efficiency van de ingezette middelen van het lokaal onderwijsbeleid te kunnen optimaliseren.

Stand van zaken juli 2013

Conclusie: de aanbeveling is gedeeltelijk uitgevoerd.

Volgens het stadsdeel beschikt het over overzichten van de door de scholen aangeboden consensusvoorzieningen, zij het niet over alle voorzieningen.² Hieruit blijkt dat in ieder geval schooltuinen en cultuureducatie door alle scholen worden aangeboden. Schoolzwemmen wordt niet door alle scholen aangeboden, want er zijn enkele scholen die vinden dat dit te veel tijd kost of dat de groep met diploma groter is dan de groep zonder.

De conclusie van de rekenkamer is dat het stadsdeel wel volgt of de scholen de consensusvoorzieningen aanbieden, maar bij het ontbreken daarvan de scholen hierop niet uitdrukkelijk aanspreekt.

3.2 Aanbeveling 2

Heroverweeg - na overleg met AWBR - de ambities van het stadsdeel inzake die activiteiten, die door scholen niet of nauwelijks worden aangeboden

Toelichting

De rekenkamer constateerde op grond van het onderzoek dat de meeste stadsdeelspecifieke activiteiten wel door de scholen van AWBR werden aangeboden. Een paar activiteiten, namelijk het muziektelersfestival en het muziekatelier in De Baarsjes, het ICT-traject in Bos en Lommer en milieu-educatie in Oud-West, werden niet of slechts door een enkele school aangeboden. De meeste scholen maakten geen gebruik van het aanbod aan huiswerkbegeleiding, omdat zij geen huiswerk gaven, leraren zelf extra huiswerkbegeleiding verzorgden of het niet belangrijk genoeg vonden. Gelet op het grote aantal scholen dat geen gebruik maakte van dit aanbod van deze activiteiten, meende de rekenkamer dat de ambities van de stadsdelen op dit gebied in overleg met AWBR nader moesten worden bekeken.

Reactie dagelijks besturen januari 2010

Behalve de reactie die de dagelijks besturen gaven op het extra onderwijsaanbod in het algemeen - die hierboven bij aanbeveling 1 is weer gegeven - zijn zij niet expliciet ingegaan op het aanbod van afzonderlijke activiteiten, zoals huiswerkbegeleiding.

² Interview met stadsdeel West, 9 juli 2013.

Stand van zaken juli 2013

Conclusie: de aanbeveling is gedeeltelijk uitgevoerd.

Stadsdeel West geeft aan het aanbod van stadsdeelspecifieke voorzieningen dat scholen bieden te volgen.³ Op grond hiervan schat het stadsdeel dat ongeveer 80-95% van de voorzieningen wordt besteed en dus daadwerkelijk aangeboden door scholen. De rekenkamer constateert dat het stadsdeel ook de ontwikkelingen bij de stadsdeelspecifieke voorzieningen wel volgt, maar dat dit niet heeft geleid tot concrete heroverwegingen inzake het aanbod van die voorzieningen.

3.3 Aanbeveling 3

Volg de wijze waarop AWBR omgaat met de autonomie van de scholen en met het interventiebeleid op de scholen. Laat u hierover met enige regelmaat informeren door AWBR, bijvoorbeeld via het jaarverslag

Toelichting

Bij de stadsdeelraden bestond de vraag of de autonomie van scholen door de verzelfstandiging niet bedreigd werd. Onder 'identiteit van een school' verstond de rekenkamer het profiel of het onderwijsconcept, waarmee een school zich van anderen onderscheidt. Onder autonomie verstond de rekenkamer de zeggenschap van schoolleidingen over delen van het beleid.

Op grond van het onderzoek concludeerde de rekenkamer dat de autonomie van scholen door AWBR in principe is gegarandeerd. Alleen als scholen zwak functioneren of te klein werden, nam het schoolbestuur in overweging om veranderingen in het onderwijsconcept voor te stellen. De rekenkamer constateerde dat in de twee jaar voorafgaande aan het onderzoek het bestuur ook daadwerkelijk op zwak functionerende scholen had ingegrepen. Dit leidde tot het aanstellen van zeven nieuwe schooldirecteuren, waarvan tenminste vier op grond van onvoldoende functioneren. Gevolgen voor de onderwijsinhoud (aanpassing van leerplan, leermethodes of lesmateriaal) had dit niet gehad. Wel werden twee van de drie zwak functionerende scholen niet langer als zwak beoordeeld door de Onderwijsinspectie.

