

Verzelfstandiging van openbaar primair onderwijs

in de stadsdelen West Binnen de Ring

januari 2010

Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

R a



Verzelfstandiging van openbaar primair onderwijs

in de stadsdelen West Binnen de Ring

januari 2010

Voorwoord

Geachte leden van de stadsdeelraden van de stadsdelen West Binnen de Ring (De Baarsjes, Bos en Lommer, Oud-West en Westerpark),

Met genoegen bied ik u de resultaten van ons onderzoek naar de verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs in uw stadsdelen aan. Het betreft een bijzonder onderzoek van de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam (RSA), omdat dit onderzoek tot stand is gekomen op uw verzoek. Bij motie van 20 januari 2009 verzocht eerst de stadsdeelraad van Oud-West de RSA om een dergelijk onderzoek. Gelet op de reikwijdte van het schoolbestuur Amsterdam West Binnen de Ring (AWBR) over vier stadsdelen verzocht de RSA - in overleg met de stadsdeelraad Oud-West – om medewerking van de overige drie stadsdelen aan dit onderzoek. In februari 2009 hebben de drie overige stadsdelen hiermee ingestemd.

Goed primair onderwijs is van enorm maatschappelijk belang. Dit wordt niet alleen landelijk onderstreept en ondersteund, maar zeker ook in de gemeente Amsterdam en in zijn stadsdelen. Met het verzelfstandigen van het bestuur van het primair openbaar onderwijs willen gemeenten - en in Amsterdam stadsdelen - bijdragen aan een meer professionele en slagvaardige onderwijsorganisatie, waardoor de kwaliteit van het onderwijs en uiteindelijk de kennis en vaardigheden van de leerlingen zal verbeteren. De AWBR is nog maar sinds kort (1 augustus 2007) zelfstandig en op afstand gezet van de stadsdelen. De rekenkamer is op verzoek van de stadsdeelraden - in deze zogeheten 'tussenevaluatie' - nagegaan of zich kort na deze verzelfstandiging een aantal vooraf ingeschatte zorgen, nadelen en risico's hebben voorgedaan.

Dit onderzoek had niet tot stand kunnen komen zonder de medewerking van bestuur en medewerkers van de AWBR, besturen en medewerkers van andere schoolbesturen voor openbaar onderwijs in Amsterdam, schoolleidingen, medezeggenschapsorganen en ouders en medewerkers van de betrokken stadsdelen. De rekenkamer dankt hen voor hun medewerking en bijdrage.

Het onderzoek is uitgevoerd door mevrouw W. Hauwert (onderzoeker), mevrouw M. van Schaik (onderzoeker) en de heer J. van Leuken (projectleider).

dr. V.L. Eiff
directeur Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1 Inleiding	13
1.1 Aanleiding onderzoek	13
1.2 Probleemstelling, onderzoeksvragen en normenkader	14
1.3 Leeswijzer	17
2 Verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Grondslagen	19
2.3 Verzelfstandiging openbaar primair onderwijs in Amsterdam West	25
2.4 De AWBR scholen	32
3 Extra lokaal onderwijsbeleid	37
3.1 Inleiding	37
3.2 Onderwijsbeleid	37
3.3 Aanbod vakleerkrachten en consensusvoorzieningen	43
3.4 Ondersteunende onderwijsactiviteiten buiten schooltijd	46
3.5 Conclusies	48
4 Identiteit en autonomie scholen	51
4.1 Inleiding	51
4.2 Profiel scholen	51
4.3 Zeggenschap schoolleidingen	54
4.4 Conclusies	60
5 Realisatie financiële kaders	63
5.1 Inleiding	63
5.2 Financiële afspraken gemaakt rondom verzelfstandiging	63
5.3 Bezuinigingen bij stadsdelen	73
5.4 Omvang stafbureau AWBR	76
5.5 Toezicht door stadsdelen op AWBR	77
5.6 Conclusies	79
6 Beleving verzelfstandiging door personeel en ouders	81
6.1 Inleiding	81
6.2 Personeelsbeleid AWBR	81
6.3 Beleving van de bovenschoolse organisatie door het onderwijspersoneel	83
6.4 Beleving van de organisatievorm door de ouders	88
6.5 Conclusies	90

7	Conclusies en aanbevelingen	93
7.1	Hoofdconclusie	94
7.2	Conclusies per onderzoeksvraag	96
7.3	Aanbevelingen	100
8	Bestuurlijke reacties en nawoord	103
8.1	Bestuurlijke reacties	103
8.2	Nawoord rekenkamer	108
	Bijlage 1 - Geïnterviewde personen en organisaties	111
	Bijlage 2 - Onderzoeksaanpak	113

Samenvatting

Inleiding

De rekenkamer onderzocht de verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs in de stadsdelen West Binnen de Ring (Bos en Lommer, De Baarsjes, Oud-West en Westerpark). De centrale vraag van het onderzoek was:

In hoeverre bereiken het bestuur van de stichting Amsterdam West-binnen-de-Ring (AWBR) en de 4 stadsdelen de bij de verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs AWBR vastgestelde doelen op doelmatige en doeltreffende wijze?

De rekenkamer heeft dit onderzoek verricht op verzoek van de stadsdeelraden van Bos en Lommer, De Baarsjes, Oud-West en Westerpark.

In dit onderzoek is – twee jaar na de start van de verzelfstandiging - een tussenstand opgemaakt. Het betreft een ‘tussenstand’, omdat nog onvoldoende zicht kan ontstaan op alle optredende gevolgen van de verzelfstandiging. Op grond van de zorgen, die er bij leden van de stadsdeelraden waren over de gevolgen van de verzelfstandiging, heeft de rekenkamer de hoofdvraag van het onderzoek uitgewerkt in de hieronder genoemde specifieke onderzoeksvragen. Hiervoor hebben we eerst gezien welke doelen er ‘schuil gaan’ achter de zorgen van de leden van de stadsdeelraden.

De onderscheiden onderzoeksvragen waren:

1. Komt het extra onderwijsaanbod, zoals de stadsdelen Westerpark, Oud-West, De Baarsjes en Bos en Lommer dat wensen, bij de scholen van AWBR tot stand?
2. Zijn de mate van identiteit en onderwijskundige autonomie van de scholen zoals beoogd?
3. Functioneren de stichting AWBR en de 4 stadsdelen binnen de vastgestelde (financiële) kaders?
4. Hoe is de beleving van de bovenschoolse organisatie door het onderwijspersoneel?
5. Hoe is de beleving van de organisatievorm door de gebruikers (de ouders)?

Aanpak

Voor dit onderzoek heeft de rekenkamer documenten geraadpleegd, zoals de besluiten die aan de verzelfstandiging ten grondslag liggen, beleidsnota's van de AWBR en schoolgidsen en schoolwerkplannen van de scholen. De rekenkamer heeft een vragenlijst verspreid onder de directeuren van de 17 scholen. Verder sprak de rekenkamer met het schoolbestuur, met de 17 directeuren van de scholen gezamenlijk, met de leden van de Gemeenschappelijke Medezeggenschaps Raad (GMR) en met leden van de MR-en van de afzonderlijke scholen. Met medewerkers van de stadsdelen heeft de rekenkamer het resultaat van de verzelfstandiging besproken en is de financiële afwikkeling van de verzelfstandiging geïnventariseerd.

Verzelfstandiging openbaar onderwijs

Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw is er sprake van een proces van verzelfstandiging in het openbaar primair onderwijs. Hierbij gaat de verantwoordelijkheid voor het openbaar primair onderwijs over van de gemeente (in Amsterdam: de stadsdelen) naar een zelfstandig schoolbestuur. Doel hiervan is de scholen meer verantwoordelijkheid te geven voor het realiseren van hun doelen en professioneler en slagvaardiger te maken. Door de verzelfstandiging verliezen de stadsdelen hun 'dubbele pet' van bestuurder van het openbaar onderwijs en verantwoordelijke voor het beleid in het gehele (openbare én bijzondere) onderwijs. De scholen in de stadsdelen West Binnen de Ring zijn op 1 augustus 2007 verzelfstandigd in de stichting Amsterdam West Binnen de Ring (AWBR). Het gaat om 17 scholen met gezamenlijk ruim 4.400 leerlingen en bijna 570 personeelsleden. Bij de verzelfstandiging zijn alle schoolbestuurlijke taken en bevoegdheden overgegaan van de stadsdelen naar AWBR. Daarnaast heeft AWBR een som van €2.575.000 als 'bruidsschat' van de stadsdelen meegekregen om in de eerste vijf jaar van zijn bestaan te voorzien in de opbouw van de nieuwe bestuurlijke organisatie.

De antwoorden op de onderzoeksvragen zijn als volgt.

Extra onderwijsaanbod

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 bewegings- onderwijs of beeldende vorming), natuur- en milieu-educatie, weerbaarheids- trainingen of huiswerkbegeleiding. Bij de stadsdeelraden bestond zorg over de vraag of dit extra onderwijsaanbod na de verzelfstandiging doorgang vond. Bij de scholen van AWBR komt het extra onderwijsaanbod, zowel onder als buiten schooltijd, grotendeels tot stand, zoals de vier stadsdelen dat wensen. Twee scholen, De Meidoorn en het Winterkoninkje, bieden één van de consensusvoorzieningen – zowel voor als na de verzelfstandiging - niet aan, omdat de school meent dat het aanbod al groot genoeg is of ontevreden is over de kwaliteit ervan. Dit is opmerkelijk, omdat overeengekomen is consensusvoorzieningen op alle scholen in Amsterdam aan te bieden, de meerderheid van de scholen ze wel aanbiedt en kinderen in principe gelijke kansen zouden moeten krijgen. De scholen, die een consensusvoorziening niet aanbieden, zouden zich beter kunnen verantwoorden over het ontbreken daarvan. De meeste andere extra onderwijsactiviteiten, die door de stadsdelen worden gewenst, worden wel door de scholen aangeboden. Een paar activiteiten, namelijk het muzieksfestival en het muziekatelier in De Baarsjes, het ICT-traject in Bos en Lommer en milieu-educatie in Oud-West, wordt niet of slechts door een enkele school aangeboden. De meeste scholen maken geen gebruik van het aanbod aan huiswerkbegeleiding, omdat zij geen huiswerk geven, leraren zelf extra huiswerkbegeleiding verzorgen of het niet belangrijk genoeg vinden. Gelet op het grote aantal scholen dat geen gebruik maakt van dit aanbod van deze activiteiten, meent de rekenkamer dat de ambities van de stadsdelen op dit gebied in overleg met AWBR nader moeten worden bekeken.

Identiteit en autonomie scholen

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

Volgens het beleid van AWBR kunnen goed functionerende scholen hun eigen profiel of onderwijsconcept bepalen. Daarmee is de autonomie in principe gegarandeerd. Alleen als scholen zwak functioneren of te klein worden, overweegt het schoolbestuur zijn verantwoordelijkheid te nemen en veranderingen in het onderwijsconcept voor te stellen. In de afgelopen twee jaar is door het bestuur ook daadwerkelijk ingegrepen op zwak functionerende scholen. Daarbij heeft het bestuur vooral veranderingen in de directies van de scholen doorgevoerd en in mindere mate in de samenstelling van het onderwijzend personeel. Het bestuur greep in bij drie door de Inspectie voor het Onderwijs zwak genoemde scholen (de Bos en Lommerschool, De Spaarndammer en de Narcis Querido). Ook gebeurde dit bij een enkele andere school, waarvan de leiding door het bestuur als onvoldoende werd beoordeeld. In totaal stelde het bestuur in de afgelopen 2 jaar 7 nieuwe directeuren van scholen aan, waarvan tenminste 4 op grond van onvoldoende functioneren. Dit ingrijpen heeft duidelijke gevolgen gehad voor de zeggenschap van de schoolleidingen, maar dit heeft in de praktijk niet geleid tot verandering van onderwijsinhoudelijke aspecten zoals leerplan, leermethodes of lesmateriaal. Op één school (De Corantijn) is het bestuur in overleg met personeel en ouders bezig om het profiel van de school te veranderen om niet onder het minimale leerlingaantal te zakken.

Financiële kaders

Bij de verzelfstandiging is een aantal financiële afspraken gemaakt, onder andere over de overdracht van opgebouwde reserves en de zogenaamde bruidsschat. De stadsdelen hebben ook aangegeven welke bezuinigingen bij de stadsdelen door de verzelfstandiging zouden plaatsvinden. Behalve over deze aspecten bestonden er bij de stadsdeelraden ook zorgen over de vraag of het nieuwe schoolbestuur een doelmatige organisatie zou weten op te bouwen.

AWBR heeft aan het eind van 2009 een stafbureau van bijna 9 fte personeel. De totale kosten voor administratie, beheer en bestuur waren in 2008 €847.000. Bij de stadsdelen verdween door de verzelfstandiging 10,36 fte aan formatie. De totale kosten voor administratie, beheer en bestuur waren bij de stadsdelen €1.051.000. De omvang en de kosten van de formatie van het stafbureau van AWBR zijn dus minder dan die van het personeel, dat bij de stadsdelen vóór de verzelfstandiging dezelfde taken verrichtte. Er is dus geen sprake van een organisatie, waar veel geld wordt uitgegeven aan bestuurlijke, beleidsmatige en administratieve werkzaamheden. In die zin is sprake van doelmatigheidswinst.

De rekenkamer constateert dat AWBR maatregelen treft om in te spelen op de beëindiging van de bruidsschatregeling in 2011 en daarmee anticipeert op de beëindiging van tijdelijke extra middelen voor de bestuurlijke en administratieve lasten. Volgens een berekening uit 2007 gaat het om het behalen van een taakstelling van €650.000 aan besparingen per jaar. Het is nog niet zeker óf en in welke mate die maatregelen tot extra inkomsten of kostenbesparingen zullen leiden. Onzekerheden

bestaan er over het behalen van extra inkomsten, kostenbesparing door gezamenlijke contracten en inzet van personeel door derden. De rekenkamer ziet derhalve een risico dat AWBR na afloop van de bruidsschatregeling de stadsdelen zal verzoeken om een structurele bijdrage te leveren voor de bestuurlijke en administratieve lasten. De rekenkamer constateert dat de – als gevolg van de verzelfstandiging - beoogde bezuiniging bij de stadsdelen van ruim €1,5 miljoen tot stand is gebracht en het bezuinigde bedrag zelfs nog is overschreden (totale bezuiniging: €1,7 miljoen).

De rekenkamer maakt verder twee kanttekeningen bij het toezicht door de stadsdelen op AWBR:

1. De stadsdelen hebben te weinig of geen rekening gehouden met de omvang van de taken die het toezicht op AWBR met zich meebrengt.
2. De rekenkamer constateert dat de stadsdeelraden nog zoekende zijn naar de invulling van hun rol als toezichthouder. De rekenkamer vraagt 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 zijn. Voorstelbaar is om enige onderwerpen uit de begroting of de rekening aan te geven, die expliciet worden genoemd als onderwerpen voor toezicht en waarover AWBR toelichting geeft (bijvoorbeeld exploitatiesaldo, staat van reserves/voorzieningen). Tenslotte is door AWBR een aantal knelpunten genoemd over de financiële afhandeling van de verzelfstandiging, waarover AWBR met de stadsdelen in discussie is. Deze betreffen (1) het achterstallig onderhoud van de scholen, (2) de overdracht van de school De Winkler, (3) de inkomsten uit medegebruik en (4) de gebruiksvergunningen. Wat betreft het achterstallig onderhoud van de scholen constateert de rekenkamer dat de stadsdelen en AWBR inmiddels - na gemeenschappelijk onderzoek - instemmen met de afhandeling van de afspraken die er bij de verzelfstandiging over het achterstallig onderhoud van de scholen zijn gemaakt. Wel zal er sprake zijn van een blijvende discussie tussen partijen over de noodzakelijke omvang van de middelen voor onderwijshuisvesting.

Wat betreft De Winkler constateert de rekenkamer dat stadsdeel Oud-West en AWBR onvoldoende hebben ingespeeld op de te voorziene situatie, namelijk een school zonder leerlingen, waardoor onderling onvoldoende afspraken zijn gemaakt over de financiële gevolgen. Inmiddels ligt een juridische uitspraak in het verschiet.

Het knelpunt over het medegebruik van scholen betreft inkomsten voor AWBR, waar bij de verzelfstandiging mee rekening is gehouden en die in de praktijk lager bleken te zijn. Dit punt is nog niet opgelost: de stadsdelen hebben AWBR wel gevraagd hoe zij in het tekort denkt te voorzien.

Bij de verzelfstandiging zouden de stadsdelen actuele gebruiksvergunningen voor de scholen aan AWBR overdragen. Dit is echter alleen gebeurd door stadsdeel Bos en Lommer en voor 2 scholen in Oud-West. De overige schoolgebouwen beschikken dus niet over een gebruiksvergunning.

Kwaliteit onderwijs en beleving

Een belangrijke (langere termijn) doelstelling van de verzelfstandiging is verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Ook dit aspect vormde aanleiding voor de stadsdeelraden om de rekenkamer dit onderzoek te vragen.

Kwaliteit onderwijs

Voor een beoordeling van veranderingen in de kwaliteit van het onderwijs of het personeel is het na twee jaar nog te vroeg. De periode is te kort om bijvoorbeeld veranderingen in de resultaten van de Cito-toetsen te laten zien. Wel constateert de rekenkamer dat - mede door het ingrijpen van het bestuur van AWBR - twee van de drie zwak functionerende scholen (de Bos en Lommerschool en de Narcis Querido) inmiddels niet meer door de Onderwijsinspectie als zwak worden beoordeeld. Overigens zijn er geen nieuwe zwakke scholen meer bij gekomen.

Beleving personeel

Verder constateert de rekenkamer dat zowel de leidingen van de 17 scholen als het personeel van deze scholen positief zijn over de gevolgen van de verzelfstandiging. Wel bestaat er bij hen kritiek op het tempo waarmee het bestuur en directie van AWBR ontwikkelingen in gang willen zetten, zoals bij voorbeeld bij de invoering van het zo geheten passend onderwijs (integratie in het reguliere onderwijs van leerlingen met beperkingen).

Beleving ouders

Ouders zeggen nog weinig van de verzelfstandiging te merken. De rekenkamer leidt daaruit af dat er in de dagelijkse gang van zaken op de scholen nog weinig is veranderd.

Hoofdconclusie

Wat betreft de mogelijke vooraf door de stadsdelen ingeschatte nadelen van de verzelfstandiging komt de rekenkamer tot de conclusie dat twee jaar na de start van de verzelfstandiging deze nadelen zich niet of maar in beperkte mate voordoen. Wel zijn er bedreigingen in de nabije toekomst, zoals de bekostiging van de bestuurlijke en administratieve lasten. Het is nog niet duidelijk of AWBR na afloop van de bruidsschatregeling in 2012 voldoende middelen hiervoor heeft. Daarnaast is er een aantal knelpunten tussen AWBR en de stadsdelen, dat nog opgelost moet worden.

Aanbevelingen stadsdelen

Op grond van de conclusies uit dit onderzoek komt de rekenkamer tot de volgende aanbevelingen voor de stadsdelen, die mede gericht zijn op het te formeren nieuwe stadsdeel West.

Onderwijsaanbod

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.

Autonomie scholen

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, bij voorbeeld via het jaarverslag.

Financiële kaders

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

Evaluatie

10. Bereid een evaluatie van de verzelfstandiging voor vooraf gaande 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.

Aanbevelingen AWBR

De rekenkamer komt tot de volgende aanbevelingen aan bestuur en directie van AWBR:

Beleving personeel

11. Betrek het personeel nog nadrukkelijker bij overwegingen om ontwikkelingen in gang te zetten. Zie er op toe dat de veranderingen ook daadwerkelijk door de schooldirecties en personeel tot uitvoering kunnen worden gebracht. Stapeling van veranderingen verdient geen aanbeveling.

Beleving ouders

12. Zet het goede initiatief van de ouderenquête voort en voer deze met enige regelmaat uit.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Met ingang van 1 augustus 2007 is de stichting Amsterdam West Binnen de Ring (AWBR) voor het openbaar onderwijs een feit. De 4 rechtsvoorgangers, de stadsdelen Bos en Lommer, De Baarsjes, Oud-West en Westerpark, hebben op die datum het bestuur van de 17 scholen voor openbaar onderwijs in hun stadsdelen aan het stichtingsbestuur overgedragen¹.

Op 19 juni 2007 heeft de stadsdeelraad Amsterdam Oud-West de door de PvdA-fractie ingediende motie *Verzelfstandiging en schaalvergroting van het bestuur van het openbaar onderwijs West binnen de Ring*² met algemene stemmen aangenomen.

Met de motie geeft de stadsdeelraad aan vertrouwen te hebben in de nieuwe organisatiestructuur, maar toch ongewenste of onvoorziene effecten van de verzelfstandiging en gelijktijdige schaalvergroting tijdig te willen signaleren.

De stadsdeelraad heeft met het aannemen van de motie besloten:

- Bij de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam in 2009 een verzoek in te dienen om onderzoek te doen naar het functioneren van de verzelfstandiging en schaalvergroting van het bestuur van het openbaar onderwijs in Oud-West.
- Voor het onderzoek samenwerking te zoeken met de andere 3 stadsdelen van AWBR, waarbij het onderzoek zich zal uitbreiden tot de meewerkende stadsdelen.
- In het onderzoek met name de volgende punten naar voren te laten komen:
 1. Het functioneren van het lokale onderwijsbeleid.
 2. De identiteit en onderwijskundige autonomie van de 5 scholen in Oud-West.
 3. De overheadkosten van bestuur en stafbureau.
 4. De beleving van de bovenschoolse organisatie door het onderwijspersoneel.
 5. De beleving van de organisatievorm door de gebruikers, de ouders.

Op 20 januari 2009 heeft de stadsdeelraad Amsterdam Oud-West een motie van dezelfde strekking aangenomen waarin aanvullend besloten is de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam (hierna: rekenkamer) te verzoeken het onderzoek in 2009 te verrichten. Het verzoek tot onderzoek³ is op 27 januari 2009 per brief bij de rekenkamer binnengekomen.

¹ Het betreft hier de volgende 17 scholen: Joop Westerweel, Corantijn, Rosa Boekdrukker, De Meidoorn, De Roos, Bos en Lommer, Narcis Querido, Multatuli, Tijn Uilenspiegel, Brede School De Kinkerbuurt, Het Winterkoninkje, Annie M.G. Schmidt, Leonardo da Vinci, De Waterkant, Westerparkschool, Brede School De Zeeheld en De Spaarndammer.

² Stadsdeel Amsterdam Oud-West, Motie *Verzelfstandiging en schaalvergroting van het bestuur van het openbaar onderwijs*, nummer 07M014, 19 juni 2007, ingediend door de fractie van de PvdA.

³ Brief *Verzoek om onderzoek naar verzelfstandiging en schoolvergroting bestuur openbaar onderwijs* van stadsdeel Oud-West aan Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam, d.d. 27 januari 2009.

Naar aanleiding van dit verzoek heeft de rekenkamer de andere 3 raden van stadsdelen geconsulteerd waar AWBR actief is (De Baarsjes, Bos en Lommer en Westerpark). Zij hebben de rekenkamer op uiteenlopende wijzen⁴ gemeld het initiatief van stadsdeel Oud-West te steunen. Daarmee omvatte het onderzoek ook de 12 openbare scholen in deze 3 stadsdelen. In totaal betreft het onderzoek alle 17 openbare scholen van AWBR.

De rekenkamer heeft op 24 februari 2009 Oud-West per brief (en in kopie ook de andere 3 stadsdelen) laten weten het verzoekonderzoek te willen uitvoeren. Het onderwerp voldoet namelijk aan onze criteria voor rekenkameronderzoek. Het gaat om een onderwerp:

- waaraan risico's verbonden zijn voor doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid;
- waarbij een substantieel politiek, financieel en maatschappelijk belang mee is gemoeid;
- waarbij de rekenkamer gebruik kan maken van haar specifieke onderzoeksbevoegdheden.

In de genoemde brief wijst de rekenkamer het stadsdeel er op dat de rekenkamer er zich van bewust is dat deze (tussentijdse) evaluatie spoedig volgt op de verzelfstandiging die per 1 augustus 2007 zijn beslag heeft gekregen. De rekenkamer zal hiermee – voor zover relevant en noodzakelijk – rekening houden in zijn oordeelsvorming.

In totaal gaat er in 2008 in de stichting AWBR een bedrag om van ruim €26 miljoen aan baten en lasten.⁵ Van dit bedrag besteedt zij het grootste deel, circa €23 miljoen, aan personele lasten.

1.2 Probleemstelling, onderzoeksvragen en normenkader

1.2.1 Probleemstelling

Het doel van dit onderzoek is om de verzelfstandiging van het bestuur van het openbaar onderwijs in de 4 stadsdelen te evalueren op doelmatigheid en doeltreffendheid. De bedoeling is dat leereffecten optreden voor de stadsdelen, waardoor zij waar nodig kunnen bijsturen.

De probleemstelling - ook wel centrale onderzoeksvraag genoemd - luidt daarbij als volgt:

In hoeverre bereiken het bestuur van de stichting Amsterdam West-binnen-de-Ring (AWBR) en de 4 stadsdelen de bij de verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs AWBR vastgestelde doelen op doelmatig en doeltreffende wijze?

1.2.2 Onderzoeksvragen

Om uiteindelijk de probleemstelling te kunnen beantwoorden, hebben wij deze uiteen laten vallen in enkele specifieke onderzoeksvragen. Dit zijn de volgende vragen:

⁴ Bijvoorbeeld via het Presidium van de stadsdeelraad of via de griffie.

⁵ Bron: Begroting AWBR 2008.

1. Komt het extra onderwijsaanbod, zoals de stadsdelen Westerpark, Oud-West, De Baarsjes en Bos en Lommer dat wensen, bij de scholen van AWBR tot stand?
2. Zijn de mate van identiteit en onderwijskundige autonomie van de scholen zoals beoogd?
3. Functioneren de stichting AWBR en de 4 stadsdelen binnen de vastgestelde (financiële) kaders?
4. Hoe is de beleving van de bovenschoolse organisatie door het onderwijspersoneel?
5. Hoe is de beleving van de organisatievorm door de gebruikers (de ouders)?
6. Hoe verloopt de verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs in de 4 stadsdelen Amsterdam West binnen de Ring in vergelijking met de verzelfstandiging in andere stadsdelen?

1.2.3 Normenkader

De rekenkamer wil in dit onderzoek een oordeel geven over in hoeverre het bestuur van de stichting AWBR en de 4 stadsdelen de verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs op doeltreffende en doelmatige wijze hebben uitgevoerd.

Om tot een oordeel te komen hanteert de rekenkamer een normenkader bij de verschillende onderzoeksvragen. Aan dit normenkader zijn toetsaspecten gekoppeld.

In het onderstaande overzicht zijn de normen en toetsaspecten opgenomen voor het onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs.

Wij merken hierbij op dat wij onderzoeksvraag 6 vooral gebruikt hebben om achtergrond te krijgen om de uitkomsten van het onderzoek bij AWBR beter te kunnen beoordelen. Wij hebben deze vraag niet uitgewerkt in een afzonderlijke, uitgebreide vergelijking van de situatie bij AWBR en die bij de andere verzelfstandigde besturen van openbaar onderwijs. Deze vraag komt verder niet meer afzonderlijk aan bod.⁶

Tabel 1.1 - Toetsingskader onderzoek naar verzelfstandiging bestuur openbaar primair onderwijs

Norm	Toetsaspecten
<p><i>Onderzoeksvraag 1.</i> Het extra onderwijsaanbod, zoals de stadsdelen Westerpark, Oud-West, De Baarsjes en Bos en Lommer dat wensen, komt bij de scholen van AWBR tot stand.</p>	<p>a. Het aanbod vakleerkrachten en consensusvoorzieningen op de AWBR scholen is zoals de stadsdelen Westerpark, Oud-West, De Baarsjes en Bos en Lommer dat hebben beoogd.</p> <p>b. Het aanbod extra onderwijsactiviteiten onder schooltijd op de AWBR scholen is zoals de stadsdelen Westerpark, Oud-West, De Baarsjes en Bos en Lommer dat hebben beoogd.</p> <p>c. Het aanbod extra onderwijsactiviteiten buiten schooltijd op de AWBR scholen is zoals de stadsdelen Westerpark, Oud-West, De Baarsjes en Bos en Lommer dat hebben beoogd.</p>

⁶ De aanpak van het onderzoek is opgenomen in Bijlage 2.

Norm	Toetsaspecten
<p><i>Onderzoeksvraag 2.</i> De mate van identiteit en onderwijskundige autonomie van de scholen zijn zoals beoogd.</p>	<p>a. Scholen hebben de ruimte voor het formuleren van een eigen profiel (eigen individualiteit) en maken hiervan gebruik.</p> <p>b. Scholen hebben de ruimte voor het maken van eigen beleid (niet al het beleid is door de bovenschoolse organisatie gedetailleerd ingevuld) en maken hiervan gebruik.</p>
<p><i>Onderzoeksvraag 3.</i> De stichting AWBR en de 4 stadsdelen functioneren binnen de vastgestelde (financiële) kaders.</p>	<p>a. De stichting AWBR en de 4 stadsdelen houden zich aan de afspraken die zijn gemaakt bij de verzelfstandiging. Hiertoe behoren afspraken over onder andere:</p> <ul style="list-style-type: none"> - het weerstandsvermogen; - reserves en voorzieningen; - bruidsschatregeling; - transitiekosten; - frictiekosten; - formatie directie en bovenschools stafbureau; - schoolbestuurlijk onderhoud; - vakonderwijs in kader van lokaal onderwijsbeleid. <p>b. Een financieel plan is gereed voor de periode na afloop van bruidsschat regeling en risico's zijn geïnventariseerd.</p> <p>c. De Verordening materiële en financiële gelijkstelling is in de 4 stadsdelen vastgesteld (de stadsdelen geven gerichte subsidiering aan zowel openbaar als bijzonder onderwijs in plaats van ongeoormerkte doorvergoeding).</p>
<p><i>Onderzoeksvraag 4.</i> Het onderwijspersoneel is tevreden over de bovenschoolse organisatie</p>	<p>a. Beleving van de bovenschoolse organisatie door het onderwijspersoneel. Hierbij gaat het over de volgende drie onderwerpen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - personeelszaken; - inhoud onderwijs; - huisvesting.
<p><i>Onderzoeksvraag 5.</i> De gebruikers (de ouders) zijn tevreden over de organisatievorm</p>	<p>a. Informatievoorziening AWBR aan ouders</p> <p>b. Beleving van de organisatievorm door de ouders. Hierbij gaat het over de volgende drie onderwerpen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - personeelszaken; - inhoud onderwijs; - huisvesting. <p>c. Aantal klachten van ouders.</p>

1.3 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd.

Allereerst biedt hoofdstuk 2 een beschrijving van de verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs in de vier stadsdelen. Hoofdstuk 3 gaat in op lokaal onderwijsbeleid en de vraag of het extra onderwijsaanbod dat de stadsdelen wensen ook daadwerkelijk op de AWBR scholen wordt aangeboden. Tevens geeft dit hoofdstuk inzicht in het functioneren van het lokale onderwijsbeleid. Eventuele veranderingen in de autonomie en de identiteit van de scholen is het hoofdonderwerp van hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 komen de financiële afspraken die bij de verzelfstandiging zijn gemaakt aan de orde. We gaan in op de afwikkeling van de geldstromen van het stadsdeel naar het schoolbestuur en eventuele knelpunten die hierbij een rol spelen. Tot slot staat in hoofdstuk 6 de beleving van de verzelfstandiging door het onderwijspersoneel en de ouders centraal.

2 Verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk verkennt de rekenkamer het onderzoeksonderwerp ‘verzelfstandiging openbaar primair onderwijs’ door in te gaan op het duaal onderwijsbestel in Nederland (paragraaf 2.2), waarin het verschil aan bod komt tussen het openbaar onderwijs (grondwettelijke taak van de gemeente) en het bijzonder onderwijs (een particuliere aangelegenheid). Vervolgens beschrijven wij de taken en bevoegdheden van gemeenten indien zij kiezen voor een schoolbestuur in een stichtingsvorm. In paragraaf 2.3 behandelen wij het verzelfstandigingsproces in de 4 stadsdelen AWBR. Tot slot hebben wij in paragraaf 2.4 een beknopt overzicht opgenomen van de stand van zaken op de AWBR scholen.

2.2 Grondslagen

Het Nederlandse bestel van bekostigd onderwijs is duaal: het bestaat uit openbaar en bijzonder onderwijs. Die dualiteit is het rechtstreekse gevolg van de in artikel 23 van de Grondwet vastgelegde beginselen. Deze houden in dat elke gemeente van overheidswege openbaar (algemeen vormend) lager onderwijs in stand houdt en dat particulieren (natuurlijke personen of privaatrechtelijke rechtspersonen) vrij zijn bijzondere scholen op te richten, in stand te houden en deze naar dezelfde maatstaf als geldt voor het openbaar onderwijs door de overheid bekostigd te krijgen.

In het duale bestel bieden de bekostigde openbare en bijzondere scholen met inachtneming van wettelijke voorschriften² hun onderwijs aan, waarbij het bijzonder onderwijs de *vrijheid van richting* bezit.³ Het openbaar onderwijs moet echter *neutraal* zijn. De openbare onderwijsinstelling geeft, zoals de Grondwet aangeeft, onderwijs met eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging.

Het bijzonder onderwijs is grondwettelijk verankerd als een zaak van particulieren. De bijzondere school is op hoofdzaken, wat betreft haar organisatie en besluitvorming, geregeld in het privaatrecht. Het bevoegd gezag van een bijzondere instelling is, zoals in de wet opgenomen, een "rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid die zich

² Er worden vier sectoren onderscheiden in het onderwijs: primair onderwijs (PO), voortgezet onderwijs (VO), beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (BVE) en hoger onderwijs (HO). Binnen het PO gelden de Wet op het primair onderwijs (Wpo) en de voor speciale scholen geldende Wet op de expertisecentra (Wec); het VO heeft de Wet op het voortgezet onderwijs (Wvo); BVE heeft de Wet educatie en beroepsonderwijs (Web) en het HO de Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (Whw).

³ Over wat onder vrijheid van richting moet worden bestaan, bestaan verschillende zienswijzen. Vermeulen verstaat onder de vrijheid van richting de vrijheid om in het onderwijs een eigen religieuze of levensbeschouwelijke visie op mens en maatschappij tot uitdrukking te brengen. Zie: B.P. Vermeulen, *Constitutioneel onderwijsrecht*, Elsevier, Den Haag 1999, p. 51. Een andere definitie biedt D. Mentink, Artikel 23 van de Grondwet: de vrijheid van richting en de dragers van de vrijheid van onderwijs, in: *Preadviezen bij het advies 'Richtingvrij en richtingbepalend'*, uitgave Onderwijsraad, Den Haag maart 1996, p. 12 e.v.: 'de vrijheid om in het bijzonder onderwijs eigen opvattingen over de opvoeding van kinderen tot uitdrukking te brengen'.

blijkens de statuten of reglementen het geven van onderwijs ten doel stelt zonder daarbij het maken van winst te beogen."⁴

Het aantal leden van het bevoegd gezag of het schoolbestuur verschilt per school. Eén bevoegd gezag kan meerdere scholen besturen. Tot de leden van het schoolbestuur behoren in het algemeen ouders en andere vertegenwoordigers van de lokale gemeenschap die onder meer gekozen worden op basis van hun deskundigheid of invloed, waaronder ook vertegenwoordigers van de kerkelijke gemeenschap.⁷

De school voor openbaar onderwijs is van de overheid. Zij is hoofdzakelijk geordend in het publiekrecht. Volgens het huidige wettelijke kader kan het bestuur van de openbare school in handen zijn van het gemeentebestuur dan wel van een privaats- of publiekrechtelijke rechtspersoon met een van de gemeente afgescheiden vermogen.⁸

De Wet op het primair onderwijs (Wpo) verplicht⁹ elke gemeente er voor te zorgen dat van overheidswege openbaar algemeen vormend lager onderwijs wordt gegeven in een voldoende aantal scholen. Dit betekent dat het gemeentebestuur verantwoordelijk is voor de oprichting en opheffing van openbare scholen.¹⁰

Omdat de gemeente (of het stadsdeel) verantwoordelijk is voor goed openbaar onderwijs binnen haar grenzen, legt het *openbaar* schoolbestuur verantwoording af aan de gemeente. Over het algemeen zijn het stichtingen en verenigingen die *bijzondere* scholen besturen. Deze besturen kennen geen verplichte openbaarheid van bestuur. Zij hoeven zich enkel te verantwoorden aan hun leden.¹¹

Financiering

Het primair onderwijs wordt grotendeels bekostigd door middel van een zogenaamde lumpsum, die scholen verkrijgen van het Ministerie van Onderwijs. De hoogte van de bijdrage is afhankelijk van het aantal leerlingen, waarbij achterstandsleerlingen een hoger gewicht krijgen dan andere kinderen. De schoolbesturen zijn vrij de middelen uit te geven aan personeel en materieel. Voor de scholen in het openbaar onderwijs werden deze middelen tot aan 2006 uitgekeerd aan de gemeenten, die ze dan weer doorgaven aan de scholen. Vanaf 2006 gaan ook de middelen voor openbaar onderwijs rechtstreeks naar de schoolbesturen.

