



Inspectie van het Onderwijs
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap*

Stichting Islamitische School Amsterdam

Herstelonderzoek bestuur

Herstelonderzoek

Datum vaststelling: 17 augustus 2022

Vaststelling en samenvatting

Dit rapport bevat de resultaten van het herstelonderzoek naar de kwaliteit van het bestuurlijk handelen en het onderzoek naar het financieel beheer van de Stichting Islamitische School Amsterdam (ISA). Deze onderzoeken vonden plaats in de maanden februari tot en met juni 2022. Het rapport is vastgesteld door de directeur Primair onderwijs en Kinderopvang en de directeur Rekenschap en Juridische Zaken.

Directeur Primair onderwijs en Kinderopvang
Mevrouw ir. M.C. Westendorp



Directeur Rekenschap en Juridische Zaken.
Mevrouw ir. J.E.M. Opstraat



Utrecht, 17 augustus 2022

Bestuur: Stichting Islamitische School Amsterdam

Bestuursnummer: 30883

Sector:

Aantal scholen onder bestuur:

Al Maes 23HR

Al Yaqoet 30UE

Al Jahwara 30UF

Totaal aantal leerlingen: 1165
(Teldatum 1 oktober 2021)

Inleiding

In november 2021 hebben wij een *specifiek onderzoek naar risico's bestuur* uitgevoerd bij Stichting Islamitische School Amsterdam (ISA), op basis van artikel 15 van de WOT. Tijdens dit specifiek onderzoek hebben wij diverse wettelijke tekortkomingen geconstateerd in het bestuurlijk handelen en in (het organiseren van) de interne tegenspraak. Het rapport van dit specifiek onderzoek naar bestuurlijk handelen is vastgesteld op 26 januari 2022. We hebben met het bestuur afspraken gemaakt om de vastgestelde wettelijke tekortkomingen op korte termijn en op duurzame wijze op te lossen. In april 2022 hebben wij voortgangsgesprekken gevoerd met het bestuur. Vervolgens hebben wij op 2 en 7 juni 2022 een herstelonderzoek uitgevoerd om te beoordelen of het bestuur aan de gegeven herstelopdrachten binnen de afgesproken termijn voldaan heeft. Het onderzoeksplan van dit herstelonderzoek heeft het bestuur op 22 april 2022 ontvangen. Tevens hebben wij op 17 mei 2022 een onaangekondigd kwaliteitsonderzoek uitgevoerd op basisschool Al Yaqoet, één van de drie scholen onder het bestuur.

Tijdens het specifiek onderzoek naar bestuurlijk handelen zijn signalen naar voren gekomen over mogelijke onrechtmatige bestedingen. Daarop is op 2 februari 2022 een rechtmatigheidsonderzoek gestart naar de besteding van de rijksbijdrage in de periode 2018 tot en met 2021. Vervolgens is hierbij ook onderzocht in hoeverre de manier waarop het bestuur de organisatie aanstuurt en toezicht houdt een deugdelijk financieel beheer waarborgt.

Samenvatting

Het uitgevoerde herstelonderzoek bestuurlijk handelen leidt tot de conclusie dat de noodzakelijke verbeteringen, ondanks eerdere herstelopdrachten, door het bestuur niet zijn gerealiseerd of tenminste inspanningen zijn gedaan om tot een betekenisvolle aanzet te komen. In plaats daarvan was sprake van een verder escalerend bestuurlijk conflict, waardoor de zorg voor de onderwijskundige kwaliteit van de scholen verder verslechterde. Deze constatering leidt ertoe dat de inspectie geen vertrouwen stelt in het vermogen van het bestuur en de leden daarvan om op korte termijn tot de noodzakelijke verbeteringen te komen.

Dit gebrek aan vertrouwen is eveneens gebaseerd op de conclusie financieel wanbeheer, die de inspectie trekt op basis van het onderzoek naar de financiële rechtmatigheid en deugdelijk financieel beheer door het bestuur. Dat van wanbeheer sprake is, is reeds als zodanig ernstig. De constatering dat van wanbeheer sprake is, het uitblijven van herstel van wettelijke tekorten en het onvermogen van het bestuur de bestuurlijke crisis op te lossen, en de verdere druk die dit zet op borging van de onderwijskwaliteit van de scholen, impliceert dat er geen grond is om vertrouwen te stellen in het bestuurlijk vermogen tot verbetering.

Uitwerking

In het herstelonderzoek wordt duidelijk dat het bestuur niet in staat is geweest om de in november 2021 vastgestelde wettelijke tekortkomingen op een duurzame wijze op te lossen binnen de gestelde hersteltermijn. Dat impliceert dat in juni 2022 aan geen enkele herstelopdracht is voldaan en alle wettelijke tekortkomingen die in november 2021 zijn vastgesteld, ruim een half jaar later nog altijd voortduren en met het herstel nog niet of nauwelijks een begin is gemaakt.

In juni 2022 was nog steeds sprake van een bestuurlijke situatie waarin twee partijen binnen het algemeen bestuur lijnrecht tegenover elkaar staan en niet in staat zijn gebleken de bestuurlijke problemen te doorbreken. Dit is te meer kwalijk omdat deze problemen ertoe leiden dat het bestuur zijn voornaamste taak – de aansturing van zijn scholen – heeft verzaakt. Als voorbeelden kunnen genoemd worden de nieuwe tekortkomingen die werden vastgesteld in het onaangekondigd kwaliteitsonderzoek op Al Yaqoet zoals het ontbreken van een schoolspecifiek veiligheidsbeleid en het ontbreken van een samenhangende en doelgerichte werkwijze voor actief burgerschap en sociale cohesie. Tevens werd vastgesteld dat de tegenspraak binnen de school niet functioneert.

De twee partijen binnen het algemeen bestuur voeren een machtsstrijd en zorgen beiden voor complete verwarring over wie bestuurt en wie toezicht houdt. Hierdoor ontbreekt elke eenheid van sturing voor directies, stafleden en scholen van ISA. Voor de scholen is onduidelijk wie de school bestuurt, welke aanwijzingen wel en niet moeten worden opgevolgd en wie waarvoor verantwoordelijk is. Dit betekent onder meer dat noodzakelijke ontwikkelactiviteiten om aan wettelijke eisen te voldoen, zoals hierboven genoemde voorbeelden

met betrekking tot de sociale veiligheid van leerlingen en de burgerschapsopdracht, ondanks de inzet vanuit de scholen, stagneren en de situatie dat niet aan wettelijke eisen wordt voldaan voortduurt.

Er is geen gezamenlijk aangestelde directeur-bestuurder, er zijn geen gezamenlijke bestuursvergaderingen gehouden en er is geen voltallige en onafhankelijk functionerende GMR.

Op het moment waarop dit rapport wordt opgesteld, werd duidelijk dat een gerechtelijke uitspraak (d.d. 30 juni 2022) ertoe heeft geleid dat sinds kort duidelijk is welke partij wordt geacht voor de noodzakelijke sturing te zorgen en als bevoegd gezag van de scholen moet worden gezien.

Tot dat moment was sprake van een situatie waarin de strijd om wie wel en niet als bestuursleden gezien moesten worden, en wiens sturing wel en niet gevolgd moest worden, de invulling van de zorg van het bestuur voor de kwaliteit van het onderwijs verder onder druk zette, en het algemeen bestuur niet alleen in gebreke bleef, maar het handelen van het bestuur leidde tot verdere escalatie en stagnatie. Vanwege de bestuurlijke impasse is voor de betrokkenen op de scholen niet duidelijk wie besluiten heeft genomen en of de besluiten rechtsgeldig zijn. Directeuren en stafleden geven aan dat de situatie per juni 2022 verder verslechterd is en als onveilig wordt ervaren. Ook de bestuurlijke rol als werkgever schiet ernstig tekort; zo kunnen contracten moeizaam worden verlengd en is er geen beleid om nieuw personeel te werven. De directies van de scholen houden met elkaar de scholen draaiende, ondanks de bestuurlijke crisis. Geen van de bestuursleden heeft zicht op de kwaliteit van het onderwijs en geen van allen ziet hierop toe of stuurt hierop. De inspectie heeft tevens vastgesteld dat ook de condities om hieraan wel invulling te geven, ontbreken. Directie en staf hebben eind mei 2022 in een gezamenlijke verklaring alle bestuursleden opgeroepen plaats te maken voor een nieuw bestuur. Hieraan is geen gehoor gegeven.

De inspectie constateert ernstige nalatigheid van het bestuur om maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit en voortgang van het onderwijs op de scholen. De inspectie constateert tevens dat dit leidt tot tekorten in de onderwijspraktijk waardoor niet aan wettelijke eisen kan worden

voldaan en er onvoldoende sprake is van voortgang van de ontwikkelactiviteiten die daarvoor nodig zijn. Er was lange tijd sprake van een onbestuurbare organisatie als gevolg van het optreden van de leden van het bestuur, die door het optreden van bestuursleden heeft voortgeduurd en pas na een extern afgedwongen oplossing tot een einde gekomen is. Er is sprake van gebrek aan vertrouwen en druk op interne relaties vanwege het optreden van de leden van het bestuur, kans op doorwerking van deze gebeurtenissen en problemen binnen en rond de scholen en organisatie vanwege de impact daarvan, en nadelige effecten op de continuïteit en kwaliteit van het onderwijs voor de leerlingen op de scholen van ISA. Dit alles bevestigt de eerder geuite zorgen van de inspectie en leidt tot de conclusie dat de inspectie geen vertrouwen heeft in het huidige bestuur, en het vermogen van het bestuur de gevolgen van bestuurlijke crisis te overkomen, het gebrek aan vertrouwen vanwege het optreden van de leden van het bestuur te herstellen, en op korte termijn de problemen in de aansturing op te lossen en de wettelijke tekorten alsnog op te heffen.

In het rechtmatigheidsonderzoek is vastgesteld dat er in de periode 2018 tot en met 2021 binnen de gehele organisatie, zowel op school- als op bestuursniveau, onrechtmatige bestedingen van rijksmiddelen hebben plaatsgevonden.

Vervolgens is nader onderzoek gedaan naar de wijze waarop het bestuur een deugdelijk financieel beheer waarborgt. Hieruit blijkt dat de manier waarop het bestuur de stichting aanstuurt en intern toezicht organiseert dit onvoldoende waarborgt. De inspectie merkt hierbij op dat alle leden van het bestuur hiervoor verantwoordelijkheid dragen.

Het bestuur draagt onvoldoende zorg voor het inrichten van verschillende randvoorwaarden voor een deugdelijk financieel beheer. Zo laat de interne controle ernstige tekortkomingen zien en is de administratie onvoldoende inzichtelijk. Het bestuur heeft onvoldoende zicht op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van rijksmiddelen en laat na om passende maatregelen te nemen om het financieel beheer te verbeteren. Ook is de verantwoording in het jaarverslag onvoldoende transparant.

Bovendien heeft het bestuur onrechtmatige constructies opgezet

waarbij een deel van de rijksbijdrage ten gunste kwam van derden, die daardoor tevens ongerechtvaardigd verrijkt zijn.

Het bestuur voldoet niet aan haar verplichting om een deugdelijk financieel beheer te waarborgen. Hierdoor is het mogelijk geworden dat er onrechtmatige uitgaven hebben plaatsgevonden. De geconstateerde onrechtmatigheden staan niet op zichzelf, maar zijn het gevolg van een systeem dat niet functioneert. Daarom zijn er aanzienlijke risico's dat er in de toekomst opnieuw rijksmiddelen onrechtmatig besteed worden.

De inspectie constateert op basis van deze bevindingen dat sprake is van financieel wanbeleid en het bestuur onrechtmatig handelt waarbij financieel voordeel wordt behaald ten gunste van derden, waarbij tevens derden ongerechtvaardigd zijn verrijkt. Als gevolg hiervan komt de inspectie tot het oordeel wanbeleid. De inspectie heeft geen vertrouwen dat het bestuur de noodzakelijke verbeteringen kan bewerkstelligen.

Dat de gerechtelijke uitspraak, gedaan op 30 juni 2022, duidelijk heeft gemaakt welke personen wel en niet gezien moeten worden als representant van het bestuur, doet niet af aan de observaties en conclusies in dit rapport, die betrekking hebben op het handelen (c.q. het achterwege blijven daarvan) van het gehele bestuur en alle leden daarvan. Dat de externe beslechting van het conflict rond de vraag welke personen het bestuur vormen, duidelijk maakt wie de bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt, laat onverlet dat het bestuur aanspreekbaar is op de ontstane problemen en het voortduren daarvan, en de bestuursleden daarbij ook rechtstreeks betrokken zijn en verantwoordelijkheid dragen. De uitspraak wie wel en niet als bestuurslid gezien moet worden, lost de ontstane problemen niet op en voorziet niet in het vertrouwen dat nodig is om ervan uit te gaan dat de noodzakelijke verbeteringen op korte termijn alsnog gerealiseerd zullen worden. Dit komt mede doordat de bevindingen in dit rapport ook betrekking hebben op de periode voor het bestuursconflict, doordat bestuursleden bij de conflicten en de gevolgen daarvan voor de scholen betrokken zijn, en de gebeurtenissen het draagvlak voor en vertrouwen in het bestuur ernstig hebben aangetast. Het huidige bestuur bestaat uit bestuurders die ook al voor het bestuursconflict lid waren van het bestuur, of

personen die door dit deel van het bestuur zijn aangesteld. Deze overwegingen leiden ertoe dat het gebrek aan vertrouwen van de inspectie in het vermogen van het bestuur de, mede door hun toedoen, veroorzaakte problemen kunnen oplossen, in het licht van de bevindingen en conclusies zoals gerapporteerd in dit rapport, onverminderd van toepassing is.

Vervolg

Omdat de inspectie geen vertrouwen heeft dat het bestuur de wettelijke tekortkomingen op korte termijn en op duurzame wijze kan oplossen, beraadt het zich op sanctiemaatregelen en gaat met de minister in overleg over het vervolgtraject.

Inhoudsopgave

1.	Resultaten Herstelonderzoek specifiek onderzoek bestuurlijk handelen	12
1.1.	Opzet van het herstelonderzoek	12
1.2.	Onderzoeksvragen	12
1.3.	Werkwijze en onderzoeksactiviteiten	13
1.4.	Rapportage	14
1.5.	Context en toezichtgeschiedenis	14
1.6.	Algemeen beeld	17
1.7.	Conclusie	21
1.8.	Vervolg	23
2.	Toetsingskader financieel beheer	24
2.1.	Inleiding toetsingskader financieel beheer	24
2.2.	Toetsingskader deugdelijk financieel beheer	24
2.3.	Kader wanbeheer	25
3.	Resultaten van het financiële rechtmatigheidsonderzoek	27
3.1.	Opzet van het onderzoek	27
3.2.	Onderzoeksvragen en werkwijze	27
3.3.	Wettelijk kader	28
3.4.	Bevindingen rechtmatigheid bestedingen	29
3.5.	Antwoord op onderzoeksvraag	35

4.	Resultaten onderzoek waarborging deugdelijk financieel beheer	36
4.1.	Opzet van het onderzoek	36
4.2.	Onderzoeksvraag en werkwijze	36
4.3.	Wettelijk kader	36
4.4.	Bevindingen waarborging deugdelijk financieel beheer	37
4.5.	Antwoord op de onderzoeksvraag	50
5.	Conclusie: wanbeheer	51
5.1.	Onderbouwing van het oordeel wanbeheer	51
5.2.	Oordeel wanbeheer en vervolg	54
6.	Reactie van het bestuur	56
	Bijlage 1: Aanvullende herstelopdrachtentabel n.a.v. rechtmatigheidsonderzoek	59
	Bijlage 2: Wettelijk kader financieel (wan)beheer	63

Leeswijzer

Dit rapport start met de resultaten van het herstelonderzoek specifiek onderzoek bestuurlijk handelen. Daarna wordt aandacht geschonken aan het toetsingskader voor financieel beheer in hoofdstuk 2, waarna de resultaten van een specifiek financieel onderzoek naar de rechtmatigheid van de bestedingen (hoofdstuk 3) en de waarborging van deugdelijk financieel beheer (hoofdstuk 4). Op basis daarvan wordt in hoofdstuk 5 een eindconclusie en een eindoordeel gegeven.

1. Resultaten Herstelonderzoek specifiek onderzoek bestuurlijk handelen

1.1. Opzet van het herstelonderzoek

De Inspectie van het Onderwijs heeft op 17 mei, 2 juni en 7 juni 2022 een herstelonderzoek bestuurlijk handelen uitgevoerd bij Stichting Islamitische School Amsterdam (ISA) naar aanleiding van wettelijke tekortkomingen die we hebben geconstateerd in het *specifiek onderzoek naar risico's bestuur* in november 2021. In dit onderzoek staat het herstel van de tekortkomingen centraal.

Het onderzoek richt zich op een duurzaam herstel van de wettelijke tekortkomingen en de op basis daarvan opgelegde herstelopdrachten. Deze herstelopdrachten liggen vast in het rapport van *het specifiek onderzoek naar risico's bestuur*, dat is vastgesteld op 26 januari 2022. Op 6 april is de voortgang van de herstelopdrachten met het bestuur besproken. Van dit gesprek is een voortgangsverslag gemaakt. Op 22 april heeft het bestuur het onderzoeksplan voor het herstelonderzoek ontvangen.

1.2. Onderzoeksvragen

Dit herstelonderzoek naar bestuurlijk handelen wordt uitgevoerd aan de hand van het onderzoeksplan met de onderstaande hoofdvragen.

Hoofdvragen:

- Draagt het bevoegd gezag zorg voor de kwaliteit van het onderwijs op de scholen? Onder zorg dragen voor de kwaliteit van het onderwijs wordt verstaan het naleven van de bij of krachtens de WPO gegeven voorschriften en het uitvoeren van het stelsel van kwaliteitszorg, bedoeld in artikel 12, vierde lid WPO.
- Is er binnen het bestuur sprake van een functionele of organieke scheiding tussen het bestuur en het intern toezicht (art 17b eerste lid WPO)?
- Draagt het bestuur zorg voor een goed functionerend toezichtsorgaan en heeft het bestuur een directeur-bestuurder aangesteld conform het profiel en de procedure uit de eigen statuten (artikel 17a, eerste lid, WPO; jo artikel 10 WPO)?
- Heeft het bestuur een voltallige GMR geformeerd die alle scholen

van ISA vertegenwoordigt (artikel 3, tweede lid, WMS jo artikel 4, vierde lid WMS)?

- Handelt het bestuur in overeenstemming met het eigen bestuursreglement (2014) en managementstatuut (2013) (artikel 17c, tweede lid WPO en artikel 31 WPO)?

- Verantwoordt het bestuur zich in het jaarverslag conform de wet (artikel 3 onder f Regeling jaarverslaggeving onderwijs (RJO))?

- Handelt de GMR in overeenstemming met het voor de stichting geldend GMR-reglement en kan de GMR conform de WMS en de WPO zijn tegenspraak uitoefenen (Artikel 11 en 12 WMS)?

- Zorgt het bestuur ervoor dat de directies van de scholen zorgdragen voor de samenstelling van de medezeggenschapsraden conform het reglement (artikel 3, tweede lid, WMS)?

1.3. Werkwijze en onderzoeksactiviteiten

Het herstelonderzoek bestaat uit:

- Een onaangekondigd kwaliteitsonderzoek op basisschool Al Yaqaet op 17 mei 2022. De resultaten van dit kwaliteitsonderzoek op schoolniveau liggen vast in een apart rapport. De bevindingen die wij in dit schoolonderzoek hebben opgehaald over het oplossen van de wettelijke tekortkomingen door het bestuur, verwerken wij in dit rapport herstelonderzoek bestuur.

- Documentenanalyse van reeds beschikbare documenten en van documenten die tijdens het onderzoek zijn verstrekt.

- Gesprekken met:

- * de twee stafleden van het bestuursbureau,
- * twee bestuursleden met toezichthoudende taken die staan ingeschreven bij de Kamer van Koophandel (de twee overige bestuursleden met toezichthoudende taken zijn, zonder bericht van afmelding, niet verschenen op het afgesproken tijdstip op de onderzoeksdag 2 juni 2022),
- * de drie leden van de Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad,
- * de directies van de scholen Al Maes en Al Jawhara,
- * een vertegenwoordiging van vijf leraren van IBS Al Maes en
- * een vertegenwoordiging van vijf leraren van IBS Al Jawhara.

Een geplande afspraak op de onderzoeksdag 2 juni 2022 met een dagelijks bestuurder kon geen doorgang vinden aangezien er in de periode van november 2021 tot en met 2 juni 2022 geen door het gezamenlijk algemeen bestuur aangestelde directeur-bestuurder werkzaam geweest is.

