



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

## **Stichting Islamitische School Amsterdam**

**Specifiek onderzoek bestuur**

**Datum vaststelling: 15 december 2023**

# Vaststelling en Samenvatting

Dit rapport bevat de resultaten van het tweede herstelonderzoek naar de kwaliteit van het bestuurlijk handelen en het onderzoek naar financieel beheer van de Stichting Islamitische School Amsterdam (ISA). Dit onderzoek vond plaats in september 2023. Het rapport is vastgesteld door de directeur Primair Onderwijs en Kinderopvang en de waarnemend directeur Rekenschap en Juridische zaken.

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

Waarnemend Directeur Rekenschap en Juridische Zaken  
dhr. dr. M. van den Berg

## Aanleiding onderzoek

De Inspectie van het Onderwijs heeft bij Stichting ISA nogmaals een specifiek onderzoek uitgevoerd naar het herstel van het bestuurlijk handelen op basis van artikel 15 van de WOT. Dit onderzoek naar herstel bestuurlijk handelen vond plaats naar aanleiding van ernstige en meerdere wettelijke tekortkomingen, zoals geconstateerd in eerdere specifieke onderzoeken naar risico's bestuur. Het eerste onderzoek, een specifiek onderzoek naar risico's bestuur, is uitgevoerd in november 2021. Het rapport is vastgesteld op 26 januari 2022. Het tweede onderzoek is uitgevoerd in de periode februari t/m juni 2022. Dit betrof een herstelonderzoek naar de geconstateerde tekortkomingen, alsmede een onderzoek naar het financieel beheer. Dit rapport is vastgesteld op 17 augustus 2022. De inspectie kwam tot de conclusie dat er bij Stichting ISA sprake is van wanbeheer, zoals bedoeld in art. 153, lid 2, WPO. Op basis van dit rapport heeft de minister een aanwijzing gegeven aan het bestuur. In de reactie van het bestuur in hoofdstuk 6 van het rapport, gaf het bestuur aan 'dat wij weinig argumenten hebben om uw bevindingen te bestrijden' evenals 'dat het de afgelopen jaren ontbroken heeft aan een adequaat bestuur'.

In januari 2023 vond een specifiek onderzoek naar de voortgang van het herstel bestuurlijk handelen plaats. Het rapport van dit voortgangsonderzoek is vastgesteld op 1 maart 2023.

## Bestuur:

Stichting Islamitische School  
Amsterdam (ISA)

## Bestuursnummer:

30883

## Sector:

Primair Onderwijs

## Brinnummers scholen:

Al Maes 23HR

Al Yaqoet 30UE

Al Jawhara 30UF

## Totaal aantal leerlingen:

1187

(teldatum start schooljaar  
2023-2024)

Het doel van het huidige herstelonderzoek is om vast te stellen of de wettelijke tekortkomingen van het bestuur, zoals geconstateerd en vastgesteld in de rapporten van 26 januari en 17 augustus 2022, zijn hersteld. Dit geldt inclusief voor de aanvullende herstelopdrachten zoals geformuleerd in het rapport van 17 augustus 2022. Aanvullend op het onderzoek voeren we op grond van artikel 15 van de WOT ook een onderzoek uit naar de rechtmatigheid van de bestedingen in de periode 1 januari 2022- 1 juli 2023.

### **Conclusie**

De conclusie van het onderzoek is dat het bestuur van Stichting ISA de sinds november 2021 vastgestelde wettelijke tekortkomingen, onvoldoende heeft hersteld. Het ingezette herstel, zoals geconstateerd in januari 2023, is op een aantal cruciale onderdelen niet doorgezet.

Hoewel de inspectie nog steeds onrechtmatige bestedingen heeft geconstateerd, stelt de inspectie geen wanbeheer meer vast bij Stichting ISA. De kwaliteit van het financieel beheer en de verantwoording daarover binnen Stichting ISA is echter nog niet op orde. Ook zijn er meerdere belangrijke verbeterpunten ten aanzien van de financiële administratie.

### **Samenvatting**

#### *Herstelopdrachten in onvoldoende mate gerealiseerd*

Het bestuur van Stichting ISA heeft de noodzakelijke verbeteringen, ondanks de al bijna twee jaar lopende herstelopdrachten aan het bestuur, in onvoldoende mate gerealiseerd. Er is aan enkele herstelopdrachten voldaan, er zijn op sommige herstelopdrachten stappen gezet om hieraan te gaan voldoen maar een aanzienlijk deel van de wettelijke tekortkomingen bestaat nog steeds.

Er is nog steeds geen sprake van een werkend en cyclisch systeem van kwaliteitszorg en de scheiding tussen uitvoerend en toezichhoudend bestuur is niet eenduidig en helder uitgewerkt. Cruciale documenten zijn sterk verouderd, er zijn meerdere conceptversies in omloop, de directeur-bestuurder en het algemeen bestuur hebben hier onvoldoende zicht op en komen beschreven werkwijzen niet overeen met de praktijk.

#### *Nieuwe conflicten binnen bestuur en GMR*

De bestuurlijke situatie tijdens de onderzoeksperiode is weer verslechterd ten opzichte van januari 2023, zoals vastgesteld tijdens het voortgangsonderzoek. In januari werd ook geconstateerd dat de kwaliteit van het bestuurlijk handelen van het bestuur van Stichting ISA kwetsbaar en zorgelijk bleef vanwege de grote afhankelijkheid van het ingezette herstel van één persoon, namelijk de interim directeur-bestuurder. In de periode vlak voor het vertrek van deze interim directeur-bestuurder zijn zowel in het bestuur als in de GMR hoogoplopende conflicten ontstaan, die hebben geleid tot het ontslag van de nieuwe voorzitter van het bestuur (voorheen secretaris) en een niet functionerende medezeggenschap. Per 1 juli 2023 is een nieuwe directeur-bestuurder aangesteld, die onvoldoende bekendheid en draagvlak lijkt te hebben bij een deel van het personeel en een deel van de GMR.

Bovendien komt uit ons onderzoek absoluut geen eenduidig beeld naar voren van de sturing door het bestuur. De gesprekken met de directeur-bestuurder en het algemeen bestuur leveren informatie op die haaks staat op de informatie uit gesprekken met andere lagen in de organisatie zowel wat betreft de sturing op de kwaliteit van het onderwijs als de sturing op de financiën.

#### *Verantwoording en financieel beheer moeten verder worden versterkt*

De verantwoording in het jaarverslag over 2022 is verbeterd ten opzichte van het jaar ervoor, maar deze is op veel punten nog niet op orde. Het verslag van het interne toezicht laat de resultaten van het toezicht onvoldoende zien en geeft niet aan hoe toezicht is gehouden op de doelmatige besteding van middelen. Daarnaast is de verantwoording over de risicobeheersing nog niet op alle punten op orde.

Tevens dient het bestuur het financieel beheer verder te versterken. De administratieve processen zijn verbeterd, maar met name rond de niet-educatieve uitgaven, de ouderbijdragen en de vrijwilligersvergoedingen moet de administratie beter worden gevoerd. Daarnaast moet de uitvoering van het toezicht op de doelmatigheid en rechtmatigheid systematischer en structureler worden. Dit is nodig om ondoelmatige en onrechtmatige bestedingen te voorkomen.

#### *Onrechtmatige bestedingen geconstateerd*

De inspectie constateert dat in de periode 1 januari 2022 tot 1 juli 2023 onrechtmatige bestedingen zijn gedaan. Deze zien we op de volgende onderdelen: (1) geen (kostendekkende) vergoeding gebruik lokalen door de weekendscholen; (2) kosten voor schoolbussen; (3) uitgaven aan niet-educatieve activiteiten en (4) vrijwilligersvergoedingen.

#### *Geen vaststelling wanbeheer meer*

De inspectie stelde in het rapport van 17 augustus 2022 vast dat er sprake was van wanbeheer. Dat stelt de inspectie nu niet vast. Allereerst omdat de destijds vastgestelde belangenverstrengelingen met de weekendscholen en de vervoersstichting zijn opgelost. Daarnaast is de aard en omvang van de geconstateerde onrechtmatige bestedingen minder ernstig dan in de periode daarvoor. Er wordt inmiddels een vergoeding betaald door de weekendscholen voor het gebruik van de lokalen. Tevens heeft Stichting ISA de schoolbussen verkocht en overgedragen. Ook rond de niet-educatieve activiteiten en vrijwilligersvergoeding is de situatie in 2023 verbeterd ten opzichte van 2022.

#### **Vervolg**

Er heeft onvoldoende herstel plaatsgevonden van eerder vastgestelde tekortkomingen tijdens het specifiek onderzoek herstel bestuurlijk handelen in september 2023.

Separaat aan het verscherpt toezichttraject van de inspectie loopt er een aanwijzing van de minister, die het bestuur onder andere opdraagt zich te versterken en te professionaliseren.

In juli 2022 heeft het bestuur een extra jaar de tijd gehad om aan de herstelopdrachten te voldoen.

De inspectie komt na dit tweede herstelonderzoek tot de conclusie dat het bestuur van Stichting ISA sinds november 2021 niet in staat is geweest om een aanzienlijk deel van de wettelijke tekortkomingen op duurzame wijze en volledig op te lossen. We zien op bepaalde punten verbeteringen maar zien tegelijkertijd dat bestuur al lange tijd niet in staat is gebleken de bestuurlijke problemen op te lossen en laat zien geen urgentiebesef te hebben bij het oplossen van de wettelijke

tekortkomingen. De kwaliteit en aansturing van de scholen staat nog steeds onder grote druk en er zijn veel personeelsleden vertrokken of ziek.

De inspectie gaat met de minister in overleg en beraadt zich op verdere sanctiemaatregelen.

# Inhoudsopgave

|           |                                        |           |
|-----------|----------------------------------------|-----------|
|           | <b>Vaststelling en Samenvatting</b>    | <b>0</b>  |
| <b>1.</b> | <b>Opzet van het onderzoek</b>         | <b>8</b>  |
| <b>2.</b> | <b>Context en toezichtgeschiedenis</b> | <b>12</b> |
| <b>3.</b> | <b>Conclusie en bevindingen</b>        | <b>17</b> |
| <b>4.</b> | <b>Vervolgtoezicht</b>                 | <b>37</b> |
| <b>5.</b> | <b>Reactie van het bestuur</b>         | <b>46</b> |
|           | <b>Bijlage: Zienswijze</b>             | <b>55</b> |

# 1. Opzet van het onderzoek

De Inspectie van het Onderwijs heeft op 14, 18, 21 en 28 september 2023 bij Stichting ISA een specifiek onderzoek herstel bestuurlijk handelen uitgevoerd. Dit is een onderzoek als bedoeld in artikel 15 van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT).

## 1.1 Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om vast te stellen of de wettelijke tekortkomingen door het bestuur, zoals geconstateerd en vastgesteld in de rapporten van 26 januari en 17 augustus 2022, zijn hersteld. Dit geldt inclusief voor de aanvullende herstelopdrachten, zoals geformuleerd in het rapport van 17 augustus 2022, met hersteltermijn 1 juli 2023. Aanvullend op het onderzoek voeren we op grond van artikel 15 van de WOT ook een onderzoek uit naar de rechtmatigheid van de bestedingen in de periode 1 januari 2022- 1 juli 2023.

## 1.2 Onderzoeksvragen

**Het doel van het onderzoek is uitgewerkt in de volgende vragen:**

1. Draagt het bevoegd gezag zorg voor de kwaliteit van het onderwijs op de scholen? Onder zorg dragen voor de kwaliteit van het onderwijs wordt in elk geval verstaan het naleven van de bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften en het uitvoeren van het stelsel van kwaliteitszorg, zoals bedoeld in artikel 12, vierde lid, WPO.
2. Is er binnen het bestuur sprake van een functionele of organieke scheiding tussen het bestuur en het intern toezicht (artikel 17b, eerste lid, WPO)?
3. 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)?
4. Heeft het bestuur een voltallige GMR geformeerd die alle scholen van Stichting ISA vertegenwoordigt (artikel 3, tweede lid WMS jo. artikel 4, vierde lid WMS)?
5. Handelt het bestuur in overeenstemming met het eigen bestuursreglement (2014) en managementstatuut (2013) (artikel 17c, tweede lid, WPO en artikel 31 WPO)?
6. 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)?
7. 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)?



8. Verantwoordt het toezichthoudend bestuur zich in het jaarverslag conform de wet (artikel 3, onder f en artikel 4, vierde lid RJO en artikel 17c WPO)?

9. Brengt het bestuur ten minste een kostendeekkende vergoeding in rekening bij de weekendscholen voor het gebruik van lokalen (artikel 115 WPO)?

10. Neemt het bestuur de noodzakelijke verbetermaatregelen om te komen tot een deugdelijk financieel beheer (artikelen 2:9 en 2:10 BW, artikelen 17c, 165 en 187 WPO en de RJO)?

11. Is er sprake van een rechtmatige besteding van de middelen in de periode 1 januari 2022-1 juli 2023 (artikel 115 WPO)?

### **1.3 Werkwijze en onderzoeksactiviteiten**

Het herstelonderzoek bestaat uit een documentenanalyse en meerdere gesprekken op het niveau van het bestuur, het administratiekantoor, de medezeggenschap en de aansturing en uitvoering op de scholen.

#### **Documentanalyse**

We analyseren interne verslagen en rapporten en van ter beschikking gestelde documenten door het bestuur welke mogelijk inzicht geven in de ontwikkeling van de organisatie na juni 2022. In het onderzoeksplan is opgenomen dat de inspectie in ieder geval uiterlijk 15 augustus 2023 van het bestuur de hieronder genoemde documenten ontvangt.

In hoofdstuk twee staat beschreven hoe het traject van aanleveren van deze documenten verliep en wordt duidelijk dat niet alle documenten zijn aangeleverd, deels verouderde documenten zijn aangeleverd en meerdere verschillende conceptversies van sommige documenten zijn aangeleverd.

1. Een nieuwe voortgangsrapportage (voortgangsrapportage periode 15 juni – 15 augustus 2023)
2. Herstelplan/Plan van aanpak 2023-2024
3. Definitief toezichtkader (intern toezichtkader en bestuurlijk toetsingskader)
4. Actueel strategisch beleidsplan
5. Verslag van proces en communicatie met achterban over aansturing Stichting ISA
6. Overzicht aansturing en bezetting drie scholen schooljaar 2023-2024, inclusief bevoegdheden
7. Laatste managementrapportages van de drie scholen
8. Overdrachtdossier interim directeur-bestuurder
9. Laatste bestuursrapportage, inclusief financiële rapportage
10. Verslagen van de bestuursvergaderingen in 2023
11. Jaarverslag GMR 2022 en verslagen van de GMR-vergaderingen in 2023

12. Getekende contracten voor verhuur ruimtes aan weekendscholen
13. Documenten inzake de verkoop en overdracht van de bussen
14. Meest recente statuten, bestuursreglement, GMR-reglement, uittreksel Kamer van Koophandel, overzicht samenstelling bestuur met termijnen en managementstatuut
15. De grootboekadministratie voor het boekjaar 2022, die aansluit op de definitieve jaarrekening 2022. De grootboekadministratie over de periode januari-juni 2023. Tevens dient toegang te worden geregeld tot de financiële administratie zodat de inspectie de onderliggende documenten/facturen kan raadplegen.
16. Personeelsformatieoverzicht per 31 december 2022 en per 31 augustus 2023
17. Accountantsverslag over 2022
18. Meest recente meerjarenbegroting en meerjarenbestuursformatieplan
19. Liquiditeitsprognose september 2023-augustus 2024
20. Risicobeheersingsbeleid

Voortgang herstel Al Maes en Al Yaqoet

21. Voortgangsrapportage hersteltraject Al Maes
22. Voortgangsrapportage herstelopdrachten Al Yaqoet

### **Gesprekken**

In het onderzoeksplan is opgenomen dat wij in ieder geval gesprekken voeren met: de directeur-bestuurder, alle huidige leden van het algemeen bestuur en leden die in de periode vanaf juni 2022 het bestuur formeel vertegenwoordigden, alle leden van de GMR, de interim-controller en stafleden, de (waarnemend) directies van de scholen en andere vertegenwoordigers van het personeel op de scholen (vertegenwoordiging van teams en het management), vertegenwoordigers van de MR-en op de scholen en het administratiekantoor.

Wij hebben tijdens de uitvoering van het onderzoek gesprekken gevoerd met:

- twee gesprekken met de directeur-bestuurder
- gesprek met twee leden van het algemeen bestuur
- gesprek met het in juni ontslagen bestuurslid
- twee gesprekken met de interim-controller
- gesprek met het administratiekantoor
- gesprek met GMR; in totaal drie gesprekken gevoerd vanwege conflicten waardoor sommige leden niet met andere leden in één gesprek aanwezig willen zijn
- gesprek met directeur Al Jawhara, tevens waarnemend directeur Al Maes
- gesprek met waarnemend directeur Al Yaqoet
- gesprek met managementteam Al Jawhara
- gesprek met adjunct-directeur Al Jawhara

- gesprek met vertegenwoordiging van het team van Al Maes
- gesprek met de personeelsvertegenwoordiging van de MR van Al Maes (oudervertegenwoordiging was verhinderd)
- gesprek met het managementteam en vertegenwoordiging van het team van Al Yaqoet

#### **1.4 Leeswijzer rapport**

In hoofdstuk 2 staan de context van het onderzoek en de toezichtgeschiedenis beschreven. In hoofdstuk 3 staat de conclusie, bevindingen en oordelen van het onderzoek. We geven in dit hoofdstuk antwoord op de hoofdvraag en we gaan uitgebreider in op de onderzoeksvragen. De herstelopdrachten en de afspraken over het vervolgtoezicht zijn opgenomen in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 is de beleidsreactie van het bestuur op het onderzoek en de rapportage opgenomen.