Voor de huisvestingsmiddelen zijn de scholen aangewezen op de gemeenten. Uit het gemeentefonds bekostigen de gemeenten de uitgaven voor nieuwbouw van scholen en voor het onderhoud aan de 'buitenkant'. De schoolbesturen nemen de kosten voor de 'binnenkant' voor hun rekening (uit de lumpsumbijdrage van het Ministerie).

⁴ Bron: Art. 55 Wpo. Zie verder art. 49 Wvo, 9.1.1 Web en 9.51 Whw.

⁷ Bron: <http://eacea.ec.europa.eu/portal/page/portal/Eurydice/EuryPage?country=NL&lang=NL&fragment=23>

⁸ Bron: Ton Bertens e.a. (red.), *Recht en religie, bijzonder nummer Ars Aequi*, Nijmegen 2003 (ISBN 90-6916-482-5), p. 59-68.] P.J.J. Zoontjens*.

⁹ Bron: Wpo, artikel 23, lid 4.

¹⁰ Bron: *Governance in het openbaar onderwijs II – Hoe kan de positie van de stichting voor openbaar onderwijs zoveel mogelijk in overeenstemming gebracht worden met de positie van het bevoegd gezag van een bijzondere school?*, Prof. mr. drs. B.P. Vermeulen en Prof. mr. P.J.J. Zoontjens, Vrije Universiteit van Amsterdam, d.d. oktober 2006, pag. 4

¹¹ Bron: *In de ban van de Ring*, 2005.

Daarnaast verkrijgen de schoolbesturen deels structurele en deels incidentele bijdragen van gemeenten voor allerlei onderdelen (zoals brede scholen, schakelklassen, extra bijdragen voor administratie en bestuur).

2.2.1 Bestuurlijke vernieuwing openbaar onderwijs

In de jaren 80 van de vorige eeuw gaf minister Deetman de aanzet tot het proces van bestuurlijke vernieuwing van het openbaar onderwijs. Het toenmalige politieke klimaat vroeg om een terugtrekkende overheid en meer marktwerking. Autonomievergroting en beleidsvrijheid werden de nieuwe vaandels. Zo groot mogelijke vrijheid voor de schoolbesturen en de scholen was hierbij het uitgangspunt. De onderwijskoepel-organisaties en het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen legden deze koers in 1993 in het Schevenings Beraad vast.¹²

Deze koers houdt in dat lokale overheden, schoolbesturen en maatschappelijke organisaties zelf verantwoordelijkheid moeten nemen voor de realisering van de doelstellingen op het gebied van onderwijs. Partijen, die het meeste belang hebben bij onderwijs moeten hun invloed kunnen uitoefenen op instellingsniveau. Daarbij staan de kerngedachten van 'good governance' centraal: transparante informatie, heldere verantwoording, geen belangenverstrengeling en scheiding van toezicht en bestuur. De bestuursvormen in het openbaar onderwijs zijn mede als gevolg hiervan de afgelopen jaren veranderd.

Vroeger kende men alleen het integrale bestuur, de bestuurscommissie en het bestuur op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (namelijk het bestuur als gemeenschappelijk orgaan en het bestuur als openbaar lichaam). In het geval van het integrale bestuur vormt de gemeenteraad of het college van B&W het schoolbestuur. Hierbij spreken wij niet van verzelfstandiging omdat de gemeente geen taken en bevoegdheden overdraagt aan een ander orgaan. Bij een bestuurscommissie draagt de gemeenteraad bepaalde taken en bevoegdheden over aan de commissie en kiest de raad de leden van de commissie. Het vaststellen van de begroting van het openbaar onderwijs blijft echter aan de raad. Het is een vorm van verzelfstandiging binnen de gemeentelijke publiekrechtelijke structuur.

Bij de twee vormen op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen is ook sprake van verzelfstandiging. Beide kennen echter nadelen. Het bestuur als gemeenschappelijk orgaan (van enige gemeenten samen al dan niet met andere privaatrechtelijke rechtspersonen) is geen rechtspersoon en de verschillende gemeenten blijven in deze vorm bevoegd gezag van hun 'eigen' scholen. Het gemeenschappelijk orgaan heeft veelal slechts een coördinerende functie. Het openbaar lichaam - waarin verschillende gemeenten en private rechtspersonen kunnen samenwerken in een nieuw op te richten publieke rechtspersoon¹³ - kent voor het onderwijsveld ook een belangrijk nadeel. De scheiding tussen bestuur en toezicht (vergelijk dit met het dualisme in de gemeentepolitiek) kan in het openbaar lichaam niet goed vorm worden gegeven. Gemeenteraadsleden kunnen bij het openbaar lichaam namelijk tegelijkertijd zowel

¹² Bron: Rapport *Verzelfstandiging van het openbaar onderwijs*, VNG, Den Haag, 1998.

¹³ Dit houdt in buiten de eigen gemeentelijke publiekrechtelijke structuur.

bestuurder als toezichthouder vanuit de gemeente zijn.¹⁴ Dit sluit niet goed aan bij de hedendaagse opvattingen over ‘good governance’.

Vanaf november 1996 hebben gemeenten (of stadsdelen) mede daarom de mogelijkheid om schoolbesturen te verzelfstandigen in de vorm van een bestuur als openbare rechtspersoon, een bestuur als een stichting en een samenwerkingsbestuur als stichting.¹⁵ Deze nieuwe vormen buiten de eigen gemeentelijke publiekrechtelijke structuur zijn speciaal voor het openbaar onderwijs ontwikkeld en hierin is de scheiding tussen bestuur en toezicht wel goed te regelen.

Indien de gemeente (of het stadsdeel) besluit tot verzelfstandiging, neemt zij afscheid van het integrale bestuur. Als de gemeente tegelijkertijd voor schaalvergroting kiest dan kan zij - binnen de nieuwe bestuursvormen - alleen nog kiezen voor het bestuur als openbare rechtspersoon of het bestuur als stichting want alleen deze bestuursvormen kunnen als bestuur over de gemeentegrenzen heen functioneren. Tevens geeft het bestuur als stichting of het bestuur als openbare rechtspersoon de mogelijkheid tot een volledige vermogensrechterlijke scheiding van de gemeente.¹⁶

Wij hebben de verschillende bestuursvormen in de onderstaande tabel opgenomen.

Tabel 2.1 - Mogelijke bestuursvormen openbaar primair onderwijs¹⁷

Vorm schoolbestuur	Verzelfstandigd schoolbestuur?	Vermogensrechtelijke verzelfstandiging mogelijk?
1. Het integrale bestuur	Nee	N.v.t. De gemeenteraad of het college van B&W vormt het bestuur.
2. De bestuurscommissie	Ja	Nee. Het is verzelfstandiging binnen de eigen gemeentelijke publiekrechtelijke structuur.
3a. Het bestuur als gemeenschappelijk orgaan	Ja	Nee. Het is verzelfstandiging binnen de eigen gemeentelijke publiekrechtelijke structuur.
3b. Het bestuur als openbaar lichaam	Ja	Ja. De gemeente creëert een nieuwe publiekrechtelijke rechtspersoon.
4. Het bestuur als openbare rechtspersoon	Ja	Ja. De gemeente creëert een nieuwe publiekrechtelijke rechtspersoon.
5. Het bestuur als stichting	Ja	Ja. De gemeente creëert een nieuwe privaatrechtelijke rechtspersoon.
6. Het samenwerkingsbestuur als stichting ¹⁸	Ja	Ja. De gemeente creëert een nieuwe privaatrechtelijke rechtspersoon.

¹⁴ Bron: <http://www.esdalcollege.nl/cad/mambo/images/stories/Waaromanderbestuur.doc>

¹⁵ Bron: *Wijzigingswet op het basisonderwijs enz.* (bestuursvorm van het openbaar onderwijs) (Stb. 1996 580).

¹⁶ Bron: In de Ban van de Ring, 2005.

¹⁷ Bron: *Wijziging van de Wet op het basisonderwijs enz. - Memorie van toelichting*, Vergaderjaar 1994-1995, 24 138, nr. 3.

¹⁸ Bij een samenwerkingsbestuur als stichting zijn het bestuur van bijzonder en openbaar onderwijs samen in een stichting ondergebracht. Op grond van artikel 23, vierde lid, van de Grondwet dat de mogelijkheid biedt om in het primair en voortgezet onderwijs samenwerkingscholen in het leven te roepen. In 2006 is artikel 23 van de Grondwet hiertoe gewijzigd. Het Voorstel van wet tot wijziging van een aantal onderwijswetten inzake samenwerkingscholen is in maart 2009 door kabinet naar 2e kamer gestuurd.

2.2.2 Taken en bevoegdheden van gemeenten bij verzelfstandiging van schoolbestuur in stichtingsvorm

De rekenkamer behandelt hier alleen de stichtingsvorm, omdat de 4 stadsdelen waarin wij onderzoek doen hebben gekozen voor verzelfstandiging via een stichting.

Na de keuze voor verzelfstandiging door het instellen van een schoolbestuur als stichting fungeert de gemeente niet meer als het bevoegd gezag. In plaats daarvan is zij toezichthouder op het verzelfstandigde schoolbestuur. Wel is de gemeente ook na een verzelfstandiging verantwoordelijk voor goed openbaar onderwijs binnen haar grenzen. Zij besluit over de oprichting van scholen.¹⁹

In de onderstaande tabel hebben wij een overzicht opgenomen van de taken en bevoegdheden die de gemeenten hebben ten aanzien van het verzelfstandigd openbaar onderwijs door het oprichten van een stichting.²⁰ Deze taken en bevoegdheden hebben als juridische grondslag artikel 48 *Instandhouding openbare school door een stichting* van de Wet op het primair onderwijs (Wpo).

Tabel 2.2 - Wettelijke bevoegdheden gemeente na instellen van schoolbestuur in stichtingsvorm

Wettelijke taak/ bevoegdheid gemeente	Juridische grondslag (Wpo)	Opmerking
Benoemen bestuursleden	Art. 48, 6 ^e lid onder b.	De wijze van benoeming is opgenomen in de statuten.
Het houden van toezicht op het bestuur	Art. 48, 6 ^e lid onder e.	De wijze waarop het toezicht wordt gehouden is opgenomen in de statuten.
Goedkeuren van de begroting	Art. 48, 6 ^e lid onder d.	Wanneer er geen strijd is met het recht of het algemeen belang, wordt de begroting zonder meer goedgekeurd.
Onthouden goedkeuring van de begroting	Art. 48, 10 ^e lid	Goedkeuring van de begroting kan alleen worden onthouden als er sprake is van strijd met het recht of met het algemeen belang, waaronder begrepen het financiële belang van de gemeente. ²¹
Instemmen met de jaarrekening	Art. 48, 6 ^e lid onder d.	Vooraf de schoolbesturen hebben er belang bij dat de gemeenten instemmen met de jaarrekening. Zonder instemming verkrijgt de eerdere vaststelling van het stichtingsbestuur geen rechtskracht; de vaststelling wordt dan geacht niet te zijn gebeurd. ²²
Instemmen met statutenwijziging	Art. 48, 7 ^e lid.	Statuten kunnen niet worden gewijzigd zonder instemming van de gemeenteraad.

¹⁹ De gemeente kan na verzelfstandiging van het openbaar onderwijs niet besluiten over de opheffing van scholen. Wel kan de gemeente besluiten subsidies aan een school stop te zetten.

²⁰ Bron: Notitie *Een toezichtkader voor het openbaar onderwijs*, Gemeente Amsterdam, Samenwerkende stadsdelen, 22 januari 2008.

²¹ Van deze bevoegdheid hoeft geen gebruik te worden gemaakt. Ook al zou er sprake zijn van strijd met het recht of algemeen belang, dan nog kan de gemeenteraad de begroting goedkeuren.

²² Een niet vastgestelde jaarrekening kan consequenties hebben voor de bevoorschotting van de stichting door het Rijk.

Wettelijke taak/ bevoegdheid gemeente	Juridische grondslag (Wpo)	Opmerking
Kennis nemen van het jaarlijks verslag over de werkzaamheden	Art. 48, 8 ^e lid	Dit is met name van belang voor de uitvoering van het toezicht omdat in het jaarverslag wordt beschreven op welke wijze wordt omgegaan met de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs (art. 46 Wpo)
Het nemen van maatregelen die nodig worden geacht om de continuïteit van het onderwijsproces te borgen	Art. 48, 10 ^e lid.	Hier is sprake van een wettelijke opdracht. Dat wil zeggen dat de gemeenteraad de nodige maatregelen móet nemen. Dit kan alleen als de begroting niet vóór 1 februari is goedgekeurd.
Zelf voorzien in het bestuur van de scholen	Art. 48 11 ^e lid.	In geval van ernstige taakverwaarlozing of functioneren in strijd met de wet kan de gemeenteraad zelf voorzien in het bestuur van de scholen. ²³
De stichting ontbinden	Art. 48, 11 ^e lid.	In geval van ernstige taakverwaarlozing of functioneren in strijd met de wet kan de gemeenteraad de stichting ontbinden. ²⁴
Opheffen openbare school	Art. 48, 5 ^e lid	Dit is de enige schoolbestuurlijke bevoegdheid die het stichtingsbestuur wordt onthouden.

2.2.3 Bruidsschatregeling

De zogeheten Bruidsschatregeling is bij Koninklijk Besluit van 6 juni 2002 vastgesteld (Staatsblad nr. 323). Het doel van de bruidsschatregeling is om de overgang naar de nieuwe bestuurlijke organisatie en de opbouw daarvan soepeler te laten verlopen. Met behulp van een extra financiële injectie gedurende de startfase kan het nieuwe schoolbestuur, dat immers niet kan steunen op in het verleden opgebouwde reserves, toegroeien naar een efficiënte en betaalbare organisatie. In veel gevallen maken de introductie van een vorm van bovenschools management en de regeling van de ambtelijke ondersteuning - nu de begeleiding en ondersteuning van de afdeling onderwijs van de gemeente wegvalt - deel uit van de opbouw van die nieuwe organisatie.

De gemeente mag gedurende maximaal 5 jaar een bruidsschat meegeven. Voor het primair onderwijs gaat de regeling uit van kalenderjaren. De termijn van 5 jaar moet direct starten vanaf het begin van het tijdstip van de verzelfstandiging. Het eerste en tweede jaar kan het gemeentebestuur maximaal 4 x het normbedrag voor de kosten wegens administratie, beheer en bestuur (de zogeheten ABB-kosten) meegeven en in het derde, vierde en vijfde jaar maximaal 3 x dat normbedrag. In totaal kan de gemeente dus 17 x de vergoeding meegeven over een periode van 5 jaar. De gemeente is overigens niet verplicht tot het meegeven van een bruidsschat.

²³ Van deze bevoegdheid hoeft geen gebruik te worden gemaakt.

²⁴ Van deze bevoegdheid hoeft geen gebruik te worden gemaakt.

Deze bedragen hoeft de gemeente niet als overschrijding aan het bijzonder onderwijs door te betalen. Het verzelfstandigd bestuur mag de bruidsschat alleen besteden aan de ABB-kosten, moet het in het jaar zelf uitgeven en moet eventuele overschotten terugbetalen. De door de bruidsschat vrijkomende bedragen kan het verzelfstandigd bestuur gebruiken om voorzieningen te vormen voor personeel en onderhoud aan gebouwen en het weerstandsvermogen te vergroten tot het gewenste niveau.²⁵

2.3 Verzelfstandiging openbaar primair onderwijs in Amsterdam West

2.3.1 Motieven

De stadsdeelraden van Bos en Lommer, De Baarsjes, Oud-West en Westerpark besloten in 2005 en 2006 op basis van het rapport *In de Ban van de Ring* van eind 2005²⁶ hun dagelijks besturen op te dragen de verzelfstandiging en schaalvergroting voor te bereiden.

In dit rapport is op een rij gezet welke motieven voor de verzelfstandiging en de schaalvergroting van het openbaar primair onderwijs in de 4 stadsdelen een rol spelen. De volgende motieven worden genoemd:

Voordelen verzelfstandiging:

- Betere profilering van het openbaar onderwijs
- Geen dubbele petten meer bij de stadsdelen, doordat zij zowel verantwoordelijk zijn voor het beleid inzake onderwijs als bestuur zijn van het openbaar onderwijs
- Professionele en slagvaardige organisatie bij het schoolbestuur en reduceren van politieke invloed
- Financiële onafhankelijkheid van de scholen

Voordelen schaalvergroting:

- Versterking van het vermogen om beleid te ontwikkelen
- Spreiden van financiële risico's
- Realiseren van een optimale bestuurlijke schaal

In het rapport is geen aandacht voor de eventuele nadelen van verzelfstandiging en schaalvergroting.

De dagelijks besturen van de stadsdelen Bos en Lommer, De Baarsjes en Westerpark hebben in hun raadsvoordrachten uit 2007 - op basis waarvan zij uiteindelijk hebben besloten tot verzelfstandiging en schaalvergroting - ook geen plaats ingeruimd voor de eventuele nadelen en een afweging van de voor- en nadelen. Alleen het dagelijks bestuur van het stadsdeel Oud-West heeft dit in zijn raadsvoordracht wél gedaan.²⁷

In de raadsvoordracht van het stadsdeel Oud-West heeft het dagelijks bestuur - naast de door ons hierboven al opgesomde voordelen - de volgende nadelen en afweging van voor- en nadelen opgenomen.

²⁵ Bron: <http://www.opos.nl/actueel/documenten/Bruidsschat.doc>.

²⁶ Bron: Geschreven door bureau OOG.

²⁷ Bron: Stadsdeel Oud-West, Raadsvoordracht *Verzelfstandiging en bestuurlijke fusie van het openbaar primair onderwijs*, 5 juni 2007.

Nadelen verzelfstandiging:

- De lokale overheid krijgt wellicht minder invloed op het onderwijs.

Nadelen schaalvergroting:

- Er kan een organisatie ontstaan met een geldverslindend waterhoofd dat ten koste gaat van de leerlingen.
- Er kunnen scholen ontstaan waar geen leerling de directeur nog kent en waar de kwaliteit van de leraren en het onderwijs niet verbeteren.
- De scholen raken hun autonomie en beleidsruimte kwijt.

De afweging van de voor- en nadelen verwoordt het dagelijks bestuur als volgt:

- In de situatie voor de verzelfstandiging zijn alle schoolbestuurlijke aangelegenheden al sinds jaar en dag een wettelijke bevoegdheid van het dagelijks bestuur en dus niet van de stadsdeelraad.
- Zowel voor als na de verzelfstandiging heeft de stadsdeelraad het primaat bij het vaststellen van het lokaal onderwijsbeleid. Door de nieuwe budgettaire ruimte die ontstaat door het verdwijnen van de doorvergoeding aan het bijzonder onderwijs is de stadsdeelraad in staat zich juist nog meer te profileren op het terrein van het lokaal onderwijsbeleid.
- De verzelfstandiging van het openbaar onderwijs is niet te vergelijken met bijvoorbeeld de privatisering van overheidsinstellingen. De stichting blijft een openbaar lichaam onder toezicht van de stadsdeelraad.
- De omvang van de scholen blijft hetzelfde. De basisschool blijft een kleinschalige buurtvoorziening.
- De geraamde kosten van het stafbureau na de verzelfstandiging zijn lager dan die van kosten van 4 gedeeltelijke afdelingen onderwijs van voor de verzelfstandiging.
- De meeste Amsterdamse stadsdelen hebben hun openbaar primair onderwijs al verzelfstandigd of bereiden dit voor.
- De autonomie van de scholen verandert niet omdat beide partijen (het huidig schoolbestuur en het voorlopig bestuur AWBR) hebben gekozen voor een bestuur op afstand met grote autonomie voor de scholen binnen heldere verantwoordingskaders.
- Beide partijen hebben besloten dat de verscheidenheid en individualiteit van de scholen een verworvenheid van de scholen blijft. Voor ouders ontstaat er een grotere actieradius bij de schoolkeuze.

Uiteindelijk hebben zowel de stadsdeelraad van Oud-West als de stadsdeelraden van Bos en Lommer, De Baarsjes en Westerpark besloten tot de verzelfstandiging en schaalvergroting over te gaan.

2.3.2 Uitgangspunten en overdrachtsvoorwaarden

In hetzelfde rapport *In de Ban van de Ring* van eind 2005 hebben de 4 stadsdelen 3 uitgangspunten voor de bestuurlijke overdracht geformuleerd²⁸:

1. Schoon door de poort: de nieuwe organisatie krijgt een verantwoord, genormeerd voorzieningenniveau mee.
2. Een goede start: de stadsdelen stellen het nieuwe bestuur in staat de organisatie in te richten op basis van een verantwoorde financiële bedrijfsvoering.
3. Een weerstandsvermogen van 10%²⁹: voor het afdekken van (personele) risico's moet de nieuwe organisatie een weerstandsvermogen kunnen opbouwen.

De stadsdelen en de Stichting Openbaar Primair Onderwijs AWBR i.o. hebben deze uitgangspunten begin 2007 nader uitgewerkt in de zogeheten overdrachtsvoorwaarden.³⁰ Deze zijn overeengekomen tijdens het Bestuurlijk Overleg van 31 januari 2007 door een stuurgroep, bestaande uit de portefeuillehouders onderwijs van de betrokken stadsdelen en het Voorlopig bestuur van de stichting Openbaar Onderwijs Amsterdam West Binnen de Ring.

De overdrachtsvoorwaarden hebben hun uiteindelijke gedetailleerde uitwerking gekregen in het rapport *West binnen de Ring* (februari 2007) waarmee de 4 stadsdeelraden in datzelfde jaar hebben ingestemd. Hierbij behoorde per stadsdeel ook een notitie *De financiële gevolgen van de verzelfstandiging*.

De stadsdelen hebben met het vaststellen van dit rapport en de bijbehorende financiële notities op hoofdlijnen het volgende besloten:

- De totale lasten voor AWBR worden voor 2008 en 2009 geraamd op ongeveer €27.000.000. Zonder bruidsschatregeling en nadere maatregelen door het bestuur (taakstelling) wordt een exploitatietekort verwacht van €893.000 in 2008 en €644.000 in 2009.
- Uitgegaan wordt van een sluitende begroting van AWBR in het schooljaar 2012/2013 na afronding van de bruidsschatregeling en het treffen van maatregelen door het bestuur (taakstelling totaal in 2012: €650.000).
- De kosten van de directie en het bovenscholse stafbureau zijn op €1 miljoen per jaar begroot en de formatie hiervoor op circa 8 fte vastgesteld.
- Het personeel van de scholen van wie het dienstverband niet afloopt op 31 juli 2007 gaat met behoud van rechtspositie over naar de stichting. Voor de medewerkers bij de stadsdelen, belast met schoolbestuurlijke taken, betekent de verzelfstandiging dat hun functie bij het stadsdeel vervalst. Hiervoor is een sociaal plan opgesteld.
- Het totale budget dat de stadsdelen overmaken aan de stichting AWBR bedraagt €7.990.125. In de onderstaande tabel is opgenomen waaruit dit bedrag bestaat.

²⁸ Bron: In de Ban van de Ring, oktober 2005.

²⁹ Weerstandsvermogen (%) = ((Eigen vermogen - Materiële vaste activa) / Rijksbijdrage ministerie OCW) * 100%

³⁰ Bron: Bijlage A, Overdrachtsvoorwaarden 'West Binnen de Ring'-overeengekomen tijdens het Bestuurlijk Overleg d.d. 31 januari 2007.

Tabel 2.3 - Overzicht van de over te dragen budgetten van de 4 stadsdelen AWBR aan de stichting AWBR (in €)³¹

	De Baarsjes	Bos en Lommer	Oud-West	Westerpark	Totaal
Bruidsschatregeling (ter dekking ABB-tekort)	676.642	667.245	817.609	413.504	2.575.000
Voorzieningen (BAPO, spaarverlof en schoolbestuurlijk onderhoud)	361.000	604.000	667.400	361.138	1.993.538
Aanvulling voorziening voor meubilair, ICT en onderwijsleerpakketten	111.000	n.v.t.	294.435	158.020	563.455
Aanvulling voorziening voor schoolbestuurlijk onderhoud	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
10% weerstandsvermogen	618.283	667.745	791.402	395.701	2.473.131
Maximale bijdrage voor transitiekosten (bij 10% weerstandsvermogen)	96.250	103.950	123.200	61.600	385.000
Resterende reserves	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
Totaal	1.863.175	2.042.940	2.694.046	1.389.963	7.990.124

Bron: Rapport West binnen de Ring, februari 2007

Uit de tabel blijkt dat:

- De 4 stadsdelen een bruidsschat meegeven van incidenteel €2.575.000 aan de stichting AWBR.
- De totale transitiekosten waarvoor de 4 stadsdelen een vergoeding geven aan de stichting AWBR bedraagt maximaal een incidenteel bedrag van €385.000 indien het weerstandsvermogen 10% is. Hoe hoger het percentage weerstandsvermogen daadwerkelijk is per 31 juli 2007, hoe lager de bijdrage aan de transitiekosten.³²

De stadsdelen Bos en Lommer, De Baarsjes, Oud-West en Westerpark hebben hun wijze van toezicht vastgelegd in het *Reglement Toezicht Stichting Openbaar Primair*

³¹ BAPO= bevordering arbeidsparticipatie ouderen. Een voorziening om de arbeidsurenvermindering van oudere leerkrachten te bekostigen. De voorziening voor spaarverlof is om de door werknemers opgespaarde adv-uren te bekostigen. Ieder schoolbestuur is verder verantwoordelijk voor een deel van het onderhoud aan de gebouwen, namelijk de 'binnenkant' of het schoolbestuurlijk onderhoud. De gemeente (stadsdeel) is verantwoordelijk voor de 'buitenkant'.

³² Hiervoor is een tabel opgenomen met de hoogte van de bijdrage aan de transitiekosten per stadsdeel per percentage weerstandsvermogen (tussen de 10% en de 14%) Bij een percentage van 14% is de bijdrage €0.

*Onderwijs Amsterdam West*³³ waarin de volgende wettelijke en statutaire taken en bevoegdheden aan de besturen van de stadsdelen zijn voorbehouden:

- Toezicht houden op het bestuur.
- Benoemen, schorsen en ontslaan van bestuursleden.
- Goedkeuren van de begroting en de rekening van de stichting.
- Ingrijpen bij ernstige taakverwaarlozing door het bestuur van de stichting.
- Instemmen met het wijzigen van de statuten.
- Ontbinden van de stichting.

De 4 stadsdelen hebben een Platform Toezicht Stadsdelen in het leven geroepen, waarin de 4 portefeuillehouders onderwijs zitting hebben, om de advisering aan de 4 stadsdeelraden ten aanzien van deze taken en bevoegdheden te stroomlijnen. Het Platform coördineert de bovengenoemde wettelijke taken en bevoegdheden en heeft tot taak adviezen voor te bereiden voor de afzonderlijke stadsdeelraden. Het Platform brengt zijn advies rechtstreeks aan de stadsdeelraden uit, zonder tussenkomst van de dagelijkse besturen van de stadsdelen.³⁴

2.3.3 Besluitvormingsproces verzelfstandiging in de 4 stadsdelen

Bos en Lommer

De stadsdeelraad van Bos en Lommer heeft op 6 juni 2007 met algemene stemmen tot verzelfstandiging van het openbaar onderwijs besloten. De raadsleden hebben de volgende vragen en punten van zorg:

- Hoe zal de toezichthoudende rol van de stadsdelen op het bestuur van de scholen vorm krijgen in de toekomst (in het licht van het bij de verzelfstandiging instellen van een 'platform toezicht stadsdelen' en ontwikkeling van het Rijk op het gebied van governance en het instellen van een 'raad van toezicht')?
- Welke partij is na de verzelfstandiging verantwoordelijk is voor het realiseren van de brede scholen in Bos en Lommer?
- Is de termijn van een jaar wel een redelijke voor de eventuele afbouw van huidige subsidies aan scholen?

In zijn beantwoording legt de portefeuillehouder uit dat men pas een raad van toezicht kan instellen als de nieuwe wet die hierop betrekking heeft van toepassing is en dat het lokaal onderwijsbeleid ten aanzien van de brede scholen niet verandert (Bos en Lommer houdt vast aan het reeds geformuleerde beleid en het hiervoor uitgetrokken geld).

Oud-West

De stadsdeelraad van Oud-West behandelt de raadsvoordracht van het dagelijks bestuur in de deelraadsvergadering van 19 juni 2007. De raad neemt met de stemmen van D66 en de SP tegen de voordracht aan. Tevens neemt de stadsdeelraad twee moties aan. Door het aannemen van de eerste motie geeft de stadsdeelraad het dagelijks bestuur de opdracht de besteding - van de geschatte jaarlijkse structurele besparing van €425.000 die de verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs na 5 jaar zal opleveren - aan hem voor te leggen met prioriteit het lokaal onderwijsbeleid.

³³ Bron: Reglement Toezicht Stichting Openbaar Primair Onderwijs Amsterdam West, 15 oktober 2008.

³⁴ Bron: Flap Besprekingsvoorstel Westerpark *Jaarrekening AWBR 2007 en Begroting AWBR 2009*, 17 maart 2009.

Door het aannemen van de tweede motie geeft de raad aan dat er vertrouwen is in de nieuwe organisatiestructuur, maar toch ongewenste en onvoorziene effecten van de verzelfstandiging en gelijktijdige schaalvergroting tijdig te willen signaleren. De stadsdeelraad heeft met het aannemen van de motie besloten bij de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam in 2009 een verzoek in te dienen om onderzoek te doen naar het functioneren van de verzelfstandiging en schaalvergroting van het bestuur van het openbaar onderwijs in Oud-West.

Westerpark

Deelraadsleden van het stadsdeel Westerpark bespreken in de vergadering van het *Forum Samenleving*³⁵ van 5 juni 2007 de raadsvoordracht over de verzelfstandiging. Bij deze bespreking uiten raadsleden zorgen over wat er zal gebeuren indien blijkt dat de bruidsschat onvoldoende is, als de stichting AWBR niet in staat blijkt te zijn het exploitatietekort - dat bij aanvang van de verzelfstandiging bestaat - in te lopen en de gevolgen voor het aantal personeelsleden bij de scholen en het stadsdeel. Ook zijn er vragen over welke bevoegdheden de deelraad precies behoudt na de verzelfstandiging, over de mate van diversiteit van het bestuur en de staf en het plaatsingsbeleid van de scholen, de bevoegdheid van de stadsdelen om scholen te openen of te sluiten en de waarborging van de identiteit van de verschillende scholen.

De portefeuillehouder legt in zijn beantwoording uit dat de bruidsschat voldoende zal zijn, dat in het stadsdeel Westerpark alle openbare primaire scholen één plaatsingsbeleid hebben, dat al een deel van het bestuur van de stichting AWBR een afspiegeling van de bevolking is en dat er bij de verzelfstandiging geen personeel van het stadsdeel Westerpark overgaat naar het stafbureau van de stichting.

De stadsdeelraad stemt in met de raadsvoordracht tot verzelfstandiging in de deelraadsvergadering van 19 juni 2007 met de stemmen van de VVD tegen. De VVD is van mening dat de stadsdelen een bedrag ter grootte van €2 tot €2,5 miljoen meer zullen moeten geven dan men logischerwijs kan concluderen uit de opgestelde risicorekening.

De Baarsjes

Bij de behandeling van de raadsvoordracht voor verzelfstandiging in de raadscommissie Onderwijs in De Baarsjes op 5 juni 2007 roepen raadsleden de portefeuillehouder op om bij de benoeming van de bestuursleden diversiteit na te streven. Daarnaast vragen raadsleden aandacht voor de volgende punten:

- Welke taken blijven bij het stadsdeel?
- De deelraad moet op dit terrein verantwoordelijkheid blijven nemen en het beschikbare geld hiervoor niet versnipperd inzetten.
- De stichting AWBR moet zich naast onderwijs ook bezig houden met jeugdbeleid.

De portefeuillehouder geeft aan dat er nog één vacature is, die resteert en die opnieuw kan worden ingevuld. Verder legt hij uit dat het stadsdeel verantwoordelijk blijft voor het lokaal onderwijsbeleid en zich door de verzelfstandiging hier juist op kan concentreren. Bij de verzelfstandiging is nadrukkelijk vastgelegd dat het bestuur van de stichting maatschappelijke verantwoordelijkheid heeft waarop het stadsdeel haar kan aanspreken.

³⁵ Het stadsdeel Westerpark werkt niet met deelraadscommissies maar met zogeheten Forums.

De stadsdeelraad van De Baarsjes heeft de raadsvoordracht met algemene stemmen aangenomen in de deelraadsvergadering van 26 juni 2007.

2.3.4 Het resultaat: de stichting AWBR

Bij de verzelfstandiging onder gelijktijdige fusie is er één nieuwe onderwijsorganisatie van 17 scholen ontstaan, de stichting AWBR. Deze heeft de vorm van een openbare stichting voor openbaar onderwijs en is opgebouwd uit de volgende onderdelen:

- Het bestuur: één voorzitter, één secretaris, één penningmeester en 4 leden.
- De bovenschoolse organisatie: een algemene directie, stafmedewerkers en een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR).
- De scholen: (adjunct)directeuren, de leraren, de vakleraren en de medezeggenschapsraden op de 17 scholen.

Het bestuur van de stichting heeft de rol van bevoegd gezag over de openbare scholen, met alle rechten en plichten die daar bij horen. De stichting ontvangt rechtstreeks de rijksbijdrage voor de 17 scholen.

De schaal van de nieuwe stichting komt overeen met wat men landelijk gezien als optimaal beschouwt voor het gewenste financiële draagvlak in de lumpsum-bekostigingssystematiek: 3.000 tot 4.000 leerlingen. Op teldatum 1 oktober 2007 kende de stichting AWBR een leerlingaantal van 4.288 en per 31 december 2007 bestond het personeelsbestand uit 485,71 fte.³⁶ Hiervan behoort 35 fte tot de (algemene) directie³⁷, 385 fte tot het onderwijsgevend personeel³⁸ en 66 fte tot het onderwijsondersteunend personeel³⁹.

De stichting AWBR heeft voor de eerste jaren gekozen voor de bestuursfilosofie van besturen op hoofdlijnen. Dit houdt in dat het bestuur zich beperkt tot strategische beslissingen, zoals het formuleren van doelstellingen en prestaties van de organisatie, toetsen of men deze doelstellingen haalt, het instandhoudingsbeleid en de toewijzing van middelen. De dagelijkse leiding is gemandateerd aan de algemene directie. Dit is echter niet hetzelfde als besturen op afstand. De stichting AWBR is van mening dat het bestuur namelijk goed op de hoogte moet zijn van het reilen en zeilen van het onderwijs en van maatschappelijke ontwikkelingen die relevant zijn voor het openbaar onderwijs.⁴⁰

Conform de landelijke ontwikkelingen rond 'governance' (goed bestuur) is bij de overdracht naar het nieuwe bestuur besloten dat het stichtingsbestuur zich gaat ontwikkelen naar een Raad van Toezicht.

³⁶ Bron: *Jaarverslag AWBR 2007*, juni 2008, pag. 11 en 16.

³⁷ De algemeen directeur, de adjunct algemeen directeur, de directeuren van de scholen en de adjunct-directeuren van de scholen.

³⁸ Leraren en vakleraren.

³⁹ Onderwijsassistenten, controller, beleidsmedewerkers, personeelsconsulent, administratief en secretariael personeel, conciërge en huisvestings- en ICT-coördinator.

⁴⁰ Bron: www.awbr.nl.

In figuur 2.1 staat het organigram van de stichting AWBR weergegeven.

Figuur 2.1 - Organigram stichting AWBR⁴¹



2.4 De AWBR scholen

In deze paragraaf geeft de rekenkamer een overzicht van de stand van zaken op de 17 AWBR scholen. In de onderstaande tabel staan een aantal gegevens van de 17 AWBR scholen.

⁴¹ Bron: *Strategisch Beleidsplan AWBR 2008-2012*, pag. 10.

Tabel 2.4 - Stand van zaken AWBR scholen

AWBR scholen	Aantal leerlingen ⁴²	Schoolscore groep ⁴³	Gemiddelde citoscores 2006-2008 ⁴⁴	Doorstroom havo/vwo 2006-2008 ⁴⁵	NSO op school ⁴⁶	VSO op school ⁴⁷
<i>Bos en Lommer</i>						
Bos en lommer	178	7	535,7	7	B	A
Multatuli	218	7	536,4	12	B	A
Narcis Querido	315	7	531,3	22	nb	B ⁴⁸
Tijl Uilenspiegel	404	7	534,9	30	B	A
<i>De Baarsjes</i>						
Corantijn	104	6	530,3	6	A	A
De meidoorn	318	6	537,7	29	B&C	A
Rosa Boekdrukker	226	7	535,5	21	A	A
De Roos	190	7	532,7	11	B	C
Joop Westerweel	342	7	531,2	14	A	C
<i>Oud-West</i>						
Annie M.G Schmidt	242	5	539,3	36	A	A
De Kinkerbuurt	309	5	541,6	67	A	A
Leonardo da Vinci	183 ⁴⁹	5	539,5	35	A	A
De Waterkant	283	5	539,5	38	B&C	A
Winterkoninkje	384	2	538,9	63	C	D
<i>Westerpark</i>						
De Spaarndammer	89	7	536,8	16	A&B	C
Westerparkschool	448	5	536,2	59	B	A
De Zeeheld	108	6	534,9	7	A&B	C

Toelichting: NSO is naschoolse opvang (2008-2009). A= Dit gebeurt binnen het schoolgebouw, B=Dit gebeurt buiten het schoolgebouw binnen een straal van 300 meter, C= Dit gebeurt elders buiten een straal van 300 meter. VSO is voorschoolse opvang (2007-2008 en 2008-2009). A= door een kinderopvangorganisatie, B=door de peuterspeelzaalleidster/welzijn, C= Door de school zelf, D=Wordt niet aangeboden.