Reactie dagelijks besturen januari 2010

De dagelijks besturen waren verheugd dat het bestuur en de directie van AWBR goed functionerende scholen de vrijheid liet hun eigen onderwijsconcept of profiel te bepalen. Tevens ondersteunden de besturen de visie van AWBR om tijdig en adequaat in te grijpen in het onderwijsconcept en de onderwijsprocessen van aantoonbaar zwakke scholen en een verbetertraject te starten. De dagelijks besturen namen de aanbeveling van de rekenkamer over om meer inzicht te krijgen in dit verbetertraject.

Volgens de dagelijks besturen hadden niet alle voormalige scholen van AWBR een uitgesproken profiel of onderwijsconcept. De besturen hoopten dat een verdere

³ Een concreet overzicht hiervan bestaat volgens het stadsdeel niet, maar zou op grond van de bestaande informatie wel te maken zijn.

professionalisering van AWBR ervoor zou zorgen dat ook deze scholen een beter en duidelijker profiel zouden krijgen gericht op de nabije buurt.

Stand van zaken juli 2013

Conclusie: de aanbeveling is uitgevoerd.
--

In de jaarverslagen van AWBR wordt uitgebreid ingegaan op de ontwikkeling van de kwaliteit van de scholen en op de resultaten daarvan bij afzonderlijke scholen. Hieruit blijkt dat er in 2012 geen zwakke scholen meer waren bij AWBR.

Wat betreft de autonomie van de scholen wordt alleen verwezen naar de aanwezigheid van de schoolplannen 2011-2015 en de schooljaarplannen. Hierover wordt opgemerkt 'dat deze vanzelfsprekend aansluiten bij het strategisch beleidsplan van AWBR'.⁴ Uit de jaarverslagen blijkt verder dat in 2011 en 2012 door AWBR geen directeuren van scholen zijn ontslagen vanwege het functioneren van scholen.

In de reactie van het stadsdeel op het verzoek tot informatie van de rekenkamer geeft het stadsdeel aan dat er zes maal per jaar bestuurlijk overleg is tussen AWBR en het stadsdeel. Daarnaast is er ambtelijk contact met het stafbureau van AWBR en de scholen. Daarom heeft het stadsdeel goed zicht op de wijze waarop AWBR omgaat met de scholen.⁵

Uit de beschikbare informatie bij het stadsdeel blijkt dat er in de raad en in het dagelijks bestuur in de afgelopen jaren geen discussie is gevoerd over de autonomie van scholen van AWBR. De rekenkamer constateert verder dat er in het stadsdeel in de afgelopen jaren nauwelijks formatie beschikbaar was om kwesties als deze te kunnen volgen.

De conclusie van de rekenkamer is dat het stadsdeel de wijze waarop AWBR omgaat met de autonomie van scholen met enige aandacht volgt. Onderwerp van discussie is het in de afgelopen periode in het stadsdeel niet geweest, omdat het daar niet (langer) de noodzaak van ziet.

3.4 Aanbeveling 4

Stel een meerjaren onderhoudsplan op voor de huisvesting van de scholen. Geef helder aan wat de uitgangspunten en prioriteiten van het stadsdeel zijn bij de onderwijshuisvesting

Toelichting

De vier stadsdelen en AWBR konden het aanvankelijk niet eens worden over de afspraken over het achterstallig onderhoud aan scholen en de hiervoor door de stadsdelen aan AWBR over te dragen afkoopsom. Nadat AWBR hierover een claim had neergelegd bij de stadsdelen, besloten AWBR en de stadsdelen zich te zullen neerleggen bij de uitkomsten van een extern onderzoeksrapport. Dit gebeurde ook, maar AWBR voorzag financiële problemen bij de verdere uitvoering van het in 2008 door haar opgestelde meerjarenonderhoudsplan.