## 2 . Context en toezichtgeschiedenis

In dit hoofdstuk beschrijven we de toezichthistorie, de context vanaf het voortgangsonderzoek in januari 2023 en de context tijdens de uitvoering van het onderzoek. We eindigen met een samenvattende alinea waarin we de rode draden uit de toezichthistorie en de huidige context schetsen.

### 2.1 Toezichtgeschiedenis in het kort

De inspectie heeft al vanaf de oprichting in 2012 met tussenpozen intensief toezicht uitgevoerd op Stichting ISA. 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 gegeven te hebben 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 georganiseerde tegenspraak onvoldoende is. In januari 2021 heeft er na een schriftelijke aanmaning om de afgesproken stukken te sturen een voortgangsgesprek plaatsgevonden waarin werd geconstateerd dat is voldaan aan de herstelopdrachten maar dat er op het gebied van de tegenspraak en openbare communicatie nog veel ontwikkeling nodig was. Hierover zijn afspraken gemaakt, in juni 2021 heeft het bestuur schriftelijk over de voortgang gerapporteerd.

In september 2021 blijkt dat de door het bestuur gegeven informatie in het (vanwege corona online) gevoerde voortgangsgesprek (januari 2021) en de schriftelijke rapportage (juni 2021) onvolledig was en cruciale ontwikkelingen niet gedeeld zijn met de inspectie. In september 2021 kreeg de inspectie ernstige signalen van één van de bestuursleden dat er al sinds augustus 2020 in het algemeen bestuur onenigheid over de verlenging van de zittingstermijn van één van de bestuursleden was. Bovendien was er sinds 2021 ook ernstige verdeeldheid binnen het bestuur over de benoeming van de (interim) directeur-bestuurder, over de benoeming van nieuwe bestuursleden en over het ontslag van bestaande bestuursleden.

In november 2021 heeft de inspectie, naar aanleiding van meerdere gesprekken met diverse betrokkenen van bestuur en scholen in september 2021, een specifiek onderzoek bestuurlijk handelen

uitgevoerd. We hebben vastgesteld dat er sprake is van een bestuurscrisis en we hebben veel wettelijke tekortkomingen vastgesteld, waarvoor het bestuur herstelopdrachten kreeg. In het herstelonderzoek bestuurlijk handelen in mei-juni 2022 bleek het bestuur aan geen enkele van deze herstelopdrachten voldaan te hebben. Inmiddels was ook de kwaliteit van het onderwijs op Al Maes Onvoldoende en zat Al Yaqoet in een intensief toezichttraject vanwege risico's in de kwaliteit van het onderwijs.

## **2.2 Context voorafgaande aan het onderzoek**

### **Toezicht traject januari - september 2023**

#### ***Voortgangsonderzoek januari 2023***

De belangrijkste conclusies uit het voortgangsonderzoek in januari 2023 luiden als volgt:

De uitkomsten van dit onderzoek laten zien dat er verschillende verbeteringen zijn. Sinds half september 2022 is er een interim directeur-bestuurder aangesteld waardoor er formeel nu sprake is van een scheiding tussen bestuur en toezicht. Deze interim directeur-bestuurder heeft een herstelplan opgesteld met als doel de wettelijke tekortkomingen op te heffen. Daarnaast zijn er GMR - verkiezingen gehouden en is er sprake van een voltallige GMR. Ook zijn er maatregelen genomen die moeten zorgen voor een deugdelijk financieel beheer.

Ondanks de positieve stappen die zijn gezet, blijft de kwaliteit van het bestuurlijk handelen van Stichting ISA kwetsbaar en zorgelijk. Meerdere medewerkers met cruciale functies op de scholen en op het stafbureau zijn uitgevallen. Mede om die reden werkt Stichting ISA met veel interim- en waarnemend personeel. Door onrust en gebrek aan continuïteit staat het onderwijs onder druk en wordt de uitvoering van het herstelplan bemoeilijkt en vertraagd. Een groot deel van het ingezette herstel lijkt afhankelijk van de interim directeur-bestuurder. Deze afhankelijkheid van één persoon maakt het herstel kwetsbaar.

De situatie is extra kwetsbaar door een soms moeizaam samenspel tussen de interim directeur-bestuurder en het algemeen bestuur. De inspectie constateert aanzienlijke verschillen in de manier waarop de directeur-bestuurder en het algemeen bestuur aankijken tegen de organisatie en het proces van herstel. Aanvullend is de functionele scheiding tussen bestuur en toezicht op meerdere terreinen ondoorzichtig. Dit houdt in dat niet altijd duidelijk is waar de besluitvorming ligt. Daar komt bij dat het algemeen bestuur het herstel op bepaalde onderwerpen vertraagt door voorgestelde verbetermaatregelen af te keuren of tegenvoorstellen te doen.

#### ***Voortgangsgesprekken januari 2023 - juni 2023***

De voortgangsgesprekken die de inspectie heeft gevoerd met de interim directeur-bestuurder na het onderzoek in januari 2023 leveren nog steeds een zorgelijk beeld op over de sturing op de kwaliteit van

het onderwijs op de scholen, over het financieel beheer en over de voortgang en het tempo waarin de herstelopdrachten worden opgepakt en uitgevoerd. Dit heeft de inspectie vastgelegd in gespreksverslagen van de voortgangsgesprekken met de interim directeur-bestuurder (en die ook door de interim directeur-bestuurder zijn vastgesteld), die op 6 maart, 12 april, 8 mei en 5 juni 2023 plaatsvonden. De afhankelijkheid van de interim directeur-bestuurder is groot, er zijn geen nieuwe bestuursleden gevonden en er is nog geen ervaren directeur-bestuurder benoemd. De interim directeur-bestuurder, die veel in gang gezet heeft maar die ook aangeeft dat er nog veel moet gebeuren, is volgens afspraak met zijn werkzaamheden gestopt per 15 juni 2023.

Bovendien is op twee van de drie scholen (Al Maes en Al Yaqoet) geen sprake van een stabiele situatie in de aansturing van de school en is het ziekteverzuim en verloop van personeel op deze twee scholen onverminderd hoog.

#### ***Voortgangsgesprek juli 2023***

Op 10 juli vond een voortgangsgesprek plaats met twee bestuursleden en de per 1 juli 2023 door het bestuur aangestelde directeur-bestuurder. Uit dit gesprek komt een extra zorgelijk en kwetsbaar beeld naar boven van nieuwe onrust. Dit komt door meerdere factoren. Ten eerste is één van de bestuursleden (die tot tijdelijk voorzitter was benoemd volgens de laatste voortgangsrapportage van het bestuur) door de twee overige bestuursleden ontslagen. Deze ontslagen bestuurder heeft een bezwaar ingediend tegen zijn uitschrijving bij de Kamer van Koophandel. Het handelsregister is hierna bevroren en kan geen actueel beeld meer geven van de ingeschreven bestuursleden.

Ten tweede is de GMR verdeeld ten aanzien van zijn advies op de invulling van de functie van directeur-bestuurder (dit advies is gevraagd na aanstelling). Ook blijkt de juridisch adviseur van het algemeen bestuur heel recent gestopt te zijn met zijn werkzaamheden en heeft deze het geplande cultuuronderzoek op Al Yaqoet niet afgerond.

Op twee scholen is een waarnemend directeur. Het bestuur geeft aan dat voor beide scholen de bedoeling is het nieuwe schooljaar te starten met nieuwe directeuren. De vacatures hiervoor waren echter half juli 2023 nog niet uitgezet.

#### **2.3 Context tijdens onderzoek september 2023**

Hieronder gaan we in op enkele ontwikkelingen tijdens de uitvoering van het onderzoek, die invloed hebben op de resultaten van het onderzoek.

#### ***Aanlevering documenten niet compleet, chaotisch en te laat***

Het proces van aanleveren van de gevraagde documenten was chaotisch. Op de afgeproken datum is slechts een gedeelte van de aangevraagde stukken aangeleverd. Op aandringen van de inspectie

kwamen een week voor de start van het onderzoek nog enkele stukken binnen. Tijdens het onderzoek zijn weer andere stukken aangeleverd, dit betroffen oude documenten met verschillende informatie of nieuwe versies van eerdere stukken. Sommige gevraagde stukken zijn niet aangeleverd omdat ze niet gevonden zijn of er niet zijn.

Cruciale documenten zijn sterk verouderd en er zijn meerdere conceptversies in omloop. De directeur-bestuurder en het algemeen bestuur hebben hier onvoldoende zicht op.

#### ***Weigering gesprek door stafleden***

Het geplande gesprek met de twee stafleden (financiën en personeel) kon niet doorgaan vanwege een weigering van deze twee stafleden om met de inspectie te spreken. Ondanks een herhaald verzoek van de inspectie om schriftelijk de redenen van deze weigering te ontvangen, hebben wij via de directeur-bestuurder geen andere informatie gekregen dan dat ze niet met de inspectie willen spreken omdat dit geen zin heeft. Dit heeft verder geen invloed gehad op het onderzoek. We hebben de benodigde informatie via gesprekken met de interim-controller en de directeuren verkregen.

#### ***Gesprek met GMR in drie verschillende afspraken door conflict***

Het geplande gesprek met de voltallige GMR heeft in drie verschillende gesprekken moeten plaatsvinden vanwege hoogoplopende conflicten waardoor sommige leden niet met andere leden in één gesprek aanwezig willen zijn. De conflicten gaan over de adviesprocedures voor de functies directeur-bestuurder en een lid van het algemeen bestuur, informatie over het ontslag van een bestuurslid, over het lidmaatschap van de GMR van één van de leden vanuit de personeelsvertegenwoordiging, over de schorsing en het lidmaatschap van de GMR van één van de andere leden vanuit de oudergeleding, over een nieuw aangetreden lid vanuit de personeelsgeleding, over vergaderdata, aanwezigheid bij vergaderingen enz. De leden van de GMR betrekken vertegenwoordigers van de inspectie en van het ministerie tot na de laatste onderzoeksdag in hun uitgebreide onderlinge mailwisselingen over al deze conflicten.

#### ***Bestuurslid treedt af na eerste onderzoeksdag***

Op de eerste onderzoeksdag hebben wij met twee leden van het algemeen bestuur gesproken. In dit gesprek is op geen enkele manier kenbaar gemaakt dat één van deze twee leden (de voormalige voorzitter), diezelfde avond zou terugtreden als bestuurslid. We hebben deze ontwikkeling op de tweede onderzoeksdag via een vertrouwelijke mededeling van de directeur-bestuurder vernomen. Onder druk van de aanwijzing van de minister heeft de terugtreding plaatsgevonden. Dit betekent dat het algemeen bestuur vanaf 14 september 2023 nog bestaat uit één lid, dat bestuurslid is sinds augustus 2021 lid en één per augustus 2023 benoemd nieuw lid, waarover in de GMR onenigheid is over de adviesprocedure. Conform

de eigen statuten moet het algemeen bestuur uit minimaal drie leden bestaan.

#### ***Veel tegenstrijdige informatie opgehaald***

Wat echt opvallend is in het onderzoek is het feit dat er absoluut geen eenduidig beeld naar boven komt van de sturing door het bestuur. Dit betreft de sturing op de kwaliteit van het onderwijs én de sturing op de financiën. De gesprekken met de directeur-bestuurder en het algemeen bestuur levert informatie op die vaak haaks staat op de informatie uit gesprekken met andere lagen in de organisatie. Voorbeelden hiervan zijn de wijze waarop aan het strategisch beleidsplan wordt gewerkt, de uitgaven die directeuren zelfstandig mogen doen en bij welke bedragen eerst toestemming gevraagd moet worden, het proces van aannemen van een nieuwe directeur-bestuurder en ook de werkwijze van de directeur-bestuurder in zijn eerste drie maanden.

#### **2.4 Samenvattend**

Kijkend naar de toezichtgeschiedenis en de beschreven context zien we in dit bestuur een terugkerend patroon over een periode van ruim 10 jaar waarin het bestuur niet in staat is te voldoen aan de wet. Er is over een periode van ruim 10 jaar geen duurzame samenstelling van het bestuur zonder onderlinge conflicten, zonder ontslag en schorsing van elkaar, er is geen duurzame tegenspraak georganiseerd zonder onderlinge conflicten, er is geen voortgang in de professionalisering van het bestuur en er is op geen enkele wijze een eigen evaluatie van het functioneren van het bestuur of een reflectie op de bestuursontwikkelingen.



## 3. Conclusie en bevindingen

In dit hoofdstuk geven we de conclusie en bevindingen weer. De conclusie en het antwoord op de onderzoeksvragen staan in paragraaf 3.1. Ook leggen we per onderzoeksvraag de relatie met de herstelopdrachten. De onderbouwing van de antwoorden op de vragen volgt in de bevindingen. Deze bevindingen geven we weer in meerdere paragrafen, namelijk de bevindingen van het specifiek onderzoek bestuurlijk handelen (3.2), het herstelonderzoek waarborging deugdelijk financieel beheer (3.3) en de bevindingen van het financiële rechtmatigheidsonderzoek (3.4).

### 3.1 Conclusie

In het tweede herstelonderzoek in september 2023 wordt duidelijk dat het bestuur van Stichting ISA nog steeds niet in staat is geweest om alle in november 2021 (rapport vastgesteld 26 januari 2022) en mei-juni 2022 (rapport vastgesteld 17 augustus 2022) vastgestelde wettelijke tekortkomingen op een duurzame wijze op te lossen. Aan een enkele herstelopdracht is voldaan, aan sommige herstelopdrachten is ten dele voldaan, aan een aanzienlijk deel van de herstelopdrachten is niet voldaan. De inspectie constateert nog steeds ernstige nalatigheid van het bestuur om duurzame maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit en de voortgang van het onderwijs op de scholen.

In het onderzoek naar de waarborging deugdelijk financieel beheer en het financiële rechtmatigheidsonderzoek heeft de inspectie onrechtmatige bestedingen geconstateerd, maar stelt de inspectie geen financieel wanbeleid meer vast bij Stichting ISA. Dit neemt niet weg dat de kwaliteit van de financiële sturing, het toezicht daarop en de verantwoording daarover binnen Stichting ISA nog niet op orde is. Ook is er nog een aantal belangrijke verbeterpunten ten aanzien van de financiële administratie. Het bestuur voldoet op deze punten dan ook niet aan de herstelopdrachten. Ook is de organisatie op het gebied van financiële kennis, sturing en toezicht kwetsbaar en is het wenselijk dat daar versterking en verdere professionalisering plaatsvindt.

### *Antwoord onderzoeksvragen*

Allereerst beantwoorden we de elf vragen, zoals beschreven in hoofdstuk 1 van dit rapport, in het kort en geven we aan wat dit betekent voor de herstelopdrachten, zoals in de tabel in hoofdstuk 4 wordt weergegeven. Hierbij is van belang dat de wettelijke tekortkomingen pas zijn opgeheven als aan de volledige herstelopdracht is voldaan.

In de bevindingen lichten we deze antwoorden uitgebreider toe.

De antwoorden op de elf onderzoeksvragen luiden als volgt:

1. Het bevoegd gezag draagt in onvoldoende mate zorg voor de kwaliteit van het onderwijs op de scholen. Het bestuurlijk handelen draagt over een lange periode in onvoldoende mate bij aan de borging en verbetering van de onderwijskwaliteit omdat de kwaliteitscyclus niet functioneert (artikel 12, vierde lid WPO).

*Aan herstelopdracht II (zie tabel hoofdstuk 4) wordt niet voldaan.*

2. Er is binnen het bestuur in beperkte mate sprake van een functionele of organieke scheiding tussen het bestuur en het intern toezicht (artikel 17b, eerste lid WPO). Er zijn stappen gezet, het (vorige) bestuur heeft per 1 juli een directeur-bestuurder aangesteld. Echter, er is nog geen sprake van een duurzame situatie. Bovendien is in de noodzakelijke aanpassing van onderliggende documenten zoals statuten, bestuursreglement, bestuurlijk toezichtkader en intern toezichtkader nog onvoldoende vooruitgang geboekt of bestaan meerdere (concept)versies van documenten. Hiermee voldoet het bestuur nog steeds niet aan artikel 17b, eerste lid WPO en artikel 10, WPO.

*Aan herstelopdracht I (zie tabel hoofdstuk 4) wordt slechts ten dele voldaan.*

3. Het bestuur draagt nog in onvoldoende mate zorg voor een goed functionerend toezichtsorgaan aangezien het algemeen bestuur slechts een deel van haar wettelijke taken uitvoert en ten tijde van het onderzoek slechts uit twee leden bestaat (niet conform de statuten waarin bepaald is dat er een minimaal aantal van drie leden moet zijn) waarvan één een maand voor het onderzoek is gestart (artikel 17b, eerste en tweede lid, WPO en artikel 17c, tweede lid, WPO).

*Aan herstelopdracht III (zie tabel hoofdstuk 4) wordt slechts ten dele voldaan.*

4. Het bestuur handelt in onvoldoende mate in overeenstemming met het eigen bestuursreglement (2014) en managementstatuut (2013). De directeur-bestuurder geeft aan dat deze stukken (nog steeds) aangepast moeten worden. Het bestuur ziet in onvoldoende mate toe op de naleving van wettelijke verplichtingen en op de naleving van de code goed bestuur (artikel 17c, eerste en tweede lid WPO en artikel 31 WPO).

*Aan herstelopdracht III (zie tabel hoofdstuk 4) wordt slechts ten dele voldaan.*

5. Het bestuur heeft er in onvoldoende mate voor zorggedragen dat er een voltallige GMR is geformeerd, die alle scholen van Stichting ISA vertegenwoordigt (artikel 3, tweede lid, WMS jo. artikel 4, vierde lid

WMS).

*Aan herstelopdracht IV (zie tabel hoofdstuk 4) wordt niet voldaan.*

6. Het bestuur heeft er in onvoldoende mate voor gezorgd dat de GMR in overeenstemming met het voor de stichting geldend GMR-reglement en conform de WMS zijn tegenspraak kan uitoefenen overige betrokkenen schriftelijk informeert (artikel 7, lid 3, artikel 8, lid 1, artikel 11 en artikel 12 WMS).

*Aan herstelopdracht VI (zie tabel hoofdstuk 4) is voldaan.*

*Aan de herstelopdrachten V en VII (zie tabel hoofdstuk 4) is niet voldaan.*

7. Het bestuur heeft er in onvoldoende mate voor gezorgd dat de directies van alle drie de scholen zorgdragen voor een duurzame samenstelling van de medezeggenschapsraden conform het reglement (artikel 3, tweede lid, WMS).

*Aan herstelopdracht XIII (zie tabel hoofdstuk 4) is slechts ten dele voldaan.*

8. De verantwoording in het jaarverslag is verbeterd maar voldoet nog niet aan de wettelijke eisen (artikel 3 onder f en artikel 4 vierde lid RJO, artikel 17c, eerste lid onder c en e WPO). Het verslag van het interne toezicht mist de resultaten van haar handelen en geeft niet aan hoe toezicht is gehouden op doelmatige besteding van middelen. Daarnaast is de risicoparaagraaf onvolledig.

*Aan de herstelopdrachten VIII, IX en X (zie tabel hoofdstuk 4) wordt niet voldaan.*

*Aan herstelopdracht XI (zie tabel hoofdstuk 4) is slechts ten dele voldaan.*

9. Het bestuur brengt nog geen kostendekkende vergoeding in rekening bij de weekendscholen voor het gebruik van lokalen. Van 1 januari tot 1 augustus 2022 werd geen vergoeding in rekening gebracht. Het bestuur brengt sinds 1 augustus 2022 wel een vergoeding in rekening aan de weekendscholen. Deze vergoeding dekt alleen de kosten voor energie en water en is daarmee niet kostendekkend (artikel 115 WPO).

*Aan herstelopdracht XII (zie tabel hoofdstuk 4 en paragraaf 3.4) wordt niet voldaan.*

10. Het bestuur heeft enkele maatregelen genomen om het financieel beheer te verbeteren, maar het moet nog beter. Door de verkoop van de bussen, het op afstand plaatsen van de vervoerstichting en de weekendscholen is de belangenverstrengeling opgeheven. Ook is de administratie verbeterd. Deze is nog niet op alle punten op orde. Rond niet-educatieve uitgaven, ouderbijdragen en inzet en vergoeding van vrijwilligers moet de administratie verder worden verbeterd. Het

interne toezicht geeft het toezicht op de doelmatige en rechtmatige besteding van middelen nog onvoldoende systematisch en structureel vorm (artikelen 2:9 en 2:10 BW, artikelen 17c, 165 en 187 WPO en de RJO).

*Aan de herstelopdrachten A en B (zie tabel hoofdstuk 4) is slechts ten dele voldaan.*

*Aan herstelopdracht C (zie tabel hoofdstuk 4) wordt voldaan.*

11. Mede door de gebreken in het financieel beheer is in de periode 1 januari 2022 tot 1 juli 2023 sprake geweest van onrechtmatige bestedingen (artikel 115 WPO). Deze onrechtmatige bestedingen zien op (1) geen (kostendekkende) vergoeding gebruik lokalen door de weekendscholen; (2) kosten voor schoolbussen; (3) kosten voor niet-educatieve activiteiten en (4) vrijwilligersvergoedingen (zie paragraaf 3.4).

### **3.2 Bevindingen herstelonderzoek specifiek onderzoek bestuurlijk handelen**

Hieronder beschrijven we de bevindingen van het herstelonderzoek specifiek onderzoek bestuurlijk handelen.

#### ***Kwaliteitscyclus op bestuursniveau onvoldoende***

Het bestuur draagt nog steeds onvoldoende zorg voor de kwaliteit van het onderwijs middels een stelsel van kwaliteitszorg (artikel 12, vierde lid WPO). Het stelsel van kwaliteitszorg om de scholen cyclisch te monitoren voldoet niet (herstelopdracht II).

Tijdens het herstelonderzoek constateert de inspectie dat het bestuur de kwaliteit van het onderwijs op de drie scholen in onvoldoende mate monitort en aanstuurt. Van enige sturing op kennisdeling tussen de scholen is evenmin sprake.

Er is een strategisch beleidsplan 2020-2024 dat volgens het jaarverslag 2022 leidend is in de aansturing van de kwaliteit van het onderwijs op de scholen. De directeur-bestuurder en het algemeen bestuur beamen dit in de gesprekken maar kennen tegelijkertijd de in het strategisch beleidsplan genoemde prioriteiten, die het bestuur na vier jaar bereikt moet hebben, niet of in onvoldoende mate. Inhoudelijk is aan de door het bestuur benoemde bestuursdoelstellingen in de praktijk nauwelijks gewerkt, zoals het uitvoeren van een effectieve gesprekkencyclus met de directeuren, het systematisch voeren van inhoudelijke gesprekken met de directies en teams van de scholen, het systematisch van elkaar leren door collegiale consultatie en onderlinge audits of het aantrekkelijk profileren van de Stichting en de scholen.

Volgens de in het jaarverslag 2022 beschreven werkwijze van het

bestuur zou er jaarlijks op basis van het strategisch beleidsplan 2020-2024 een bestuurlijk jaarplan en een evaluatie op basis van het strategisch beleidsplan moeten zijn. Deze documenten ontbreken echter over de gehele periode die het strategisch beleidsplan bestrijkt. Jaarplannen zijn niet gemaakt, laat staan uitgevoerd. Evenmin zijn jaarlijkse evaluaties gehouden. In de praktijk geven de scholen aan dat het strategisch beleidsplan de afgelopen jaren een papieren werkelijkheid is geweest en dat er in de praktijk niet op gestuurd is vanuit het bestuur. De beschreven werkwijze van het algemeen bestuur, de directeur-bestuurder en de aansturing op de scholen in het jaarverslag over 2022 komt niet overeen met de werkwijze in de praktijk.

Vanaf de komst van de interim directeur-bestuurder is er een poging gedaan om vier keer per jaar een managementrapportage volgens een vast format vanuit de scholen op te leveren. Dit is tot nu toe niet gelukt vanwege het feit dat er onvoldoende op gestuurd is, er onvoldoende capaciteit is bij de (waarnemend) directeuren en het format meermaals is gewijzigd.

Bovendien blijkt uit het onderzoek dat het regelmatige overleg dat de interim directeur-bestuurder met de directies van de scholen had opgezet (directie overleg) nog niet is opgepakt door de directeur-bestuurder. Een dergelijk overleg heeft eind september nog niet plaatsgevonden en er is ook geen planning gemaakt voor het komende schooljaar. Uit de gesprekken met de directeuren en de scholen wordt helder dat de directeur-bestuurder met name op één school duidelijk aanwezig is (geweest) tot eind september en op beide andere scholen nog nauwelijks bekend is, op schriftelijke berichtgeving na. Dit contrasteert met het beeld dat de directeur-bestuurder en het algemeen bestuur geven van de aansturing van de scholen.

Waar het bestuur het beeld geeft van een uitgebreide introductie op de drie scholen en een eerste analyse wat nodig is naar aanleiding van uitgebreide contacten op de drie scholen, wordt dit beeld slechts op één school (Al Yaqoet) herkend. Op de andere twee scholen (Al Maes en Al Jawhara) is er nog nauwelijks contact geweest met de directeur-bestuurder. De directeur-bestuurder lijkt zich in de eerste drie maanden vooral op één van de drie scholen te hebben gericht. Dit is een ander beeld dan hij rapporteert.

De directeur-bestuurder heeft na zijn eerste maand in een schriftelijke samenvatting aangegeven dat *'binnen de gehele organisatie duidelijk sprake is van polarisatie, waarbij twee kampen zich lijken te hebben gevormd: pro-bestuur en contra-bestuur en de betrokken GMR-organen staan tegenover elkaar in plaats van samen te werken. Deze*

*verdeeldheid en het gebrek aan samenwerking zijn eveneens zichtbaar binnen de individuele scholen, waar wederzijdse acceptatie en samenwerking ontbreken. Bovendien heerst er een aanzienlijk gebrek aan vertrouwen.'*

***Scheiding bestuur en toezicht iets verbeterd maar niet duurzaam en heel kwetsbaar***

Er zijn stappen gezet om een duidelijke scheiding te maken tussen uitvoerend en toezichthoudend bestuur maar er is nog geen sprake van een duurzame situatie (herstelopdrachten I en III).

Formeel is de scheiding geregeld met het aanstellen van een directeur-bestuurder per juli 2023.

Echter is in de noodzakelijke aanpassing van onderliggende documenten, nog onvoldoende vooruitgang geboekt. De statuten, het intern toezichtkader, bestuurlijk toezichtkader en managementstatuut zijn niet of in onvoldoende mate aangepast of bestaan in meerdere versies, waarvan onduidelijk is welke geldt. De positie van de verschillende bestuurders is hierdoor nog niet geborgd. Hiemee voldoet het bestuur nog steeds niet aan artikel 17b, eerste lid WPO en 17c, tweede lid WPO.

Bovendien is de bestuurlijke situatie ten opzichte van januari 2023 verslechterd. De bestuurssamenstelling is sinds juni 2023 weer drastisch gewijzigd vanwege nieuwe conflicten binnen het bestuur, waarbij twee bestuursleden het andere bestuurslid (de nieuwe voorzitter) ontslagen hebben. In de ontslagprocedure heeft het bestuur gehandeld in strijd met artikel 11, lid 10 van de eigen statuten. Het algemeen bestuur bestaat ten tijde van het onderzoek uit slechts twee leden, waarvan één net gestart. Deze samenstelling is niet conform de eigen statuten, die aangeven dat het algemeen bestuur uit ten minste drie leden moet bestaan. Eén bestuurslid (de voormalige voorzitter) blijkt op de avond van de eerste onderzoeksdag, afgetreden te zijn. Het register van de Kamer van Koophandel is niet bijgewerkt aangezien dit bevroren is omdat er weer een bezwaarprocedure loopt (door het in juni ontslagen bestuurslid tegen zijn uitschrijving). Dit draagt bij aan de onduidelijkheid wie tot het bestuur behoort. In 2021 en 2022 troffen we ook een situatie aan waarin het register van de Kamer van Koophandel bevroren was vanwege bezwaarprocedures van (gewezen) bestuursleden.

***Toezichthoudend bestuur functioneert nog onvoldoende***

Het bestuur draagt nog in onvoldoende mate zorg voor een goed functionerend toezichtsorgaan aangezien het algemeen bestuur slechts een deel van haar wettelijke taken uitvoert en ten tijde van het onderzoek slechts uit twee leden bestaat waarvan één een maand voor het onderzoek gestart is. (artikel 17a, eerste lid, WPO; jo. artikel

10 WPO) (herstelopdrachten I en III).

In de gesprekken over het functioneren van het algemeen bestuur als toezichthouder geven de directeur-bestuurder en het algemeen bestuur als belangrijkste afspraak: 'het zich niet meer bemoeien van het algemeen bestuur met de dagelijkse aansturing op de scholen'. In de onderliggende stukken en in de statuten wordt nog onvoldoende duidelijk hoe het algemeen bestuur zijn toezichthoudende rol uitvoert. De documenten hierover zijn verouderd, nog in concept, niet aanwezig of zo recent dat deze nog niet uitgevoerd worden. Uit de gesprekken blijkt de toezichthoudende rol zich nu vooral te beperken tot een controlerende rol.

De werkgeversrol, het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs en op de doelmatige en rechtmatige besteding van middelen en de klankbordfunctie voor de directeur-bestuurder zijn (nog) geen taken die het algemeen bestuur op een planmatige wijze en voorzien van voor het toezicht benodigde informatie, uitvoert.

#### ***Tegenspraak wegens onderlinge conflicten niet uitvoerbaar***

Waar in januari 2023 sprake was van een voltallig GMR die met nieuwe energie haar taak uitvoerde, is de situatie tijdens dit herstelonderzoek totaal veranderd.

Sinds juni is er een onderlinge strijd losgebarsten binnen de GMR met als directe aanleidingen het ontslag van een bestuurslid door de overige twee bestuursleden en de adviesprocedure rondom het aannemen van een nieuwe directeur-bestuurder. Uit de gesprekken en stukken blijkt ook het lidmaatschap van één van de personeelsvertegenwoordigers een conflictpunt te zijn. Bovendien is er sprake van een schorsing van één van de leden, die aangevochten wordt. Er lijkt sprake te zijn van twee kampen binnen de GMR, die afzonderlijk van elkaar opereren en elkaar betwisten. Op het moment van het onderzoek geven zowel bestuur als de GMR zelf verschillende versies weer van de samenstelling van de GMR en is er vanaf juni 2023 sprake van een niet functionerende GMR. 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 heeft hiermee onvoldoende zorggedragen voor een GMR die is samengesteld conform de wet (herstelopdracht IV). Het bestuur had er, binnen zijn bevoegdheden, meer aan kunnen en moeten doen om de samenstelling in overeenstemming met de wet en het reglement te brengen.

#### ***De GMR ontvangt nog steeds niet tijdig informatie***

Ook hier zien we een duidelijke verslechtering van de situatie ten opzichte van het voortgangsonderzoek in januari 2023. Rondom de adviesaanvraag aan de GMR voor de invulling van de functie van directeur-bestuurder heeft de GMR niet tijdig en niet alle benodigde

inlichtingen van het bevoegd gezag gekregen die nodig zijn voor de vervulling van de taak van de GMR (artikel 8 WMS) (herstelopdracht V). Enkele leden van de GMR geven aan dat dit ook geldt voor het ontslag van één van de bestuursleden in juni en voor het aannemen van een nieuw bestuurslid.

In zijn adviesaanvragen aan de GMR heeft het overgebleven bestuur (van twee leden, waarvan er tijdens het onderzoek in september uiteindelijk nog maar één in functie is) ten tijde van de onderlinge strijd binnen de GMR, midden in de zomervakantie, het eerdere advies van de GMR over de benoeming van de directeur-bestuurder naast zich neergelegd en heeft aan een deel van de GMR een nieuw advies gevraagd. Tijdens ons onderzoek werd ook duidelijk dat leden van de GMR een geschil over het besluit tot benoeming van de directeur-bestuurder hebben voorgelegd aan de Landelijke Commissie Geschillen WMS. In oktober heeft de zitting plaatsgevonden. De inspectie heeft de uitspraak via GMR-leden ontvangen, wij hebben geen informatie van het bestuur gekregen over deze uitspraak en de gevolgen. De uitspraak is ten tijde van het schrijven van het inspectierapport nog niet openbaar.

Over de aanname van een nieuw bestuurslid is aan een deel van de GMR advies gevraagd.

Ten slotte wordt in het onderzoek duidelijk dat het overleg dat de interim directeur-bestuurder met de GMR voerde, nog niet is opgepakt door de nieuwe directeur-bestuurder. Evenmin heeft het toezichthoudend deel van het bestuur (het algemeen bestuur) overleg gevoerd met de GMR (artikel 17c, lid 3), sinds er vorig schooljaar sprake was van een voltallige GMR.

#### ***De GMR participeert wel in de sollicitatiecommissie voor directeur-bestuurder***

Het bestuur heeft ervoor gezorgd dat de GMR kan participeren in sollicitatiecommissies voor de benoeming van directeur-bestuurder (herstelopdracht VI). Hiermee is formeel voldaan aan artikel 8a van de WMS. Deze participatie lijkt echter weinig bijgedragen te hebben aan een duurzame invulling van de functie van directeur-bestuurder. In de verschillende gesprekken worden meerdere versies over het proces van de BAC-commissie verteld. Deze versies variëren van unanimiteit van stemmen volgens het bestuur tot weinig ruimte voor een tegengeluid en zeker geen unanimiteit van stemmen door andere betrokkenen in de commissie.