⁴² Bron: Bestand CFI. Schooljaar 2008-2009. Teldatum 1-10-2008.

⁴³ Bron: Amsterdamse resultaten primair onderwijs, 2009. Stedelijke rapportages basisschooladviezen en cito-resultaten. DMO. Zie voor toelichting schoolscoregroep blz. 24 en noot 53.

⁴⁴ Bron: Gemiddelde cito-score van schooljaar 2006-2007 t/m 2008-2009. Cijfers DMO.

⁴⁵ Bron: Doorstroom aantal leerlingen van schooljaar 2006-2007 t/m schooljaar 2008-2009. Cijfers DMO.

⁴⁶ Bron: Eindevaluatie scholen OSA. Naschoolse opvang 2008-2009.

⁴⁷ Bron: Eindevaluatie scholen OSA. Naschoolse opvang 2008-2009.

⁴⁸ Bron: Website AWBR.

⁴⁹ Bron: Vragenlijst Oud-West 28-08-2009 (vragenlijst onderzoek brede scholen).

Leerlingenaantal AWBR

In totaal heeft de stichting AWBR op 1 oktober 2008 4.351 leerlingen. Het leerlingenaantal is tussen 2007 en 2008 gegroeid met 64 leerlingen. Van 2008 naar 2009 steeg het aantal leerlingen verder naar 4.442.⁵⁰ De AWBR streeft naar 4.600 leerlingen op 1 oktober 2010. Van alle leerlingen die in de stadsdelen West Binnen de Ring naar school gaan, gaat in 2008 53% naar een AWBR school.⁵¹ Tabel 2.6 geeft een overzicht van het aantal openbare en bijzondere basisscholen per stadsdeel.

Tabel 2.5 - Aantal basisscholen per stadsdeel verdeeld naar openbaar en bijzonder onderwijs

Bos en Lommer	De Baarsjes	Oud-West	Westerpark
4 openbaar	5 openbaar	5 openbaar	3 openbaar
6 bijzonder	5 bijzonder	1 bijzonder	5 bijzonder

Bron: DMO 'Amsterdamse resultaten primair onderwijs 2009'.

In het stadsdeel Bos en Lommer en Westerpark zijn er meer bijzondere scholen dan openbare scholen. In stadsdeel Oud-West is het aantal openbare scholen in verhouding met het aantal bijzondere scholen groot. In De Baarsjes zijn er evenveel openbare scholen als bijzonder scholen.

Personeel AWBR

Op 31 december 2008 waren er 568 personeelsleden in dienst bij AWBR. Daarvan behoren 449 tot onderwijzend personeel en 119 tot onderwijsondersteunend personeel. 79% van het personeelsbestand is vrouw. De gemiddelde gewogen leeftijd van het onderwijspersoneel van AWBR was in 2008 ongeveer 43 jaar.⁵²

Citoscores AWBR

Alle AWBR scholen werken met methode gebonden CITO-toetsen en nemen deel aan de CITO-eindtoets. In tabel 2.5 staan de gemiddelde cito-score van alle Amsterdamse basisschoolleerlingen en in heel Nederland weergegeven zonder PrO/Iwoo-leerlingen⁵³. Een kind kan een Cito-score halen van 500 tot 550.

Tabel 2.6 - Standaardscore cito 2007 t/m 2009 in Amsterdam en Nederland

Jaar	Amsterdam	Nederland
2007	536,6/537,1 ⁵⁴	536,0
2008	537,4	536,2
2009	537,1	536,2

Bron: ELKK/Cito uit: DMO 'Amsterdamse resultaten primair onderwijs 2009' (p.12).

⁵⁰ Bron: Gespreksverslag AWBR, 12 oktober 2009.

⁵¹ Bron: Jaarverslag 2008 'Kijk even met ons mee', Amsterdam West Binnen de Ring. Stichting voor openbaar primair onderwijs.

⁵² Bron: Jaarverslag 2008 'Kijk even met ons mee', Amsterdam West Binnen de Ring, p.21.

⁵³ PrO staat voor praktijkonderwijs en Iwoo staat voor leerwegondersteunend onderwijs.

⁵⁴ Herberekening conform de methode van 2008, dan is de score 537,1 in plaats van 536,6. Bron: DMO 'Amsterdamse resultaten primair onderwijs 2009'.

De laagste standaardscore van de afgelopen drie schooljaren is 537,1 voor Amsterdam. Elf van de zeventien AWBR scholen scoren gemiddeld over drie schooljaren lager dan 537,1 en zes scholen hoger. De vijf AWBR scholen in Oud-West scoren allemaal hoger dan het Amsterdamse gemiddelde.

De uitkomsten van de Cito-scores worden sterk bepaald door de opleiding en de afkomst van de ouders van kinderen. Kinderen van ouders met een lagere opleiding en afkomstig uit niet-westerse landen tellen zwaarder mee (door middel van een extra gewicht) in het budget dat scholen krijgen van het Rijk. Op grond van het aantal leerlingen met een extra gewicht worden scholen in zeven schoolscoregroepen (SSG) ingedeeld.⁵⁵ Bijna alle AWBR scholen hebben een schoolgroepscore tussen de vijf en de zeven. In tabel 2.7 staat de gemiddelde Cito-score per schoolscoregroep weergegeven.

Tabel 2.7 – Gemiddelde cito-score per schoolscoregroep

SSG	Amsterdam	Nederland
2	540,4	537,0
5	537,4	534,1
6	533,7	532,1
7	533,7	531,2

Bron: DMO Amsterdamse resultaten primair onderwijs 2009 (p.14)

Als je de bovenstaande gemiddelden vergelijkt met de Cito-score en schoolgroepscore in tabel 2.4 blijkt dat elf van de zeventien scholen van AWBR hoger scoren dan het Amsterdamse gemiddelde voor de schoolscore groep. Zestien van de zeventien AWBR scholen scoren gelijk of hoger dan het landelijk gemiddelde voor de schoolscore groep.

Voorschool, voor- en naschoolse opvang

Op drie na hebben alle AWBR scholen een voorschool.⁵⁶ Uit tabel 2.4 blijkt dat acht van de zeventien AWBR scholen naschoolse opvang aanbieden binnen het eigen schoolgebouw. Bij de andere negen scholen vindt dit elders plaats, meestal binnen een straal van 300 meter van het schoolgebouw. Daarnaast regelen vier van de zeventien scholen de voorschoolse opvang zelf. Vaker is er echter een aanbod van een instelling voor kinderopvang of een peuterspeelzaal. Eén school biedt geen voorschoolse opvang aan.

⁵⁵ Scholen zonder gewichtenkinderen (schoolscoregroep 1) tot scholen met meer dan 75% gewichtenleerlingen (schoolgroepscore 7). Bron: Amsterdamse resultaten primair onderwijs 2009. Stedelijke rapportages basisschooladviezen en cito-resultaten. DMO.

⁵⁶ Bron: Websites stadsdelen, website DMO en website Impuls.

3 Extra lokaal onderwijsbeleid

3.1 Inleiding

Cultuureducatie, schooltuinen, schoolzwemmen, een bezoek aan de bibliotheek; dit zijn een aantal voorbeelden van activiteiten op scholen. Naast het reguliere onderwijsprogramma bieden alle AWBR scholen extra onderwijsactiviteiten aan. Er zijn stedelijke afspraken gemaakt over het aanbod van extra voorzieningen op basisscholen dat door alle stadsdelen wordt aangeboden. Hierbij gaat het om de zogenaamde consensusvoorzieningen. Dit zijn activiteiten waar alle scholen gebruik van kunnen maken zoals schoolzwemmen. Daarnaast kan het extra onderwijsaanbod verschillen per stadsdeel. Dit heeft te maken met de richting en ambities van het onderwijsbeleid op stadsdeelniveau. De rekenkamer kijkt in dit onderzoek alleen naar het 'extra' onderwijsaanbod. Hierbij gaat het om onderwijsactiviteiten en voorzieningen die naast het reguliere onderwijsaanbod worden gesubsidieerd door de stadsdelen. De volgende vraag staat in dit hoofdstuk centraal:

Onderzoeksvraag 1

Komt het extra onderwijsaanbod, zoals de stadsdelen Westerpark, Oud-West, De Baarsjes en Bos en Lommer dat wensen, bij de scholen van AWBR tot stand?

In dit hoofdstuk besteden we achtereenvolgens aandacht aan het extra onderwijsaanbod vanuit de stadsdelen, het extra onderwijsaanbod op scholen en het beantwoorden van de onderzoeksvraag van dit hoofdstuk. Aan dit alles gaat een korte omschrijving van het onderwijsbeleid vooraf.

3.2 Onderwijsbeleid

Het onderwijsbeleid is een samenspel tussen rijksoverheid, gemeente, schoolbesturen en maatschappelijke partners, zoals welzijnsorganisaties en kinderopvangorganisaties⁵⁷. Naast de grondwettelijke taak voor openbaar primair onderwijs heeft het stadsdeel ook andere wettelijke taken voor zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs, zoals toezicht op de leerplicht en het leerlingenvervoer. In het kader van lokaal onderwijsbeleid kiezen veel stadsdelen ervoor extra onderwijsactiviteiten aan te bieden om bijvoorbeeld onderwijsachterstanden op scholen aan te pakken. Dit alles is niet wettelijk bepaald, maar voor het stadsdeel reikt het belang van goed onderwijs verder dan het voldoen aan wettelijke verplichtingen. Onderwijs is immers een onderdeel van een hele keten van voorzieningen voor jeugd. In deze paragraaf volgt een schets van het lokaal onderwijsbeleid en de wettelijke taken van de stadsdelen.

⁵⁷ Ook provincies spelen in mindere mate een rol bij het onderwijsbeleid. Bron: *De lokale educatieve agenda 2008. Ontwikkelingen van de LEA in Nederlandse gemeenten (Oberon 2008)*.

Het lokaal onderwijsbeleid

De laatste jaren is het lokaal onderwijsbeleid aan veranderingen onderhevig, zowel als gevolg van regeringsbeleid, als vanwege de roep om bestuurlijke vernieuwing, lokaal maatwerk, rekenschap, verantwoording en geïntegreerd beleid. De opvattingen over de rol van de gemeente zijn de afgelopen decennia wisselend geweest. Decentralisatie, deregulering, grote stedenbeleid en privatisering van overheidstaken moeten ertoe leiden dat verantwoordelijkheden meer door decentrale overheden en instellingen worden opgepakt.⁵⁸

Door de invoering van de nieuwe wet onderwijsachterstandenbeleid per 1 augustus 2006 gaat een groot deel van het totale budget dat gemeenten voorheen van het Rijk ontvingen rechtstreeks naar de scholen (schoolbesturen). Gemeenten ontvangen nog een resterend deel dat ze moeten inzetten voor het voor- en vroegschoolse educatie (VVE) beleid, schakelklassen en verplicht jaarlijks overleg met schoolbesturen over bepaalde beleidsterreinen⁵⁹. In tabel 3.1 staat een korte omschrijving van belangrijke ontwikkelingen in het onderwijsbeleid.

Tabel 3.1- Nieuwe ontwikkelingen in het onderwijsbeleid

Nieuwe ontwikkelingen in het onderwijsbeleid	Omschrijving
Ontwikkelingen kabinetsbeleid	<ul style="list-style-type: none">• Geen verdere drempelverlaging gewichtengelden aan scholen (nieuwe gewichtenregeling sinds 1 augustus 2006).• Extra geld ingezet voor vroegschoolse educatie• 100% doelbereik met VVE-programma in plaats van de eerder afgesproken 70% (bestuurakkoord rijk en gemeenten, 2007; convenant VVE o.b.v. Bestuursakkoord, april 2008)• Uitkeringen voor gemeenten (deels naar gemeentefonds, deels naar doeluitkering) en schoolbesturen worden fors uitgebreid.
Nieuwe Wet Onderwijsachterstandenbeleid (1 augustus 2006)	<ul style="list-style-type: none">• Een groot deel van het voormalige gemeentelijke budget gaat nu rechtstreeks naar de scholen (de schoolbesturen)
Wet invoering vraagfinanciering	<ul style="list-style-type: none">• Tussen 2006 en 2008 zijn de rijks gelden aan gemeenten voor schoolbegeleiding stapsgewijs afgebouwd.

Bron: De lokale educatieve agenda 2008. Ontwikkelingen van de LEA in Nederlandse gemeenten (Oberon 2008)

De bovenstaande ontwikkelingen en de verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs hebben consequenties voor de bestuurlijke verhoudingen tussen gemeenten, schoolbesturen en overige partners.

⁵⁸ Bron: Visie en historie lokaal onderwijsbeleid. Ten behoeve van het VNG-project kwaliteit van Uitvoering (Oberon, september 2005).

⁵⁹ Hierbij gaat het in ieder geval om overleg over het bevorderen van integratie; het bestrijden van achterstanden; de doorlopende leerlijn voorschools naar basisonderwijs; afstemming van de inschrijvings- en toelatingsprocedures; een evenwichtige verdeling van leerlingen met een onderwijsachterstand over scholen (De lokale educatieve agenda 2008, pag.7).

Onderwijsbeleid in Amsterdam en de stadsdelen

Van oudsher bestaat er een sterke relatie tussen lokaal onderwijs- en jeugdbeleid⁶⁰. Door middel van de operatie Jong is er sprake van een verbreding van lokaal onderwijsbeleid naar integraal lokaal jeugdbeleid. De operatie Jong richt zich op het doorbreken van institutionele verkokering en streeft naar resultaatgerichte samenwerking van een keten van instanties vanuit een gezamenlijke visie. Zo gaan de gemeenten en schoolbesturen nadrukkelijker opereren in een breder speelveld⁶¹. Hierdoor zijn verschillende beleidsterreinen zoals onderwijs en jeugd samengevoegd tot één beleidsplan. Ook in Amsterdam is het lokaal onderwijs- en jeugdbeleid samengebracht in een stedelijk beleidskader Jong Amsterdam 2006-2010. Hierin is het huidige onderwijs en jeugdbeleid vastgelegd. Dit is gekoppeld aan het stedelijke programma Kinderen Eerst. Het plan is opgesteld door de schoolbesturen, de stadsdelen en de centrale stad. Zij zijn de partners in Jong Amsterdam. Om tot het beleidsplan Jong Amsterdam te komen is er nauw samengewerkt met jeugd- en welzijnswerk, jeugdzorg, GGD en met diverse specifieke werkgroepen in de stad. In tabel 3.2 staat een overzicht van de speerpunten van Jong Amsterdam.

Tabel 3.2 - Speerpunten Jong Amsterdam 2006-2010

Speerpunten Jong Amsterdam
Succesvolle schoolloopbaan
Brede talentontwikkeling
Een sluitende aanpak van zorg
Jong burgerschap
Van onderwijs naar arbeidsmarkt
Een uitdagender leer-, leef- en woonomgeving

Bron: Jong Amsterdam, 2006-2010

De gemeente Amsterdam richt zich op zes speerpunten die in meer of mindere mate zijn terug te vinden in de beleidskaders op stadsdeel niveau⁶². De stadsdelen richten zich vooral op de voorzieningen rond de school, zoals de vrijetijdsvoorzieningen en zorgvoorzieningen⁶³. Na de verzelfstandiging van het openbaar basisonderwijs kunnen de stadsdelen alleen nog extra bijdragen aan het basisonderwijs via een verordening Materiële en Financiële Gelijkstelling (MFG).

⁶⁰ Bron: De lokale educatieve agenda. Een handreiking lokaal onderwijsbeleid voor gemeenten (VNG, 2006).

⁶¹ Bron: De lokale educatieve agenda 2008. Ontwikkelingen van de LEA in Nederlandse gemeenten (Oberon, 2008).

⁶² Bronnen: Jong Oud-West, Jong in Westerpark, en Kansen voor Kinderen in de Baarsjes. Bos en Lommer heeft een nota jeugdbeleid (2005-2006).

⁶³ Bron: Folder *Raadgever onderwijs*, VNG.

De Wet Primair Onderwijs verplicht gemeenten om een dergelijke verordening vast te stellen. Stedelijk is afgesproken dat ieder stadsdeel een verordening MFG vaststelt, om eigen stadsdeel beleid te kunnen opnemen. In de MFG zijn de consensusvoorzieningen⁶⁴ opgenomen en daarnaast zijn stadsdelen vrij om ook andere voorzieningen en activiteiten aan te bieden, gefinancierd uit eigen middelen. In tabel 3.3 staan kort de verschillende ambities en actiepunten van de stadsdelen weergegeven.

Tabel 3.3 - Doelen onderwijsbeleid stadsdelen Oud-West, De Baarsjes, Bos en Lommer en Westerpark

Stadsdelen	Doelen onderwijsbeleid
Stadsdeel De Baarsjes	Onderwijsachterstanden wegwerken en voorkomen. Hogere Cito-scores, ouderbetrokkenheid vergroten, coaching bij schoolkeuze. Scholen met een eigen gezicht (ondersteunen van activiteiten). Doorgaan met de brede school en deelname van de voorscholen vergroten (Programma-akkoord 2006-2010). Betere schoolprestaties, minder taal- en ontwikkelingsachterstanden aan het begin van de basisschool, succesvolle overgang naar het voortgezet onderwijs, meer ouders doen hun kinderen in de buurt op school, kinderen leren elkaar respecteren en tolereren (Evaluatie huiswerkbegeleiding en mentoraten, 2008)
Stadsdeel Bos en Lommer	Het aanpakken van onderwijsachterstanden (instrument de brede scholen), stimuleren van ouderbetrokkenheid, overgang van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs, continueren groepsmentoraten en opzetten van huiswerkbegeleiding (Nota brede school Bos en Lommer, 2009). Bevorderen van talentontwikkeling (Begroting 2009 en notitie vrijetijdsbeleid jeugd 4-12 jarigen)
Stadsdeel Oud-West	Alle scholen participeren in een brede-school-netwerk-structuur. Kwaliteit onderwijshuisvesting verbeteren (Programma-akkoord stadsdeel Oud-West 2006-2010). Stimuleren ouderbetrokkenheid, succesvolle schoolloopbaan (doorstroming van basis- naar voortgezet onderwijs), brede talentontwikkeling, sluitende aanpak zorg (Jong Oud-West (2008-2010)
Stadsdeel Westerpark	Verder uitbouwen brede school, talentontwikkeling, ouderbetrokkenheid verbeteren. Kwaliteitsbeleid voortzetten. Scholen betere afspiegeling van de buurt, ouderinitiatieven om schoolsegregatie tegen te gaan ondersteunen, voorschool (Programma-akkoord Westerpark 2006-2010)

⁶⁴ De consensusvoorzieningen vormen de ondergrens van het aanbod van de stadsdelen, het is een basispakket. Het gaat om de volgende voorzieningen: leerlingenvervoer, schoolzwemmen, kunstkijkuren, muziekeducatie, theoretisch verkeersexamen, schoolbegeleiding, schoolmaatschappelijk werk en schooltuinen. Bron: MFG De Baarsjes, MFG Bos en Lommer, MFG Oud-West en MFG Westerpark.

De rekenkamer constateert dat het stadsdeel De Baarsjes zich in haar programma-akkoord (2006-2010) onder andere richt op het wegwerken en voorkomen van onderwijsachterstanden, het verbeteren van cito-scores en het verder ontwikkelen van de brede school. Daarnaast wil het stadsdeel dat ouders hun kinderen in de buurt op school doen en dat kinderen leren om elkaar te respecteren en tolereren. Om deze doelstellingen te behalen trekt het stadsdeel twee miljoen euro extra uit voor onderwijs. Ook het beleid van Bos en Lommer is gericht op het wegwerken van onderwijsachterstanden. Stadsdeel Oud-West en Westerpark richten zich beide op het verder ontwikkelen van de brede school. In het decentraal onderwijs- en jeugdplan (2008-2010) beschrijft stadsdeel Oud-West de verzelfstandiging als een knelpunt. In het beleidsplan staat: 'Het stadsdeel kan hierdoor minder aan scholen opleggen en ziet zich beperkt tot de lokale onderwijstaken zoals bijvoorbeeld dagarrangementen.'⁶⁵

De rekenkamer merkt op dat in de beleidstukken van de stadsdelen veel beleidsdoelstellingen in algemene bewoordingen zijn geformuleerd. Een aantal voorbeelden hiervan staan hieronder weergegeven:

- 'Alle kinderen op de basisscholen en het voortgezet onderwijs in aanraking brengen met zoveel mogelijk kunstuitingen'⁶⁶
- 'Voldoende aanbod bieden van basisonderwijs aan leerplichtige kinderen in het stadsdeel. Kwalitatief moet het aanbod zijn toegespitst op de specifieke populatie'⁶⁷
- 'We willen onderwijsachterstanden wegwerken en voorkomen'⁶⁸
- 'Het stadsdeel zorgt ervoor dat de kwaliteit van de onderwijshuisvesting deze periode opnieuw fors verbetert'⁶⁹

Hoewel er ook voorbeelden zijn van meer concreet en meetbaar uitgewerkte doelstellingen, zoals bijvoorbeeld over de voorschool, ontbreken toch vaak streefwaarden, is er geen tijdpad aangegeven of is niet precies duidelijk hoe de stadsdelen het doel willen bereiken.

Daarnaast spreken de stadsdelen vaak over intensieve samenwerking met andere partijen maar uit de beleidsnota's is soms onduidelijk wie verantwoordelijk is voor het behalen van de verschillende doelstellingen. Ook is weinig duidelijk aan welke streefcijfers prestatieafspraken met individuele partijen en hun resultaten kunnen, dan wel moeten, worden getoetst⁷⁰.

⁶⁵ Bron: Jong Oud-West. Decentraal Onderwijs- en Jeugdplan 2008-2010, pag.10.

⁶⁶ Bron: Jong in Westerpark (2005-2010), pag.38.

⁶⁷ Bron: Jong in Westerpark (2005-2010), pag.38.

⁶⁸ Bron: Programma-akkoord 2006-2010: kansen bieden, kansen pakken.

⁶⁹ Bron: Bestuursakkoord Oud-West, 2006-2010.

⁷⁰ Bronnen: Jong Oud-West. Decentraal Onderwijs- en Jeugdplan 2008-2010, Ruimte om te delen, programma-akkoord stadsdeel Oud-West 2006-2010. Jong in Westerpark: Decentraal onderwijs- en jeugdplan 2005-2010 (2005). Programmaakkoord Westerpark 2006-2010. Kansen voor kinderen – goede scholen in de buurt. Aan de slag! De Baarsjes, maart 2007. Jong Amsterdam in de Baarsjes 2006-2010. Programma-akkoord 'kansen bieden, kansen pakken'. Nota jeugdbeleid 2005-2006, Bos en Lommer. Bouwen aan een thuis. Coalitieakkoord 2006-2010.

Wettelijke taken stadsdelen

In de inleiding van deze paragraaf is al kort stilgestaan bij de wettelijke taken van de stadsdelen voor het openbaar en het bijzonder onderwijs. Naast de grondwettelijke taak voor het openbaar primair onderwijs, heeft het stadsdeel ook nog andere wettelijke taken voor zowel het openbaar als het bijzonder primair onderwijs. Hieronder staat een korte opsomming van deze wettelijke taken:

- De Leerplichtwet verplicht de gemeente erop toe te zien dat iedere leerplichtige jongere bij een onderwijsinstelling staat ingeschreven en deze ook bezoekt.
- De gemeente is wettelijk verantwoordelijk voor de onderwijshuisvesting van scholen in het primair onderwijs en voor het onderhoud van de buitenkant van de onderwijshuisvesting.
- De wettelijke taak van het leerlingenvervoer is vastgelegd in een gemeentelijke verordening. In Amsterdam is de regeling voor het leerlingenvervoer vastgelegd in een verordening per stadsdeel. Vanaf schooljaar 2010-2011 komt er een nieuwe centrale verordening.
- De wet Onderwijsachterstandenbeleid (OAB) verplicht gemeenten met een specifieke uitkering OAB (waaronder ook de gemeente Amsterdam) om met schoolbesturen overleg te voeren op grond van een educatieve agenda. Onderwerpen op deze agenda zijn in ieder geval segregatie en integratie in het onderwijs. Op grond van dezelfde wet zijn gemeenten verantwoordelijk voor het voorschoolse deel van de vroeg- en voorschoolse educatie (VVE) en voor het inrichten van zogeheten schakelklassen.

'Extra' onderwijsaanbod vanuit de stadsdelen

De stadsdelen bieden een breed pakket van onderwijsactiviteiten en voorzieningen aan. Voorbeelden hiervan zijn de financiering van VVE activiteiten, naschoolse activiteiten, consensusvoorzieningen, vakleerkrachten, minima zonder marge en activiteiten in het kader van de brede school. De rekenkamer onderzoekt alleen onderwijsactiviteiten en voorzieningen die het reguliere onderwijsaanbod ⁷¹ ondersteunen, zoals vakleerkrachten, kunstkijkuren en huiswerkbegeleiding. Hierbij kan het zowel gaan om onderwijsactiviteiten onder schooltijd als om onderwijsactiviteiten buiten schooltijd ⁷². De rekenkamer maakt een indeling in 4 categorieën extra onderwijsaanbod. Hierbij gaat het achtereenvolgens om vakleerkrachten, consensusvoorzieningen ⁷³, ondersteunende onderwijsactiviteiten buiten schooltijd ⁷⁴ en extra onderwijsactiviteiten onder schooltijd.

⁷¹ De rekenkamer verstaat onder regulier onderwijsaanbod onderwijs op het gebied van taal, rekenen, lezen, wereldoriëntatie en Engels.

⁷² Onder onderwijsactiviteiten buiten schooltijd verstaat de rekenkamer alleen ondersteunende onderwijsactiviteiten. Dit zijn activiteiten die het reguliere onderwijsaanbod ondersteunen, een voorbeeld hiervan is huiswerkbegeleiding.

⁷³ Schoolmaatschappelijk werk en schoolbegeleiding vallen onder de consensusvoorzieningen maar worden in het onderzoek niet meegenomen omdat het hierbij gaat om ondersteunende (zorg)voorzieningen (zorgtaken).

⁷⁴ Het gaat in dit onderzoek niet om naschoolse activiteiten, activiteiten vanuit het welzijnsbeleid en activiteiten in het kader van zorg en sport. Het gaat alleen om het extra onderwijsaanbod dat valt onder het programma onderwijs. Hierbij kan men denken aan extra activiteiten in het kader van bijvoorbeeld achterstandenbeleid.

3.3 Aanbod vakleerkrachten en consensusvoorzieningen

Aanbod stadsdelen

De rekenkamer constateert dat de vier stadsdelen allemaal een verordening Materiele en Financiële Gelijkstelling (MFG) hebben vastgesteld. Wij hebben een overzicht van de verschillen en overeenkomsten tussen de stadsdelen in het aanbod van vakleerkrachten en consensusvoorzieningen in de onderstaande tabel opgenomen.

Tabel 3.4 - Aanbod stadsdelen: vakleerkrachten en consensusvoorzieningen

Extra onderwijs-aanbod	Stadsdeel De Baarsjes	Stadsdeel Bos en Lommer	Stadsdeel Oud-West	Stadsdeel Westerpark
Vakleerkracht bewegingsonderwijs	X	-	X	X
Vakleerkracht beeldende vorming	X	-	X	-
Consensusvoorzieningen	X	X	X	X

De rekenkamer merkt op dat er verschillen zijn tussen de vier stadsdelen als het gaat om de financiering van vakleerkrachten. Het stadsdeel Bos en Lommer financiert geen vakleerkrachten terwijl stadsdeel Oud-West en De Baarsjes zowel vakleerkrachten beeldende vorming als vakleerkrachten bewegingsonderwijs financieren. Stadsdeel Westerpark geeft alleen subsidie voor vakleerkrachten bewegingsonderwijs ⁷⁵.

Aanbod scholen

Aan de hand van een vragenlijst is de rekenkamer nagegaan of AWBR scholen het extra onderwijsaanbod vanuit de stadsdelen ook daadwerkelijk afnemen. De vragenlijst is naar de directeuren van de 17 scholen gestuurd. Daarna zijn er door de rekenkamer nog een aantal aanvullende vragen gesteld aan de scholen.

De rekenkamer constateert, op een paar uitzonderingen na, dat het aanbod van de consensusvoorzieningen en vakleerkrachten op de AWBR scholen in de vier stadsdelen is zoals de stadsdelen dat wensen. Bijna alle scholen hebben een vakleerkracht bewegingsonderwijs. In De Baarsjes en Oud-West hebben negen van de tien scholen zowel een vakleerkracht bewegingsonderwijs als een vakleerkracht beeldende vorming. De meeste scholen in Bos en Lommer hebben een vakleerkracht maar die worden niet gesubsidieerd door het stadsdeel.

⁷⁵ De AWBR ziet het als een risico als er te grote verschillen ontstaan in de financiering van de 17 AWBR scholen door de vier stadsdelen en zal daarom altijd aandringen op harmonisering van beleid van de stadsdelen aangaande bijvoorbeeld vakleerkrachten, VVE, naschoolse activiteiten en brede school ontwikkeling. De fusie tussen de vier stadsdelen tot 1 stadsdeel West kan hieraan bijdragen.

De meeste consensusvoorzieningen worden door bijna alle scholen aangeboden. Een aantal scholen maken geen gebruik van een of meerdere consensusvoorzieningen. Een reden hiervoor is dat de school al andere activiteiten aanbiedt, ontevreden is over de consensusvoorziening of een school biedt niet ieder jaar een consensusvoorziening aan extra onderwijsactiviteiten onder schooltijd⁷⁶.

Aanbod stadsdelen

Naast de consensusvoorzieningen en vakleerkrachten bieden de vier stadsdelen ook een aantal extra onderwijsactiviteiten aan onder schooltijd. De verschillende activiteiten staan in tabel 3.5 weergegeven⁷⁷.

Tabel 3.5 – Extra onderwijsactiviteiten onder schooltijd per stadsdeel

Stadsdeel De Baarsjes	Stadsdeel Bos en Lommer	Stadsdeel Oud-West	Stadsdeel Westerpark
<ul style="list-style-type: none"> • Kunstrijk-dag • Muziekatelier • Muziek-festival Aslan • Natuur-educatie: slatuinen • Project filosoferen met kinderen • Bezoek Anne Frankhuis 	<ul style="list-style-type: none"> • Natuur- en milieueducatie • Weerbaarheids- en sociale vaardigheids-training • Roefeldagen⁷⁸ • ICT traject 	<ul style="list-style-type: none"> • Milieu educatie • Emancipatie-onderwijs • Excursie biologische boerderij • Programma dat vetzucht aanpakt 	<ul style="list-style-type: none"> • Weerbaarheids-trainingen (Marietje Kesselproject)⁷⁹ • Culturele Onderwijs-projecten

De rekenkamer merkt op dat er verschillen zijn tussen de vier stadsdelen in het aanbod van de extra onderwijsactiviteiten onder schooltijd. Het stadsdeel De Baarsjes subsidieert in vergelijking met de andere stadsdelen de meeste activiteiten. Oud-West biedt de minste extra activiteiten aan onder schooltijd. Drie van de vier stadsdelen financieren activiteiten die te maken hebben met natuur- of milieu educatie. Daarnaast leggen de vier stadsdelen andere accenten, zo biedt het stadsdeel De Baarsjes een project aan ‘filosoferen met kinderen’ terwijl scholen in stadsdeel Westerpark een subsidie kunnen aanvragen door zelf een project in te dienen.

⁷⁶ Bron: Schoolgids Winterkoninkje. Schriftelijke reactie De Meidoorn (5 oktober 2009).

⁷⁷ De Rekenkamer heeft het aanbod extra onderwijsactiviteiten onder schooltijd per stadsdeel samengesteld op basis van de volgende gegevens van de vier stadsdelen: begrotingen, beleidsdocumenten en programma-akkoord. Het gaat om activiteiten die in het schooljaar 2007-2008 of 2008-2009 zijn aangeboden. Daarna is de lijst voorgelegd aan de beleidsmedewerkers van de vier stadsdelen. Na het verwerken van de reacties is de rekenkamer tot de volgende lijst van extra activiteiten onder schooltijd gekomen.

⁷⁸ Tijdens de roefeldagen kijken basisschoolleerlingen bij bedrijven in de buurt in het kader van beroepsoriëntatie.

⁷⁹ Het project is gericht op preventie van machtsmisbruik en grensoverschrijdend gedrag ten opzichte van kinderen, zowel door leeftijdsgenoten als door volwassenen. Het project is een schoolgebonden activiteit, waarin een actieve bijdrage door de school en de leerkracht wordt geleverd.

Aanbod scholen

In de onderstaande tabel staat een overzicht van de uitkomsten van de vragenlijst.

Tabel 3.6 – Uitkomsten aanbod extra onderwijsactiviteiten onder schooltijd

Stadsdeel De Baarsjes (5 scholen)	Stadsdeel Bos en Lommer (4 scholen)	Stadsdeel Oud-West (5 scholen)	Stadsdeel Westerpark (3 scholen)
<ul style="list-style-type: none">• Kunstkijkdag (5)• Muziekatelier (0)• Muziekfestival Aslan (1)• Natuureducatie: slatuinen (5)• Project filosoferen met kinderen (4)• Bezoek Anne Frankhuis (5)	<ul style="list-style-type: none">• Natuur- en milieueducatie (3)• Weerbaarheids- en sociale vaardigheids- training (2)• Roefeldagen⁸⁰ (4)• ICT traject (1)	<ul style="list-style-type: none">• Milieu educatie (1)• Emancipatieonderwijs (4)• Excursie biologische boerderij (0)• Programma dat vetzucht aanpakt (0)	<ul style="list-style-type: none">• Weerbaarheids- trainingen (Marietje Kesselproject) (2)• Culturele onderwijsprojecten (2)

Toelichting: Achter de activiteit staat het aantal AWBR scholen in het stadsdeel de activiteit aanbiedt.

De rekenkamer constateert dat het aanbod van extra onderwijsactiviteiten op de AWBR scholen over het algemeen is zoals de stadsdelen het wensen. Zo doen in stadsdeel Oud-West vier van de vijf scholen mee aan het emancipatieonderwijs en in het stadsdeel De Baarsjes doen vier van de vijf scholen mee aan het project filosoferen met kinderen. De school die het project filosoferen met kinderen niet aanbiedt geeft aan dat zij op allerlei terreinen kinderen al extra zaken aanbiedt⁸¹. Alle scholen in De Baarsjes nemen deel aan de kunstkijkdag, de slatuinen jaarrondcursus en het bezoek aan het Anne Frankhuis. In stadsdeel Bos en Lommer nemen alle scholen deel aan de Roefeldagen. Daarnaast bieden drie van de vier scholen natuur- en milieueducatie aan op scholen. In stadsdeel Westerpark bieden twee van de drie scholen culturele activiteiten aan op school die door het stadsdeel worden gesubsidieerd⁸².

De rekenkamer merkt op dat er in stadsdeel Oud-West op 20 november 2007 een motie is aangenomen over het opnemen van de volgende drie aanvullende onderwijsactiviteiten in het programma onderwijs:

- Een lesprogramma zelfvertrouwen en weerbaarheid waar alle bovenbouwleerlingen aan deelnemen
- Een excursie naar de biologische boerderij waar alle onderbouwleerlingen aan deelnemen
- Een programma dat vetzucht aanpakt waar elke school aan mee doet⁸³

⁸⁰ Tijdens de roefeldagen kijken basisschoolleerlingen bij bedrijven in de buurt in het kader van beroepsoriëntatie .

⁸¹ Bron: Reactie de Meidoorn.

⁸² Bron: Vragenlijst rekenkamer 17 AWBR scholen.

⁸³ Bron: Amendement aanvullende onderwijsactiviteiten 07A030.

Uit de jaarrekening van het stadsdeel Oud-West blijkt dat alleen de eerste activiteit is gerealiseerd. Het gaat hier om een schoolbestuurlijke bevoegdheid, scholen (schoolbesturen) mogen zelf bepalen of ze het aanbod van het stadsdeel wel of niet afnemen. De scholen hebben geen gebruik gemaakt van de excursie naar de biologische boerderij en het programma vetzucht omdat de scholen al andere programma's aanbieden als het gaat om het tegengaan van vetzucht en natuur en milieueducatie⁸⁴.

3.4 Ondersteunende onderwijsactiviteiten buiten schooltijd

Aanbod stadsdelen

Ondersteunende onderwijsactiviteiten voor basisschoolleerlingen worden over het algemeen op de volgende manier aangeboden:

- Huiswerkbegeleiding via de welzijnsinstellingen.⁸⁵
- Mentoraat (huisbegeleiding, aandacht voor sociale vaardigheden, zelfstandig werken en soepele overgang voortgezet onderwijs).⁸⁶
- Weekendacademie (huiswerkbegeleiding en aandacht voor sociale competenties)

Huiswerkbegeleiding is bedoeld voor kinderen die hulp nodig hebben bij hun taken. Scholen kunnen zelf huiswerkbegeleiding aanbieden of kinderen kunnen voor huiswerkbegeleiding terecht bij de welzijnsinstellingen.