⁴AWBR, *Jaarverslag AWBR 2012*, blz. 22.

⁵ Reactie stadsdeel op verzoek tot informatie 28 juni 2013.

Reactie dagelijks besturen januari 2010

De dagelijks besturen waren in hun reactie van mening dat AWBR met de overgedragen onderhoudsvoorzieningen de onderhoudstoestand van de schoolgebouwen op een acceptabel niveau zou kunnen brengen. Volgens hen werd deze opvatting bevestigd door het externe onderzoek dat de stadsdelen en de besturen hadden laten uitvoeren. Volgens de besturen zou AWBR voor een tekort aan middelen kunnen putten uit de overgedragen overmaat aan weerstandsvermogen door de stadsdelen. De dagelijks besturen meenden dat de rekenkamer de risico's, die AWBR liep, onderbelichtte. Zij achtten de risicoparagraaf van AWBR bij de begroting en jaarrekening nog van onvoldoende niveau om het minimaal benodigde weerstandsvermogen te kunnen bepalen.

De dagelijks besturen gaven verder aan dat er op dat moment volop werd gewerkt aan de aanbevelingen van de rekenkamer ten aanzien van de meerjarenonderhoudsplannen.

Stand van zaken juli 2013

Conclusie: de aanbeveling is uitgevoerd.

Op 20 december 2011 stelde de raad van stadsdeel West het *Integraal Huisvestingsplan Primair Onderwijs 2011-2014* vast. In dit plan wordt de benodigde huisvesting voor de scholen bepaald voor de aangegeven periode. Dit gebeurt op grond van de wettelijke bepalingen en de Amsterdamse huisvestingsverordening⁶. De wet en de verordening regelen wat onder huisvestingsvoorzieningen moet worden verstaan, hoe de benodigde omvang van de huisvesting moet worden berekend en hoe aanvragen door de schoolbesturen moeten worden gedaan. In de Amsterdamse verordening is een zogenaamd 'pluspakket' opgenomen, waardoor een aantal voorzieningen aan de verordening wordt toegevoegd, zodat deze voor bekostiging door het stadsdeel in aanmerking komen. Naast de prognose voor de huisvestingsbehoefte wordt in het *Integraal Huisvestingsplan Primair Onderwijs 2011-2014* aandacht gegeven aan verhuur en medegebruik van scholen, de leegstand van gebouwen, de ontwikkeling van brede scholen, het bewegingsonderwijs en de benodigde nevenruimtes voor andere activiteiten die het gevolg zijn van onderwijsvernieuwing.

De stadsdeelraad nam het ingediende *Integraal Huisvestingsplan Primair Onderwijs 2011-2014* ongewijzigd over. Moties om de afschrijvingstermijn van 50 jaar tot 40 jaar te verminderen en om een geheel nieuw huisvestingsplan op te stellen, omdat veel schoolbesturen het niets eens zouden zijn met de uitgangspunten van het voorliggende plan, werden verworpen. Volgens de portefeuillehouder hadden de schoolbesturen vooral moeite met de manier waarop in Amsterdam lokalen worden geteld. Een motie om een plan van aanpak voor asbestverwijdering op te stellen werd wel aangenomen.

Het *Integraal Huisvestingsplan Primair Onderwijs 2011-2014* bevatte ook een agenda met vervolgacties, waaronder het opstellen van een meerjarig onderhoudsprogramma. Het stadsdeel heeft besloten om met de uitvoering hiervan te

⁶ Voluit de Verordening huisvestingsvoorzieningen primair onderwijs Amsterdam 2009.

wachten met het oog op de verwachte centralisatie van de onderwijshuisvesting in 2014.⁷

De conclusie van de rekenkamer is dat de aanbeveling is uitgevoerd.