1.4. Rapportage

In dit rapport doen we verslag van het herstelonderzoek bestuurlijk handelen. Aan het eind van het rapport trekken we een aantal conclusies en is een overzicht van tekortkomingen opgenomen.

1.5. Context en toezichtgeschiedenis

Context

De context van ISA is sinds het vorige onderzoek grotendeels ongewijzigd. Hieronder volgt daarom deels dezelfde tekst als in het rapport van het *specifiek onderzoek naar risico's bestuur* dat in november 2021 is uitgevoerd, met een aantal aanvullingen.

Algemeen bestuur

Sinds 2012 zijn de statuten van het bestuur aangepast en werkt ISA als een *one-tier* bestuur met een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur. Het algemene deel van het bestuur heeft als taak om het interne toezicht uit te voeren en bij het dagelijks bestuur ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering. Het algemeen bestuur bestaat volgens de statuten en het bestuursreglement uit minimaal drie en maximaal negen leden. Het dagelijks bestuur bestaat uit een directeur-bestuurder. ISA heeft op dit moment drie scholen, gehuisvest op vijf locaties. Er staan 1165 leerlingen ingeschreven bij de scholen en er werken 157 personeelsleden. Het algemeen bestuur bestond gedurende de periode waarin het onderzoek is uitgevoerd uit vier bestuursleden.

Sinds augustus 2020 is er in het algemeen bestuur onenigheid over de verlenging van de zittingstermijn van één van de bestuursleden. Vanaf de zomer van 2021 is er ook onenigheid over de benoeming van een (interim) directeur-bestuurder, over de benoeming van nieuwe bestuursleden en over ontslag van bestaande bestuursleden. In september 2021 heeft een deel van het algemeen bestuur met instemming van de niet-voltallige GMR drie nieuwe bestuursleden geïnstalleerd. Deze staan niet ingeschreven bij de Kamer van Koophandel en de benoeming is in de praktijk niet geëffectueerd.

Daarnaast worden de opleidingskosten van twee bestuursleden betwist door de andere bestuursleden. Ook geven twee bestuursleden aan dat er sprake is van belangenverstremgeling van de andere twee bestuursleden met betrekking tot de zgn. weekendscholen, waarvan de activiteiten in twee gebouwen van de scholen van ISA plaatsvinden. Bovendien zijn er onduidelijkheden en twisten over ingehuurde adviseurs waarbij er sprake zou zijn van belangenverstremgeling. Hierdoor zijn er binnen het algemeen bestuur twee partijen die lijnrecht tegenover elkaar staan en ook niet meer met elkaar communiceren. Omdat het niet lukte tot oplossing van de problemen te komen, zijn beide partijen naar de rechter gestapt. Na

een uitspraak van de voorzieningenrechter in januari 2022 hebben de afzonderlijke partijen besloten om verdere juridische stappen te zetten. De rechter heeft op 30 juni 2022 uitspraak gedaan in de civiele bodemprocedure.

NB: de uitvoering van het onderzoek vond plaats in de periode voorafgaand aan deze gerechtelijke uitspraak. De inspectie heeft kennisgenomen van de uitspraak van de rechter. De bevindingen en conclusies van de inspectie staan los van deze uitspraak. In dit rapport wordt verwezen naar de situatie zoals die gedurende schooljaar 2021/22 bestond, waarin sprake was van twee bestuurlijke 'partijen', die ook als zodanig in de rapportage zijn opgenomen.

Geen directeur-bestuurder

Er is geen directeur-bestuurder ingeschreven bij de Kamer van Koophandel en er is binnen het bestuur gedurende het hele schooljaar 2021-2022 geen eenduidigheid over wie voor deze functie verantwoordelijk is.

Eén van de partijen heeft met goedkeuring achteraf van de niet-voltallige GMR recent een nieuwe interim-directeur-bestuurder aangesteld per 30 mei 2022. Deze persoon was ten tijde van het onderzoek nog niet gestart met werkzaamheden. Dit is de derde directeur-bestuurder die werd benoemd door deze partij binnen het bestuur. Bij deze benoemingen zijn de directies niet betrokken maar zijn ze achteraf geïnformeerd. Evenmin staat deze directeur-bestuurder ingeschreven bij de Kamer van Koophandel. Volgens de andere partij was nog steeds één van de directeuren, die in 2021 als interim-directeur-bestuurder functioneerde, directeur-bestuurder van ISA. Deze interim-directeur-bestuurder is in het najaar van 2021 door de andere helft van het bestuur ontslagen voor de taken als directeur-bestuurder.

Toezichtgeschiedenis

De inspectie heeft al vanaf de oprichting in 2012 met tussenpozen intensief toezicht uitgevoerd op ISA vanwege tekortkomingen op bestuursniveau en op schoolniveau. In 2014 is er eerder een onderzoek naar het bestuurlijk handelen gestart dat na herstelopdrachten in 2016 werd afgerond. Het bestuur leek in 2015 gevolg te hebben gegeven aan de herstelopdracht en zijn functionele scheiding afdoende te hebben geregeld. In 2017 heeft de inspectie geconstateerd dat het bestuur over een aantal aandachtspunten die in het rapport van 2016 zijn vastgesteld, nog geen rapportage had ingeleverd. Dit betrof de samenstelling van het bestuur, de voortgang van de professionalisering van het bestuur en de eigen evaluatie van de bestuursontwikkelingen. Hier heeft de inspectie het bestuur op aangesproken. Tijdens het reguliere *vierjaarlijks onderzoek bestuur en scholen*, in 2019, zijn de aandachtspunten wederom besproken en zijn er herstelopdrachten geformuleerd. De herstelopdrachten waren gericht op de invulling van de rol van directeur-bestuurder, de samenstelling van het bestuur en de stand van zaken van de

professionalisering van het bestuur. Tevens is in dit onderzoek vastgesteld dat de tegenspraak onvoldoende is. In januari 2021 heeft er na een schriftelijke aanmaning om de afgesproken stukken te leveren een onlinevoortgangsgesprek plaatsgevonden waarin werd geconstateerd dat is voldaan aan de herstelopdrachten maar dat er op het gebied van de tegenspraak en communicatie nog veel ontwikkeling nodig was. Hierover zijn afspraken gemaakt, in juni 2021 heeft het bestuur over de voortgang gerapporteerd. Hoewel achteraf bleek dat er toen al sprake was van een machtsstrijd en een niet functionerend algemeen bestuur, heeft het bestuur in juni 2021 nagelaten de inspectie daarover te informeren.

Op grond van signalen vanuit ISA in augustus 2021, waaronder ook een mediabericht over een ontstane bestuurscrisis, heeft de inspectie in september en oktober 2021 een aantal gesprekken gevoerd met meerdere direct betrokkenen: bestuursleden, de (interim)directeur-bestuurder, directeuren van de scholen en de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (voortaan GMR). Het doel van deze gesprekken was het verzamelen van feitelijke informatie over de bestuurlijke situatie. Uit deze gesprekken kwam naar voren dat er sprake is van een bestuurscrisis waarbij er twee rivaliserende partijen zijn binnen het algemeen bestuur.

De toenmalige waarnemend directeur primair onderwijs van de inspectie heeft vervolgens in twee afzonderlijke gesprekken er bij het bestuur op aangedrongen om zo spoedig mogelijk een oplossing te vinden om uit de crisis te geraken. De partijen hebben hier geen gehoor aangegeven.

Daarna heeft de inspectie een *specifiek onderzoek bestuurlijk handelen* uitgevoerd. De inspectie heeft vastgesteld dat er meerdere wettelijke tekortkomingen zijn en heeft het bestuur elf herstelopdrachten gegeven, opnieuw mede gericht op het zo spoedig mogelijk oplossen van de bestuurlijke problemen. Onder andere het aanstellen van een nieuwe directeur-bestuurder, het inrichten en uitvoeren van een stelsel voor kwaliteitszorg, een goed functionerend toezichtsorgaan en het inrichten van een voltallige GMR diende het bestuur te herstellen.

In april 2022 is er een voortgangsgesprek geweest met de afzonderlijke partijen van het algemeen bestuur waarin werd vastgesteld dat er geen voortgang was geboekt op de herstelopdrachten. De data voor het herstelonderzoek in juni 2022 zijn tijdens dit voortgangsgesprek gecommuniceerd met het bestuur. De uitkomsten van de voortgangsgesprekken zijn vastgelegd in een voortgangsverslag.

Vervolgens is een onderzoeksplan opgesteld voor het *herstelonderzoek van het specifiek onderzoek naar bestuurlijk handelen*. Dit onderzoeksplan heeft het bestuur op 22 april 2022

ontvangen. Tijdens een onaangekondigd bezoek op één van de scholen op 17 mei 2022, bleek het bestuur het onderzoeksplan niet gedeeld te hebben met de directies en stafleden. Hierdoor was het voor directies en stafleden niet mogelijk zich tijdig op het onderzoek voor te bereiden. Gesprekken met hen en met teamleden op de scholen, vormen een belangrijk onderdeel van het herstelonderzoek.

Voor de volledigheid vermelden we nog dat naar aanleiding van het *specifiek onderzoek bestuurlijk handelen* in november 2021, de inspectie heeft besloten een *rechtmatigheidsonderzoek* te doen. De financieel inspecteurs zijn hiermee gestart in januari 2022.

1.6. Algemeen beeld

Op basis van de eerder beschreven onderzoeksactiviteiten

Nog steeds geen scheiding van bestuur en toezicht

De situatie, die de inspectie in november 2021 aantrof, is ongewijzigd en is verder verslechterd.

Er is nog steeds geen door alle partijen erkende directeur-bestuurder en de twee partijen binnen het toezichthoudend deel van het bestuur voeren zelf uitvoerende taken uit. Er is dan ook nog steeds sprake van onvoldoende scheiding tussen toezicht en bestuur (artikel 17b, eerste lid, WPO).

Het algemeen bestuur is niet bij machte om gezamenlijk noch effectief op te treden en zorg te dragen voor duurzaam herstel van de tekortkoming. Het toezichthoudend deel van het bestuur moet zorgdragen voor de benoeming van een dagelijks bestuurder die verantwoordelijk is voor de uitvoering en moet tevens zorgen voor een functionerend toezichtsorgaan dat toezicht houdt. Daarvan is geen sprake.

Onenigheid wie directeur-bestuurder is duurt voort

Zoals in het vorige rapport is beschreven is er sprake van een bestuurscrisis waarin het, in twee delen uiteengevallen, algemeen bestuur het onder meer niet eens is over wie directeur-bestuurder is en was.

Het ene deel van het bestuur gaat uit van de interim-directeur-bestuurder die in het najaar van 2020 is aangesteld en die tevens directeur is van één van de scholen. Het andere deel van het bestuur erkent deze interim-directeur-bestuurder niet en heeft deze persoon voor de directeur-bestuurderstaken ontslagen. Recent heeft dit deel van het algemeen bestuur wederom een nieuwe interim-bestuurder benoemd, de derde op een rij dit schooljaar. Hier is geen sollicitatieprocedure aan vooraf gegaan; er is één persoon gevraagd voor een beperkte tijd van vier maanden voor één dag per week. De niet-voltallige GMR heeft achteraf ingestemd met deze benoeming. De directies en stafleden zijn niet betrokken bij de procedure van de

aanstelling en werden tijdens het inspectieonderzoek geïnformeerd over deze benoeming. Deze nieuwe interim-bestuurder is niet ingeschreven bij de Kamer van Koophandel (NB: hangende de uitspraak van de rechter heeft de KvK alle inschrijvingen bevroren). Veel draagvlak binnen de organisatie voor de benoeming van deze nieuwe, door één van de partijen aangestelde directeur-bestuurder, is er niet. Dit alles maakt dat de stellige verwachting van de partij die deze interim-bestuurder heeft aangesteld, dat hij in de beperkte tijd die hij heeft (vier maanden (waarin de zomervakantie valt) één dag per week) alle herstelopdrachten van de inspectie gaat oplossen, voor rust en continuïteit in de organisatie gaat zorgen en de procedure en aanstelling van een vaste directeur-bestuurder gaat regelen, door de inspectie als niet reëel beoordeeld is.

Onduidelijkheid over aftreedrooster bestuursleden

Eén van de leden van het algemeen bestuur zou volgens het aftreedrooster in mei 2022 aftreden. De ene partij heeft dit bestuurslid uitgeschreven uit het register van de Kamer van Koophandel en heeft de interne organisatie en stakeholders geïnformeerd over het aftreden van het bestuurslid. Vervolgens heeft deze partij het andere bestuurslid geschorst en heeft ook hier de interne organisatie en stakeholders over geïnformeerd. De uitschrijving bij de Kamer van Koophandel is door de andere partij weer tenietgedaan en de inschrijvingen bij de Kamer van Koophandel zijn wederom bevroren.

Nog steeds geen onafhankelijk toezicht

De conflicten en daaruit voortvloeiende verwarring over de (uitvoerende) taken die de twee toezichthoudende partijen onafhankelijk van elkaar en zonder enig overleg uitvoeren duren voort. Stafleden en directies weten niet welke opdracht ze van wie moeten opvolgen en voelen zich vleugellam. Contracten van nieuwe personeelsleden moeten getekend worden maar dat gebeurt moeizaam of te traag. Beleid over hoe personeel geboeid en gebonden kan worden aan de stichting wordt niet gemaakt door het ontbreken van een directeur-bestuurder en een niet vanuit eenheid functionerend toezichtsorgaan. De werkgeversrol van het bestuur wordt dan ook onvoldoende vervuld.

Verwarring en onveiligheid, oproep tot aftreden

Daarnaast is er nog steeds verwarring over verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Wie het jaarverslag 2021 gaat tekenen en wie de begroting goedkeurt is voor stafleden en directies niet duidelijk en leidt tot een behoorlijke stagnatie in de continuïteit. Directeuren en stafleden geven aan dat de situatie verslechterd is en als onveilig wordt ervaren. Directie en staf hebben eind mei 2022 in een gezamenlijke verklaring de bestuursleden opgeroepen plaats te maken voor een nieuw bestuur. Hieraan is geen gehoor gegeven.

Geen checks and balances

De intern toezichthouder is belast met het goedkeuren van de begroting en het jaarverslag 2021, maar door de bestuurscrisis gebeurt dat niet. Daardoor is er sprake van een wettelijke tekortkoming (artikel 17c, eerste lid, WPO). Het bestuur moet zorgdragen voor een goed bestuurd school met een scheiding tussen de functies van bestuur en het intern toezicht. Die scheiding is onvoldoende geregeld en er is geen sprake van onafhankelijk functionerend intern toezicht. Daarmee ontbreekt de nodige controle en tegenspraak (checks and balances). Hier is nog steeds sprake van een tekortkoming in de naleving van artikel 17a, eerste lid, WPO jo. artikel 10 WPO.

Kwaliteitscyclus op bestuursniveau nog steeds onvoldoende

Sinds het vorige onderzoek is er aan de kwaliteitscyclus niets veranderd. In gesprek met de directeur, die door één van de partijen nog steeds als interim-directeur-bestuurder wordt beschouwd, blijkt dat zij recent (mei 2022) een eerste managementrapportage van dit schooljaar heeft gemaakt. In deze rapportage is de ontwikkeling van de drie scholen op hoofdlijnen beschreven. Deze rapportage is niet besproken noch geëvalueerd door het bestuur. Er vinden geen gesprekken binnen het bestuur en tussen het bestuur en directies plaats over de kwaliteit van het onderwijs. Er wordt dan ook niet systematisch en structureel informatie gedeeld met het bestuur en het bestuur heeft geen zicht op de onderwijskwaliteit. Van gerichte sturing van het bestuur op de verbetering van de onderwijskwaliteit is niets gebleken. Toetsbare doelen ontbreken ook nog steeds.

Directies ontberen sturing

Op de drie scholen geven de directies en teams aan dat ze hun werk voortzetten en ieder op hun eigen school proberen onderwijs van voldoende kwaliteit te leveren. De directeuren houden samen met de stafmedewerkers de drie scholen zo goed en kwaad als dat gaat voor de korte termijn draaiend, ondanks de situatie waarin het bestuur niet, onduidelijk of met veel vertraging aanspreekbaar is. De stuurloosheid van de stichting leidt daarmee tot ernstige stagnatie in de aansturing van de scholen.

Op de school waar wij het onaangekondigde inspectiebezoek hebben uitgevoerd, is het beeld bevestigd dat de onderwijskwaliteit weliswaar voldoende is, maar op onderdelen kwetsbaar. Sturing vanuit het bestuur ontbreekt volledig en met het vooruitzicht dat de directeur begin volgend schooljaar met pensioen gaat, is er veel onzekerheid over de nabije toekomst, en de continuïteit van de onderwijskundige aansturing van de school is niet geborgd.

De directieleden geven aan dat de bestuurscrisis hen steeds meer parten gaat spelen. De verwarring en openlijke ruzies in mailwisselingen door beide partijen binnen het bestuur werken destructief en demotiverend. Communicatie hierover met het team en de ouders wordt zo min mogelijk gevoerd om geen onrust te zaaien. Op één van de drie scholen is de machtsstrijd binnen de school zelf

geëscaleerd doordat de ene partij van het algemeen bestuur opdracht gaf een gymlokaal te verbouwen tot leslokaal en de andere partij dit tijdens de verbouwing heeft teruggedraaid. Daarnaast ontberen de directies strategische sturing. Het strategisch beleidsplan is nog steeds niet verder uitgewerkt in toetsbare doelen waardoor het bestuur niet gericht stuurt en toeziet op de onderwijskwaliteit.

Systematische evaluatie en verantwoording ontbreken ook nog steeds

Door het nog immer ontbreken van toetsbare doelen evalueert en analyseert het bestuur niet systematisch of ze de beoogde doelen realiseert. Ook de verantwoording over de kwaliteitsontwikkeling is niet op orde. Ondanks het plaatsen van het actuele jaarverslag (2020) op de website van het bestuur ontbreekt het aan accurate en actuele informatie over de beleidsdoelen en ontwikkeling van het onderwijs.

Het bestuurlijk handelen draagt dan ook over een lange periode van inmiddels een jaar in onvoldoende mate bij aan de borging en verbetering van de onderwijskwaliteit omdat de kwaliteitscyclus niet functioneert (artikel 12 vierde lid WPO).

Bestuur handelt niet volgens code goed bestuur en legt geen verantwoording af in jaarverslag

Zoals in het vorige inspectierapport is beschreven handelt het bestuur niet conform de code goed bestuur. Hier is een half jaar later geen verandering in gekomen. Het jaarverslag 2020 is immers nog hetzelfde. Er wordt geen verantwoording afgelegd over de nevenfuncties van de toezichthouders (art 171, eerste lid, WPO) en de taken en bevoegdheden van de intern toezichthouders zijn niet zodanig dat hij een deugdelijke en onafhankelijk intern toezicht kan houden (Artikel 17c, tweede lid, WPO)

Er is nog geen sprake van onafhankelijke tegenspraak

Het bestuur heeft een flink aantal herstelopdrachten gekregen om zijn tegenspraak goed te organiseren en laten functioneren. Wij constateren dat hiervan niets is gerealiseerd.

GMR niet compleet

De GMR is nog steeds niet voltallig en bestaat nog immer uit slechts drie leden; de ouders zijn van twee scholen (Al Yaqoet en Al Jawhara) en de personeelsvertegenwoordiging is van één school (een vertegenwoordiger van het ondersteunend personeel van Al Yaqoet). Daarmee is er geen ouder- en personeelsvertegenwoordiging van Al Maes en mist er ook nog een personeelsgeleding van Al Jawhara. Dat is in strijd met artikel 4, derde lid, WMS.

Werving nieuwe leden niet gelukt

Er worden in juni 2022 verkiezingen uitgeschreven voor nieuwe GMR-

leden want, zoals gezegd, zijn er sinds november 2021 tot heden in de GMR slechts twee scholen vertegenwoordigd. De directies geven in gesprek met de inspectie aan, dat er eerder twee potentiële leden waren maar na een gesprek met de huidige GMR zijn deze twee geïnteresseerden afgehaakt. Het is dan ook niet gelukt om leden te werven. Op grond daarvan constateren wij dat de werving van nieuwe (G)MR-leden niet conform de eigen GMR-reglementen zijn uitgevoerd. Het bestuur is er sinds januari niet in geslaagd om een voltallige vertegenwoordiging van alle scholen in de GMR te realiseren en daarmee zijn tegenspraak goed te organiseren. Hierdoor is er nog steeds sprake van een wettelijke tekortkoming (artikel 3, derde lid, WMS).