Mentorprojecten worden aangeboden om schooluitval tegen te gaan en de overgang van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs soepel te laten verlopen. Het mentorproject School's cool helpt toekomstige brugklassers die moeite hebben met de overstap van basis- naar voortgezet onderwijs om zelfvertrouwen, discipline en doorzettingsvermogen te ontwikkelen. Een leerling van groep 8 krijgt een mentor toegewezen die het kind ruim een jaar helpt⁸⁷. Het mentorproject van de Stichting voor Kennis en sociale Cohesie (SKC) is gericht op leerlingen uit groep 7 en 8 van het basisonderwijs, met name om etnische groepen met een zwakke sociaal-economische positie en een lage graad van participatie in de Nederlandse samenleving te helpen. De nadruk van de werkmethode van de mentoren ligt niet zozeer op het maken van huiswerk of het aanbieden van bijles, maar vooral op hoe je leert lezen, huiswerk maakt, plant en zelfstandig problemen oplost⁸⁸.

⁸⁴ Bron: Programmajaarverslag 2008, nummer: 09.26.01, p.55.

⁸⁵ In De Baarsjes biedt Akros huiswerkbegeleiding aan voor kinderen van groep 8. Kinderen worden in groep 8 doorverwezen door hun leerkracht. De huiswerkbegeleiding vindt 2 keer per week plaats. In Oud-West wordt er huiswerkbegeleiding aangeboden via Combiwel voor kinderen van groep 5 t/m 8. Ouders kunnen hun kind hier zelf voor opgeven. Het stadsdeel Bos en Lommer biedt huiswerkbegeleiding aan in het buurtcentrum. In het stadsdeel Westerpark wordt door IJSterk huiswerkbegeleiding aangeboden en is er de Braingang huiswerkbegeleiding waar kinderen zelf lid van kunnen worden als ze in Westerpark op school zitten of wonen.

⁸⁶ In de Baarsjes is er het mentorproject SKC. In alle vier de stadsdelen wordt het mentorproject School's cool aangeboden. Stadsdeel Westerpark was het eerste stadsdeel waarbinnen School's cool actief was. De meeste leerlingen van School's cool komen zodoende nog steeds uit dit stadsdeel (Effectevaluatie School's Cool, Noorda & Co 2008)

⁸⁷ Bron: Website, www.schoolscool.nl.

⁸⁸ Bron: Website www.skcn.nl.

De weekendacademie is een plek waar kinderen van groep 7 en 8 van het basisonderwijs in het weekend begeleiding krijgen bij hun huiswerk, leren omgaan met anderen en kunnen sporten. Iedere dag bestaat uit drie onderdelen: huiswerkbegeleiding, sociale vaardigheden en sport en spel.

In tabel 3.7 staat per stadsdeel weergegeven welke ondersteunende onderwijsactiviteiten worden aangeboden.

Tabel 3.7 - Ondersteunende onderwijsactiviteiten buiten schooltijd

Ondersteunende onderwijsactiviteit en buiten schooltijd	Stadsdeel De Baarsjes	Stadsdeel Bos en Lommer	Stadsdeel Oud-West	Stadsdeel Westerpark
Huiswerkbegeleiding welzijnsorganisaties	X	X	X	X
Mentorproject	X	X	X	X
Weekendacademie		X		

Alle vier de stadsdelen bieden zowel huiswerkbegeleiding als het mentorproject aan om kinderen te ondersteunen bij een succesvolle schoolloopbaan en onderwijsprestaties te verbeteren. Naast huiswerkbegeleiding en mentorproject subsidieert het stadsdeel Bos en Lommer als enige stadsdeel de weekendacademie ⁸⁹.

Aanbod scholen

In tabel 3.8 staat een overzicht van de ondersteunende onderwijsactiviteiten buiten schooltijd die scholen aanbieden.

Tabel 3.8 - Aanbod ondersteunende onderwijsactiviteiten buiten schooltijd door scholen.

Ondersteunende onderwijsactiviteiten buiten schooltijd	Stadsdeel De Baarsjes (5)	Stadsdeel Bos en Lommer (4)	Stadsdeel Oud-West (5)	Stadsdeel Westerpark (3)
Huiswerkbegeleiding scholen	4	1	0	1
Weekendacademie	Geen aanbod	2	Geen aanbod	Geen aanbod
Mentorproject	4	1	3	3

Bron: vragenlijst AWBR scholen

De rekenkamer constateert dat alle scholen in stadsdeel Westerpark gebruik maken van het mentorproject School's cool. Huiswerkbegeleiding wordt aangeboden via de welzijnsinstelling IJSterk en één van de drie scholen biedt zelf huiswerkbegeleiding aan. In Stadsdeel Oud-West geven drie van de vijf scholen aan deel te nemen aan het mentorproject School's cool. De huiswerkbegeleiding wordt aangeboden door

⁸⁹ In stadsdeel Westerpark wil men waarschijnlijk gaan starten met de weekendacademie maar dit is nog niet 100% zeker. (Reactie coördinator jeugd Westerpark)

welzijnsinstelling Combiwel en de scholen geven aan dit niet zelf aan te bieden. In het stadsdeel De Baarsjes bieden vier van de vijf scholen huiswerkbegeleiding aan. In totaal geven vier van de vijf basisscholen aan deel te nemen aan een mentoraat. Twee van de vier scholen in Bos en Lommer nemen deel aan de weekendacademie. Zowel aan huiswerkbegeleiding en aan het mentorproject neemt maar één van de scholen in Bos en Lommer deel.

De rekenkamer constateert dat de deelname van de AWBR scholen aan de huiswerkbegeleiding en mentoraten verschilt. Een groot deel van de AWBR scholen bieden een mentoraat aan, hierbij gaat het voornamelijk om het mentorproject School's cool. Een reden om geen mentorproject aan te bieden is dat de school ontevreden is over de kwaliteit van het mentorproject of dat de school een zelf ontwikkelde huiswerkklas aanbiedt. Hoewel de stadsdelen allemaal een vorm van huiswerkbegeleiding of mentoraat aanbieden geven een aantal scholen aan niet deel te nemen aan huiswerkbegeleiding. De verklaring hiervoor is dat kinderen niet op elke school huiswerk krijgen, huiswerkbegeleiding volgens de school in het verleden waarschijnlijk geen issue is geweest of de leraren zorgen zelf voor ondersteuning bij huiswerk. In stadsdeel Bos en Lommer gaat een school na de herfstvakantie starten met huiswerkbegeleiding voor kinderen van groep 7 en 8. Daarnaast is een andere school in nog in gesprek over het aanbieden van huiswerkbegeleiding.⁹⁰ Eén school in Bos en Lommer werkt op het gebied van huiswerkbegeleiding samen met de Weekendacademie. De rekenkamer merkt op de scholen in Bos en Lommer bezig zijn om het aanbod van huiswerkbegeleiding te vergroten.

De rekenkamer constateert dat het aanbod wat betreft ondersteunende onderwijsactiviteiten over het algemeen is zoals de stadsdelen dat wensen maar dat het aanbod van huiswerkbegeleiding op scholen sterk verschilt.

3.5 Conclusies

In dit hoofdstuk hebben wij aandacht besteed aan het extra lokaal onderwijsaanbod. De vraag die hierbij centraal staat is of het extra onderwijsaanbod zoals de vier stadsdelen dat wensen bij de scholen van AWBR tot stand komt. De rekenkamer heeft het extra onderwijsaanbod ingedeeld in drie soorten activiteiten:

- Aanbod van vakleerkrachten en consensusvoorzieningen.
- Extra onderwijsactiviteiten onder schooltijd.
- Ondersteunende onderwijsactiviteiten buiten schooltijd.

De rekenkamer constateert dat er verschillen zijn tussen de stadsdelen in het extra lokaal onderwijsaanbod dat zij wensen. Zo subsidieert Bos en Lommer geen extra vakleerkrachten en Westerpark alleen vakleerkrachten bewegingsonderwijs. De andere twee stadsdelen subsidiëren zowel extra vakleerkrachten bewegingsonderwijs als beeldende vorming. Ook zijn er verschillen in het extra aanbod van activiteiten onder

⁹⁰ Reactie e-mail: Multatuli school (14 oktober 2009), Bos en Lommerschool (5 oktober 2009), Het Winterkoninkje (1 oktober 2009), De Meidoorn (5 oktober 2009), Narcis Querido (6 oktober 2009), Brede school de Zeeheld (8 oktober 2009) en de Spaarndammerschool (6 oktober 2009).

schooltijd. De Baarsjes subsidieert de meeste activiteiten; Oud-West de minste. Alle stadsdelen subsidiëren huiswerkbegeleiding en mentorprojecten, maar alleen Bos en Lommer faciliteert de weekendacademie.

De rekenkamer constateert dat het extra onderwijsaanbod zoals de vier stadsdelen dat wensen, op een paar uitzonderingen na, tot stand komt.

De verschillende consensusvoorzieningen worden door bijna alle scholen aangeboden. Daarnaast hebben de meeste scholen één of twee vakleerkrachten. Hoewel Bos en Lommer geen (extra) vakleerkrachten financiert, hebben de meeste scholen in het stadsdeel die wel. De rekenkamer merkt op dat AWBR streeft naar het harmoniseren van beleid aangaande bijvoorbeeld vakleerkrachten. AWBR ziet het als een risico als er te grote verschillen ontstaan in financiering van scholen door de stadsdelen.⁹¹

De rekenkamer constateert dat het aanbod van extra onderwijsactiviteiten zoals de stadsdelen dat wensen bij de scholen van AWBR grotendeels tot stand komt.

Een enkele school biedt een gewenst onderdeel niet aan, omdat de school meent dat het aanbod al groot genoeg is.

De rekenkamer constateert dat het aanbod van ondersteunende onderwijsactiviteiten buiten schooltijd wat betreft de mentorprojecten en de weekendacademie is zoals de stadsdelen dat wensen. Echter, het aanbod van huiswerkbegeleiding op AWBR scholen verschilt sterk. De meeste scholen maken geen gebruik hiervan omdat zij geen huiswerk geven, leraren zelf extra huiswerkbegeleiding verzorgen of het niet belangrijk genoeg vinden. Wel wordt er in alle stadsdelen huiswerkbegeleiding aangeboden door welzijnsorganisaties.

⁹¹ Bron: Strategisch Beleidsplan AWBR 2008-2012, p.23.

4 Identiteit en autonomie scholen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geeft de rekenkamer antwoord op de tweede onderzoeksvraag:

Onderzoeksvraag 2

Is de mate van identiteit en onderwijskundige autonomie van de scholen zoals beoogd?

Bij de beantwoording van deze vraag heeft de rekenkamer onder identiteit het profiel of het onderwijsconcept verstaan, waarmee een school zich van anderen onderscheidt. Onder autonomie verstaat de rekenkamer in dit hoofdstuk in het bijzonder de zeggenschap van schoolleidingen over delen van het beleid, in het bijzonder het personeelsbeleid en het beleid inzake onderhoud en voorzieningen (schoonmaak, beveiliging, nutsvoorzieningen, ICT). De rekenkamer beseft dat zij hiermee een bredere invulling geeft aan autonomie dan alleen *onderwijskundige* autonomie, zoals in de vraag aangegeven. De rekenkamer meent echter dat de zeggenschap van de schoolleidingen over de genoemde onderwerpen van beleid van grote betekenis kan zijn voor het profiel van de school.

De rekenkamer heeft de beantwoording van deze onderzoeksvraag getoetst aan de hand van de volgende aspecten:

1. De scholen hebben ruimte voor het formuleren van een eigen profiel.
2. De scholen hebben ruimte voor het formuleren van een eigen beleid, in het bijzonder op het gebied van personeel en materieel.

Hieronder gaan we in op deze onderwerpen.

Eerst komt in paragraaf 4.2 de identiteit of het profiel van de scholen aan de orde.

In paragraaf 4.3 behandelen we de autonomie of zeggenschap van de schoolleidingen, waarbij we onderscheid maken tussen het personeelsbeleid en het beleid inzake onderhoud en andere materiële voorwaarden.

4.2 Profiel scholen

4.2.1 Beleid AWBR

Het algemene beleid van AWBR over het profiel van de scholen is neergelegd in het Strategisch Beleidsplan (SBP):

‘De inrichting en vormgeving van het onderwijsconcept is bij goed functionerende scholen een verantwoordelijkheid van de schoolleiding. Het bestuur streeft naar variëteit in onderwijsconcepten om voor alle ouders aansprekend openbaar onderwijs te kunnen bieden’.

Daarnaast noemt AWBR in het SBP een aantal eisen, waaraan het onderwijsconcept moet voldoen. Zo is het profiel in beginsel geschikt voor alle leerlingen in de buurt en streeft het naar het doen verdwijnen van leerachterstanden, waartoe waar mogelijk en noodzakelijk initiatieven voor verlengde leertijd worden ingezet. Verder wordt een

aantal meer algemene eisen genoemd, zoals de basisvaardigheden taal en rekenen en het pedagogisch, sociaal en cultureel klimaat. Tenslotte stelt het bestuur in het SBP dat het bij zwak functionerende scholen of scholen die te weinig leerlingen trekken in samenspraak met de schoolleiding en de medezeggenschapsraad (MR) een nieuw onderwijsconcept kan voorstellen.

Binnen deze voorwaarden verwoorden de scholen in hun schoolplan hun doelen, het daarvan afgeleide profiel of onderwijsconcept en de belangrijkste elementen daarvan zoals de pedagogische opvattingen, de didactische werkwijze, de lesmethoden en het zorgprofiel.

Samenvattend kan gesteld worden dat goed functionerende scholen hun eigen profiel of onderwijsconcept kunnen bepalen binnen bepaalde randvoorwaarden. Als scholen zwak functioneren of te klein worden kan het bestuur veranderingen in het onderwijsconcept voorstellen.

4.2.2 Inventarisatie profielen

De rekenkamer heeft de profielen van de scholen geïnventariseerd op grond van wat de scholen daarover in hun schoolgidsen en schoolplannen en op hun websites melden.

De rekenkamer constateert dat het niet zonder meer mogelijk is om de scholen eenduidig naar een bepaald profiel in te delen. Bij een aantal scholen is het profiel duidelijker dan bij anderen. Min of meer duidelijke profielen zijn:

- Dalton-scholen: De Spaarndammer en de Waterkant.
- Montessori-scholen: De Meidoorn en het Winterkoninkje.
- Brede scholen: De Annie M.G. Schmidt, de Kinkerbuurt, de Leonardo da Vinci, de Spaarndammer en de Zeeheld presenteren zich als brede school; de Roos presenteert zich als brede buurtschool. Voor de Corantijn is een proces gestart waardoor de school op weg gaat naar een brede buurtschool.
- Magneet-scholen: De Annie M.G. Schmidt en de Leonardo da Vinci presenteren zich (onder meer) als Magneet-scholen met extra nadruk op kunst en cultuur.

Bij andere scholen is het profiel minder duidelijk. Opvallend is dat nogal wat scholen het aspect veiligheid beklemtonen: kinderen moeten zich veilig voelen op school en respect hebben voor elkaar en voor anderen. Kinderen moeten leren met verschillen om te gaan. De Joop Westerweel noemt zich 'de Vreedzame school'. De Rosa Boekdrukker heeft als motto 'Leren is weten, dat alles niet altijd zwart/wit is', de Bos en Lommer heeft het motto 'Onze boom kan veel kinderen dragen' en de Westerpark 'Zorgzaam omgaan met verschillen'. Voor veel scholen, vooral bij die in Bos en Lommer en De Baarsjes, is dit een belangrijk aspect.

Sommige scholen hebben voor een wat minder uitgesproken profiel gekozen. Zo noemt de Multatuli zich geen Dalton-school, maar ze legt wel nadruk op zelfstandigheid en werkt met individuele weektaken voor kinderen. In het nieuwe schoolgebouw van de Joop Westerweel zijn alle faciliteiten van een brede school aanwezig, maar de school noemt zich niet zo. Ook is er een school, die aangeeft dat zij nog geen vastomlijnde plannen of opvattingen over een bepaald profiel heeft, waarmee de school zich wil onderscheiden (Narcis Querido).

De rekenkamer constateert dat er variëteit aan profielen is tussen de scholen, maar dat de profilering lang niet altijd zeer uitgesproken is. Het meest duidelijk is de profilering op grond van onderwijsmethoden (Dalton, Montessori) of op grond van een specifiek aandachtsprofiel in het onderwijs, zoals kunst en cultuur. Overigens zijn er bij AWBR geen scholen met ander profiel aangesloten (zoals natuur en techniek, muziek of Engels).

Bij de brede scholen is de profilering minder duidelijk, omdat de zich breed noemende scholen lang niet altijd over hetzelfde aanbod aan faciliteiten beschikken of dezelfde visie op onderwijs en benadering van kinderen en ouders hebben. In de praktijk blijkt dat het aanbod aan faciliteiten bij zich breed noemende scholen niet zeer hoeft te verschillen van scholen die zich niet zo noemen. Zo hebben bijna alle scholen van AWBR een voorschool,⁹² hebben ze allemaal tussenschoolse opvang en kunnen kinderen op alle scholen deelnemen aan naschoolse activiteiten. Alle scholen hebben een aanbod geregeld aan voor- en naschoolse opvang. De opvang vindt echter niet altijd op de school plaats. Naschoolse opvang is in 8 scholen in het schoolgebouw; voorschoolse opvang is er maar op een paar scholen in het gebouw. Aan voorschoolse opvang blijkt echter maar beperkt behoefte bij ouders. Vanuit het oogpunt van de faciliteiten verschillen de scholen dus vooral in de aanwezigheid van naschoolse opvang in het schoolgebouw en de afwezigheid van een voorschool. De rekenkamer constateert voorts dat nogal wat scholen die zich niet breed noemen vrij veel aandacht geven aan zorgbreedtestructuren of passend onderwijs⁹³. Ook dit is dus niet beperkt tot de scholen die zich wel breed noemen.

De rekenkamer constateert dat de scholen met het profiel 'breed' zich in de praktijk minder van andere scholen onderscheiden dan op het eerste gezicht het geval lijkt. Overigens is hierbij van belang dat het bestuur van AWBR er naar streeft dat alle AWBR scholen initiatieven nemen om de leertijd te verlengen om leerachterstanden te laten verdwijnen. Het bestuur heeft zich er daarom voor uitgesproken dat alle scholen van AWBR 'breed' worden.⁹⁴

4.2.3 Beoordeling identiteit door betrokkenen

De rekenkamer is op verschillende manieren nagegaan hoe betrokkenen de mogelijkheden beoordelen om de identiteit van de school zelf te bepalen en te formuleren. De rekenkamer:

- verspreidde een vragenlijst onder de directeuren van de 17 scholen;
- hield een groepsgesprek met de directeuren over de uitkomsten van de vragenlijst;
- verspreidde een vragenlijst onder GMR-leden;
- voerde een groepsgesprek met de GMR over dit onderwerp;
- organiseerde twee inloopavonden voor leden van de MR-en - onder andere - over dit onderwerp.

⁹² Alleen de Montessori-scholen niet; de Westerpark start op 1 januari 2010 met een voorschool.

⁹³ Onder passend onderwijs verstaan we het geven van aangepast onderwijs aan kinderen met specifieke problemen.

Voor deze kinderen ('rugzakjeskinderen') krijgen de scholen extra middelen. Hierdoor wordt geprobeerd meer kinderen op het gewoon primair onderwijs toe te laten en het beroep op het speciaal onderwijs te verminderen.

⁹⁴ Zie ondermeer het Jaarverslag 2008.

Schoolleidingen

Aan de directies van de 17 scholen heeft de rekenkamer drie stellingen voorgelegd:

1. De directie van AWBR geeft u voldoende ruimte voor het formuleren van een eigen schoolidentiteit.
2. De directie van AWBR geeft u voldoende personele middelen om de schoolidentiteit te kunnen formuleren.
3. De directie van AWBR geeft u voldoende financiële middelen om de schoolidentiteit te kunnen formuleren.

De reacties van de schoolleidingen op deze stellingen zijn volkomen duidelijk: alle 17 schoolleidingen zijn het eens met deze stellingen. Geen schoolleiding was het met één van de stellingen oneens.

De rekenkamer concludeert dan ook dat er bij schoolleidingen geen sprake is van ontevredenheid over de wijze waarop zij de identiteit van hun school kunnen vormgeven.

GMR en MR

Tijdens de gesprekken die de rekenkamer voerde met MR-leden constateerden de meeste MR-leden nauwelijks verandering in de profilering van de scholen na de verzelfstandiging. Een enkeling - die over de afgelopen jaren hetzelfde beeld had - sprak echter wel zijn zorg uit over de vraag of de identiteit van de school ook in de toekomst kon worden bewaard.

De GMR-leden vonden dat de identiteit van de scholen in de afgelopen jaren niet is veranderd. Enkele leden waren van mening dat AWBR graag wil dat iedere school een eigen identiteit heeft en dat scholen ook best wat meer structuur konden gebruiken. In die zin constateerden deze leden een verbetering in de herkenning van scholen. Door het vergroten van de kwaliteit van de scholen krijgen een aantal scholen juist een duidelijker eigen identiteit.

Eén van de GMR-leden wees er op dat het 'AWBR-gevoel' nog versterkt moet worden. De scholen zouden ook een groepsidentiteit moeten krijgen, bijvoorbeeld: "mijn school is er één van AWBR en die staat voor kwaliteit, zorg en ondernemingslust".

4.3 Zeggenschap schoolleidingen

4.3.1 Beleid AWBR

De rekenkamer heeft een inventarisatie gemaakt van het door bestuur en directie van AWBR opgestelde beleid, onderscheiden naar (onderwijs) inhoudelijke en bedrijfsmatige onderwerpen.

Het belangrijkste beleidsmatige kader van AWBR is het Strategisch Beleidsplan (SBP). Behalve op de identiteit van de scholen - zoals hierboven al aangegeven - gaat het bestuur in het SBP in op de volgende onderwerpen:

- Monitoring en verantwoording van de kwaliteit van het onderwijs.
- Uitgangspunten voor kwaliteitszorg en kwaliteitsborging.
- De benadering van leerlingzorg.
- Personeelsbeleid.
- Huisvesting en ICT.
- Financieel beleid.

Onderwijsinhoudelijke onderwerpen komen – behalve bij de algemene uitgangspunten voor de identiteit en de profilering van de scholen – niet voor in het SBP. Wel bepaalt het bestuur in het SBP welke kwaliteit AWBR wil bereiken en geeft het bestuur kaders voor de wijze waarop de ontwikkeling van onderwijskwaliteit op de scholen van AWBR wordt vastgesteld en gewaarborgd. Daarnaast geeft het SBP kaders voor het beleid voor het personeel, huisvesting en ICT. Het personeelsbeleid is verder uitgewerkt in het Integraal Personeels Beleidsplan (IPB).

Andere beleidsnotities van AWBR over inhoudelijke onderwerpen betreffen de voorwaarden voor de organisatie van voor-, tussen- en naschoolse opvang, plaatsingsbeleid en passend onderwijs.⁹⁵ Voor een deel vloeien deze notities voort uit afspraken die op stedelijk niveau zijn gemaakt (vooral plaatsingsbeleid en passend onderwijs). Deze notities betreffen wel inhoudelijke onderwerpen, maar geen *onderwijsinhoudelijke* onderwerpen. Overigens kan de inhoud van dit beleid wel gevolgen hebben voor het onderwijs.

In het IPB is vastgelegd dat elke school een schoolspecifiek competentieprofiel voor groepsleerkrachten vaststelt, dat gebaseerd is op het eigen schoolprofiel en het basis competentieprofiel dat voortvloeit uit de Wet Beroepen in het Onderwijs. Voor de directiefuncties en de intern begeleiders wordt alleen een competentieprofiel op bestuursniveau opgesteld.

Voor de zeggenschap van de schoolleidingen is voorts de notitie ‘Financieel zelfbeheer budgethouders’ van belang. In de notitie is vastgelegd dat de directeuren van de scholen verantwoordelijk zijn voor de besteding, betaling, registratie en verantwoording van de hun toegewezen budgetten en een tekenbevoegdheid hebben voor facturen tot €25.000. Directeuren van scholen hebben geen bevoegdheid om contractuele verplichtingen aan te gaan. Er is overigens geen verandering opgetreden in deze uitgangspunten ten opzichte van de periode voor de verzelfstandiging.

De rekenkamer constateert dat de onderwijsinhoudelijke autonomie van de scholen en de schoolleidingen – binnen de kaders die AWBR heeft gesteld voor de identiteit van de scholen – beleidsmatig is gewaarborgd. Wel dienen de scholen en de schoolleidingen rekening te houden met een aantal uitgangspunten over de organisatie van het onderwijs (groei, opvang buiten schooltijd, leerlingzorg, passend onderwijs), het personeel, huisvesting en ICT die hoofdzakelijk door het bestuur van AWBR worden bepaald.

⁹⁵ Bestuurlijk kader voor- en naschoolse opvang; Bestuurlijk kader tussenschoolse opvang; Convenant Kleurrijke basisscholen; Plaatsingsbeleid AWBR; Notitie stedelijke koers passend onderwijs.

4.3.2 Zeggenschap in de praktijk

Hoewel de onderwijsinhoudelijke autonomie van de schoolleidingen beleidsmatig is gewaarborgd, is het uiteraard van belang om te zien wat er in de praktijk na de verzelfstandiging is gebeurd. De rekenkamer heeft geprobeerd zich op grond van documenten, verslagen en de gevoerde gesprekken een zo goed mogelijk beeld te vormen van ontwikkelingen in de periode na juli 2007. De rekenkamer constateert dat in ieder geval de volgende drie ontwikkelingen de onderwijsinhoudelijke autonomie van de scholen (kunnen) raken:

1. Vanuit het uitgangspunt dat AWBR geen zwakke scholen toelaat, hebben bestuur en directie van AWBR zich intensief bemoeid met scholen die door de Inspectie van het Onderwijs zwak zijn genoemd. Het betreft de Bos en Lommerschool en de Spaarndammer (inmiddels Spaarndammerhout genoemd) sinds 2006 en de Narcis Querido sinds 2008. Op grond van deze beoordeling kende de Inspectie aan de genoemde scholen een aangepast toezichtarrangement toe. Dit betekent dat het toezicht op deze scholen is geïntensiveerd. Met behulp van middelen van de centrale stad (middelen voor kwaliteitsimpuls basisscholen) wordt door AWBR een plan ter verbetering van de situatie op de drie scholen uitgevoerd. Inmiddels heeft (november 2009) de Inspectie het intensief toezicht op de Bos en Lommerschool en de Narcis-Querido beëindigd. Alleen het toezicht op de Spaarndammer bestaat nog.
2. Sinds de verzelfstandiging in juli 2007 hebben bestuur en directie van AWBR 7 van de 17 directeuren van scholen vervangen. Hieronder waren alle drie directeuren van de hierboven genoemde door de Inspectie als zwak beoordeelde scholen. Overigens is een aantal directeuren om persoonlijke reden (zoals pensioen) opgestapt. In 2008 hebben 41 personeelsleden AWBR verlaten, van wie er 9 met pensioen gingen. Voorts namen 29 personeelsleden ontslag op eigen verzoek en 3 personeelsleden zijn ontslagen wegens onvoldoende functioneren of op grond van ziekte en arbeidsongeschiktheid.⁹⁶
3. Voor twee scholen hebben bestuur en directie van AWBR afzonderlijke plannen opgesteld. Bij de Corantijn dreigde het aantal leerlingen te klein te worden (op 1-10-2007: 105 leerlingen). Bestuur en directie hebben samen met de schoolleiding en in overleg met het stadsdeel De Baarsjes een plan opgesteld, waardoor de Corantijn een brede buurtschool moet worden. Hierbij is ook ingespeeld op een initiatief van ouders om door middel van een ouderlobby de Corantijn een meer gemengde school te maken. Voor de Waterkant heeft AWBR in overleg met de schoolleiding een plan van aanpak gericht op groei opgesteld. Dit plan is gericht op uitbreiding van de huisvesting van de school. Achtergrond hiervan is dat – volgens AWBR – jaarlijks meer kinderen voor deze school worden aangemeld dan er kunnen worden geplaatst.⁹⁷ Bovendien wil AWBR voorkomen dat ouders hun kinderen in andere stadsdelen op school doen, omdat er in het betrokken stadsdeel (Oud-West) geen plaats meer is.⁹⁸

⁹⁶ Bron: Jaarverslag AWBR 2008.

⁹⁷ Bron: Plan van aanpak Groei van basisschool de Waterkant, 8 februari 2009.

⁹⁸ Bron: Gesprek bestuur en directie AWBR met rekenkamer 12 oktober 2009.

De rekenkamer constateert dat bestuur en directie van AWBR in een aantal gevallen ingrepen hebben gedaan met duidelijke gevolgen voor de zeggenschap van de schoolleidingen. Dit is gebeurd bij de drie door de Inspectie zwak genoemde scholen en bij een enkele andere school, waarvan de leiding door bestuur en directie als onvoldoende werd beoordeeld. Directe gevolgen voor de *onderwijskundige* autonomie van deze scholen heeft dit niet gehad. De rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen dat het profiel of de identiteit van deze scholen hierdoor is veranderd.

Bij één school is of wordt door toedoen van het bestuur van AWBR het profiel wel veranderd. Voor zover de rekenkamer kan beoordelen doet het bestuur dit in goed overleg met de schoolleiding, de ouders en het stadsdeel.

Bij een andere school is wel sprake van een plan van aanpak voor groei, maar hier is geen sprake van directe gevolgen voor de onderwijskundige autonomie van de school.

4.3.3 Beoordeling zeggenschap door schoolleidingen

De rekenkamer is nagegaan hoe de schoolleidingen de zeggenschap of autonomie van hun school beoordelen. Hiervoor is een vragenlijst verspreid onder de 17 schooldirecties en is een groepsgesprek gehouden, waarbij zij aanwezig waren.

De rekenkamer heeft aan de schoolleidingen gevraagd om aan te geven of de beleidsformulering van een aantal inhoudelijke en bedrijfsmatige onderwerpen bij de bovenschoolse organisatie of bij de school ligt en hoe tevreden zij met deze situatie zijn.⁹⁹

Inhoudelijke onderwerpen

De schoolleidingen komen wat betreft de inhoudelijke onderwerpen tot de volgende beoordelingen.

Tabel 4.1 - Beoordeling zeggenschap inhoudelijke onderwerpen (N=17)

	Tevreden	Ontevreden	Gedeeltelijk tevreden	Geen antwoord
Beleidsformulering bij school:				
1. Vroeg- en voorschoolse educatie	15	2	0	0
2. Ontwikkeling brede school	14	2	0	1
Beleidsformulering bij bestuur/directie:				
1. Bevorderen desegregatie	14	1	0	2
2. Plaatsingsbeleid	12	4	0	1
3. Groei aantal leerlingen	15	1	0	1
4. Passend onderwijs	9	7	0	1
5. Zorgplan	12	2	1	2
6. Kwaliteitsmonitoring	14	2	0	1

⁹⁹ Zie Verslag bijeenkomst schoolleidingen met rekenkamer, 22 september 2009.

	Tevreden	Ontevreden	Gedeeltelijk tevreden	Geen antwoord
Beleidsformulering in onderling overleg:				
1. Aanneمة/ontslag personeel	16	0	0	1
2. Aanvragen subsidies	13	2	0	2
3. Schooltijden	12	4	0	1
4. Inzet onderwijsconsulenten	15	1	0	1

Zoals uit het overzicht blijkt is de meerderheid van de schoolleidingen van mening dat voor zes onderwerpen de beleidsformulering bij bestuur en directie ligt. Dit betreft onderwerpen als het bevorderen van desegregatie op scholen, plaatsingsbeleid, de groei of vermindering van het aantal leerlingen, passend onderwijs, het zorgplan en de kwaliteitsmonitoring van de school. Onderwerpen die volgens de schoolleidingen vooral aan de school zijn, zijn vroeg- en voorschoolse educatie en de ontwikkeling van de brede school. In onderling overleg komt de visie inzake aanname en ontslag van personeel, het aanvragen van subsidies, de vaststelling van schooltijden en de inzet van onderwijsconsulenten tot stand.

De meeste schoolleidingen zijn tevreden over de bestaande situatie. Dit betreft niet alleen de onderwerpen, die vooral door de scholen worden bepaald, maar ook de onderwerpen, die vooral bij het bestuur en de directie liggen of die in onderling overleg tot stand komen.

Over een enkel punt bestaat meer ontevredenheid. De meeste ontevredenheid uiten de schoolleidingen over passend onderwijs. Hier stellen een aantal schoolleidingen dat door een te hoge ambitie van de directie en een te hoog tempo onderwerpen niet goed in het directieoverleg aan de orde zijn geweest. Enkele schoolleidingen hebben de indruk dat AWBR de stedelijke koers, die er over passend onderwijs is ingezet, 'te braaf' volgt. Scholen zouden over dit onderwerp eerst naar hun mening moeten worden gevraagd. Enige schoolleidingen willen meer tijd voor de invulling van passend onderwijs op hun school.

Wat betreft de schooltijden constateren de schoolleidingen dat het bestuur graag wil dat op termijn het totale aantal uren voor scholen gelijk wordt. Daarover zijn volgens de schoolleidingen geen meningsverschillen met het bestuur. Scholen hebben echter in het verleden om eigen redenen gekozen voor een bepaalde aanvangstijd. Hierover proberen directie en schoolleidingen nu met elkaar tot consensus te komen.

Over de aanname en het ontslag van personeel constateren de schoolleidingen dat de verantwoordelijkheden zijn gespreid, maar verder 'glashelder' zijn. Formatieruimte wordt bekeken door het bestuur, dat toestemming moet geven om personeel aan te stellen. De scholen bepalen ten dele wie zij aannemen. Bij boventaligheid kan het bestuur aangeven dat personeel op andere scholen moet worden geplaatst.

Verder vinden de schoolleiders dat de vervanging van directeuren goed is verlopen. De openheid van het bestuur en de argumentatie voor de vervangingen naar de directies was goed. De snelle vervanging van zoveel directeuren zou volgens de schoolleiders vóór de verzelfstandiging niet zo gedaan zijn. De schoolleiders vinden er vooruitgang tot stand is gebracht door de wijze waarop bestuur en directie hebben opgetreden.

Bedrijfsmatige onderwerpen

Over de bedrijfsmatige onderwerpen komen de schoolleidingen tot de volgende oordelen.

Tabel 4.2- Beoordeling zeggenschap bedrijfsmatige onderwerpen (N=17)

	Tevreden	Ontevreden	Gedeeltelijk tevreden	Geen antwoord
Beleidsformulering bij bestuur/directie:				
1. Schoonmaak	13	4	0	0
2. Nutsvoorzieningen	17	0	0	0
3. Uitbreiding school/ toevoeging lokalen	14	2	0	1
4. Beveiliging	17	0	0	0
5. Onderhoud	9	8	0	0
Beleidsformulering in onderling overleg:				
1. ICT	9	6	2	0

Uit het overzicht blijkt dat de beleidsformulering over beleidsmatige onderwerpen vooral een zaak voor bestuur en directie is. Alleen over ICT wordt in onderling overleg beleid tot stand gebracht. Scholen hebben geen eigen beleid over bedrijfsmatige onderwerpen.

Ook over de bedrijfsmatige onderwerpen heerst er in het algemeen tevredenheid bij de schoolleidingen. Ontevreden is men vooral over het onderhoud. Dit betreft niet alleen hoe het binnen AWBR is geregeld, maar ook de feitelijke stand van zaken. Het aantal scholen in nieuwe gebouwen is niet bijzonder groot. Volgens de schoolleiders bestaan bij de overige scholen veel achterstanden (vooral binnenschilderwerk en binnenklimaat; soms ook in ICT). De schoolleiders constateren verder dat er tussen de stadsdelen behoorlijke verschillen bestaan in de mate waarin zij zich voor de gebouwen en het onderhoud inzetten.

De rekenkamer constateert dat er in het algemeen tevredenheid bestaat bij schoolleidingen over de mate van zeggenschap die zij over inhoudelijke en bedrijfsmatige onderwerpen hebben. De beleidsformulering over inhoudelijke onderwerpen is gespreid over bestuur en directie enerzijds en de scholen anderzijds of deze onderwerpen komen in onderling overleg tot stand. Onderwijsinhoudelijke onderwerpen, zoals de brede school en vroeg- en voorschoolse educatie, liggen vooral bij de scholen. Over bedrijfsmatige onderwerpen bepalen het bestuur en de directie het beleid. Ontevredenheid is er bij schoolleidingen vooral over passend onderwijs en over het onderhoud van de scholen, zowel aan de buiten- als aan de binnenkant.

4.4 Conclusies

De rekenkamer heeft de vraag naar de mate van identiteit en onderwijskundige autonomie getoetst door na te gaan of scholen ruimte hebben voor het formuleren van een eigen profiel en of schoolleidingen zeggenschap hebben over het belangrijke delen van het beleid, zoals dat voor het personeel en het onderhoud.

Profiel

Volgens het beleid van AWBR kunnen goed functionerende scholen hun eigen profiel of onderwijsconcept bepalen. Alleen als scholen zwak functioneren of te klein worden kan het bestuur veranderingen in het onderwijsconcept voorstellen.

De rekenkamer constateert dat er variëteit aan profielen tussen de scholen is, maar dat de profilering lang niet altijd zeer uitgesproken is. Het meest duidelijk is de profilering op grond van onderwijsmethoden (Dalton, Montessori) of op grond van een specifiek aandachtsprofiel in het onderwijs, zoals kunst en cultuur. Overigens ontbreken bij AWBR scholen met een ander profiel dan kunst en cultuur.