3.5 Aanbeveling 5

Bepaal de bestemming van de door bezuinigingen structureel vrij vallende middelen bij het (nieuwe) stadsdeel na afloop van de bruidsschatregeling in 2011. Geef aan welk deel van deze middelen weer in het onderwijs wordt ingezet

Toelichting

Bij de verzelfstandiging is een zogenaamde bruidsschatregeling opgesteld, waardoor de vier stadsdelen €2.575.000 aan AWBR meegaven ter dekking van de bovenschoolse kosten⁸. Afgesproken is dat de stadsdelen deze middelen verdeeld over de jaren 2007 tot en met 2011 aan AWBR zouden overdragen. Bij de leden van de stadsdeelraden bestond zorg of deze middelen, als ze na 2011 vrij zouden vallen, wel weer in het onderwijs besteed zouden worden.

Reactie dagelijks besturen januari 2010

De dagelijks besturen zijn in hun reactie niet expliciet ingegaan op deze aanbeveling.

Stand van zaken juli 2013

Conclusie: de aanbeveling is niet uitgevoerd.

Stadsdeel West geeft aan dat deze aanbeveling niet overgenomen is. Volgens het stadsdeel waren de middelen voor de bruidsschatregeling van beperkte duur en incidenteel begroot, waardoor van vrijval geen sprake is geweest. Het stadsdeel is verder van mening dat de uitgaven van West in vergelijking met andere stadsdelen relatief hoog zijn en dat er de afgelopen jaren niet op is bezuinigd.

De rekenkamer betwijfelt of er geen sprake is geweest van vrijval. Het stadsdeel diende gedurende vijf jaar ongeveer €500.000 per jaar uit de eigen middelen over te maken aan AWBR. Met ingang van 2012 was dit niet meer het geval. De middelen zijn dus weer beschikbaar voor de algemene middelen.

3.6 Aanbeveling 6

Blijf de uitgaven door AWBR aan administratie, beheer en bestuur volgen. Overweeg of hieraan een bijdrage, en zo ja welke, vanuit het stadsdeel kan worden gegeven

⁷ Bron: Reactie stadsdeel op verzoek tot informatie 28 juni 2013.

⁸ Dit zijn de kosten voor administratie, beheer en bestuur.

Toelichting

De rekenkamer constateerde in 2010 dat AWBR maatregelen trof om in te spelen op de beëindiging van de bruidsschatregeling in 2011. Daarmee anticipeerde het schoolbestuur op de beëindiging van de tijdelijke extra middelen voor de bestuurlijke en administratieve lasten. De doelstelling van het bestuur was om met de maatregelen €650.000 per jaar te besparen. Er was in 2010 echter onzekerheid bij AWBR over het behalen van extra inkomsten, kostenbesparing door gezamenlijke contracten en inzet van personeel door derden. De rekenkamer zag derhalve een risico dat AWBR na afloop van de bruidsschatregeling de stadsdelen zou verzoeken om een structurele bijdrage te leveren voor de bestuurlijke en administratieve lasten.

Reactie dagelijks besturen januari 2010

De dagelijks besturen gingen in hun reactie niet expliciet in op deze aanbeveling. Wel waren zij van mening dat het financiële plan van AWBR - om na het wegvallen van de aanvullende middelen van de bruidsschat met ingang van 2012 een dekkende meerjarenbegroting te hebben voor de bedrijfsvoering - ontoereikend was. Dat noemden zij een risico voor de continuïteit van AWBR.

Stand van zaken juli 2013

Conclusie: de aanbeveling is gedeeltelijk uitgevoerd.

Het stadsdeel geeft aan dat het de kostenontwikkeling van AWBR volgt. Volgens het stadsdeel heeft AWBR goed geanticipeerd op de afronding van de bruidsschatregeling. AWBR heeft nooit een beroep gedaan op het stadsdeel vanwege een tekort bij hun administratie, beheer en bestuur. Het stadsdeel heeft daarom ook nooit overwogen om AWBR een bijdrage hiervoor te geven.⁹ Overigens zijn er volgens het stadsdeel vanwege de bepalingen over de materiële en financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs ook weinig mogelijkheden om een bijdrage te geven vanuit het stadsdeel.¹⁰

3.7 Aanbeveling 7

Verbeter het toezicht op AWBR. Overweeg of de huidige criteria, die bij de marginale toetsing worden gehanteerd, voldoende zijn. Overweeg eveneens uitbreiding van de personeelsformatie, die met het toezicht belast is