GMR slecht geïnformeerd

Uit de gesprekken en de toegezonden documenten hebben wij vastgesteld dat de GMR zich eenzijdig tot één van de partijen binnen het bestuur wendt. Zo zijn ze (soms achteraf) geïnformeerd bij de benoeming van de interim-bestuurder. De GMR komt door de bestuurscrisis maar moeizaam aan informatie en vindt zelf dat ze haar tegenspraak niet naar behoren kan uitoefenen.

Ze hebben instemming gegeven op het NPO-plan en op het functiehuis maar over andere onderwerpen zijn ze door de bestuurscrisis niet geraadpleegd en hebben ze hun rol niet kunnen spelen. Zo zijn cruciale jaarstukken, zoals de begroting, het formatieplan en het jaarverslag niet op tijd gedeeld door het bestuur met de GMR, en is er nog steeds sprake van wettelijke tekortkomingen (artikel 8, tweede lid en artikel 9 WMS).

Informeren en raadplegen achterban nog steeds onvoldoende

De GMR heeft een 'Boek' waarin ze haar notulen geprint neerlegt op één van de scholen en dit kan worden ingezien door ouders. Het boek ligt op één van de scholen maar de GMR heeft er geen zicht op of het ooit bekeken wordt en of dit voldoende bekend is bij ouders. Notulen worden niet digitaal gedeeld. Raadplegen van ouders gebeurt alleen via de MR-en van de twee scholen die zijn vertegenwoordigd. Er is dan ook geen herstel op de wettelijke tekortkoming. (Art 7 derde lid WMS: doet de (G)MR schriftelijk verslag van zijn werkzaamheden en stelt geledingen in de gelegenheid om in overleg met de (G)MR te treden).

1.7. Conclusie

In het herstelonderzoek wordt duidelijk dat de in november 2021 vastgestelde bestuurscrisis in juni 2022 nog steeds voortduurt en het bestuur niet in staat is geweest om de vastgestelde wettelijke tekortkomingen op een duurzame wijze op te lossen. Aan geen enkele herstelopdracht is voldaan en alle wettelijke tekortkomingen die in november 2021 zijn vastgesteld, zijn nog onveranderd aan de orde. Dit zagen we bijvoorbeeld ook terug in het onaangekondigd kwaliteitsonderzoek op Al Yafoet waar ook nog eens nieuwe

tekortkomingen zijn vastgesteld waaronder het ontbreken van een school specifiek veiligheidsbeleid en het ontbreken van een samenhangende en doelgerichte werkwijze voor actief burgerschap en sociale cohesie. Tevens werd vastgesteld dat de tegenspraak binnen de school niet functioneert en niet alle leraren de wettelijk vereiste bevoegdheid hebben (voor nadere informatie, zie de separate rapportage van dit onderzoek).

Tijdens het herstelonderzoek was sprake van een situatie waarin de strijd om wie wel en niet als bestuursleden gezien moesten worden, en wiens sturing wel en niet gevolgd moest worden, de invulling van de zorg van het bestuur voor de kwaliteit van het onderwijs verder onder druk zette, en het algemeen bestuur niet alleen in gebreke bleef, maar het handelen van het bestuur leidde tot verdere escalatie en stagnatie. Vanwege de bestuurlijke impasse is voor de betrokkenen op de scholen niet duidelijk wie besluiten heeft genomen en of de besluiten rechtsgeldig zijn. Directeuren en stafleden geven aan dat de situatie per juni 2022 verder verslechterd is en als onveilig wordt ervaren. Ook de bestuurlijke rol als werkgever schiet ernstig tekort; zo kunnen contracten moeizaam worden verlengd en is er geen beleid om nieuw personeel te werven. Geen van de bestuursleden heeft zicht op de kwaliteit van het onderwijs en geen van allen ziet hierop toe of stuurt hierop. De inspectie heeft tevens vastgesteld dat ook de condities om hieraan wel invulling te geven, ontbreken. Directie en staf hebben eind mei 2022 in een gezamenlijke verklaring alle bestuursleden opgeroepen plaats te maken voor een nieuw bestuur. Hieraan is geen gehoor gegeven.

De inspectie constateert ernstige nalatigheid van het bestuur om maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit en voortgang van het onderwijs op de scholen. Hierdoor is er sprake van een onbestuurbare organisatie met ernstig nadelige effecten op de continuïteit en kwaliteit van het onderwijs voor de leerlingen op de scholen, gebrek aan vertrouwen in het bestuurlijk handelen, onveiligheid binnen de organisatie, en risico's op verbreding van het conflict binnen en rond de organisatie en scholen.

Antwoorden hoofdvragen

Op basis van de hiervoor beschreven bevindingen luiden de antwoorden op de hoofdvragen van dit *herstelonderzoek specifiek onderzoek risico's bestuur* samengevat als volgt:

- Het bestuurlijk handelen draagt over een lange periode van inmiddels een jaar in onvoldoende mate bij aan de borging en verbetering van de onderwijskwaliteit omdat de kwaliteitscyclus niet functioneert (artikel 12 vierde lid WPO).
- Door de twee partijen binnen het algemeen bestuur en door het ontbreken van een door het hele bestuur erkend dagelijks bestuur is er geen sprake van een functionele of organieke scheiding tussen het

bestuur en het intern toezicht (art 17b eerste lid WPO).

- Het bestuur zorgt niet voor een goed functionerend toezichtsorgaan en heeft niet gezamenlijk een directeur-bestuurder aangesteld conform het profiel en de procedure uit de eigen statuten (artikel 17a, eerste lid, WPO jo artikel 10 WPO).

- Het bestuur handelt door deze bestuurlijke crisissituatie niet in overeenstemming met het eigen bestuursreglement (2014) en managementstatuut (2013) (artikel 17c, tweede lid WPO en artikel 31 WPO).

- Het bestuur heeft er niet voor zorggedragen dat er een voltallige GMR is geformeerd die alle scholen van ISA vertegenwoordigt (artikel 3, tweede lid, WMS jo artikel 4, vierde lid WMS).

- Het bestuur zorgt er niet voor dat de GMR in overeenstemming met het voor de stichting geldend GMR-reglement en conform de WMS en de WPO zijn tegenspraak kan uitoefenen (Artikel 11 en 12 WMS) en evenmin heeft het bestuur ervoor gezorgd dat de directies van de scholen zorgdragen voor de samenstelling van de medezeggenschapsraden conform het reglement (artikel 3, tweede lid, WMS).

- Of het bestuur zich in het jaarverslag verantwoordt volgens de wet (artikel 3 onder f Regeling jaarverslaggeving onderwijs (RJO)) kunnen we tijdens het herstelonderzoek begin juni 2022 nog niet vaststellen aangezien er nog geen jaarverslag 2021 is. Dat beide partijen aangeven los van elkaar bezig te zijn dit jaarverslag samen te stellen, geeft geen vertrouwen dat het bestuur in staat is hierin zijn verantwoordelijkheid te nemen.

1.8. Vervolg

De inspectie heeft er geen vertrouwen in dat het bestuur de wettelijke tekortkomingen op korte termijn en op duurzame wijze kan oplossen. Het bestuur heeft de periode die het kreeg om voor herstel te zorgen op geen enkele wijze benut, is niet in staat gebleken de bestuurlijke problemen op te lossen en heeft bijgedragen aan en berust in een situatie waarin de kwaliteit en aansturing van de scholen als gevolg van die problemen onder grote druk is komen te staan, en heeft tevens geen enkele invulling gegeven aan het opheffen van wettelijke tekorten. De inspectie beraadt zich op sanctiemaatregelen en gaat met de minister in overleg over het vervolgtraject.

2 . Toetsingskader financieel beheer

2.1. Inleiding toetsingskader financieel beheer

In het voorgaande hoofdstuk zijn de resultaten van het herstelonderzoek bestuurlijk handelen beschreven. In het vervolg van het rapport worden de bevindingen van het financiële rechtmatigheidsonderzoek gepresenteerd (H3). De ernstige bevindingen waren aanleiding dit onderzoek uit te breiden en ook te onderzoeken of het bestuur een deugdelijk financieel beheer waarborgt (H4). In eerste instantie wordt hiervoor gebruik gemaakt van het toetsingskader deugdelijk financieel beheer (2.2). Wanneer het bestuur ernstige tekortkomingen laat zien in de waarborging van een deugdelijk financieel beheer, dan kan er sprake zijn van (financieel) wanbeheer. Een toelichting op wanbeheer wordt gegeven in het kader wanbeheer (2.3).

2.2. Toetsingskader deugdelijk financieel beheer

Allereerst is het belangrijk om duidelijk te maken wat wordt verstaan onder deugdelijk financieel beheer. In het onderwijstoezicht onderscheiden we binnen het financieel beheer drie elementen; financiële continuïteit, financiële rechtmatigheid en financiële doelmatigheid (art. 3, eerste lid, WOT). Dit betekent dat een bestuur door sturing op deugdelijk financieel beheer de continuïteit van het onderwijs dient te waarborgen en ervoor zorgt dat de bekostiging rechtmatig verkregen wordt. Daarnaast moet het bestuur de beschikbare financiële middelen rechtmatig en doelmatig aanwenden.

Om dit te bereiken is het belangrijk dat er verschillende randvoorwaarden worden ingevuld. Allereerst is het belangrijk dat er sprake is van voldoende interne controle om de rechtmatigheid en doelmatigheid van uitgaven te garanderen. Een andere randvoorwaarde van deugdelijk financieel beheer is een inzichtelijk administratie. Het bestuur dient ervoor zorgen dat er een overzichtelijke administratie aanwezig is dat de rechtmatige en doelmatige aanwending ook gecontroleerd kan worden (artt. 2:9 en 2:10 BW, 165 en 187 WPO en de RJO).

Daarnaast moet het bestuur onafhankelijk intern toezicht organiseren. Deze intern toezichthouder is verplicht toe te zien op de rechtmatige en doelmatige bestemming en aanwending van de rijksmiddelen (art. 17c, lid 1 onder c, WPO). Hiervoor is het van belang dat de intern toezichthouder voldoende zicht heeft op de organisatie, door bijvoorbeeld toe te zien op een effectief controlesysteem en voldoende *checks and balances*.

Verder wordt van een bestuur ook integriteit en transparantie verwacht. Een toelichting hierop wordt onder andere beschreven in de code goed bestuur van de PO-raad die ISA hanteert. Dit houdt onder andere in dat (mogelijke) vormen van belangenverstrengeling worden besproken en bijkomende risico's zoveel mogelijk worden tegengegaan (art. 165, lid 5 onder b WPO). In het jaarverslag moet het bestuur zich verantwoorden over eventuele gevallen waarbij wordt afgeweken van de code ('pas toe of leg uit'). In het jaarverslag moet het bestuur zich ook verantwoorden over het door haar gevoerde financieel beheer (art. 165, lid 1 onder a WPO). Deze verantwoording dient te voldoen aan de vereisten van de RJO en wordt gecontroleerd door de instellingsaccountant.

Bovenstaande betekent niet dat het bestuur zelf van iedere uitgave op de hoogte hoeft te zijn en uitleg moet kunnen geven. Het gaat erom dat het bestuur de organisatie op een manier aanstuurt dat het kan vertrouwen op het systeem. In het geval dat het systeem werkt, dan kan het bestuur voor uitleg verwijzen naar personen binnen de organisatie of de bijgehouden administratie. Het bestuur blijft ten alle tijden verantwoordelijk voor (de werking van) het systeem. Dus als er tekortkomingen zijn in dit systeem, dan moet het bestuur hierop gerichte maatregelen nemen. Op die manier blijft een deugdelijk financieel beheer gewaarborgd.

2.3. Kader wanbeheer

In gevallen waarbij het financieel beheer ernstige tekortkomingen laat zien, kan er sprake zijn van wanbeheer (artikel 153, lid 2, WPO). Indien een bestuur niet aan de eisen van een deugdelijk financieel beheer voldoet zoals beschreven in het toetsingskader hierboven, dan moet worden beoordeeld of er sprake is van wanbeheer. Wanbeheer is het tegenovergestelde van *goed bestuur*, zoals is uitgewerkt in onder andere de WPO en *code goed bestuur*, zoals ontwikkeld door de PO-raad. Wanbeheer kan niet alleen worden gepleegd door de uitvoerende bestuurders van de stichting. Ook het toezichthoudende deel van het bestuur kan wanbeheer plegen of daaraan bijdragen.

Voor zover relevant voor dit onderzoek wordt onder wanbeheer in de zin van artikel 153, lid 2, WPO onder andere het volgende verstaan:

2.3.1. Financieel wanbeleid

Voor de invulling van het begrip financieel wanbeleid (ook wel aangehaald als financieel wanbeheer) wordt – bij het ontbreken van een specifieke definitie gericht op het bestuur of toezichthoudend orgaan van onderwijsinstellingen – aansluiting gezocht bij de algemene bepalingen voor de desbetreffende rechtspersoon. In het geval van ISA betreft dit een stichting.

Voor de invulling van de definitie van financieel wanbeleid wordt daarom aangesloten bij artikel 2:298 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW). Uit rechtspraak blijkt dat onder andere het onrechtmatig besteden van rijksmiddelen kan worden gekwalificeerd als financieel wanbeleid. Van een onderwijsinstelling mag namelijk verwacht worden dat rijksmiddelen worden uitgegeven aan de doelen waarvoor deze zijn verstrekt (art. 115 WPO).

Daarbij dient er voor de kwalificatie financieel wanbeleid tevens sprake te zijn van tekortkomingen ten aanzien van het beheer van de middelen van de stichting. Het bestuur en de toezichthouder zijn hier gezamenlijk verantwoordelijk voor. Er rust namelijk een algemene zorgplicht op het gehele bestuur (artt. 2:9 en 2:10 BW). Het bestuur dient over het beheer van de middelen verantwoording af te leggen in het jaarverslag (artikel 165 WPO).

2.3.2 Ongerechtvaardigde verrijking

Ook voor de invulling van het begrip ongerechtvaardigde verrijking wordt – bij het ontbreken van een specifieke definitie gericht op het bestuur of toezichthoudend orgaan van onderwijsinstellingen – aangesloten bij het BW (artikel 6:212 BW). Er is sprake van ongerechtvaardigde verrijking wanneer betalingen door de rechtspersoon die een school in stand houdt niet (meer) kunnen worden verantwoord. Ongerechtvaardigde verrijking gaat daarbij niet alleen om de situatie waarbij een andere partij rijker is geworden. Het gaat ook over de situatie waarbij, zonder dat dit kan worden verantwoord, nadeel wordt weggenomen bij een andere partij. Daarbij geldt ten slotte dat de rechtspersoon die een school in stand houdt nadeel moet hebben geleden door de betaling (en aan de derde(n)).

2.3.3 Handelen in strijd met wettelijke bepalingen waarmee financieel voordeel wordt behaald ten gunste van de rechtspersoon die de school in stand houdt, zichzelf of een derde

De wettelijke bepalingen waarnaar verwezen wordt, omvatten alle regels die betrekking hebben op de stichting en haar bestuurder(s). Indien de stichting ook door andere wetgeving wordt beheerd, zoals het geval is bij stichtingen in de onderwijssector, geldt dit dus ook voor de algemene regels zoals opgenomen in het BW. Vereist is daarbij dat met het handelen van een bestuurder of toezichthouder in strijd met wettelijke bepalingen (zoals hiervoor omschreven) financieel voordeel wordt behaald voor de rechtspersoon die de school in stand houdt, de bestuurder (/toezichthouder) of een derde.

Voor het nadere wettelijke kader van (de elementen van) wanbeheer, wordt verwezen naar bijlage 2 bij dit rapport.

3 . Resultaten van het financiële rechtmatigheidsonderzoek

3.1. Opzet van het onderzoek

Tijdens het *specifiek onderzoek naar risico's van bestuur* in november 2021 zijn signalen geconstateerd die kunnen duiden op onrechtmatige bestedingen van rijksmiddelen. Naar aanleiding hiervan is besloten een *rechtmatigheidsonderzoek* te starten naar de besteding van de rijksmiddelen door ISA in de jaren 2018, 2019, 2020 en 2021.

Gedurende dit onderzoek naar de bestedingen waren er indicaties dat er binnen ISA onvoldoende sturing plaatsvindt op een deugdelijk financieel beheer. Daarnaast gaf het *herstelonderzoek naar bestuurlijk handelen* aan dat er nog steeds sprake is van ernstige tekortkomingen en bestuurlijke nalatigheid, zoals beschreven in hoofdstuk 1. Vervolgens is besloten om het rechtmatigheidsonderzoek uit te breiden en te onderzoeken of het bestuur enerzijds de organisatie voldoende aanstuurt en anderzijds voldoende toezicht houdt om een deugdelijk financieel beheer te waarborgen. De bevindingen van de inspectie uit het rechtmatigheidsonderzoek zijn opgenomen in dit hoofdstuk. Het onderzoek naar de waarborging van een deugdelijk financieel beheer is terug te vinden in hoofdstuk 4.

3.2. Onderzoeksvragen en werkwijze

In het rechtmatigheidsonderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

-Voldoen de bestedingen van de rijksmiddelen in de boekjaren 2018, 2019, 2020 en 2021 aan wet- en regelgeving?

Werkwijze:

Het rechtmatigheidsonderzoek is op 2 februari 2022 aangekondigd bij het bestuur. In deze brief is verzocht om een aantal documenten aan te leveren, waarna het onderzoek in februari bij het administratiekantoor van ISA is gestart.

Door middel van een deelwaarneming is het grootboek over de jaren 2018 tot en met 2021 doorgenomen, waarbij tevens de kasstaten, de bankafschriften en onderliggende facturen zijn beoordeeld. Tevens zijn overzichten uit de personeelsadministratie doorgenomen.

Voor het onderzoek naar de (boek)jaren 2018 tot en met 2020 is gebruik gemaakt van de door de accountant gecontroleerde jaarrekeningen. Het jaar 2021 was ten tijde van het onderzoek nog niet gecontroleerd door de accountant. Op basis van de deelwaarneming zijn nadere vragen gesteld aan het bestuur met betrekking tot een

aantal betalingen.

Verder zijn verschillende gesprekken gevoerd met het bestuur, de medewerkers van het stafbureau, medewerkers van het administratiekantoor en één van de directeuren.

Daarnaast zijn de volgende documenten onderzocht:

- Overeenkomsten tussen ISA en andere partijen
- KvK uittreksels
- Accountantsverslagen
- De beschrijving van de AO/IC
- De statuten
- Het bestuursreglement
- Het managementstatuut
- Het intern toezichtskader
- Het bestuurlijk toetsingskader

3.3. Wettelijk kader

Om vast te stellen of er sprake is van rechtmatige bestedingen is de aangetroffen situatie getoetst aan de WPO, met name artikel 115 van die wet. Hierin wordt aangegeven dat de bekostiging die wordt ontvangen bestemd is voor personeel en exploitatie van de scholen.

Voor zover er naast artikel 115 WPO meer wet- en regelgeving van belang is bij de beoordeling van de rechtmatigheid van bestedingen, zal dit aanvullend wettelijk kader bij de bespreking van de besteding worden geschetst.

3.4. Bevindingen rechtmatigheid bestedingen

In het onderzoek is gebleken dat een deel (€298.417,47) van de bestedingen in de genoemde periode niet voldoet aan wet- en regelgeving. De betreffende bestedingen zijn in verschillende categorieën opgedeeld. De bevindingen worden per categorie toegelicht.

3.4.1 Verhuur huisvesting aan weekendscholen

Scholen kunnen (een deel van) hun huisvesting verhuren aan derden. Hiervoor dienen zij minimaal een kostendekkend tarief in rekening te brengen, zodat voorkomen wordt dat er rijksmiddelen worden ingezet voor exploitatiekosten die moeten worden gedragen door (en ten goede komt aan) de hurende partij (art. 115 WPO).

ISA verhuurt in het weekend lokalen aan twee weekendscholen (t.w. Stichting El Tawheed en Stichting El Islah). Met beide weekendscholen is een 'overeenkomst medegebruik verhuur onderwijsruimte' opgesteld. De overeenkomst tussen ISA en El Tawheed is ingegaan per 1 september 2009 waarin een huurbedrag is vermeld van €4.216,80 per jaar, met een verplichte jaarlijkse indexatie van 3%. De overeenkomst met El Islah is ingegaan per 1 september 2014. Hierin is een huurbedrag vermeld van €5.000,00 per jaar. Ook hier vindt een jaarlijkse verplichte indexatie van 3% plaats.

Vanaf het schooljaar 2018/2019 zijn er geen inkomsten vanuit de weekendscholen ontvangen door ISA, terwijl de weekendscholen nog wel gebruik maken van de lokalen van ISA. Hoewel het bestuur van ISA de herstelopdracht (uit rapport vastgesteld op 26 januari 2022) heeft gekregen om de huurinkomsten alsnog te innen, is dit niet gebeurd. Dit betekent dat er rijksmiddelen zijn ingezet voor de exploitatie van de weekendscholen, zonder dat daar een kostendekkende huur tegenover stond. In totaal gaat het in de periode 2018 tot en met 2021 om verschuldigde bedragen van €23.018,19 (El Tawheed) en €23.544,54 (El Islah), inclusief de indexatie van 3%. Daarom beoordeelt de inspectie in totaal €46.562,73 als onrechtmatige besteding.

Aangezien het hier om een doorlopende verbintenis gaat, blijft de onrechtmatige besteding verder stijgen zolang er niet is hersteld.

3.4.2 Vervoersstichting

De rijksmiddelen mogen niet worden ingezet voor leerlingenvervoer van huis naar school, en vice versa. Dit is een exclusieve verantwoordelijkheid van de gemeente (art. 4 WPO).

Leerlingenvervoer ten behoeve van educatieve excursies mogen wel ten laste van de rijksmiddelen komen.

De As-Siddieq vervoerstichting (ASV) verzorgt het leerlingenvervoer van huis naar school (v.v.). ISA voldoet jaarlijks meerdere facturen aan ASV. In totaal heeft ASV in de periode 2018 tot en met 2021 voor

€17.882,72 gefactureerd aan ISA. Op alle facturen staat dezelfde algemene toelichting '*Buitenschoolse activiteiten (NEMO, Artis, culturele uitstapjes kinderboerderij, schooltuinen, sportdag) en overige*'. Er is geen (schriftelijke) overeenkomst afgesloten tussen ISA en ASV. Dit betekent dat het onduidelijk is welke afspraken of voorwaarden vooraf zijn gesteld aan de samenwerking, bijvoorbeeld ten aanzien van de door ASV gevraagde bedragen.

De facturen geven, naast de gereden kilometers, niet concreet aan welke dienst is geleverd. Tijdens het onderzoek kon het bestuur dit ook op een ander wijze niet aantonen. Hoewel het bestuur tijdens een gesprek heeft aangegeven dat ASV het vervoer verzorgt naar sportlocaties en educatieve uitjes, heeft het geen documenten kunnen overleggen waaruit dit blijkt. Daarnaast gaf een directeur aan dat ASV hoogstens één of twee keer per jaar wordt ingezet voor het vervoer van de kleuters naar de kinderboerderij. Dit komt echter niet overeen met de aangetroffen facturen, waarmee meerdere ritten in het jaar in rekening worden gebracht. Bij één factuur waren er ook chauffeursbriefjes toegevoegd waarop onder andere was te lezen dat een zieke leerling naar huis werd gebracht. Ook dit wijkt af van de verklaring van het bestuur over de inzet van ASV. Samenvattend heeft het bestuur de rechtmatigheid van de facturen en daarmee de rechtmatigheid van de bestedingen niet aan kunnen tonen. Met andere woorden, het bestuur heeft niet kunnen aantonen dat zij voldoet aan de voorwaarden (bestedingsmogelijkheden) die horen bij de ontvangen rijksmiddelen. Dit terwijl het bestuur hiertoe wel wettelijk verplicht is en volgens de wet de verantwoordelijkheid hiervoor draagt.

Daarnaast is er geen consistent beeld ontstaan uit de verschillende gesprekken, facturen en de enkele chauffeursbriefjes over de rechtmatigheid van de uitgaven aan ASV. Daarom beoordelen we de betreffende betalingen van €17.882,72 als onrechtmatige bestedingen.

Donatie aan de vervoersstichting

Het is niet toegestaan om rijksmiddelen te schenken aan een andere partij, anders dan binnen de kaders van art. 115, lid 4 WPO. De rijksmiddelen zijn namelijk bedoeld voor de kosten voor personeel en exploitatie van de school zelf (of een andere school) (art. 115 lid 1 en 4 WPO). Naast de uitgaven op basis van de facturen heeft ISA in 2020 ook een bedrag van €1.000,- geschonken aan ASV. Dit betrof de opbrengst van de verkoop van toners van een oud kopieerapparaat, die vervolgens is gedoneerd aan ASV. Deze toners zijn ooit met publieke middelen aangeschaft. Daarom zijn de opbrengsten die met deze toners zijn verkregen ook publiek middelen. Het schenken van publieke middelen, in dit geval €1.000,- aan ASV, is niet toegestaan. ASV is namelijk geen andere school waaraan via art. 115, lid 4 WPO rijksmiddelen mogen worden besteed. Daarom is deze donatie onrechtmatig en wordt het bedrag van €1.000,- als onrechtmatig

besteed beoordeeld.

3.4.3 Schoolbussen

Naast dat ISA betalingen doet aan de vervoersstichting ASV, heeft ISA ook drie schoolbussen in eigen beheer waarvoor het verschillende kosten maakt.

Ook in het geval van eigen bussen, gefinancierd met rijkmiddelen, is het niet toegestaan om het leerlingenvervoer te verzorgen van huis naar school (v.v.), omdat dit op grond van artikel 4 WPO een exclusieve gemeentelijke taak is. Daarom is het opmerkelijk dat een PO-instelling drie busjes in eigen beheer heeft. Deze mogen immers niet ingezet worden voor leerlingenvervoer. Dit gaf aanleiding de rechtmatigheid van de uitgaven met betrekking tot de drie schoolbussen nader te onderzoeken.

Voor de drie bussen betaalt ISA naast de aanschaf ook de verzekeringen, onderhoudskosten en parkeervergoedingen. Uit de grootboekadministratie blijkt dat het in de periode 2018 tot en met 2021 gaat om een totaal aan uitgaven van €87.942,75.

Het bestuur geeft aan dat zij de bussen gebruikt voor dagelijkse zaken. Indien noodzakelijk maakt ook ASV gebruik van de bussen. De inspectie constateert dat hiervoor geen vergoeding is ontvangen van ASV. Voor verdere toelichting over het gebruik van de bussen verwijst het bestuur naar de directeurs van de scholen. De directeur waarmee gesproken is geeft aan dat de school geen eigen bussen in beheer heeft, maar dat deze in eigendom zijn van ASV. De inspectie stelt op grond daarvan vast dat het binnen de organisatie niet duidelijk is wie eigenaar is van de bussen. Uit de administratie blijkt dat de drie bussen eigendom zijn van ISA en de bijbehorende kosten daarvan draagt. De directeur geeft aan dat als personeelsleden vervoer nodig hebben voor dagelijkse zaken, zoals het ophalen van goederen bij winkels, het personeel gebruik maakt van eigen vervoer. Zij maken dan dus geen gebruik van de schoolbussen.

Er wordt geen rittenadministratie bijgehouden voor deze bussen, noch kan het bestuur op andere wijze aantonen waarvoor de bussen zijn ingezet. Daarnaast geeft het bestuur een toelichting die we hebben geprobeerd te verifiëren in de organisatie. Uit de gesprekken die we hebben gevoerd is geen consistent beeld ontstaan over het gebruik van de bussen, zodat de rechtmatigheid van de bestedingen ook via deze wijze niet kon worden vastgesteld.

Het bestuur kan dus niet onderbouwen dat de bussen deels rechtmatig gebruikt worden. Het onderzoek heeft uitgewezen dat de bussen worden gebruikt voor vervoer dat niet vanuit rijksmiddelen betaald mag worden. Gebleken is immers dat de bussen voor onrechtmatige doeleinden worden ingezet door ASV, zonder dat hier een vergoeding tegenover staat. Daarnaast is gebleken dat het personeel de bussen – anders dan het bestuur heeft verklaard – niet

gebruikt voor dagelijkse zaken. Het bestuur heeft niet aannemelijk gemaakt, laat staan voldoende onderbouwd, dat de bussen (deels) rechtmatig worden gebruikt.

De inspectie concludeert op grond daarvan dat de rijksmiddelen die zijn gebruikt voor deze bussen, in totaal €87.942,75, onrechtmatig besteed zijn (art. 4 en 115 WPO).

3.4.4 Niet-educatieve activiteiten

De rijksmiddelen die de school ontvangt zijn uitsluitend bedoeld voor activiteiten die verband houden met de school en het onderwijs dat op de school gegeven wordt (art. 115 WPO). Activiteiten die geen educatief karakter hebben, zoals bijvoorbeeld een schoolreisje naar een pretpark, dienen te worden betaald uit de vrijwillige ouderbijdrage (of andere private middelen).

In het grootboek van ISA komen verschillende uitgaven voor aan niet-educatieve excursies en activiteiten. Ter illustratie, het gaat hier om schoolreisjes naar bijvoorbeeld Walibi en uitgaven bij feesten zoals het Suikerfeest (springkussens, ijscokar, pony's). Voor de beoordeling van deze uitgaven heeft de inspectie het bestuur gevraagd naar een beleid ten aanzien van dit soort uitgaven. Hiervoor bleek geen beleid te zijn geformuleerd.

Vervolgens heeft het bestuur een overzicht ontvangen van uitgaven die de inspectie als niet-educatief ziet. Het bestuur is gevraagd, indien het van mening was dat een uitgave wel met rijksmiddelen betaald had mogen worden, een toelichting te geven en onderbouwende documentatie aan te leveren. Op veel uitgaven werd vervolgens een algemene toelichting gegeven, waarbij gewezen werd op het feit dat de feesten ook burgerschapsvorming, talentontwikkeling en ouderbetrokkenheid bevorderen. Hierbij is echter geen onderbouwende documentatie aangeleverd (zoals bijvoorbeeld lesprogramma's of leerdoelen die hiermee gediend zouden zijn). Hoewel de inspectie bij sommige uitgaven alsnog haar oordeel heeft bijgesteld, heeft het dit bij het merendeel van de uitgaven niet gedaan. De inspectie constateert dat het merendeel van deze uitgaven geen verband houden met onderwijs en daarom niet-educatief van aard zijn.

Deze uitgaven worden niet volledig gedekt door andere middelen (zijnde ouderbijdragen, gemeentelijke subsidies etcetera) dan de rijksmiddelen. Dit betekent dat de uitgaven voor niet-educatieve excursies en activiteiten gedeeltelijk ten laste van de rijksmiddelen zijn gekomen. Op grond van artikel 115 WPO is dit niet toegestaan. Het totale bedrag aan niet-educatieve excursies en activiteiten dat ten laste van de rijksmiddelen is gekomen, betreft €93.304,84. Dit bedrag is onrechtmatig besteed.

3.4.5 Vrijwilligersvergoedingen

Scholen mogen vrijwilligers inzetten voor het onderwijsproces. Deze

vrijwilligers mogen dan ook een (vrijwilligers)vergoeding ontvangen. Hierbij dienen de vrijwilligers dan wel bij te dragen aan de invulling van onderwijstijd. Wanneer deze vrijwilligers worden ingezet voor bijvoorbeeld de voor- en naschoolse opvang, dan wordt er geen onderwijstijd ingevuld. Dit betekent dat er geen rijksmiddelen voor een vergoeding aan deze vrijwilligers mogen worden ingezet (art. 115 WPO).

ISA maakt gebruik van vrijwilligers en keert vergoedingen aan hen uit. Deze vrijwilligers helpen o.a. tijdens de middagpauze en houden pleinwacht. Aangezien ISA een continuooster hanteert waarbij theoretisch gezien geen onderbreking van de onderwijstijd plaatsvindt, zijn de vrijwilligersvergoedingen in het kader van deze overblijf rechtmatig.

Daarnaast zijn er ook vrijwilligers die tijdens de voor- en naschoolse opvang helpen en een vergoeding krijgen van ISA. Aangezien de rijksmiddelen niet mogen worden ingezet voor buitenschoolse opvang, zijn deze vrijwilligersvergoedingen onrechtmatig. Op basis van declaratieformulieren van vrijwilligers is vastgesteld dat €42.430,50 aan vergoedingen is uitgekeerd vanwege voor- en naschoolse opvang. Deze bestedingen beoordeelt de inspectie dan ook als onrechtmatig.

3.4.6 Uitbreiding dienstverband

Bij nader onderzoek naar de verwevenheid tussen de vervoersstichting ASV en ISA, is het personeelsdossier van een organisatie-assistent nader bekeken. Deze organisatie-assistent is werkzaam bij ISA en is tevens bestuurder van de vervoersstichting ASV. Het betreffende personeelsdossier viel op doordat er meerdere uitbreidingen zijn gedaan in de omvang van het dienstverband, waarbij de omvang van het dienstverband uiteindelijk 1,2 fte bedroeg, inclusief het bijbehorende salaris.

In het personeelsdossier was geen duidelijke onderbouwing hiervan te vinden. Een bestuur ontvangt o.a. rijksmiddelen voor de kosten van personeel van de scholen (art 115 WPO). Dit personeel dient taken te verrichten overeenkomstig de wettelijk bekostigde taak van de onderwijsinstelling. Ook wanneer rijksmiddelen zijn ingezet voor de uitbreiding van een dienstverband, dienen de aanvullende werkzaamheden hieraan te voldoen.

In verschillende periodes blijkt het dienstverband van de organisatie-assistent uitgebreid van 1 fte naar 1,2 fte. Het betreft de volgende periodes;

1 januari 2018 t/m 31 december 2019.-

7 september 2020 t/m 9 november 2020.

De loonkosten voor deze uitbreidingen zijn gedeeltelijk ten laste van gemeentelijke subsidies en gedeeltelijk ten laste van de rijksmiddelen gebracht. In totaal is €7.562,87 van de loonkosten uit rijksmiddelen

betaald.

Het bestuur geeft aan niet op de hoogte te zijn geweest van de uitbreiding en heeft niet aan kunnen tonen of, en zo ja, welke aanvullende werkzaamheden zijn verricht door de medewerker in de betreffende periodes. Bovendien wist ook de directe leidinggevende van de organisatie-assistent hier tot een week voorafgaand aan het gesprek met de inspectie niets van af. De directe leidinggevende kon ook niet aangeven welke aanvullende werkzaamheden verricht zijn.

Omdat niet is gebleken of en welke aanvullende werkzaamheden zijn verricht voor deze uitbreiding van het dienstverband, laat staan dat vast is komen te staan dat deze uitbreiding past binnen de wettelijke bekostigde taak van de instelling en het bestuur dit ook niet heeft kunnen aantonen, is het oordeel van de inspectie dat de rijksmiddelen die ingezet zijn voor deze uitbreiding niet rechtmatig zijn besteed. Dit betekent dat de loonkosten van €7.562,87 onrechtmatig zijn betaald uit rijksmiddelen (art. 115 WPO).

3.4.7 VVV-bonnen

ISA schaft regelmatig VVV-bonnen aan. De VVV-bonnen die met rijksmiddelen worden aangeschaft, moeten ook conform artikel 115 WPO besteed worden. VVV-bonnen zijn namelijk waardedocumenten die één op één de waarde van de bestede rijksmiddelen vertegenwoordigen. Omdat bij ISA veelal niet duidelijk is waaraan deze bonnen zijn besteed doordat een registratie hiervan ontbreekt, is nader onderzoek gedaan naar de rechtmatigheid van de bestedingen aan en met VVV-bonnen.

Naar aanleiding van dit onderzoek is vastgesteld dat in ieder geval €1.580,00 aan VVV-bonnen aan leerlingen van de school cadeau is gegeven. Deze uitgave is gedaan op 1 juli 2019. Op grond van art. 115 WPO wordt de bekostiging verstrekt voor kosten voor personeel en exploitatie van die school. Daaronder vallen dus geen bestedingen aan cadeaubonnen voor leerlingen. De WPO kent geen specifieke bepaling die dit in afwijking van art. 115 WPO wel mogelijk zou maken.

Deze inzet van rijksmiddelen voor het aanschaffen van VVV-bonnen en het verstrekken van deze VVV-bonnen aan leerlingen voor een bedrag van €1.580,00 is in strijd met artikel 115 WPO. Deze bestedingen beoordeelt de inspectie dan ook als onrechtmatig.

Aanvullend hierop heeft de inspectie vastgesteld dat er VVV-bonnen worden verstrekt aan vrijwilligers. Hoewel de inspectie geen onrechtmatige besteding van rijksmiddelen heeft kunnen vaststellen, merkt de inspectie wel op dat de doelmatigheid van de bestedingen twijfelachtig is. Uit de administratie van ISA blijkt dat de vrijwilligers al een (fiscaal) maximale vrijwilligersvergoeding ontvangen. Het zou dus kunnen dat de maximale vrijwilligersvergoeding op deze wijze wordt overschreden. De inspectie acht het vertrekken van vergoedingen aan vrijwilligers boven het fiscale maximum ondoelmatig. Dit valt echter

niet te controleren door de afwezigheid van administratie ten aanzien van de VVV-bonnen.

3.4.8 Privé-aankoop

Gedurende het onderzoek heeft de inspectie vastgesteld dat bij een aankoop bij een meubelwinkel door het bestuur gelijktijdig een privé-aankoop is gedaan. Het betreffende artikel ter waarde van €161,06 is op de factuur weggelakt onder de vermelding van privé-aankoop. De volledige (waarde van de) factuur is echter opgenomen in de kasmutatiestaat. Dit betekent dat deze privéaankoop met rijksmiddelen is betaald.

Op grond van art. 115 WPO ontvangt het bestuur rijksmiddelen voor kosten voor personeel en exploitatie van de scholen. Het doen van privé-aankopen met rijksmiddelen is geen bestemming waarvoor de rijksmiddelen worden verstrekt. De inspectie beoordeelt de besteding van €161,06 uit de rijksmiddelen dan ook als onrechtmatig (art. 115 WPO).

3.5. Antwoord op onderzoeksvraag

Met bovenstaande bevindingen wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord: *Voldoen de bestedingen van de rijksmiddelen in de boekjaren 2018, 2019, 2020 en 2021 aan wet- en regelgeving?*

Concluderend constateert de inspectie dat er in de periode 2018 t/m 2021 in totaal voor €298.417,47 aan rijksmiddelen op onrechtmatige wijze zijn ingezet. Daarbij gaat het hier niet om één onrechtmatige uitgave of om uitgaven in het kader van één element in de bedrijfsvoering. In plaats daarvan gaat het hier om onrechtmatige uitgaven in het kader van weekendscholen, de vervoersstichting, niet-educatieve activiteiten, vrijwilligersvergoedingen en uitbreidingen van een dienstverband. De onrechtmatigheden vinden binnen de gehele organisatie plaats, zowel op school- als op bestuursniveau.

De bevindingen wijzen op ernstige tekortkomingen in de manier waarop het bestuur zorgdraagt voor de rechtmatige aanwending van rijksmiddelen en een transparante administratie. Deze conclusies worden meegenomen in de bevindingen van het onderzoek naar de waarborging van het deugdelijk financieel beheer door het bestuur. Dit wordt beschreven in het volgende hoofdstuk.

4. Resultaten onderzoek waarborging deugdelijk financieel beheer

4.1. Opzet van het onderzoek

Gedurende het onderzoek naar de rechtmatigheid van de bestedingen (zie hoofdstuk 3) waren er indicaties dat er binnen ISA onvoldoende sturing vanuit het bestuur is om een deugdelijk financieel beheer te garanderen. Daarnaast gaf *het herstelonderzoek naar bestuurlijk handelen* aan dat er nog steeds sprake is van ernstige tekortkomingen en bestuurlijke nalatigheid, zoals beschreven in hoofdstuk 1. Vervolgens is besloten om het *rechtmatigheidsonderzoek* uit te breiden en te onderzoeken of het bestuur enerzijds de organisatie voldoende aanstuurt en anderzijds voldoende intern toezicht organiseert om een deugdelijk financieel beheer te waarborgen. De uitkomsten van dit onderzoek zijn beschreven in dit hoofdstuk.

4.2. Onderzoeksvraag en werkwijze

In dit hoofdstuk staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

-Waarborgt de wijze waarop het bestuur de organisatie aanstuurt en toezicht houdt een deugdelijk financieel beheer?

Om antwoord te geven op deze vraag is gebruik gemaakt van de informatie die tijdens het herstelonderzoek en het rechtmatigheidsonderzoek reeds via documentenanalyse en gesprekken bekend is (zie hiervoor onder andere de werkwijze in hoofdstuk 3). Aan de hand van het toetsingskader financieel beheer hebben wij op basis van deze informatie een beeld gevormd van de wijze waarop het bestuur door sturing en toezicht een deugdelijk financieel beheer waarborgt. In aanvulling hierop hebben wij verdiepende gesprekken gevoerd met het bestuur en medewerkers van het stafbureau waarin wij onze bevindingen getoetst en waar nodig aangevuld hebben.

4.3. Wettelijk kader

Voor het kader voor een deugdelijk financieel beheer wordt verwezen naar het kader beschreven in hoofdstuk 2. Verdere wettelijke onderbouwing van dit kader is opgenomen in bijlage 2.

4.4. Bevindingen waarborging deugdelijk financieel beheer

Onderzoeksvraag:

-Waarborgt de wijze waarop het bestuur de organisatie aanstuurt en toezicht houdt een deugdelijk financieel beheer?

Uit het onderzoek blijkt dat het bestuur binnen ISA herhaaldelijk ernstige tekortkomingen laat zien in het waarborgen van een deugdelijk financieel beheer. Er blijkt door het bestuur van ISA geen werkend systeem te zijn van interne controle waarbij de rechtmatigheid en doelmatigheid van uitgaven worden gegarandeerd. Ook blijkt de administratie onvoldoende toereikend te zijn om de rechtmatigheid van uitgaven te kunnen controleren.

Mede door deze tekortkomingen heeft het bestuur onvoldoende zicht op bestedingen en is er geen sprake van functionerend intern toezicht op de financiën. Daarnaast neemt het bestuur ook onvoldoende passende maatregelen om dit systeem te verbeteren, ondanks dat het meermaals is gewezen op tekortkomingen in het systeem door bijvoorbeeld de instellingsaccountant.

Tevens is sprake van belangenverstrengeling waar het bestuur geen maatregelen tegen neemt en onvoldoende transparantie over heeft. Bovendien heeft het bestuur onrechtmatige constructies opgezet met rijksmiddelen die ten gunste zijn gekomen van derden. Deze derden zijn daardoor teven ongerechtvaardigd verrijkt. Tot slot voldoet ook de verantwoording in het jaarverslag niet aan de wettelijke vereisten.

Deze bevindingen uit het onderzoek zullen nu verder worden toegelicht.

4.4.1 Het systeem van AO/IC zorgt voor onvoldoende zicht op de rechtmatigheid en doelmatigheid van bestedingen

Eén van de randvoorwaarden van deugdelijk financieel beheer is een goed ingericht AO/IC-systeem. De Administratieve Organisatie (AO) beschrijft het systeem van processen, procedures, werkinstructies en taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden (in het kader van bijvoorbeeld functiescheiding) binnen de organisatie. Via het systeem van Interne Controle (IC) wordt de werking van de AO gecontroleerd, beheerst en waar nodig bijgestuurd waarmee een bestuur kan aantonen de verantwoording en controle van haar administratie- en declaratieprocessen inzichtelijk en onder controle te hebben en hiermee toeziet op de rechtmatigheid en doelmatigheid van bestedingen.

Dit betekent niet dat het bestuur zelf van iedere uitgave op de hoogte hoeft te zijn en uitleg moet kunnen geven. Het bestuur dient de (administratieve) organisatie en interne controle op een manier in te richten en aan te sturen zodat het kan vertrouwen op het systeem. In

het geval dat het systeem werkt, dan kan het bestuur voor uitleg verwijzen naar personen binnen de organisatie of de bijgehouden administratie en in geval van risico's passende maatregelen treffen. In dat geval is er sprake van een werkende AO/IC. Het bestuur blijft ten alle tijde verantwoordelijk. Dus als er tekortkomingen zijn in dit systeem, dan moet het bestuur gerichte maatregelen nemen. Doet het bestuur dat niet, dan kan het bestuur hierop aangesproken worden. Op die manier blijft een deugdelijk financieel beheer gewaarborgd. De aard van de in het voorgaande hoofdstuk geconstateerde onrechtmatigheden en het feit dat deze door de gehele organisatie plaatsvonden, wijzen op ernstige tekortkomingen in de AO/IC. Daarom is nader gekeken naar de AO/IC van ISA.

Hoewel ISA een beschrijving van de AO/IC heeft opgesteld, wordt deze in de praktijk niet toegepast en/of werkt deze niet. Zowel bestuursleden als medewerkers van het stafbureau geven dit aan. Naast de eerder geconstateerde onrechtmatigheden (zoals niet-educatieve activiteiten, vrijwilligersvergoedingen en uitbreidingen van een dienstverband) zoals beschreven in voorgaand hoofdstuk, zijn er meer punten waarop blijkt dat het systeem van AO/IC binnen ISA in de praktijk ernstig tekortschiet.

Zo is onder andere het kascontrolesysteem ontoereikend, konden medewerkers zichzelf toelages toebedelen zonder transparant beloningsbeleid, worden VVV-bonnen aangeschaft zonder aantoonbare bestemming, en worden bestedingen gedaan buitenom bevoegdheden. Deze aanvullende bevindingen worden hieronder nader toegelicht:

- *Het kascontrolesysteem is ontoereikend, geeft onvoldoende inzicht en is nauwelijks navolgbaar*
Binnen ISA vinden relatief veel transacties per kas plaats. Ter indicatie: In totaal is in 2019 voor bijna €88.000 aan directe kasbetalingen gedaan.¹ Tijdens het onderzoeken van de kasmutatiestaten zijn meerdere onregelmatigheden geconstateerd.

Om te beginnen wordt er geen begin- en eindsaldi bij gehouden, wat controle op het kassaldo bij voorbaat onmogelijk maakt. Zonder het bijhouden van begin- en eindsaldi bestaat er de mogelijkheid dat kasgelden weglekken zonder dat dit opgemerkt wordt. Dit betekent dat het voorkomen van onrechtmatige bestedingen niet is geborgd.

Daarnaast zijn de kasmutatiestaten regelmatig niet aan te sluiten op de grootboekrekeningen. De kasmutatiestaat van de Al Maes school uit 2019 met volgnummer 25 geeft bijvoorbeeld een mutatie aan van plus €2.522,11, terwijl in de grootboekrekening een bedrag is verwerkt van minus €4.327,89. Daarmee bestaat er

dus een verschil van € 6.850 in de verantwoording in het kasboek en de grootboekrekening. Dit soort afwijkingen maakt dat de aansluiting tussen de kasmutatiestaten en de grootboekrekening nauwelijks te controleren is. Daarbij sluiten de bankmutatiestaten niet aan op de grootboekrekening.

Ter illustratie van het gebrekkige kascontrolesysteem geven we een voorbeeld van een contante aankoop op 23 maart 2019 bij een meubelwinkel. Op de bon is voor ongeveer €160 weggelakt in verband met een privéaankoop. De volledige bon is echter opgenomen in de kasmutatiestaat. Dit betekent dat deze privéaankoop met rijksmiddelen is gedaan, of dat het kassaldo in het grootboek niet klopt zonder dat dit is opgemerkt. Omdat een privéaankoop een onrechtmatige besteding is (o.g.v. art. 115 WPO), is deze aankoop ook opgenomen in hoofdstuk 3.

Bovendien bleek het bestuur niet op de hoogte te zijn van de hoogte van de kastransacties en kassaldi op de scholen. Het bestuur was in de veronderstelling dat de kas enkele euro's betrof die overgebleven waren na een contante aankoop die niet via een pintransactie mogelijk was. De accountant heeft echter berekend dat er eind 2019 een totaal aan kassaldi van €7.900 aanwezig zou moeten zijn. Het bestuur heeft klaarblijkelijk geen zicht op de hoogte van de kassaldi. Zoals eerder aangegeven kan de inspectie niet nagaan of het feitelijke aanwezige geld in de kas gelijk is aan dat zoals genoteerd in het grootboek, aangezien er geen begin- en eindsaldo wordt bijgehouden.

Op basis van deze bevindingen constateert de inspectie dat het kascontrolesysteem niet toereikend is. De wijze waarop de betreffende administratie is ingericht is onvoldoende inzichtelijk en nauwelijks controleerbaar. Niet door de inspectie, noch door interne controles of de instellingsaccountant.

- *Uitkering van toelages vindt buiten het zichtveld van het bestuur plaats*

Een ander voorbeeld waaruit blijkt dat de AO/IC niet functioneert betreft de uitkering van toelages. Het bestuur bleek niet op de hoogte te zijn van toelages die jaarlijks aan vijf medewerkers uitbetaald worden. De uitkering van deze toelages is op ondoorzichtige wijze gebeurd. Medewerkers die de toelages ontvingen hebben de uitbetaling namelijk zelf in gang gezet en in de afgelopen twee jaar ook zelf goedgekeurd. Dit was in 2021 en 2022, toen een van deze medewerkers (interim) directeur-bestuurder was of er volgens een deel van het bestuur geen sprake was van een uitvoerend bestuurder.

De toelages verschilden de afgelopen jaren in hoogte (variërend van €1700 netto in 2018 tot €5200 bruto in 2022). De inspectie heeft vragen gesteld aan het bestuur over het achterliggende

beleid. Het bestuur verwees vervolgens naar de medewerkers van het stafbureau. Deze gaven aan dat het om ongeschreven beleid gaat. Dit kan de inspectie niet vaststellen. Er is geen onderbouwing aanwezig over geleverde prestaties die hebben geleid tot deze toelages, noch werd de exacte hoogte van de toelages geaccordeerd. Het (algemeen) bestuur is nooit geïnformeerd en kon ook niet uitleggen waarvoor deze toelages zijn verstrekt of hoe dit besluit tot stand is gekomen.

Het bestuur geeft aan dat het bestuur volgens de interne procedures goedkeuring had moeten geven. Ook is aangegeven dat in de CAO is opgenomen dat hiervoor in overleg met de personeelsgeleding van de GMR-beleid moet worden geformuleerd. Dit is allebei niet gebeurd.

Het feit dat toelages buiten het zicht van het bestuur kunnen worden toegekend en uitgekeerd zonder onderbouwing en zonder een transparante procedure, toont opnieuw dat sprake is van aanzienlijke tekortkomingen in de AO/IC.

- *VVV-bonnen worden aangeschaft en uitgedeeld zonder verdere registratie*

Ook de wijze waarop VVV-bonnen worden aangeschaft, zonder verdere registratie, wijzen op een tekortkoming in de AO/IC. Binnen ISA worden regelmatig en relatief veel VVV-cadeaubonnen aangeschaft met rijksmiddelen, zonder dat hier beleid over is geformuleerd. Ook wordt er geen aparte registratie bijgehouden aan wie en waarom deze VVV-bonnen zijn gegeven.

Hierdoor ontbreekt iedere vorm van transparantie over waar deze bonnen naar toe zijn gegaan en valt niet te controleren of dit rechtmatig is. Het bestuur verwijst naar de schooldirecteuren en verkeert in de onjuiste veronderstelling dat de registratie terug te vinden is op de scholen. Dit terwijl het bestuur steeds verantwoording moet kunnen afleggen over het gebruik van deze rijksmiddelen.

Door stafmedewerkers en directeuren werd aangegeven dat de bonnen bedoeld waren voor vrijwilligers, medewerkers en soms ook leerlingen. Naast dat dit niet te achterhalen is, blijft het ook onduidelijk hoeveel VVV-bonnen er naar welke doelgroep zijn gegaan, waardoor het lastig te controleren is welke bestedingen er rechtmatig en welke bestedingen er onrechtmatig zijn. De inzet van de rijksmiddelen voor VVV-bonnen aan leerlingen is in ieder geval in strijd met wet- en regelgeving (art. 115 WPO) en maakt om die reden ook onderdeel uit van de in hoofdstuk 3 opgenomen bevindingen.

Ook de VVV-bonnen aan de vrijwilligers zijn discutabel als we de doelmatigheid hiervan beoordelen, aangezien deze mogelijk al

een (maximaal fiscale) vrijwilligersvergoeding ontvangen. Het zou dus kunnen dat de maximale vrijwilligersvergoeding op deze wijze wordt overschreden, echter valt dit niet te controleren door de afwezigheid van administratie ten aanzien van de VVV-bonnen.

Dit voorbeeld laat zien dat het bestuur onvoldoende inzicht in deze bestedingen kan geven.

- *Bestedingen mogelijk buiten bevoegdheid van functionarissen*
De schooldirecteuren geven aan dat zij zich sinds de bestuurlijke impasse genoodzaakt voelen om voor (goedkeuring van) uitgaven te tekenen die wat betreft het doel en/of omvang buiten hun bevoegdheid liggen om de scholen draaiende te houden. Daarnaast worden bijvoorbeeld goedkeuringen van het ene gedeelte van het bestuur ingetrokken door het andere deel. Dit is het geval geweest bij de eerder beschreven verbouwing van de gymzaal die vervolgens tijdens de verbouwing is stopgezet.

Het illustreert dat de AO/IC verder verslechterd is als gevolg van het bestuursconflict, en niet afdoende functioneert als waarborg tegen niet of onduidelijk geaccordeerd handelen. Opnieuw illustreert het ook dat de AO/IC beschrijving niet altijd wordt aangehouden, zonder dat de interne controle in staat blijkt deze tekortkoming vast te stellen.

De hierboven beschreven bevindingen wijzen op het ontbreken van een goed werkende AO/IC, waardoor een belangrijke randvoorwaarde voor een deugdelijk financieel beheer niet wordt ingevuld. Door het gebrek aan een inzichtelijke administratie voldoet het bestuur niet aan artikel 2:9 en 2:10 van het Burgerlijk Wetboek in relatie tot artikel 115 en 165 van de WPO.

Hoewel er geen sprake is van een voldoende functionerende AO/IC, vertrouwt het bestuur hier wel op. Bij vragen naar verschillende uitgaven verwijst het bestuur regelmatig naar de AO/IC, omdat het zelf niet weet waarom uitgaven gedaan zijn. Uiteindelijk blijft het bestuur het antwoord dan schuldig. Op basis daarvan constateert de inspectie dat het bestuur onvoldoende zicht heeft op de bestedingen.

Dit zicht op de bestedingen is echter belangrijk om te voldoen aan de verplichting om intern toezicht te organiseren op de rechtmatige en doelmatige aanwending van rijksmiddelen. Het intern toezicht op de bestedingen schiet daarom tekort. Een algemeen (toezichthoudend) bestuur dat geen weet heeft van verschillende uitgaven en blijkt te vertrouwen op een AO/IC-systeem dat onvoldoende functioneert, kan niet garant staan voor de rechtmatigheid of doelmatigheid van de bestedingen. Het bestuur voldoet daardoor niet aan artikel 17c, lid 1 onder c WPO.

Dit staat nog los van het feit dat er ten tijde van het onderzoek überhaupt geen sprake was van een onafhankelijke interne toezichthouder, een tekort dat het bestuur gezien zijn wettelijke verplichtingen ook op dit punt nadrukkelijk valt aan te rekenen (zie hiervoor de uitkomsten van het herstelonderzoek in hoofdstuk 1).

4.4.2 Het bestuur neemt onvoldoende passende maatregelen om het AO/IC systeem te verbeteren

Naast dat het bestuur onvoldoende zicht heeft op de bestedingen, is het bestuur ook nalatig geweest in het nemen van effectieve maatregelen om de AO/IC te verbeteren en om de rechtmatige en doelmatige besteding te waarborgen. Zelfs niet nadat het bestuur hierop is gewezen of ervan op de hoogte is gesteld. Hiervan zijn tijdens het onderzoek verschillende voorbeelden aangetroffen:

- Het bestuur is meermaals door de accountant en het administratiekantoor gewezen op de vele transacties die via de kas verlopen en de beperkte controle die hierop uit te voeren is. Daarnaast is het bestuur ook gewezen op de fraudegevoeligheid van de kassaldi die op de scholen aanwezig zijn. Ondanks urgente adviezen om deze transacties te beperken en kassaldi af te storten op bankrekeningen, heeft het bestuur deze situatie tot op heden niet herzien. Het bestuur verwijst naar de directeur-bestuurder die deze aanpassingen zou moeten uitvoeren. Naast dat er op dit moment onenigheid is over wie de huidige directeur-bestuurder is, werd dit ook niet opgepakt in de periode voorafgaand aan het bestuurlijke conflict.
- Het bestuur merkt tijdens een bestuursvergadering (april 2019) op dat de AO/IC onvoldoende wordt nageleefd. Echter, het bestuur heeft geen effectieve maatregelen genomen om dit te verbeteren. Bestuursleden wijzen elkaar onderling aan als verantwoordelijke voor het feit dat hier nog geen stappen in zijn genomen, en hebben nagelaten de gezamenlijk gedragen bestuurlijke verantwoordelijkheid te realiseren.
- De voorzitter geeft aan dat zijn (digitale) handtekening gebruikt is voor zaken waar hij geen toestemming voor heeft gegeven. Hij geeft aan dat het gebruik van de digitale handtekening daarom al sinds 2017 niet is toegestaan. Dit gebeurt echter nog wel. De inspectie heeft niet vastgesteld dat de digitale handtekening misbruikt wordt, maar merkt wel op dat een probleem geconstateerd door het bestuur niet leidt tot wijzigingen in de uitvoering.
- Eerder is ook aangegeven dat het bestuur geen zicht had op de uitkering van vrijwilligersvergoedingen en dat deze (gedeeltelijk) onrechtmatig zijn besteed. Hoewel het bestuur zich in een bestuursvergadering wel heeft afgevraagd waarom deze vergoedingen zo hoog zijn en wat hiervoor gedaan wordt, neemt het bestuur geen (effectieve) actie om hier meer zicht op te

krijgen en ervoor te zorgen dat rijksmiddelen rechtmatig en doelmatig worden ingezet voor vrijwilligersvergoedingen.

De inspectie constateert op grond daarvan dat het bestuur, ondanks urgente adviezen en/of concrete signalen, geen effectieve maatregelen genomen heeft om de risico's rondom de kastransacties te minimaliseren. Hoewel het bestuur ook zelf weet heeft van tekortkomingen in het systeem, heeft het nagelaten effectieve maatregelen voor oplossing van de tekorten te treffen.

Concluderend merkt de inspectie op dat het bestuur nalatigheid toont of niet in staat is om passende maatregelen te nemen. Ondanks dat het bestuur is gewezen op tekortkomingen en daarvan ook zelf kennis draagt, blijft effectief handelen uit. Het geeft aan dat het bestuur onvoldoende het financieel beheer bijstuurt als sprake van (ernstige) tekortkomingen is.

4.4.3 Belangenverstrengeling

Een andere randvoorwaarde om deugdelijk financieel beheer te waarborgen is het voorkomen van belangenverstrengeling. Van een bestuur wordt integriteit en transparantie verwacht. Een toelichting hierop wordt beschreven in de code goed bestuur van de PO-raad. Dit houdt onder andere in dat (mogelijke) vormen van belangenverstrengeling worden besproken en bijkomende risico's worden tegengegaan. De code geeft aan dat hierover verantwoord moet worden in het jaarverslag.

Het bestuur van ISA heeft namelijk op verschillende punten nagelaten risico's op mogelijke belangenverstrengeling te beperken. Zo heeft het bestuur geen maatregelen genomen om de verwevenheid tussen de GMR en de vervoersstichting ASV en de verwevenheid tussen het bestuur en de weekendscholen te voorkomen of op zijn minst te beperken. Ook is het bestuur hier niet transparant over geweest in het jaarverslag. In de jaarverslagen wordt namelijk geen melding gemaakt van deze belangenverstrengelingen.

- *Verwevenheid GMR en vervoersstichting*

Binnen de organisatie van ISA zijn twee bestuurders van de vervoersstichting ASV betrokken. Deze bestuurders van ASV zijn actief in de GMR van ISA. Eén bestuurder zit namens de personeelsgeleding in de GMR en is werkzaam bij ISA als organisatie assistent. De andere bestuurder is een ouder van een leerling. Het bestuur van ISA heeft weinig inzicht in wat er besproken wordt door de GMR, omdat het bestuur geen notulen ontvangt.

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat er geen sprake is van goed functionerende tegenspraak via de GMR. De verwevenheid

tussen ASV en de GMR van ISA verzwakt deze functie van de medezeggenschap. De GMR hoort de belangen van leerlingen, ouders en personeelsleden te behartigen. In het geval dat leden van deze geleding ook bestuurder zijn van een partij waar ISA structureel middelen aan toekent en/of beschikbaar stelt, kan niet worden gewaarborgd dat de GMR de juiste belangen behartigt. Een deel van het bestuur geeft ook aan dat GMR-leden misbruik hebben gemaakt van hun positie en ook andere belangen hebben behartigd, zoals die van de vervoersstichting.

- *Verwevenheid ISA en weekendschool*

Naast deze verwevenheid tussen de GMR en de vervoersstichting, vindt er ook een belangenverstrengeling plaats tussen het bestuur van ISA en de twee weekendscholen. Twee bestuurders van ISA zijn namelijk tevens lid van een bestuur van de weekendscholen. Omdat de weekendscholen schoollokalen huren bij ISA, is dit onwenselijk. De betreffende bestuursleden moeten dan namelijk tegenstrijdige (financiële) belangen van beide partijen behartigen.

Dit moet afgezet worden tegen het feit dat er sinds de start van de huurovereenkomst geen onderbouwing is van de hoogte van de huurbedragen die ISA in rekening brengt aan de weekendscholen. Hierdoor is onduidelijk of dit bedrag kostendekkend en/of marktconform is, waardoor niet vaststaat dat de rijksmiddelen van ISA niet worden ingezet voor de instandhouding van de weekendscholen. Het in stand houden van een weekendschool met rijksmiddelen is onrechtmatig (art. 115 WPO).

Daarnaast is er sinds schooljaar 2018/2019 geen huur ontvangen en vindt er daarom ook geen indexatie plaats bij het in rekening brengen van de verschuldigde huur, terwijl dit wel in de huurovereenkomsten is opgenomen.

Volgens de code goed bestuur die ISA hanteert had de potentiële belangenverstrengeling binnen het bestuur besproken moeten worden en besloten moeten worden hoe hiermee om te gaan.

Deze belangenafweging en uitkomst hadden gemeld moeten worden in het jaarverslag. Dit is niet gebeurd en daarmee voldoet het bestuur ook op dit punt niet aan art. 165, lid 1 onder a WPO.

- *Samenwerking grafisch bedrijf*

Een deel van het bestuur (waaronder de voorzitter) heeft tijdens het onderzoek aangegeven dat er sprake is van belangenverstrengeling binnen het bestuur waarvan het eerder niet op de hoogte was. Het gaat om de interim-directeur-bestuurder waarvan de echtgenoot eigenaar is van een grafisch bedrijf dat opdrachten uitvoert voor ISA. Het bestuur heeft geen

verantwoording afgelegd over deze belangenverstrengeling in het jaarverslag 2020, terwijl zij daartoe wel verplicht is (art. 165 lid 1 onder a WPO.)

Het andere deel van het bestuur heeft aangegeven hier wel van op de hoogte te zijn geweest en dat dit is besproken tijdens de bestuursvergadering op 19-11-2020. Echter, van deze vergadering heeft het bestuur geen notulen kunnen overleggen. De inspectie heeft daarom niet kunnen verifiëren of de belangenverstrengeling daadwerkelijk in de bestuursvergadering is besproken.²

Samenvattend heeft het bestuur onvoldoende maatregelen genomen om belangenverstrengeling tegen te gaan. Tevens is het bestuur niet transparant conform de code goed bestuur over belangenverstrengeling. Hierdoor voldoet het bestuur niet aan artikel 165, eerste lid, onder a, WPO.

4.4.4 Creëren onrechtmatige constructies

Het bestuur is op de hoogte van de verwevenheid tussen ISA, de vervoersstichting, en de weekendscholen. Het bestuur heeft echter geen maatregelen genomen om de daarmee gepaard gaande risico's uit te sluiten of te minimaliseren. Wel zijn er zijn door het bestuur constructies tot stand gebracht waarmee rijksmiddelen zijn ingezet voor de vervoersstichting en de weekendscholen. Bij de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag is al beschreven dat deze besteding van rijksmiddelen onrechtmatig is. Bij deze onderzoeksvraag specificeren we de rol van het bestuur in de totstandkoming van deze onrechtmatigheden.

Huur weekendscholen

Zoals eerder aangegeven is er geen huur ontvangen van de weekendscholen voor de huur van de schoollokalen. Uit verschillende documenten bleek dat ISA de weekendscholen de huur vanaf schooljaar 2018/2019 rechtstreeks heeft laten betalen aan de vervoersstichting ASV. Het algemeen bestuur verwijst op dit punt naar de voormalig directeur-bestuurder die deze constructie geadviseerd heeft om de vervoersstichting ASV in stand te houden.

De huur zou moeten dienen ter compensatie voor het bedrag dat ISA uit de publieke middelen heeft onttrokken voor dit deel van de exploitatie van de huisvesting. Deze constructie is dus onrechtmatig, omdat middelen van ISA verstrekt worden aan de vervoersstichting. Het bestuur heeft niet alleen kennis van deze constructie, maar heeft deze ook zo opgezet. De betreffende constructie is opgezet door de voormalig directeur-bestuurder met medeweten van het toezichthoudend bestuur. De inspectie beoordeelt het als uiterst kwalijk dat het bestuur dergelijke onrechtmatige constructies creëert, dan wel toestaat. Ondanks de herstelopdracht (en de verstreken hersteltermijn die het op dit punt heeft gekregen in het

inspectierapport vastgesteld op 26 januari 2022) heeft het bestuur nagelaten deze overtreding van wettelijke voorschriften te herstellen. Het bestuur laat daarmee deze onrechtmatige constructies bewust voortbestaan, met als gevolg dat geld dat bestemd is voor het onderwijs wegvloeit naar derden.

Schoolbussen

Naast de rijksmiddelen die via deze huurconstructie onrechtmatig zijn ingezet, zijn ook de kosten die ISA gemaakt heeft ten dienste van drie schoolbussen onrechtmatig. Het bestuur staat toe dat deze bussen gebruikt worden door de vervoersstichting, zonder dat hier een kostendeekkende vergoeding tegenover staat (zie ook hoofdstuk 3). Ook in deze constructie worden rijksmiddelen onrechtmatig ingezet, waardoor een derde partij (vervoersstichting ASV) verrijkt wordt met rijksmiddelen. In plaats van dat ISA hier een vergoeding voor ontvangt, betaalt het aanvullend facturen aan de vervoersstichting waarvan het bestuur de rechtmatigheid niet kan aantonen.

De inspectie acht het niet alleen als uiterst kwalijk dat het bestuur dergelijke constructies creëert, maar wijst er ook op dat dit handelen mogelijk is vanwege het besturingssysteem dat geen maatregelen treft tegen mogelijke belangenverstrengeling, en bovendien sprake is van onvoldoende interne tegenspraak. Met andere woorden; de beschreven verwevenheid tussen ISA, de vervoersstichting en de weekendscholen in combinatie met een niet functionerend AO/IC en onvoldoende sturing vanuit het bestuur veroorzaakt een systeem waarin rijksmiddelen structureel en onrechtmatig ten gunste komen van de vervoersstichting ASV of weekendscholen. Door het ontbreken van de verplichte verantwoording in het jaarverslag van onder andere de afwijking van de code goed bestuur (art. 165, lid 1 onder a, WPO), hebben ook andere belanghebbende zoals ouders of belangenorganisatie geen signalerende rol kunnen spelen.

De inspectie stelde eerder vast dat de onrechtmatige bestedingen aan de weekendscholen en de vervoersstichting mede zijn te relateren zijn aan belangenverstrengeling rondom de besluitvorming over deze bestedingen en het falen van het AO/IC-systeem. Daarbij stelt de inspectie nu tevens vast dat het bestuur zelf ook een actief faciliterende rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van deze onrechtmatige bestedingen.

4.4.5 Ongerechtvaardigde verrijking

In hoofdstuk 3 van dit rapport stelt de inspectie vast dat rijksmiddelen onrechtmatig zijn besteed. In de vorige paragrafen is vast komen te staan dat de bestedingen onder andere plaats hebben kunnen vinden door belangenverstrengeling en tekortkomingen in de AO/IC.

Naast deze vaststellingen blijkt uit het onderzoek van de inspectie dat de onrechtmatige bestedingen hebben geleid tot de ongerechtvaardigde verrijking van derden, te weten de

weekendscholen en de vervoerstichting ASV. De inspectie licht de ongerechtvaardigde verrijking hieronder verder toe.

- *Weekendscholen*

Voor wat betreft de weekendscholen heeft de inspectie vastgesteld dat sinds het schooljaar 2018/2019 geen huur meer wordt betaald aan ISA.

Uit het onderzoek is gebleken dat de weekendscholen op verzoek van ISA een bedrag ter hoogte van de verschuldigde huur schenken aan de vervoerstichting ASV. De inspectie heeft niet vast kunnen stellen dat de jaarlijkse indexactie van 3%, zoals opgenomen in de huurovereenkomsten, onderdeel vormt van de schenkingen.

Om deze reden stelt de inspectie vast dat door het onrechtmatig handelen van het bestuur de weekendscholen ongerechtvaardigd zijn verrijkt voor een bedrag van in ieder geval 3% cumulatief per schooljaar van de overeengekomen huurprijs. Per saldo zijn de weekendscholen dit bedrag namelijk minder kwijt aan kosten voor het gebruik van de schoollokalen, zonder dat er voor deze kostenbesparing een rechtvaardiging bestaat.

Deze kostenbesparing komt direct voor rekening van ISA. ISA wordt namelijk wel geconfronteerd met (stijgende) exploitatiekosten voor het in stand houden van de schoollokalen, zonder dat zij daarvoor wordt gecompenseerd. ISA lijdt hierdoor rechtstreeks (vermogensrechtelijk) nadeel. Dit nadeel komt ten laste van de rijksmiddelen die zij ontvangen.

- *Vervoersstichting ASV*

Uit het onderzoek van de inspectie is gebleken dat ISA onrechtmatig rijksmiddelen aanwendt voor het voldoen van facturen voor leerlingenvervoer door de vervoersstichting ASV (zie ook paragraaf 3.4.2) en voor het exploiteren van bussen die door de vervoersstichting ASV worden gebruikt (zie ook paragraaf 3.4.3).

Uit de administratie blijkt dat drie bussen eigendom zijn van ISA en ISA de bijbehorende kosten daarvan draagt. Voor de drie bussen betaalt ISA naast de aanschaf ook de verzekeringen, onderhoudskosten en parkeervergoedingen. Uit de grootboekadministratie blijkt dat het in de periode 2018 tot en met 2021 gaat om een totaal aan uitgaven van €87.942,75.

Uit de administratie van ISA en de verklaringen van het bestuur is gebleken dat de vervoersstichting ASV-gebruik maakt van deze bussen, zonder daarvoor een vergoeding te betalen. Voor deze kostenbesparing aan de zijde van ASV bestaat geen rechtvaardiging. Uit verklaringen van medewerkers van ISA blijkt

dat ISA zelf weinig gebruik maakt van de bussen, waardoor aangenomen moet worden dat het vooral de vervoersstichting ASV is die gebruik maakt van de bussen. De kostenbesparing die de vervoersstichting ASV realiseert komt direct voor rekening van ISA. ISA wordt namelijk wel geconfronteerd met de afschrijvingskosten en de exploitatiekosten voor de bussen, zonder dat zij daarvoor wordt gecompenseerd. ISA lijdt hierdoor rechtstreeks (vermogensrechtelijk) nadeel. Dit nadeel komt ten laste van de rijksmiddelen die zij ontvangen.

Datzelfde geldt voor de facturen van de vervoersstichting die ISA zonder verder controle voldoet. Niet is vast komen te staan welke diensten er in ruil voor de voldoening van de facturen wordt geleverd. Wat wel is vast komen te staan is dat de omschrijving die op de facturen staat, niet altijd de daadwerkelijk geleverde diensten omschrijft.

Het bestuur heeft de juistheid van de facturen niet aan kunnen tonen. Niet is vast komen te staan dat de vervoersstichting voor de ontvangen gelden een redelijke tegenprestatie heeft geleverd. Niet is vast komen te staan dat deze kosten passen binnen de bestedingsruimte die de WPO kent. Daarom beoordeelt de inspectie de betreffende betalingen te hoogte van €17.882,72 ook als onrechtmatige uitgaven.

De inspectie stelt vast dat met de betaling van de facturen de vervoersstichting ASV rechtstreeks is verrijkt zonder dat daar een rechtvaardiging voor bestaat, nu niet duidelijk is welke tegenprestatie is geleverd. De betalingen komen daardoor rechtstreeks voor rekening van ISA. ISA wordt namelijk wel geconfronteerd met een vermogensafname, maar krijgt daar geen goederen of diensten van gelijke waarde voor terug geleverd. ISA lijdt hierdoor rechtstreeks (vermogensrechtelijk) nadeel. Dit nadeel komt ten laste van de rijksmiddelen die zij ontvangen.

Tot slot is de vervoersstichting ASV ongerechtvaardigd verrijkt door een donatie ter hoogte van €1.000,- aan te nemen van ISA. De inspectie heeft vastgesteld dat de donatie bestond uit rijksmiddelen. Het is niet toegestaan om rijksmiddelen te schenken aan een andere partij, waardoor er geen enkele rechtvaardiging bestaat voor de donatie.

De donatie heeft de vervoersstichting ASV rechtstreeks verrijkt ten koste van het publieke vermogen van ISA. ISA lijdt hierdoor rechtstreeks (vermogensrechtelijk) nadeel.

- *Privé-aankoop*

Eerder is beschreven (zowel in dit hoofdstuk als in hoofdstuk 3) dat er via de kas een privé-aankoop is gedaan van €161,06. Dit is

opgenomen in dit rapport om tekortkomingen in het kascontrolesysteem te illustreren. Deze besteding is echter ook een voorbeeld van ongerechtvaardigde verrijking en wordt daarom ook hier benoemd. Immers is hier sprake van een besteding waarbij ISA (vermogensrechtelijk) nadeel lijdt en een andere persoon (de betreffende medewerker die de aankoop heeft gedaan) hiermee verrijkt wordt. Dit terwijl ISA geen rechtvaardiging heeft voor deze verrijking in de vorm van een tegenprestatie.

De inspectie stelt concluderend vast dat er onrechtmatige bestedingen door ISA zijn gedaan, onder andere door belangenverstengeling en tekortkomingen in de AO/IC, waarmee derden ongerechtvaardigd verrijkt zijn. Deze ongerechtvaardigde verrijking is gebaseerd op rijksmiddelen. Rijksmiddelen zijn bestemd voor de kosten voor personeel en exploitatie van die school. Daaronder vallen geen ongerechtvaardigde betalingen aan derden.

4.4.6 Tekortkomingen in verantwoording

Een transparante verantwoording is onderdeel van een deugdelijk financieel beheer. Het bestuur dient zich te verantwoorden in het jaarverslag, o.a. ten aanzien van het financieel beheer (art. 165 WPO). Daarbij dient het verslag ook te voldoen aan de verantwoordingseisen uit de RJO.

Eerder in dit rapport is al aangegeven dat dat het bestuur conform de code goed bestuur moet rapporteren over mogelijke belangverstengeling en dat het bestuur daar niet aan voldoet (art. 165 WPO). Ook is reeds aangegeven dat het bestuur zich moet verantwoorden over de huur van de weekendscholen, maar dit nog niet heeft gedaan. Deze herstelopdracht is gegeven het rapport van 26 januari 2022 en de hersteltermijn is hiervoor verlopen (juni 2022).

In het rapport heeft het bestuur meerdere herstelopdrachten ten aanzien van de jaarverslaggeving gekregen die in juni 2022 hersteld zouden moeten zijn.

Echter heeft de inspectie nog geen jaarverslag 2021 ontvangen, ondanks de wettelijke verplichting dit voor 1 juli aan te leveren. Naast dat het bestuur dus niet aan deze wettelijke verplichting heeft voldaan (art. 5, RJO), kan de inspectie ook niet nagaan of aan de andere herstelopdrachten ten aanzien het jaarverslag is voldaan.³

Door tekortkoming in de verantwoording krijgen belanghebbenden zoals ouders en personeelsleden onvoldoende inzicht in de organisatie. Tevens kunnen gremia zoals de MR of GMR onvoldoende hun taak uitvoeren en daarmee ook bijdragen aan een deugdelijk financieel beheer.

¹Berekend door instellingsaccountant in accountantsverslag 2019.

²Hoewel het onduidelijk is of de totstandkoming van de samenwerking en de daaropvolgende uitgaven voldoen aan de interne procedures (bestuursreglement), heeft de inspectie geen indicaties dat er zich ongeregelheden of mogelijke onrechtmatigheden hebben voorgedaan bij de betreffende bestedingen.

³Na de onderzoeksperiode is het jaarverslag 2021 alsnog aangeleverd. Dit heeft niet geleid tot wijzigingen in het rapport.

4.5. Antwoord op de onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag luidt:

-Waarborgt de wijze waarop het bestuur de organisatie aanstuurt en toezicht houdt een deugdelijk financieel beheer?

De bevindingen uit het onderzoek tonen aan dat het bestuur onvoldoende een deugdelijk financieel beheer waarborgt. Hierdoor komen de elementen van het financieel beheer (als vermeld in art. 3, eerste lid, WOT), met name de financiële rechtmatigheid en – doelmatigheid, onder druk te staan. Dit komt doordat het bestuur zowel onvoldoende stuurt als nalatig is om de randvoorwaarden van een deugdelijk financieel beheer in te richten.

De inspectie merkt op dat de AO/IC op dit moment onvoldoende functioneert. Dit blijkt onder andere uit interne procedures die niet worden nageleefd en de afwezigheid van een inzichtelijke administratie.

Hoewel het bestuur hiervan op de hoogte is, vertrouwt het bestuur hier wel op. Dit heeft tot gevolg dat het bestuur onvoldoende zicht heeft op de rechtmatige en doelmatige besteding van rijksmiddelen. Daardoor schiet het intern toezicht op deze bestedingen tekort.

Andere randvoorwaarden die onvoldoende worden ingevuld zijn het tegengaan van belangverstrengeling en het geven van transparante verantwoording in het jaarverslag.

Naast dat het bestuur onvoldoende randvoorwaarden inricht voor een deugdelijk financieel beheer en nalatigheid toont om dit te verbeteren, heeft het ook onrechtmatige constructies opgezet waarbij rijksmiddelen ten gunste komen van derden, die hiermee ongerechtvaardigd worden verrijkt.

De inspectie constateert dat sprake is van ernstige tekortkomingen in de manier waarop het bestuur de organisatie aanstuurt en toezicht houdt, die leiden tot verschillende onrechtmatige bestedingen. Doordat deze onrechtmatige bestedingen structureel en door de hele organisatie plaats vinden en onderdeel zijn van een systeem dat niet functioneert, ziet de inspectie aanzienlijke risico's dat er in de toekomst opnieuw rijksmiddelen onrechtmatig besteed zullen worden.

Op basis van de geconstateerde tekortkomingen is een overzicht opgesteld van herstelopdrachten. Dit overzicht is te vinden in Bijlage 1. Deze opdrachten zijn aanvullend op de herstelopdrachten die het bestuur heeft gekregen in het rapport specifiek onderzoek bestuurlijk handelen vastgesteld op 26 januari 2022.

5 . Conclusie: wanbeheer

In dit rapport worden de uitkomsten van het *herstelonderzoek specifiek onderzoek bestuurlijk handelen* en het *rechtmatigheidsonderzoek* naar de rechtmatige besteding van rijksmiddelen en naar de waarborging van een deugdelijk financieel beheer door het bestuur beschreven.

Op basis van deze onderzoeken komt de inspectie tot de conclusie dat er bij ISA sprake is van wanbeheer, zoals bedoeld in art. 153, lid 2, WPO. Dit hoofdstuk beschrijft hoe de resultaten van deze onderzoeken hebben geleid tot het oordeel wanbeheer, op basis van het in hoofdstuk 2 geschetste kader en de bevindingen uit de onderzoeken.

5.1. Onderbouwing van het oordeel wanbeheer

5.1.1 Algehele situatie bij ISA

In het herstelonderzoek wordt duidelijk dat het bestuur niet in staat is geweest om de in november 2021 vastgestelde wettelijke tekortkomingen op een duurzame wijze op te lossen binnen de gestelde hersteltermijn. Dat impliceert dat in juni 2022 aan geen enkele herstelopdracht is voldaan en alle wettelijke tekortkomingen die in november 2021 zijn vastgesteld, ruim een half jaar later nog altijd voortduren en met het herstel nog niet of nauwelijks een begin is gemaakt.

Tijdens het herstelonderzoek was sprake van een situatie waarin de strijd om wie wel en niet als bestuursleden gezien moesten worden, en wiens sturing wel en niet gevolgd moest worden, de invulling van de zorg van het bestuur voor de kwaliteit van het onderwijs verder onder druk zette, en het algemeen bestuur niet alleen in gebreke bleef, maar het handelen van het bestuur leidde tot verdere escalatie en stagnatie. Vanwege de bestuurlijke impasse is voor de betrokkenen op de scholen niet duidelijk wie besluiten heeft genomen en of de besluiten rechtsgeldig zijn. Directeuren en stafleden geven aan dat de situatie per juni 2022 verder verslechterd is en als onveilig wordt ervaren. Ook de bestuurlijke rol als werkgever schiet ernstig tekort; zo kunnen contracten moeizaam worden verlengd en is er geen beleid om nieuw personeel te werven. Geen van de bestuursleden heeft zicht op de kwaliteit van het onderwijs en geen van allen ziet hierop toe of stuurt hierop. De inspectie heeft tevens vastgesteld dat ook de condities om hieraan wel invulling te geven, ontbreken. Directie en staf hebben eind mei 2022 in een gezamenlijke verklaring alle bestuursleden opgeroepen plaats te maken voor een nieuw bestuur. Hieraan is geen gehoor gegeven.

De inspectie constateert ernstige nalatigheid van het bestuur om maatregelen te kunnen treffen die noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit en voortgang van het onderwijs op de

scholen. Deze opstelling is alle betrokkenen verwijtbaar en betreft het algemene handelen van het bestuur, waarvoor alle bestuursleden verantwoordelijk zijn. Dit leidt tot een onbestuurbare organisatie, het langdurig uitblijven van herstel van wettelijke tekortkomingen, sociale onveiligheid bij betrokkenen, het ontbreken van vertrouwen in het bestuurlijk handelen en risico's op verbreding van de problemen binnen en rond de scholen en de organisatie. Dit leidt tot substantiële nadelige effecten op de continuïteit en kwaliteit van het onderwijs voor de leerlingen op de scholen.

Daarnaast blijkt dat de manier waarop het bestuur de organisatie aanstuurt en toezicht houdt geen deugdelijk financieel beheer te kunnen waarborgen. Het bestuur heeft onvoldoende zicht op het financieel beheer en toont ernstige nalatigheid om effectieve maatregelen te nemen om het systeem te verbeteren en hierop toezicht te houden. Hierdoor werd het mogelijk dat een deel van de rijksbijdrage onrechtmatig is besteed.

5.1.2 Kader (financieel) wanbeheer

In hoofdstuk 2 is beschreven dat het kader van wanbeheer (art. 153, lid 2, WPO) onder andere de volgende elementen bevat:

- Financieel wanbeleid (art. 153, lid 2 onder a, WPO)
- Ongerechtvaardigde verrijking, al dan niet beoogd, van de rechtspersoon die de school in stand houdt dan wel het samenwerkingsverband, zichzelf dan wel een derde (art. 153, lid 2 onder c WPO)
- Onrechtmatig handelen, waaronder wordt verstaan het in de hoedanigheid van bestuurder of toezichthouder handelen in strijd met wettelijke bepalingen waarmee financieel voordeel wordt behaald ten gunste van de rechtspersoon die de school in stand houdt dan wel het samenwerkingsverband, zichzelf of een derde (art. 153, lid 2 onder d WPO)

De bevindingen uit de onderzoeken worden hieronder gekoppeld aan deze elementen van wanbeheer.

5.1.3 Financieel wanbeleid

In hoofdstuk 3 worden verschillende onrechtmatige bestedingen geconstateerd. Uit artikel 2:298 van het Burgerlijk Wetboek en uit rechtspraak kan het onrechtmatig besteden van rijksmiddelen gekwalificeerd worden als wanbeleid. Van een onderwijsinstelling mag namelijk verwacht worden dat rijksmiddelen wordt uitgegeven aan de doelen waarvoor deze zijn verstrekt (art. 115 WPO).

De inspectie heeft opgemerkt dat het bij ISA niet slechts één onrechtmatige besteding betreft. De onrechtmatige bestedingen vinden door de gehele organisatie plaats, zowel op school- als bestuursniveau.

Daarbij dient er voor de kwalificatie financieel wanbeleid sprake te zijn

van tekortkomingen ten aanzien van het beheer van rijksmiddelen.¹ Er worden verschillende randvoorwaardes voor een deugdelijk financieel beheer door het bestuur onvoldoende ingevuld. Zo is er onvoldoende sprake van interne controle en bestaat er geen inzichtelijke administratie. Daarbij zijn er onvoldoende maatregelen tegen belangenverstrengeling aanwezig en ontbreekt een transparante verantwoording.

Het bestuur blijkt onvoldoende zicht te hebben op de rechtmatigheid of doelmatigheid van bestedingen en is nalatig of niet in staat passende maatregelen te nemen om randvoorwaardes voor een deugdelijk financieel beheer te verbeteren. De inspectie constateert dat het interne toezicht op de besteding van rijksmiddelen tekortschiet.

Het bestuur en toezichthouder zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het financieel beheer. Er rust namelijk een algemene zorgplicht op het gehele bestuur (art. 2:9 en 2:10 BW). Doordat het bestuur geen deugdelijk financieel beheer waarborgt, is het mogelijk geworden dat rijksmiddelen onrechtmatig besteed worden. De onrechtmatige bestedingen staan dus niet op zichzelf, maar zijn het gevolg van ernstige tekortkomingen in het gehele bestuurlijke systeem. Dit betekent ook dat er aanzienlijke risico's zijn dat er in de toekomst opnieuw bestedingen onrechtmatig worden besteed. Daarom concludeert de inspectie dat hier sprake is van financieel wanbeleid, als bedoeld in artikel 153, tweede lid, onder a.

5.1.4 Ongerechtvaardigde verrijking

Ook voor de invulling van het begrip ongerechtvaardigde verrijking wordt aangesloten bij het BW (art. 6:212 BW). Er is sprake van ongerechtvaardigde verrijking wanneer betalingen niet (meer) kunnen worden gerechtvaardigd, de ontvanger door de betalingen wordt verrijkt en de betalende partij nadeel heeft geleden.

In het onderzoek zijn er meerdere bestedingen van rijksmiddelen aangetroffen die niet gerechtvaardigd konden worden, zoals de bestedingen die de weekendscholen en de vervoersstichting ASV hebben verrijkt.

In al deze gevallen is een derde partij verrijkt door het (ontbreken van) handelen van het bestuur van ISA en heeft ISA zelf in meer of mindere mate nadeel ondervonden.

Daarom concludeert de inspectie dat hier sprake is van ongerechtvaardigde verrijking, als bedoeld in artikel 153, tweede lid onder c WPO.

¹Hoge Raad 3 januari 1975, NJ 1975, 222.

5.1.5 Handelen in strijd met wettelijke bepalingen waarmee financieel voordeel wordt behaald ten gunste van de rechtspersoon die de school in stand houdt, zichzelf of een derde

De wettelijke bepalingen waarnaar verwezen wordt, omvatten alle regels die betrekking hebben op de stichting en haar bestuurders. Als de stichting ook door andere wetgeving wordt beheerst, zoals het geval is bij stichtingen in de onderwijssector, geldt dit dus ook voor de algemene regels zoals opgenomen in die andere wetgeving, zoals het BW. Vereist is daarbij dat met het handelen van een bestuurder of toezichthouder in strijd met wettelijke bepalingen (zoals hiervoor omschreven) financieel voordeel wordt behaald voor de rechtspersoon, de bestuurder (/toezichthouder) of een derde.

In de hoofdstukken 3 en 4 wordt beschreven dat het bestuur in strijd met de wet heeft gehandeld door rijksmiddelen niet volgens, in overeenstemming met artikel 115 van de WPO te besteden. In plaats daarvan zijn de middelen ten gunste gekomen van derden, namelijk de vervoersstichting en mogelijk de weekendscholen. Deze zijn hiermee ongerechtvaardigd verrijkt.

Daarom concludeert de inspectie dat hier sprake is van ongerechtvaardigde verrijking, als bedoeld in artikel 153, tweede lid onder d WPO.

5.2. Oordeel wanbeheer en vervolg

De inspectie constateert dat hier sprake is van financieel wanbeleid en het bestuur onrechtmatig handelt waarbij financieel voordeel wordt behaald door derden (art. 153, lid 2 onderdelen a, c en d WPO). Als gevolg hiervan komt de inspectie tot het oordeel wanbeheer. De inspectie heeft geen vertrouwen dat dit bestuur de noodzakelijke verbeteringen kan bewerkstelligen.

Dat de gerechtelijke uitspraak, gedaan op 30 juni 2022, duidelijk heeft gemaakt welke personen wel en niet gezien moeten worden als representant van het bestuur, doet niet af aan de observaties en conclusies in dit rapport, die betrekking hebben op het handelen (c.q. het achterwege blijven daarvan) van het gehele bestuur en alle leden daarvan. Dat de externe beslechting van het conflict rond de vraag welke personen het bestuur vormen, duidelijk maakt wie de bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt, laat onverlet dat het bestuur aanspreekbaar is op de ontstane problemen en het voortduren daarvan, en de bestuursleden daarbij ook rechtstreeks betrokken zijn en verantwoordelijkheid dragen. De uitspraak wie wel en niet als bestuurslid gezien moet worden, lost de ontstane

problemen niet op en voorziet niet in het vertrouwen dat nodig is om ervan uit te gaan dat de noodzakelijke verbeteringen op korte termijn alsnog gerealiseerd zullen worden. Dit komt mede doordat de bevindingen in dit rapport ook betrekking hebben op de periode voor het bestuursconflict, doordat bestuursleden bij de conflicten en de gevolgen daarvan voor de scholen betrokken zijn, en de gebeurtenissen het draagvlak voor en vertrouwen in het bestuur ernstig hebben aangetast. Het huidige bestuur bestaat uit bestuurders die ook al voor het bestuursconflict lid waren van het bestuur, of personen die door dit deel van het bestuur zijn aangesteld. Deze overwegingen leiden ertoe dat het gebrek aan vertrouwen van de inspectie in het vermogen van het bestuur de, mede door hun toedoen, veroorzaakte problemen kunnen oplossen, in het licht van de bevindingen en conclusies zoals gerapporteerd in dit rapport, onverminderd van toepassing is.

Omdat de inspectie geen vertrouwen heeft dat het bestuur de wettelijke tekortkomingen op korte termijn en op duurzame wijze kan oplossen, beraadt het zich op sanctiemaatregelen en gaat met de minister in overleg over het vervolgtraject.

6. Reactie van het bestuur

De conceptrapportage is voorgelegd aan verschillende betrokkenen, te weten; het huidige bestuur, bestuurders die in functie waren ten tijde van het onderzoek, de directeuren, de medewerkers van het stafbureau en de GMR. Het huidige bestuur heeft hierop een reactie gegeven. Deze reactie is hieronder opgenomen in het rapport. De reactie heeft niet geleid tot wijzigingen in het definitieve rapport.

Ons bestuur heeft kennis genomen van de inhoud van bovengenoemde rapportage.

Alvorens in te gaan op deze rapportage stellen wij vast, dat het tijdsbestek waarover uw onderzoek zich uitstrekt (2018-2022), werd gekenmerkt door een periode van interne onenigheid binnen ons bestuur, waarbij de vier zittende bestuursleden in veel belangrijke kwesties twee aan twee voortdurend tegenover elkaar hebben gestaan. Aangezien de statuten geen ruimte aan de voorzitter bieden om bij het staken van de stemmen een doorslaggevende stem uit te brengen was het bestuur derhalve in zichzelf verlamd om besluiten van enige importantie te nemen. Dientengevolge was de organisatie in feite onbestuurbaar geworden, hetgeen uiteraard heeft geleid tot een groeiend gevoel van misnoegen binnen de organisatie.

Dit is ook de belangrijkste oorzaak geweest van het bestuurlijk niet bij machte zijn om de door u eerder geformuleerde herstelopdrachten naar behoren uit te voeren, aangezien er voortdurend onenigheid was over de modus operandi om deze opdrachten in uitvoering te nemen. Wat hier ook verder van zij, moeten wij vaststellen dat het bestuur in gebreke is gebleven.

Ook heeft dit uiteindelijk geleid tot de vaststelling, dat er geen sprake meer was van vertrouwen in het bestuur, althans van de zijde van de directeuren.

Van bestuurlijke daadkracht is eerst nu, na de uitspraak van de rechter van 30 juni jl., weer sprake, hetgeen ook door u wordt onderschreven.

Wij merken overigens op, dat ook in de jaren voor de hierboven aangegeven periode binnen het bestuur veel fricties zijn geweest, die ook in die voorliggende periode adequaat bestuurlijk handelen sterk hebben bemoeilijkt. Ons bestuur constateert, dat na de gerechtelijke uitspraak van 30 juni in ieder geval de eenheid binnen het bestuur is hersteld.

De geconstateerde tekortkomingen

Helaas hebben wij weinig argumenten om uw bevindingen te bestrijden. Wij hebben moeten vaststellen, dat in de afgelopen jaren t.g.v. het ontbreken van adequaat bestuur lang niet alles is goed gegaan, waarbij wij er overigens vanuit gaan, dat geen sprake is

geweest van kwade opzet, met de bedoeling willens en wetens te handelen tegen de rechtmatigheid. Veel zaken zijn binnen de organisatie een eigen leven gaan leiden zonder dat er voldoende werd gecontroleerd hierop. Dit kon mede ontstaan door het handelen van individuele bestuursleden, waarbij geen sprake was van enige terugkoppeling binnen het bestuur. Hoe het ook zij, het bestuur is hoe dan ook in zijn geheel hiervoor verantwoordelijk geweest. Wij zijn er overigens van overtuigd, dat bij deze zaken steeds het belang van de organisatie (m.n. leerlingen en personeel) voorop heeft gestaan, maar dat dit belang wel op onjuiste wijze is gediend. Het was -zowel binnen het bestuur als binnen de organisatie- niet meer duidelijk wie binnen het bestuur welke opdrachten gaf en veel besluiten werden genomen door individuele bestuursleden, welke ook niet meer binnen het bestuur werden gecommuniceerd, laat staan door formele besluiten in de bestuursvergadering werden gedekt.

Aan verschillende bestaande situaties, die dringend herstel behoefden, kon hierdoor geen einde worden gemaakt, terwijl dringende vernieuwingen en noodzakelijke verbeteringen evenmin konden worden doorgevoerd, alhoewel de noodzaak daartoe evident was (en is).

Na de uitspraak van de rechtbank van 30 juni is er weer sprake van bestuurlijk vermogen om maatregelen te nemen, mits de uitspraak in een eventueel beroep in stand blijft. Hier kan nu echter niet op worden gewacht, want maatregelen zijn dringend noodzakelijk, wil de organisatie zich weer kunnen herstellen.

Aangezien, wat ook van het vorengaande zij, het zittende bestuur draag de verantwoordelijkheid voor hetgeen over de voorbije jaren door u is geconstateerd en het bestuur dient ook deze verantwoordelijkheid te nemen, hetgeen impliceert, dat wij nu niet zomaar kunnen overgaan tot de orde van de dag.

Daartoe hebben wij een routeplan opgesteld om te komen tot het noodzakelijke herstel. Dit routeplan ziet er als volgt uit:

- Het bestuur draagt conform het bestuursreglement haar uitvoerende taken en bevoegdheden over aan de professioneel manager/bestuurder, die orde op zaken dient te stellen, het bestuur behoudt voorlopig zijn toezichthoudende taak, vooralsnog voor een periode van ca. acht maanden;
- Deze interim-bestuurder dient geen relaties te hebben in welke vorm dan ook met de SISA en met het Islamitisch onderwijs in het algemeen. Het ligt in de bedoeling deze te rekruteren uit een onafhankelijke professionele organisatie;
- De selectie en uiteindelijke keuze voor een kandidaat dient in overleg met de GMR en de directeurs tot stand te komen;
- De geselecteerde interim-bestuurder stelt een verbeterplan op (waarin uiteraard ook begrepen de herstelopdrachten van uw inspectie), dat over de gehele breedte, dus met inbegrip van de

geconstateerde financiële tekortkomingen/ontbreken van een deugdelijk financieel toetsingskader en interne controle (AO/IC), voorziet in herstel van de organisatie, maar ook in het borgen daarvan, zodat enige vorm van herhaling voorkomen wordt. Als onderdeel van het herstel dient ook bezien te worden in hoever het bestuursreglement dient te worden aangepast aan de nu van toepassing zijnde Code goed bestuur en of dit ook gevolgen heeft voor de statuten.

- Dit verbeterplan dient voldoende draagvlak te hebben bij de directeuren en de GMR en het wordt vervolgens in uitvoering genomen (naar verwachting omstreeks 1 december 2022 aanvang uitvoering);
- De interim-bestuurder legt maandelijks verantwoording af aan ons bestuur, de GMR en de directeuren m.b.t. de voortgang;
- Na acht maanden (omstreeks 1 juni 2023) wordt in overleg met de directies bezien of en zo ja deze constructie kan worden beëindigd, dan wel nog voor een bepaalde tijd dient te worden gecontinueerd.

Wij zullen het voorgaande nu eerste voorleggen aan de directies en de GMR.

Samenvattend is ons bestuur voornemens om zijn verantwoordelijkheid te nemen voor de ontstane situatie door het doen van de aanzet voor de noodzakelijke verbeteringen met volledige betrokkenheid van de organisatie.

Wij gaan er niet vanuit, dat deze reactie wijziging zal brengen in uw voornemen om de inhoud van uw rapportage aan de orde te stellen in uw overleg met de minister. Wij verzoeken u wel de inhoud deze brief onderdeel van dit overleg te doen uitmaken.

Tot slot hechten wij er aan te vermelden, dat:

- de jaarrekening 2021 is aangeboden aan de accountant ter verstrekking van de controleverklaring;
- de incompatibiliteiten van de bestuurlijke functies bij SISA/ personeelslid SISA en de weekendscholen/de vervoerstichting ASV zijn beëindigd door aftreden van de betreffende bestuursleden bij El Tawheed, El Islah en ASV;
- De overeenkomst met de huidige interim-bestuurder is intussen beëindigd, wel fungeert de huidige interim-bestuurder als adviseur van de stichting.'

Bijlage 1: Aanvullende herstelopdrachtentabel n.a.v. rechtmatigheidsonderzoek

Op basis van de tijdens het rechtmatigheidsonderzoek geconstateerde tekortkomingen en onrechtmatige bestedingen van rijksmiddelen (o.g.v. art. 115 WPO) is een overzicht opgesteld van herstelopdrachten. Deze opdrachten zijn aanvullend op de herstelopdrachten die het bestuur heeft gekregen in het rapport specifiek onderzoek bestuurlijk handelen vastgesteld op 26 januari 2022.

