

Toezichtkader “Samen tussen Amstel en IJ” Stichting voor Openbaar Primair Onderwijs

1. Vooraf

Dit toezichtkader beschrijft de verhouding tussen “Samen tussen Amstel en IJ” Stichting voor Openbaar Primair Onderwijs (verder te noemen: de stichting) en de externe toezichthouder, de gemeente Amsterdam (verder te noemen: de externe toezichthouder). Conform de statuten en de wet legt de stichting, bij monde van de Raad van Toezicht, verantwoording af aan de externe toezichthouder¹. De stichting en de externe toezichthouder zijn dit toezichtkader overeen gekomen.

De uitgangspunten in dit kader worden gevormd door:

- de Wet op het Primair Onderwijs (WPO);
- de Wet Medezeggenschap op Scholen (WMS);
- de Code ‘Goed Bestuur’ zoals vastgelegd door de PO-raad.

De stichting is opgericht in 2008 met het doel het openbaar (speciaal) basisonderwijs in het (Stadsdeel Oost te verzorgen. De verhouding tussen de lokale overheid (i.c. de gemeenteraad) en het openbaar onderwijs is daarmee voor een belangrijk deel gelijk aan de verhouding met het bijzonder onderwijs. De lokale overheid heeft ten aanzien van het bewaken van de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs en door het garanderen van een continu aanbod aan openbaar onderwijs, een extra verantwoordelijkheid voor het openbaar onderwijs.

De wet eist van schoolbesturen om binnen de organisatie een scheiding aan te brengen tussen bestuur en het toezicht op het bestuur. Eén van de mogelijkheden om hier invulling aan te geven, is het invoeren van het zogeheten “Raad van Toezicht-model”. Daarbij wordt het vrijwilligersbestuur, zoals de stichting dat nu kent, vervangen door een professioneel bestuur (College van Bestuur of directeur-bestuurder). De toezichtsfunctie van het huidige bestuur gaat over naar een Raad van Toezicht. De functie van algemeen directeur vervalt, de taken van de algemeen directeur worden overgenomen door het College van Bestuur. De toezichttaak die bij andere bestuursvormen bij de gemeenteraad ligt wordt hierbij voor een belangrijk deel overgedragen aan de Raad van Toezicht.

¹ In de brede zin van het woord houden vele instanties toezicht op leerlingen en ouders, de scholen en de stichting. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan instanties zoals de Inspectie van het Onderwijs, leerplichtambtenaren, bouw- en woningtoezicht, en de externe accountant. Dit toezichtkader beoogt geen uitputtende opsomming of taakbeschrijving van deze instanties te geven. Wel wordt nadrukkelijk opgemerkt dat zowel de interne als de externe toezichthouder (respectievelijk Raad van Toezicht en gemeenteraad) niet als doel of ambitie hebben om het werk van deze instanties te doen.

2. Afbakening verantwoordelijkheden en rollen

De Raad van Toezicht

De Raad van Toezicht houdt toezicht op het functioneren van de stichting in ieder denkbaar opzicht. Hij treedt op als werkgever van de bestuurder(s) van de stichting en verplicht zich in die hoedanigheid zich een helder en door feiten onderbouwd beeld te vormen van de processen binnen en de resultaten van de stichting.

De Raad van Toezicht rapporteert over zijn werkzaamheden en bevindingen (op hoofdlijnen) aan de externe toezichthouder. De Raad is gehouden om in geval van (de dreiging van) ernstige incidenten en/of andere bedreigingen voor de continuïteit van de stichting daar zo snel als mogelijk over in contact te treden met de externe toezichthouder.

De werkwijze en rol van de Raad van Toezicht wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 3 van dit toezichtkader.

De externe toezichthouder

De wet beschrijft de rol van de gemeenteraad als de externe toezichthouder voor het openbaar onderwijs. De externe toezichthouder van het openbaar onderwijs focust haar activiteiten op de verantwoordelijkheden die de wetgever haar toebedeelt, in het bijzonder het houden van toezicht op de continuïteit en op het toepassen van de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs. Hiertoe ontvangt zij ten minste het vastgestelde jaarverslag (inbegrepen de jaarrekening), de begroting en een financieel meerjarenperspectief. De stichting beantwoordt vragen van de externe toezichthouder, als zij deze naar aanleiding van deze stukken heeft. De externe toezichthouder heeft (verregaande) wettelijke handvatten om in te grijpen bij taakverwaarlozing of handelen in strijd met de wet.

De externe toezichthouder benoemt, schorst en ontslaat de leden van de Raad van Toezicht van de stichting.

De taken van de externe toezichthouder zijn:

1. Instemmen met statutenwijzigingen voorafgaand aan wijziging;
2. Benoemen van de leden van de Raad van Toezicht;
3. Toezicht houden op het toepassen van de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs;
4. Waarborgen van de continuïteit van het openbaar onderwijs;
5. Ingrijpen bij ernstige taakverwaarlozing of functioneren in ernstige mate in strijd met de wet;
6. Het oprichten en opheffen van scholen voor openbaar onderwijs²;
7. Het ontbinden van de stichting.

Het externe toezicht wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 4 van dit toezichtkader.

² Tot het moment dat de wetwijziging op dit punt van kracht wordt. Deze wetwijziging beperkt de gemeentelijke rol hierin, ten gunste van de rol van het schoolbestuur.

3. Werkwijze Raad van Toezicht

Doel

Het doel van de Raad van Toezicht is om een efficiënte en effectieve wijze invulling te geven aan zijn wettelijke taak: het houden van toezicht op de stichting in al haar facetten, in het bijzonder op het functioneren van het College van Bestuur. Om dit doel te verwezenlijken staan aan hem alle denkbare instrumenten ter beschikking. De Raad van Toezicht legt haar werkwijze vast en stuurt deze werkwijze ter kennisname aan de externe toezichthouder.

Aandachtsgebieden

De algemene doelstelling van de Raad van Toezicht focust zich in het bijzonder op een aantal facetten. In zijn werk laat de Raad van Toezicht zich in ieder geval leiden door de volgende vragen.

Identiteit

- Wordt met het beleid inhoud gegeven aan de wettelijke eisen met betrekking tot de wezenskenmerken:
 1. Openbaar onderwijs draagt bij aan de ontwikkeling van de leerlingen met aandacht voor de godsdienstige, levensbeschouwelijke en maatschappelijke waarden zoals die leven in de Nederlandse samenleving en met onderkenning van de betekenis van de verscheidenheid van die waarden;
 2. Openbare scholen zijn toegankelijk voor alle kinderen zonder onderscheid van godsdienst of levensbeschouwing;
 3. Openbaar onderwijs wordt gegeven met eerbiediging van ieders godsdienst of levensbeschouwing.
- Waaruit blijkt dat aan bovengenoemde wezenskenmerken inhoud wordt gegeven?
- Wordt met het beleid inhoud gegeven aan de missie van de scholenorganisatie en waaruit blijkt dat?

Strategie

- Is er een helder en goed gefundeerd strategisch kader voor de komende jaren?
- Is de strategie aangepast aan actuele ontwikkelingen?
- Draagt het beleid bij aan het realiseren van de strategie?
- Hebben de scholen een meerwaarde ten opzichte van elkaar?

Onderwijs en resultaten

- Heeft de scholenorganisatie normen of standaarden geformuleerd op grond waarvan de kwaliteit van het onderwijs kan worden beoordeeld?
- Is er een heldere relatie tussen beleid en de te realiseren onderwijsresultaten?
- Voldoet het geboden onderwijs aan de eisen zoals de wet die stelt?
- Welke oordelen formuleert de inspectie van het onderwijs over de scholen?

Dialogo met de interne stakeholders

- Is het beleid tot stand gekomen in dialoog met de interne stakeholders, te weten: leerlingen ouders, schooldirecties en personeelsleden en hun formele vertegenwoordigers in de medezeggenschapsraad?
- Draagt het beleid bij aan een open klimaat dat deze interne dialoog bevordert?

Dialogo met de samenleving

- Is bekend welke vragen naar specifieke onderwijsvoorzieningen leven in het voedingsgebied van de scholenorganisatie en wordt daar met het beleid goed op ingespeeld?
- Draagt het beleid bij aan het draagvlak van de scholenorganisatie binnen de regionale samenleving?

- Levert de scholenorganisatie met het beleid een duidelijk zichtbare bijdrage aan de lokale samenleving?
- Wordt draagvlak gezocht in de directe omgeving van de school met het oog op eventuele overlast die door de scholenorganisatie of de leerlingen in de buurt wordt veroorzaakt?
- Vertalen de behoeftes in de buurten zich voldoende in het beleid van de scholen en leidt dat tot een redelijk belangstellingspercentage in de buurt?

Uitvoering

- Zijn beleidsvoorstellen getoetst op uitvoerbaarheid?
- Zijn beleidsvoorstellen voorzien van een onderbouwd implementatieplan?
- Is voorzien in evaluatie van beleid en wordt dit ook uitgevoerd?
- Voldoen beleidsvoorstellen aan de eisen zoals de wet die stelt?

Risicomanagement

- Zijn de risico's van het beleid van de scholenorganisatie in kaart gebracht en geclassificeerd?
- Zijn er voldoende maatregelen genomen om de risico's te minimaliseren?
- Draagt de administratieve inrichting van de stichting er voldoende aan bij om de risico's te minimaliseren?

Financiële positie

- Worden de financiële middelen van de scholenorganisatie zo ingezet dat deze optimaal bijdragen aan de realisatie van de strategische doelstelling van de organisatie?
- Zijn de financiële gevolgen van beleidsvoorstellen gedekt binnen de (meerjaren)begroting?
- Draagt het beleid bij aan een financieel gezonde huishouding van de organisatie?
- Welk financieel perspectief kent de stichting voor de korte, middellange en lange termijn?
- Staat het geplande onderhoud aan de gebouwen in een redelijke verhouding tot de beschikbare middelen?
- Staan de geplande investeringen in een redelijke verhouding tot de beschikbare middelen?

Personeel

- Heeft het beleid voldoende steun van de medewerkers die het moeten uitvoeren?
- Zijn de medewerkers voldoende toegerust om het beleid uit te voeren?
- Is duidelijk waarom medewerkers graag bij de scholenorganisatie willen werken?
- Staan de personele kosten in een redelijke verhouding tot de baten?

Verantwoordingsdocumenten

Het College van Bestuur verstrekt de Raad van Toezicht ten minste de volgende informatie en reguliere verantwoordingsdocumenten:

- het jaarverslag waarin opgenomen de jaarrekening;
- de begroting;
- de meerjarenbegroting;
- de managementletter van de accountant;
- een analyse van de leerlingaantallen;
- het bestuursformatieplan;
- het strategisch beleidsplan;
- voortgangsrapportages;
- iedere andere informatie of rapportage waar de Raad van Toezicht om vraagt.

Jaarverslag en jaarrekening

Jaarlijks vóór 1 juli stelt de Raad van Toezicht het jaarverslag vast, op voordracht van het College van Bestuur. Voorafgaand aan de vaststelling vindt onderzoek naar de rechtmatigheid van het jaarverslag plaats door een onafhankelijke accountant, daartoe benoemd door de Raad van Toezicht. De

accountant doet zijn werk op basis van aanwijzingen van het ministerie van OCW, waar nodig aangevuld met aanwijzingen van de Raad van Toezicht.

De Raad van Toezicht betreft de bevindingen van de accountant in haar beoordeling en vaststelling van het jaarverslag.

Instrumenten

Alle denkbare instrumenten staan aan de Raad van Toezicht ter beschikking om zich te vergewissen van een deugdelijke werking van de stichting. Hieronder worden nadrukkelijk begrepen:

- gesprekken tussen de Raad van Toezicht en het College van Bestuur;
- bovengenoemde verantwoordingsdocumenten;
- het spreken met alle bij de stichting betrokken personen, ook buiten aanwezigheid van het College van Bestuur;
- het onderhouden van een relatie met de Gezamenlijke Medezeggenschapsraad, ook buiten aanwezigheid van het College van Bestuur;
- het onderhouden van een relatie met de controller van de stichting, ook buiten aanwezigheid van het College van Bestuur;
- het (laten) uitvoeren van onderzoek door externe partijen, zoals een thematisch onderzoek door een accountant.

4. Het extern toezicht

Doel

Het doel van de externe toezichthouder is om een efficiënte en effectieve wijze invulling te geven aan haar wettelijke taak, in het bijzonder het toezicht houden op de continuïteit en op de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs.

Werkwijze

Om dit doel te verwezenlijken stelt de stichting informatie ter beschikking, waar onder ten minste:

- de vastgestelde werkwijze van de Raad van Toezicht;
- het vastgestelde jaarverslag (inclusief jaarrekening), voorzien van een goedkeurende verklaring van de accountant;
- een jaarlijks verslag over het toepassen van de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs in de stichting. Dit verslag kan deel zijn van bovengenoemd jaarverslag;

De extern toezichthouder verplicht de Raad van Toezicht hem zo snel en zo volledig als mogelijk te informeren in het geval van:

- het vermoeden van ernstige taakverwaarlozing of ernstig handelen in strijd met de wet;
- het bestaan (of de dreiging) van acute gevaren voor de continuïteit van de stichting of (een deel van) haar scholen, waaronder calamiteiten;
- een ernstig conflict of vertrouwensbreuk tussen de Raad van Toezicht en het College van Bestuur van de stichting;
- ernstige problemen in het tijdig voorzien van een vacature in de Raad van Toezicht;
- het voornemen of het overwegen een of meer van de scholen van de stichting te sluiten;
- andere problemen of situaties die van directe invloed zijn of zullen zijn op de toezichtsgebieden van de gemeenteraad, dat ter beoordeling van de voorzitter van de Raad van Toezicht.

Indien gewenst door de externe toezichthouder wordt bovengenoemde informatie door de stichting schriftelijk of mondeling nader toegelicht.

Benoeming leden Raad van Toezicht

Conform de wet is de externe toezichthouder bevoegd de leden van de Raad van Toezicht te benoemen. De stichting doet hiertoe een voordracht. De externe toezichthouder kan deze voordracht gemotiveerd afwijzen, waarna de stichting een nieuwe voordracht doet. Een voordracht wordt ten minste voorzien van:

- informatie over het wervingsprofiel in relatie tot het vastgestelde profiel van de gehele Raad van Toezicht;
- de gevolgde procedure;
- de samenstelling van de benoemingsadviescommissie;
- achtergrondinformatie over de voorgedragen kandidaat;
- een bondig advies waarin de benoemingadviescommissie beschrijft op welke wijze de kandidaat past binnen het wervingsprofiel;
- een overzicht waaruit blijkt dat na de benoeming van de voorgedragen kandidaat de Raad van Toezicht als geheel voldoet aan het gewenste profiel.

Na afronding van de interne procedures om te komen tot een voordracht, informeert de Raad van Toezicht de externe toezichthouder zo snel en efficiënt als mogelijk.

Overleg tussen de externe toezichthouder en de Raad van Toezicht

Indien de externe toezichthouder of de Raad van Toezicht hier toe aanleiding ziet, vindt overleg tussen beide partijen plaats. Indien de Raad van Toezicht dit wenst, kan zij zich in dit overleg laten bijstaan door (leden van) het College van Bestuur of anderen.

Overleg vindt in ieder geval plaats indien de externe toezichthouder voornemens is gebruik te maken van haar bevoegdheden met betrekking tot het schorsen en ontslaan van een of meer leden van de Raad van Toezicht.

BIJLAGE 1: Protocol voor Raden van Toezicht in het openbaar onderwijs te Amsterdam

Dit protocol is bedoeld voor toepassing door de Raden van Toezicht op het openbaar onderwijs in Amsterdam. Bij benoeming van de leden van deze raden door de gemeenteraad beloven de te benoemen leden dat zij dit protocol zullen toepassen. In het jaarlijks verslag aan de gemeenteraad meldt de Raad van Toezicht bijzonderheden die zijn opgetreden bij de toepassing van dit protocol.

Indien gewenst kan de Raad van Toezicht ook zelf een protocol opstellen dat dan onderwerp van de belofte aan de gemeenteraad kan worden. Dat protocol zal de hierna genoemde elementen moeten bevatten.

De wijze waarop het toezicht tot stand komt en de te gebruiken verdere detaillering zijn ter beoordeling door de Raad van Toezicht zelf, dit vanuit hun eigen verantwoordelijkheid. Uiteraard kan de Raad van Toezicht frequenties verhogen en onderwerpen toevoegen; dit protocol en daarmee de belofte aan de gemeenteraad, beoogd een basis te geven voor het voeren toezicht.

De Raad van Toezicht bespreekt met het schoolbestuur minimaal de volgende onderwerpen:

1 Onderwijs

- Jaarlijks
 - Het strategisch beleidsplan
 - Jaarplannen stichting
 - Concept rapportage Raad van Toezicht aan gemeenteraad t.a.v. wezenskenmerken en overige bijzonderheden
 - de aanwezigheid van schoolplannen
- Periodiek
 - Managementrapportages (per kwartaal)
 - Inspectierapporten (afhankelijk van frequentie van op stellen)
 - Rapportages van bestuur aan toezichthouders (per kwartaal)

2 Financiën

- Jaarlijks
 - Beschrijving AO/IC
 - Beschrijving planning & controlcyclus
 - Strategisch beleidsplan
 - Financieel beleidsplan³

³ Inhoud financieel beleidsplan:

* Doel

* Financiële positie, kengetallen en streefwaarden

* Administratieve organisatie en interne controle, budgethouders, procuratieregeling, beleid mbt schoolbankrekeningen

* Begrotingssystematiek (conform principes lumpsum), allocatiebeleid, kaderbrief, verdeling kosten schools en bovenschools, de criteria waaraan het begrotingsdossier moet voldoen

* Planning & controlcyclus; begrotingsopstelling en budgetbewaking

* Investerings en afschrijvingen

* Subsidies en projectadministratie

* Reserves, eigen vermogen, voorzieningen

* Liquiditeitsbeleid en -beheer

- Integraal huisvestingsplan
 - (Meerjaren) onderhoudsplan
 - (Meerjaren) investeringsplan
 - (Meerjaren) begroting⁴
 - Jaarrekening
 - Managementletter extern accountant
 - Jaarverslag
- Periodiek
 - Functioneren AO/IC
 - Functioneren planning & controlcyclus
 - Evaluatie financieel beleidsplan
 - Management rapportages (per kwartaal)

3. Personeel

- Jaarlijks
 - (Meerjaren) bestuursformatieplan
 - Personeelsbeleidsplan
- Periodiek
 - Managementrapportages (per kwartaal)
 - Realisatie personeelsbeleid en –beheer (incl. voortgang functionerings- en beoordelingsgesprekken)

4 Marktpositie

- Jaarlijks
 - Meerjarenprognose leerlingenaantallen
 - Gerealiseerde leerlingenaantallen
 - Resultaten oudertevredenheidsonderzoeken, incl. gemaakte analyses

* Treasurybeleid

* Inkoopbeleid (o.a. voldoen aan regelgeving aanbesteding)

⁴ Beoordelingscriteria meerjarenbegroting:

* In de inleiding wordt duidelijk gemaakt welke aannames en veronderstellingen aan de begroting ten grondslag liggen, bijvoorbeeld: de ontwikkeling van het leerlingenaantal, ontwikkelingen in (indexering) van de bekostiging, ontwikkelingen in CAO en premies voor pensioenen en sociale lasten, ontwikkeling van het prijspeil voor de materiële uitgaven, etc.

* In de toelichting worden geïnventariseerde (in- en externe) risico's benoemd en gekwantificeerd. Inzichtelijk wordt gemaakt welke risico's al dan niet in de begroting zijn verwerkt. Bijvoorbeeld wordt vermeld of er locaties zijn welke onder de opheffingsnorm dreigen te komen en wordt in kaart gebracht welke sancties van het Participatiefonds denkbaar zijn.

* In de toelichting wordt onderbouwd hoe de meerjarenonderhoudsplanning en de meerjareninvesteringsbegroting in de meerjarenbegroting zijn verwerkt. Bovendien hoe de kwaliteit van beide genoemde documenten is geverifieerd.

* Op hoofdlijnen wordt een aansluiting gepresenteerd tussen de eerste jaarschijf van de meerjarenbegroting en de laatste beschikbare, vastgestelde jaarcijfers.

* Indien één of meerdere jaarschijven van de meerjarenbegroting een negatief exploitatieresultaat aangeven, wordt verklaard waarom hiervoor gekozen is en aangetoond dat dit kijkend naar de ontwikkeling van de financiële kengetallen een acceptabel scenario is.

5 Gebouwen

- Jaarlijks
 - Overzicht gebouwen (technische informatie, aanwezigheid vergunning, voldoen aan ARBO-voorschriften), eventuele leegstand en verhuur- en medegebruik
- Periodiek
 - Managementrapportages (per kwartaal)

6 Overig

- Jaarlijks
 - ICT Beleidsplan
 - Communicatieplan (website)
 - Code Goed Bestuur
- Periodiek
 - Managementrapportages (per kwartaal)
 - Alles waarvan het (dagelijks) bestuur kan vermoeden dat de RvT er over geïnformeerd wil zijn
 - Alles wat het (dagelijks) bestuur met de RvT wil delen
 - Besluitenlijsten (dagelijks) bestuur m.b.t. bilaterale voortgangsgesprekken met de schooldirecteuren over realisatie van plannen en begroting