Toelichting

De rekenkamer constateerde in het onderzoeksrapport dat de stadsdeelraden nog zoekende waren naar de invulling van hun rol als toezichthouder. De rekenkamer vroeg zich af of de drie criteria, die worden gehanteerd als te toetsen criteria bij de vaststelling van de begroting en rekening van AWBR (duurzaamheid in stand houden scholen, strijdigheid met wet- en regelgeving, strijdigheid met financieel belang stadsdelen) in de praktijk voldoende waren. De rekenkamer deed daarom het voorstel om enige onderwerpen uit de begroting of de rekening aan te geven, die expliciet

⁹ Gesprek stadsdeel 9 juli 2013.

¹⁰ Reactie stadsdeel op verzoek tot informatie 28 juni 2013.

worden genoemd als onderwerpen voor toezicht (bijvoorbeeld exploitatiesaldo en staat van reserves en voorzieningen). Verder constateerde de rekenkamer dat de stadsdelen weinig of geen rekening hadden gehouden met de omvang van de taken die het toezicht op AWBR met zich meebrengt.

Reactie dagelijks besturen januari 2010

De dagelijks besturen gingen er in hun reactie vanuit dat het nieuwe stadsdeel West zich opnieuw zou willen oriënteren op de toezichthoudende rol. Na de fusie van de stadsdelen moest – volgens de besturen – opnieuw worden bekeken hoe het toezicht het beste geregeld kan worden. De dagelijks besturen wilden hierin de aanbeveling van de rekenkamer meenemen.

Stand van zaken juli 2013

Conclusie: de aanbeveling is gedeeltelijk uitgevoerd.

Stadsdeel West laat jaarlijks een externe analyse verrichten op de jaarrekening en het jaarverslag van AWBR.¹¹ Dezelfde opdrachtnemer ondersteunt en adviseert ook bij de uitvoering van de overige toezichttaken. Uitbreiding van personeelsformatie is mede daarom achterwege gebleven. In de gemaakte externe analyse is aandacht voor gebruikelijke kengetallen waarmee de positie van het primair onderwijs wordt beoordeeld, waaronder de rentabiliteit (en dus het exploitatiesaldo). Er wordt wel ingegaan op de omvang van de reserves en voorzieningen, maar een echt overzicht daarvan ontbreekt in de jaarrekening van AWBR.

Daarnaast is het stadsdeel vertegenwoordigd in een stedelijke ambtelijke werkgroep, die als doel heeft te komen tot een stedelijk toezichtkader op het openbaar onderwijs.¹² De verwachting is dat het toezicht op het openbaar onderwijs in 2014 gecentraliseerd zal worden.

De rekenkamer constateert dat als gevolg van de in 2010 ingevoerde Wet goed onderwijs, goed bestuur bij AWBR een Raad van Toezicht is ingesteld. Op grond van de wet keurt de Raad van Toezicht – en niet langer de gemeente – de begroting en de jaarrekening goed. Hierdoor is de afstand tussen lokale overheid en openbaar onderwijs nog meer toegenomen. Voor de gemeente blijft als taak over om maatregelen te nemen in geval van ernstige taakverwaarlozing door het bestuur of handelen in strijd met de wet. De basis daarvoor is de in de Grondwet neergelegde zorg voor het openbaar onderwijs door de gemeente.

De rekenkamer concludeert dat het stadsdeel zich professioneel laat ondersteunen bij het toezicht op het openbaar onderwijs en mede daarom heeft afgezien van uitbreiding van personeel. Het stadsdeel heeft afgezien van een uitbreiding van de criteria, die bij de marginale toetsing worden gebruikt. Dit wordt deels veroorzaakt door veranderingen in de wetgeving en deels door de verwachte centralisatie van toezicht op het openbaar onderwijs in Amsterdam.

¹¹ Zie: Infinite Financieel B.V., *Analyse jaarrekening en jaarverslag OPO AWBR 2011*.

¹² Zie: Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, *Bestuursopdracht toezicht op het openbaar onderwijs* 23 oktober 2012.

