

Werkdocument Commissie van Toezicht op het Openbaar Onderwijs (CTOO) in Dordrecht

Versie 2021.5

Openbaar onderwijs in Dordrecht

Drie stichtingen vertegenwoordigen in Dordrecht het openbaar onderwijs (zie voor actueel beeld: de onderwijsgids – te vinden via de gemeentelijke website). Dit zijn: Stichting Openbaar Primair Onderwijs Dordrecht (OPOD), Stichting voor Openbaar Onderwijs in Dordrecht (SDL) en Stichting Johan de Witt-gymnasium te Dordrecht.

Wettelijke taken gemeenteraad

Bij de drie stichtingen, waar de toezichthoudende rol is overgenomen door een Raad van Toezicht (RvT), is de gemeenteraad verantwoordelijk voor de benoeming van de leden van de Raad van Toezicht (RvT)¹. Wel is er een informatieplicht, waarbij de stichtingen de Commissie van Toezicht op het Openbaar Onderwijs (CTOO) tijdig op de hoogte brengen van (mogelijk) negatieve ontwikkelingen. Ook blijft de raad de jaarrekeningen en begrotingen ontvangen ter kennisname. Indien de jaarrekening en/of de begroting zorgelijk zijn zodat daarmee mogelijk de continuïteit en/of kwaliteit van het openbaar onderwijs in het geding is, vindt daarover inhoudelijk het gesprek met de betreffende RvT van de Stichting plaats. Dat betekent dat CTOO namens de gemeenteraad toezicht houdt op het openbaar onderwijs middels de volgende instrumenten:

1. Statutenwijziging

Elke statutenwijziging behoeft instemming van de gemeenteraad. Dit om te waarborgen dat de gemeenteraad zijn verantwoordelijkheid kan blijven uitvoeren. Openbaar onderwijs kenmerkt zich immers door de *overheersende invloed van de overheid*.

2. (Her)benoeming bestuursleden

Een deel van de kandidaat- of her te benoemen bestuursleden wordt aanbevolen (niet bindend) door het bestuur van de stichting, een ander deel wordt voorgedragen (bindend) door de ouders van de leerlingen van de school.

De gemeenteraad toetst elke aanbeveling of voordracht (geldt in meer of mindere mate ook voor herbenoeming) op de volgende aspecten:

- is de kandidaat geworven door middel van een open (eerlijke) procedure?
- is de kandidatuur niet in strijd met de statuten (lidmaatschap van het bestuur is onverenigbaar met bepaalde functies)?
- past de kandidaat binnen het totale bestuursprofiel van de stichting (de bestuursleden dienen niet afzonderlijk maar wel gezamenlijk te beschikken over alle competenties uit het bestuursprofiel)?
- past een voordracht voor herbenoeming binnen de harmonisatie-afspraken dat bestuursleden maximaal 1 keer worden herbenoemd (wat een totale zittingstermijn van 8 jaar inhoudt).

De besturen moeten de raad hiervoor adequaat informeren. De informatie bestaat in elk geval uit een CV van de kandidaat, een beschrijving van hoe de kandidaat past binnen het profiel van het bestuur (d.w.z. aan welke elementen van het profiel voldoet de kandidaat?) en een beschrijving of het voltallige bestuur met deze nieuwe kandidaat beschikt over alle competenties uit het bestuursprofiel.

3. Verordening vaststelling begroting en jaarrekening

¹ Zie bijlage 1 en 2 voor positionering en rolneming van CTOO

De wet stelt dat bij een stichting met een Raad van Toezicht, de statuten voorzien in ieder geval in een regeling omtrent de vaststelling van de begroting en de jaarrekening. Dat is bij alle drie de stichtingen in Dordrecht aan de orde.

CTOO stelt een eigen standaardvragenlijst op, gericht op de continuïteit van de school, en verzoekt een schoolbestuur de antwoorden geaccordeerd door RvT met de jaarstukken mee te sturen.

De stichting biedt haar begroting en jaarrekening jaarlijks na vaststelling door Raad van Toezicht voor 31 december respectievelijk 1 juli aan de raad aan. De ambtelijke organisatie beoordeelt beantwoording van de standaardvragenlijst bij oplevering van de begroting.

Wanneer een stichting een negatief structureel exploitatieresultaat begroot of niet-onderbouwde taakstellingen in de begroting heeft opgenomen en dit niet kan opvangen uit de algemene reserve en/of het negatieve exploitatieresultaat in de komende jaren niet kan ombuigen of als de financiële kengetallen niet voldoen aan de minimumnormen van de onderwijsinspectie, dan is dit aanleiding voor de CTOO om een gesprek met de stichting te voeren over de continuïteit en op basis hiervan de raad te adviseren.

Indien CTOO (of raad) zorgen heeft over de begroting/ jaarrekening van stichtingen met een eigen Raad van Toezicht dan is het vanuit het feit dat de gemeente verantwoordelijk is voor de continuïteit de taak het gesprek aan te gaan en afhankelijk van dit gesprek wel of niet in te grijpen.

4. Verslag van werkzaamheden (maatschappelijk jaarverslag)

Het bestuur brengt jaarlijks een verslag van werkzaamheden (van het bestuur van de stichting) uit aan de gemeenteraad. Schoolbesturen dienen jaarlijks voor 1 juli jaarrekening en jaarverslag in te dienen bij DUO (Dienst Uitvoering Onderwijs). Dan worden de jaarstukken ook aangeleverd bij de gemeenteraad.

In de verslagen van werkzaamheden moet naast dat wordt voldaan aan hetgeen is bepaald in de Regeling jaarverslaglegging onderwijs en is gesteld in de vigerende governancecodes, te noemen Code Goed Bestuur Primair Onderwijs (PO-raad) en Code Goed Onderwijsbestuur (VO-raad). Ook wordt ingegaan op de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs.

5. Periodiek relatiegesprek (tweejaarlijks)

CTOO-leden spreken periodiek met bestuurder(s) en/ of leden van de RvT over de stand van de schoolbesturen en het openbaar onderwijs dat zij aanbieden in de gemeente Dordrecht. Voor 2021 werd dit gesprek jaarlijks gevoerd met schoolbesturen.

CTOO heeft op 16 juni 2020 besloten het toezicht anders in te richten, waarbij besloten is de strekking en frequentie van dit gesprek als volgt aan te scherpen:

- de schoolbesturen jaarlijks verantwoording te afleggen over de financiële gezondheid door middel van een standaard-vragenlijst
- alleen een gesprek te houden over de financiën als de antwoorden hiertoe aanleiding geven en dus het standaard-jaargesprek te laten vervallen
- om het jaar een 'relatiegesprek' te houden met het bestuur om de ontwikkelingen van de school in brede zin te bespreken
- de openbare inspectierapporten van de Inspectie van het Onderwijs te gebruiken als bron voor de stand van zaken op de scholen

6. Standaardvragenlijst

Op 22 september 2020 heeft de gemeenteraad ingestemd met het raadsvoorstel *Vaststellen actualisatie werkdocument CTOO*. Hierin heeft CTOO de keuze gemaakt om een eigen standaard vragenlijst op te stellen, *gericht op de continuïteit van de school*, waarbij de schoolbesturen worden verzocht de antwoorden, geaccordeerd door RvT, met de jaarstukken mee te sturen.

Standaardvragenlijst – financiën:

- Is er sprake van een materieel evenwicht, met andere woorden: worden structurele lasten gedekt door structurele baten.
- Zijn taakstellingen in de begroting opgenomen? En met welke concrete maatregelen worden deze taakstellingen ingevuld?
- Zijn de voorzieningen deugdelijk onderbouwd?

Deze vragen geven verdieping op de Continuïteitsparagraaf die wordt uitgewerkt conform jaarverslaglegging.

In bijlage 3 is een gespreksrichtlijn uitgewerkt voor de (tweejaarlijkse) relatiegesprekken. De vragen zijn onderverdeeld in thema's, waarbij enkele vragen centraal gesteld kunnen worden en in gesprek de keuze gemaakt kan worden één thema te verdiepen.

Bijlage 1 Commissie van toezicht op het openbaar onderwijs

In deze bijlage staan de rol en de werkwijze van de CTOO in het algemeen beschreven.