Op grond van de uitkomsten op de vragenlijst en het gesprek met de directeuren van de scholen concludeert de rekenkamer dat er bij de schoolleidingen geen sprake is van ontevredenheid over de wijze waarop zij de identiteit van hun school kunnen vormgeven. Leden van de GMR en de MR-en constateerden nauwelijks veranderingen in de profilering van de scholen in de afgelopen jaren. Een enkel GMR-lid constateerde zelfs verbetering in de herkenning van de scholen. Overigens bestaat er bij sommige MR-leden wel zorg over de identiteit van scholen in de toekomst.

Zeggenschap

De rekenkamer constateert dat de onderwijskundige autonomie van de scholen en schoolleidingen – binnen de kaders die AWBR heeft gesteld voor de identiteit van de scholen – beleidsmatig is gewaarborgd. Wel dienen de schoolleidingen rekening te houden met een aantal aandachtspunten over de organisatie van het onderwijs (groei van de scholen, opvang buiten schooltijd, leerlingzorg, passend onderwijs), het personeel, huisvesting en ICT die hoofdzakelijk door het bestuur van AWBR worden bepaald.

In een aantal gevallen hebben bestuur en directie van AWBR daadwerkelijk ingrepen gedaan met duidelijke gevolgen voor de zeggenschap van de schoolleidingen. Dit is gebeurd bij drie door de Inspectie zwak genoemde scholen en bij een enkele andere school, waarvan de leiding door bestuur en directie als onvoldoende werd beoordeeld. Directe gevolgen voor de onderwijskundige autonomie van deze scholen heeft dit niet gehad. De rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen dat het profiel of de identiteit van deze scholen door het optreden van bestuur en directie is veranderd.

Bij één school wordt vanwege de omvang van het aantal leerlingen door toedoen van het bestuur van AWBR het profiel wel veranderd. Voor zover de rekenkamer kan beoordelen gebeurt dit in goed overleg met de schoolleiding, de ouders en het stadsdeel. Bij een andere school heeft het bestuur een plan van aanpak voor groei opgesteld, maar hier is geen sprake van directe gevolgen voor de onderwijskundige autonomie van de school.

De rekenkamer constateert dat er in het algemeen tevredenheid bestaat bij schoolleidingen over de mate van zeggenschap die zij over inhoudelijke en bedrijfsmatige onderwerpen hebben. De beleidsformulering over inhoudelijke onderwerpen is gespreid over bestuur en directie enerzijds en de scholen anderzijds of deze onderwerpen komen in onderling overleg tot stand. Onderwijsinhoudelijke onderwerpen, zoals de brede school en vroeg- en voorschoolse educatie, liggen vooral bij de scholen. Over bedrijfsmatige onderwerpen bepalen het bestuur en de directie het beleid. Ontevredenheid is er bij schoolleidingen vooral over passend onderwijs en over het onderhoud van de scholen. Inzake passend onderwijs stellen een aantal schoolleidingen dat door een te hoge ambitie en een te hoog tempo onderwerpen niet goed in het directieoverleg aan de orde zijn geweest. Enkele schooldirecteuren menen dat AWBR de stedelijke koers te 'braaf' volgt en willen meer tijd voor de invulling van passend onderwijs op hun school.

5 Realisatie financiële kaders

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geeft de rekenkamer antwoord op de derde onderzoeksvraag:

Onderzoeksvraag 3

Functioneren de stichting AWBR en de 4 stadsdelen binnen de bij de verzelfstandiging vastgestelde financiële kaders?

Voor het beantwoorden van deze vraag is de rekenkamer uitgegaan van de volgende toetsaspecten:

1. AWBR en de 4 stadsdelen houden zich aan de financiële afspraken die zijn gemaakt bij de verzelfstandiging.
2. AWBR heeft een financieel plan gereed voor de periode na afloop van de bruidsschatregeling; de financiële risico's zijn geïnventariseerd.
3. De bezuinigingen bij de stadsdelen, die voorzien zijn als gevolg van de verzelfstandiging, zijn gerealiseerd.

Hieronder gaan we in op deze onderwerpen.

Eerst komen de financiële afspraken, die bij de verzelfstandiging gemaakt zijn aan de orde in paragraaf 5.2. In deze paragraaf gaan we na in hoeverre deze afspraken zijn uitgevoerd en welke knelpunten zich voordoen. In deze paragraaf komt ook de situatie na afloop van de bruidsschatregeling aan de orde. In paragraaf 5.3 behandelen we de vraag of de voorziene bezuinigingen bij de stadsdelen zijn gerealiseerd. In paragraaf 5.4 bespreken we kort de omvang van het stafbureau van AWBR en in paragraaf 5.5 het toezicht door de stadsdelen op AWBR na de verzelfstandiging.

5.2 Financiële afspraken gemaakt rondom verzelfstandiging

5.2.1 Afspraken

De afspraken voor de verzelfstandiging zijn neergelegd in het document *Voorwaarden voor de overdracht van bestuurlijke taken en bevoegdheden openbaar primair onderwijs van de stadsdelen De Baarsjes, Bos en Lommer, Oud-West, Westerpark aan Amsterdam West binnen de Ring Stichting voor openbaar primair onderwijs te Amsterdam* (hierna 'Voorwaarden voor de overdracht' genoemd), dat is ondertekend op 19 juni 2007 door de dagelijks besturen van de stadsdelen en het bestuur van AWBR. Naast dit document zijn enige afzonderlijke afspraken nader uitgewerkt in twee aanvullende documenten¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Dit zijn 'Overeenkomst Stuurgroep West-Binnen de Ring – Voorlopig Bestuur m.b.t. het exploitatietekort op school- en gymnastiekgebouwen en schoolbestuurlijk onderhoud' (hierna 'Overeenkomst m.b.t. het exploitatietekort') en 'Aanvullende afspraken m.b.t. de uitvoering van bovenstaande voorwaarden' (hierna 'Aanvullende afspraken'), beide ook ondertekend op 19 juni 2007.

Deze drie documenten bevatten financiële afspraken (onder andere over de bruidsschatregeling en de overdracht van reserves), maar ook afspraken over overname van personeel van de stadsdelen door AWBR en meer algemene (zoals over opheffing van scholen). Hieronder bespreken we de financiële afspraken.

Overdracht bestemmingsreserves en voorzieningen

In 'Voorwaarden voor de overdracht' is vastgelegd dat de bij de stadsdelen aanwezige voorzieningen voor Bapo en spaarverlof worden overgedragen aan AWBR. Dit is ook het geval voor de bestemmingsreserves voor meubilair, onderwijsleerpakketten en ICT. Over de genoemde reserves is afgesproken dat per stadsdeel zal worden bekeken in hoeverre nog aanvullingen op de reserves nodig zijn.

In het document is vastgelegd dat er tekorten zijn geconstateerd op de voorziening voor schoolbestuurlijk onderhoud. Hierop gaan we verder in bij het exploitatietekort.

Exploitatietekort

In de ambtelijke rapportage, waarop de 'Voorwaarden voor de overdracht' zijn gebaseerd wordt uitgegaan van een bedrag aan jaarlijkse lasten voor AWBR van bijna €27 miljoen in de schooljaren 2007/2008 en 2008/2009. Hierdoor werd een exploitatietekort voorzien van €856.926 in schooljaar 2007/2008 en €893.824 in schooljaar 2008/2009. Door de middelen uit de bruidsschatregeling en een aanvullende taakstelling voor het bestuur om het tekort terug te dringen gaat de ambtelijke rapportage uit van een sluitende begroting van AWBR in schooljaar 2012/2013. De taakstelling voor het bestuur bedraagt jaarlijks €650.000. Dit bedrag zou in enige jaren moeten worden gerealiseerd (definitief in schooljaar 2011/2012). De stadsdelen zullen volgens 'Voorwaarden voor de overdracht' AWBR gedurende 5 jaar tegemoet komen bij het terugdringen van het exploitatietekort op de scholen.

Bruidsschatregeling

De stadsdelen geven een bruidsschat van €2.575.000 mee ter dekking van de bovenschoolse kosten. Het Voorlopig Bestuur van AWBR had daarnaast in 2007 om een aanvulling van de bruidsschat gevraagd ter dekking van de transitiekosten voor het samenvoegen van de vier bestaande organisaties (bij de stadsdelen) tot één organisatie (bij AWBR). Hierover zijn in het kader van het weerstandsvermogen verdere afspraken gemaakt. Bij het onderwerp weerstandsvermogen gaan we daar verder op in.

Exploitatietekort schoolbestuurlijk onderhoud

In de 'Overeenkomst m.b.t het exploitatietekort' is vastgelegd dat het tekort op het schoolbestuurlijk onderhoud gebaseerd is op het meerjarenonderhoudsprogramma. De door het stadsdeel opgebouwde en over te dragen voorziening wordt daarop in mindering gebracht. Door de stadsdelen wordt een extra bedrag meegegeven van 5 maal het gemiddelde jaarlijkse tekort. Hiervoor zijn de volgende bedragen per jaar bepaald:

- De Baarsjes €31.578
- Bos en Lommer € 0
- Oud-West €- 8.037¹⁰¹
- Westerpark €17.190

¹⁰¹ Bij het maken van de afspraak was het MOP van Oud-West nog in concept.

Exploitatietekort nutsvoorzieningen

Eenzelfde afspraak is gemaakt voor het exploitatietekort voor elektra, gas, water en heffingen. De vastgestelde bedragen hiervoor zijn:

- De Baarsjes €37.973
- Bos en Lommer €31.714
- Oud-West €49.273
- Westerpark € 0¹⁰²

Over deze bedragen (schoolbestuurlijk onderhoud en elektra) is afgesproken dat de stadsdelen deze binnen vijf jaar realiseren of een afkoopregeling treffen.

Omdat het exploitatietekort voor elektra slechts over twee jaar kon worden berekend, is de afspraak gemaakt dat AWBR bij geconstateerde sterke afwijkingen het betreffende stadsdeel daarop kan aanspreken. De afspraken kunnen dan worden herzien op grond van door AWBR te leveren exploitatiegegevens.

Overig exploitatietekort

Over de schoonmaakkosten is vastgelegd dat deze kunnen worden bekostigd uit de rijksvergoeding. Wel zullen de stadsdelen eenmalig een bedrag ter beschikking stellen van €30.000 voor het begeleiden van een Europese aanbesteding.

Ook over het medegebruik door derden zijn afspraken gemaakt, onder andere omdat de energiekosten van medegebruik niet zijn af te leiden uit de energierekeningen.

Afgesproken is dat de inkomsten uit medegebruik per school inzichtelijk zullen worden gemaakt. Er was wel een overzicht van de gemiddelde inkomsten van medegebruik per stadsdeel beschikbaar.

Weerstandsvermogen

In 'Voorwaarden voor de overdracht' is vastgelegd dat een weerstandsvermogen van 10% meegaat naar AWBR. Het Voorlopig Bestuur van AWBR vond echter dat dit bedrag te gering was om ook de transitiekosten van de organisaties te bekostigen, zoals hierboven al aangegeven. AWBR begrootte deze kosten op €385.000.

Partijen denken hierbij de oplossing te hebben gevonden doordat verwacht wordt dat het feitelijk meegegeven weerstandsvermogen enkele procenten hoger uitvalt dan 10%. Dit hangt samen met de hoogte van het totale eigen vermogen op de startbalans van AWBR per 1 augustus 2007. Overeengekomen is dat op basis van de startbalans bepaald zal worden hoe hoog het weerstandsvermogen is, dat feitelijk overgedragen is. Afhankelijk van dat vastgestelde percentage zullen stadsdelen bijdragen in de transitiekosten.

¹⁰² Hierin zijn de inkomsten uit medegebruik verwerkt, met uitzondering van Westerpark.

Andere relevante afspraken

In 'Voorwaarden voor de overdracht' is nog een aantal andere afspraken vastgelegd met een financiële relevantie. We noemen ze kort:

- Bij de werving voor het stafbureau start AWBR met een interne werving onder de medewerkers van de stadsdelen.
- Indien na 1 augustus 2007 sprake is van een personeel knelpunt (disfunctionerende personeelsleden of directeuren zonder compleet beoordelingsdossier) dat niet is gemeld of besproken voor die tijd en dat voor 1 augustus 2007 al bestond, dan zijn de kosten hiervan voor het desbetreffende stadsdeel.
- Elk schoolgebouw dient te beschikken over een actuele gebruiksvergunning en een uitgevoerde actuele risico-inventarisatie.
- De drie stadsdelen die vakonderwijs als voorziening in stand houden, zullen dat ook na 1 augustus 2007 doen. Mocht deze voorziening door de stadsdeelraad niet worden gecontinueerd, dan zal een redelijke termijn in acht worden genomen voor het afbouwen van de subsidie.
- De stadsdelen en AWBR hebben vastgesteld dat er geen intentie bestaat tot verdergaande schaalvergroting gedurende de eerste vijf jaar na de verzelfstandiging.

5.2.2 Uitvoering afspraken en knelpunten

Overgedragen voorzieningen en vermogen

In 2008 heeft AWBR afrekeningen per stadsdeel opgesteld van de over te dragen bedragen op grond van de 'Voorwaarden voor de overdracht'. Hiertoe ging de AWBR over, omdat de stadsdelen niet per 1 maart 2008, conform de 'Voorwaarden voor de overdracht' hun jaarrekening openbaar onderwijs 2007 met de afrekening aan de AWBR hadden aangeleverd. Stadsdeel De Baarsjes geeft hiervoor als oorzaak aan dat er na de overdracht in augustus 2007 nog verdere financiële afwikkelingen plaats hebben gevonden, die het het stadsdeel onmogelijk maakten de jaarrekening tijdig op te leveren.¹⁰³

De stadsdelen hebben de afrekeningen, die door de AWBR zijn opgesteld, goedgekeurd: ofwel expliciet per brief, ofwel impliciet door de jaarrekening 2007 van AWBR goed te keuren. In de volgende tabel is een (vereenvoudigd) overzicht van de afrekeningen per stadsdeel opgenomen.

Tabel 5.1 - Afrekeningen over te dragen bedragen per stadsdeel per 31 juli 2007

	Bos en Lommer	De Baarsjes	Oud-West	Westerpark
Gebouwonderhoud	468.312	97.018	89.107	10.897
Bapo	372.688	295.764	387.664	183.289
Spaarverlof	113.930	15.000	0	25.614
Totaal voorzieningen (=a)	954.930	407.782	476.771	219.890

¹⁰³ Bron: ambtelijke reactie stadsdeel De Baarsjes 16 december 2009.

	Bos en Lommer	De Baarsjes	Oud-West	Westerpark
10% weerstandsvermogen	824.747	667.977	752.626	368.944
Aanvulling meubilair	0	111.000	294.435	158.020
Afkoop exploitatietekort	158.570	0	246.365	0
Afkoop onderhoud	0	157.890	0	85.950
Totaal over te dragen (=b)	1.938.247	1.344.649	1.770.197	832.804
Beschikbaar bedrag (voorzieningen + reserves)	2.585.781	1.213.888	1.160.907	866.756
Over te dragen (gedragen) vermogen excl. voorzieningen (=b-a)	(1.472.281)	936.867	(835.035)	560.916
In %	18%	14%	11%	15%

Bij het overzicht kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt:

- Voor een weerstandsvermogen van 10% is uitgegaan van 10% van de Rijksbijdrage van 2006.
- De in de 'Voorwaarden voor de overdracht' geconstateerde tekorten voor het schoolbestuurlijk onderhoud en het exploitatietekort zijn door de stadsdelen gedeeltelijk door middel van afkoopsommen afgerekend.
- Stadsdeel Bos en Lommer heeft méér vermogen aan AWBR overgedragen dan volgens de afspraken nodig was (namelijk €1,6 miljoen in plaats van €1,0 miljoen).
- Oud-West geeft een aanvulling op de bruidsschat omdat de door het stadsdeel opgebouwde voorzieningen onvoldoende waren. Daardoor is het door Oud-West overgedragen bedrag lager dan het totaal van het berekende benodigde weerstandsvermogen en de afkoopsommen. Bij het onderwerp bruidsschat gaan we daar verder op in.
- Het overgedragen weerstandsvermogen is in alle stadsdelen hoger uitgekomen dan 10%. Op grond hiervan hebben de stadsdelen en AWBR samen vastgesteld dat de stadsdelen geen transitiekosten behoeften te betalen.
- De Rekenkamer constateert dat de in het overzicht genoemde budgetten voor aanvulling meubilair, afkoop exploitatietekort en afkoop schoolbestuurlijk onderhoud overeenkomen met de budgetten die genoemd worden in de 'Aanvullende afspraken'. Uitzondering hierop is de afkoopsom voor het exploitatietekort van De Baarsjes. Nadat het stadsdeel energiebesparende maatregelen in eigen beheer had uitgevoerd is tussen AWBR en De Baarsjes overeengekomen dat het stadsdeel dit bedrag niet meer hoefde over te dragen.

Bruidschat

In de 'Aanvullende afspraken' is vastgelegd hoe de bruidsschat, die de stadsdelen meegeven aan AWBR is opgebouwd en verdeeld over de stadsdelen en in welke delen zij wordt uitgekeerd.

Tabel 5.2 - Bruidschat per stadsdeel per jaar

	2007	2008	2009	2010	2011	Totaal
Bos en Lommer	75.549	182.061	136.545	136.545	136.545	667.245
De Baarsjes	76.613	184.625	138.468	138.468	138.468	676.642
Oud-West	92.573	223.088	167.316	167.316	167.316	817.609
Westerpark	46.818	112.826	84.620	84.620	84.620	413.504
totaal	291.553	702.600	526.950	526.950	526.950	2.575.000

Daarnaast is overeengekomen dat Oud-West – vanwege het tekort op de voorzieningen voor schoolonderhoud - een aanvulling op de bruidsschat doet.

Tabel 5.3 - Aanvullende bruidsschat Oud-West

	2007	2008	2009	2010	2011	Totaal
Oud-West	51.902	125.074	93.805	93.805	93.805	458.391

De Rekenkamer constateert dat de genoemde bedragen in 2007 en 2008 door de stadsdelen zijn overgemaakt.¹⁰⁴

Oud-West heeft voor een aanvulling op de bruidsschat gekozen, omdat - indien zij het tekort op de voorzieningen voor schoolonderhoud langs deze weg aanvulde - zij het bedrag niet hoefde door te vergoeden aan het bijzonder onderwijs.¹⁰⁵ AWBR maakte aanvankelijk bezwaar tegen deze werkwijze, omdat uit de bruidsschat alleen kosten voor administratie, beheer en bestuur (ABB) mogen worden bekostigd. Volgens het stadsdeel is de aanvullende bruidsschat bedoeld om andere middelen van AWBR 'vrij te spelen'. Dit is gebaseerd op het gegeven dat de middelen voor ABB in de Rijksbijdrage niet geormerkt zijn. AWBR heeft de visie van het stadsdeel voorgelegd aan VOS/ABB¹⁰⁶ en zij hebben schriftelijk de uitleg van het stadsdeel bevestigd.¹⁰⁷

Volgens opgave van AWBR waren de uitgaven voor administratie en beheer in 2007 €286.339 en in 2008 €846.949.¹⁰⁸ Al deze uitgaven zijn volgens AWBR geboekt op de bruidsschat. De uitgaven voor ABB-kosten zijn dus groter dan de verkregen bedragen uit de bruidsschat. Met deze middelen bekostigt AWBR het stafbureau van 8,7 fte.¹⁰⁹

¹⁰⁴ Zie jaarrekeningen stadsdelen en AWBR van 2007 en 2008.

¹⁰⁵ Zie: Financiële gevolgen van de verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs en gelijktijdige fusie West Binnen de Ring in stadsdeel Oud-West Amsterdam, versie dagelijks bestuur 22 mei 2007.

¹⁰⁶ Adviseurs op het gebied van onderwijs.

¹⁰⁷ Zie: Brief VOS/ABB aan directie AWBR 18 december 2008; Brief AWBR aan stadsdeel Oud-West 19 februari 2009.

¹⁰⁸ Bron: Jaarrekening AWBR 2008.

¹⁰⁹ Bron: Opgave AWBR per 1-9-2009.

Resultaat exploitatie

In 2007 (periode 1 augustus tot 31 december) behaalde AWBR een exploitatietekort van €328.000. In 2008 werd een exploitatieoverschot van €40.000 geboekt. Vooral in 2008 is het resultaat beter dan de verwachting, waarvan is uitgegaan in de 'Voorwaarden voor de overdracht'. Verwacht was een tekort van €73.000 in schooljaar 2007/2008 en €16.000 in schooljaar 2008/2009.

Taakstelling

De vraag is hoe AWBR de kosten voor ABB na afloop van de bruidsschatregeling in 2011 denkt te bekostigen en de taakstelling van €650.000 (waarvan €515.000 voor ABB-kosten) te behalen. In de Rijksbijdrage zijn weliswaar middelen voor uitgaven aan ABB opgenomen, maar deze zijn niet voldoende om deze kosten te dekken.

AWBR heeft in een memo¹¹⁰ aangegeven welke maatregelen zij denkt te nemen:

- Bij alle subsidies brengt AWBR 5% administratiekosten in rekening. AWBR denkt dat dit per jaar €100.000 oplevert.
- Ook op de tarieven voor medegebruik en huur wordt 5% administratiekosten in rekening gebracht. Opbrengst volgens AWBR €8.500 per jaar.
- AWBR voert actief beleid om alternatieve inkomsten te krijgen via subsidies, sponsering, fondsenwerving en inkomsten medegebruik.
- Zoveel mogelijk worden contracten voor alle 17 scholen gezamenlijk afgesloten (contracten voor schoonmaak, beveiliging, energie en ICT).
- AWBR onderzoekt de mogelijkheden om de controller en andere adviseurs ook part-time werkzaamheden te laten verrichten voor andere instellingen.
- De rentebaten op de reserves worden ingezet. Verwachte opbrengst volgens AWBR tussen €60.000 en €200.000.
- Met de directies van de scholen wordt de mogelijkheid besproken om 1% van de formatie af te romen ten gunste van het stafbureau. Gezien de omvang van de personele lasten zou dit om een bedrag van €200.000 tot €250.000 gaan.¹¹¹

In het memo geeft AWBR aan dat op grond van evaluaties nog moet worden bepaald welke lange termijn ondersteuning de schooldirecties willen van het stafbureau.

Overigens stelt AWBR in het memo dat inkrimping van het stafbureau niet waarschijnlijk lijkt. AWBR kondigt verder een nader plan van aanpak aan.

De rekenkamer constateert dat AWBR maatregelen treft om op de situatie na 2011 in te spelen. Bij de genoemde maatregelen maakt de rekenkamer de volgende kanttekeningen:

- Het genoemde percentage van 5% administratiekosten bij subsidies, medegebruik en huur lijkt de rekenkamer reëel, want verschillende welzijnsinstellingen hanteren een opslag van 15% voor administratie.
- Het lijkt de rekenkamer onzeker in hoeverre de maatregelen om te komen tot alternatieve inkomsten, kostenbesparing door gezamenlijke contracten en inzet van personeel door derden succes zullen opleveren. De rekenkamer merkt op dat ook AWBR hiervan geen concrete raming maakt.

¹¹⁰ Bron: Memo afbouw bruidsschat AWBR d.d. 12 maart 2009.

¹¹¹ Berekening rekenkamer.

- Treasurybeleid zal zeker inkomsten opleveren, maar de omvang hiervan is deels afhankelijk van oorzaken, die AWBR moeilijk kan beïnvloeden.
- De afroming van de schoolbudgetten is een mogelijke weg, als directie en stafbureau de schoolleidingen werk uit handen nemen. Hoe hoog de afroming kan zijn zal het resultaat zijn van een interne discussie. Naar de rekenkamer is gebleken worden vergelijkbare maatregelen bediscussieerd bij andere verzelfstandigde besturen in het openbaar onderwijs.¹¹²

De rekenkamer constateert dat van de door AWBR genoemde maatregelen niet zeker is óf en in welke mate zij tot extra inkomsten of kostenbesparingen zullen leiden.

Knelpunten

Door AWBR zijn de volgende knelpunten genoemd¹¹³ over de (financiële) afhandeling van de verzelfstandiging:

1. het achterstallig onderhoud van de scholen
2. de overdracht van de basisschool voor speciaal onderwijs Winkler
3. de inkomsten uit medegebruik
4. de gebruiksvergunningen.

We gaan er hieronder op in.

1. Volgens AWBR is de afkoopsom die in ‘Voorwaarden voor de overdracht’ is afgesproken voor het achterstallig schoolbestuurlijk onderhoud van de schoolgebouwen niet toereikend. AWBR heeft in 2008 het bureau Premark een meerjarenonderhoudsplan (MOP) laten opstellen. Op grond daarvan heeft AWBR de conclusie getrokken dat er meer achterstallig onderhoud aan schoolgebouwen is en dat de overgedragen reserves en voorzieningen ontoereikend zijn. Op grond hiervan heeft AWBR een claim neergelegd bij de stadsdelen. De vier stadsdelen hebben geconstateerd dat er verschillen zijn tussen de uitkomsten van het rapport van Premark en de MOP’s van voor de verzelfstandiging. De vier stadsdelen en AWBR hebben daarna besloten om een onafhankelijke partij een onderzoek naar deze verschillen te laten uitvoeren. Het bureau Valtos heeft dit onderzoek uitgevoerd. Het rapport van Valtos kwam tot aanmerkelijk lagere uitkomsten dan dat van Premark.

De vier stadsdelen hebben besloten vast te houden aan de uitkomsten van het rapport van Valtos. Omdat AWBR zich vooraf heeft vastgelegd op de uitkomst van dit onderzoek, legt AWBR zich neer bij het besluit van de stadsdelen.¹¹⁴ Wel constateert AWBR dat het een fout heeft gemaakt door in te stemmen met een berekeningstermijn van 5 jaren (en niet van 10 jaren) voor de bepaling van de te overdragen middelen. Verder voorziet AWBR financiële problemen bij de verdere uitvoering van het MOP en vraagt het daar aandacht voor bij de stadsdelen.

¹¹² De rekenkamer voerde gesprekken met de directies van Stichting Openbaar Onderwijs aan de Amstel, Stichting Samen tussen Amstel en IJ en Stichting Openbaar Onderwijs Westelijke Tuinsteden.

¹¹³ Zowel aan de rekenkamer in het kader van dit onderzoek als aan de stadsdelen.

¹¹⁴ Zie brief AWBR aan Platform Toezicht van de vier stadsdelen, 1 oktober 2009.

Overigens is een aantal schoolgebouwen nog niet overgedragen door de stadsdelen aan AWBR. In de meeste gevallen betreft dit net opgeleverde nieuwbouw of gebouwen waarvan voorzien is dat ze op korte termijn vervangen zullen worden. In een enkel geval (Kinkerbuurtschool) is het gebouw nog niet overgedragen omdat er nog geen overeenstemming is over het toekomstige beheer van deze brede school. De rekenkamer constateert dat stadsdelen en AWBR instemmen met de afhandeling van de afspraken die er bij de verzelfstandiging over het onderhoud zijn gemaakt. Wel zal er sprake zijn van een blijvende discussie tussen partijen over de noodzakelijke omvang van de middelen voor onderwijshuisvesting.

2. Bij de verzelfstandiging op 1 augustus 2007 draagt het stadsdeel Oud-West onder meer de basisschool voor speciaal onderwijs Winkler over aan AWBR. Op de Winkler wordt sinds 1 augustus 2007 geen onderwijs meer gegeven en er staan geen leerlingen ingeschreven. Wel was er nog personeel, dat dus nog geen andere functie had. AWBR ontvangt voor het schooljaar 2007-2008 nog middelen van het rijk voor de school op grond van de leerlingentelling van 1 oktober 2006. Nadat AWBR het aantal leerlingen per 1 oktober 2007 heeft doorgegeven (0 dus), vordert het rijk de verstrekte middelen terug. Het CFI¹¹⁵ stelt dat een school zonder leerlingen niet in aanmerking komt voor bekostiging. Zowel AWBR als Oud-West maken bezwaar tegen dit besluit. Het bezwaar van Oud-West wordt niet ontvankelijk verklaard, omdat het stadsdeel geen formeel belanghebbende is. Het bezwaar van AWBR wordt ongegrond verklaard omdat AWBR te laat zijn bezwaar tegen de beschikking zou hebben ingediend.¹¹⁶ AWBR verhaalt daarna de meerkosten bovenop de rijksbekostiging op het stadsdeel Oud-West, maar dit wil vooralsnog niet betalen en verlangt een overzicht van de vacatures versus de beschikbare ex Winklermedewerkers voor het schooljaar 2007-2008.

Inmiddels heeft het stadsdeel Oud-West op 21 april 2009 besloten om de Winkler met terugwerkende kracht per 1 augustus 2008 op te heffen.¹¹⁷ Volgens het stadsdeel had AWBR in oktober 2007 moeten aangeven aan het Rijk dat zij wilde gebruik maken van de zogenaamde 't-1 regeling'. Dit wil zeggen dat AWBR het aantal kinderen van een jaar eerder, dus oktober 2006, had moeten opgeven. Het stadsdeel heeft een bezwaar bij het ministerie ingediend om het bezwaar van AWBR te ondersteunen. Het stadsdeel heeft hierbij gesteld dat het Ministerie van OC&W geen besluit tot nihilstelling had kunnen nemen, omdat het stadsdeel als formeel bevoegd orgaan (nog) geen besluit had genomen om de Winkler per 1 augustus 2007 op te heffen.¹¹⁸

Toen het overdrachtsdocument tussen stadsdelen en AWBR werd voorbereid en opgesteld was al duidelijk dat de Winkler met ingang van het schooljaar 2007/2008 geen leerlingen meer zou hebben. De rekenkamer constateert dat stadsdeel Oud-West en AWBR onvoldoende afspraken hebben gemaakt om goed op de te voorziene situatie in te spelen.

¹¹⁵ Centrale Financiën Instellingen, de uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

¹¹⁶ Zie: Memo AWBR aan Platform Toezicht van de vier stadsdelen, 26 maart 2009.

¹¹⁷ Bron: Raadsbesluit Stadsdeelraad Oud-West 21 april 2009.

¹¹⁸ Bron: ambtelijke reactie stadsdeel Oud-West 17 december 2009.

3. In de ‘Overeenkomst m.b.t. het exploitatietekort’ wordt rekening gehouden met inkomsten voor AWBR uit medegebruik van scholen van in totaal gemiddeld €305.768 per jaar. Hierbij is opgemerkt dat de energiekosten van medegebruik door derden niet zijn af te leiden uit de energierekeningen en dat de inkomsten van medegebruik nog per school inzichtelijk worden gemaakt.

In oktober 2008 constateerde AWBR¹¹⁹ na een eigen onderzoek dat de inkomsten uit medegebruik in het schooljaar 2007-2008 €158.208 waren en voor schooljaar 2008-2009 op €193.568 werden begroot en dus lager uitvielen dan in het overdrachtsdocument was voorzien. De vier stadsdelen geven hierop aan dat AWBR met elk stadsdeel in overleg moet gaan over de specificatie van de inkomsten per school en over de maatregelen die AWBR denkt te nemen om in het tekort te voorzien.¹²⁰ Voor zover de rekenkamer bekend zijn hierover door de stadsdelen geen nadere besluiten genomen.

De inkomsten uit medegebruik zijn opgenomen in de risicoparagraaf in het jaarverslag 2008 van AWBR. Volgens de directie van AWBR neemt AWBR maatregelen om de exploitatie sluitend te krijgen, zoals energiebesparende maatregelen en kostendekkende tarieven voor medegebruikers. In 2010 wil AWBR de stand van zaken bekijken en bezien of alsnog een claim bij de stadsdelen wordt ingediend.¹²¹

4. In de ‘Voorwaarden voor de overdracht’ is bepaald dat elk gebouw van AWBR dient te beschikken over een actuele gebruiksvergunning en een uitgevoerde actuele risico-inventarisatie. In oktober 2008 meldt AWBR aan de stadsdelen dat veel gebouwen niet over een gebruiksvergunning beschikken.¹²² Wel is AWBR in een enkel geval door de brandweer gesommeerd om brandwerende maatregelen in scholen te treffen.

De stadsdelen menen dat AWBR met elk stadsdeel afzonderlijk hierover in overleg moet gaan. De stadsdelen geven aan dat voor spoedeisende gevallen in overleg adequate oplossingen kunnen worden gevonden en raden AWBR af zonder nader overleg met het stadsdeel te willen voldoen aan eisen van de brandweer.¹²³

Hierna heeft overleg plaats gevonden tussen AWBR en stadsdeel Bos en Lommer met als resultaat dat alle gebruiksvergunningen voor de gebouwen in dit stadsdeel zijn overgedragen. Hierdoor moest AWBR voor ongeveer €65.000 aan voorzieningen treffen in de schoolgebouwen. In april 2009 constateerde AWBR dat de gebruiksvergunningen van de andere stadsdelen nog niet overgedragen waren.¹²⁴

Voor zover de rekenkamer bekend is dat voor de meeste scholen in deze stadsdelen nog steeds het geval. De stadsdelen hebben alleen de gebruiksvergunningen voor de Leonardo da Vinci in Oud-West en de Corantijn en de Rosa Boekdrukker in De Baarsjes overgedragen.

¹¹⁹ In een brief aan het Platform Toezicht van de stadsdelen 17 oktober 2008.

¹²⁰ Bron: Brief Platform Toezicht van de stadsdelen aan AWBR 31 oktober 2008.

¹²¹ Bron: Schriftelijke informatie van AWBR aan de rekenkamer 24 september 2009.

¹²² Zie Brief AWBR aan Platform Toezicht van de stadsdelen 17 oktober 2008.

¹²³ Bron: Brief Platform Toezicht van de stadsdelen aan AWBR 31 oktober 2008.

¹²⁴ Bron: Memo AWBR met bijlage aan Platform Toezicht van de stadsdelen 16 april 2009.

5.3 Bezuinigingen bij stadsdelen

5.3.1 Doelstellingen

De verzelfstandiging van het openbaar onderwijs zou tot kostenbesparingen bij de stadsdelen moeten leiden. In de notities 'Financiële gevolgen van de verzelfstandiging' zijn de gevolgen hiervan in kaart gebracht.¹²⁵ Bij de besluitvorming over de verzelfstandiging in 2007 zijn deze notities door de stadsdeelraden goedgekeurd. In deze notities wordt uitgegaan van de volgende structurele bezuinigingen per stadsdeel als gevolg van de verzelfstandiging:

Tabel 5.4 - In 2007 voorziene bezuinigingen per jaar als gevolg van verzelfstandiging

	Bos en Lommer	De Baarsjes	Oud-West	Westerpark	Totaal
Extra bijdrage ABB-kosten	153.000		125.000	95.000	373.000
Extra bijdrage onderhoud en exploitatie gebouwen		101.200		55.000	156.200
Apparaatskosten afd. onderwijs	200.000	245.000	300.000	40.000	785.000
Doorvergoeding		210.000		50.000	260.000
Toezicht op AWBR	-5.400	-5.000			-10.400
Totaal	347.600	551.200	425.000	240.000	1.563.800

Ter toelichting bij de tabel het volgende:

- De stadsdelen Bos en Lommer, Oud-West en Westerpark gaven het openbaar onderwijs voor de verzelfstandiging een extra bijdrage voor de kosten van administratie, beheer en bestuur (ABB). Bij de verzelfstandiging is deze ongedaan gemaakt, omdat de stadsdelen ervan uitgingen dat AWBR de ABB-kosten in de eerste vijf jaar uit de bruidsschatregeling zou bekostigen en daarna uit de Rijksbijdrage.
- Alle vier stadsdelen gaven het openbaar onderwijs extra bijdrages voor het schoolbestuurlijk onderhoud of voor andere materiële en exploitatiekosten. De Baarsjes en Westerpark stopten hiermee bij de verzelfstandiging. Bos en Lommer (extra bijdrage: €96.000) en Oud-West (extra bijdrage: €60.000) deden dit niet; althans, zij hebben deze bedragen niet opgenomen als mogelijke bezuiniging in 2007.

¹²⁵ Zie: 'De financiële gevolgen van de verzelfstandiging West binnen de Ring in Stadsdeel Bos en Lommer, 21 maart 2007; De financiële gevolgen van de bestuurlijke verzelfstandiging West binnen de Ring in het Stadsdeel De Baarsjes, 6 maart 2007; Financiële gevolgen van de verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs en gelijktijdige fusie West binnen de Ring in stadsdeel Oud-West Amsterdam, 22 mei 2007; Financiële gevolgen van de verzelfstandiging WBDR in Westerpark, 15 mei 2007.

- Alle vier stadsdelen voorzagen de opheffing van hun afdeling (openbaar) onderwijs.
- De extra bijdragen voor onderhoud vallen onder de doorvergoedingsregeling aan het bijzonder onderwijs, zodat ook hierop kon worden bezuinigd.¹²⁶
- De stadsdelen Bos en Lommer en De Baarsjes voorzagen dat in de situatie na de verzelfstandiging middelen moesten worden ingezet voor het toezicht op AWBR. Deze middelen zijn op de te bezuinigen middelen in mindering gebracht.
- In totaal dachten de vier stadsdelen een bezuiniging van ruim €1,5 miljoen per jaar te realiseren, waarvan ongeveer de helft door vermindering van het eigen personeel.

In de notities over de financiële gevolgen van de verzelfstandiging gaan de stadsdelen ook in op incidentele kosten van de verzelfstandiging, zoals kosten voor de bruidsschatregeling, voor de begeleiding van de verzelfstandiging, de reorganisatie van de afdeling onderwijs en de transitiekosten van AWBR. Op deze kosten gaan we hier niet in. Overigens gaven alle stadsdelen in hun notitie aan dat de incidentele kosten konden worden bekostigd uit de te realiseren bezuinigingen.

Na afloop van de bruidsschatregeling (in 2012) en de overige incidentele kosten (vanaf 2009) vallen - volgens de stadsdelen - de genoemde te bezuinigen bedragen structureel vrij.

Alleen in de notitie van stadsdeel De Baarsjes is de bestemming van de bezuinigde middelen (structurele bezuiniging min incidentele kosten) opgenomen, namelijk het programma Kansen voor kinderen van het stadsdeel. De stadsdeelraad van Oud-West heeft per motie besloten dat de in 2012 structureel bezuinigde middelen moeten worden ingezet voor het lokaal onderwijsbeleid.¹²⁷ In de stadsdelen Bos en Lommer en Westerpark is niets vastgelegd over de bestemming van de bezuinigde middelen.

5.3.2 Realisatie bezuinigingen

De vraag naar de realisatie van de bezuinigingen spitst zich toe op de uitgaven voor personeel, aangezien het eenvoudig is vast te stellen of bepaalde extra bijdragen al dan niet worden uitgekeerd. De rekenkamer heeft vastgesteld dat de genoemde bijdragen voor kosten voor ABB en voor onderhoud en exploitatie van schoolgebouwen niet meer worden uitgekeerd. Overigens is dit ook het geval voor de bijdragen voor schoolbestuurlijk onderhoud in Bos en Lommer en Oud-West, die niet als bezuiniging waren opgenomen (zie boven). De rekenkamer gaat er daarom vanuit dat de gerealiseerde bezuiniging in deze twee stadsdelen hoger uitvalt dan de verwachting uit 2007. Aangezien deze uitgaven vallen onder de doorvergoedingsregeling gaat het in Bos en Lommer om een bedrag van €192.000 en in Oud-West om een bedrag van €120.000 dat méér is bezuinigd.

¹²⁶ Het stadsdeel De Baarsjes heeft de rekenkamer de opbouw van het opgenomen bedrag voor de bezuiniging doorvergoeding (€210.000) niet precies kunnen verklaren. Het gaat om doorvergoeding van de tekorten in de materiële exploitatie. Waarom niet eenzelfde bedrag voor het openbaar onderwijs is opgenomen, is de rekenkamer onduidelijk.

¹²⁷ Bron: Motie De Raadt, aangenomen met algemene stemmen op 19 juni 2007.

Wat betreft de personeelsformatie en de personele uitgaven kan het volgende overzicht worden opgesteld:

Tabel 5.5 - Bezuinigingen formatie en bezuinigingen uitgaven personeel als gevolg verzelfstandiging

	Bos en Lommer	De Baarsjes	Oud-West	Westerpark ¹²⁸	Totaal
Voor verzelfstandiging					
Formatie excl. leiding	2,24 fte	1,6 fte	3,52 fte	0,9 fte	8,26 fte
Leiding	0,5 fte	0,5 fte	1 fte	-	2 fte
Totaal te bezuinigen formatie	2,74 fte	2,1 fte	4,52 fte	0,9 fte	10,26 fte
Totaal te bezuinigen	€200.000	€245.000	€300.000	€40.000	€785.000
Na verzelfstandiging					
Bezuinigde formatie	2,74 fte	2,1 fte	4,52 fte	1 fte	10,36 fte
Bezuinigd bedrag	€200.000	€153.000	€275.000	€50.000	€678.000

In het bovenstaande overzicht is de te bezuinigen formatie opgenomen, alsmede de te bezuinigen middelen voor personeel conform de notities 'Financiële gevolgen van de verzelfstandiging'. In totaal zouden de vier stadsdelen samen 10,26 fte bezuinigen voor een bedrag van €785.000.

Uit de opgave die de stadsdelen aan de rekenkamer hebben gedaan over de daadwerkelijk bezuinigde formatie blijkt dat de voorziene vermindering van het personeel overal tot stand is gebracht. In Westerpark is iets meer personeel verdwenen dan gedacht.

Bij het daadwerkelijk bezuinigde bedrag treedt een verschil op met de bedragen, die de stadsdelen dachten te bezuinigen. Dit wordt veroorzaakt doordat stadsdeel De Baarsjes in het bezuinigde bedrag ook de toegeschreven overheadkosten had meegenomen. De rekenkamer heeft de overheadkosten op het bezuinigde bedrag in mindering gebracht, aangezien die overheadkosten nu elders in de organisatie moeten worden overgeslagen.

Het bedrag voor Oud-West is iets lager, omdat het in 2007 opgenomen bedrag een te globale schatting was. De daadwerkelijke loonkosten waren toen ongeveer €275.000. In totaal is door de stadsdelen dus ongeveer €678.000 op personeel bezuinigd door de verzelfstandiging.

¹²⁸ De formatie van het stadsdeel Westerpark voor en na de verzelfstandiging is onduidelijk. Volgens de financieel medewerker van stadsdeel Westerpark is dit niet terug te vinden. Het is wel duidelijk dat de functie 'hoofd van de afdeling onderwijs' sinds de verzelfstandiging niet meer bestaat.

Volgens de rekenkamer hebben de vier stadsdelen door de verzelfstandiging dus de volgende structurele bezuiniging gerealiseerd:

Tabel 5.6 - Door verzelfstandiging gerealiseerde bezuinigingen (in €)

	Bos en Lommer	De Baarsjes	Oud-West	Westerpark	Totaal
Bezuiniging personeel	200.000	153.000	275.000	50.000	678.000
Bezuiniging overig	340.000	306.000	245.000	200.000	1.091.000
Totaal bezuinigingen	540.000	459.000	520.000	250.000	1.769.000

In totaal is volgens de rekenkamer door de stadsdelen ruim €1,7 miljoen bezuinigd. Dit is ongeveer €0,2 miljoen meer dan in 2007 werd verwacht.

5.4 Omvang stafbureau AWBR

Per 1-9-2009 omvat het stafbureau van AWBR 8,7 fte. De kosten voor administratie, beheer en bestuur waren in 2008 volgens AWBR €847.000.¹²⁹

Het stafbureau is volgens de AWBR volledig ingevuld en als volgt samengesteld:

Tabel 5.7 - Bezetting stafbureau

Functie	Formatie (fte)
Algemeen directeur	1,0
Adjunct directeur	0,9
Beleidsadviseurs structureel	1,4
Personeelsadviseurs	1,8
Controller/financiën	1,0
Adviseur huisvesting/ICT	1,0
Secretariaat	1,6
Totaal	8,7

In het rapport 'In de ban van de ring' uit 2005 is door OOG onderzoek gedaan naar de gewenste vorm van de nieuwe instelling voor openbaar onderwijs. In dit rapport wordt uitgegaan van een bezetting op het stafbureau van 7 fte. In de ambtelijke rapportage, die ten grondslag lag aan de 'Voorwaarden voor de overdracht' wordt uitgegaan van 7,3 à 8,8 fte, dus maximaal 1,5 fte minder dan de huidige bezetting.¹³⁰ De totale kosten voor het stafbureau worden in de rapportage geraamd op €1.000.000.

¹²⁹ Bron: Jaarrekening AWBR 2008.

¹³⁰ Bron: In de ban van de ring, blz. 30 en Rapportage West Binnen de Ring, blz. 11.

De verschillen tussen de rapportage en de huidige situatie zijn beperkt:

- Het stafbureau beschikt over een adjunct-directeur, waarmee in de rapportage geen rekening wordt gehouden.
- De overige formatie verschilt licht van de raming in de rapportage: enerzijds is de werkelijke formatie iets minder dan geraamd (beleidsmedewerkers, controller), anderzijds iets meer (personeelsadviseurs, adviseur huisvesting, secretariaat).

Het verschil tussen de huidige en de voorziene kosten van het stafbureau (ongeveer €150.000) is voor een deel terug te voeren op de minder grote uitgaven voor uitbestede taken (personeels-, salaris- en financiële administratie). De bezoldiging voor het bestuur bedroeg in het schooljaar 2007/2008 €10.500.¹³¹

Vergelijking met situatie vóór verzelfstandiging

De taken die door het stafbureau van AWBR worden verricht - beleidsvoorbereiding, personeelswerk, inrichting scholen en administratie scholen - werden voor de verzelfstandiging verricht door het personeel, dat bij de stadsdelen in dienst was. Hierboven heeft de rekenkamer berekend hoeveel formatie bij de stadsdelen is verdwenen (10,36 fte) en wat de kosten hiervan waren (€678.000). Daarnaast gaven de stadsdelen de scholen een bijdrage in de kosten van administratie en beheer van in totaal €373.000. De totale kosten bij de vier stadsdelen waren dus €1.051.000.

De formatie van het stafbureau van AWBR bedraagt 8,7 fte en kosten voor administratie en beheer bedragen €847.000. De rekenkamer constateert dat het stafbureau de taken, die eerder door het personeel van de stadsdelen werden gedaan, dus met minder mensen verricht en tegen lagere kosten.

5.5 Toezicht door stadsdelen op AWBR

5.5.1 Afspraken

Bij het besluit tot verzelfstandiging van het openbaar onderwijs hebben de stadsdeelraden ook besloten om het toezicht van de stadsdelen op AWBR in te richten op grond van de statuten van AWBR. In de statuten is opgenomen dat er een Platform Toezicht is dat uit de portefeuillehouders van de stadsdelen bestaat en dat tot taak heeft om adviezen voor te bereiden over de onderwerpen die tot de wettelijke taken en bevoegdheden van de stadsdelen behoren, namelijk:

- Toezicht houden op het bestuur.
- Benoemen, schorsen en ontslaan van bestuursleden.
- Goedkeuren van de begroting en de rekening van de stichting.
- Ingrijpen bij ernstige taakverwaarlozing door het bestuur van de stichting.
- Wijzigen van de statuten en ontbinding van de stichting.¹³²

¹³¹ Bron: Jaarrekening AWBR 2008.

¹³² Bron: Ontwerp statuten stichting, versie DB april 2007, artikel 23.

Het toezicht dat wordt uitgeoefend door de stadsdelen op AWBR is door het Platform Toezicht gekarakteriseerd als ‘marginale toetsing’.¹³³ Zo hebben de stadsdeelraden - op advies van het Platform – besloten de rekening en de begroting van AWBR te beoordelen op de volgende drie criteria:

1. De stichting handelt niet in strijd met wet- en regelgeving.
2. De stichting is in staat de scholen duurzaam in stand te houden.
3. De stichting handelt niet in strijd met het financieel belang van de stadsdelen.

5.5.2 Realisatie invulling toezicht door stadsdelen

Over het toezicht door de stadsdelen op AWBR wil de rekenkamer twee kanttekeningen maken.

1. Voor het uitvoeren van het toezicht van de stadsdelen op AWBR is enige ambtelijke capaciteit nodig en ter zake kundige expertise. In de notities over de financiële gevolgen van de verzelfstandiging hebben de stadsdelen Bos en Lommer en De Baarsjes bij de vermindering van hun personeel rekening gehouden met het achterblijven van enige capaciteit voor het toezicht. In Bos en Lommer ging het om een bedrag van €5.400 (0,16 fte) en in De Baarsjes om €5.000 (een bedrag waarmee een derde werd belast met de toezichtstaak). In de notities van de andere twee stadsdelen (Oud-West en Westerpark) is geen aandacht aan dit onderwerp gegeven.

Uit gesprekken met beleidsmedewerkers van alle vier stadsdelen leidt de rekenkamer af dat de taken die verband houden met het toezicht op AWBR méér tijd met zich meebrengen dan vóór de verzelfstandiging is gedacht. Dit is ook het geval in Bos en Lommer en De Baarsjes, die wel rekening met deze taken hadden gehouden. Ook constateren beleidsmedewerkers dat door de vermindering van het personeel veel expertise over het openbaar onderwijs bij de stadsdelen is verdwenen. In de praktijk is het toezicht op AWBR een taak van een medewerker die ‘dit erbij doet’. Dit lijkt de rekenkamer geen goede zaak, omdat deze situatie het de medewerker nauwelijks toelaat om voldoende expertise op te doen om de toezichtstaak goed uit te voeren.

2. Bij de behandeling van de jaarrekeningen 2007 en 2008 en de begroting 2009 van AWBR stelden leden van de stadsdeelraden veel vragen. De vragen betroffen enerzijds hun eigen rol en bevoegdheden (welke bevoegdheden heeft de stadsdeelraad als toezichthouder?), vragen over de financiële situatie bij AWBR (bijvoorbeeld over de oorzaken van het exploitatietekort in de jaarrekening van 2007), maar ook vragen over allerlei specifieke kwesties (over specifieke subsidies, achterstallig onderhoud van de gebouwen, de inhuur van personeel of de uitkomsten van de CITO-toetsen). Hieruit maakt de rekenkamer op dat de leden van de stadsdeelraden nog zoekende zijn naar de invulling van hun rol als toezichthouder. Overigens constateert de rekenkamer ook dat enige leden van de stadsdeelraden het niet eens zijn met hun rol als ‘marginale toetsers’.

¹³³ Bron: Reglement Toezicht op Stichting AWBR en Advies Platform Toezicht jaarrekening 2007 en begroting 2009 AWBR.

De rekenkamer vraagt zich daarom af of de drie criteria, die door het Platform Toezicht zijn genoemd als te toetsen criteria bij de vaststelling van de rekening en de begroting in de praktijk voldoende zijn. Voorstelbaar is om enige onderwerpen uit de begroting of de rekening aan te geven, die expliciet worden genoemd als onderwerpen voor toezicht en waarover AWBR toelichting geeft (exploitatiesaldo, staat van reserves/voorzieningen).

5.6 Conclusies

De rekenkamer is in het onderzoek nagegaan of AWBR en de 4 stadsdelen zich houden aan de afspraken die gemaakt zijn bij de verzelfstandiging, of AWBR een financieel plan heeft voor de periode na afloop van de bruidsschatregeling en of de bezuinigingen bij de stadsdelen, die voorzien waren als gevolg van de verzelfstandiging, ook zijn gerealiseerd. Daarnaast is de rekenkamer de omvang van het stafbureau van AWBR nagegaan en de wijze waarop het toezicht op AWBR plaatsvindt door de stadsdelen.

Afspraken

De rekenkamer constateert dat de in de afspraken overeengekomen budgetten voor aanvulling meubilair, afkoop exploitatietekort en afkoop schoolbestuurlijk onderhoud zijn overgemaakt door de stadsdelen. Uitzondering hierop is de afkoopsom voor het exploitatietekort van De Baarsjes. Nadat het stadsdeel energiebesparende maatregelen in eigen beheer had uitgevoerd is tussen de partijen overeengekomen dat dit bedrag niet overgedragen werd. Het overgedragen weerstandsvermogen is in alle stadsdelen hoger uitgekomen dan de afgesproken 10%. Het varieerde van 11% in Oud-West tot 18% in Bos en Lommer.

Door AWBR is een aantal knelpunten genoemd over de financiële afhandeling van de verzelfstandiging. Deze betreffen het achterstallig onderhoud van de scholen, de overdracht van de school De Winkler, de inkomsten uit medegebruik en de gebruiksvergunningen. De rekenkamer constateert dat de stadsdelen en AWBR inmiddels instemmen met de afhandeling van de afspraken die er bij de verzelfstandiging over het onderhoud van de scholen zijn gemaakt. Wel zal er sprake zijn van een blijvende discussie tussen partijen over de noodzakelijke omvang van de middelen voor onderwijshuisvesting. Wat betreft De Winkler constateert de rekenkamer dat stadsdeel Oud-West en AWBR onvoldoende afspraken hebben gemaakt om goed op de te voorziene situatie, namelijk een school zonder leerlingen, in te spelen. De knelpunten over het medegebruik en de gebruiksvergunningen zijn nog niet tussen de partijen opgelost.

Financieel plan

De rekenkamer constateert dat AWBR maatregelen treft om in te spelen op de beëindiging van de bruidsschatregeling in 2011 en het behalen van de taakstelling van €650.000, die volgens de berekening uit 2007 nodig zou zijn. Naar schatting van AWBR zullen deze maatregelen minstens circa €370.000 opbrengen. Het is volgens de rekenkamer niet zeker óf en in welke mate de genoemde maatregelen tot extra inkomsten of kostenbesparingen zullen leiden.

Bezuinigingen stadsdelen

In totaal dachten de stadsdelen in 2007 door de verzelfstandiging ruim €1,5 miljoen te bezuinigen, waarvan ongeveer de helft door de vermindering van het eigen personeel. De rekenkamer constateert dat - na afloop van de bruidsschatregeling - zelfs een hogere structurele bezuiniging valt te verwachten van ruim €1,7 miljoen. Het verschil wordt vooral verklaard doordat niet alle mogelijke bezuinigingen in het overzicht van 2007 waren opgenomen.

Omvang stafbureau AWBR

De omvang van het stafbureau van AWBR is in 2009 8,7 fte en de totale kosten voor administratie, beheer en bestuur waren in 2008 €847.000. Bij de stadsdelen verdween door de verzelfstandiging 10,36 fte aan formatie. De totale kosten voor administratie, beheer en bestuur waren bij de stadsdelen €1.051.000. De rekenkamer constateert dat het stafbureau de taken, die eerder door het personeel van de stadsdelen werden gedaan, dus met minder mensen uitvoert en tegen lagere kosten.

Toezicht

De rekenkamer maakt twee kanttekeningen bij het toezicht door de stadsdelen op AWBR:

1. De stadsdelen hebben te weinig of geen rekening gehouden met de omvang van de taken die het toezicht op AWBR met zich meebrengt.
2. De rekenkamer constateert dat de stadsdeelraden nog zoekende zijn naar de invulling van hun rol als toezichthouder. De rekenkamer vraagt zich af of de drie criteria, die door het Platform Toezicht zijn genoemd als te toetsen criteria bij de vaststelling van de begroting en rekening van AWBR in de praktijk voldoende zijn. Voorstelbaar is om enige onderwerpen uit de begroting of de rekening aan te geven, die expliciet worden genoemd als onderwerpen voor toezicht en waarover AWBR toelichting geeft (exploitatiesaldo, staat van reserves/voorzieningen).

6 Beleving verzelfstandiging door personeel en ouders

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geeft de rekenkamer antwoord op de vierde en vijfde onderzoeksvraag:

Onderzoeksvraag 4

Hoe is de beleving van de bovenschoolse organisatie door het onderwijspersoneel?

Onderzoeksvraag 5

Hoe is de beleving van de organisatievorm door de gebruikers (ouders)?

De rekenkamer beschrijft in dit hoofdstuk de beleving van de bovenschoolse organisatie door het onderwijspersoneel en de ouders. De rekenkamer richt zich hierbij op de percepties van directeuren, docenten en ouders over de volgende drie onderwerpen:

- Personeelszaken
- Inhoud onderwijs
- Huisvesting

Hieronder gaan we in op deze onderwerpen.

Eerst behandelen we in paragraaf 6.2 het personeelsbeleid van AWBR. Daarna gaan we in paragraaf 6.3 in op de beleving van de bovenschoolse organisatie door het onderwijspersoneel. Vervolgens kijkt de rekenkamer in paragraaf 6.4 naar het beleid dat AWBR richt op de ouders. Tot slot behandelen we kort de beleving van de organisatievorm door de ouders.

6.2 Personeelsbeleid AWBR

6.2.1 Integraal Personeels Beleidsplan

In 2008 heeft AWBR een Integraal Personeels Beleidsplan (IPB) geschreven. In het IPB worden de verschillende benodigde personeelsinstrumenten uitgewerkt zoals competentiegericht werken, gesprekkencyclus, scholingsbeleid, opleiden in de school, taakbeleid, arbobeleid, ziekteverzuimbeleid, arbeidstijdenregeling, taak- en functiebouwwerk, beloningsbeleid, mobiliteit en werving en selectie.¹³⁴ Volgens AWBR is het vormgeven van het personeelsbeleid in eerste instantie de taak van de schooldirectie: die vervult een sleutelrol bij het afstemmen van de belangen van de school (organisatie) en de wensen en mogelijkheden van de medewerkers.¹³⁵ Uit het strategische beleidsplan van AWBR blijkt dat zij met een groot aantal verschillende beleidsinstrumenten de verhoging van de kwaliteit van het personeel willen bevorderen.¹³⁶

De rekenkamer zal hieronder beschrijven hoe AWBR vorm geeft aan haar personeelsbeleid door een aantal van de personeelsinstrumenten nader toe te lichten.

¹³⁴ Bron: Concept Integraal Personeelsbeleidsplan AWBR, 10 december 2008.

¹³⁵ Bron: Website AWBR

¹³⁶ Bron: Strategisch beleidsplan AWBR, p.18.

6.2.2 Personeelsinstrumenten IPB

De rekenkamer constateert dat AWBR veel aandacht heeft voor haar personeelsbeleid. Zij zet verschillende beleidsinstrumenten in om een verhoging van de kwaliteit van het personeel te bevorderen. Hieronder kijkt de rekenkamer naar de volgende vier beleidsinstrumenten:

- Werving en selectie
- Scholingsbeleid
- Verzuimbeleid AWBR
- Beoordeling personeel

Werving en selectie

In de afgelopen twee jaar zijn zeven van de zeventien schooldirecteuren vervangen. AWBR heeft een aantal intensieve sollicitatieprocedures in gang gezet. Hierbij is er veel aandacht voor de voorbereiding van de sollicitatieprocedure en de vormgeving en inhoud van de vacaturetekst. Ook is er sprake van interne mobiliteit. Zo zijn twee directievacatures ingevuld door personeel binnen de organisatie. De andere kandidaten kwamen van buiten de organisatie.¹³⁷

Scholingsbeleid

Het streven van AWBR is om een 'leven lang leren' aan te bieden aan al haar personeelsleden.¹³⁸ Zo zijn er de afgelopen jaren twee initiatieven ontstaan op het gebied van opleiding en scholing. Eén van de initiatieven is het project 'opleiden in de school'.¹³⁹ In het schooljaar 2009-2010 zal het project van start gaan. Op deze manier worden jaarlijks 60 studenten geplaatst op diverse scholen van AWBR. Zo kan AWBR in een vroeg stadium talent aan haar binden en invloed uitoefenen op de kwaliteit van aankomende leerkrachten. Daarnaast is in 2008 gestart met een tweede initiatief op het gebied van scholing: de kweekvijver voor schoolleiders. Dit initiatief van de Federatie Openbaar Primair Onderwijs bestaat uit het opleidingstraject voor 17 schooldirecteuren in spé. Vijf kandidaten die deelnemen aan de kweekvijver werken bij AWBR.

Ziekteverzuim en verzuimbeleid AWBR

In het jaarverslag van 2008 geeft AWBR aan dat het ontwikkelen van een samenhangend ziekteverzuimbeleid op het programma staat voor schooljaar 2009-2010. De rekenkamer merkt op dat het gemiddelde verzuimpercentage over kalenderjaar 2008 voor al het personeel van AWBR 8,0% bedroeg. Het landelijke gemiddelde voor onderwijspersoneel ligt op 6,17%. AWBR geeft aan dat zij zal streven naar een ziekteverzuimcijfer gelijk aan of lager dan het landelijke gemiddelde voor onderwijspersoneel.

¹³⁷ Bron: Jaarverslag 2008. Amsterdam West Binnen de Ring. Kijk even met ons mee.

¹³⁸ Bron: Jaarverslag 2008. Amsterdam West Binnen de Ring. Kijk even met ons mee.

¹³⁹ AWBR werkt samen met de Hogeschool van Amsterdam en de PABO.

Instroom en uitstroom van personeel in 2008

In kalenderjaar 2008 hebben 41 (7,2%) personeelsleden AWBR verlaten, van wie negen met FPU¹⁴⁰ of pensioen zijn gegaan. 29 personen hebben op eigen verzoek ontslag genomen en drie zijn er ontslagen wegens gewichtige redenen. Er zijn 37 nieuwe personeelsleden in dienst gekomen.¹⁴¹

Beoordeling personeel

Om een verhoging van de kwaliteit van de medewerkers te bevorderen maakt AWBR gebruik van een gesprekscyclus voor alle medewerkers waarin het niveau van functioneren en de ontwikkeling van de medewerker wordt gevolgd en uiteindelijk beoordeeld. Op alle AWBR scholen worden nu functionerings-, beoordelings en ontwikkelingsgesprekken gevoerd. Als iemand niet goed functioneert wordt geïnvesteerd in opleidingen en coaching. Daarnaast bezoekt de directie van AWBR jaarlijks alle scholen. Tijdens de schoolbezoeken van afgelopen schooljaar heeft de directie van AWBR gekeken of de personeelsdossiers compleet waren door op elke school een aantal dossiers te bekijken.¹⁴²

6.3 Beleving van de bovenschoolse organisatie door het onderwijspersoneel

6.3.1 Introductie

In deze paragraaf volgt een beschrijving van de beleving van de bovenschoolse organisatie door het onderwijspersoneel. Zoals in paragraaf 4.2.3 staat beschreven is de rekenkamer op verschillende manieren nagegaan wat het onderwijspersoneel vindt van het personeelsbeleid van AWBR, de inhoud van het onderwijs en de huisvesting.

De rekenkamer:

- Verspreidde een vragenlijst onder de directeuren van de 17 scholen;
- Hield een groepsgesprek met de directeuren over de uitkomsten van de vragenlijst;
- Verspreidde een korte vragenlijst onder GMR-leden;
- Voerde een groepsgesprek met de GMR-leden;
- Organiseerde twee inloopavonden voor leden van de MR-en.

De rekenkamer merkt op dat het in dit onderzoek gaat om de beleving van schooldirecteuren van de 17 scholen, leden van de medezeggenschapsraden (MR) van de 17 scholen en leden van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR).¹⁴³ Daarnaast heeft één voorzitter van een medezeggenschapsraad zelf contact opgenomen met de rekenkamer.

De rekenkamer tekent hierbij aan dat de schooldirecteuren en de GMR betrokken zijn bij bovenschoolse ontwikkelingen en vorming van beleid, terwijl de MR-en slechts op het niveau van de scholen actief zijn. Dat laat naar de mening van de rekenkamer onverlet dat leden van de MR een opvatting kunnen hebben over de gevolgen van de verzelfstandiging voor de organisatie.

¹⁴⁰ FPU staat voor flexibel pensioen en uittreden.

¹⁴¹ Bron: Jaarverslag 2008. Amsterdam West Binnen de Ring. Kijk even met ons mee.

¹⁴² Bron: gespreksverslag directie en bestuur AWBR, 12 oktober 2009.

¹⁴³ De Rekenkamer heeft twee inloop bijeenkomsten georganiseerd voor MR leden, daar zijn in totaal 14 MR leden naartoe gekomen (hierbij gaat om zowel ouders als leraren).

Verloop gesprekken GMR en MR-en

De rekenkamer heeft twee inloopavonden georganiseerd voor MR-leden en één groepsgesprek gevoerd met de GMR-leden. Naar alle MR-leden is een brief gestuurd met de oproep om naar één van de bijeenkomsten te komen. Ondanks de brief was de opkomst vrij beperkt.¹⁴⁴ Daarbij komt dat een aantal MR-leden, vooral ouders, nog geen MR-lid waren voor de verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs. Verder heeft de rekenkamer gesproken met een voorzitter van een MR. De rekenkamer merkt op dat er op de 17 scholen andere problemen spelen waardoor de beleving van de MR leden verschilt. Daarom heeft de rekenkamer er voor gekozen om de volgende drie hoofdonderwerpen te bespreken tijdens de inloopavonden: personeelzaken, inhoud van onderwijs en huisvesting.

Hieronder volgt een beschrijving van de beleving van de bovenschoolse organisatie door de schooldirecteuren, MR-leden en GMR-leden over de hierboven genoemde drie hoofdonderwerpen.

6.3.2 Beleving schooldirecteuren

Tijdens het groepsgesprek met de directeuren zijn de uitkomsten van de vragenlijst besproken.¹⁴⁵ De vragenlijst en de bijeenkomst geven een eerste inzicht in de beleving van de bovenschoolse organisatie door de schooldirecteuren.

Personeelszaken

De rekenkamer constateert dat de schooldirecteuren over het algemeen tevreden zijn over het personeelsbeleid van AWBR. De directeuren geven aan dat het personeelsbeleid vooruitgang heeft gebracht. Zo is er sprake van openheid tussen AWBR en de directies van de scholen. Daarnaast biedt de organisatie voor personeel mogelijkheden tot overplaatsing en begeleiding elders. De directeuren merken aan de kwaliteit van de reacties op vacatures dat er wordt gewerkt aan een goede toekomst met kwalitatief goed onderwijs. Eén directeur geeft als voorbeeld: 'De directievacatures in sommige stadsdelen worden niet ingevuld terwijl binnen AWBR er keuze is uit kwalitatief goede reacties.'

De schooldirecteuren geven aan dat zij ontevreden waren over de situatie voor de verzelfstandiging. Eén directeur formuleerde dat als volgt: 'Wat landelijk al besloten was, hebben zij voor zich uitgeschoven. Stadsdelen hebben zich bijvoorbeeld niet willen branden aan de ADV-regeling.' Volgens de directeuren hebben de stadsdelen veel laten liggen als het gaat over personeelsbeleid. Ook was er volgens één van de directeuren voor de verzelfstandiging weinig inzicht in de financiën.

¹⁴⁴ In totaal zijn slechts 14 MR leden naar de bijeenkomsten gekomen. De MR-leden zijn ouders en docenten.

¹⁴⁵ Bron: vragenlijst directeuren rekenkamer.

Inhoud onderwijs

De rekenkamer merkt op dat de schooldirecteuren de schaalvergroting vooral als een voordeel zien. De directeuren geven hiervan de volgende voorbeelden:

- ‘Nu er één schoolbestuur is voor 17 scholen kan de organisatie meer dragen’
- ‘De slagkracht is groter en de blik is wijder’
- ‘Men kan meer kennis delen en expertise uitwisselen’

De directeuren vinden het een voordeel dat ze met elkaar over verschillende beleidsterreinen kunnen nadenken. Volgens een directeur is een ander voordeel dat er sinds de komst van AWBR sprake is van meer continuïteit omdat het stadsdeelbestuur per bestuursperiode kan wisselen. De schooldirecteuren geven aan dat zij erg tevreden zijn over de manier waarop AWBR werkt. Volgens hen werkt AWBR inhoudelijk en weet het schoolbestuur waarover het gaat in het onderwijs. De schoolleidingen zijn over het algemeen van mening dat AWBR onderwijs heel duidelijk op de kaart zet en probeert invloed uit te oefenen op stedelijk beleid. Toch zijn er een aantal onderwerpen waar de directeuren minder tevreden over zijn. Zo blijkt uit het groepsgesprek dat de directeuren het tempo van AWBR soms te hoog vinden. Eén van de schooldirecteuren formuleerde dit als volgt: ‘Door de snelheid worden er wel eens stappen overgeslagen.’ Als het gaat over ‘passend onderwijs’ geven een aantal schooldirecteuren aan dat de koers vooraf al vast ligt. Volgens de schooldirecteuren zouden scholen eerst moeten worden gehoord door AWBR. De input zou AWBR dan moeten gebruiken om vervolgens invulling te geven aan de stedelijke koers.¹⁴⁶

De rekenkamer merkt op dat een aantal directeuren zich zorgen maakt over de teruglopende bruidsschatregeling. De directeuren geven aan dat wanneer de bruidsschatregeling is afgelopen en de gewichtenregeling is veranderd dit over een paar jaar een groot tekort zal opleveren. Daarnaast maken de directeuren zich zorgen over de verschillen in financiering tussen de stadsdelen als het gaat om de financiering van vakleerkrachten.¹⁴⁷

Huisvesting

Over het onderhoud van de scholen zijn de schooldirecteuren erg ontevreden. Men is echter niet alleen ontevreden over hoe het binnen AWBR is geregeld maar met name over de stand van zaken die het gevolg is van het beleid van de stadsdelen.

Overigens verkeren niet alle scholen in een slechte staat. Volgens de directie AWBR steekt stadsdeel Westerpark bijvoorbeeld meer geld in onderhoud dan de andere stadsdelen.¹⁴⁸

Uit het groepsgesprek blijkt dat de directies zich zorgen maken over de schoonmaak van de schoolgebouwen. De schoonmaak van de gebouwen blijkt al jaren onder de maat te zijn. In april 2008 is er een contract afgesloten met een schoonmaakbedrijf dat als beste uit de Europese aanbesteding was gekomen. Het schoonmaakbedrijf wist de afgesproken kwaliteit niet te behalen. Eén van de directeuren geeft aan niet het gevoel te hebben gehad

¹⁴⁶ Zie hoofdstuk 3 voor verschillen in onderwijsaanbod tussen de stadsdelen.

¹⁴⁷ Bron: Uitkomsten vragenlijst schooldirecteuren en bijeenkomst schooldirecteuren 22 september 2009.

¹⁴⁸ Bron: Gesprekverslag directie en bestuur AWBR, 12 oktober 2009.

dat de directies van de scholen maar enige zeggenschap hadden over de onderhandelingen die door AWBR en de schoonmaakbedrijven zijn gedaan.

Kortom, de schooldirecteuren geven aan dat er ook op dit moment een aantal zaken zijn waar zij minder tevreden over zijn maar over het algemeen vinden ze de verzelfstandiging een vooruitgang.

6.3.3 Beleving MR-leden

Personeelszaken

Een aantal MR-leden geeft aan ontevreden te zijn over een paar onderdelen van het IPB. Zo zijn de studiedagen verplicht voor iedereen zelfs als docenten een vrije dag hebben.¹⁴⁹ MR-leden geven aan dat er problemen zijn geweest bij het overplaatsen van personeel. Zo vond personeel van de Waterkant de drie interne overplaatsingen binnen AWBR lastig. Een MR lid geeft aan dat de mensen die zijn overgeplaatst inmiddels niet meer op de Waterkant werken. Ook op de Westerparkschool heeft overplaatsing niet goed gewerkt volgens een MR-lid. Daarnaast geven andere MR-leden aan dat er ook problemen waren bij interne overplaatsingen op het Winterkoninkje en de Kinkerbuurtschool. Een MR-lid formuleerde het als volgt: 'De schoolleider heeft geen filter of zo'n persoon binnen het team past en hij heeft daar niets over te zeggen, lijkt het.' Kortom, de MR-leden vinden dat de schoolleiding in het geval van interne overplaatsing weinig vrijheid heeft ten opzichte van het bestuur. Verder hebben MR-leden soms het idee dat er zaken worden opgelegd zoals het project 'opleiden in de school' en het IBP.

MR-leden zijn over het algemeen tevreden over de informatievoorziening naar het personeel en de ouders toe. Ook geven zij aan tevreden te zijn over de informatievoorziening van AWBR tijdens sollicitatieprocedures. Daarnaast zijn MR-leden positief over de kwaliteit van het personeel en de initiatieven die de afgelopen twee jaar zijn genomen op het gebied van opleidingen zoals de kweekvijver.

Inhoud onderwijs

Over de sturing van AWBR zijn de meningen zowel positief als negatief. Volgens één van de MR-leden zou het bestuur op afstand moeten staan en alleen de hoofdlijnen moeten bepalen van het onderwijsbeleid. Elke school moet echter ieder jaar cijfers aanleveren over een groot aantal punten. Een ander MR-lid heeft het idee dat de directie van AWBR de medezeggenschapsraad regelmatig aan de kant probeert te schuiven omdat het schoolbestuur bepaalde zaken snel wil realiseren. Hierbij ontstaat het gevoel dat AWBR bepaald beleid wil opleggen aan de school. Er zijn ook positieve reacties op de sturing van AWBR. Zo geeft een MR-lid aan dat er sinds de verzelfstandiging meer betrokkenheid is bij de directie en het bestuur dan daar voor. Volgens een MR lid komt er steeds meer structuur en is er sprake van een dialoog op basis van vertrouwen.

¹⁴⁹ De rekenkamer merkt hierbij op dat het om een wettelijke regeling gaat..

Huisvesting

De rekenkamer constateert dat een MR-leden van een aantal scholen ontevreden zijn over het onderhoud van de scholen. Daarnaast blijkt uit de twee inloopavonden dat MR-leden ontevreden zijn over de schoonmaak van de schoolgebouwen. Een MR-lid ziet de mislukte Europese aanbesteding van de schoonmaak als een gevolg van de schaalvergroting. Volgens de meeste MR-leden is en was de schoonmaak van de gebouwen een probleem en is er nog geen oplossing.

6.3.4 Beleving GMR-leden

Personeelszaken

Uit het groepsgesprek met de GMR-leden blijkt dat de GMR leden positief zijn over het personeelsbeleid, de deskundigheidbevordering en het programma opleiden in de school. De GMR leden geven aan dat zij het goed vinden dat AWBR veel aandacht heeft voor de kwaliteit van het personeel. De GMR-leden geven aan dat de kwaliteit van de leerkrachten is gestegen. De functioneringsgesprekken en beoordelingsgesprekken liggen nu op een heel ander niveau dan voor de verzelfstandiging. De GMR leden zien dat de organisatie zich aan het ontwikkelen is. De GMR-leden hebben een vermoeden dat de kwaliteit van het onderwijs na de verzelfstandiging is gestegen maar geven aan dat ze het niet hard kunnen maken.

Inhoud onderwijs

De GMR-leden vermoeden dat de kwaliteit van het onderwijs en het personeel na de verzelfstandiging is gestegen. De GMR leden zijn over het algemeen erg tevreden over het beleid van AWBR. Zij hebben invloed, er is sprake van goede communicatie en de directie van AWBR volgt een zorgvuldige procedure. Het advies van de GMR wordt serieus genomen door AWBR. Zo heeft de GMR het zorgplan twee keer afgekeurd. Het zorgplan is toen teruggestuurd naar OOG en die hebben het herschreven. Ook zijn er discussies met de directie over het opleiden in de school. Volgens een MR lid is er altijd ruimte en tijd om zaken inhoudelijk te bespreken. Verder geven de GMR-leden aan dat zij door het bestuur van AWBR worden gehoord en dat dit bij de stadsdelen niet het geval was.

Een GMR-lid geeft aan zich zorgen te maken over de situatie rondom het groeibeleid van De Waterkant. AWBR heeft een groeibeleid geformuleerd ten aanzien van basisschool De Waterkant. Het schoolbestuur is van mening dat openbaar onderwijs voor iedereen toegankelijk moet zijn. Het weigeren van kinderen past niet binnen de visie van AWBR omdat zij zoveel mogelijk tegemoet willen komen aan de keuzevrijheid van ouders.¹⁵⁰ Volgens het schoolbestuur moest de school groeien om alle aangemelde kinderen een plek te kunnen bieden.

Het groeibeleid van AWBR is niet vastgesteld door het stadsdeel Oud-West. Het stadsdeel is van mening dat het groeibeleid niet wordt onderbouwd met officiële leerlingenprognoses van de gemeente Amsterdam. Ook bestaat er bij het stadsdeel de indruk dat de groei van De Waterkant gerealiseerd wordt door kinderen van buiten het stadsdeel of ten koste van de leerlingenaantallen op andere scholen in Oud-West.

¹⁵⁰ Bron: AWBR Plan van aanpak groei van basisschool De Waterkant.

Omdat het aantal leerlingen op De Waterkant inmiddels wel toeneemt, heeft het stadsdeel Oud-West een spoedaanvraag gedeeltelijk gehonoreerd door twee lokalen beschikbaar te stellen voor De Waterkant. AWBR wil echter een tweede schoolgebouw voor De Waterkant. Volgens de directie van AWBR was de afspraak met stadsdeel Oud-West dat De Waterkant drie extra lokalen zou krijgen.

De GMR geeft aan dat de onenigheid tussen het stadsdeel Oud-West en AWBR over het groeibeleid van De Waterkant een serieus probleem is en dat de discussie nog steeds speelt. De GMR wil graag alle partijen horen. Zij hebben hierover al verschillende gesprekken gevoerd.¹⁵¹

Huisvesting

De rekenkamer constateert dat de GMR leden zich zorgen maken over de kwaliteit van de huisvesting en het onderhoud van de schoolgebouwen. De GMR leden zijn van mening dat AWBR wel zijn best doet om de situatie te verbeteren. Een ander punt waar de GMR-leden zich zorgen over maken is de schoonmaak van de schoolgebouwen.

6.4 Beleving van de organisatievorm door de ouders

In deze paragraaf staat de beleving van de bovenschoolse organisatie door de ouders centraal. Hiervoor is het belang om eerst te kijken hoe AWBR ouders probeert te betrekken bij de scholen.

6.4.1 AWBR beleid gericht op de ouders

De rekenkamer constateert dat er op bestuursniveau weinig beleid is geformuleerd dat zich richt op ouderbetrokkenheid. AWBR richt zich in haar strategisch beleidsplan op de buurtgerichte school. AWBR wil er op deze manier voor zorgen dat ouders hun kinderen in de buurt op school doen. Het schoolbestuur geeft aan initiatieven te gaan ontwikkelen die ouders zullen verleiden om hun kinderen naar AWBR scholen te laten gaan. AWBR geeft aan zich in eerste instantie te richten op de verdere verbetering van de kwaliteit van de scholen en gedifferentieerd leerstofaanbod dat aantrekkelijk is voor kinderen met verschillende achtergronden¹⁵².

In de praktijk ontwikkelt AWBR wel een aantal initiatieven naar ouders. In 2009 heeft AWBR op alle scholen een enquête gehouden naar de tevredenheid van ouders. Resultaten hiervan worden aan het begin van 2010 verwacht.¹⁵³ Ook ondersteunt AWBR initiatieven van ouders om scholen gemengder te maken.

Daarnaast ziet AWBR communicatie als een belangrijke succesfactor voor de organisatie. In het jaarverslag 2008 van AWBR staat het volgende: 'Zeggen wat je doet, welke richting je op wilt en doen wat je zegt'.

AWBR probeert de ouders direct te bereiken door tweemaal per jaar een magazine uit te geven voor ouders. De magazines geven onder andere informatie over de scholen, interessante initiatieven en de nieuwste ontwikkelingen. Het is niet vanzelfsprekend

¹⁵¹ Bron: Groepsgesprek GMR, gesprek beleidsmedewerker stadsdeel Oud-West en gesprek directie en bestuur AWBR.

¹⁵² Bron: Strategisch beleidsplan AWBR, pag.12.

¹⁵³ Bron: Website AWBR, 27 oktober 2009.

dat schoolbesturen een ouderkrant uitgeven¹⁵⁴. Verder kunnen ouders op de website van AWBR onder andere informatie vinden over scholen, inschrijving, organisatie, beleid, algemene onderwijszaken, digitale exemplaren van de ouderkrant en vakanties.¹⁵⁵

Klachten AWBR

AWBR heeft een 'klachtenregeling openbaar primair onderwijs AWBR'. De regeling is bestemd voor alle betrokkenen bij de AWBR scholen. Bij het indienen van een klacht kijkt AWBR in eerste instantie of de klacht binnen de school kan worden opgelost. Als dat niet lukt kan de ouder contact opnemen met de directie van de school of een interne begeleider. Als ouders er op deze manier niet uitkomen kunnen zij zich wenden tot een interne contactpersoon binnen de school. Voor klachten over aantasting van de persoonlijke integriteit kunnen ouders rechtstreeks contact opnemen met de externe vertrouwenspersoon.¹⁵⁶

In 2008 is de externe vertrouwenspersoon betrokken bij drie klachten. Twee klachten waren afkomstig van ouders. Eén klacht had betrekking op een leerkracht. Deze klachten zijn naar tevredenheid van alle partijen behandeld. Eén klacht was afkomstig uit de periode voor 1 augustus 2007 en is behandeld door de landelijke klachtencommissie en gegrond verklaard. Daarnaast hebben vier scholen gebruik gemaakt van de telefonische helpdesk van de stichting Primo.¹⁵⁷

6.4.2 Beleving door ouders

De rekenkamer heeft geprobeerd met zoveel mogelijk ouders te spreken. Dit hebben wij gedaan door het organiseren van twee inloopavonden voor MR-leden en een groepsgesprek voor de GMR-leden. Verder hebben twee ouders zelf contact opgenomen met de rekenkamer. De rekenkamer merkt op dat wij maar met een beperkt aantal ouders van de 17 AWBR scholen hebben gesproken omdat de opkomst van de inloopavonden vrij beperkt was. In dit onderzoek geven wij slechts een eerste inzicht in de beleving van ouders. Zoals hierboven al vermeld laat AWBR op dit moment een enquête uitvoeren naar de tevredenheid van ouders.

Over het algemeen geven ouders aan weinig te merken van de verzelfstandiging. Zo zien ouders weinig verschil als het gaat om de kwaliteit van het onderwijs voor en na de verzelfstandiging. Het onderwijs in de klas is nog niet merkbaar veranderd. Een aantal ouders geeft aan zich zorgen te maken over de schoonmaak van de gebouwen en het achterstallig onderhoud.

¹⁵⁴ Zo geeft de directeur van het schoolbestuur 'Onderwijs aan de Amstel' aan dat zij geen ouderkrant hebben.

Communicatie met ouders is volgens hem een zaak van de scholen. Bron: gesprek directeur stichting Onderwijs aan de Amstel. 17 november 2009.

¹⁵⁵ Bron: Jaarverslag 2008. Amsterdam West Binnen de Ring. Kijk even met ons mee, pag. 6. Website AWBR en ouderkranten.

¹⁵⁶ Bron: Website AWBR, klachtenregeling AWBR.

¹⁵⁷ Primo is het Provinciaal Instituut voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Bron: Jaarverslag AWBR 2008, pag.19.

Naast de GMR zijn er ook een aantal ouders die zich zorgen maken over het groeibeleid van AWBR voor De Waterkant. Volgens hen zijn zowel het stadsdeel als de docenten van De Waterkant tegen een uitbreiding van de school. Volgens AWBR kan De Waterkant groeien tot 450 leerlingen. De ouders geven aan dat zij een school met 400 kinderen groot vinden. Op dit moment is een deel van de ouders van De Waterkant tegen uitbreiding van de school omdat er geen permanente oplossing is voor een nieuw gebouw.¹⁵⁸

6.5 Conclusies

De rekenkamer heeft in dit hoofdstuk gekeken naar de beleving van de bovenschoolse organisatie door het onderwijspersoneel en de ouders. Tijdens de verschillende groepsgesprekken met schooldirecteuren, de GMR en MR-en zijn de volgende drie hoofdonderwerpen besproken:

- Personeelszaken
- Inhoud onderwijs
- Huisvesting

Over het algemeen constateert de rekenkamer, op een paar onderwerpen na, dat het onderwijspersoneel tevreden is over de bovenschoolse organisatie. De directies van de AWBR scholen zijn over het algemeen van mening dat de situatie na de verzelfstandiging een verbetering is ten opzichte van de oude situatie. Over het algemeen geven ouders aan nog weinig te merken van de verzelfstandiging. Hieronder volgen de conclusies per onderwerp.

Personeelszaken

De rekenkamer constateert dat de schooldirecteuren en leden van de GMR over het algemeen tevreden zijn over het personeelsbeleid van AWBR. Verschillende MR-leden geven aan dat interne overplaatsingen van personeel binnen AWBR op een aantal scholen niet goed zijn gegaan. Het onderwijspersoneel geeft aan tevreden te zijn over de volgende onderdelen van het personeelsbeleid:

- De werving en selectie van personeel.
- De informatievoorziening naar het personeel toe.
- Initiatieven op het gebied van opleidingen, zoals de kweekvijver.
- Het streven van AWBR naar kwalitatief goed onderwijs.
- Deskundigheidsbevordering.

Inhoud onderwijs

De rekenkamer constateert dat de schooldirecteuren over het algemeen tevreden zijn over de manier waarop AWBR werkt. Zij geven aan dat het schoolbestuur inhoudelijk werkt en weet waarover het gaat in het onderwijs. Er zijn echter schooldirecteuren die aangeven moeite te hebben met het hoge tempo van AWBR. Ook hebben een aantal directeuren het idee dat zij over bepaalde beleidsterreinen, zoals passend onderwijs, te weinig gehoord worden door de directie en het bestuur van AWBR.

¹⁵⁸ Bron: Gesprek ouders van De Waterkant.

De MR-leden zijn over het algemeen tevreden over de bovenschoolse organisatie. Zij merken dat er sinds de verzelfstandiging meer sturing is van het bestuur. Over de sturing van AWBR zijn de meningen zowel positief als negatief. Zo geven MR-leden aan dat zij het gevoel hebben dat de schoolleidingen op een aantal beleidsgebieden, zoals interne overplaatsing van personeel, weinig vrijheid hebben. De GMR leden zijn over het algemeen erg tevreden over het beleid van AWBR. Zij vermoeden dat de kwaliteit van het onderwijs is gestegen. Ouders geven aan dat zij nog weinig merken van veranderingen na de verzelfstandiging.

Huisvesting

De rekenkamer merkt op dat zowel schooldirecteuren, MR-leden en GMR-leden zich zorgen maken over het achterstallig onderhoud en de schoonmaak van de schoolgebouwen. Ouders en onderwijspersoneel constateren dat zowel schoonmaak als achterstallig onderhoud op veel scholen een groot probleem is en dat daaraan iets moet gebeuren.

7 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk presenteert de rekenkamer conclusies en aanbevelingen van het onderzoek verzelfstandiging van het openbaar onderwijs in de stadsdelen Bos en Lommer, De Baarsjes, Oud-West en Westerpark.

De centrale probleemstelling van dit onderzoek was:

In hoeverre bereiken het bestuur van de stichting Amsterdam West-binnen-de-Ring (AWBR) en de 4 stadsdelen de bij de verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs AWBR vastgestelde doelen op doelmatige en doeltreffende wijze?

In de voorbereiding van de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs in Bos en Lommer, De Baarsjes, Oud-West en Westerpark zijn de voor- en nadelen op een rij gezet. Als voordelen voor verzelfstandiging zijn toen genoemd:

- Betere profilering van het openbaar onderwijs
- Geen dubbele petten meer bij de stadsdelen, doordat zij zowel verantwoordelijk zijn voor het beleid inzake onderwijs als bestuur zijn van het openbaar onderwijs
- Professionele en slagvaardige organisatie bij het schoolbestuur en reduceren van politieke invloed
- Financiële onafhankelijkheid van de scholen
- Versterking van het vermogen om beleid te ontwikkelen
- Spreiden van financiële risico's
- Realiseren van een optimale bestuurlijke schaal

Door het stadsdeel Oud-West zijn ook een aantal nadelen genoemd:

- De lokale overheid krijgt wellicht minder invloed op het onderwijs.
- De scholen raken hun autonomie en beleidsruimte kwijt.
- Er kan een organisatie ontstaan met een geldverslindend waterhoofd dat ten koste gaat van de leerlingen.
- Er kunnen scholen ontstaan waar geen leerling de directeur nog kent en waar de kwaliteit van de leraren en het onderwijs niet verbeteren.

In dit onderzoek is – twee jaar na de start van de verzelfstandiging - een tussenstand opgemaakt. Het betreft een 'tussenstand', omdat nog onvoldoende zicht kan ontstaan op alle optredende gevolgen van de verzelfstandiging. Op grond van de zorgen, die er bij leden van de stadsdeelraden waren over de gevolgen van de verzelfstandiging, hebben wij de hoofdvraag van het onderzoek uitgewerkt in enkele specifieke onderzoeksvragen. Hiervoor hebben we eerst gezien welke doelen er 'schuil gaan' achter de zorgen van de leden van de stadsdeelraden. Het gaat daarbij om:

1. Het tot stand brengen van het extra onderwijsaanbod, zoals de stadsdelen dat wensen;
2. Het behoud van de autonomie van de scholen;
3. Het ontstaan van een doelmatige schoolorganisatie;
4. Verbetering van de kwaliteit van het onderwijs en het personeel.

We hebben de volgende vragen voor het onderzoek geformuleerd:

1. Komt het extra onderwijsaanbod, zoals de stadsdelen Westerpark, Oud-West, De Baarsjes en Bos en Lommer dat wensen, bij de scholen van AWBR tot stand?
2. Zijn de mate van identiteit en onderwijskundige autonomie van de scholen zoals beoogd?
3. Functioneren de stichting AWBR en de 4 stadsdelen binnen de vastgestelde (financiële) kaders?
4. Hoe is de beleving van de bovenschoolse organisatie door het onderwijspersoneel?
5. Hoe is de beleving van de organisatievorm door de gebruikers (de ouders)?

De rekenkamer vat hieronder eerst zijn hoofdconclusie samen alvorens in te gaan op de beantwoording van de specifieke onderzoeksvragen.

7.1 Hoofdconclusie

Over de hoofdvragen komt de rekenkamer tot de volgende hoofdbevindingen:

Onderwijsaanbod

Bij de scholen van AWBR komt het extra onderwijsaanbod, zowel onder als buiten schooltijd, grotendeels tot stand, zoals de vier stadsdelen dat wensen. Een enkele school biedt een consensusvoorziening – zowel voor als na de verzelfstandiging - niet aan, omdat de school meent dat het aanbod al groot genoeg is of ontevreden is over de kwaliteit ervan. Dit is opmerkelijk, omdat overeengekomen is consensusvoorzieningen op alle scholen in Amsterdam aan te bieden, de meerderheid van de scholen ze wel aanbiedt en kinderen in principe gelijke kansen zouden moeten krijgen. De betrokken scholen zouden zich beter kunnen verantwoorden over het ontbreken van deze consensusvoorzieningen. De meeste andere extra onderwijsactiviteiten, die door de stadsdelen worden gewenst, worden door de scholen aangeboden. Een paar activiteiten, namelijk het muziekfestival en het muziekatelier in De Baarsjes, het ICT-traject in Bos en Lommer en milieu-educatie in Oud-West, wordt niet of slechts door een enkele school aangeboden. De meeste scholen maken geen gebruik van het aanbod aan huiswerkbegeleiding, omdat zij geen huiswerk geven, leraren zelf extra huiswerkbegeleiding verzorgen of het niet belangrijk genoeg vinden. Gelet op het grote aantal scholen dat geen gebruik maakt van dit aanbod van deze activiteiten, meent de rekenkamer dat de ambities van de stadsdelen in overleg met AWBR nader bekeken moeten worden.

Autonomie scholen

Volgens het beleid van AWBR kunnen goed functionerende scholen hun eigen profiel of onderwijsconcept bepalen en daarmee is de autonomie in principe gegarandeerd. Alleen als scholen zwak functioneren of te klein worden overweegt het bestuur haar verantwoordelijkheid te nemen en veranderingen in het onderwijsconcept voor te stellen. In de afgelopen twee jaar is door het bestuur ook daadwerkelijk ingegrepen op zwak functionerende scholen. Daarbij heeft het bestuur vooral veranderingen in de directies van de scholen doorgevoerd en in mindere mate in de samenstelling van het onderwijzend personeel. Dit ingrijpen heeft duidelijke gevolgen gehad voor de zeggenschap van de schoolleidingen, maar dit heeft in de praktijk niet geleid tot

verandering van onderwijsinhoudelijke aspecten zoals leerplan, leermethodes of lesmateriaal.

Financiële kaders

AWBR heeft aan het eind van 2009 een stafbureau van bijna 9 fte personeel. De omvang en de kosten van deze formatie zijn minder dan die van het personeel, dat bij de stadsdelen vóór de verzelfstandiging dezelfde taken verrichtte. Er is dus geen sprake van een organisatie, waar veel geld wordt uitgegeven aan bestuurlijke, beleidsmatige en administratieve werkzaamheden. In die zin is sprake van doelmatigheidswinst. De rekenkamer constateert dat AWBR maatregelen treft om in te spelen op de beëindiging van de bruidsschatregeling in 2011 en daarmee van tijdelijke extra middelen voor de bestuurlijke en administratieve lasten. Het is nog niet zeker óf en in welke mate die maatregelen tot extra inkomsten of kostenbesparingen zullen leiden. Er bestaat derhalve een risico dat AWBR na afloop van de bruidsschatregeling de stadsdelen zal verzoeken om een structurele bijdrage te leveren voor de bestuurlijke en administratieve lasten. Verder constateert de rekenkamer dat de beoogde bezuiniging bij de stadsdelen van ruim €1,5 miljoen tot stand is gebracht en het bezuinigde bedrag zelfs nog is overschreden (totale bezuiniging: €1,7 miljoen).

Beleving personeel

Voor een beoordeling van veranderingen in de kwaliteit van het onderwijs of het personeel is het na twee jaar nog te vroeg. De periode is te kort om bijvoorbeeld veranderingen in de resultaten van de Cito-toetsen te laten zien. Wel constateert de rekenkamer dat - mede door het ingrijpen van het bestuur van AWBR - twee van de drie zwak functionerende scholen (de Bos en Lommerschool en de Narcis Querido) inmiddels niet meer door de Onderwijsinspectie als zwak worden beoordeeld. Verder constateert de rekenkamer dat zowel de leidingen van de 17 scholen als het personeel van deze scholen positief zijn over de gevolgen van de verzelfstandiging. Wel bestaat er bij hen kritiek op het tempo waarmee het bestuur en directie van AWBR ontwikkelingen in gang willen zetten, zoals bij voorbeeld bij de invoering van het zogenaamde passend onderwijs.

Beleving ouders

Ouders zeggen nog weinig van de verzelfstandiging te merken. De rekenkamer leidt daaruit af dat er in de dagelijkse gang van zaken op de scholen nog weinig is veranderd.

Hoofdconclusie

Wat betreft de mogelijke nadelen van en zorgen over de verzelfstandiging komt de rekenkamer tot de conclusie van dit onderzoek dat twee jaar na de start van de verzelfstandiging deze nadelen zich niet of maar in beperkte mate voordoen. De doelen, die 'schuil gaan' achter de geformuleerde nadelen, worden thans ('tussenstand') bereikt. Er zijn wel bedreigingen in de nabije toekomst - zoals de bekostiging van de bestuurlijke en administratieve lasten.

7.2 Conclusies per onderzoeksvraag

7.2.1 Extra onderwijsaanbod naar wens

De rekenkamer constateert dat er verschillen zijn tussen de stadsdelen in het extra lokaal onderwijsaanbod dat zij wensen. Zo subsidieert Bos en Lommer geen extra vakleerkrachten en Westerpark alleen vakleerkrachten bewegingsonderwijs. De andere twee stadsdelen subsidiëren zowel extra vakleerkrachten bewegingsonderwijs als beeldende vorming. Ook zijn er verschillen in het extra aanbod van activiteiten onder schooltijd. De Baarsjes subsidieert de meeste activiteiten; Oud-West de minste. Alle stadsdelen subsidiëren huiswerkbegeleiding en mentorprojecten, maar alleen Bos en Lommer faciliteert de weekendacademie.

De rekenkamer constateert dat het extra onderwijsaanbod zoals de vier stadsdelen dat wensen, op een paar uitzonderingen na, tot stand komt.

De verschillende consensusvoorzieningen worden door bijna alle scholen aangeboden. Alleen De Meidoorn en het Winterkoninkje bieden niet alle consensusvoorzieningen (elk jaar) aan.

Daarnaast hebben de meeste scholen één of twee vakleerkrachten. Hoewel Bos en Lommer geen (extra) vakleerkrachten financiert, hebben de meeste scholen in het stadsdeel die wel. De rekenkamer merkt op dat AWBR streeft naar het harmoniseren van beleid aangaande bijvoorbeeld vakleerkrachten. AWBR ziet het als een risico als er te grote verschillen ontstaan in financiering van scholen door de stadsdelen.¹⁵⁹

De rekenkamer constateert dat het aanbod van extra onderwijsactiviteiten zoals de stadsdelen dat wensen bij de scholen van AWBR grotendeels tot stand komt.

Een enkele school biedt een gewenst onderdeel niet aan, omdat de school meent dat het aanbod al groot genoeg is. Een paar activiteiten wordt niet of slechts door een enkele school aangeboden, namelijk het muziekfestival en het muziekatelier in De Baarsjes, het ICT-traject in Bos en Lommer en milieu-educatie in Oud-West.

De rekenkamer constateert dat het aanbod van ondersteunende onderwijsactiviteiten buiten schooltijd wat betreft de mentorprojecten en de weekendacademie is zoals de stadsdelen dat wensen. Echter, het aanbod van huiswerkbegeleiding op AWBR scholen verschilt sterk. De meeste scholen maken geen gebruik hiervan omdat zij geen huiswerk geven, leraren zelf extra huiswerkbegeleiding verzorgen of het niet belangrijk genoeg vinden. Wel wordt er in alle stadsdelen huiswerkbegeleiding aangeboden door welzijnsorganisaties.

7.2.2 Ruimte voor eigen profiel; tevredenheid over zeggenschap

Profiel

Volgens het beleid van AWBR kunnen goed functionerende scholen hun eigen profiel of onderwijsconcept bepalen. Alleen als scholen zwak functioneren of te klein worden kan het bestuur veranderingen in het onderwijsconcept voorstellen.

De rekenkamer constateert dat er variëteit aan profielen tussen de scholen is, maar dat de profilering lang niet altijd zeer uitgesproken is. Het meest duidelijk is de profilering op grond van onderwijsmethoden (Dalton, Montessori) of op grond van een specifiek

¹⁵⁹ Bron: Strategisch Beleidsplan AWBR 2008-2012, p.23.

aandachtsprofiel in het onderwijs, zoals kunst en cultuur. Overigens ontbreken bij AWBR scholen met een ander profiel dan kunst en cultuur.

Op grond van de uitkomsten op de vragenlijst en het gesprek met de directeuren van de scholen concludeert de rekenkamer dat er bij de schoolleidingen geen sprake is van ontevredenheid over de wijze waarop zij de identiteit van hun school kunnen vormgeven. Leden van de GMR en de MR-en constateerden nauwelijks veranderingen in de profilering van de scholen in de afgelopen jaren. Een enkel GMR-lid constateerde zelfs verbetering in de herkenning van de scholen. Overigens bestaat er bij sommige MR-leden wel zorg over de identiteit van scholen in de toekomst.

Zeggenschap

De rekenkamer constateert dat de onderwijskundige autonomie van de scholen en schoolleidingen – binnen de kaders die AWBR heeft gesteld voor de identiteit van de scholen – beleidsmatig is gewaarborgd. Wel dienen de schoolleidingen rekening te houden met een aantal aandachtspunten over de organisatie van het onderwijs (groei van de scholen, opvang buiten schooltijd, leerlingzorg, passend onderwijs), het personeel, huisvesting en ICT die hoofdzakelijk door het bestuur van AWBR worden bepaald.

In een aantal gevallen hebben bestuur en directie van AWBR daadwerkelijk ingrepen gedaan met duidelijke gevolgen voor de zeggenschap van de schoolleidingen. Dit is gebeurd bij drie door de Inspectie zwak genoemde scholen en bij een enkele andere school, waarvan de leiding door bestuur en directie als onvoldoende werd beoordeeld. Directe gevolgen voor de onderwijskundige autonomie van deze scholen heeft dit niet gehad. De rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen dat het profiel of de identiteit van deze scholen door het optreden van bestuur en directie is veranderd.

Bij één school wordt vanwege de omvang van het aantal leerlingen door toedoen van het bestuur van AWBR het profiel wel veranderd. Voor zover de rekenkamer kan beoordelen gebeurt dit in goed overleg met de schoolleiding, de ouders en het stadsdeel. Bij een andere school heeft het bestuur een plan van aanpak voor groei opgesteld, maar hier is geen sprake van directe gevolgen voor de onderwijskundige autonomie van de school.

De rekenkamer constateert dat er in het algemeen tevredenheid bestaat bij schoolleidingen over de mate van zeggenschap die zij over inhoudelijke en bedrijfsmatige onderwerpen hebben. De beleidsformulering over inhoudelijke onderwerpen is gespreid over bestuur en directie enerzijds en de scholen anderzijds of deze onderwerpen komen in onderling overleg tot stand. Onderwijsinhoudelijke onderwerpen, zoals de brede school en vroeg- en voorschoolse educatie, liggen vooral bij de scholen. Over bedrijfsmatige onderwerpen bepalen het bestuur en de directie het beleid. Ontevredenheid is er bij schoolleidingen vooral over passend onderwijs en over het onderhoud van de scholen. Inzake passend onderwijs stellen een aantal schoolleidingen dat door een te hoge ambitie en een te hoog tempo onderwerpen niet goed in het directieoverleg aan de orde zijn geweest. Enkele schooldirecteuren menen dat AWBR de stedelijke koers te 'braaf' volgt en willen meer tijd voor de invulling van passend onderwijs op hun school.

7.2.3 Financiële afspraken uitgevoerd; bezuinigingen gerealiseerd

Afspraken

De rekenkamer constateert dat de in de afspraken overeengekomen budgetten voor aanvulling meubilair, afkoop exploitatietekort en afkoop schoolbestuurlijk onderhoud zijn overgemaakt door de stadsdelen. Uitzondering hierop is de afkoopsom voor het exploitatietekort van De Baarsjes. Nadat het stadsdeel energiebesparende maatregelen in eigen beheer had uitgevoerd is tussen de partijen overeengekomen dat dit bedrag niet overgedragen werd. Het overgedragen weerstandsvermogen is in alle stadsdelen hoger uitgekomen dan de afgesproken 10%. Het varieerde van 11% in Oud-West tot 18% in Bos en Lommer.

Door AWBR is een aantal knelpunten genoemd over de financiële afhandeling van de verzelfstandiging. Deze betreffen het achterstallig onderhoud van de scholen, de overdracht van de school De Winkler, de inkomsten uit medegebruik en de gebruiksvergunningen. De rekenkamer constateert dat de stadsdelen en AWBR inmiddels instemmen met de afhandeling van de afspraken die er bij de verzelfstandiging over het onderhoud van de scholen zijn gemaakt. Wel zal er sprake zijn van een blijvende discussie tussen partijen over de noodzakelijke omvang van de middelen voor onderwijshuisvesting. Wat betreft De Winkler constateert de rekenkamer dat stadsdeel Oud-West en AWBR onvoldoende afspraken hebben gemaakt om goed op de te voorziene situatie, namelijk een school zonder leerlingen, in te spelen. De knelpunten over het medegebruik en de gebruiksvergunningen zijn nog niet tussen de partijen opgelost.

Financieel plan

De rekenkamer constateert dat AWBR maatregelen treft om in te spelen op de beëindiging van de bruidsschatregeling in 2011 en het behalen van de taakstelling van €650.000, die volgens de berekening uit 2007 nodig zou zijn. Naar schatting van AWBR zullen deze maatregelen minstens circa €370.000 opbrengen. Het is volgens de rekenkamer niet zeker óf en in welke mate de genoemde maatregelen tot extra inkomsten of kostenbesparingen zullen leiden.

Bezuinigingen stadsdelen

In totaal dachten de stadsdelen in 2007 door de verzelfstandiging ruim €1,5 miljoen te bezuinigen, waarvan ongeveer de helft door de vermindering van het eigen personeel. De rekenkamer constateert dat - na afloop van de bruidsschatregeling - zelfs een hogere structurele bezuiniging valt te verwachten van ruim €1,7 miljoen. Het verschil wordt vooral verklaard doordat niet alle mogelijke bezuinigingen in het overzicht van 2007 waren opgenomen.

Omvang stafbureau AWBR

De omvang van het stafbureau van AWBR is in 2009 8,7 fte en de totale kosten voor administratie, beheer en bestuur waren in 2008 €847.000. Bij de stadsdelen verdween door de verzelfstandiging 10,36 fte aan formatie. De totale kosten voor administratie, beheer en bestuur waren bij de stadsdelen €1.051.000. De rekenkamer constateert dat het stafbureau de taken, die eerder door het personeel van de stadsdelen werden gedaan, dus met minder mensen uitvoert en tegen lagere kosten.

Toezicht

De rekenkamer maakt twee kanttekeningen bij het toezicht door de stadsdelen op AWBR:

1. De stadsdelen hebben te weinig of geen rekening gehouden met de omvang van de taken die het toezicht op AWBR met zich meebrengt.
2. De rekenkamer constateert dat de stadsdeelraden nog zoekende zijn naar de invulling van hun rol als toezichthouder. De rekenkamer vraagt zich af of de drie criteria, die door het Platform Toezicht zijn genoemd als te toetsen criteria bij de vaststelling van de begroting en rekening van AWBR in de praktijk voldoende zijn. Voorstelbaar is om enige onderwerpen uit de begroting of de rekening aan te geven, die expliciet worden genoemd als onderwerpen voor toezicht en waarover AWBR toelichting geeft (exploitatiesaldo, staat van reserves/voorzieningen).

7.2.4 Tevredenheid bij personeel; ouders merken nog weinig van verzelfstandiging

Personeelszaken

De rekenkamer constateert dat de schooldirecteuren en leden van de GMR over het algemeen tevreden zijn over het personeelsbeleid van AWBR. Verschillende MR-leden geven aan dat interne overplaatsingen van personeel binnen AWBR op een aantal scholen niet goed zijn gegaan. Het onderwijspersoneel geeft aan tevreden te zijn over de volgende onderdelen van het personeelsbeleid:

- De werving en selectie van personeel.
- De informatievoorziening naar het personeel toe.
- Initiatieven op het gebied van opleidingen, zoals de kweekvijver.
- Het streven van AWBR naar kwalitatief goed onderwijs.
- Deskundigheidsbevordering.

Inhoud onderwijs

De rekenkamer constateert dat de schooldirecteuren over het algemeen tevreden zijn over de manier waarop AWBR werkt. Zij geven aan dat het schoolbestuur inhoudelijk werkt en weet waarover het gaat in het onderwijs. Er zijn echter schooldirecteuren die aangeven moeite te hebben met het hoge tempo van AWBR. Ook hebben een aantal directeuren het idee dat zij over bepaalde beleidsterreinen, zoals passend onderwijs, te weinig gehoord worden door de directie en het bestuur van AWBR.

De MR-leden zijn over het algemeen tevreden over de bovenschoolse organisatie. Zij merken dat er sinds de verzelfstandiging meer sturing is van het bestuur. Over de sturing van AWBR zijn de meningen zowel positief als negatief. Zo geven MR-leden aan dat zij het gevoel hebben dat de schoolleidingen op een aantal beleidsgebieden, zoals interne overplaatsing van personeel, weinig vrijheid hebben. De GMR leden zijn over het algemeen erg tevreden over het beleid van AWBR. Zij vermoeden dat de kwaliteit van het onderwijs is gestegen. Ouders geven aan dat zij nog weinig merken van veranderingen na de verzelfstandiging.

Huisvesting

De rekenkamer merkt op dat zowel schooldirecteuren, MR-leden en GMR-leden zich zorgen maken over het achterstallig onderhoud en de schoonmaak van de schoolgebouwen. Ouders en onderwijspersoneel constateren dat zowel schoonmaak als achterstallig onderhoud op veel scholen een groot probleem is en dat daaraan iets moet gebeuren.

7.3 Aanbevelingen

7.3.1 Aanbevelingen stadsdelen

Op grond van de conclusies uit dit onderzoek komt de rekenkamer tot de volgende aanbevelingen voor de stadsdelen, die mede gericht zijn op het te formeren nieuwe stadsdeel West.

Onderwijsaanbod

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 díe activiteiten, die door de scholen niet of nauwelijks worden aangeboden.

Autonomie scholen

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, bij voorbeeld via het jaarverslag.

Financiële kaders

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

Evaluatie

10. Bereid een evaluatie van de verzelfstandiging voor vooraf gaande 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.

7.3.2 Aanbevelingen AWBR

De rekenkamer komt tot de volgende aanbevelingen aan bestuur en directie van AWBR:

Beleving personeel

11. Betrek het personeel nog nadrukkelijker bij overwegingen om ontwikkelingen in gang te zetten. Zie er op toe dat de veranderingen ook daadwerkelijk door de schooldirecties en personeel tot uitvoering kunnen worden gebracht. Stapeling van veranderingen verdient geen aanbeveling.

Beleving ouders

12. Zet het goede initiatief van de ouderenquête voort en voer deze met enige regelmaat uit.

8 Bestuurlijke reacties en nawoord

De Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam heeft het concept van dit rapport op 5 januari 2010 voorgelegd voor bestuurlijk wederhoor aan de dagelijks besturen van Bos en Lommer, De Baarsjes, Oud-West en Westerpark en aan het bestuur van de stichting Amsterdam West Binnen de Ring (AWBR). Dit ging vergezeld van het verzoek uiterlijk 19 januari 2010 te reageren op de conclusies en aanbevelingen. Van alle betrokkenen ontving de rekenkamer een reactie; de vier dagelijks besturen stelden samen één reactie op. De rekenkamer neemt in dit hoofdstuk de reacties op, vergezeld van een nawoord.

8.1 Bestuurlijke reacties

8.1.1 Dagelijks besturen stadsdelen

Namens de stadsdelen Bos en Lommer, De Baarsjes, Oud-West en Westerpark ontvangt u bij deze de bestuurlijke reactie op het Conceptrapport Verzelfstandiging openbaar primair onderwijs Amsterdam West Binnen de Ring (AWBR).

Wij zijn verheugd met de hoofdconclusie van het rapport van de Rekenkamer dat mogelijke nadelen en zorgen die er waren voor de verzelfstandiging zich niet of in beperkte mate voordoen en de doelstellingen van de verzelfstandiging grotendeels zijn gehaald. Ouders hebben weinig gemerkt van de verzelfstandiging. De kwaliteit en de inhoud van het onderwijs is nauwelijks gewijzigd en scholen hebben hun eigen profiel en autonomie behouden.

Hoewel de start heel moeizaam was, heeft AWBR zich in korte tijd toch kunnen ontwikkelen als een slagvaardige organisatie, die geleidelijk op weg is hun stevige ambitie uit het strategisch beleidsplan waar te maken. Van diverse gevreesde nadelen van de verzelfstandiging (een organisatie met een geldverslindend waterhoofd, het kwijtraken van autonomie en beleidsruimte en het ontstaan van onpersoonlijke scholen, waarbij de kwaliteit niet verbetert) is niet gebleken dat ze zijn ontstaan. Er werd door de Rekenkamer geconstateerd dat de autonomie in de beleidsvorming van de scholen in de bedrijfsvoering door het management van AWBR over het algemeen niet is aangetast. Alleen bij zwakke scholen, die in aanmerking komen voor een verbeteringstraject, is sprake van ingrijpen in de autonomie van de desbetreffende school door de leiding van AWBR.

De profilering van de scholen heeft na de verzelfstandiging nauwelijks enige wijziging ondergaan. Maar dit hoeft geen nadeel te zijn omdat AWBR het uitgangspunt hanteert dat de profilering van de scholen niet uniform moet zijn maar over het totaal van de scholen er sprake moet zijn van een meer pluriform en variabele profilering. Er wordt uitgegaan van een school, die zich richt op de buurt. Zowel de scholen als de stadsdelen zijn over het algemeen tevreden met het aanbod en de uitvoering van de extra onderwijsactiviteiten onder schooltijd, de consensusvoorzieningen en de inzet van vakleerkrachten en de ondersteunende onderwijsactiviteiten buiten schooltijd.

Voorts wordt geconstateerd door de Rekenkamer dat de afspraken en de doelstellingen met betrekking tot de financiële middelen en afwikkeling daarvan bij de overdracht bij de verzelfstandiging door AWBR en de stadsdelen zijn nagekomen. Het financiële plan om na het wegvallen van de aanvullende middelen van de bruidschat een dekkende meerjarenbegroting te hebben voor de bedrijfsvoering van het openbaar onderwijs met ingang van 2012 is echter ontoereikend en vormt een risico voor de continuïteit van AWBR.

Onderwijsaanbod stadsdelen

Er zijn in het aanbod van enkele voorzieningen behoorlijke verschillen geconstateerd door de Rekenkamer. Stadsdelen geven vanuit verschillende invalshoeken voorzieningen aan scholen. 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. Wij vinden de conclusies die de Rekenkamer trekt over het aanbod dan ook te voorbarig.

De stadsdelen zijn tevreden over de uitvoering van het aanbod aan extra onderwijsactiviteiten onder schooltijd en de ondersteunende onderwijsactiviteiten buiten schooltijd. De oude afgesproken plannen worden door AWBR adequaat uitgevoerd, maar de afspraak dat deze plannen geformaliseerd zouden worden in beleidsdocumenten is echter door AWBR niet nagekomen. Een goede informatie-uitwisseling tussen AWBR en het nieuwe stadsdeel West is een belangrijke voorwaarde om de effectiviteit van de doelstellingen en de efficiency van de ingezette middelen van het lokaal onderwijsbeleid te kunnen optimaliseren.

Profiel onderwijs en autonomie scholen

De stadsdelen zijn verheugd dat het bestuur en de directie van AWBR goed functionerende scholen de vrijheid laat hun eigen onderwijsconcept of profiel te bepalen. Tevens ondersteunen de stadsdelen 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. Wij nemen de aanbeveling van de Rekenkamer over om meer inzicht te krijgen in dit verbetertraject.

Niet alle voormalige scholen van AWBR hebben een uitgesproken profiel of onderwijsconcept. De stadsdelen hopen dat een verdere professionalisering van AWBR er mede voor zorgt dat ook deze scholen een beter en duidelijker profiel zullen krijgen gericht op de nabije buurt. Ook vinden wij het van belang dat er een goede maar wel werkzame relatie blijft bestaan tussen de afzonderlijke schooldirecties en het nieuwe Stadsdeel West.

Financiën

Wij zijn zeer tevreden met de financiële positie van AWBR. Ook hierboven is reeds genoemd dat er geen sprake is van een organisatie met een “geldverslindend waterhoofd”. De afspraken van de overdracht van de financiële middelen bij de verzelfstandiging en de voorziene bezuinigingen en taakstellingen zijn nagenoeg geheel gerealiseerd.

Andere financiële risico's zijn volgens AWBR de fragiele onderhoudstoestand van diverse schoolgebouwen en de te lage inkomsten medegebruik. De stadsdelen zijn echter van mening dat AWBR met de overgedragen onderhoudsvoorzieningen de onderhoudstoestand van de schoolgebouwen op een acceptabel niveau zal kunnen worden gebracht. Dit beeld wordt bevestigd in het second opinion onderzoek naar de onderhoudstoestand door Valtos op verzoek van AWBR en de stadsdelen.

Dit neemt niet weg dat de stadsdelen het belangrijk vinden dat de huisvesting van de scholen goed is. Op dit moment wordt er in de stadsdelen volop gewerkt aan de aanbevelingen van de Rekenkamer ten aanzien van de meerjarenonderhoudsplannen en gebruiksvergunningen.

Toch kwalificeert AWBR de onderhoudstoestand van de onderwijsgebouwen als onvoldoende. Voor het tekort aan middelen zou AWBR dan kunnen putten uit de overgedragen overmaat aan weerstandsvermogen (boven de 10%) door de stadsdelen bij de verzelfstandiging. In het advies van de Rekenkamer worden de risico's die AWBR loopt onderbelicht. De risicoparagraaf van AWBR bij de begroting en jaarrekening is nog van onvoldoende niveau om het minimaal benodigde weerstandsvermogen te kunnen bepalen.

Gezien de twijfels over de financiële consistentie en continuïteit van AWBR na het wegvallen van de bruidschat in 2012 is het verstandig de verzelfstandiging nogmaals te evalueren. De uitwerking hiervoor nemen we op in het fusieproces van het stadsdeel West.

Eindconclusie

Er is sprake van een positief rapport met betrekking tot de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs. Het is duidelijk dat AWBR op de goede weg is zich te ontwikkelen tot een slagvaardige en professionele organisatie. Het rapport heeft zich wel veel gericht op de mogelijke nadelen en zorgen van de verzelfstandiging. Er is onvoldoende onderzocht of door de verzelfstandiging en de schaalvergroting het openbaar onderwijs zich meer heeft kunnen profileren of zich heeft geprofessionaliseerd. Mogelijk is het nog te vroeg om hierover conclusies te trekken.

AWBR zal zich als organisatie nog verder ontwikkelen en het stadsdeel West zal zich opnieuw willen oriënteren op de toezichthoudende rol en relatie met het openbaar onderwijs. Immers de onderwijsorganisatie AWBR is voor de talentontwikkeling (educatie, opvoeding en sociale ontwikkeling en dienstverlening) van de bevolking van het Stadsdeel van veel waarde, maar ook als partner voor het Stadsdeel zelf van groot belang om haar doelstellingen op sociaal gebied te verwezenlijken.

Op dit moment is het toezicht geregeld in het reglement van het Platform Toezicht. In verband met de fusie van de stadsdelen zal er weer opnieuw moeten worden gekeken hoe het toezicht het beste geregeld kan worden. Wij zullen hierin de aanbevelingen van de Rekenkamer meenemen.

Wijzigingen tekst

Van het dagelijks bestuur van De Baarsjes ontving de rekenkamer enige wijzigingen op de gemeenschappelijke reactie. Dit zijn de volgende.

In de vierde alinea van de reactie heeft het dagelijks bestuur de passage ‘Naar dit hoeft geen nadeel te zijn’ vervangen door: ‘Dit past bij de uitgangspunten van de verzelfstandiging’.

Voor het cursieve kopje ‘Onderwijsaanbod stadsdelen’ heeft het dagelijks bestuur de volgende zin toegevoegd: ‘De dagelijks besturen gaan er vanuit dat het schoolbestuur hier aandacht aan zal schenken’.

De laatste zin voor het cursieve kopje ‘Eindconclusie’ heeft het dagelijks bestuur vervangen door: ‘De uitwerking hiervan zal plaatsvinden in het nieuwe stadsdeel West’.

8.1.2 Bestuur AWBR

Hierbij stuur ik u namens het bestuur van de Stichting AWBR de reactie op het conceptrapport *Verzelfstandiging Openbaar Onderwijs* als reactie op uw verzoek van 5 januari 2010.

Het bestuur van de Stichting AWBR is over het algemeen tevreden met de conclusies en aanbevelingen die zij aantrof in deze conceptrapportage. Het bestuur trekt de conclusie dat uit het rapport spreekt dat AWBR haar taken als nieuw schoolbestuur goed vervult. Dat alle schooldirecteuren de schaalvergroting vooral als een voordeel zien is voor ons buitengewoon stimulerend om de ingeslagen weg te vervolgen. Een zin als “de slagkracht is groter en de blik is wijder” getuigt voor ons van enthousiasme bij directeuren van scholen. Ook de efficiency van de organisatie wordt onderstreept en wel op blz 71 “De Rekenkamer constateert dat het stafbureau de taken, die eerder door het personeel van stadsdelen werd gedaan, dus met minder mensen verricht en tegen lagere kosten”.

Uit het rapport spreekt dat AWBR een hoog ambitieniveau heeft. Dat is juist. De kinderen verdienen die ambitie. De ambitie moet daarbij wel in overeenstemming zijn met de personele capaciteit die wij kunnen realiseren.

We onderschrijven de zorgen over de financiële bedreigingen in de toekomst in het bijzonder de bekostiging van de bestuurlijke en administratieve lasten.

Ten aanzien van de conclusies hebben wij de volgende opmerkingen:

Soms worden conclusies getrokken waar AWBR nauwelijks invloed op kan uitoefenen. Dit betreft het niveau van onderhoud van de scholen (wij geven de daarvoor bestemde middelen ruim uit) en de invoering van Passend Onderwijs. De stedelijke koers wordt door ons niet “braaf” gevolgd, maar AWBR is een van de architecten van de stedelijke koers, waarbij gestreefd wordt naar maximale invloed op schoolniveau, zoals door scholen gewenst.

Pagina 91: ‘Wel dienen de schoolleidingen rekening te houden met een aantal aandachtspunten over de organisatie van het onderwijs (groei van de scholen, opvang buiten schooltijd, leerlingzorg en passend onderwijs), het personeel, huisvesting en ICT die hoofdzakelijk door het bestuur van AWBR worden bepaald”.

Reactie AWBR: Het strategisch beleidsplan is door alle gremia goedgekeurd en heeft het volledige traject van medezeggenschap doorlopen en bij de uitvoering van dit plan kunnen de schooldirecteuren met eigen initiatieven komen om zelf invulling aan de verwezenlijking te kunnen geven.

Pag. 92: “Wat betreft De Winkler constateert de rekenkamer dat stadsdeel Oud-West en AWBR onvoldoende afspraken hebben gemaakt om goed op de te voorziene situatie, namelijk een school zonder leerlingen, in te spelen.”

Reactie AWBR: Wij vinden dit een juiste constatering, maar verzoeken u dit punt ook terug te laten komen in de aanbevelingen.

Pag 94: AWBR had hier graag een aanbeveling gezien voor lokale middelen voor vakleerkrachten waar op de scholen veel behoefte aan is.

Pag 94: Aanbeveling 7, reactie AWBR:

Graag in overleg met het bestuur van AWBR. Temeer daar de komende maanden de wettelijke kaders aangaande het toezicht gewijzigd zullen worden die zullen leiden tot een Raad van Toezichtmodel. Bij het toezicht door de stadsdelen gaat het om het goed beleggen van de grondwettelijke taken van de overheid inzake het openbaar onderwijs. Er moet voor gewaakt worden dat het toezicht zodanig wordt ingericht dat bestuurstaken worden overgenomen door de lokale overheid.

AWBR is voor het overige tevreden met de aanbevelingen die u de stadsdelen doet. Vooral de aanbevelingen 4, 5, 6 en 8 die met onze structurele middelen te maken hebben worden door ons met kracht onderschreven.

U doet AWBR een tweetal aanbevelingen. Onze reactie op deze aanbevelingen is als volgt:

Beleving personeel

11. Betrek het personeel nog nadrukkelijker bij overwegingen om ontwikkelingen in gang te zetten. Zie er op toe dat de veranderingen ook daadwerkelijk door de schooldirecties en personeel tot uitvoering kunnen worden gebracht. Stapeling van veranderingen verdient geen aanbeveling.

Reactie AWBR:

Personeel wordt nauw betrokken bij de beleidsontwikkeling. De basis van onze ontwikkeling is beschreven in ons strategisch beleidsplan dat wij systematisch uitvoeren. Er zijn nauwelijks voornemens die niet uitgevoerd zijn in de 2 ½ jaar van ons bestaan. In deze eerste jaren moest veel opgebouwd worden en moet AWBR tegelijkertijd voldoen aan nieuwe landelijke en lokale eisen en ontwikkelingen. Dit heeft veel inspanning van alle betrokkenen geëist. Nu AWBR zich in het derde jaar van haar bestaan bevindt is de hectische startfase achter de rug. AWBR kan zich dan ook permitteren om het ontwikkeltempo iets te matigen, hoewel ambitie en vooruitgang zeker de smeerolie van AWBR zullen blijven.

12. Zet het goede initiatief van de ouderenquête voort en voer deze met regelmaat uit.

Reactie AWBR:

AWBR kan zich vinden in deze aanbevelingen en zal deze uitvoeren. De ouderenquête wordt een deel van onze complete kwaliteitsmonitor die wij 1 maart 2010 afgerond zullen hebben.

AWBR heeft zich ingespannen om u van zoveel mogelijk informatie te voorzien, zodat er een waarheidsgetrouw beeld over ons gegeven kon worden. Hoewel wij niet van alle stadsdelen evenveel medewerking krijgen bij de ontwikkeling van onze organisatie zijn wij blij met uw bevindingen en zien wij deze als een stimulans om ook in de toekomst met veel deskundigheid en energie te werken aan kwaliteit van openbaar basisonderwijs in de stad Amsterdam.

Met dank voor de door u en uw medewerkers geleverde inspanning.

8.2 Nawoord rekenkamer

8.2.1 Dagelijks besturen stadsdelen

De rekenkamer is tevreden met de grotendeels instemmende reactie van de dagelijks besturen van de stadsdelen Bos en Lommer, De Baarsjes, Oud-West en Westerpark op de conclusies van het onderzoek. In hun reactie gaan de dagelijks besturen niet altijd expliciet in op de aanbevelingen. Uit de reactie leidt de rekenkamer af dat de dagelijks besturen expliciet instemmen met 5 van de 10 aanbevelingen. Van de genoemde 5 aanbevelingen zijn er volgens de dagelijks besturen 2 al in uitvoering, terwijl zij er 2 zullen opnemen in het fusieproces van stadsdeel West. Het is de rekenkamer niet duidelijk wat de opvatting van de dagelijks besturen is over de andere aanbevelingen (de aanbevelingen 1, 2, 5, 6 en 8). De rekenkamer maakt bij de reactie de volgende kanttekeningen.

De dagelijks besturen noemen de conclusies die de rekenkamer trekt over het extra onderwijsaanbod te voorbarig. Stadsdelen geven vanuit verschillende invalshoeken voorzieningen aan scholen, waardoor het volgens de dagelijks besturen lastig zou zijn om het aanbod van de stadsdelen te vergelijken. De dagelijks besturen zijn tevreden over de adequate uitvoering door de scholen van AWBR van het extra onderwijsaanbod. Ze constateren dat AWBR de plannen niet geformaliseerd heeft in beleidsdocumenten. Ze menen dat een goede informatieuitwisseling op dit punt tussen het nieuwe stadsdeel en AWBR een belangrijke voorwaarde is om de effectiviteit van de doelstellingen en de efficiency van het lokaal onderwijsbeleid te optimaliseren. De rekenkamer ziet niet in waarom haar conclusies over het onderwijsaanbod voorbarig zouden zijn. Het is juist dat stadsdelen vanuit verschillende invalshoeken voorzieningen aanbieden aan scholen. De rekenkamer heeft echter niet de inhoud van de voorzieningen met elkaar vergeleken, maar is nagegaan of het door de stadsdelen gewenste aanbod, wat daarvan ook de inhoud is en ongeacht de invalshoek, door de scholen wordt overgenomen. De rekenkamer vindt het opmerkelijk dat de dagelijks besturen tevreden zijn over de uitvoering van dit aanbod, terwijl de rekenkamer een

aantal gebreken constateert. De rekenkamer betreurt het dat de dagelijks besturen niet expliciet ingaan op de twee aanbevelingen over het onderwijsaanbod. Uit de reactie van de dagelijks besturen leidt de rekenkamer af dat de stadsdelen niet op de hoogte waren van welke extra activiteiten niet en wel zijn uitgevoerd. In dat kader ziet de rekenkamer dan ook de oproep van de dagelijks besturen om in de toekomst betere afspraken te maken.

De dagelijks besturen stippen in hun reactie verder aan dat de financiële risico's in het rapport van de rekenkamer worden onderbelicht, mede in het licht van de onderhoudstoestand van de gebouwen. De risicoparagraaf van AWBR bij de begroting en rekening zou nog van onvoldoende niveau zijn om het minimaal benodigde weerstandsvermogen te kunnen bepalen.

De opmerking die de dagelijks besturen maken is terecht, want het onderzoek heeft zich niet gericht op de financiële risico's bij AWBR als gevolg van de onderhoudstoestand van de gebouwen. De rekenkamer kan de constatering van de dagelijks besturen dus niet onderschrijven noch afwijzen. Overigens heeft de rekenkamer ook geen inventarisatie gemaakt van de stand van de reserves ten behoeve van de onderwijshuisvesting bij de stadsdelen. Wel ziet de rekenkamer de opmerking van de dagelijks besturen als een 'bijvangst' van het onderzoek en zij hoopt dat de stadsdelen in overleg met AWBR hierin tot verbeteringen komen. De rekenkamer verwijst in dit verband naar haar aanbeveling over het toezicht en haar opmerkingen over de uitbreiding van het aantal te toetsen criteria met onderwerpen als het exploitatiesaldo en de staat van reserves en voorzieningen.

In hun reactie stellen de dagelijks besturen dat het rapport zich veel richt op de mogelijke nadelen van de verzelfstandiging, maar dat onvoldoende is onderzocht of het openbaar onderwijs zich door de verzelfstandiging en schaalvergroting meer kan profileren of professioneler is geworden.

De rekenkamer vindt dit een terechte conclusie, maar tekent hierbij nogmaals aan dat dit onderzoek een tussenstand opmaakt van de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs, waarbij de rekenkamer expliciet is ingegaan op vragen die er leven bij de leden van de stadsdeelraden over een aantal specifieke onderwerpen. Het is geenszins de bedoeling geweest om een alomvattende evaluatie van de verzelfstandiging te maken. De rekenkamer meent dat de stadsdeelraden door middel van het maken van een tussenstand een vorm van risicobeheersing hebben willen uitoefenen op de eventuele nadelen van de verzelfstandiging. De rekenkamer kan die invalshoek vanuit de stadsdeelraden wel begrijpen. Overigens heeft de rekenkamer in het rapport wel enige opmerkingen gemaakt over de profilering van de scholen: we constateren dat die in de afgelopen twee jaar niet bijzonder is veranderd. Naar de mate van professionalisering van AWBR was het technisch gesproken mogelijk geweest om onderzoek te doen, maar daar heeft de rekenkamer niet voor gekozen.

8.2.2 Bestuur AWBR

De rekenkamer is tevreden over de instemmende reactie van het bestuur van AWBR op de conclusies en aanbevelingen van het rapport. Het bestuur stemt in met de twee aanbevelingen die de rekenkamer aan AWBR doet.

Het bestuur van AWBR maakt een kanttekening bij de conclusies. Het bestuur merkt bij de conclusie dat de schoolleidingen rekening dienen te houden met een aantal punten over de organisatie van het onderwijs, het personeel, de huisvesting en de ICT, die hoofdzakelijk door het bestuur van AWBR worden bepaald, op dat het strategisch beleidsplan door alle gremia is goedgekeurd en het volledige traject van medezeggenschap heeft doorlopen. Dit is inderdaad het geval en geeft aan dat het beleid van het bestuur draagvlak heeft op de scholen. Het laat echter onverlet dat het het bestuur is, dat op de genoemde punten het voortouw heeft.

Verder merkt het bestuur van AWBR op dat het graag twee extra aanbevelingen had gezien van de rekenkamer aan de stadsdelen, namelijk één over de situatie bij De Winkler en één over de vakleerkrachten. De rekenkamer ziet echter geen redenen tot het doen van aanbevelingen over deze onderwerpen. Bij de eerste niet, omdat deze kwestie waarschijnlijk het onderwerp vormt van rechtsspraak en bij de tweede niet, omdat het om een discussiepunt van beleid gaat.

Bij de aanbeveling van de rekenkamer aan de stadsdelen over het toezicht op AWBR merkt het bestuur op dat het het toezicht graag in overleg met AWBR ziet gebeuren. De rekenkamer is van mening dat de stadsdelen over de uitvoering van toezicht op AWBR zeker met het bestuur overleg moeten voeren, maar dat de stadsdelen primair zelf dienen te bepalen hoe zij het toezicht vorm geven, rekening houdend met de grondwettelijke taken en de uitvoeringspraktijk.

Bijlage 1 - Geïnterviewde personen en organisaties

naam / persoon	functie
W. Kooijman	Adviseur Financiën, stadsdeel Bos en Lommer
M. Ronchetti	Adviseur Brede School en lokaal onderwijsbeleid, stadsdeel Bos en Lommer.
I. Rostee	Afdelingshoofd (interim) Onderwijs & Jeugd, stadsdeel Bos en Lommer.
E. van 't Veer	Beleidsadviseur, stadsdeel De Baarsjes.
P. Collewijn	Controller en AO/IC-auditor, stadsdeel De Baarsjes.
E. Meines	Senior beleidsmedewerker Sociaal Domein, afdeling Beleid, stadsdeel Oud-West.
Y. Lammers	Portefeuillehouder, stadsdeel Oud-West
D. Jansen	Portefeuillehouder, stadsdeel Westerpark
I. Janssen	Financieel medewerker, stadsdeel Westerpark
H. Tee	Beleidsmedewerker Onderwijs en Jeugd, stadsdeel Westerpark.
GMR leden	Gesprek met 11 GMR leden AWBR
R. Peeters	Algemeen directeur AWBR
A. Wildekamp	Voorzitter bestuur AWBR
Schooldirecteuren	Gesprek met de schoolleidingen van de 17 AWBR scholen.
MR leden	Twee inloopbijeenkomsten voor MR leden
Ouders Waterkant	Gesprek met twee ouders van De Waterkant
J. Stuijver	Directeur Stichting Samen tussen Amstel en IJ
G. de Bruijne	Directeur Stichting Openbaar Onderwijs aan de Amstel
D. Bode	Directeur Stichting Openbaar Onderwijs Westelijke Tuinsteden

Bijlage 2 - Onderzoeksaanpak

Inleiding

De rekenkamer doet onderzoek naar in hoeverre het bestuur van de stichting Amsterdam West-binnen-de-Ring (AWBR) en de 4 stadsdelen de bij de verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs AWBR vastgestelde doelen op doelmatig en doeltreffende wijze realiseren.

De verzelfstandiging is op 1 augustus 2007 ingegaan en wij zullen ons onderzoek in juli 2009 kunnen starten. Ons onderzoek richt zich daarom voornamelijk op de periode 1 augustus 2007 tot en met medio 2009. Daarnaast willen wij voor bepaalde onderzoekonderdelen ook een vergelijking kunnen maken van de situatie ná de verzelfstandiging met die daarvóór. Voor deze onderdelen zullen wij ook gegevens nodig hebben van het gehele jaar 2007.

In dit hoofdstuk lichten wij onze onderzoeksaanpak toe die bestaat uit meerdere onderzoeksactiviteiten, welke wij in onderstaande tabel hebben samengevat. Overigens kan de rekenkamer van de beschreven aanpak afwijken als het onderzoek daartoe aanleiding geeft.

Tabel B.1 - Overzicht gepande onderzoeksactiviteiten en bijbehorende onderzoeksvragen

Onderzoeksactiviteit	Ter beantwoording van onderzoeksvraag (nummer)
<i>Informatieverzameling en -analyse (paragraaf 4.2)</i>	
A. Verzamelen en analyseren van bestaande en beschikbare informatie.	1, 2, 3, 4, 5, 6
B. Opvragen en analyseren van benodigde aanvullende informatie.	1, 2, 3, 4, 5, 6
C. Organiseren en analyseren van resultaten groeps gesprekken met: - basisschooldirecteuren; - medezeggenschapsraadsleden.	- 1, 2, 3 - 4, 5
D. Afnemen en analyseren van resultaten individuele interviews met: - medewerkers van de 4 stadsdelen AWBR; - controller stafbureau stichting AWBR; - algemeen directeur stafbureau stichting AWBR; - bestuurders verzelfstandigde schoolbesturen in Amsterdam.	- 1, 3 - 3 - 1, 2, 3 - 6
<i>Schrijven onderzoeksrapport (paragraaf 4.3)</i>	
E. Schrijven van de nota van bevindingen en toepassen van ambtelijk wederhoor	1, 2, 3, 4, 5, 6
F. Schrijven van conceptrapport en toepassen van bestuurlijk wederhoor	1, 2, 3, 4, 5, 6
G. Schrijven van eindrapport	1, 2, 3, 4, 5, 6

Zoals ook in het hoofdrapport uiteen gezet hebben wij onderzoeksvraag 6 vooral gebruikt om achtergrond te krijgen om de uitkomsten van het onderzoek bij AWBR beter te kunnen beoordelen. Wij hebben deze vraag niet uitgewerkt in een afzonderlijke, uitgebreide vergelijking van de situatie bij AWBR en die bij de andere verzelfstandigde besturen van openbaar onderwijs.

Onderzoeksactiviteiten: informatieverzameling en –analyse

Het onderzoeksteam van de rekenkamer verzamelt de informatie die nodig is om de beantwoording van de onderzoeksvragen te kunnen realiseren. De rekenkamer heeft hiervoor gegevens nodig van medewerkers van de stadsdelen Bos en Lommer, De Baarsjes, Oud-West en Westerpark, medewerkers van het stafbureau van de stichting AWBR, de directeuren van de 17 betrokken openbare basisscholen, de leden van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad en de leden van de medezeggenschapsraden van de 17 basisscholen. Daarnaast heeft de rekenkamer informatie nodig van het bestuur van de stichting AWBR en de overige 4 openbare schoolbesturen in Amsterdam die ook verzelfstandigd zijn via een stichting. De rekenkamer tracht hierbij het capaciteitsbeslag bij deze partijen zo gering mogelijk te houden. Wij maken daarom zoveel mogelijk gebruik van bestaande documenten aangevuld met extra op te vragen informatie (bijvoorbeeld via een schriftelijke vragenlijst) en interviews.

Verzameling en analyse van bestaande informatie (onderzoeksactiviteit A)

Door middel van deze onderzoeksactiviteit wil de rekenkamer zo veel mogelijk reeds bestaande en beschikbare informatie verzamelen en analyseren. Het gaat hierbij om bestanden en documenten zoals beleidsstukken, begrotingen, jaarrekeningen, raadsbesluiten, informatie op websites, voortgangsrapportages, evaluaties, landelijke onderzoeken, wet- en regelgeving.

Wij proberen door deze activiteit al een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van het (functioneren van het) extra lokaal onderwijs, de identiteit en onderwijskundige autonomie van de scholen, de vastgestelde (financiële) afspraken rondom de verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs en hoe de uitvoering daarvan er in de praktijk uitziet, de tevredenheid van het onderwijspersoneel en de gebruikers over de verzelfstandiging en hoe de verzelfstandiging door het instellen van een schoolbestuur in stichtingsvorm verloopt ten opzichte van die in andere stadsdelen.

Wij gebruiken de verzamelde informatie ter beantwoording van onderzoeksvragen nummers 1, 2, 3, 4, 5 en 6.

De hierbij betrokken partijen zijn:

- medewerkers van het stafbureau van de stichting Openbaar Primair Basisonderwijs Amsterdam West-binnen-de-Ring (stichting AWBR);
- medewerkers van de stadsdelen Bos en Lommer, De Baarsjes, Oud-West en Westerpark (stadsdelen AWBR);
- het bestuur van de stichting AWBR;
- de directeuren van de 17 openbare basisscholen vallend onder de stichting AWBR;
- de leden van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad AWBR;
- de leden van de medezeggenschapsraden van de 17 basisscholen AWBR;
- het bestuur van de stichting Openbaar Basisonderwijs Westelijke Tuinsteden;

- het bestuur van de stichting voor Openbaar Primair Onderwijs Oost-Watergraafsmeer en Zeebrug (Samen tussen Amstel en IJ);
- het bestuur van de stichting Openbaar Onderwijs aan de Amstel;
- het bestuur van de stichting Sirius Openbaar Primair Onderwijs Amsterdam Zuidoost.

Opvragen en analyseren van benodigde aanvullende informatie (onderzoeksactiviteit B)

De rekenkamer zal de informatie die zij nog niet op basis van onderzoeksactiviteit A heeft kunnen verkrijgen, opvragen bij de partij die hiervoor verantwoordelijk is en vervolgens analyseren. Dit kunnen allerlei soorten documenten en bestanden betreffen. Zo kunnen wij een completer beeld krijgen van de onderdelen die wij bij onderzoeksactiviteit A hebben beschreven.

De nadruk zal bij deze onderzoeksactiviteit liggen op het opstellen van schriftelijke vragenlijsten voor de 17 directeuren van de 17 basisscholen AWBR en het analyseren van de antwoorden hierop. Op basis van de hierdoor verkregen informatie kunnen wij het groeps gesprek (zie hiervoor onderzoeksactiviteit C) met de directeuren voorbereiden en focus geven.

Wij gebruiken de opgevraagde informatie ter beantwoording van onderzoeksvragen nummers 1, 2, 3, 4, 5 en 6 en de betrokken partijen zijn dezelfde als die genoemd bij activiteit A.

De opgevraagde informatie ter voorbereiding van het gesprek met de directeuren van de 17 basisscholen gebruiken wij alleen ter beantwoording van onderzoeksvragen nummers 1, 2 en 3 en de hierbij betrokken partijen zijn de 17 directeuren van de 17 basisscholen.

Organiseren en analyseren van resultaten groeps gesprekken (onderzoeksactiviteit C)

Wij willen de informatie en eerste indrukken die wij hebben gekregen door onze onderzoeksactiviteiten A en B graag aanvullen door het uitvoeren van onderzoeksactiviteit C 'groeps gesprekken'. De nadruk zal hierbij liggen op aandachts- en knelpunten die wij hebben gevonden. Wij maken verslagen van deze groeps gesprekken die wij ter instemming zullen voorleggen aan de geïnterviewden. De rekenkamer wil al deze groeps gesprekken vooral in de periode medio augustus tot en met september voeren omdat het gesprekken met onderwijspartijen betreft en de zomervakantie van het primair onderwijs loopt van 4 juli tot en met 16 augustus 2009.

Groeps gesprekken met schooldirecteuren

Wij verwachten door groeps gesprekken met de 17 directeuren van de betrokken basisscholen AWBR aanvullende informatie te verkrijgen over het (functioneren van het) extra lokaal onderwijs, de identiteit en onderwijskundige autonomie van de scholen en de vastgestelde (financiële) afspraken rondom de verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs en de uitvoering daarvan in de praktijk.

De rekenkamer wil 2 groeps gesprekken houden over een aantal onderwerpen, dat wij onder andere destilleren uit de ingevulde antwoorden op de vragen uit de vragenlijsten (zie onderzoeksactiviteit B):

- 1 groepsgesprek met de directeuren van de scholen in 2 stadsdelen en
- 1 groepsgesprek met de directeuren van de scholen van de andere 2 stadsdelen.

De feiten uit de verslagen van deze groepsgesprekken gebruiken wij ter beantwoording van de onderzoeksvragen nummers 1, 2 en 3. De hierbij betrokken partijen betreffen de directeuren van de 17 basisscholen.

Groepsgesprekken met medezeggenschapsraden

Wij verwachten door groepsgesprekken met de leden van de medezeggenschapsraden van de betrokken basisscholen AWBR aanvullende informatie te verkrijgen over de mate van tevredenheid van het onderwijspersoneel en de gebruikers over de verzelfstandiging. Wij willen hierbij zowel de leden die de ouders als de leden die het personeel vertegenwoordigen betrekken.

De rekenkamer wil 5 groepsgesprekken houden:

- 1 maal een groepsgesprek met leden van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad van de stichting AWBR;
- 2 maal een groepsgesprek met de medezeggenschapsraadsleden die de ouders vertegenwoordigen;
- 2 maal een groepsgesprek met de medezeggenschapsraadsleden die het personeel vertegenwoordigen.

Op deze wijze bieden wij meerdere keren de gelegenheid voor ouders en personeel om hieraan deel te nemen.

De feiten uit de verslagen van deze groepsgesprekken gebruiken wij ter beantwoording van de onderzoeksvragen nummers 4 en 5. De hierbij betrokken partijen betreffen de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad van de stichting AWBR en de medezeggenschapsraden van de 17 basisscholen AWBR.

Afnemen en analyseren van resultaten individuele interviews (onderzoeksactiviteit D)

De rekenkamer wil ook individuele interviews afnemen, waarin - net als bij de groepsgesprekken - de nadruk zullen zal liggen op aandachts- en knelpunten die wij door middel van onderzoeksactiviteiten A en B hebben gevonden. De feiten uit de verslagen van de te houden individuele interviews gebruiken wij ter beantwoording van de onderzoeksvragen nummers 1, 2, 3 en 6.

De individuele interviews met het bestuur en de medewerkers van het stafbureau van de stichting AWBR, de overige verzelfstandigde schoolbesturen in de stad en de medewerkers van de stadsdelen willen wij houden in de maanden juli tot en met september 2009.

Interviews met medewerkers van de afdelingen Onderwijs van de 4 stadsdelen

De rekenkamer wil interviews houden met medewerkers van de afdelingen Onderwijs van de stadsdelen Bos en Lommer, De Baarsjes, Oud-West en Westerpark.

Wij beogenen hiermee inzicht te verkrijgen in de uitvoering van het extra lokaal onderwijsbeleid in zowel de situatie vóór de verzelfstandiging als die erna en het functioneren binnen de bij de verzelfstandiging vastgelegde (financiële) kaders in de stadsdelen.

De feiten uit de verslagen van deze interviews gebruiken wij ter beantwoording van de onderzoeksvragen nummers 1 en 3. De hierbij betrokken partijen zijn de medewerkers van de afdelingen Onderwijs van de 4 stadsdelen AWBR.

Interview met de controller van het stafbureau van de stichting AWBR

Met dit interview wil de rekenkamer uitgebreide informatie verkrijgen op het gebied van financiën, planning en control en de administratieve organisatie.

De feiten uit het verslag van dit interview gebruiken wij ter beantwoording van de onderzoeksvraag nummer 3. De hierbij betrokken partij is de controller van het stafbureau van de stichting AWBR.

Interview met de algemeen directeur van het stafbureau van de stichting AWBR

De rekenkamer wil door het interview met de algemeen directeur van het stafbureau van de stichting AWBR inzicht verkrijgen in:

- de uitvoering van het lokaal onderwijsbeleid in zowel de situatie vóór de verzelfstandiging als die erna;
- de mate van onderwijskundige autonomie en identiteit van de scholen;
- het functioneren binnen de financiële kaders;

door de stichting AWBR.

Eventueel kan bij het interview ook iemand van het bestuur aanwezig zijn.

De feiten uit het verslag van dit interview gebruiken wij ter beantwoording van de onderzoeksvragen nummers 1, 2 en 3. De hierbij betrokken partij is de algemeen directeur van de stichting AWBR (eventueel aangevuld met een bestuurder van de stichting AWBR).

Interviews met het bestuur van de stichting AWBR en de verzelfstandigde schoolbesturen elders in stad

De rekenkamer wil door het houden van interviews met bestuurders van verzelfstandigde schoolbesturen elders in Amsterdam (dus buiten AWBR) inzicht verkrijgen in hoe de verzelfstandiging door het instellen van een schoolbestuur in stichtingsvorm in Amsterdam West-binnen-de-Ring verloopt ten opzichte van een dergelijke verzelfstandiging in andere stadsdelen. De rekenkamer wil de gesprekken op hoofdlijnen voeren en de nadruk leggen op:

- Onderdelen van verzelfstandiging die goed gaan en onderdelen die niet goed verlopen.
- Succes- en faalfactoren van verzelfstandiging.

De feiten uit de verslagen van deze interviews gebruiken wij ter beantwoording van de onderzoeksvraag nummer 6. De hierbij betrokken partijen zijn:

- het bestuur van de stichting AWBR;
- het bestuur van de stichting Openbaar Basisonderwijs Westelijke Tuinsteden;
- het bestuur van de stichting voor Openbaar Primair Onderwijs Oost-Watergraafsmeer en Zeebrug (Samen tussen Amstel en IJ);
- het bestuur van de stichting Openbaar Onderwijs aan de Amstel;
- het bestuur van de stichting Sirius Openbaar Primair Onderwijs Amsterdam Zuidoost.

Onderzoeksactiviteiten: schrijven onderzoeksrapport

Schrijven van nota van bevindingen en toepassen ambtelijk wederhoor (onderzoeksactiviteit E)

De informatie die de rekenkamer heeft gekregen door het uitvoeren van onderzoeksactiviteiten A, B, C en D - zoals beschreven in de vorige paragraaf – gebruiken wij voor het schrijven van onze zogeheten nota van bevindingen.

Deze nota van bevindingen legt de rekenkamer voor ambtelijk wederhoor voor. Hiermee stelt de rekenkamer de verantwoordelijke ambtenaren van de stadsdelen en het bestuur en de directie van de stichting AWBR in de gelegenheid om feitelijke onjuistheden in de Nota van Bevindingen aan te geven.

Schrijven van conceptrapport en toepassen van bestuurlijk wederhoor (onderzoeksactiviteit F)

De reactie van de stadsdelen en het bestuur en de directie van de stichting AWBR op de nota van bevindingen verwerkt de rekenkamer in het conceptrapport. Dit conceptrapport bevat tevens de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. Het conceptrapport zendt de rekenkamer voor bestuurlijk wederhoor toe aan de dagelijks besturen van de vier stadsdelen en aan het bestuur van de stichting AWBR. Zij krijgen daarmee de gelegenheid te reageren op de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer.

Schrijven van eindrapport (onderzoeksactiviteit G)

De rekenkamer neemt de bestuurlijke reacties op in het eindrapport voorzien van een nawoord door de rekenkamer. De rekenkamer biedt het eindrapport naar verwachting in december 2009 aan de vier stadsdeelraden aan.



Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

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