3.8 Aanbeveling 8

Kom zo snel mogelijk met AWBR tot afspraken over de inkomsten uit het medegebruik van scholen

Toelichting

In de afspraken bij de verzelfstandiging tussen de stadsdelen en AWBR werd rekening gehouden met inkomsten voor AWBR uit medegebruik van scholen. Volgens AWBR vielen deze echter in de praktijk lager uit dan was voorzien. Ten tijde van de publicatie van het onderzoeksrapport waren de stadsdelen en AWBR hierover nog niet tot overeenstemming gekomen.

Reactie dagelijks besturen januari 2010

De dagelijks besturen zijn in hun reactie niet expliciet ingegaan op deze aanbeveling.

Stand van zaken juli 2013

Conclusie: de aanbeveling is uitgevoerd.
--

In mei 2013 stelden het dagelijks bestuur van stadsdeel West en de schoolbesturen in het stadsdeel een gemeenschappelijke notitie *Beheer & exploitatie uit de steigers* vast. In de notitie worden afspraken gemaakt over de vergoeding voor het gebruik van scholen door partijen, die worden gesubsidieerd door het stadsdeel. Het betreft in het bijzonder activiteiten, die in het kader van de voorscholen, de naschoolse opvang of van ouderbetrokkenheid worden ondernomen. Ook is in een regeling voor de verhuur van gymnastieklokalen voorzien, die ten tijde van het vaststellen van de notitie nog niet met alle schoolbesturen was afgestemd.

3.9 Aanbeveling 9

Rond de overdracht aan AWBR van de gebruiksvergunningen van de scholen zo snel mogelijk af

Toelichting

In de afspraken bij de verzelfstandiging is tevens bepaald dat elk schoolgebouw van AWBR diende te beschikken over een actuele gebruiksvergunning. Ten tijde van de publicatie van het onderzoeksrapport beschikte AWBR echter alleen over alle scholen in stadsdeel Bos en Lommer over een gebruiksvergunning. Voor de meeste scholen in de andere drie stadsdelen waren de gebruiksvergunningen nog niet overgedragen.

Reactie dagelijks besturen januari 2010

De dagelijks besturen zijn in hun reactie niet expliciet ingegaan op deze aanbeveling.

Stand van zaken juli 2013

Conclusie: de aanbeveling is uitgevoerd.

Stadsdeel West geeft aan dat in het eerste kwartaal van 2013 de laatste gebruiksvergunning is overgedragen aan AWBR.

3.10 Aanbeveling 10

Bereid een evaluatie voor van de verzelfstandiging voorafgaande aan de afronding van de bruidsschatregeling in 2011, waarbij onderwerpen als de profilering van het openbaar onderwijs, de kwaliteitsontwikkeling en de financiële kaders worden bekeken

Toelichting

Een belangrijke langere termijn doelstelling van de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs is de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Ook dit aspect vormde aanleiding voor de stadsdeelraden om de rekenkamer om een onderzoek te verzoeken. Ruim twee jaar na de start van de verzelfstandiging was het in 2009/2010 nog te vroeg voor een beoordeling van veranderingen in de kwaliteit van het onderwijs. Ook andere vragen, zoals de autonomie en de profilering van de scholen en de afwikkeling van de financiële kaders van de verzelfstandiging, konden in 2010 niet definitief worden beantwoord.

Reactie dagelijks besturen januari 2010

De dagelijks besturen gaven in hun reactie aan dat het na het wegvallen van de bruidsschat in 2012 het verstandig was de verzelfstandiging nogmaals te evalueren. Ze wezen in dat verband nog eens op hun twijfels over de financiële consistentie en continuïteit van AWBR na het wegvallen van de bruidsschat. Zij zouden de uitwerking hiervoor opnemen in het fusieproces van stadsdeel West.

Stand van zaken juli 2013

Conclusie: de aanbeveling is niet uitgevoerd.

De aanbevolen evaluatie heeft nog niet plaatsgevonden. Reden hiervoor is dat onduidelijk is wat een dergelijke evaluatie moet opleveren. In een gesprek lichtte het stadsdeel dit toe door aan te geven dat de overwegingen die hebben geleid tot het onderzoek door de rekenkamer niet meer worden herkend.