De CTOO bestaat uit leden uit het midden van de raad die hiervoor door de raad zijn benoemd en kent geen plaatsvervangende leden. Het aantal leden staat niet vast en wordt bepaald door het aantal benoemingen. De CTOO is een raadscommissie die de hele raad vertegenwoordigt. De afzonderlijke leden vertegenwoordigen dus niet hun fractie bij het uitoefenen van hun rol als CTOO-lid.

De CTOO wordt ondersteund door een secretaris vanuit de raadsgriffie en indien gewenst door een beleidsmedewerker vanuit de ambtelijke organisatie. Zowel de secretaris als de beleidsmedewerker zijn geen lid van de CTOO. De raadsgriffie is ambtelijk verantwoordelijk voor de processen die gemoeid zijn met het uitoefenen van het toezicht op het openbaar onderwijs.

De CTOO adviseert de raad ten behoeve van het uitoefenen van de wettelijke taken die nodig zijn voor het toezicht op het openbaar onderwijs. Dit toezicht verschilt van het verdergaande toezicht zoals dat binnen instellingen op het bestuur wordt uitgeoefend door een Raad van Toezicht.

In het kader van de toezichtsrol heeft de raad en namens hem de CTOO, formeel uitsluitend met de besturen van de stichtingen te maken, en niet met de directies, het personeel of de medezeggenschapsraden. Andersom hebben de besturen in het kader van het toezicht formeel uitsluitend met de raad en de CTOO als zijn vertegenwoordiger te maken, en niet met het college en de ambtelijke organisatie. Met betrekking tot de begrotingen en jaarrekeningen is een uitzondering gemaakt; in dit geval overlegt de ambtelijke organisatie van de gemeente met ambtelijke vertegenwoordigers van de besturen.

De CTOO adviseert de raad zonder tussenkomst van de adviescommissie vanuit de gemeenteraad, tenzij de advisering niet eensluidend is of controversieel ligt. In deze laatste gevallen wordt de gehele raad ingeschakeld door middel van agendering in de adviescommissie.

De CTOO vergadert tweejaarlijks met de stichtingen om de stand van zaken door te nemen. In principe vinden deze vergaderingen plaats in de maand januari. Mocht de situatie daarom vragen dan kunnen er extra vergaderingen worden ingepland. Van deze bijeenkomsten vindt geen verslaglegging plaats, wanneer van toepassing worden eventuele besluiten/afspraken wel genoteerd.

De CTOO vergadert in principe voltallig. Ook treedt de CTOO naar buiten toe in de voltallige samenstelling. Eén lid van de CTOO fungeert als voorzitter van de vergaderingen en kan in urgente situaties met minimaal één ander lid de CTOO vertegenwoordigen. Dit in overleg met de andere commissieleden. Daarbij dient voor derden duidelijk te zijn dat deze afvaardiging vanuit de CTOO geen afspraken kan maken of besluiten kan nemen zonder raadpleging van de overige leden.

De CTOO vergadert in het openbaar, tenzij één of meer CTOO-leden onder opgaaf van reden verzoeken om besloten bespreking van één of meer agendapunten. Openbare vergaderingen dienen vooraf openbaar bekendgemaakt te worden. Besluiten/afspraken worden in een besluitenlijst vastgelegd. Van alle vergaderingen krijgen de CTOO-leden een week van te voren de agenda en de stukken toegestuurd via de secretaris. De secretaris zorgt er tevens voor dat er jaarlijks een vergaderrooster wordt opgesteld.

Bijlage 2 Juridische kader toezicht openbaar onderwijs

De wettelijke grondslag voor de toezichtstaak door de gemeenteraad op het openbaar onderwijs staat in de Grondwet, de Wet op het primair onderwijs (Wpo) en de Wet op het voortgezet onderwijs (Wvo). Voor zowel het primair onderwijs als het voortgezet onderwijs schrijven de wetten expliciet taken toe aan de gemeenteraad.

Grondwet artikel 23

In elk gemeente is voldoende openbaar onderwijs beschikbaar.

Wpo artikel 47 / Wvo artikel 42a-b

1. Het bestuur brengt jaarlijks aan de gemeenteraad verslag uit over de werkzaamheden
2. De raad heeft een verordening die de vaststelling van de begroting en de jaarrekening bepaalt
3. De raad benoemt de leden van de raad van toezicht en heeft een verordening die bepaalt hoe de wijze van (her)benoeming, schorsing en ontslag plaatsvindt
4. De raad is in geval van ernstige taakverwaarlozing door het bestuur of functioneren in strijd met de wet bevoegd zelf te voorzien in het bestuur van de scholen en zo nodig de organisatie van de school te ontbinden

De wet stelt dat bij een stichting met een Raad van Toezicht, de statuten voorzien in ieder geval in een regeling omtrent de vaststelling van de begroting en de jaarrekening. Dat is bij alle drie de stichtingen in Dordrecht aan de orde. De betreffende statutaire bepaling ter zake twee stichtingen (OPOD en OOD) is identiek: De raad van toezicht stuurt de jaarrekening en de begroting binnen een maand na vaststelling hiervan aan de gemeenteraad². Bij het Johan de Witt gymnasium staat dit er net anders:

- Een afschrift van de vastgestelde begroting wordt door de rector-bestuurder ter informatie toegezonden aan de gemeenteraad (artikel 23 lid 2 statuten)
- De rector-bestuurder brengt jaarlijks aan de raad van toezicht en aan de gemeenteraad, gelijktijdig met de jaarrekening, verslag uit omtrent zijn werkzaamheden (artikel 22 lid 1 statuten)³

Gemeentewet (artikel 156)

De Gemeentewet bepaalt dat de gemeenteraad bevoegdheden niet kan overdragen aan het college 'indien de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet'. Aangezien de Wpo en Wvo expliciet taken toekennen aan de gemeenteraad, is dit het geval voor deze toezichtstaken.

De wettelijke verplichtingen zijn in Dordrecht beschreven in het werkdocument van de CTOO, waarvan de eerste versie is vastgesteld op 10 januari 2008.

² Uit Statuten Openbaar Primair Onderwijs Dordrecht (OPOD; 31 oktober 2017) en Statuten Stedelijk Dalton Lyceum (SDL; 10 augustus 2012)

³ Uit Statuten Johan de Witt-gymnasium (1 juli 2019)

Bijlage 3 Gespreksrichtlijn tweejaarlijks relatiegesprek

Thema 1: de onderwijskwaliteit

- Welke relevante ontwikkelingen en innovaties heeft het onderwijs doorgemaakt?
- Welke beleidsvoornemens zijn er aanstaande (mogelijk in relatie met het Strategisch beleidsplan).
- Wat is de stand van zaken op het gebied van de kwaliteitszorg, resultaat-en opbrengstgericht werken?
- Mocht er een inspectiebezoek of interne audit zijn geweest, wat zijn de belangrijkste aanbevelingen geweest?

Thema 2: de leerlingen

- Op welke manier heeft het leerlingenaantal zich ontwikkeld?
- Hoe is de in- en uitstroom geweest (en eventueel de bevordering en doublure)?
- VO: wat is het slagingspercentage geweest van afgelopen jaar?
- Indien afgenomen: welke positieve punten en welke verbeterpunten zijn naar voren gekomen uit het leerlingtevredenheidsonderzoek en/of oudertevredenheidsonderzoek?

Thema 3: het personeel

- Hoe is het gesteld met het verloop van het personeel?
- Zijn er opvallende verschuivingen geweest op belangrijke posities?
- Hoe verhoudt dit zich in relatie tot de 'flexibele schil'?
- Is er specifiek ingezet op een bepaalde mate van professionaliteit?
- Indien afgenomen: welke positieve punten en welke verbeterpunten zijn naar voren gekomen uit het tevredenheidsonderzoek van het personeel?

Thema 4: de continuïteit van openbaar onderwijs

- In welke mate is er financiële ruimte of krapte om het onderwijs goed vorm te geven?
- Welke financiële kansen of uitdagingen zijn er te bespreken?
- Zijn er, naast bovenstaande zaken, nog ontwikkelingen die van belang zijn om te weten met het oog op het behoud van openbaar onderwijs?
- Zijn er zaken die de toegankelijkheid van het onderwijs belemmeren?

Algemene zaken:

- Zijn er ontwikkelingen binnen het college van bestuur?
- Zijn er zaken die de Raad van Toezicht onder de aandacht wil brengen?
- Zijn er ontwikkeling rondom huisvesting?
- Hoe verloopt de samenwerking met de partners, en met de gemeente Dordrecht in het bijzonder?