Tekortkoming	Wat verwachten wij van het bestuur?	Wat doen wij?
Bestuur		
Het algemeen bestuur houdt onvoldoende toezicht op de doelmatige en rechtmatige bestemming en aanwending van rijksmiddelen (artikel 17c, eerste lid, onderdeel c, WPO)	Het bestuur draagt er zorg voor dat er voldoende intern toezicht is op de besteding van de rijksmiddelen.	De inspectie beraadt zich op sanctiemaatregelen en gaat met de minister in overleg over het vervolgtraject.
Het bestuur heeft de administratie niet op een zodanige manier gevoerd dat de rechten en plichten ten alle tijden kunnen worden gekend (artt. 2:9 en 2:10 BW en 115 en 165 WPO)	Het bestuur richt de administratie op zo'n manier in dat aan deze verplichting voldaan wordt.	Idem
Het bestuur legt in het jaarverslag geen verantwoording af conform de code goed bestuur over mogelijk belangenverstremgeling (art. 165, eerste lid, onderdeel a, WPO)	Het bestuur verantwoordt zich in het jaarverslag over mogelijke belangenverstremgeling conform de code goed bestuur.	Idem

Herstelopdrachten uit vorig rapport (26 januari 2022)

Tekortkoming	Wat verwachten wij van het bestuur?	Wat doen wij?
Bestuur		
Het bestuur moet zorgdragen voor een goed bestuurd scholen met een scheiding tussen de functies van bestuur en het intern toezicht. Die scheiding is onvoldoende geregeld en er is geen sprake van onafhankelijk functionerend intern toezicht. Dit betekent ook dat duidelijk en onomstreden is wie als bestuurders optreden. Daarmee ontbreekt de nodige controle en tegenspraak (checks and balances). Hier is sprake van een tekortkoming in de naleving van artikel 17a, eerste lid, WPO jo. artikel 10 WPO.	Het bestuur draagt zorg voor een goed functionerend toezichtsorgaan en stelt een directeur-bestuurder aan conform het profiel en de procedure uit de eigen statuten. Daarnaast formeert het bestuur een voltallige GMR die alle scholen van ISA vertegenwoordigt.	Eind januari 2022 voeren wij een gesprek met de nieuw aangestelde directeur-bestuurder en met het toezichthoudend deel van het bestuur. Eind februari 2022 voeren wij een gesprek met de voltallige GMR.
Het bestuur draagt onvoldoende zorg voor de kwaliteit van het onderwijs middels een stelsel van kwaliteitszorg (artikel 12, vierde lid WPO).	Het bestuur zorgt dat het stelsel van kwaliteitszorg wordt ingericht.	In maart 2022 voeren wij een voortgangsgesprek met het bestuur. Voor dit voortgangsgesprek ontvangen wij uiterlijk 25 februari een voortgangsrapportage waarin de voortgang van elke tekortkoming is opgenomen. In juni 2022 doen wij een herstelonderzoek om na te gaan of de tekortkoming is opgeheven.
Er is binnen het bestuur geen sprake van een scheiding tussen het bestuur en het intern toezicht (artikel 17b eerste lid WPO). Het intern toezicht functioneert niet onafhankelijk van het bestuur (artikel 17b, tweede lid, WPO). De taken en bevoegdheden van het intern toezicht zijn niet zodanig dat hij een deugdelijk en onafhankelijk intern toezicht kan uitoefenen (artikel 17c, tweede lid, WPO).	Het bestuur draagt er zorg voor dat er een scheiding komt tussen intern toezicht en bestuur. Daarnaast regelt het bestuur dat de toezichtstaken en bevoegdheden zodanig zijn dat het intern toezicht deze deugdelijk en onafhankelijk kan uitvoeren.	In maart 2022 voeren wij een voortgangsgesprek met het bestuur. Voor dit voortgangsgesprek ontvangen wij uiterlijk 25 februari een voortgangsrapportage waarin de voortgang van elke tekortkoming is opgenomen. In juni 2022 doen wij een herstelonderzoek om na te gaan of de tekortkoming is opgeheven
De GMR is niet samengesteld in overeenstemming met de wet (artikel 3, tweede lid, WMS jo artikel 4, vierde lid, WMS conform zijn reglement.	Het bestuur zorgt ervoor dat de GMR is samengesteld conform de wet.	In maart 2022 voeren wij een voortgangsgesprek met het bestuur. Voor dit voortgangsgesprek ontvangen wij uiterlijk 25 februari een voortgangsrapportage waarin de voortgang van elke tekortkoming is opgenomen. In juni 2022 doen wij een herstelonderzoek om na te gaan of de tekortkoming is opgeheven
De (G)MR ontvangt van het bevoegd gezag niet tijdig alle benodigde inlichtingen die nodig zijn voor de vervulling van zijn taak (artikel 8 WMS).	Het bestuur zorgt ervoor dat de GMR alle benodigde informatie op tijd ontvangt.	In maart 2022 voeren wij een voortgangsgesprek met het bestuur. Voor dit voortgangsgesprek ontvangen wij uiterlijk 25 februari een voortgangsrapportage waarin de voortgang van elke tekortkoming is opgenomen. In juni 2022 doen wij een herstelonderzoek om na te gaan of de tekortkoming is opgeheven

Tekortkoming	Wat verwachten wij van het bestuur?	Wat doen wij?
De GMR participeert niet in de sollicitatiecommissie voor de benoeming van de directeur-bestuurder (art 8a WMS).	Het bestuur zorgt ervoor dat de GMR kan participeren in sollicitatiecommissies voor de benoeming van de directeur-bestuurder.	In maart 2022 voeren wij een voortgangsgesprek met het bestuur. Voor dit voortgangsgesprek ontvangen wij uiterlijk 25 februari een voortgangsrapportage waarin de voortgang van elke tekortkoming is opgenomen. In juni 2022 doen wij een herstelonderzoek om na te gaan of de tekortkoming is opgeheven
De GMR doet geen schriftelijk verslag van zijn werkzaamheden aan alle bij de school betrokkenen en informeert niet de overige betrokkenen (artikel 7 derde lid WMS).	Het bestuur zorgt ervoor dat de GMR overige betrokkenen schriftelijk informeert.	In maart 2022 voeren wij een voortgangsgesprek met het bestuur. Voor dit voortgangsgesprek ontvangen wij uiterlijk 25 februari een voortgangsrapportage waarin de voortgang van elke tekortkoming is opgenomen. In juni 2022 doen wij een herstelonderzoek om na te gaan of de tekortkoming is opgeheven
De intern toezichthouder legt verantwoording af over zijn handelen in het jaarverslag, echter de resultaten die dat handelen heeft opgeleverd, zijn onvoldoende opgenomen (artikel 3 onder f Regeling jaarverslaggeving onderwijs (RJO)).	Het bestuur verantwoordt zich in het komend jaarverslag conform regeling jaarverslaggeving onderwijs.	In maart 2022 voeren wij een voortgangsgesprek met het bestuur. Voor dit voortgangsgesprek ontvangen wij uiterlijk 25 februari een voortgangsrapportage waarin de voortgang van elke tekortkoming is opgenomen. In juni 2022 doen wij een herstelonderzoek om na te gaan of de tekortkoming is opgeheven
Het toezicht op de doelmatige besteding van rijksmiddelen wordt genoemd in het verslag van de intern toezichthouder in het jaarverslag. Er is echter onvoldoende toegelicht hoe de intern toezichthouder dit toezicht uitvoert (artikel 17c eerste lid onder c en e WPO).	Het bestuur verantwoordt zich in het komend jaarverslag conform de wet.	In maart 2022 voeren wij een voortgangsgesprek met het bestuur. Voor dit voortgangsgesprek ontvangen wij uiterlijk 25 februari een voortgangsrapportage waarin de voortgang van elke tekortkoming is opgenomen. In juni 2022 doen wij een herstelonderzoek om na te gaan of de tekortkoming is opgeheven
Het bestuur beschrijft onvoldoende hoe het intern risicobeheersingssysteem is ingericht en hoe dit in de praktijk functioneert. Daarnaast beschrijft het bestuur niet welke resultaten er met het systeem zijn bereikt en welke aanpassingen eventueel worden doorgevoerd in de komende jaren (Bijlage 3, Onderdeel B1, behorende bij artikel 4, vierde lid, RJO).	Het bestuur verantwoordt zich in het komend jaarverslag conform regeling jaarverslaggeving onderwijs.	In maart 2022 voeren wij een voortgangsgesprek met het bestuur. Voor dit voortgangsgesprek ontvangen wij uiterlijk 25 februari een voortgangsrapportage waarin de voortgang van elke tekortkoming is opgenomen. In juni 2022 doen wij een herstelonderzoek om na te gaan of de tekortkoming is opgeheven
Het bestuur heeft diverse risico's opgenomen in het jaarverslag. Het bestuur geeft echter niet aan of zij passende maatregelen heeft genomen om deze risico's te beheersen (Bijlage 3, Onderdeel B2, behorende bij artikel 4, vierde lid, RJO).	Het bestuur verantwoordt zich in het komend jaarverslag conform regeling jaarverslaggeving onderwijs	In maart 2022 voeren wij een voortgangsgesprek met het bestuur. Voor dit voortgangsgesprek ontvangen wij uiterlijk 25 februari een voortgangsrapportage waarin de voortgang van elke tekortkoming is opgenomen. In juni 2022 doen wij een herstelonderzoek om na te gaan of de tekortkoming is opgeheven

Tekortkoming	Wat verwachten wij van het bestuur?	Wat doen wij?
Het bestuur dient er voor te zorgen dat over de afgelopen jaren en voor het huidige schooljaar 2021/2022 alsnog de verhuur in rekening wordt gebracht bij de weekendscholen en in de jaarrekening wordt verantwoord.	Het bestuur verantwoordt zich in het komend jaarverslag over dat het huur in rekening heeft gebracht aan de weekendscholen	In maart 2022 voeren wij een voortgangsgesprek met het bestuur. Voor dit voortgangsgesprek ontvangen wij uiterlijk 25 februari een voortgangsrapportage waarin de voortgang van elke tekortkoming is opgenomen. In juni 2022 doen wij een herstelonderzoek om na te gaan of de tekortkoming is opgeheven
Scholen		
De MR-en zijn niet samengesteld conform het (G)MR reglement (artikel 3 tweede lid WMS).	Het bestuur zorgt ervoor dat de directies van de scholen zorgdragen voor de samenstelling van de medezeggenschapsraden conform het reglement	In maart 2022 voeren wij een voortgangsgesprek met het bestuur. Voor dit voortgangsgesprek ontvangen wij uiterlijk 25 februari een voortgangsrapportage waarin de voortgang van elke tekortkoming is opgenomen. In juni 2022 doen wij een herstelonderzoek om na te gaan of de tekortkoming is opgeheven

Bijlage 2: Wettelijk kader financieel (wan)beheer

In deze bijlage geven wij een uiteenzetting van de voor de in dit rapport beschreven specifieke onderzoeken meest relevante wet- en regelgeving. Daarbij geldt dat indien bepaalde wet- en regelgeving hierna niet genoemd wordt, dit niet betekent dat een (bekostigde) onderwijsinstelling daaraan niet moet voldoen. In het geval van de individuele elementen uit het rechtmatigheidsonderzoek, waarvan de uitkomsten zijn beschreven in hoofdstuk 3, wordt het relevante wettelijk kader bij de bespreken van de elementen zelf beschreven.

Bestedingsmogelijkheden bekostiging (artikel 115 Wet op het primair onderwijs)

Op grond van artikel 115 van de Wet op het primair onderwijs (WPO) besteedt het bevoegd gezag de verstrekte bekostiging en de betaalde bedragen ten behoeve van die school op de wijze zoals aangegeven in het tweede tot en met vijfde lid van datzelfde artikel. Op grond van het vijfde lid van artikel 115 WPO worden de ontvangen middelen op een dusdanige wijze beheert dat het voortbestaan van de school is verzekerd. In de huisvesting betaalde bedragen zodanig aangewend dat een behoorlijke en deugdelijke totstandkoming van deze voorzieningen is verzekerd. In geval van een overschot kunnen de middelen ook worden aangewend voor de kosten bedoeld in het twee lid van:

1. Een centrale dienst, een samenwerkingsverband of een andere school;
2. Een centrale dienst dan wel een school voor speciaal onderwijs, voor voortgezet speciaal onderwijs, voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, een instelling voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs als bedoeld in de Wet op de expertisecentra of een centrale dienst dan wel een school als bedoeld in de Wet op het voortgezet onderwijs.

Wanbeheer (artikel 153 WPO (artikel 163b WPO oud))

Om publieke belangen te waarborgen is er in de onderwijswetgeving voorzien in toezicht door de overheid. In dat kader kan de Minister op grond van artikel 153 WPO sinds 2010 (Wet van 4 februari 2010, Stb. 2010, 80) aanwijzingen geven aan de rechtspersoon die de school in stand houdt, indien sprake is van wanbeheer van een of meer bestuurders en/of toezichthouders van een onderwijsinstelling. Van wanbeheer is volgens dit artikel onder andere sprake bij:

- Financieel wanbeleid;
- ongerechtvaardigde verrijking, al dan niet beoogd, van de rechtspersoon die de school in stand houdt, zichzelf dan wel een derde;
- onrechtmatig handelen, waaronder wordt verstaan het in de

hoedanigheid van bestuurder of toezichthouder handelen in strijd met wettelijke bepalingen waarmee financieel voordeel wordt behaald ten gunste van de rechtspersoon die de school in stand houdt, zichzelf of een derde.

Financieel wanbeleid

Voor de invulling van het begrip financieel wanbeleid (ook wel aangehaald als financieel wanbeheer, zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2008/2009, 31828, nr. 15 en Kamerstukken II 2008/2009, 31828, nummer 22) wordt – bij het ontbreken van een specifieke definitie gericht op (het bestuur van) onderwijsinstellingen – aansluiting gezocht bij de algemene bepalingen voor de desbetreffende rechtspersonen.

Dat voor de invulling van de kwalificatie financieel wanbeleid aansluiting kan worden gezocht bij de civielrechtelijke (algemene) regels voor stichtingen, blijkt als zodanig ook uit het arrest van het Gerechtshof 's-Hertogenbosch van 22 oktober 2008 (LJN BG2138, r.o. 3.4.3). Voor de invulling van de definitie van financieel wanbeleid wordt aangesloten bij artikel 2:298 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW). Het hof oordeelde dat het aanwenden van subsidie (bijvoorbeeld rijksbekostiging, zie de schakelbepaling zoals opgenomen in artikel 4:21, vierde lid, Algemene wet bestuursrecht (AWB)) voor doelen waarvoor die subsidie niet is bestemd, financieel wanbeheer is en in strijd is met de onderwijsregelgeving, die er immers vanuit gaat dat de subsidie wordt aangewend voor het doel waarvoor deze is gegeven. Dat handelingen van een bestuur zijn gecontroleerd door een accountant – met behulp van een controleprotocol van de Minister – en zijn vastgesteld, zonder dat de accountant daarbij opmerkingen heeft gemaakt, doet aan het oordeel van financieel wanbeleid niets af.

Voor de kwalificatie van financieel wanbeleid dient – meer in het algemeen – sprake te zijn van tekortkomingen ten aanzien van het beheer over een vermogen of de zorg voor de verkrijging van de inkomsten waarover een rechtspersoon kan beschikken (Hoge Raad 3 januari 1975, NJ 1975, 222). Daarbij geldt dat het mogelijk is dat financieel wanbeleid zowel te wijten is aan het bestuur (verwaarlozing van de financiële huishouding en administratie) als aan het toezicht (onvoldoende uitoefening van intern toezicht bij goedkeuring begroting en jaarverslag); zie ook Kamerstukken II 2009/2010, 31828-C.

Ongerechtvaardigde verrijking

Het begrip ongerechtvaardigde verrijking (zie ook artikel 6:212 BW) wordt gebruikt om uitdrukking te geven aan de situatie waarbij vermogensvermeerderingen niet (kunnen) worden gerechtvaardigd. Aspecten die daarbij een rol spelen zijn de schade (bijvoorbeeld in de vorm van verlies en/of verarming) die aan de kant van de benadeelde partij is geleden en de verrijking die aan de kant van de bevoordeelde

partij is ontstaan. Het begrip verrijking omvat zowel behaald voordeel als afgewend nadeel. Is bijvoorbeeld een pand verbouwd, dan is de eigenaar dus niet alleen verrijkt als het pand in waarde is gestegen, maar ook wanneer hij zich de uitgaven voor de verbouwing heeft bespaard (HR 5 september 2008, LJN BD4745, NJ 2008/481).

Handelen in strijd met wettelijke bepalingen waarmee financieel voordeel wordt behaald ten gunste van de rechtspersoon die de school in stand houdt, zichzelf of een derde

Vooropgesteld zij dat financieel wanbeleid als hiervoor omschreven een vorm is van strijd met de wet, namelijk met artikel 2:9 BW. Dit artikel vereist immers dat bestuurders hun taak naar behoren vervullen en daarvan is geen sprake bij financieel wanbeleid.

De wettelijke bepalingen waarnaar verwezen wordt, omvatten alle regels die betrekking hebben op de stichting en haar bestuurder(s). Als de stichting ook door andere wetgeving wordt beheerst, zoals het geval is bij stichtingen in de onderwijssector, geldt dit dus voor de algemene regels zoals opgenomen in het Burgerlijk Wetboek alsook de sectorspecifieke regels (bijvoorbeeld de regels zoals opgenomen in de WPO en afgeleide regelgeving).

Vereist is daarbij dat met het handelen van een bestuurder of toezichthouder in strijd met wettelijke bepalingen (zoals hiervoor omschreven) financieel voordeel wordt behaald voor de rechtspersoon, de bestuurder/toezichthouder of een derde.

Artikel 2:9 BW

Bij wet zijn enkele algemene voorschriften gegeven voor (de uitvoering van) de taak van de bestuurder van een stichting. Zo bepaalt artikel 2:9, eerste lid (eerste zin) BW dat de bestuurder tegenover de stichting gehouden is tot een behoorlijke vervulling van zijn taak.

Wat gezien moet worden als (on)behoorlijke taakvervulling, komt naar voren in diverse rechtspraak over de aansprakelijkheid van bestuurders. Daarbij wordt rekening gehouden met een bepaalde mate van beleidsvrijheid van het bestuur en met het feit dat bestuurshandelingen achteraf worden beoordeeld. Hierbij wordt gekeken naar de volgende relevante omstandigheden van het geval: (i) de aard en ernst van de normschending, (ii) de aard van de door de stichting uitgeoefende activiteiten, (iii) de in het algemeen daaruit voortvloeiende risico's, (iv) de voor het bestuur geldende richtlijnen, (v) de gegevens waarover de bestuurder beschikte of behoorde te beschikken ten tijde van de aan hem verweten beslissingen of gedragingen en (vi) het inzicht en de zorgvuldigheid die mogen worden verwacht van een bestuurder die voor zijn taak berekend is en deze nauwgezet vervult.

In literatuur en rechtspraak is gebleken dat onder andere de volgende

situaties naar voren komen waarbij sprake is van onbehoorlijke taakvervulling van de bestuurder:

- in strijd handelen met wettelijke of statutaire bepalingen of andere regels die de rechtspersoon beogen te beschermen;
- het ongeoorloofd onttrekken van middelen aan de rechtspersoon;
- het laten prevaleren van eigen (zakelijke) belangen boven dat van de rechtspersoon;
- het verzaken van de verplichtingen die voortvloeien uit art. 2:10 BW (administratieplicht);
- het niet-traceerbaar vermengen van vermogen van een derde (een ander) met het vermogen van de rechtspersoon; • het nemen van onnodige en niet te rechtvaardigen risico's;
- het aangaan van verplichtingen die de rechtspersoon niet zal kunnen nakomen;
- het nemen van beslissingen met verregaande consequenties zonder deugdelijke voorbereiding;
- het verstrekken van leningen aan insolvente partijen of zonder adequate zekerheden;
- het aangaan van transacties die het doel van de rechtspersoon overschrijden; • het niet voorkomen of tegengaan van onderkapitalisatie en het verwaarlozen van de kredietbewaking;
- het bewust handelen in strijd met het belang van de rechtspersoon en de met hem verbonden organisatie

Artikel 2:10 BW

Op het bestuur rust een administratieplicht, een bewaarplicht en een balansplicht. Dit is geregeld in artikel 2:10 BW. Het bestuur is daarbij op grond van artikel 2:10, derde lid, BW verplicht de administratie zeven jaar te bewaren.

Het bestuur is verplicht op zodanige wijze een administratie te voeren en de daartoe behorende gegevens op zodanige wijze te bewaren, dat te allen tijde de rechten en verplichtingen (lees: de vermogenstoestand) van de rechtspersoon kunnen worden gekend. Zie ook Hoge Raad (HR) 10 oktober 2014, NJ 2014/456 (FSM Europe). Dit betekent dat snel inzicht moet kunnen worden verkregen in de debiteuren- en crediteurenpositie en dat deze posities en de stand van de liquiditeiten een redelijk inzicht moeten geven in de vermogenspositie. Zie ook HR 11 juni 1993, NJ 1993/713 (Kempers en Sarper).

Regeling jaarverslaggeving onderwijs

De jaarverslaggeving van een onderwijsinstelling moet voldoen aan de Regeling jaarverslaggeving onderwijs (Rjo). In de Rjo is bepaald dat – in aanvulling op Titel 9 Boek 2 BW – de jaarverslaggeving ingericht moet worden overeenkomstig de Richtlijnen voor de jaarverslaggeving (RJ) en in het bijzonder overeenkomstig de hoofdstukken 400 (Bestuursverslag), 640 (Organisaties zonder winststreven) en 660 (Onderwijsinstellingen) van deze richtlijnen. Het betreft daarbij voorschriften over de inrichting van het

bestuursverslag. Daarnaast worden in de Rjo in aanvulling op of in afwijking van Titel 9 Boek 2 BW en/of de RJ nog enkele specifieke zaken betreffende het bestuursverslag geregeld.

De richtlijnen in de hiervoor genoemde regeling zijn overigens niet vrijblijvend, maar hebben een regelgevend karakter, omdat deze zijn ontleend aan de WPO en zijn gebaseerd op c.q. nadere uitwerking zijn van de RJ. De term richtlijnen kan de suggestie wekken dat deze richtlijnen niet verplicht zijn, en slechts als handvat dienen. Niets is echter minder waar: in de Rjo worden de richtlijnen dwingend voorgeschreven en zijn daarom eigenlijk geen richtlijnen, maar eisen. Aan deze eisen moet voldaan zijn om in aanmerking te komen voor rijksbekostiging op grond van de WPO en andere onderwijswetten.

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730, 3500 GS Utrecht
T-algemeen 088 6696000
T-loket (voor vragen) 088 6696060