Het stadsdeel zegt verder een evaluatie van de verzelfstandiging van de huidige zes besturen voor openbaar onderwijs door de centrale stad af te wachten, maar voorlopig is niets bekend over een dergelijke evaluatie.

4 Conclusie over uitvoering aanbevelingen

Hieronder vatten we onze bevindingen samen naar de uitkomst van de vraag in welke mate het dagelijks bestuur van stadsdeel West uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen uit het rapport *Verzelfstandiging openbaar primair onderwijs* van de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam.

Tabel 4.1 – Samenvatting van de oordelen van de rekenkamer over de uitvoering van de aanbevelingen door het dagelijks bestuur van stadsdeel West

Aanbeveling		Overgenomen	Uitgevoerd
1	Ga in gesprek met AWBR over de noodzaak van het aanbod aan consensusvoorzieningen op alle scholen.	●	●
2	Heroverweeg – na overleg met AWBR – de ambities van het stadsdeel inzake die activiteiten, die door de scholen niet of nauwelijks worden aangeboden.	X	●
3	Volg de wijze waarop AWBR omgaat met de autonomie van de scholen en met het interventiebeleid op de scholen. Laat u hierover met enige regelmaat informeren door AWBR, bijvoorbeeld via het jaarverslag.	●	●
4	Stel een meerjarenonderhoudsplan op voor de huisvesting van de scholen. Geef helder aan wat de uitgangspunten en prioriteiten van het stadsdeel zijn bij de onderwijshuisvesting.	●	●
5	Bepaal de bestemming van de door bezuinigingen structureel vrij vallende middelen bij het (nieuwe) stadsdeel na afloop van de bruidsschatregeling in 2011. Geef aan welk deel van deze middelen weer in het onderwijs wordt ingezet.	X	●
6	Blijf de uitgaven door AWBR aan administratie, beheer en bestuur volgen. Overweeg of hieraan een bijdrage, en zo ja welke, vanuit het stadsdeel kan worden gegeven.	X	●
7	Verbeter het toezicht op AWBR. Overweeg of de huidige criteria, die bij de marginale toetsing worden gehanteerd, voldoende zijn. Overweeg eveneens uitbreiding van de personeelsformatie, die met het toezicht belast is.	●	●
8	Kom zo snel mogelijk met AWBR tot afspraken over de inkomsten uit het medegebruik van scholen.	X	●
9	Rond de overdracht aan AWBR van de gebruiksvergunningen van de scholen zo snel mogelijk af.	X	●
10	Bereid een evaluatie voor van de verzelfstandiging voorafgaande aan de afronding van de bruidsschatregeling in 2011, waarbij onderwerpen als de profilering van het openbaaronderwijs, de kwaliteitsontwikkeling en de financiële kaders worden bekeken.	●	●

●: aanbeveling overgenomen/ uitgevoerd, ●: aanbeveling gedeeltelijk overgenomen/ uitgevoerd, ●: aanbeveling niet overgenomen/ uitgevoerd, x: geen reactie op aanbeveling of aanbeveling niet meer van toepassing

Bijlage 1 - Overzicht met geraadpleegde documenten

- Stadsdeel West, *Reactie op het verzoek tot informatie van de rekenkamer*, 28 juni 2013
- Verslag van het gesprek tussen het stadsdeel en de rekenkamer 9 juli 2013
- *Verslag raadssessie Bos en Lommer*, 17 februari 2010
- Verslag vergaderavond stadsdeelraad Oud-West 16 februari 2010
- Stadsdeel West, *Integraal Huisvestingsplan Primair onderwijs 2011-2014*, 20 december 2011
- Stadsdeel West, *Voortgang IHP agenda*, april 2013
- AWBR, *Jaarverslagen AWBR 2011 en 2012*
- Infinite Financieel B.V., *Analyse jaarrekening en jaarverslag OPO AWBR 2011*
- Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, *Bestuursopdracht toezicht op het openbaar onderwijs*, 23 oktober 2012
- Stadsdeel West, *Beheer en exploitatie uit de steigers*, mei 2013

Bijlage 2 - Overzicht met geïnterviewde personen

- Dhr. J. van den Berg, beleidsadviseur onderwijs stadsdeel West



Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl