

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

Stichting Islamitische School Amsterdam
T.a.v. Het bestuur
Agatha Dekenstraat 26
1053 AP AMSTERDAM

Primair Onderwijs
Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon
5.1.2.e

Onze referentie
34757706

Als u belang hebt bij dit besluit, dan kunt u hiertegen binnen 6 weken, gerekend vanaf de verzenddatum, bezwaar maken. Stuur uw bezwaarschrift naar DUO, Postbus 30205, 2500 GE Den Haag. U kunt uw bezwaar ook digitaal indienen op www.bezwaarschriftenocw.nl.

Datum

Betreft Aanwijzing wegens wanbeheer

Geacht bestuur,

Op 18 augustus 2022 ontving ik van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de Inspectie) het rapport 'Herstelonderzoek bestuur'. Dit rapport bevat de resultaten van een herstelonderzoek naar de kwaliteit van bestuurlijk handelen en een onderzoek naar het financieel beheer van uw Stichting Islamitische School Amsterdam (hierna: ISA). In het rapport komt de Inspectie op basis van haar bevindingen tot de conclusie dat sprake is van wanbeheer als bedoeld in artikel 153 van de Wet op het primair onderwijs (WPO).

Besluit

De situatie bij ISA is zeer zorgelijk en moet op korte termijn verbeteren. Ik heb er geen vertrouwen in dat uw bestuur in de huidige samenstelling in staat is om deze verbeteringen duurzaam door te voeren. Ik geef u daarom in uw hoedanigheid van bevoegd gezag van de scholen Al Maes, Al Yaqoet en Al Jawhara een aanwijzing als bedoeld in artikel 153 lid 1 WPO. U moet uiterlijk voor 1 maart 2023 uw Algemeen Bestuur versterken, uiterlijk op 1 juli 2023 een vaste directeur-bestuurder aanstellen in het Dagelijks Bestuur en de huidige voorzitter van het Algemeen Bestuur treedt uiterlijk in mei 2023 af.

Hierna licht ik de redenen voor mijn aanwijzing en de maatregelen die u moet nemen nader toe. Ik zal eerst ingaan op de achtergrond van ISA. Daarna komt het Inspectierapport, de door u gegeven zienswijze en de huidige stand van zaken aan bod.

Achtergrond

ISA is het bevoegd gezag van de scholen Al Maes, Al Yaqoet en Al Jawhara met in totaal vijf locaties te Amsterdam.

ISA is opgericht in maart 1988. De laatste statutenwijziging van ISA dateert van 31 oktober 2012. Sindsdien kent ISA een *one-tier* bestuur met een algemeen bestuur (hierna: het Algemeen Bestuur) en een dagelijks bestuur (hierna: het Dagelijks Bestuur). Het Dagelijks Bestuur bestaat volgens artikel 6 van de statuten uit één of twee leden en is belast met het besturen van ISA en de onder

ISA ressorterende scholen. Het Algemeen Bestuur bestaat volgens artikel 6 uit ten minste drie en ten hoogste negen leden en is belast met het toezicht op het bestuur van ISA.

Onze referentie
34757706

Tot 1 september 2022 werd het Algemeen Bestuur van ISA gevormd door de heer Deghedy (sinds 2012), de heer El Hilali (sinds 2020), de heer Aâfer (sinds 2021) en de heer El Moutghi (sinds 2014, en sinds 2022 geschorst). Het Dagelijks Bestuur beschikte tot 1 september 2022 niet over leden.¹

ISA kent een lange toezichtsgeschiedenis. Zo heeft de Inspectie bijvoorbeeld al op 26 september 2008 een rapport uitgebracht over een incidenteel onderzoek naar bestuurlijke praktijken bij ISA. Uit dat rapport bleek dat sprake was van onrechtmatigheden bij het leerlingenvervoer en belangenverstrengeling en voorts dat de regels op het terrein van de medezeggenschap niet werden nageleefd.

Naar aanleiding van een ernstig bestuurlijk conflict binnen ISA in de eerste helft van 2012, heeft de Inspectie het bestuur van ISA onder geïntensiveerd toezicht geplaatst. In augustus 2012 is een toezichtplan opgesteld met verbeterafspraken. Deze afspraken waren erop gericht dat voldaan zou worden aan de voorwaarden voor goed bestuur en aan de bijbehorende wettelijke voorschriften.

Op 2 november 2012 en 25 en 28 januari 2013 heeft de Inspectie onderzoek uitgevoerd naar de (voorwaarden voor) het bestuurlijk functioneren. Dit onderzoeken mondde uit in een rapport van bevindingen van 18 maart 2013 dat openbaar is gemaakt op de toezichtkaart van de school. De conclusie van dit rapport was dat van een goed functionerend bestuur nog geen sprake was. Aan de (formele) voorwaarden voor goed bestuurlijk handelen was weliswaar grotendeels voldaan, maar de kwaliteit van het bestuurlijk handelen was onvoldoende ingevuld. Dit gaf de Inspectie reden tot aanhoudende zorg en voortzetting van het geïntensiveerde toezicht op het bestuurlijk functioneren.

Op 15 mei 2013 is een nieuw toezichtplan vastgesteld en aan het bestuur gezonden. Voorts is afgesproken dat op twee momenten een onderzoek naar de realisatie van de afspraken in het toezichtplan zou plaatsvinden.

Op 5 november 2013 heeft de Inspectie een eerste onderzoek gedaan naar het bestuur, medezeggenschap en financiën bij ISA. De bevindingen zijn vastgelegd in een rapport van bevindingen van 28 januari 2014. In dat rapport concludeerde de Inspectie dat de voorwaarden voor en de kwaliteit van het bestuurlijk handelen per begin november 2013 niet van voldoende niveau waren en dat aan verschillende afspraken nog niet of slechts ten dele is voldaan. Ook constateerde de Inspectie een gebrek aan deskundigheid en ervaring binnen het bestuur. Wat betreft de medezeggenschapsraad was sprake van een moeilijk werkbare situatie die het goede bestuur van de scholen ernstig onder druk zette. Voorts constateerde de Inspectie een gebrek aan financiële sturing en dat het bestuur over onvoldoende financiële deskundigheid beschikt.

Deze conclusies gaven de Inspectie reden tot aanhoudende zorg en tot voortzetting van het geïntensiveerde toezicht en voortzetting van het aangepaste financiële continuïteitstoezicht. Na dit onderzoek heeft de Inspectie het

¹ Inmiddels maakt de heer Mouthgi wegens het einde van zijn zittingstermijn geen deel meer uit van het Algemeen Bestuur en is de heer H. Vermeulen als interim-dagelijks bestuurder in dienst gekomen van het Dagelijks Bestuur. Dit komt verderop in dit besluit aan bod.

toezichtplan aangepast. Het aangepaste toezichtplan is op 20 februari 2014 definitief vastgesteld.

Onze referentie
34757706

Op 24 juni en 1 en 7 juli 2014 heeft de Inspectie een tweede onderzoek gedaan naar het bestuur, medezeggenschap en financiën bij ISA. De bevindingen zijn vastgelegd in een rapport van bevindingen van 6 oktober 2014. In dat rapport concludeerde de Inspectie dat de voorwaarden voor en de kwaliteit van het bestuurlijk handelen voor een belangrijk deel maar niet volledig zijn gerealiseerd. Aan verschillende afspraken was niet of slechts ten dele voldaan. Ten aanzien van de financiën concludeerde de Inspectie dat de financiële positie weliswaar is versterkt, maar dat het financieel beheer nog niet voldoende was verbeterd en dat aan verschillende afspraken niet of slechts ten dele was voldaan.

Deze conclusies gaven de Inspectie opnieuw reden tot aanhoudende zorg en het toezicht op het bestuurlijk functioneren werd daarom geïntensiveerd. Ook werd het toezichtplan opnieuw aangepast.

Op 19, 20 en 21 november en 10 december 2014 heeft de Inspectie een derde onderzoek gedaan naar het bestuur, medezeggenschap en financiën bij ISA. De bevindingen zijn vastgelegd in een rapport van bevindingen van 24 april 2015. In dat rapport concludeerde de Inspectie dat de kwaliteit van het bestuurlijk handelen nog steeds belangrijke tekortkomingen vertoonde. Aan een groot deel van de prestatieafspraken was slechts deels of niet voldaan. Met name de eenzijdige en onprofessionele wijze waarop het bestuur een nieuwe directeur-bestuurder aanstelde, gaf de Inspectie aanleiding tot urgentie. Aan het bestuur werd een opdracht gegeven om op zeer korte termijn tot verbetering te komen. Het gebrek aan voortgang ten aanzien van de verbeteringen die nodig waren in het bestuur, gaven de Inspectie reden tot ernstige zorg over de kwaliteit van het bestuurlijk handelen. Op 13 januari 2015 vond daarom een gesprek plaats met de hoofdinspecteur primair onderwijs.

Op 28 september 2015 heeft de Inspectie een vierde onderzoek gedaan naar het bestuur, medezeggenschap en financiën bij ISA. De bevindingen zijn vastgelegd in een rapport van bevindingen van 15 december 2015. In dat rapport concludeerde de Inspectie dat nog steeds niet aan alle afspraken was voldaan. Wederom gaf de Inspectie het bestuur de opdracht om op zo kort mogelijke termijn te voldoen aan de afspraken. Ook continueerde de Inspectie het geïntensiveerde toezicht.

Op 3 november 2016 heeft de Inspectie een vijfde onderzoek gedaan naar het bestuur bij ISA. De bevindingen zijn vastgelegd in een rapport van bevindingen van 21 december 2016. In dat rapport concludeerde de Inspectie dat het bestuurlijk handelen van ISA inmiddels van voldoende kwaliteit was. Het geïntensiveerde toezicht werd daarop beëindigd. Wel zag de Inspectie aanleiding, gelet op de lange duur van het verbetertraject sinds 2012, en het fragiele vertrouwen van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad en de directeurs in het functioneren van het algemeen bestuur, om op afstand te volgen hoe het algemeen bestuur zich verder zou ontwikkelen. Daartoe werden afspraken gemaakt.

In 2017 heeft de Inspectie geconstateerd dat uw bestuur over een aantal aandachtspunten die in het rapport van 2016 waren 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 uw bestuur op aangesproken. In de periode van 26 maart tot en met 23 mei 2019 heeft de Inspectie een regulier vierjaarlijks onderzoek uitgevoerd naar de sturing op kwaliteit en het financieel beheer bij de ISA. De bevindingen zijn vastgelegd in een rapport Onderzoek bestuur en scholen van 14 januari 2020. In dat rapport oordeelde de Inspectie dat de professionaliteit van het bestuur nog verder kan worden versterkt. Daarnaast heeft de Inspectie de standaard Verantwoording en dialoog als onvoldoende beoordeeld. Het bestuur moest actiever plannen, transparanter zijn en daarnaast moesten uitvoerend bestuur, toezichthoudend bestuur en directeuren zich beter verantwoorden naar elkaar en naar de medezeggenschap. Het bestuur had geen procedures gecommuniceerd over werving of herbenoeming ten aanzien van het verloop van een aanstellingstermijn en een vacature in het bestuur. Daarmee voldeed de werkwijze niet aan de code Goed Bestuur. Daarnaast constateerde de Inspectie dat het bestuur geen plannen of procedure had overgelegd om in het eventuele vertrek van de directeur-bestuurder te voorzien, van wie het contract in 2020 zou aflopen. Ook is vastgesteld dat de tegenspraak onvoldoende was. De Inspectie heeft twee herstelopdrachten geformuleerd en het bestuur diende daar nog in 2019 over te rapporteren. In het tweede kwartaal van 2020 zou een voortgangsgesprek met het bestuur worden gevoerd.

Onze referentie
34757706

In januari 2021 heeft er, na een schriftelijke aanmaning door de Inspectie, een voortgangsgesprek plaatsgevonden. Daarin werd geconstateerd dat aan de herstelopdrachten is voldaan, maar dat er op het gebied van de tegenspraak en openbare communicatie nog veel ontwikkeling nodig was. Daarover zijn afspraken gemaakt en in juni 2021 heeft het bestuur over de voortgang gerapporteerd.

Nadien bereikte de Inspectie signalen, onder meer in de media, dat sprake zou zijn van een bestuurscrisis binnen ISA. Deze signalen gaven de Inspectie aanleiding tot een specifiek onderzoek dat is uitgevoerd in september, oktober en november 2021 naar het bestuurlijk handelen binnen ISA. De bevindingen van de Inspectie zijn vastgelegd in het rapport Specifiek onderzoek naar risico's bestuur van 26 januari 2022. De Inspectie constateert op basis van diverse gesprekken die met betrokkenen zijn gevoerd dat sprake is van een bestuurscrisis met twee rivaliserende partijen binnen het algemeen bestuur van ISA. Het geschil tussen beide partijen concentreerde zich op de verlenging van de zittingstermijn van dhr. Hilali als niet-uitvoerend bestuurder van ISA, de benoeming van een nieuwe directeur-bestuurder als dagelijks bestuurder en de vraag of nieuwe benoemingen binnen Algemeen Bestuur in augustus 2021 geldig waren. Dit geschil heeft geleid tot (pogingen tot) benoemingen, ontslagen en/of schorsingen over en weer en tot conflicterende inschrijvingen bij de Kamer van Koophandel.

In twee afzonderlijke gesprekken heeft de Inspectie er al in oktober 2021 bij beide partijen binnen het bestuur van ISA op aangedrongen om snel een oplossing te vinden om uit de bestuurscrisis te geraken, maar daaraan was nog geen gehoor gegeven.

In het rapport van 26 januari 2022 constateerde de Inspectie dat met de bestuurscrisis tussen de rivaliserende partijen, het onvermogen om tot een oplossing te komen en de gang naar de rechter door beide partijen in het bestuur

van ISA, sprake was van een onhoudbare bestuurlijke situatie die voortduurde en waarbinnen verdere escalatie dreigde. De bestuurscrisis leidde ook tot verwarring bij de directies van de scholen en bij het stafbureau, doordat niet duidelijk is wie besluiten heeft genomen en of die rechtsgeldig zijn. Voorts was de communicatie met betrokkenen binnen de organisatie in sommige gevallen onredelijk en onbillijk.

Onze referentie
34757706

Ook concludeerde de Inspectie dat een scheiding tussen bestuur en toezicht ontbrak omdat er geen directeur-bestuurder was als dagelijks bestuurder van ISA, als gevolg waarvan het Algemeen Bestuur deze taken op hun eigen manier op zich had genomen. Ook de tegenspraak was in het geding, omdat de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR) onvoldoende werd geïnformeerd door het bestuur. Daarnaast waren er in de periode daarvoor geen vergaderingen van de GMR geweest en was de GMR niet voltallig, net zo min als de medezeggenschapsraad op twee van de drie scholen. Al met al concludeerde de Inspectie dat het bestuur een impasse heeft laten ontstaan waar de betrokkenen zelf niet meer uitkwamen. Als gevolg daarvan konden geen effectieve besluiten meer worden genomen en ontstond een serieuze dreiging voor de kwaliteit van het onderwijs.

In het rapport heeft de Inspectie vastgesteld dat er meerdere wettelijke tekortkomingen waren en uw 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.

Herstelonderzoek bestuurlijk handelen en financieel beheer

De Inspectie heeft met uw bestuur afspraken gemaakt om de wettelijke tekortkomingen zoals vastgesteld in het rapport van 26 januari 2022 op korte termijn en op duurzame wijze op te lossen. In april 2022 heeft de Inspectie daarover voortgangsgesprekken gevoerd met uw bestuur.

Vervolgens heeft de Inspectie op 2 en 7 juni 2022 een herstelonderzoek uitgevoerd om te beoordelen of het bestuur aan de gegeven herstelopdrachten binnen de afgesproken termijn had voldaan. Het onderzoeksplan van dit herstelonderzoek heeft het bestuur op 22 april 2022 van de Inspectie ontvangen. Voorts heeft de Inspectie op 17 mei 2022 een onaangekondigd kwaliteitsonderzoek uitgevoerd op basisschool Al Yaqoet.

De Inspectie heeft zijn bevindingen en conclusies vastgelegd in het rapport van 17 augustus 2022. De bevindingen en conclusies hebben betrekking op de onderzoeksperiode (tot en met 7 juni 2022).

Het rapport van de Inspectie is zeer omvangrijk. Ik baseer deze aanwijzing op alle bevindingen en conclusies in het rapport. Hierna vat ik de kern daaruit samen.

1. Financiële rechtmatigheid

De Inspectie heeft een rechtmatigheidsonderzoek opgestart naar de besteding van de rijksmiddelen door ISA in de jaren 2018, 2019, 2020 en 2021. Uit dit

onderzoek blijkt dat een bedrag van €298.417,47 aan bestedingen in de genoemde periode niet voldoet aan wet- en regelgeving.

Onze referentie
34757706

De Inspectie merkt op dat de onrechtmatigheden binnen de gehele organisatie plaatsvinden, zowel op school- als op bestuursniveau. De bevindingen wijzen volgens de Inspectie op ernstige tekortkomingen in de manier waarop het bestuur zorgdraagt voor de rechtmatige aanwending van rijksmiddelen en een transparante administratie.

Het betreft de volgende bestedingen:

- Een bedrag van €46.562,73 aan niet ontvangen gebruiksvergoeding, die de verplichte tegenprestatie vormde voor het medegebruik van het schoolgebouw aan twee weekendscholen en (mede) zag op de kosten aan elektra en water. Deze bestedingen zijn in strijd met artikel 115 WPO.
- Het betalen van €17.882,72 aan vervoerskosten aan de As-Siddieq vervoerstichting (hierna: ASV). Deze bestedingen zijn in strijd met artikel 4 lid 1 WPO en artikel 115 WPO.
- Een bedrag van €87.942,75 voor de aanschaf van drie schoolbussen en bijbehorende verzekeringen, onderhoudskosten en parkeervergoedingen. Gebleken is dat de bussen voor doeleinden worden ingezet door ASV waar geen rijksbekostiging voor mag worden ingezet, zonder dat hier een vergoeding tegenover staat. Deze gang van zaken is in strijd met artikel 4 lid 1 WPO en artikel 115 WPO.
- Een bedrag van €93.304,84 aan niet-educatieve excursies en activiteiten dat ten laste van de rijksmiddelen is gekomen. Het gaat om schoolreisjes naar bijvoorbeeld Walibi en uitgaven bij feesten zoals het Suikerfeest (springkussens, ijscokar, pony's). Het merendeel van deze uitgaven houden geen verband met onderwijs en zijn daarom onrechtmatig besteed in strijd met artikel 115 WPO.
- Een bedrag van €42.430,50 voor vergoedingen aan vrijwilligers vanwege voor- en naschoolse opvang. Deze activiteiten betreffen geen onderwijstijd en daarom mag hiervoor geen Rijksbekostiging worden besteed. Deze bestedingen zijn in strijd met artikel 115 WPO.
- Een bedrag van €7.562,87 aan de loonkosten van een organisatie-assistent. Deze organisatie-assistent is werkzaam bij ISA en is tevens bestuurder van de vervoersstichting ASV.
- €1.580,00 aan VVV-bonnen die aan leerlingen van de school cadeau is gegeven.
- Een donatie van €1.000 aan ASV. Het betreft de opbrengst van de verkoop van toners van een oud kopieerapparaat, die vervolgens is gedoneerd aan ASV. Deze toners zijn ooit met Rijksbekostiging aangeschaft en daarmee is deze besteding in strijd met artikel 115 WPO.
- Een privé-aankoop door een medewerker van het bestuur van €161,06.

De Inspectie wijst er in zijn rapport op dat de intern toezichthouder blijkens de bovenstaande onrechtmatige bestedingen is tekortgeschoten in zijn verplichtingen om toe te zien op de rechtmatige en doelmatige bestemming en aanwending van de rijksmiddelen (artikel 17c, lid 1, onder c, WPO).

2. Financiële beheer

De Inspectie heeft vervolgens onderzoek gedaan naar de waarborging van het deugdelijke financieel beheer van ISA.

Onze referentie
34757706

De Inspectie constateert dat 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 tevens ongerechtvaardigd verrijkt. Tot slot voldoet ook de verantwoording in het jaarverslag niet aan de wettelijke vereisten.

De Inspectie baseert deze conclusies op de navolgende bevindingen.

Geen deugdelijk functionerende AO/IC

In de praktijk wordt de Administratieve Organisatie (AO) en het systeem van Interne controle (IC; samen AO/IC) 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.

Het kascontrolesysteem blijkt ontoereikend, geeft onvoldoende inzicht en is nauwelijks navolgbaar. De Inspectie constateert dat binnen ISA relatief veel transacties per kas plaatsvinden. Ter indicatie: In totaal is in 2019 voor bijna €88.000 aan directe kasbetalingen gedaan.

Tijdens het onderzoeken van de kasmutatiestaten zijn meerdere onregelmatigheden geconstateerd:

- Er wordt 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.
- Kasmutatiestaten sluiten regelmatig niet aan 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 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.

Onze referentie
34757706

De Inspectie merkt op dat uw bestuur niet op de hoogte is van de hoogte van de kastransacties en kassaldi op de scholen. Uw bestuur blijkt 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 volgens de Inspectie klaarblijkelijk geen zicht op de hoogte van de kassaldi.

Een ander voorbeeld waaruit blijkt dat de AO/IC niet functioneert, is de uitkering van toelages aan medewerkers. Uw 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 (wat overigens door een deel van het bestuur niet erkend werd).

De toelages verschilden de afgelopen jaren in hoogte (variërend van €1.700 netto in 2018 tot €5.200 bruto in 2022). 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.

Verder constateert de Inspectie dat de schooldirecteuren aangeven 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 verbouwing van een gymzaal, die na intrekking van de goedkeuring weer is stopgezet.

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

De Inspectie merkt op dat, hoewel er geen sprake is van een voldoende functionerende AO/IC, uw bestuur hier wel op vertrouwt. Bij vragen naar verschillende uitgaven verwijst uw bestuur volgens de Inspectie regelmatig naar de AO/IC, omdat het zelf niet weet waarom uitgaven gedaan zijn. Uiteindelijk blijft het bestuur het antwoord dan schuldig.

Op basis hiervan constateert de Inspectie dat het bestuur onvoldoende zicht heeft op de bestedingen binnen ISA.

Onvoldoende passende maatregelen om AO/IC te verbeteren

De Inspectie constateert voorts dat uw bestuur nalatig is 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.

Onze referentie
34757706

Zo blijkt uw bestuur meermaals door de accountant en het administratiekantoor te zijn 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 niet herzien. Het bestuur verwijst naar de directeur-bestuurder die deze aanpassingen zou moeten uitvoeren. Naast dat er onenigheid was over wie de directeur-bestuurder was, werd dit ook niet opgepakt in de periode voorafgaand aan het bestuurlijke conflict.

Uw bestuur blijkt tijdens een bestuursvergadering (april 2019) al te hebben gesignaleerd dat de AO/IC onvoldoende wordt nageleefd. Echter, de Inspectie stelt vast dat uw bestuur geen effectieve maatregelen heeft 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.

Belangenverstrengeling

In het kader van deugdelijk financieel beheer constateert de Inspectie vervolgens dat uw bestuur op verschillende punten nalaat om 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.

Ter ondersteuning wijst de Inspectie er onder meer op dat binnen de organisatie van ISA twee bestuurders van de vervoersstichting ASV zijn 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.

De Inspectie merkt op dat de verwevenheid van deze personen tussen ASV en de GMR van ISA ook de functie van de medezeggenschap verzwakt. 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 ASV.

Naast deze verwevenheid tussen de GMR en ASV, 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.

Onze referentie
34757706

Dit moet afgezet worden tegen het feit dat er sinds de start van de medegebruiksovereenkomsten geen onderbouwing is van de hoogte van de gebruiksvergoeding 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).

In dit verband merkt de Inspectie op dat uw bestuur hierin een kwalijke rol heeft gespeeld. Uit verschillende documenten bleek dat ISA de weekendscholen de gebruiksvergoeding 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 gebruiksvergoeding 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.

Hetzelfde gebeurt bij de bussen van de vervoersstichting ASV. Ook in deze constructie worden rijksmiddelen volgens de Inspectie 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.

De Inspectie constateert dat de verwevenheid tussen ISA, de vervoersstichting en de weekendscholen in combinatie met een niet functionerend AO/IC en onvoldoende sturing vanuit het bestuur een systeem veroorzaakt 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.

Onze referentie
34757706

3. Bestuurlijk handelen

Bestuurscrisis

De Inspectie constateert dat uw bestuur in strijd handelt (en blijft handelen) met artikel 17a lid 1 WPO. Uw bestuur slaagt er al een lange periode niet in om zorg te dragen voor een goed bestuurd school met een scheiding tussen de functies van bestuur en toezicht daarop en met een rechtmatig bestuur en beheer.

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 stonden niet ingeschreven bij de Kamer van Koophandel en de benoeming is in de praktijk niet geëffectueerd.

De Inspectie constateert dat er binnen het Algemeen Bestuur twee partijen zijn 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. Sinds het ontstaan van de bestuurscrisis is uw bestuur vooral daarmee bezig en schiet het tekort in zijn verplichting om zorg te dragen voor een goed bestuurd school met een scheiding tussen de functies van bestuur en toezicht daarop en met een rechtmatig bestuur en beheer.

Geen directeur-bestuurder

De Inspectie constateert dat uw bestuur in strijd met artikel 17a lid 1 WPO al lange tijd geen directeur-bestuurder heeft aangesteld, die ISA als lid van het Dagelijks Bestuur behoorlijk bestuurt. Dat versterkt het beeld dat uw bestuur er niet slaagt in om zorg te dragen voor een goed bestuurd school en met een rechtmatig bestuur en beheer.

De Inspectie merkt op dat één van de partijen binnen het bestuur met goedkeuring achteraf van de niet-voltallige GMR recent een nieuwe interim-directeur-bestuurder heeft 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.

Nog steeds geen scheiding bestuur en toezicht

De Inspectie constateert dat uw bestuur in strijd blijft handelen met artikel 17 lid 1 WPO door de functies van bestuur en intern toezicht niet functioneel of organiek te scheiden².

De Inspectie constateert dat de situatie die in november 2021 op dit vlak werd

² Artikel 17 lid 1 WPO: "Het bevoegd gezag draagt er zorg voor dat de functies van bestuur en intern toezicht op het bestuur in functionele of organieke zin zijn gescheiden."

aangetroffen ongewijzigd is gebleven en verder is verslechterd. Er blijkt nog steeds geen door alle partijen erkende directeur-bestuurder en de twee partijen binnen het Algemeen Bestuur voeren zelf uitvoerende taken uit. Daarmee blijft sprake van onvoldoende functionele of organieke scheiding tussen toezicht en bestuur.

Onze referentie
34757706

De Inspectie overweegt dat uw bestuur hierdoor niet bij machte is om gezamenlijk noch effectief op te treden en zorg te dragen voor duurzaam herstel van deze en andere tekortkomingen. Het Algemeen 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. Uw bestuur slaagt er niet in om dit voor elkaar te krijgen.

Nog steeds geen onafhankelijk toezicht

De Inspectie constateert dat leden van het Algemeen Bestuur in strijd met artikel 17b lid 2 WPO nog steeds niet onafhankelijk van het Dagelijks Bestuur functioneren³.

Door de bestuurscrisis bestaat in de schoolorganisatie langdurige verwarring over verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de toezichthouders. Er is al lange tijd geen directeur-bestuurder. Toezichthoudende bestuursleden voeren uitvoerende taken uit. Er is daardoor geen scheiding meer tussen uitvoerende en toezichthoudende bestuursleden. Er is in feite één groep bestuursleden die zich allemaal de rol van uitvoerder aanmeten en de taak van intern toezichthouder verzaken. Zo constateert de Inspectie dat de intern toezichthouder is belast met het goedkeuren van de begroting en het jaarverslag 2021, maar dat dit door de bestuurscrisis niet gebeurt. Dat is in strijd met in strijd met artikel 17c lid 1 WPO.⁴

Stafleden en directies van de scholen weten hierdoor niet welke opdracht ze van wie moeten opvolgen en voelen zich vleugellam. Zij hebben hierdoor ook geen vertrouwen in het bestuur, ongeacht de partij. 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. 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.

Kwaliteitscyclus op bestuursniveau nog steeds onvoldoende

De Inspectie constateert dat uw bestuur niet toekomt aan het (voldoende) vormgeven van de kwaliteitscyclus op bestuursniveau. De kwaliteitscyclus functioneert niet en is onvoldoende. Daarmee handelt uw bestuur in strijd met artikel 12 WPO⁵ en artikel 10 WPO.

³ Artikel 17 lid 2 WPO: Een intern toezichthouder of een lid van het interne toezichthoudend orgaan functioneert onafhankelijk van het bestuur.

⁵ Artikel 12 lid 4 WPO: "De beschrijving van het stelsel van kwaliteitszorg omvat in elk geval het zorg dragen voor: (a) het bewaken dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen en dat het onderwijs wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen, bedoeld in artikel 8, eerste lid, mede met behulp van het leerling- en onderwijsvolgsysteem, bedoeld in artikel 8, zesde lid, en (b) het vaststellen welke maatregelen ter verbetering nodig zijn."

De Inspectie stelt vast dat sinds het vorige onderzoek er aan de kwaliteitscyclus niets is veranderd. In gesprek met de toenmalige directeur bleek 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 Algemeen 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.

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. De directies van de scholen krijgen van uw bestuur geen 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.

De Inspectie concludeert dat het bestuurlijk handelen dan ook over een lange periode van inmiddels een jaar in onvoldoende mate bijdraagt aan de borging en verbetering van de onderwijskwaliteit omdat de kwaliteitscyclus niet functioneert.

Bestuur handelt niet volgens code Goed Bestuur en onvoldoende verantwoording in jaarverslag

De Inspectie constateert dat uw bestuur nog steeds niet handelt conform de code Goed Bestuur. Zo had bijvoorbeeld de potentiële belangenverstrengeling binnen het bestuur moeten worden besproken en had besloten moeten worden hoe hiermee om te gaan. Ook wordt in het jaarverslag geen verantwoording afgelegd over de nevenfuncties van toezichthouders en de taken en bevoegdheden van de interne toezichthouders zijn niet zodanig dat een deugdelijk en onafhankelijk toezicht kan worden gehouden.

Nog steeds geen onafhankelijke tegenspraak

De Inspectie constateert dat uw bestuur in strijd blijft handelen met verschillende bepalingen uit de Wet medezeggenschap op scholen (WMS).

De Inspectie stelt vast dat de GMR nog steeds niet voltallig is en nog immer bestaat 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). De Inspectie constateert dat daarmee een ouder- en personeelsvertegenwoordiging van Al Maes ontbreekt en er ook een personeelsgeleding van Al Jawhara ontbreekt. Dat is in strijd met artikel 4, derde lid, WMS.

Op basis van gesprekken en de toegezonden documenten heeft de Inspectie vastgesteld dat de GMR zich eenzijdig tot één van de partijen binnen het bestuur wendt. Zo is de GMR (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.

Onze referentie
34757706

De Inspectie constateert voorts dat de GMR in strijd met artikel 7, derde lid, WMS onvoldoende schriftelijk verslag doet (en blijft doen) van zijn werkzaamheden. 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.

Conclusies ten aanzien van bestuurlijk handelen

Op basis van het bovenstaande concludeert de Inspectie 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 januari 2022 zijn vastgesteld, zijn nog onveranderd aan de orde.

3. Conclusies Inspectie

Op basis van het bovenstaande stelt de Inspectie vast dat sprake is van wanbeheer dat bestaat uit:

- financieel wanbeleid, zoals bedoeld in artikel 153 lid 2, onder a, WPO.
- ongerechtvaardigde verrijking van derden, zoals bedoeld in artikel 153 lid 2, onder c, WPO.
- onrechtmatig handelen waarmee financieel voordeel is behaald, zoals bedoeld in artikel 153 lid 2, onder d, WPO.

De Inspectie concludeert in paragraaf 5.2 dat de door uw bestuur gecreëerde situatie zorgwekkend is. Gezien de voorgeschiedenis van uw bestuur en de weigering om binnen de geboden termijn herstelopdrachten te vervullen, acht de Inspectie u niet in staat om tot de benodigde verbeteringen in de kwaliteit van het onderwijs te komen. De Inspectie acht uw bestuur verantwoordelijk voor de ontstane situatie en vertrouwt er niet op dat u de zorgelijke situatie herstelt.

Voornemen aanwijzing en zienswijze

Op 5 september 2022 hebben medewerkers van mijn Ministerie een gesprek gevoerd met uw Algemeen Bestuur, vertegenwoordigd door de heer El Hilali en de heer Aâfer. In dit gesprek is mondeling aangekondigd dat een voornemen tot een aanwijzing aan ISA zou worden gezonden.

In het gesprek hebben de twee leden van uw Algemeen Bestuur onder meer verklaard dat al enkele stappen zijn genomen om tot herstel te komen. Er zou een interim-dagelijks bestuurder, de heer H. Vermeulen, zijn aangesteld en de belangenverstrengeling met de weekendschool en de vervoersstichting zouden zijn verbroken. Verder zou uw bestuur meer tijd gegund moeten worden om de problemen bij ISA zelf op te lossen.

Desgevraagd hebben de bestuursleden ook verklaard dat zij niet konden bevestigen dat de onrechtmatige bestedingen aan ASV zijn geëindigd. Dat zou volgens de twee (niet-uitvoerende) bestuursleden aan de nieuwe interim-dagelijks bestuurder zijn om op te pakken en deze zou pas net zijn aangesteld. Verder wilden uw bestuursleden geen mededelingen doen over de feitelijke situatie zoals die op dat moment bestond.

Onze referentie
34757706

Bij brief van 6 september 2022 is een voornemen tot aanwijzing wegens wanbestuur aan uw bestuur gezonden. De voorgenomen aanwijzing ging uit van vervanging van het bestuur en het op orde brengen van het financieel beheer.

Bij brief van 3 oktober 2022 heeft uw bestuur een schriftelijke zienswijze gegeven op het voornemen. Daarin is samengevat het volgende naar voren gebracht:

- de voorgenomen aanwijzing (vervanging van het bestuur) zou niet noodzakelijk zijn om het beoogde doel te bereiken;
- de (voor)geschiedenis kan niet als rechtvaardiging dienen voor een vervanging van het bestuur, omdat alleen de voorzitter vanaf 2012 in het algemeen bestuur zitting heeft en de overige algemeen bestuursleden op een (veel) later moment zijn toegetreden tot het algemeen bestuur;
- de omvang van de onrechtmatige besteding in relatie tot de omvang van de bekostiging valt mee;
- Het niet vragen van de overeengekomen gebruiksvergoeding kan niet worden aangemerkt als onrechtmatige besteding van de bekostiging;
- het financieel beheer (de AO/IC) is niet op orde, maar de bestuurlijke impasse heeft aan verbetering in de weg gestaan en de bestuurlijke impasse is inmiddels doorbroken. De aangestelde uitvoerend bestuurder ad interim geeft prioriteit aan het op orde brengen van het financieel beheer, zodat een vervanging van het bestuur niet noodzakelijk is;
- de belangenverstrengeling bij de algemeen bestuursleden is inmiddels opgeheven;
- er was geen sprake van onwil om de herstelopdrachten uit te voeren, maar van onmacht als gevolg van de bestuurlijke impasse;
- het is onduidelijk waarop het oordeel gebaseerd wordt dat nog steeds sprake zou zijn van een onbestuurbare organisatie gelet op het Inspectierapport en de onderzoeksperiode daarvan;
- ISA zou er niet mee bekend zijn dat binnen de organisatie nog steeds breed de wens bestaat dat het algemeen bestuur vertrekt;
- er zijn (inmiddels) geen risico's meer op nadere onrechtmatige bestedingen; en
- niet valt in te zien waarom de net aangestelde uitvoerend bestuurder ad interim zou moeten terugtreden.

Op 25 oktober 2022 heeft een gesprek plaatsgevonden tussen medewerkers van mijn Ministerie en uw bestuur, vertegenwoordigd door de interim dagelijks bestuurder, de heer Vermeulen, en 2 leden van het Algemeen Bestuur, de heer Al Deghedy en de heer Aâfer.

In dit gesprek heeft u uw zienswijze toegelicht en naar voren gebracht dat het huidige bestuur functioneert en bereid en in staat is om de nodige veranderingen door te voeren en daar intern toezicht op te houden.

De interim dagelijks-bestuurder en het Algemeen Bestuur zouden in nauw contact staan met elkaar. De leden van het Algemeen Bestuur zijn geholpen met de kennis en ervaring van de interim dagelijks bestuurder. De interim dagelijks bestuurder is bezig met het vergroten van de deskundigheid binnen het Algemeen Bestuur.

Onze referentie
34757706

De focus zou nu liggen op het verbeteren van de inspraak en de kwaliteitszorg. Er zouden al stappen zijn gezet. Na het inspectieonderzoek in januari 2023 zal de interim dagelijks bestuurder de focus verschuiven naar de toekomst en een advies uitwerken over het verbeteren van de governance en de samenstelling van het bestuur.

De termijn van de interim dagelijks bestuurder loopt tot het eind van het schooljaar. De bestuursvoorzitter geeft aan per mei 2023 af te treden en niet herkozen te kunnen worden.

Wanbeheer als bedoeld in artikel 153 lid 2 WPO

Op basis van de bevindingen en de conclusies van de Inspectie stel ik vast dat bij ISA sprake is van wanbeheer als bedoeld in artikel 153 lid 2 WPO. Dit wanbeheer bestaat uit de optelsom van de navolgende vormen van wanbeheer in de zin van artikel 153 WPO.

Financieel wanbeleid

Uit de voorgaande paragraaf volgt dat bij ISA sprake is van ernstige tekortkomingen in het waarborgen van een deugdelijk financieel beheer. Mede door deze tekortkomingen heeft het bestuur onvoldoende zicht op bestedingen en is er geen sprake van functionerend intern toezicht op de financiën. Het bestuur heeft de afgelopen jaren onvoldoende passende maatregelen genomen om het systeem van interne controle te verbeteren, zelfs niet nadat het meermaals is gewezen op de tekortkomingen, bijvoorbeeld ook door de eigen accountant. Het gehele bestuur is verantwoordelijk voor een deugdelijk financieel beheer.

Ook zijn er onvoldoende maatregelen tegen belangenverstrengeling aanwezig en ontbreekt een transparante verantwoording.

De tekortkomingen in het financieel beheer hebben ertoe geleid dat de Inspectie niet steeds goed in staat is de rechtmatigheid van uitgaven te toetsen. Zo is gebleken dat binnen ISA relatief veel transacties per kas plaatsvinden, maar is het kascontrolesysteem ontoereikend en nauwelijks navolgbaar, bijvoorbeeld omdat geen begin- en eindsaldi worden bijgehouden. Ondanks deze tekortkomingen, kan ik toch vaststellen dat aanzienlijke onrechtmatige bestedingen bij ISA kunnen plaatsvinden door de gehele organisatie, zowel op school- als bestuursniveau. Ik wijs bijvoorbeeld op het bedrag van €93.304,84 aan niet-educatieve excursies en activiteiten of het bedrag van €87.942,75 voor de aanschaf van drie schoolbussen en bijbehorende verzekeringen, onderhoudskosten en parkeervergoedingen. Deze bestedingen zijn duidelijk onrechtmatig en omvangrijk. Ik wijs bijvoorbeeld ook op de opgezette constructies met de weekendschool en ASV en de bedragen die jarenlang onrechtmatig aan deze organisaties zijn toegevoerd. Het feit dat dergelijke bestedingen bij ISA plaatsvinden en kunnen plaatsvinden, is een duidelijke aanwijzing dat bij ISA sprake is van financieel wanbeleid en daarmee wanbeheer.

De onrechtmatige bestedingen staan 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.

Op basis van deze feiten en omstandigheden concludeer ik dat bij uw bestuur sprake is van financieel wanbeleid.

Ongerechtvaardigde verrijking en onrechtmatig handelen, waarmee financieel voordeel is behaald ten gunste van een derde

Hier komt bij dat diverse bestedingen onrechtmatig blijken te zijn gedaan. In het kader van de beoordeling van wanbeheer acht ik met name het bedrag aan niet ontvangen gebruiksvergoedingen (€46.562,73), de betalingen aan ASV (€17.882,72) en de loonkosten voor een organisatie-assistent die tevens bestuurder was van vervoersstichting ASV relevant. Deze betalingen zijn gerelateerd aan de belangenverstrengeling die de Inspectie heeft vastgesteld tussen ISA, ASV en de weekendschool. In 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.

Versterking van Algemeen Bestuur en aanstelling van vaste directeur-bestuurder

Gelet op de wijze waarop uw Algemeen Bestuur heeft geacteerd, zoals in het inspectierapport en hierboven is beschreven, alsmede de aard en de ernst van de gevolgen die dit heeft voor het financieel beheer en de kwaliteitszorg voor het onderwijs, kom ik tot de conclusie dat de huidige samenstelling van het bestuur aan het doorvoeren van noodzakelijke (duurzame) verbeteringen in de weg staat.

Ik constateer dat met name het handelen van uw Algemeen Bestuur ertoe heeft geleid dat middelen die bestemd waren voor het onderwijs, zijn weggevoerd naar derden. Uit de bevindingen van de Inspectie blijkt dat de bestuurlijke impasse ervoor heeft gezorgd dat gedurende het gehele schooljaar 2021/2022 geen eenduidigheid bestond over de vraag wie tot het Dagelijks Bestuur behoorde en daarmee verantwoordelijk was voor de uitvoerende bestuurstaken. In die periode hebben de niet-uitvoerende bestuurders van het Algemeen Bestuur de uitvoerende taken op zich genomen. Tegelijkertijd stel ik op basis van het Inspectierapport vast dat de meeste feiten en omstandigheden die ik bij het wanbeheer betrek, zich al over een veel langere periode uitstrekken, al voordat de bestuurscrisis was ontstaan, en ook in de maanden na doorbreking van de impasse door de uitspraak van de rechter geen maatregelen zijn genomen.

Op basis van de bevindingen van de Inspectie stel ik dan ook vast dat uw bestuur over een langere periode geen inzicht heeft gegeven in de besteding van de middelen van de scholen, waaronder de rijksbekostiging, en uw bestuur ook niet heeft zorggedragen voor de benodigde beheersingssystemen. Uw bestuur schiet ook al geruime tijd tekort in de aansturing van de scholen. Verschillende stichtingen die aan de algemeen bestuursleden en leden van de GMR gelieerd waren, hebben financieel voordeel gehad van het door het Algemeen Bestuur gevoerde wanbeleid.

U heeft er in de zienswijze op gewezen dat het Algemeen Bestuur weliswaar per 1 september 2022 een uitvoerend bestuurder ad interim heeft aangesteld, over wiens aanstelling ook niet meer getwist wordt, maar ik stel vast dat (ook) deze bestuurder slechts voor bepaalde tijd is aangesteld, tot aan het einde van het schooljaar 2022/2023. Met diens aanstelling voor bepaalde tijd is daarom onvoldoende bewerkstelligd dat duurzaam in de vervulling van het Dagelijks Bestuur van de scholen is voorzien. Daarbij hebben twee niet-uitvoerende bestuurders op 5 september 2022 op zich terecht aangegeven dat het de taak is van het (inmiddels weer functionerende) Dagelijks Bestuur om de herstelmaatregelen te treffen, maar in de kern moet het Dagelijks Bestuur de fouten van het Algemeen Bestuur herstellen onder toezicht van datzelfde Algemeen Bestuur (artikel 6 lid 1 en 9 lid 4 van de statuten) en mogelijk ook met voorafgaande goedkeuring van het Algemeen Bestuur (artikel 9 lid 2 van de statuten).

Onze referentie
34757706

Met de Inspectie meen ik dat daarmee onverminderd sprake is van een onbestuurbare organisatie met ernstige 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. Het gebrek aan vertrouwen zie ik bevestigd in de aan mij recent nog herhaalde oproep van de zijde van de directies van de scholen om uw aftreden.

Ik heb er geen vertrouwen in dat het Dagelijks Bestuur daadwerkelijk en duurzaam in staat zal zijn om de benodigde verbeteringen door te voeren zolang het Algemeen Bestuur in de huidige samenstelling in functie is. Daarbij speelt voor mij mee dat blijkens de diverse inspectierapporten al zeer lange tijd sprake is van bestuurlijk tekortschieten. De huidige voorzitter van het Algemeen Bestuur was daarbij vanaf het begin betrokken. Veel van de tekortkomingen die de Inspectie heeft geconstateerd, dateren zoals gezegd ook van vóór het ontstaansmoment van de bestuurlijke crisis. Uit de feiten in de voorgaande paragraaf en uw uitspraken leid ik af dat het Algemeen Bestuur gedurende het bestaan van de bestuurscrisis geen pogingen heeft ondernomen om de tekortkomingen weg te nemen. Het Algemeen Bestuur kan zich daarom niet op het bestaan van de bestuurlijke crisis beroepen om te rechtvaardigen dat geen maatregelen zijn genomen. Temeer niet omdat diverse maatregelen vanuit het perspectief van ISA niet controversieel waren en juist door beide partijen in de bestuurscrisis gewenst werden.

Hoewel de rechter op 30 juni 2022 een uitspraak heeft gedaan waarin de impasse die was ontstaan als gevolg van de bestuurscrisis voorlopig lijkt te zijn doorbroken, stel ik vast dat u ook direct nadien niet in actie bent gekomen. Ook stel ik vast dat verdere verslechtering op de loer ligt, nu de directies en staf van de scholen geen vertrouwen meer hebben in het Algemeen Bestuur en zich onveilig voelen. Zo kan ISA nog steeds, ook na het uitbrengen van het voornemen, niet bevestigen dat de betaling aan de vervoersstichting is gestopt of dat ISA inmiddels betaling heeft ontvangen voor het gebruik van haar gebouwen door de weekendscholen.

In dit verband wijs ik er ook op dat de voorzitter van het Algemeen Bestuur nog steeds deel uitmaakt van het huidige bestuur, terwijl hij onder andere degene is die al sinds 2012 is betrokken bij de diverse bestuurlijke problemen van ISA. Ook

daaruit blijkt dat de uitspraak van de rechter van 30 juni 2022 geen duurzame en daadwerkelijke oplossing is voor de ernstige problemen op uw scholen.

Onze referentie
34757706

Op grond van het voorgaande kom ik tot de conclusie dat de huidige bestuurssamenstelling aan de invulling van de noodzakelijke herstelopdrachten in de weg staat. Het bestuur heeft meermaals en gedurende lange tijd verzaakt om tijdig verbeteringen door te voeren. Daar komt nu bij de constatering dat sprake is van wanbeheer, bestaande uit financieel wanbeleid, ongerechtvaardigde verrijking en onrechtmatig handelen en de vaststelling dat u voor langere tijd niet in staat bent geweest zorg te dragen voor een goed bestuur van de scholen, zodat een onhoudbare situatie is ontstaan.

Om het wanbeheer te kunnen beëindigen en de kwaliteit van het financieel beheer te verbeteren acht ik de volgende maatregelen noodzakelijk:

Het bestuur en het toezicht daarop dient op orde te worden gebracht. Dat betekent dat:

- a. het Algemeen Bestuur moet worden versterkt door zo spoedig mogelijk doch uiterlijk per 1 maart 2023, drie nieuwe onafhankelijke niet-uitvoerend bestuurders met voldoende ervaring en expertise in de onderwijssector in het Algemeen Bestuur te benoemen, van wie een de nieuwe voorzitter van het Algemeen Bestuur wordt (na aftreden huidige voorzitter?);
- b. er (per omgaande) een professionaliseringsslag onder de huidige leden van het Algemeen Bestuur dient plaats te vinden;
- c. het bestuur er zorg voor draagt dat de huidige voorzitter van het Algemeen Bestuur uiterlijk per 1 mei 2023 aftreedt en niet herkozen kan worden;
- d. er duurzame invulling dient te worden gegeven aan het Dagelijks Bestuur door uiterlijk per 1 juli 2023 ten minste één uitvoerend bestuurder in vaste betrekking aan te stellen.

Hoewel deze maatregelen verstrekkend zijn, ben ik genoodzaakt om in te grijpen. Het doel van deze aanwijzing is het versterken en daarmee bestendig maken van het bestuur en waarborgen dat er weer een deskundig uitvoerend bestuur komt en dat het Algemeen Bestuur, ook in de toekomst, als adequate interne toezichthouder functioneert. Hiermee wordt bereikt dat het bevoegd gezag van ISA duurzaam in handen komt van een bestuur dat gelet op hun kennis en ervaring voldoende deskundig kan worden geacht om de scholen te besturen. Deze maatregelen moeten eraan bijdragen dat de herstelopdrachten die de Inspectie heeft opgelegd voortvarend kunnen worden doorgevoerd. Dit moet ertoe leiden dat het wanbeheer wordt weggenomen en zowel de financiële situatie van de stichting als de zorg voor de kwaliteit op het onderwijs dat wordt verzorgd door de scholen waarvan zij het bevoegd gezag vormt, duurzaam wordt verbeterd.

Maatregelen zijn evenredig

Gelet op de hiervoor genoemde omstandigheden en de ernst van de situatie acht ik een aanwijzing om de bovenstaande maatregelen af te dwingen in dit geval een proportionele maatregel, die evenredig is aan het doel waarvoor zij wordt gegeven. De benodigde verbeteringen in de zorg voor de kwaliteit van het

onderwijs, in de *governance* en in de financiële huishouding kunnen niet op een andere manier binnen de gegeven termijn verbeterd worden.

Onze referentie
34757706

Hieruit blijkt dat niet met een minder vergaande maatregel dan versterking van uw Algemeen Bestuur kan worden volstaan. Met de huidige samenstelling van uw Algemeen Bestuur zou de kern van het probleem bij ISA blijven bestaan. Door het versterken van uw Algemeen Bestuur met deskundige bestuurders kunnen de verbeteringen van de tekortkomingen duurzaam worden doorgevoerd. Ook zal de professionaliseringsslag binnen het huidige Algemeen Bestuur bijdragen aan de borging van het reeds ingezette herstel.

In de zienswijze heeft u tegen de voorgenomen aanwijzing ingebracht dat een aanwijzing niet nodig en niet proportioneel zou zijn, omdat u zelf al de nodige herstelmaatregelen heeft ingezet. Het gaat dan om het aanstellen van de heer Vermeulen als lid van het Dagelijks Bestuur, het verbreken van de banden van de leden van het Algemeen Bestuur met de weekendschool en ASV, en het opstarten van verbeteringen van de AO/IC. Deze opvatting deel ik niet. Zoals hiervoor is toegelicht, heeft uw bestuur in de afgelopen maand weliswaar stappen in de goede richting gezet. Tegelijkertijd is de situatie op uw scholen nog steeds onzeker en zeer kwetsbaar. Dat komt met name door het feit dat de heer Vermeulen slechts *tijdelijk* is aangesteld en door de positie van het Algemeen Bestuur als zijn toezichthouder. Ik acht daarom maatregelen noodzakelijk die in het belang van de leerlingen, leraren en ouders van ISA verzekeren dat de situatie op uw scholen wezenlijk en bestendig zal verbeteren.

Ik benadruk in dit verband dat al sinds 2012 diverse eerdere tekortkomingen bij uw bestuur zijn vastgesteld, zoals opgenomen in de volgende toezichtplannen en rapporten van bevindingen:

- 26 september 2008, incidenteel onderzoek bestuur,
- Augustus 2012, toezichtsplan wegens bestuursconflict,
- 18 maart 2013 rapport bestuurlijk handelen,
- 15 mei 2013, toezichtsplan wegens intensief toezicht,
- 28 januari 2014, rapport bestuurlijk handelen,
- 6 oktober 2014, rapport bestuurlijk handelen,
- 24 april 2015, rapport bestuurlijk handelen,
- 15 december 2015, rapport bestuurlijk handelen,
- 21 december 2016, rapport bestuurlijk handelen,
- 14 januari 2020, 4jo rapport onderzoek bestuur en scholen,
- 22 januari 2022, rapport bestuurlijk handelen,
- 17 augustus 2022, rapport bestuurlijk handelen.

Naar aanleiding van uw zienswijze heb ik wel besloten om niet langer de aanwijzing te geven dat het gehele bestuur vervangen moet worden. Anders dan in het voornemen, wordt de opdracht gegeven om het Algemeen Bestuur te versterken met drie nieuwe, onafhankelijke niet-uitvoerend bestuurders. Een van die drie nieuwe bestuursleden is opvolger van de huidige voorzitter van het Algemeen Bestuur. De zittende leden van het Algemeen Bestuur komen dus niet voor deze functie in aanmerking. Ten aanzien van het Dagelijks Bestuur wordt alleen de opdracht gegeven om duurzaam in de invulling van het Dagelijks Bestuur te voorzien door een opvolger van het huidige interim dagelijks bestuurslid aan te stellen.

Verder benadruk ik dat de huidige voorzitter van het Algemeen Bestuur ten overstaan van mijn medewerkers zelf heeft verklaard dat hij in mei 2023 zal aftreden. Gezien die eigen verklaring, acht ik de opdracht dat het bestuur er zorg voor moet dragen dat de huidige voorzitter van het Algemeen Bestuur in mei 2023 zal zijn afgetreden evenredig en gerechtvaardigd.

Ik heb besloten dat u uiterlijk 1 maart het Algemeen Bestuur moet hebben versterkt. Op die manier kunt u de focus op de korte termijn houden op het wegwerken van de tekortkomingen en is u ook een redelijke termijn gegund om te komen tot een versterkt Algemeen Bestuur. .

Om te verzekeren dat versterking van het bestuur binnen de genoemde termijn plaatsvindt, verwacht ik wel van u dat u op korte termijn een plan opstelt waarin de processtappen om tot de opgedragen resultaten te komen worden vastgelegd, zodat ik kan controleren of u de door u aangekondigde stappen daadwerkelijk zet. Daarmee wordt verzekerd dat de opdrachten die met deze aanwijzing worden gegeven worden behaald. Als u de processtappen in dit plan niet naleeft, kan dat tot de conclusie leiden dat u de aanwijzing niet naleeft en tot opschorting leiden van de bekostiging op grond van artikel 155 WPO.

Naar mijn mening wordt op deze manier voldoende rekening gehouden met de uitvoerbaarheid en gevolgen van deze aanwijzing en wordt tegelijkertijd recht gedaan aan de ernst van de situatie bij ISA en het grote belang dat is gemoeid met aantoonbare en duurzame verbetering bij ISA op korte termijn.

In uw zienswijze heeft u er verder op gewezen dat de omvang van de onrechtmatige bestedingen relatief beperkt zou zijn. Naar aanleiding daarvan stel ik voorop dat de onrechtmatige bestedingen in absolute zin omvangrijk zijn. Bovendien zijn mijn zorgen over de situatie op uw scholen niet slechts gelegen in de hoogte van de onrechtmatige bestedingen. Het wanbeheer bij ISA bestaat juist uit de optelsom van de vormen van wanbeheer die zijn genoemd in de vorige paragraaf. Het gaat dan onder meer om het feit dat bij ISA aanzienlijke onrechtmatige bestedingen kunnen plaatsvinden, dat belangenverstrengeling kon ontstaan en sprake is van zeer gebrekkige financiële administratie, onvoldoende toezicht en verantwoording.

Aanwijzing

Ik leg u de volgende aanwijzing op:

1. Het bestuur van ISA stuurt mij binnen 4 weken na dagtekening van deze aanwijzing een plan waarin met concrete processtappen wordt beschreven hoe het bestuur de opdrachten in deze aanwijzing gaat behalen (zie de opdracht 4 t/m 9 hierna). In het plan moet aan de hand van concrete processtappen worden aangegeven hoe tot versterking van het bestuur wordt gekomen. Daarbij moet in ieder geval worden beschreven wanneer uiterlijk het profiel voor geschikte kandidaten wordt vastgesteld en wanneer een sollicitatiecommissie wordt ingesteld die bepaalt hoe en wanneer geschikte kandidaten vervolgens worden geworven en worden geselecteerd en worden aangesteld door het Algemeen Bestuur, na verkregen advies van de GMR en in goed overleg met de directies van de scholen en met inachtneming van wet- en regelgeving.
2. Het genoemde plan moet tevens een voorstel bevatten over de professionalisering van de huidige leden van het Algemeen Bestuur op zeer korte

termijn. Dit voorstel dient ertoe te leiden dat deze leden de benodigde kennis en vaardigheden opdoen om te kunnen functioneren als capabele toezichhoudende bestuursleden, handelend conform de Code Goed Bestuur.

Onze referentie
34757706

3. Het genoemde plan heeft mijn voorafgaande instemming, indien ik voldoende vertrouwen kan hebben in het plan en de daarin voorgestelde aanpak, stem ik daarmee in. Het bestuur van ISA voert dit plan vervolgens nauwgezet uit en houdt mij op de hoogte van de uitvoering daarvan. Op 1 december, 1 januari, 1 februari, 1 maart, 1 april, 1 juni en 1 juli bericht het bestuur mij over de uitvoering van het plan en de ontwikkelingen op de scholen van ISA. In overleg met mij kan het plan op actuele ontwikkelingen worden aangepast.

4. Het bestuur van ISA zorgt ervoor dat uiterlijk per 1 maart 2023 drie nieuwe bestuursleden in het Algemeen Bestuur worden benoemd, van wie een de nieuwe voorzitter van uw Algemeen Bestuur zal worden uiterlijk per mei 2023.

5. De benoeming van de nieuwe bestuursleden van het Algemeen Bestuur heeft mijn voorafgaande instemming. Deze bestuurders dienen ieder over aantoonbare kennis te beschikken van, en ervaring te hebben met, het houden van (financieel) toezicht op het bestuur van een school of een onderwijsinstelling. Ook dienen de nieuwe bestuurders van het Algemeen Bestuur over draagvlak onder de directies en stafleden van ISA te beschikken en dienen zij geen belang te hebben bij dan wel relatie te hebben of hebben gehad tot ISA, de weekendscholen, ASV of andere aan de huidige bestuursleden te liëren partijen.

6. Het bestuur van ISA zorgt ervoor dat uiterlijk mei 2023 de huidige voorzitter van het Algemeen Bestuur, conform zijn toezegging, zal zijn afgetreden en niet zal worden herkozen.

7. Het bestuur van ISA zorgt ervoor dat uiterlijk per 1 juli 2023 op een duurzame wijze invulling wordt gegeven aan het Dagelijks Bestuur door aanstelling van ten minste één uitvoerend bestuurder in vaste aanstelling.

8. De benoeming van de uitvoerend bestuurder(s) in het Dagelijks Bestuur heeft mijn voorgaande instemming. De uitvoerend bestuurder(s) dient/dienen aantoonbare ervaring te hebben met het besturen van een school of onderwijsinstelling en geen belang te hebben of te hebben gehad bij dan wel relatie te hebben tot ISA, de weekendscholen, ASV of andere aan de huidige bestuursleden te liëren partijen. Indien ik voldoende vertrouwen kan hebben in de voorgestelde uitvoerend bestuurder(s), stem ik met de benoeming in.

9. Het bestuur van ISA zorgt ervoor dat de actuele samenstelling van het Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur steeds direct wordt ingeschreven in het handelsregister.

Slot

Tot slot wijs ik u alvast op het bepaalde in artikel 155 WPO. Op grond van dat artikel kan ik bepalen dat de bekostiging, voorschotten daaronder begrepen, geheel of gedeeltelijk wordt ingehouden dan wel opgeschort, indien u de inhoud van de aanwijzing niet opvolgt. Op grond van artikel 5a van de Beleidsregel financiële sancties bij bekostigde onderwijsinstellingen kan ik de bekostiging meteen geheel kan inhouden indien u niet voldoet aan de bepalingen in deze aanwijzing.

Onze referentie
34757706

De minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,

Dennis Wiersma



TER ONDERTEKENING

Aan: MPVO

Primair Onderwijs

Van
5.1.2.e

Datum
02 november 2022

Referentie
34755788

Bijlagen
1. Definitieve aanwijzing ISA 2.
Begeleidende brief bestuur 3.
Kamerbrief 4. WOO lakvoorstel
5. WOO lakbestand

nota

nto definitieve aanwijzing Stichting Islamitische School
Amsterdam (ISA)

Aanleiding

Bij Stichting Islamitische School Amsterdam (ISA) is wanbeheer geconstateerd. Op 25 oktober 2022 heeft een ambtelijk gesprek plaatsgevonden met het bestuur. U heeft, op basis van de beslisnota 'Aangepaste aanwijzing ISA nav gesprek 25/10/22' aangegeven in te stemmen met het opleggen van een aanwijzing. Hierbij treft u de definitieve aanwijzing aan ter ondertekening, evenals een begeleidende brief aan het bestuur, de brief waarmee de Kamer wordt geïnformeerd en de WOO-bestanden.

Geadviseerd besluit

- Ondertekening definitieve aanwijzing
- Ondertekening begeleidende brief
- Ondertekening Kamerbrief

Kernpunten

De aanwijzing omvat

- Versterking van het algemeen bestuur per (uiterlijk) 1 maart 2023;
- Aanstelling in vaste dienst van een directeur-bestuurder per (uiterlijk) 1 juli 2023;
- Uiterste datum voor het aftreden van de huidige voorzitter, mei 2023;
- De nieuwe voorzitter moet gekozen worden uit de versterking

Toelichting

De aanwijzing is aangepast ten opzichte van de voorgenomen aanwijzing, op basis van de zienswijze van het bestuur, de uitkomst van het ambtelijk overleg met het bestuur op 25 oktober 2022 en enkele juridische overwegingen.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden



[Redacted text block]

Datum
2 november 2022

[Redacted text block]



TER BESLUITVORMING

Aan: MPVO

Primair Onderwijs

Van

5.1.2.e

Datum

26 oktober 2022

Referentie

34637431

Bijlagen

Gewijzigde conceptaanwijzing na
horen zienswijze ISA

nota

Aangepaste aanwijzing ISA nav gesprek 25/10/22

Aanleiding

Op 25 oktober jl. heeft het gesprek tussen ISA en DGPV plaatsgevonden over de ingediende zienswijze op de voorgenomen aanwijzing en opschorting. Naar aanleiding van dit gesprek heeft u besloten een andere aanwijzing te willen geven dan de voorgenomen aanwijzing en dan de conceptaanwijzing die u 21 oktober jl. ontving.

Bij deze nota zit de aanwijzing in aangepaste vorm.

Geadviseerd besluit

Bent u akkoord met bijgevoegde aangepaste aanwijzing?

Kernpunten

- De aanwijzing bevat de volgende opdrachten:
 - o Het Algemeen Bestuur wordt uiterlijk per 1 mei 2023 versterkt met 3 nieuwe leden, van wie één de nieuwe voorzitter van het Algemeen Bestuur wordt;
 - o De interim dagelijks-bestuurder voorziet u op korte termijn van een plan met concrete processtappen hoe tot versterking van het bestuur wordt gekomen en met een voorstel over de professionalisering van de huidige leden van het Algemeen Bestuur. Het bestuur houdt u op de hoogte van de uitvoering daarvan.
 - o Het bestuur zorgt ervoor dat de voorzitter van het Algemeen Bestuur aftreedt, conform zijn eigen toezegging, per mei 2023;
 - o Er wordt minimaal een vast lid van het Dagelijks Bestuur aangesteld met ingang van 1 juli 2023;
- De aanwijzing wordt voorzien van een begeleidende brief met daarin de volgende boodschap:
 - o U heeft naar aanleiding van de schriftelijke en mondelinge zienswijze besloten de voorgenomen aanwijzing aan te passen.
 - o Uit de zienswijzen blijkt dat het bestuur inmiddels een interim dagelijks-bestuurder heeft aangesteld, die begonnen is met het herstel van de tekortkomingen. Dat is een goede ontwikkeling.
 - o U heeft echter nog zorgen over de bestendigheid van de verbeteringen die worden doorgevoerd. Daarom voelt u zich

genoodzaakt een aanwijzing op te leggen waarmee het Algemeen Bestuur wordt versterkt met deskundige bestuurders en er een professionaliseringsslag plaatsvindt bij de leden het huidige Algemeen Bestuur.

Datum
26 oktober 2022

- o De opschorting komt te vervallen.

Toelichting

Toelichting gesprek ISA-OCW van 25 oktober jl over de zienswijzen:

- Aanleiding van het gesprek: het bestuur heeft bij de indiening van de zienswijzen nav de voorgenomen aanwijzing en opschorting aangegeven de zienswijzen graag mondeling toe te lichten.

[Redacted text block]

- ISA geeft aan nu eerst voluit in te zetten op het herstel van de tekortkomingen, met als focus de inspraak en de kwaliteitszorg. Na het inspectieonderzoek naar de herstelopdrachten in januari 2023, zal de focus verschuiven naar het op orde brengen van de governance. Over dit laatste zal 5.1.2.e [Redacted] een advies uitbrengen aan het Algemeen Bestuur voor het einde van zijn zittingstermijn, te weten eind van dit schooljaar.
- De bestuursvoorzitter geeft desgevraagd aan dat zijn zittingstermijn afloopt in mei 2023 en dat deze termijn niet verlengd kan en zal worden. Hij zal dan dus aftreden.

Reden aanpassing voorgenomen aanwijzing:

- Uit de zienswijze en de mondelinge toelichting komt naar voren dat het bestuur een constructieve houding heeft en met de aanstelling van 5.1.2.e [Redacted] en een financieel expert goed op weg is in het herstel van de tekortkomingen.
- Tegelijkertijd is ook duidelijk dat het huidige Algemeen Bestuur (nog) niet competent is. Daarmee bestaat het risico dat de verbeteringen niet duurzaam zullen blijken op het moment dat de heer Vermeulen is afgetreden.
- Deze aanwijzing, waarmee we sturen op de aanstelling van competente nieuwe bestuursleden en professionalisering van de huidige bestuursleden, moet dat risico ondervangen.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

[Redacted text block]

[Redacted text block]

Datum
26 oktober 2022

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

Datum
26 oktober 2022

[Redacted text block]



TER ONDERTEKENING

Aan: MPVO

Primair Onderwijs

Van
5.1.2.e

Datum
18 oktober 2022

Referentie
34332165

Bijlagen
1. Definitieve aanwijzing 3.
Zienswijze bestuur 3. Brief om
Kamer te informeren 4.
Beslisnota dd. 14-10-22

nota

Definitieve aanwijzing Stichting Islamitische School
Amsterdam

Aanleiding

Met de beslisnota 'Aanvullende besluitvorming aanwijzing en opschorting Stichting Islamitische School Amsterdam' dd. 14 oktober 2022 is u voorgelegd een definitieve aanwijzing op te leggen aan de betreffende stichting (hierna: ISA). U heeft hierop mondeling aangegeven, behoudens enige wijzigingen die hieronder zijn toegelicht, in te stemmen met de nota. U ontvangt hierbij de definitieve aanwijzing ter ondertekening, evenals een brief om de Tweede Kamer te informeren over dit besluit.

Geadviseerd besluit

Na het gesprek dat uw DG met het schoolbestuur zal voeren op 25-10-2022,

- Ondertekenen definitieve aanwijzing Stichting Islamitische School Amsterdam;
- Ondertekenen Kamerbrief

U ontvangt na het gesprek de definitieve versies van beide documenten, evenals de 'gelakte' nota's.

Kernpunten

- De definitieve aanwijzing bepaalt dat
 - Het algemeen bestuur op korte termijn dient te worden vervangen;
 - Het bestuur nog dit schooljaar tot de aanstelling moet komen van een directeur-bestuurder (dagelijks bestuur) in vaste aanstelling;
- Een en ander is nader uitgewerkt in de definitieve aanwijzing;
- Conform beslisnota ontvangt u geen definitieve opschorting van de bekostiging;
- Met de brief wordt de Kamer geïnformeerd over de ontwikkelingen in deze casus, conform bestaande werkwijze;
- De beslisnota en deze nota ter ondertekening worden meegestuurd als de Kamer wordt geïnformeerd over het opleggen van de aanwijzing. De nota's worden 'gelakt' op grond van het procesbelang van de Staat (en op grond van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer). Behalve de persoonsgegevens gaat het dan om de juridische inschatting ten aanzien van de houdbaarheid van de aanwijzing. Het lakken van de nota's wordt parallel aan deze takenlijn uitgevoerd.

Toelichting

Datum
18 oktober 2022

- U heeft mondeling aangegeven in ieder geval een aanwijzing te willen geven en daarin opgenomen wilt zien dat de huidige toezichthouders versneld aftreden.
- De aanwijzing beoogt een einde te maken aan het bestuurlijk falen door de toezichthouders te vervangen.
- Daarnaast beoogt de aanwijzing de normale verhoudingen in het schoolbestuur te herstellen door de aanstelling van een ter zake kundige directeur-bestuurder, waardoor de opdrachtgever-opdrachtnemer dynamiek in het bestuur ten einde komt.
- Het aftreden van de huidige toezichthouders dient om tot duurzaam herstel te komen.
- Er wordt een aanwijzing gegeven en niet een regulier sanctietraject gestart, vanwege het geconstateerde wanbeheer, de lange looptijd van de problematiek bij dit bestuur en de noodzaak om nu snel een kwalitatief goed bestuur te realiseren dat herstel van het onderwijskundig klimaat duurzaam kan vormgeven en uitvoeren.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden (geel gearceerd wordt gelakt)

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]



Datum
18 oktober 2022



TER BESLUITVORMING

Aan: MPVO

Primair Onderwijs

Van
5.1.2.e

Datum
11 oktober 2022

Referentie
34223685

Bijlagen

Intern OCW afgesteld
WJZ

nota

Aanvullende besluitvorming aanwijzing en opschorting
Islamitische School Amsterdam (ISA)

Aanleiding

Op 6 september jl. heeft u aan het bestuur van Stichting Islamitische School Amsterdam (ISA) een voorgenomen aanwijzing én een voorgenomen opschorting van de bekostiging gestuurd, op basis van het inspectierapport dat op 17 augustus 2022 definitief is vastgesteld. Op maandag 3 oktober heeft het bestuur via zijn advocaat op beide punten een zienswijze ingediend. Op basis van de zienswijzen dient een besluit te worden genomen ten aanzien van de definitieve oplegging van sancties aan het bestuur.

Geadviseerd besluit

U wordt gevraagd in te stemmen met de volgende aanpak:

- Een ambtelijk gesprek met het bestuur naar aanleiding van de zienswijze op de voorgenomen aanwijzing. Een gesprek in deze hoor- en wederhoorfase komt de zorgvuldigheid en dit besluitvormingsproces ten goede (het bestuur vraagt in de zienswijze om een dergelijk gesprek).
- Insteek gesprek van het gesprek is dan:
 - Het aanhoren bestuur over de zienswijze en de reeds genomen herstelacties en nog te nemen herstelacties.
 - Het (opnieuw) uiten van grote zorgen over de situatie in de scholen (en voor de leerlingen) en dat er passende maatregelen nodig om die zorgen weg te nemen.
- Na dit gesprek zal de aangepaste aanwijzing uit gaan, met als opdracht (zie ook informatie die niet openbaar gemaakt kan worden):
 - De vaste aanstelling van een directeur-bestuurder
 - Het aanvullen van het toezichthoudende deel van het bestuur

Kernpunten

- U geeft een aanwijzing. De voorgestelde definitieve aanwijzing is minder vergaand dan de voorgenomen aanwijzing; niet langer wordt geëist dat het toezichthoudend deel van het bestuur opstapt. Zo worden waarborgen voor de langere termijn gecreëerd: een gezonde verhouding tussen het uitvoerend en het toezichthoudend deel van het bestuur gecombineerd met voldoende kennis en kunde bij de toezichthouders.
- De voorgenomen opschorting van de bekostiging niet uitvoeren.

Toelichting

De kern van de zorgen over ISA zijn geconstateerde onrechtmatige bestedingen, het feit dat sprake is geweest van belangenverstrengeling tussen stichtingen buiten ISA en bestuursleden van ISA, en een gebrekkige financiële administratie. Daarnaast is lange tijd sprake geweest van een bestuurscrisis, wat de problemen op de school heeft verergerd. Het lange toezicht- en sanctieverleden en het niet aanpakken van herstelopdrachten vormen verzwarende omstandigheden die hebben meegewogen bij de voorgenomen aanwijzing.

De zienswijze van het bestuur is gericht op de proportionaliteit van de aanwijzing. Ook wordt de kwalificatie van wanbeheer betwist. Nu een interim directeur-bestuurder is aangesteld, zo stelt het bestuur, is een aanwijzing tot het opstappen van het bestuur niet langer noodzakelijk om tot herstel te kunnen komen.

Het bestuur stelt daarnaast dat uw geschonden vertrouwen in het functioneren van het bestuur niet blijkt uit het voornemen ook een bekostigingssanctie op te leggen. Die sanctie is immers gericht op herstel en is bedoeld als financiële prikkel aan het bestuur om verbeteringen door te voeren. Dat impliceert dat u het zittende bestuur daartoe in staat acht.

De volgende scenario's zijn juridisch onderzocht:

1. De aanwijzing en de opschorting onverkort opleggen
2. De aanwijzing beperken tot het ontslag van een enkel bestuurslid;
3. De aanwijzing beperken tot het aanstellen van een definitieve (en dus niet interim) directeur-bestuurder, al dan niet gecombineerd met het aanvullen van het toezichthoudend deel van het bestuur;
4. De aanwijzing niet, de opschorting wel opleggen.

De juridische afweging die wordt getoetst bij de rechter, is of de opgelegde maatregel noodzakelijk en proportioneel is om te komen tot herstel van de geconstateerde gebreken.

Nadere toelichting op de weging van risico's is wegens het procesbelang opgenomen in de onderstaande sectie.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

De Minister kan een aanwijzing geven indien sprake is van wanbeheer door een of meer bestuursleden. Het dient daarbij te gaan om bijzondere en ernstige gevallen. De gekozen aanwijzing dient evenredigheid te zijn met de ernst van geconstateerde feiten. Dit is de kern van artikel 153 WPO, waarin de aanwijzing is geregeld.

Een aanwijzing die ingrijpt in de samenstelling van het bestuur is de meest ingrijpende vorm en kan alleen in het uiterste geval wordt opgelegd ("Ultimum remedium"). Daarvoor is een overtuigende motivering nodig die ingaat op de

Datum
11 oktober 2022

omstandigheden die de school naar voren brengt. In die motivering moet de Minister kunnen uitleggen waarom minder ingrijpende maatregelen niet volstaan om het geconstateerde wanbeheer te herstellen.

Datum
11 oktober 2022

Juridische risico-inschattingen van de verschillende scenario's:

Scenario 1:



Risico

[REDACTED]

Scenario 2:

Scenario 3:

Dit is het voorgestelde scenario, waarbij een minder verstrekkende aanwijzing wordt gegeven.

[Redacted text block]

[Redacted text block]

Scenario 4:

[Redacted text block]

Inhoud van de aanwijzing

De precieze inhoud van de aanwijzing wordt nog geformuleerd na uw akkoord, hieronder staan de hoofdlijnen.

- Voorgesteld wordt om de aanwijzing te richten op twee componenten:
 - a) Het aanstellen van een directeur-bestuurder in vaste dienst, binnen een termijn van x maanden
 - Waarbij eisen gesteld worden aan benodigde competenties en ervaring;
 - Waarbij eisen gesteld worden aan het draagvlak bij de schooldirecties en staf;
 - Waarbij de nieuwe bestuurder niet later geïnstalleerd wordt dan aan het einde van schooljaar 2022-2023;
 - Waarbij het de voorkeur heeft dat de huidige interim directeur-bestuurder het schooljaar afmaakt, ten behoeve van de continuïteit en rust op de scholen
 - b) Het installeren van minimaal vier aanvullende leden van het toezichthoudend deel van het bestuur
 - Waarbij eisen gesteld worden aan de benodigde competenties en ervaring;
 - Waarbij één van de twee nieuw aan te stellen leden als voorzitter zal fungeren;
 - Waarbij minimaal één van de leden direct door directie en staf worden voorgedragen;
- De aanwijzing ziet op deze wijze op zowel het herstel van draagvlak als op de duurzaamheid van het herstel.

- De aanwijzing is proportioneel, omdat deze de grote en terechte zorgen van de inspectie adresseert en langs deze weg op minder ingrijpende wijze de tekortkomingen hersteld kunnen worden.
- Met de aanwijzing wordt grip gehouden op de ontwikkelingen bij het bestuur.

Samenhang aanwijzing en opschorting:

- De opschorting verzwakt, ongeacht de inhoud van de aanwijzing, het argument dat de aanwijzing noodzakelijk is om te komen tot herstel.
- Uit het opleggen van een opschorting spreekt namelijk vertrouwen dat het huidige zittende bestuur wel degelijk in staat is om te komen tot herstel. Dit argument wordt ook door het huidige zittende bestuur (en hun advocaat) aangevoerd in de zienswijze en zal ons worden tegengeworpen in een juridische procedure. De landsadvocaat onderschrijft deze interpretatie.
- Indien een aanwijzing wordt opgelegd, is het belangrijk dat deze standhoudt. Is dit niet het geval, dan verliest het sanctietraject momentum, zeker als (ook) de opschorting succesvol wordt aangevochten.
- Alléén een opschorting opleggen biedt onvoldoende zekerheid omtrent een snel *en vooral duurzaam* herstel van de geconstateerde overtredingen.
- Het opleggen van aanwijzing noch opschorting wordt niet passend geacht bij de geconstateerde overtredingen, ook omdat dan pas weer overgegaan kan worden tot sanctioneren nadat een volgend herstelonderzoek heeft plaatsgevonden en de rapportage daaromtrent is vastgesteld.
- Het advies is daarom om alléén een aanwijzing op te leggen en geen opschorting van de bekostiging.

Deze nota is tot stand gekomen in samenspraak met de Landsadvocaat.

Tot slot: Het advies is om ambtelijk met de het bestuur te spreken nav hun zienswijze. De aanwijzing wordt wel gegeven, maar nav de zienswijze aangepast (ivm juridische haalbaarheid). De Inspectie acht het opleggen van een aanwijzing ook noodzakelijk om duurzaam te komen tot verbetering. Het moment van opleggen van de aanwijzing is ook het moment om ouders en schoolleiders te informeren vanuit OCW.