### **3.3 Bevindingen onderzoek waarborging deugdelijk financieel beheer**

Hieronder beschrijven we de bevindingen van het onderzoek waarborging deugdelijk financieel beheer.

#### ***Verantwoording is verbeterd, maar voldoet nog niet aan de wettelijke eisen***

De verantwoording in het jaarverslag 2022 is verbeterd maar voldoet nog niet aan de wettelijke eisen (artikel 3 onder f en artikel 4 vierde lid RJO, artikel 17c WPO) (herstelopdrachten VIII, IX, X en XI).

In het jaarverslag 2022 is een verslag van het algemeen bestuur opgenomen. Dit verslag bevat een beschrijving van taken en verantwoordelijkheden. Ook is aangegeven dat opdracht is gegeven om te werken aan de herstelopdrachten. Tot slot is aangegeven welke adviezen zijn gevraagd. Wat in dat verslag mist zijn de resultaten die het handelen van de intern toezichthouder heeft opgeleverd: waar is door het algemeen bestuur bijgestuurd? Welke onderwerpen zijn door het algemeen bestuur geagendeerd? Daarbij kan het gaan om alle aspecten (financiën, onderwijs(kwaliteit), personeel, huisvesting). In het jaarverslag 2022 zijn deze resultaten onvoldoende opgenomen.

Datzelfde geldt ook voor de verantwoording van het toezicht op de doelmatige besteding van middelen. In het verslag van het algemeen bestuur is de paragraaf 'Toezicht op rechtmatige en doelmatige bestemming en aanwending van middelen' opgenomen. Dat is een eerste stap. Daarin is aangegeven dat opdracht is gegeven om aan de herstelopdrachten te werken en tevens is aangegeven welk proces facturen doorlopen. Wat daarin ontbreekt is hoe het algemeen bestuur toetst of sprake is van een rechtmatige en doelmatige besteding van middelen. Ook in andere documenten (intern toezichtskader en bestuurlijk toetsingskader) zijn deze onderdelen niet uitgewerkt. Het is daarom niet duidelijk hoe het algemeen bestuur dit toezicht uitvoert.

In het jaarverslag 2022 is een beschrijving van het intern risicobeheersingssysteem (pagina 22) opgenomen. Dit is een algemeen opgesteld stuk en betreft niet een beschrijving van het intern risicobeheersingssysteem. Een intern risicobeheersingssysteem beschrijft het proces hoe risico's worden geïdentificeerd, hoe beheersmaatregelen worden vastgesteld, op welke wijze wordt gevolgd of risico's zich voordoen, hoe de risico's zijn opgevangen, hoe wordt geëvalueerd en hoe wordt bepaald of aanpassingen nodig zijn in de risicobeheersing. De beschrijving in het jaarverslag laat onvoldoende zien 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 het jaarverslag zijn twee belangrijkste risico's en onzekerheden benoemd, namelijk:

- 'Het belangrijkste risico is dat de SISA de leerlingen en leraren niet (stabiel) kan behouden als gevolg van negatieve publiciteit van de bestuurlijk hinder in 2022.'
- 'Een ander belangrijk risico is het mogelijk instorten van de zorgpiramide bij een noodgedwongen stop (als gevolg van tekorten) op inhuur externe op de scholen.'

Tevens zijn hier beheersingsmaatregelen bij opgenomen. Het is evident dat dit niet de enige twee belangrijke risico's voor Stichting ISA zijn. Hoog ziekteverzuim en afhankelijkheid van externe inhuur zijn voor de Stichting ISA ook belangrijke risico's. Er ligt ook geen uitgewerkte risicoanalyse aan ten grondslag. Er is een risicoanalyse 2022 verstrekt, met daarin risico's op twee van de drie scholen. De daarin genoemde risico's komen niet terug in het jaarverslag. Het is onduidelijk hoe die risicoanalyse zich verhoudt tot de genoemde risico's in het jaarverslag.

#### ***Toezicht op doelmatigheid en rechtmatigheid onvoldoende systematisch en structureel***

Het algemeen bestuur heeft een belangrijke rol in de doelmatige en rechtmatige besteding van middelen. Zoals hiervoor geconstateerd biedt het verslag van het algemeen bestuur onvoldoende houvast voor het toezicht op de doelmatige en rechtmatige besteding. Ook het intern toezichtskader en het bestuurlijk toetsingskader gaan niet in op het interne toezicht op de rijksmiddelen. Uit de verslagen van de vergaderingen van het algemeen bestuur blijkt dat in 2023 af en toe onderwerpen aan bod komen die te relateren zijn aan het toezicht op de doelmatige en rechtmatige besteding van middelen. Mede door de bestuurlijke onrust gebeurt dit niet op systematische en structurele basis. Daarmee voldoet het bestuur niet aan de wet (artikel 17c, eerste lid, onderdeel c, WPO) (herstelopdracht A).

Gezien de historie van dit bestuur met onrechtmatige bestedingen en onderwijskwaliteit die onder druk staat, is het extra belangrijk om dat toezicht systematisch en structureel vorm te geven. Dat is nu nog niet het geval. Systematisch betekent dat het toezicht wordt gedaan aan de hand van een toetsingskader en adequate bronnen. De mogelijke bronnen zijn onder meer de kwartaalrapportages. Er zijn financiële kwartaaloverzichten van het administratiekantoor en daarnaast is er bijvoorbeeld in Q2 2023 een bestuursrapportage opgesteld, met daarin een financieel onderdeel. De structuur en inhoud van deze rapportages is daarbij nog sterk in ontwikkeling en biedt op dit moment nog onvoldoende informatie om het toezicht goed te kunnen

uitvoeren. Structureel betekent dat het wenselijk is om dit als vaste agendapunten te agenderen op de vergaderingen en het dagelijks bestuur aan de hand van het toetsingskader kritisch te bevragen, daar waar dat nu nog ad hoc gebeurt. Dit is extra belangrijk omdat uit ons onderzoek blijkt dat er ten tijde van het onderzoek nog onvoldoende (financiële) kennis en inzicht is bij de directeur-bestuurder en het algemeen bestuur over de doelmatige en rechtmatige besteding van middelen bij Stichting ISA.

***Administratieve organisatie en interne beheersing toont verbetering, verdere borging noodzakelijk***

Het algemeen bestuur heeft in verschillende vergaderingen aandacht gehad voor de administratieve organisatie en de benodigde verbeteringen daarin (vaststellen AO/IB, inrichting proces, samenwerking op het bestuurskantoor). Door het bestuur zijn verschillende acties in gang gezet om de administratieve organisatie en interne beheersing (AO/IB) te verbeteren. In het voortgangsonderzoek begin 2023 gaven we aan dat het systeem van facturatie en procuratie is gestroomlijnd en verduidelijkt. Daarnaast gaan alle personeelsmutaties via de directeur-bestuurder. Dit voorkomt dat facturen of mutaties buiten het zichtveld van het bestuur om kunnen worden gedaan. Ook daarna zijn verdere acties in gang gezet om de administratieve organisatie en interne beheersing te verbeteren:

- Van de vervoersstichting zijn geen rekeningen meer ontvangen. De schoolbussen zijn verkocht en overgedragen. Wel is bij de verkoop van de bussen ten onrechte een lening verstrekt aan de vervoersstichting.
- Voor de weekendscholen zijn voor de periode 1 augustus 2022-31 juli 2023 facturen verstuurd en betaald. Echter over de periode 1 januari tot 1 augustus 2022 is geen vergoeding in rekening gebracht.
- In 2023 kon inzichtelijk gemaakt worden dat de niet-educatieve uitgaven betaald zijn vanuit de ouderbijdragen.

Op een aantal punten voldoet de administratie nog niet:

- Het bestuur betaalt vrijwilligersvergoedingen. Uit de administratie is niet direct af te leiden of dit gaat om vergoedingen voor taken die uit de onderwijsmiddelen betaald kunnen worden of dat deze uit private gelden betaald moeten worden. Er zijn over de periode 1 januari 2022 tot 1 juli 2023 onrechtmatige bestedingen geconstateerd.
- Daarnaast zijn er in 2022 uitgaven voor niet-educatieve activiteiten geweest, waarvan niet uit de administratie blijkt dat deze zijn gefinancierd met andere middelen dan rijksmiddelen en derhalve onrechtmatig zijn.

- Op schoolniveau is er in 2022 en 2023 een administratie beschikbaar met de ontvangen ouderbijdragen. De ouderbijdragen zijn echter niet zichtbaar in de financiële administratie. De ontvangen gelden vanuit de gemeentelijke subsidies zijn wel zichtbaar, maar deze zijn niet geboekt als private middelen. De controller heeft dit recent samen met het administratiekantoor opgepakt en is voornemens de administratie op dit punt te verbeteren.
- De scholen hebben de beschikking over kasmutatiestatistieken. Op dit moment worden deze nog niet altijd actief gebruikt.
- Personeelsmutaties worden geregeld laat of met fouten doorgegeven. Daardoor is de administratie op dit punt niet volledig up-to-date.

De situatie rond de AO/IB voldoet daarom nog niet op alle punten aan de wet (artikelen 165 en 187 WPO en de RJO) (herstelopdracht B).

Daarnaast is de huidige situatie bij Stichting ISA kwetsbaar. De huidige interim controller heeft ten tijde van het herstelonderzoek in deze processen en de verbetering daarvan een cruciale rol. Binnen de rest van de organisatie is weinig kennis over de AO/IB aanwezig. Daarmee is de borging van de kwaliteit van het financieel beheer een risico. De kwaliteit van de administratieve processen heeft blijvend aandacht nodig. Dan gaat het er onder meer om dat personeelsmutaties tijdig en accuraat worden doorgegeven en dat kasstatistieken op de scholen goed worden bijgehouden, dat mutaties en controle daarop door verschillende mensen wordt gedaan en dat kennis en het bewustzijn rond mandaten bij alle betrokkenen bekend zijn.

#### ***Belangenverstrengeling opheffen***

In het voortgangsonderzoek had de inspectie vastgesteld dat de eerder geconstateerde vormen van belangenverstrengeling formeel waren opgeheven. Dat wil zeggen dat er in het uittreksel van de Kamer van Koophandel van de weekendscholen of vervoersstichting geen bestuurders of leden van de GMR van Stichting ISA staan ingeschreven. In het verslag van het intern toezicht, zoals opgenomen in het jaarverslag 2022 wordt het volgende geschreven: “Om alle schijn van (potentieel) belangenverstrengeling tegen te gaan hebben de twee bestuurders zich direct na de uitspraak van de rechter teruggetrokken als lid-bestuurder van de weekendscholen. In de praktijk is de band tussen de scholen en weekendscholen nu ook helder.”

Met de verkoop van de bussen en de vergoeding die inmiddels in rekening wordt gebracht aan de weekendscholen is dit verder doorgezet (artikel 165, eerste lid, onderdeel a, WPO) (herstelopdracht

C). Daarnaast is ook in de gevoerde gesprekken tijdens dit herstelonderzoek bewustwording zichtbaar rond dit thema.

### **3.4 Resultaten van het financiële rechtmatigheidsonderzoek**

Omdat er in het onderzoek van 17 augustus 2022 een groot aantal onrechtmatige bestedingen is vastgesteld over de periode 2018-2021 doet de inspectie ook onderzoek naar de rechtmatigheid over de periode 1 januari 2022 tot 1 juli 2023. In het rechtmatigheidsonderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

- Voldoen de bestedingen van de rijksmiddelen over de periode 1 januari 2022 tot 1 juli 2023 aan wet- en regelgeving?

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 het bestuur ontvangt 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 genoemd.

Het rechtmatigheidsonderzoek is op 14 juli 2023 aangekondigd bij het bestuur. In het onderzoeksplan is verzocht om een aantal documenten aan te leveren. In september 2023 is onderzoek gedaan bij het administratiekantoor van Stichting ISA. Door middel van een deelwaarneming is het grootboek over de periode 1 januari 2022 tot 1 juli 2023 doorgenomen, waarbij tevens de kasstaten en onderliggende facturen zijn beoordeeld. Tevens zijn overzichten uit de personeelsadministratie doorgenomen. Voor het onderzoek naar het (boek)jaar 2022 is gebruik gemaakt van de door de accountant gecontroleerde jaarrekening. Het jaar 2023 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 interim controller, medewerkers van het administratiekantoor en de (waarnemend of interim) directeurs van de scholen. Daarnaast is een overzicht van bevindingen voorgelegd aan en besproken met de directeur-bestuurder en de interim controller. Stichting ISA heeft naar aanleiding van dat gesprek nadere onderbouwingen gestuurd. Dat heeft geleid tot aanpassing van een aantal bevindingen.

#### ***Gebruik lokalen door de weekendscholen***

Scholen kunnen (een deel van) hun huisvesting ter beschikking stellen 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 komen aan) de partij die de lokalen gebruikt (artikel 115 WPO). Stichting ISA stelt in het weekend lokalen ter beschikking 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 Stichting 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. In het rapport van 17 augustus 2022 heeft de inspectie vastgesteld dat vanaf het schooljaar 2018/19 geen inkomsten door ISA zijn ontvangen van de weekendscholen.

Het bestuur van Stichting ISA heeft de herstelopdracht (uit rapport vastgesteld op 26 januari 2022) om de inkomsten te innen. Over de periode 1 januari tot 1 augustus 2022 is dit niet gebeurd. Dit betekent dat er rijksmiddelen zijn ingezet voor de exploitatie van de weekendscholen, zonder dat daar een kostendeekkende vergoeding tegenover stond. In totaal gaat om verschuldigde bedragen van €3.612,3 (El Tawheed) en €3.694,75 (El Islah), inclusief de indexatie van 3%. Daarom beoordeelt de inspectie in totaal €7.307,05 als onrechtmatige besteding. (herstelopdracht XII)

Met ingang van 1 augustus 2022 zijn er nieuwe overeenkomsten gesloten met de twee weekendscholen. In die overeenkomsten is een uurtarief opgenomen van €2,58. Dit is gebaseerd op het verwachte gebruik van energie en water. Op basis daarvan zijn facturen gestuurd voor de periode 1 augustus 2022 tot en met 31 juli 2023 ter grootte van €7.423,24 (El Tawheed) en €2.525,96 (El Islah). Deze facturen zijn betaald op respectievelijk 14 september 2023 en 21 september 2023. Er is dus in tegenstelling tot de periode ervoor een vergoeding in rekening gebracht. Daarmee is op dat punt aan de herstelopdracht voldaan.

De inspectie heeft ook gekeken of het vastgestelde uurtarief kostendeekkend is. Het tarief dient alleen ter dekking van de kosten van energie en water. De inspectie oordeelt op basis van de jaarrekening 2022 dat er meer kostenposten relevant zijn voor het bepalen van een kostendeekkend tarief. De **cursieve vetgemaakte** kostenposten acht de inspectie onderdeel van het kostendeekkende tarief. De schoonmaakkosten zijn daarin niet opgenomen, omdat in de overeenkomst staat dat de weekendscholen daarvoor verantwoordelijk zijn.

De relevante kosten voor het berekenen van een kostendeekkend

uurtarief hebben daarmee een omvang van €851.694 (in plaats van de €232.646,44 die Stichting ISA gebruikt). Om dit om te rekenen naar een uurtarief gebruiken we dezelfde methode als Stichting ISA gebruikt. Die is gebaseerd op het aantal uren dat de weekendscholen lokalen gebruiken in verhouding tot de uren dat de scholen de lokalen gebruiken.

De inspectie komt op een uurtarief van €9,44. De onrechtmatige besteding in de periode 1 augustus 2022 tot en met 31 juli 2023 heeft daarmee een omvang van afgerond €19.500 (El Tawheed) en €6.500 (El Islah). Voor de periode vanaf 1 augustus 2023 gaat de inspectie er vanuit dat Stichting ISA een kostendekkend tarief in rekening gaat brengen.

|                                 |         |
|---------------------------------|---------|
| <b>Afschrijvingen</b>           |         |
| Technische zaken                | 22.187  |
| Vervoermiddelen                 | 3.766   |
| Meubilair                       | 27.342  |
| ICT                             | 93.115  |
| OLP en apparatuur               | 73.700  |
|                                 |         |
|                                 |         |
| <b>Huisvestingslasten</b>       |         |
| Huur huisvesting/terrein        | 18.468  |
| Dotatie onderhoudsvoorziening   | 378.997 |
| Onderhoud gebouwen/installaties | 51.578  |
| Energie en water                | 227.665 |
| Schoonmaakkosten                | 140.765 |
| Heffingen                       | 31.011  |
| Bewaking en beveiliging         | 5.706   |
| Overige huisvestingslasten      | 14.093  |
|                                 |         |

**Bron: jaarrekening 2022**

#### ***Schoolbussen en lening aan vervoersstichting***

In het rapport van 17 augustus 2022 is vastgesteld dat Stichting ISA drie schoolbussen in eigen beheer had waarvoor het verschillende kosten maakt. Ook in het geval van eigen bussen, gefinancierd met rijksmiddelen, 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 bussen in eigen beheer heeft. Deze mogen immers niet ingezet worden voor leerlingenvervoer. De inspectie concludeerde in dat rapport dat de rijksmiddelen die zijn gebruikt voor

deze bussen onrechtmatig zijn besteed (artikel 4 en 115 WPO).

Stichting ISA heeft de bussen inmiddels verkocht en overgedragen. Twee van de bussen zijn verkocht aan de vervoersstichting en één bus aan een derde. Uit de vrijwaringsbewijzen blijkt dat de bussen daadwerkelijk zijn overgedragen. In de periode tot de overdracht heeft Stichting ISA nog kosten gemaakt voor de bussen. In lijn met het rapport van 17 augustus 2022 merkt de inspectie dit aan als onrechtmatige bestedingen. Over 2022 gaat het om kosten van €8.004,28. Dit bestaat uit de totale kosten in 2022 van €13.793,81 minus de kosten van €5.789,53 die zijn doorbelast aan de vervoersstichting. Voor 2023 gaat om een bedrag van €5.371,72.

ISA heeft twee schoolbussen verkocht aan de vervoersstichting voor een totaal bedrag van €10.000. Daarnaast zijn, zoals hiervoor vermeld, kosten ter grootte van €5.789,53 doorbelast aan de vervoersstichting. De vervoersstichting heeft deze bedragen nog niet betaald. Daarvoor is afgesproken dat deze in drie delen wordt betaald en wel per eind 2023, eind 2024 en eind 2025. De accountant heeft in het verslag van bevindingen bij de jaarrekening 2022 aangegeven dat dit gezien moet worden als een lening en dat dit in strijd is met de *regeling beleggen, lenen en derivaten OCW 2016*. De inspectie geeft ISA een herstelopdracht om deze strijdigheid met de regeling beleggen en lenen op te lossen.

#### ***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 wordt gegeven (artikel 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 rapport van 17 augustus 2022 heeft de inspectie vastgesteld dat niet-educatieve excursies en activiteiten ten laste van de rijksmiddelen zijn gekomen en daarmee onrechtmatig zijn besteed.

In het grootboek van Stichting ISA over 2022 komen verschillende uitgaven voor aan niet-educatieve excursies en activiteiten. Het bestuur heeft 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. Bij een deel van uitgaven is een algemene toelichting gegeven (passend bij de identiteit van de school en is bestemd geweest voor educatieve doeleinden). Hierbij is echter geen onderbouwende documentatie aangeleverd (zoals bijvoorbeeld lesprogramma's of leerdoelen die hiermee gediend zouden zijn) of



een beleid ten aanzien van dergelijke activiteiten. Bij enkele uitgaven heeft de inspectie haar oordeel bijgesteld. Bij het andere deel van de uitgaven niet. De inspectie constateert dat deze uitgaven geen verband houden met onderwijs en daarom niet-educatief van aard zijn. Een deel van deze uitgaven wordt gedekt door andere middelen (zijnde ouderbijdragen, gemeentelijke subsidies etcetera) dan de rijksmiddelen. Een andere deel wordt niet gedekt door andere middelen. Dit betekent dat een deel van de uitgaven voor niet-educatieve excursies en activiteiten 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 €21.964,38. Dit bedrag is derhalve onrechtmatig besteed.

In 2023 komen in het grootboek (tot 1 juli) nog enkele niet-educatieve excursies en activiteiten naar voren. Deze uitgaven worden echter volledig gedekt door andere middelen (zijnde ouderbijdragen, gemeentelijke subsidies etcetera) dan de rijksmiddelen. Daarmee zijn er in 2023 geen niet-educatieve activiteiten ten laste van de rijksmiddelen gekomen.

Hierbij geldt dat de financiële informatie rond niet-educatieve activiteiten niet centraal beschikbaar is en dat deze informatie pas deels na het delen van concept-bevindingen beschikbaar is gekomen. Het administratieve proces rond niet-educatieve uitgaven en de financiering daarvan moet beter, zodat in de administratie zichtbaar is aan welke niet-educatieve activiteiten gelden zijn besteed en welke bijdragen daarvoor zijn ontvangen. Indien Stichting ISA van oordeel is dat sprake is van educatieve activiteiten moet daarvoor onderbouwende documentatie aanwezig zijn (zoals bijvoorbeeld lesprogramma's of leerdoelen die hiermee gediend zouden zijn) of een beleid ten aanzien van dergelijke activiteiten.

### ***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 (artikel 115 WPO). Stichting ISA maakt gebruik van vrijwilligers en keert vergoedingen aan hen uit. Deze vrijwilligers helpen onder andere tijdens de middagpauze en houden pleinwacht. Aangezien Stichting ISA een continuurooster 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 Stichting ISA. Aangezien de rijksmiddelen niet mogen worden ingezet voor buitenschoolse opvang, zijn deze vrijwilligersvergoedingen onrechtmatig, tenzij daar andere middelen dan de rijksmiddelen voor zijn ingezet. Op basis van declaratieformulieren van vrijwilligers is vastgesteld dat in 2022 een bedrag van €6.915 is uitgekeerd aan vrijwilligers voor 1. toezicht op buskinderen, 2. naschoolse opvang en 3. voor- en naschoolse opvang. Stichting ISA geeft aan dat een deel van deze vrijwilligers rechtmatige activiteiten tijdens schooluren hebben uitgevoerd, zoals meelopen met de leerkracht en leerlingen naar gym, schooltuin, invallen tijdens de overblijf of als lessen niet doorgaan. Stichting ISA heeft geen nadere onderbouwing geleverd, zoals bijvoorbeeld een administratie cq rooster van de scholen, over de inzet van deze vrijwilligers. Deze uitgaven worden niet gedekt door andere middelen (zijnde ouderbijdragen, gemeentelijke subsidies etcetera) dan de rijksmiddelen. De besteding van € 6.915 beoordeelt de inspectie dan ook als onrechtmatig.

Daarnaast zijn er in 2022 aan dezelfde vrijwilligers vergoedingen uitgekeerd met een andere omschrijving in de declaratieformulieren (1. begeleiding van leerlingen binnen en buitenschoolse activiteiten en 2. tussenschoolse opvang) en waarvoor in de administratie op schoolniveau geen onderbouwing is gevonden voor een andere taakinvoering. Dit gaat om een bedrag van €2.775.

In 2023 is aan een aantal vrijwilligers een vergoeding uitbetaald voor het toezicht op buskinderen in 2022. Het gaat om een bedrag voor €760. Deze uitbetaling beoordeelt de inspectie dan ook als onrechtmatig.

Voor de inzet van vrijwilligers geldt dat de administratie verder verbeterd moet worden zodat in de administratie zichtbaar is welke vrijwilligers op welke moment waarvoor zijn ingezet en indien het gaat om voor- en naschoolse opvang op welke wijze dit is gefinancierd.

#### ***Samenvatting rechtmatigheidsonderzoek***

Op basis van bovenstaande komen we tot het volgende totaal overzicht van de onrechtmatige bestedingen over de periode 1 januari 2022 tot 1 juli 2023:

| Onrechtmatige bestedingen         |                  |
|-----------------------------------|------------------|
| Vergoeding lokalen weekendscholen | 33.307,05        |
| Schoolbussen                      | 13.376,00        |
| Niet-educatieve uitgaven          | 21.964,38        |
| Vrijwilligersvergoedingen         | 10.450,00        |
| <b>Totaal</b>                     | <b>79.097,43</b> |

Daarnaast krijgt Stichting ISA een herstelopdracht om de strijdigheid van de lening aan de vervoersstichting met de regeling belenen en beleggen op te lossen.

***Geen vaststelling wanbeheer, maar financieel beheer nog niet op orde***

In het rapport van 17 augustus 2022 kwam de inspectie tot de conclusie dat er bij Stichting ISA sprake is van wanbeheer, zoals bedoeld in artikel 153, lid 2, WPO. In dit herstelonderzoek komt de inspectie niet tot de conclusie dat er bij Stichting ISA sprake is van wanbeheer. De belangrijkste verschillen met de situatie vorig jaar zijn:

- De destijds gesignaleerde belangenverstrengeling rond de weekendscholen en vervoersstichting is opgelost. Ook is het bewustzijn op dit punt binnen het bestuur gegroeid.
- Er zijn rond de weekendscholen nog onrechtmatige bestedingen vastgesteld. De aard van de onrechtmatigheid is inmiddels minder ernstig, omdat er vanaf augustus 2022 een vergoeding voor het gebruik van de lokalen in rekening wordt gebracht. De inspectie is wel van oordeel dat deze vergoeding over de periode 1 augustus 2022 tot en met 31 juli 2023 nog niet kostendekkend is.
- Er zijn voor de bussen nog onrechtmatige bestedingen vastgesteld. Dit betreffen kosten voor de bussen voordat deze zijn overgedragen. Na het moment van overdracht heeft de inspectie op dit punt geen onrechtmatige bestedingen meer vastgesteld.
- Rond de niet-educatieve activiteiten en de vrijwilligersvergoedingen is er sprake van een daling van de onrechtmatige bestedingen. Dit komt omdat voor een groter deel van de uitgaven verantwoord kan worden dat deze vanuit de rijksmiddelen konden worden betaald. Indien dit niet het geval was zijn daarvoor andere middelen gebruikt (ouderbijdragen, gemeentelijke subsidies etcetera). Ook geldt dat er op de scholen een groter bewustzijn is op dit punt.

- De overige geconstateerde onrechtmatigheden in het rapport van 17 augustus 2022 heeft de inspectie in dit rapport niet geconstateerd.

Bovenstaande verbeteringen nemen niet weg dat kwaliteit van het financieel beheer en verantwoording daarover in het jaarverslag binnen Stichting ISA nog niet op orde is. Ook is er nog een aantal belangrijke verbeterpunten ten aanzien van de financiële administratie. Het bestuur voldoet op deze punten dan ook niet aan de herstelopdrachten (zie volgende hoofdstuk). Ook is de organisatie op het gebied van financiële kennis, sturing en toezicht kwetsbaar door afhankelijk van externe inhuur en onvoldoende (financiële) kennis en inzicht bij de dagelijks bestuurder en het algemeen bestuur.

## 4. Vervolgtoezicht

Voor de nog steeds vastgestelde tekortkomingen krijgt het bestuur herstelopdrachten die in onderstaand schema staan vermeld. Na de kolommen met tekortkomingen en wat wij van het bestuur verwachten, is in kolom 3 te zien wat de voortgang van het herstel is tot en met januari 2023. In de vierde kolom is aangegeven wat onze oordelen over het herstel in dit herstelonderzoek (september 2023) zijn.

| Tekortkoming                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Wat verwachten wij van het bestuur? Voortgang herstel                                                                                                                                                                                                            | Wat doen wij?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Voldaan september 2023?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Bestuur</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| I<br>Het bestuur moet zorgdragen voor goed bestuurse 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.<br>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.<br><br>Eind februari 2022 voeren wij een gesprek met de voltallige GMR.<br><br>Onderzoek mei-juni 2022: Niet voldaan<br><br>Voortgang januari 2023: Formeel is met de aanstelling van een uitvoerend interim directeur-bestuurder een scheiding tussen uitvoerend bestuur en algemeen bestuur aangebracht. In de praktijk is deze scheiding nog heel precair. Met de overgang van een uitvoerend algemeen bestuur naar een toezichthoudend algemeen bestuur is een start gemaakt. Onafhankelijk functionerend intern toezicht moet echter nog vorm krijgen en moet nog duurzaam verbeteren. Zorgdragen voor goed bestuurse scholen is in ontwikkeling en wordt bemoeilijkt doordat op twee van de drie scholen geen de directeursfunctie tijdelijk wordt ingevuld. | Er is een nieuwe directeur-bestuurder aangesteld. Het draagvlak voor deze nieuwe directeur-bestuurder binnen de scholen en binnen de GMR is wisselend.<br><br>Onafhankelijk functionerend intern toezicht moet nog steeds vorm krijgen en moet nog duurzaam verbeteren.<br><br>Zorgdragen voor goed bestuurse scholen is in ontwikkeling maar heel kwetsbaar.<br><br>Er is geen sprake van een voltallige GMR die alle scholen van Stichting ISA vertegenwoordigt.<br><br><i>Aan deze herstelopdracht is slechts ten dele voldaan.</i> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>II</p> <p>Het bestuur draagt onvoldoende zorg voor de kwaliteit van het onderwijs middels een stelsel van kwaliteitszorg (artikel 12, vierde lid, WPO)</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <p>Het bestuur zorgt dat het stelsel van kwaliteitszorg wordt ingericht.</p>                                                                                                                                                                                | <p>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.</p> <p>In juni 2022 doen wij een herstelonderzoek om na te gaan of de tekortkoming is opgeheven.</p> <p>Onderzoek mei-juni 2022: Niet voldaan</p> <p>Onderzoek voortgang januari 2023: Hier is een start mee gemaakt, een volledig functionerend stelsel van kwaliteitszorg moet nog gerealiseerd worden.</p>           | <p>Het bestuur draagt nog steeds onvoldoende zorg voor de kwaliteit van het onderwijs middels een stelsel van kwaliteitszorg (artikel 12, vierde lid WPO). Het stelsel van kwaliteitszorg om de scholen cyclisch te monitoren wordt niet uitgevoerd.</p> <p><i>Aan deze herstelopdracht is niet voldaan.</i></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <p>III</p> <p>Er is binnen het bestuur geen sprake van een scheiding tussen het bestuur en het intern toezicht (artikel 17b eerste lid WPO, artikel 31 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).</p> | <p>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.</p> | <p>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.</p> <p>In juni 2022 doen wij een herstelonderzoek om na te gaan of de tekortkoming is opgeheven.</p> <p>Onderzoek mei-juni 2022: Niet voldaan</p> <p>Onderzoek voortgang januari 2023: Formeel is de scheiding geregeld (zie hierboven). Intern toezichtkader moet nog worden vastgesteld en vervolgens uitgevoerd.</p> | <p>De situatie is ten opzichte van januari 2023 verslechterd. Formeel is de scheiding geregeld met het aanstellen van een directeur-bestuurder.</p> <p>De statuten, het intern toezichtkader, bestuurlijk toezichtkader en managementstatuut zijn echter niet of in onvoldoende mate aangepast of bestaan in meerdere versies, waarvan onduidelijk is welke geldt.</p> <p>Daarnaast is de bestuurssamenstelling weer drastisch gewijzigd en bestaat ten tijde van het onderzoek uit slechts twee leden (komt niet overeen met de eigen statuten). Voor het register van de Kamer van Koophandel geldt dat dit bevroren is omdat er een bezwaarprocedure loopt.</p> <p><i>Aan deze herstelopdracht is slechts ten dele voldaan.</i></p> |

|                                                                                                                                                       |                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| IV<br>De GMR is niet samengesteld in overeenstemming met de wet (artikel 3, tweede lid, WMS jo artikel 4, vierde lid, WMS en conform reglement)       | Het bestuur zorgt ervoor dat de GMR is samengesteld conform de wet.            | <p>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.</p> <p>In juni 2022 doen wij een herstelonderzoek om na te gaan of de tekortkoming is opgeheven.</p> <p>Onderzoek mei-juni 2022: Niet voldaan</p> <p>Voortgang januari 2023: Er is een voltallige GMR samengesteld, conform de wet en het GMR-reglement. Transparantie en communicatie over de verkiezingen en het werk van de GMR moeten verbeteren. Tevens beraadt één GMR-lid zich over zijn positie.</p> | <p>Het bestuur heeft onvoldoende zorggedragen voor een GMR die is samengesteld conform de wet.</p> <p>Binnen de GMR zijn ernstige conflicten ontstaan, die ten tijde van het onderzoek voortduren. De samenstelling van de GMR wordt onderling betwist en ook het bestuur geeft hier geen duidelijkheid over.</p> <p>Het bestuur had er, binnen zijn bevoegdheden, meer aan kunnen en moeten doen om de samenstelling in overeenstemming met de wet te brengen.</p> <p><i>Aan deze herstelopdracht is niet voldaan.</i></p>                                                                                                                                     |
| V<br>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 | <p>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.</p> <p>In juni 2022 doen wij een herstelonderzoek om na te gaan of de tekortkoming is opgeheven.</p> <p>Onderzoek mei-juni 2022: Niet voldaan</p> <p>Voortgang januari 2023: De GMR ontvangt inmiddels tijdig en volledig de informatie die nodig is voor het uitoefenen van zijn taak.</p>                                                                                                                  | <p>Rondom de adviesaanvraag aan de GMR voor de invulling van de functie van directeur-bestuurder heeft de GMR niet tijdig en niet alle benodigde inlichtingen van het bevoegd gezag gekregen die nodig zijn voor de vervulling van de taak van de GMR (artikel 8 WMS). Enkele leden van de GMR geven aan dat dit ook geldt voor het ontslag van één van de bestuursleden in juni en voor het aannemen van een nieuw bestuurslid in augustus.</p> <p>De directeur-bestuurder heeft nog geen overleg gevoerd met de GMR, evenmin is dit het afgelopen kalenderjaar door het algemeen bestuur gebeurd.</p> <p><i>Aan deze herstelopdracht is niet voldaan.</i></p> |

|                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| VI<br>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. | <p>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.</p> <p>In juni 2022 doen wij een herstelonderzoek om na te gaan of de tekortkoming is opgeheven.</p> <p>Onderzoek mei-juni 2022:<br/>Niet voldaan</p> <p>Voortgang januari 2023:<br/>Er zijn afspraken gemaakt over participatie van de GMR in de sollicitatiecommissie voor de komende procedure voor benoeming van een nieuwe directeur- bestuurder.</p>                                                               | <p>Het bestuur heeft ervoor gezorgd dat de GMR kan participeren in sollicitatiecommissies voor de benoeming van directeur- bestuurder. Hiermee is formeel voldaan aan artikel 8a van de WMS.</p> <p><i>Aan deze herstelopdracht is voldaan.</i></p> |
| VII<br>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.                                               | <p>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.</p> <p>In juni 2022 doen wij een herstelonderzoek om na te gaan of de tekortkoming is opgeheven.</p> <p>Onderzoek mei-juni 2022:<br/>Niet voldaan</p> <p>Voortgang januari 2023:<br/>De GMR ziet voor zichzelf als opdracht de communicatie en informatievoorziening aan de achterban te verbeteren. Inmiddels zijn eerste stappen gezet door een nieuwsbrief uit te brengen en zijn de GMR- vergaderingen openbaar.</p> | <p><i>Aan deze herstelopdracht is na het ontstaan van hoogoplopende conflicten binnen de GMR vanaf juni 2023 niet voldaan.</i></p>                                                                                                                  |



|                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>VIII<br/>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)).</p>                               | <p>Het bestuur verantwoordt zich in het komend jaarverslag conform regeling jaarverslaggeving onderwijs.</p> | <p>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.</p> <p>In juni 2022 doen wij een herstelonderzoek om na te gaan of de tekortkoming is opgeheven.</p> <p>Onderzoek mei-juni 2022:<br/>Niet voldaan</p> <p>Voortgang januari 2023:<br/>Deze verantwoording ontbrak in het jaarverslag 2021. Op dit moment is er geen (concept) jaarverslag over 2022 opgesteld. Daarom worden geen nadere uitspraken gedaan over de voortgang op deze herstelopdracht.</p> | <p>In het jaarverslag 2022 is een verslag van de intern toezichthouder opgenomen.</p> <p>Het verslag bevat een overzicht van werkzaamheden en gevraagde adviezen.</p> <p>De resultaten die het handelen van het interne toezicht heeft opgeleverd, zijn echter onvoldoende opgenomen in het jaarverslag 2022.</p> <p><i>Aan deze herstelopdracht is niet voldaan.</i></p>                               |
| <p>IX<br/>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).</p> | <p>Het bestuur verantwoordt zich in het komend jaarverslag conform de wet.</p>                               | <p>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.</p> <p>In juni 2022 doen wij een herstelonderzoek om na te gaan of de tekortkoming is opgeheven.</p> <p>Onderzoek mei-juni 2022:<br/>Niet voldaan</p> <p>Voortgang januari 2023:<br/>Deze verantwoording ontbrak in het jaarverslag 2021. Op dit moment is er geen (concept) jaarverslag over 2022 opgesteld. Daarom worden geen nadere uitspraken gedaan over de voortgang op deze herstelopdracht.</p> | <p>In het jaarverslag 2022 is een verslag van de intern toezichthouder opgenomen. Daar is de paragraaf 'Toezicht op rechtmatige en doelmatige bestemming en aanwending van middelen' opgenomen. Daarin is echter niet aangegeven hoe de intern toezichthouder toetst of sprake is van een rechtmatige en doelmatige besteding van middelen.</p> <p><i>Aan deze herstelopdracht is niet voldaan.</i></p> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>X</p> <p>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).</p> | <p>Het bestuur verantwoordt zich in het komend jaarverslag conform regeling jaarverslaggeving onderwijs.</p> | <p>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.</p> <p>In juni 2022 doen wij een herstelonderzoek om na te gaan of de tekortkoming is opgeheven.</p> <p>Onderzoek mei-juni 2022: Niet voldaan</p> <p>Voortgang januari 2023: Deze verantwoording ontbrak in het jaarverslag 2021. Op dit moment is er geen (concept) jaarverslag over 2022 opgesteld. Daarom worden geen nadere uitspraken gedaan over de voortgang op deze herstelopdracht.</p>  | <p>In het jaarverslag is een beschrijving van het intern risicobeheersingssysteem opgenomen.</p> <p>De beschrijving laat onvoldoende zien 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.</p> <p><i>Aan deze herstelopdracht is niet voldaan.</i></p> |
| <p>XI</p> <p>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).</p>                                                                                                                   | <p>Het bestuur verantwoordt zich in het komend jaarverslag conform regeling jaarverslaggeving onderwijs</p>  | <p>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.</p> <p>In juni 2022 doen wij een herstelonderzoek om na te gaan of de tekortkoming is opgeheven.</p> <p>Onderzoek mei-juni 2022: Niet voldaan.</p> <p>Voortgang januari 2023: Deze verantwoording ontbrak in het jaarverslag 2021. Op dit moment is er geen (concept) jaarverslag over 2022 opgesteld. Daarom worden geen nadere uitspraken gedaan over de voortgang op deze herstelopdracht.</p> | <p>In het jaarverslag zijn twee risico's en onzekerheden opgenomen. Tevens zijn hier beheersingsmaatregelen bij opgenomen.</p> <p>Het is niet evident dat dit de enige belangrijke risico's zijn. Er ligt op bestuursniveau geen uitgewerkte risicoanalyse aan ten grondslag.</p> <p><i>Aan deze herstelopdracht is deels voldaan.</i></p>                                                                                                                        |

| <p>XII</p> <p>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 (art 115 WPO).</p> | <p>Het bestuur verantwoordt zich in het komend jaarverslag over dat het huur in rekening heeft gebracht aan de weekendscholen</p>                   | <p>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.</p> <p>In juni 2022 doen wij een herstelonderzoek om na te gaan of de tekortkoming is opgeheven.</p> <p>Onderzoek mei-juni 2022: niet voldaan</p> <p>Voortgang januari 2023: Op het moment van onderzoek zijn voor het schooljaar 2021/2022, noch voor het schooljaar 2022/2023 kostendeekkende verhuurvergoeding in rekening gebracht bij de weekendscholen. Het bestuur geeft aan dat er een nieuwe conceptovereenkomst is opgesteld. Deze is nog niet ondertekend door het bestuur van de weekendscholen.</p> | <p>Voor de periode 1 januari 2022 tot en met 31 juli 2022 is geen vergoeding in rekening gebracht bij de weekendscholen.</p> <p><i>Aan deze herstelopdracht is niet voldaan</i></p> <p>In het schooljaar 2022/2023 betalen de twee weekendscholen wel een vergoeding. Het in rekening gebrachte tarief is alleen ter dekking van energie en water. Dit tarief acht de inspectie niet kostendeekkend.</p>                                            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Scholen                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <p>XIII</p> <p>De MR-en zijn niet samengesteld conform het (G)MR reglement (artikel 3 tweede lid WMS).</p>                                                                                                                                           | <p>Het bestuur zorgt ervoor dat de directies van de scholen zorgdragen voor de samenstelling van de medezeggenschapsraden conform het reglement</p> | <p>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.</p> <p>In juni 2022 doen wij een herstelonderzoek om na te gaan of de tekortkoming is opgeheven</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <p>Tijdens het onderzoek blijkt dat op twee van de drie scholen weer sprake is van een nieuwe samenstelling van de MR ten opzichte van de nieuw samengestelde MR'en vorig schooljaar. De nieuwe MR op deze twee scholen is nog niet actief geweest.</p> <p>Slechts op één school is sprake van een MR, die al langere tijd functioneert en haar tegenspraak kan uitoefenen.</p> <p><i>Aan deze herstelopdracht is slechts ten dele voldaan.</i></p> |

In onderstaande tabel staan de aanvullende herstelopdrachten zoals geformuleerd in het rapport van 17 augustus 2022 (deze herstelopdrachten zijn aanvullend op de herstelopdrachten zoals vastgesteld in het inspectierapport van 26 januari 2022). Het herstel is onderzocht en beoordeeld in het onderzoek van september 2023.

| Tekortkoming                                                                                                                                                                                                    | Wat verwachten wij van het bestuur? Voortgang herstel                                                     | Voldaan september 2023?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Bestuur</b>                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| A<br>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. | <p>Zoals geconstateerd bij de hierboven behandelde herstelopdracht biedt het verslag van de intern toezichthouder onvoldoende houvast voor het toezicht op de doelmatige en rechtmatige besteding. Ook het intern toezichtskader en het bestuurlijk toezichtskader gaan niet in op het interne toezicht op de rijksmiddelen.</p> <p>Uit de verslagen van de vergaderingen van het algemeen bestuur blijkt dat in 2023 af en toe onderwerpen aan bod komen die te relateren zijn aan het toezicht op de doelmatige en rechtmatige besteding van middelen.</p> <p>Het toezicht gebeurt (nog) niet op een gestructureerde manier aan de hand van een toezichtskader en adequate bronnen. De rapportages bieden daarvoor nog onvoldoende houvast. Daarnaast is ten tijde van het onderzoek onvoldoende (financiële) kennis en inzicht aanwezig bij het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur voor toetsing op de doelmatige en rechtmatige besteding van middelen</p> <p><i>Aan deze herstelopdracht is deels voldaan.</i></p> |
| B<br>Het bestuur heeft de administratie niet op een zodanige manier gevoerd dat de rechten en plichten ten alle tijden kunnen worden gekend (artikelen 2:9 en 2:10 BW, artikelen 17c, 165 en 187 WPO en de RJO) | Het bestuur richt de administratie op zo'n manier in dat aan deze verplichting voldaan wordt.             | <p>Tijdens het vorige onderzoek werden verschillende uitgaven geconstateerd die het bestuur niet of onvoldoende kon onderbouwen. Op dit punt zijn er verbeteringen opgetreden, maar op een aantal punten voldoet de administratie nog niet.</p> <p>Rond niet-educatieve uitgaven, ouderbijdragen en inzet en vergoeding van vrijwilligers moet de administratie verder worden verbeterd.</p> <p><i>Aan deze herstelopdracht is deels voldaan.</i></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

C  
Het bestuur legt in het jaarverslag geen verantwoording af conform de code goed bestuur over mogelijk belangenverstrengeling (art. 165, eerste lid, onderdeel a, WPO)

Het bestuur verantwoordt zich in het jaarverslag over mogelijke belangenverstrengeling conform de code goed bestuur.

In het voortgangsonderzoek had de inspectie vastgesteld dat de eerder geconstateerde vormen van belangenverstrengeling formeel waren opgeheven. Dat wil zeggen dat er in het uittreksel van de Kamer van Koophandel van de weekendscholen of vervoersstichting geen bestuurders of leden van de GMR van Stichting ISA staan ingeschreven.

Met de verkoop van bussen en de vergoeding die inmiddels in rekening wordt gebracht aan de weekendscholen is dit verder doorgezet. Daarnaast is ook in de gevoerde gesprekken tijdens dit herstelonderzoek bewustwording zichtbaar rond dit thema.

*Aan deze herstelopdracht is voldaan.*

## Vervolgtoezicht

De inspectie komt na dit tweede herstelonderzoek tot de conclusie dat het bestuur van Stichting ISA sinds november 2021 niet in staat is geweest om een aanzienlijk deel van de wettelijke tekortkomingen op duurzame wijze en volledig op te lossen.

Hoewel de inspectie nog steeds onrechtmatige bestedingen heeft geconstateerd, stelt de inspectie geen wanbeheer meer vast bij Stichting ISA. De kwaliteit van de financiële sturing, het toezicht daarop en de verantwoording daarover binnen Stichting ISA is echter nog niet op orde. Ook zijn er nog meerdere belangrijke verbeterpunten ten aanzien van de financiële administratie.

Kijkend naar de toezichtgeschiedenis en de beschreven context zien we in dit bestuur een terugkerend patroon over een periode van ruim 10 jaar waarin het bestuur niet in staat is te voldoen aan de wet.

De kwaliteit en aansturing van de scholen staat nog steeds onder grote druk en er zijn veel personeelsleden vertrokken of ziek.

Separaat aan het verscherpt toezichttraject van de inspectie loopt er een aanwijzing van de minister, die het bestuur onder andere opdraagt zich te versterken en te professionaliseren.

De inspectie gaat naar aanleiding van de bevindingen van dit herstelonderzoek met de minister in overleg. Daarnaast beraadt de inspectie zich op verdere sanctiemaatregelen zoals het opleggen van een bekostigingssanctie.

## 5 . Reactie van het bestuur

Het bestuur van Stichting Islamitische school Amsterdam (ISA) heeft op 3 november 2023 het conceptrapport ontvangen. Het bestuur heeft op 12 november 2023 verzocht om uitstel voor het geven van de bestuursreactie. Dit verzoek is door ons toegekend tot 1 december 2023. Op 2 december 2023 ontving de inspectie een reactie van het bestuur.

Zowel de begeleidende mail als de bestuursreactie zijn ondertekend met “het AB”. Onduidelijk is namens welke AB-leden de reactie geschreven is en of een directeur-bestuurder betrokken is. De inspectie heeft geen aanvullende reactie van een directeur-bestuurder ontvangen.

De reactie is opgebouwd per herstelopdracht. Wij hebben op 15 december 2023 het definitieve rapport aan het bestuur gestuurd en hebben per herstelopdracht onze reactie gegeven op de bestuursreactie.

Tevens hebben we het concept-rapport naar aanleiding van de reactie van het bestuur op enkele onderdelen aangepast voordat we het rapport definitief vaststelden.

Hieronder staat de bestuursreactie weergegeven. Wij hebben persoonsgegevens geanonimiseerd.

Wij hebben uw conceptonderzoeksrapport zorgvuldig doorgenomen en willen graag enkele punten verduidelijken en corrigeren.

Onze opmerkingen bij hoofdstuk 4, met name de kolom ‘Voldaan september 2023:

### **Herstelopdracht I:**

Gesteld wordt dat het draagvlak binnen de scholen en GMR wisselend is. De inspectie stelt dat zij gesprekken heeft gevoerd. Maar met wie zijn die gesprekken gevoerd, en wat is er uit die gesprekken gekomen?

De heer X zelf heeft wel met alle schooldirecteuren en zelf met een deel van de GMR gesproken, de gesprekken verliepen prettig en werd ook rekening gehouden met zijn aanpak (eerst de scholen waar onrust/problemen zijn aanpakken).

Graag vernemen wij welke conclusie verbindt de inspectie aan haar oordeel? Immers aan de eerste herstelopdracht is, zo stelt de inspectie, slechts ten dele voldaan. Maar is dan aan dit onderdeel van de eerste herstelopdracht wel voldaan?

Ook van belang om op te merken is dat, zowel voor herstelopdracht I en voor de overige herstelopdrachten geldt dat het Algemeen Bestuur (AB) geen inzage heeft in de gesprekken.

Onder verwijzing naar hoofdstuk 2 van het concept-rapport moet het AB afgaan op de samenvatting welke daar wordt gegeven.

Er is al daarom geen sprake van hoor en wederhoor nu er geen gespreksverslagen zijn overgelegd, ter onderbouwing van die conclusies.

Het kan dus heel goed zijn dat er personen van een stakeholder die wel gehoord zijn maar het niet eens waren met de meerderheidsstandpunt, hun standpunt als meerderheidsstandpunt naar voren hebben gebracht of anderszins onvoldoende nuancerings hebben aangebracht.

Dat is menselijk, maar kan al om die reden een vertekend beeld geven.

Op blz. 17 van het concept-rapport is bij herstelopdracht 1 vermeld dat daaraan slechts ten dele is voldaan, mede omdat nog steeds niet aan art. 10 WPO en art. 17c WPO is voldaan.

Het bestuursreglement dateert van 2014. Echter het geeft een duidelijke taakomschrijving van taken van het algemeen bestuur (art. 18) en daarmee schept het ook duidelijkheid over de scheiding van toezichthoudend en dagelijks bestuur. Waaruit blijkt dat het daartoe nodig is om de documenten up to date te maken? Het gaat erom dat die scheiding van taken wordt toegepast.

Blz. 12 rapport: In januari 2023 wordt gesteld dat sprake is van een moeizaam samenspel tussen interim-dagelijks bestuurder en algemeen bestuur. Beide zouden anders aankijken tegen de organisatie en herstelproces. Wordt dit standpunt ook onderbouwd door de inspectie wij benadrukken dat dit met de per 1 juli benoemde directeur-bestuurder, ( net zoals met de interim-bestuurder) goed overleg en afstemming plaatsvindt.

Wat daar ook van zij, dit kritiekpunt komt in de periode daarna, tot en met het laatste gesprek in september, niet meer terug.

Blz. 13: Of er terecht zorg over kwaliteit van het onderwijs is, kunnen wij deels onderschrijven. Maar in de afgelopen periode is die kwaliteit ook verbeterd.

Blz. 13: voortgangsgesprek juli 2023: Gesproken wordt over een extra zorgelijk en kwetsbaar beeld van nieuwe onrust.

De daartoe door de inspectie aangedragen factoren zijn, zo lijkt het, door de inspectie onvoldoende uitgevraagd.

Immers het bestuurslid (van het AB) moest wel ontslagen worden omdat deze op eigen houtje beslissingen trachtte te nemen, alsof hij

in zijn eentje het bestuur vormde. Het AB dient dan daadkrachtig op te treden, zeker omdat overlegpogingen op niets uitliepen.

De conclusie van de inspectie dat daarmee het bestuur niet meer aan haar eigen statuten voldoet, omdat zij nog maar uit twee leden bestond, is niet juist onder verwijzing naar art. 6 lid 13 statuten, waar is vermeld dat ook het enig overgebleven lid een wettig algemeen bestuur kan vormen.

Dit heeft zeker niet de voorkeur, daarom is in statuten en reglement ook vermeld dat het algemeen bestuur uit minimaal 3 leden moet bestaan. Maar een algemeen bestuur dat bestaat uit twee leden verdient de voorkeur boven een algemeen bestuur dat bestaat uit drie leden, waarvan één lid volledig solo opereert en daarmee geen onderdeel van het AB vormt.

Met het ontslag werd die onrust juist weggenomen.

Onduidelijk is waarom het zorgelijk is dat de GMR verdeeld was in haar advies ten aanzien van de te benoemen directeur-bestuurder.

Eenzijds is dat al vreemd, omdat de GMR vertegenwoordigd is in de Benoemings Advies Commissie (BAC) en daarin haar voorkeur had uitgesproken voor de kandidaat.

Anderzijds hebben alle GMR leden hun eigen mening en mogen die inbrengen in het advies. Voorgaande geeft juist aan dat de GMR zich niet belemmert voelt tegenspraak te geven.

Uit voorgaande valt niet te concluderen dat het toezichthouden nog steeds vorm moet krijgen.

In tegenstelling tot hetgeen in de rapportage is gesteld, ziet het AB haar taak niet als het controleren van het DB. Het AB ziet zichzelf als klankbord voor de DB-er en heeft geregeld overleg met de DB-er + audit om op die wijze op de hoogte te blijven van hetgeen in de organisatie speelt.

Juist in deze periode heeft het AB wel een heel duidelijke taak, onder verwijzing naar de aanwijzing van 4 november 2022 van de Minister van OCW.

#### **Met betrekking tot de voltalligheid van de GMR.**

Er ontbreekt, indien blijkt dat er een procedure fout is gemaakt, één personeelsgeledingslid van één school, al Jawhara. Voor het overige zijn alle scholen en geledingen vertegenwoordigd.

Wij vinden dan ook dat aan deze herstelopdracht grotendeels, zo niet volledig, is voldaan.



### **Herstelopdracht II:**

De kwaliteit van het onderwijs is, grotendeels, op orde, wel blijft de zorg voor kwaliteit een belangrijk aandachtspunt, heeft constant onze aandacht, waarbij de DB-er het AB hierover geregeld informeert.

Wij verwijzen u naar de bijlagen (rapportages Q3 Almaes en Al yaqoet), ook verwijzen wij naar uw bezoek van 12 december a.s. aan Al maes.

### **Herstelopdracht III:**

Gesteld wordt dat dat statuten e.d. niet zijn aangepast. Dat hoeft niet als daarin voldoende duidelijk het onderscheid tussen toezichthoudend en dagelijks bestuur wordt gemaakt in taken en bevoegdheden. Daarvan is sprake onder verwijzing naar de statuten (bijvoorbeeld art. 6 lid 1, waarin de scheiding in taken duidelijk is vermeld, art. 9, art. 14 en 15). Ook wordt verwezen naar het bestuursreglement waar de scheiding van taken eveneens is verwoord (art. 7 en 18). Daarbij komt dat het AB de code good governance in acht neemt.

Voor de argumenten en de rechtsgeldigheid van de samenstelling van het huidige bestuur (AB) wordt verwezen naar het daarover bij herstelopdracht I opgemerkte.

Zowel voor **herstelopdracht I** als **herstelopdracht III** geldt dat de inspectie met de inhoud van de aanwijzing d.d. 4 november 2022 bekend wordt verondersteld.

Daaruit blijkt immers dat het AB moet worden aangevuld. Daarmee was en is het AB dan ook druk doende. Dat heeft niet alleen tot één nieuw AB-lid per augustus jl. geleid, maar er zijn nadien nog twee kandidaten door de sollicitatierondes gekomen welke nu worden voorgedragen en waarover advies aan de GMR is gevraagd. De Minister is van deze ontwikkelingen op de hoogte.

Opgemerkt hierbij wordt dat het AB het niet in de hand heeft hoe snel AB-kandidaten op de vacatures, die al vanaf voorjaar 2023 openstaan, reageren en evenmin op de kwaliteit van de kandidaten. Daarvan is het AB afhankelijk om het AB op volle sterkte te kunnen krijgen, waarvoor zij haar uiterste best doet.

De voortgang en inspanningen daarin worden bij u bekend verondersteld, mede onder verwijzing naar de aan de Minister hierover verstrekte informatie.

Die inspanningen en de beperkte invloed welke het AB daarop heeft,

dienen ertoe te leiden dat de conclusie moet zijn dat aan deze herstelopdracht grotendeels, zo niet geheel, is voldaan.

#### **Wellicht ten overvloede:**

Het AB heeft het niet in de hand of een voormalig bestuurslid bezwaar bij de Kamer van Koophandel maakt. Dat bezwaar zorgt ervoor dat de KvK een registraties meer verricht op dat KvK-nummer. Dit zou om die reden geen rol mogen spelen bij de beoordeling over het al dan niet voldoen aan de opdracht.

#### **Herstelopdracht IV:**

Het bestuur kan de GMR slechts instellen. De leden van de GMR worden gekozen door de leden van de afzonderlijke medezeggenschapsraden van de respectievelijke scholen. In de wet is niet vastgelegd dat dit de taak van het bestuur is. Uit het voorgaande blijkt nu juist het tegendeel nu de medezeggenschapsraden de leden van de GMR kiezen (art. 4 lid 3 WMS, alsmede art. 4 lid 4 onder verwijzing naar art. 3 WMS).

Het bestuur kan daarom niet meer doen dan de GMR het belang in te laten zien van haar orgaan en daarmee van de noodzaak om als volledig orgaan te functioneren.

Het bestuur heeft naar haar mening voldoende duidelijk gemaakt dat zij meent dat de GMR haar eigen verkiezingsregels niet heeft gevolgd, onder verwijzing naar art. 6 GMR-reglement en dat daarom één lid niet reglementair is benoemd.

Het bestuur erkent haar verantwoordelijkheid, maar meent dat zij die ook naar beste kunnen heeft genomen.

Gezien voorgaande meent het bestuur dat deze opdracht naar beste kunnen is vervuld. Nu de GMR niet volledig is en er onderlinge verdeeldheid heerst, kan hoogstens geconcludeerd worden dat de opdracht deels niet is vervuld, gerelateerd aan de inspanningen welke van de stichting mogen worden verwacht.

#### **Herstelopdracht V:**

Het bestuur heeft aan de inspectie alle informatie gegeven waaruit de precieze gang van zaken blijkt rondom herstelopdracht V. Het bestuur meent dat niet tot de samenvatting en conclusie kan worden gekomen zoals die hier is vermeld.

Immers onderdeel van de aanwijzing d.d. 4 november 2022 van de Minister is het opstellen van een stappenplan en onderdeel van die aanwijzing is het aanstellen van een nieuwe directeur- bestuurder uiterlijk per 1 juli 2023.

Het stappenplan is aangeleverd aan de Minister en, met uitzondering van het tijdspad, goedgekeurd. Vervolgens diende profielschetsen, waaronder voor een nieuwe directeur- bestuurder, opgesteld te worden.

De Minister heeft, ondanks aandringen van het bestuur, verzuimd te reageren op de aangeleverde profielschets voor de te werven directeur-bestuurder.

De stichting is, na meerdere keren aandringen en daardoor ongeveer 2 maanden tijdsverloop, gaan werven.

Er zijn in mei/juni 2023 gesprekken gevoerd met een kandidaat, die de goedkeuring van de BAC kon wegdragen. Op 19 juni 2023 is het verzoek aan de GMR gedaan om advies te geven en verzocht om de reguliere termijn van 6 weken te verkorten.

Dit omdat de interim-directeur per 1 juli jl. ontslag nam en het bestuur het van belang achtte dat zorgvuldige overdracht kon plaatsvinden en er per 1 juli een nieuwe directeur-bestuurder kon starten.

De GMR heeft aangegeven dat zij haar tijd nodig had om advies te geven.

Ook heeft de GMR aangegeven dat zij over bepaalde stukken zoals CV en motivatie van de kandidaat, niet beschikte. Dat klopte niet, omdat de GMR een afvaardiging in de BAC had. Zij beschikte dus wel over die documenten. Dit gaf ook weer vertraging.

Het AB heeft de constructie bedacht om de directeur-bestuurder, ondanks het nog niet aanwezige advies van de GMR, wel al te benoemen, opdat ook de directeur bestuurder duidelijkheid had. Echter de directeur bestuurder heeft een proeftijd van 2 maanden gekregen een contract van een jaar.

Als gevolg daarvan had de GMR de tijd om met een advies te komen. Als dat advies naar het oordeel van het AB tot een ander oordeel moest leiden dan de aanstelling, had zij nog de tijd

om binnen de twee maanden proeftijd afscheid van de directeur-bestuurder te komen en anders was er in ieder geval een periode van een jaar om aan elkaar te wennen.

Hierdoor heeft het AB de GMR de rol toebedeelt die de GMR heeft en kon de GMR van haar adviesrecht volledig gebruik maken.

Over het aanstellen van een nieuw AB-lid geldt dat de GMR om advies is gevraagd.

Dat enkele leden aangeven dat zij niet tijdig en niet volledig zijn geïnformeerd, betekent niet dat dit een GMR-standpunt is. Het is helaas niet ongebruikelijk dat, als er een advies is gegeven degenen die tegen dat advies gestemd hebben, hun onvrede blijven uiten.

Overleg met GMR: op 14 juli was er een vergadering gepland tussen de GMR en de DB 'er, dezen is door de GMR op laatste moment niet door laten gaan.

Ook als geen overleg met GMR heeft plaatsgevonden betekent voorgaande dat in ieder geval deels aan de opdracht is voldaan.

#### **Herstelopdracht VI:**

Akkoord.

#### **Herstelopdracht VII:**

De GMR heeft gedurende een half jaar aan deze verplichting voldaan. Ook na 23 juni is er, zij het met onderlinge strubbelingen, gewerkt aan herstel en taken, zoals te zien is in het advies over de heer Xa in juli en het advies over de heren Xb en Xc in december. Daarom moet de vervulde herstelopdracht als voltooid worden beschouwd. Bovendien wordt er alles aan gedaan en zal de GMR blijven wijzen op dit aspect.

#### **Herstelopdracht VIII:**

Het AB heeft haar verantwoordelijkheid genomen door een DB-er aan te stellen, om haar taak als toezichthouder te waarborgen, een financieel controller heeft aangenomen om de financiële verantwoording af te kunnen leggen, de kwaliteit van onderwijs en veiligheid op scholen door inzetten van daarop gerichte plannen en personen, is verbeterd etc...

Conclusie: aan herstelopdracht is wel voldaan.

#### **Herstelopdracht IX:**

aan herstelopdracht is voldaan.

#### **Herstelopdracht X:**

aan herstelopdracht is wel voldaan.

#### **Herstelopdracht XI:**

Hard aangemerkt, resultaten bemoedigend. Conclusie: aan herstelopdracht is wel voldaan.

#### **Herstelopdracht XII:**

Conclusie: aan herstelopdracht is voldaan.

#### **Herstelopdracht XIII:**

Op alle 3 scholen draait de MR goed, op Al Yaqoet is de cursus afgerond, deze cursus wordt ook op andere scholen aangeboden.

Conclusie: aan herstelopdracht is voldaan.

#### **Dan nog nog een aantal opmerkingen over het concept-rapport:**

Daarin wordt vermeld (blz. 2) dat wij in reactie op het rapport van 17/8/22 onder andere aangegeven zou hebben dat wij 'weinig argumenten hebben om dit te bestrijden'.

Dit klopt niet.

Pagina 4: niet pas na vertrekt interim-bestuurder zijn hoopoplopende conflicten ontstaan. De interim-bestuurder heeft per 1 juli afscheid genomen. Daarvoor speelde al het ontslag van de bestuurder en het aantrekken van de directeur-bestuurder.

Pagina 5: gesteld wordt dat in september 2023 wordt geconcludeerd dat onvoldoende aan de herstelopdrachten is voldaan, en dat de inspectie met de Minister in gesprek gaat over verdere maatregelen.

Dan lijkt het erop dat of de inspectie niet op de hoogte is van de bekostigingsmaatregel of dat de stichting dubbel wordt 'bestraft'. Immers de aanwijzing betrof onder andere de bestuursmaatregelen en omdat de Minister in augustus oordeelde dat daaraan onvoldoende is voldaan, is een bekostigingsbesluit genomen. Is de inspectie hiervan wel op de hoogte en wat wil de inspectie dan nog meer doen als de Minister deze besluiten al heeft genomen?

Pagina 14: bestuurslid treedt onverwacht af. U mag ervan uitgaan dat de inspectie op de hoogte is van het bekostigingsbesluit. Dan wist de inspectie ook dat het bestuur onder grote druk stond aan één van de eisen te voldoen, waaraan per 15 september voldaan moest zijn. Het bestuur heeft hierover op 14 september vergaderd en het betreffende besluit genomen. Voor het bestuur was het ook een afweging van belangen welke op het laatste moment is gemaakt.

Het bestuur hoopt dat de inspectie haar opmerkingen hierover dan ook in deze context, waaronder dat zij van het bekostigingsbesluit en de daarmee gepaard gaande maatregelen op de hoogte was, ziet en

wil plaatsen.

#### **Financiële situatie**

We zijn blij te kunnen melden dat onze financiële situatie verbetert. Het jaarverslag van 2022 getuigt van deze vooruitgang, en de zichtbare verbeteringen zijn bemoedigend.

#### **Reactie financiële controller**

Zie bijlage reactie op specifieke punten in het rapport waarop we willen reageren.

#### **10. Q3 rapportage**

Zie bijlage.

#### **11. conclusie**

In conclusie hopen we dat deze reactie meer inzicht biedt in de complexe situatie binnen ISA. Geconstateerde tekortkomingen zijn aangepakt, en drie nieuwe bestuursleden staan klaar om aan de slag te gaan. De organisatie heeft van het verleden geleerd en is al gestart met de voorbereiding op de toekomst. Onze scholen scoren goed op het gebied van onderwijskwaliteit, en we verwachten door de nieuwe aanpak nog betere resultaten te behalen. Het vernieuwde personeelsbeleid richt zich op zowel het aantrekken als behouden van talent, en zowel het bestuur als het personeel staan open voor verdere samenwerking.

# Bijlage: Zienswijze

## **ZIENSWIJZE NAAR AANLEIDING VAN DEFINITIEF RAPPORT INSPECTIE VAN HET ONDERWIJS D.D. 15 DECEMBER 2023**

Geachte mevrouw,

Hierbij dien ik namens de stichting ISA, hierna mede als 'ISA' of 'cliënte' aangeduid, gevestigd te Amsterdam, Agatha Dekenstraat 26 (1053 AP), een zienswijze in naar aanleiding van het definitieve rapport d.d. 15 december 2023 van de Inspectie van het Onderwijs met uw hierboven vermelde kenmerk.

1. Uit het begeleidend schrijven d.d. 15 december jl. van de Inspectie van het Onderwijs (hierna mede als onderwijsinspectie aangeduid) en het definitieve rapport van voormelde datum blijkt dat de aanvullingen en reactie van stichting ISA niet hebben geleid tot noemenswaardige aanpassing van het rapport.

Tegelijkertijd stelt ISA dat zij nog steeds over onvoldoende informatie beschikt om te kunnen beoordelen of de bevindingen van de inspectie wel of niet in lijn zijn met hetgeen uit de door de inspectie gevoerde gesprekken met de verschillende geledingen binnen de stichting is geconcludeerd. Dit nu niet over de betreffende gespreksverslagen wordt beschikt.

2. Het rapport van de onderwijsinspectie is opgebouwd uit een vaststelling en samenvatting, opzet van het onderzoek, context en toezichtgeschiedenis, conclusies en bevindingen en vervolgtoezicht. In deze zienswijze zal zowel worden ingegaan op de samenvatting (en daaraan verbonden conclusies) als op de conclusies en bevindingen.

Nu in de samenvatting het al dan niet voldoen aan de herstelopdrachten is samengevat, zal hierna alleen daar waar nodig, nadat in is gegaan op de samenvatting, op de herstelopdrachten worden ingegaan.

3. Onder het kopje 'Samenvatting' op pagina 3 van 47, is onder andere vermeld dat nog steeds geen sprake is van een werkend en cyclisch systeem van kwaliteitszorg en scheiding tussen uitvoerend en toezichthoudend bestuur.

ISA betwist dat er in het geheel geen sprake is van, een begin van, een cyclisch systeem van kwaliteitszorg.

Dat systeem is door de indertijd ingehuurde deskundige, de heer X, opgezet voor in ieder geval de school welke dat het meeste nodig had. Dit was, eind 2022/begin 2023, de school Al Yaquoet in Amsterdam Noord. Die deskundige is helaas vroegtijdig vertrokken, in de periode juni/juli 2023.

In diezelfde periode ging de dagelijks bestuurder, ook wel als directeur-bestuurder aangeduid (en hierna als DB-er aangeduid) met pensioen, en is, per 1 juli 2023, een nieuwe DB-er benoemd, de heer Xa.

Die kon op dat moment niet meer doen dat middels gesprekken met de verschillende geledingen een beeld krijgen van de kwaliteit van het onderwijs en een beeld krijgen over de aandachtsgebieden stichtingbreed en per school, om op die wijze te kunnen bepalen of het opgezette beleid door de voorheen ingehuurde deskundige gecontinueerd of gewijzigd dient te worden.

Het meest recente rapport van de inspectie is van september 2023.

Zoals aangegeven is de nieuwe DB-er begonnen per 1 juli 2023.

Gedurende de zomervakantie van 6 weken konden geen gesprekken worden gevoerd en daarom ook geen indruk van de juistheid van het ingezette systeem worden verkregen. De DB-er heeft daarom, tot aan de rapportage van de inspectie, ongeveer 2 weken de tijd gehad om de gesprekken te voeren. Aan inhoudelijke kwaliteitszorg is hij niet toegekomen, daarvoor dient hij nog wel de kans te krijgen.

Op dit onderdeel kan de samenvatting en daarmee conclusie van de Onderwijsinspectie dan ook niet in stand blijven, danwel dient die samenvatting en conclusie in ieder geval volgens voorgaande motivering van ISA genuanceerd te worden.

4. In de samenvatting is tevens gesteld dat de scheiding tussen uitvoerend en toezichthoudend bestuur niet eenduidig en helder is uitgewerkt.

ISA betwist dat.

In haar statuten, ook al zijn die verouderd, zijn de taken en bevoegdheden van algemeen- en toezichthoudend bestuur (hierna als AB aangeduid) en DB gedetailleerd beschreven.

Uit die gedetailleerde beschrijving blijkt ook dat sprake is van onderscheid in taken en bevoegdheden tussen AB en DB. Verwezen wordt met name naar art. 9 lid 3 (taken en bevoegdheden DB) en lid 5 (benoeming specifieke taken waarvoor toestemming van AB nodig is) en art. 9 lid 4 statuten.

Tevens vindt een verdere uitwerking van taken en bevoegdheden plaats in het bestuursreglement, onder verwijzing naar art. 3, 7, 18 en 19 reglement. De scheiding tussen beide geledingen blijkt met name uit art. 9 lid 3 reglement. Voormelde documenten zijn in het bezit van de onderwijsinspectie.

Ook van dit document betwist ISA niet dat dit verouderd is.

Dit doet niet af aan het duidelijke onderscheid tussen toezichthoudende taken en de dagelijkse bestuurstaken.

5. Gesteld wordt dat beschreven werkwijzen niet overeen komen met de werkelijkheid. Dat impliceert al dat de werkwijzen van het AB onderscheidenlijk het DB wel zijn beschreven.

Reeds daarom kan de eerder genoemde conclusie van de onderwijsinspectie, inhoudende dat die scheiding niet is uitgewerkt, niet in stand blijven.

Ten aanzien van de stelling van de inspectie dat de beschreven werkwijzen niet met de werkelijkheid overeen komen stelt ISA dat dit een, in ieder geval onvolledige maar mogelijk zelfs, onjuiste conclusie is welke door de Inspectie wordt getrokken.



Het AB heeft geregeld overleg met het DB. Het DB voert de dagelijkse taken uit en zorgt voor contacten met de directie van de scholen en heeft daarmee overleg over, en naar aanleiding van, de verrichte onderzoeken op de scholen en de wijze waarop uitvoering en, voor zover van toepassing, verbetering in kwaliteit van het onderwijs en veiligheid, kan danwel moet plaatsvinden.

Het AB wordt geïnformeerd door het IB, maar bemoeit zich niet inhoudelijk met taken van het DB over daaronder gelegen regionen. Uit het hiervoor gemotiveerd gestelde blijkt al dat de DB-er, aangesteld per 1 juli 2023, slechts korte tijd heeft gehad om zijn taken te gaan uitoefenen. Dit betekent dat niet alle taken intensief zijn uitgeoefend.

Er is echter wel overleg tussen DB en AB en daarmee wederzijdse informatieplicht. Tevens spant de DB-er zich in om alle taken binnen de stichting uit te voeren.

Omdat hij is geschorst, want door een ontslagen AB-er is uitgeschreven zoals hierna aan de orde komt, is die uitvoering stil komen te liggen.

#### 6. Nieuwe conflicten binnen het bestuur en GMR.

ISA betwist dat sprake is van hoog oplopende conflicten binnen het bestuur.

Eén AB-lid heeft zich helaas schuldig gemaakt aan autonoom handelen, zonder ruggespraak met en handelend zonder een onderliggend besluit van, het AB.

Getracht is hem daarop aan te spreken. Omdat gehandeld werd in strijd met de belangen van de stichting (zo vond de overgebleven meerderheid van het AB), is het betreffende AB-lid ontslagen. Nog steeds is onduidelijk of het, inmiddels ex-, AB-lid dit gaat aanvechten.

#### 7. Het lijkt erop dat dit, alsmede de benoeming van de nieuwe DB-er per 1 juli 2023, ertoe heeft geleid dat er binnen de GMR twee groepen zijn ontstaan.

Het AB tracht zich op gepaste afstand te houden (art. 23 lid 5 bestuursreglement). Omdat het AB, ten onrechte, middels 'e.c.' van het mailcontact tussen de twee groepen binnen de GMR en ook 'e.c.' staat in emailcontact tussen één groep van de GMR en derden (zoals uw ministerie, maar ook administratiekantoor, ex-bestuursleden) steeds informatie ontvangt, heeft zij uiteindelijk voorgesteld dat de twee groepen mediation proberen.

#### 8. Hiervóór heeft ISA al opgemerkt dat zij niet beschikt over de verslagen van de gesprekken welke de inspectie met personeelsleden heeft gevoerd. Zij kan daarom niet nagaan welke van die personeelsleden verklaard hebben dat zij menen dat de nieuwe DB-er onvoldoende draagvlak en bekendheid heeft. Zoals ISA eerder heeft opgemerkt, heeft de DB-er zich in eerste instantie gericht op de niet met elkaar communicerende groepen en de zwakkere scholen. Wellicht dat dit in september, derhalve 2 maanden na zijn benoeming met een tussen gelegen periode van 6

weken welke periode door de personeelsleden wordt benut om op vakantie te zijn, nog het geval is, maar het was zeker niet de bedoeling dat het daarbij zou blijven.

Echter in september dit jaar zijn een paar leden van de GMR een procedure gestart omdat zij menen dat de benoeming van de DB-er niet rechtsgeldig is. Zij zijn voor alsnog in het gelijk gesteld. De DB-er is daarop geschorst. Het bestuur van ISA is het hiermee niet eens en is in beroep gegaan bij de Ondernemingskamer. De procedure bij de Ondernemingskamer loopt. Op 18 januari a.s. vindt zitting plaats.

Gesteld wordt dat er geen eenduidig beeld naar voren komt van de sturing door het bestuur. Ook hier geldt weer dat ISA zich niet kan verweren tegen en evenmin kan reageren op, conclusies van de inspectie zonder over de ondergelegen verslagen en andere informatie te beschikken, op basis waarvan die conclusies zijn getrokken.

9. Blz. 23 rapport:

Samenstelling GMR: Dat er onvoldoende leden zijn op dit moment, betekent niet dat de wet niet wordt nageleefd.

Uit art. 3 lid 2 jo art. 4 lid 4 WMS jo GMR-reglement volgt dat de GMR uit 6 leden dient te bestaan.

Dat het aantal leden op het moment van onderzoek uit minder dan 6 leden bestaat, namelijk uit 5 leden, betekent niet dat ISA de wet niet volgt.

ISA voert daartoe onder andere het navolgende aan:

Eén van de (personeels)leden van de GMR heeft per 31 juli 2023 haar lidmaatschap van de GMR beëindigd, omdat zij vanaf dat moment niet meer voor de stichting werkzaam was. In de zomervakantie is het weinig zinvol en evenmin effectief om verkiezingen te houden.

Na de zomervakantie is vanuit de MR van de betreffende school een GMR-lid voorgedragen. Maar er hebben geen verkiezingen conform de GMR-verkiezingsregels, plaatsgevonden. Er is dus wel een kandidaat, maar niet volgens de reglementaire regels gekozen.

Vandaar dat ISA stelt dat sprake is van een GMR welke nog uit 5 leden bestaat.

ISA vertrouwt erop dat middels mediation de GMR in deze alsnog tot een oplossing komt. Er moet voldoende animo voor zijn om een vrijwilligersplek in de GMR te willen bezetten. Als dat animo er niet is, kan het bestuur daarop niet worden afgerekend.

Overigens bestaat de GMR, indien beide groepen binnen de GMR ieder hun gelijk zouden krijgen, wel uit 6 leden en voldoet daarmee aan het aantal leden volgens haar reglement.

10. ISA betwist dat zij, midden in de zomervakantie het advies van de GMR omtrent benoeming van de DB-er, naast zich neergelegd heeft. ISA heeft, middels haar toenmalige DB-er, op 19 juni 2023 advies gevraagd aan de GMR ten aanzien van de benoeming van de nieuwe DB-er.

Zij heeft daarbij aangegeven dat er haast bij het geven van advies was, omdat de DB-er per 1 juli benoemd diende te worden. Immers per 1 juli 2023 zou de DB-er die er was, met pensioen gaan.

Een paar leden van de GMR heeft vervolgens aangegeven dat zij niet beschikten over e.v. en motivatiebrief van de kandidaat-DB-er en informatie hierover opgevraagd bij het wervingsbureau dat ISA bijstond bij de werving van de nieuwe DB-er.

Meerdere leden stonden niet achter deze opstelling door de andere leden van de GMR, en stelden dat zij wel over de benodigde informatie beschikten. Het wervingsbureau heeft aangegeven dat zij niet de aangewezen instantie is om deze info te verstrekken.

Tevens beschikte de GMR wel over deze informatie, omdat zij immers afgevaardigden in de Benoemings Advies Commissie had zitten die over die informatie beschikten en ten behoeve van het advies die informatie natuurlijk met de overige GMR-leden kon delen.

Op of omstreeks 7 juli 2023 is het advies uitgebracht, waarbij 3 leden voor en 3 leden tegen benoeming hebben gestemd.

11. Hierbij wordt opgemerkt dat gesteld zou kunnen worden dat het advies te laat is gevraagd, omdat reeds sprake was van een benoeming voordat het advies werd gevraagd. Daar wordt het navolgende tegenin gebracht:

De benoeming diende per 1 juli te geschieden, omdat toen de interim-bestuurder aftrad en de stichting anders feitelijk stuurloos zou zijn. Weliswaar treedt het AB in zo'n geval in de bevoegdheden van het DB, maar dat heeft, juist gezien de aanwijzing van 4 november 2022, niet de voorkeur.

Dat er niet eerder passende kandidaten waren, kan niet aan ISA worden toegerekend.

Die benoeming heeft tevens onder voorwaarden plaatsgevonden, namelijk met een proeftijd van 2 maanden. Daardoor was het mogelijk om, als er een negatief advies van de GMR zou komen, en dat negatieve advies reden gaf om de benoeming niet door te laten gaan, de DB-er binnen de proeftijd (welke immers langer was dan de termijn van 6 weken welke officieel staat voor de adviestermijn) te ontslaan.

12. Op blz. 24 van het rapport wordt gesteld dat de participatie van de GMR in de BAC ten behoeve van de benoeming van een DB-er weinig bijgedragen zou hebben aan een duurzame invulling van de DB-vacature.

Er zouden meerdere versies over het proces binnen de BAC de ronde doen.

Ook hier kan ISA niets mee, zolang zij niet over de gespreksverslagen beschikt waarover de onderwijsinspectie beschikt. Immers eerst dan kan ISA enige voorstelling krijgen op welke wijze de inspectie hetgeen is besproken en waarvan verslag is gelegd, interpreteert en op basis van welke vragen verslag is gelegd.

Meer in het bijzonder voert ISA per herstelopdracht nog aan:

### 13. Herstelopdracht I:

Blz. 12 rapport: In januari 2023 wordt gesteld dat sprake is van een moeizaam samenspel tussen interim-dagelijks bestuurder en algemeen bestuur.

ISA betwist dat sprake is of was van een moeizaam samenspel. Met de tot 1 juli 2023 aanwezige interim-DB-er en met de vanaf 1 juli 2023 aanwezige (nu helaas geschorste) DB-er vindt goed overleg en afstemming plaats.

Wat daar ook van zij, dit kritiekpunt komt in de periode daarna, tot en met het laatste gesprek in september, niet meer terug.

Blz. 14: voortgangsgesprek juli 2023: Gesproken wordt over een extra zorgelijk en kwetsbaar beeld van nieuwe onrust.

De daartoe door de inspectie aangedragen factoren zijn, zo lijkt het, door de inspectie onvoldoende uitgevraagd.

Immers het bestuurslid (van het AB) moest wel ontslagen worden omdat deze op eigen houtje beslissingen trachtte te nemen, alsof hij in zijn eentje het bestuur vormde. Het AB dient dan daadkrachtig op te treden, zeker omdat overlegpogingen op niets uitliepen.

De conclusie van de inspectie dat daarmee het bestuur niet meer aan haar eigen statuten voldoet, omdat zij nog maar uit twee leden bestond, is niet juist onder verwijzing naar art. 6 lid 13 statuten, waar is vermeld dat ook het enig overgebleven lid een wettig algemeen bestuur kan vormen.

Dit heeft zeker niet de voorkeur, daarom is in statuten en reglement ook vermeld dat het algemeen bestuur uit minimaal 3 leden moet bestaan. Een algemeen bestuur dat bestaat uit twee leden verdient echter de voorkeur boven een algemeen bestuur dat bestaat uit drie leden, waarvan één lid volledig solo opereert en daarmee geen onderdeel van het AB vormt.

Met het ontslag werd die onrust juist weggenomen.

Onduidelijk is waarom het zorgelijk is dat de GMR verdeeld was in haar advies ten aanzien van de te benoemen directeur-bestuurder. Enerzijds omdat de GMR vertegenwoordigd is in de Benoemings Advies Commissie (BAC) en daarin haar voorkeur had uitgesproken voor de kandidaat.

Anderzijds hebben alle GMR leden hun eigen mening en mogen die inbrengen in het advies. Voorgaande geeft juist aan dat de GMR zich niet belemmerd voelt tegenspraak te geven.

Uit voorgaande valt niet te concluderen dat het toezichthouden nog steeds vorm moet krijgen. In tegenstelling tot hetgeen in de rapportage is gesteld, ziet het AB het niet als haar taak om het DB te controleren. Het AB ziet zichzelf als klankbord voor de DB-er en heeft geregeld overleg met de DB-er om op die wijze op de hoogte te blijven van hetgeen in de organisatie speelt.

Juist in deze periode heeft het AB wel een heel duidelijke taak, onder

verwijzing naar de aanwijzing van 4 november 2022 van de Minister van OCW.

Met betrekking tot de voltalligheid van de GMR.  
Zoals hiervoor reeds gemotiveerd, ontbreekt één lid van de GMR. Dit is een personeelsgeledingslid van één school, al Jawhara. Voor het overige zijn alle scholen en geledingen vertegenwoordigd.

ISA stelt dan ook dat aan deze herstelopdracht grotendeels, zo niet volledig, is voldaan.

#### 14. Herstelopdracht II:

Over de kwaliteitszorg is hiervoor reeds aangevoerd hetgeen ISA stelt dat een juiste voorstelling van zaken geeft.

Nu met de kwaliteitszorg een aanvang is gemaakt, stelt ISA dat aan deze herstelopdracht ten dele is voldaan.

#### 15. Herstelopdracht III:

Gesteld wordt dat dat statuten e.d. niet zijn aangepast. Dat hoeft niet als daarin voldoende duidelijk het onderscheid tussen toezichthoudend en dagelijks bestuur wordt gemaakt in taken en bevoegdheden. Daarvan is sprake onder verwijzing naar de statuten (bijvoorbeeld art. 6 lid 1, waarin de scheiding in taken duidelijk is vermeld, art. 9, art. 14 en 15). Ook wordt verwezen naar het bestuursreglement waar de scheiding van taken eveneens is verwoord (art. 7 en 18). Daarbij komt dat het AB de code good governance in acht neemt.

Voor de argumenten en de rechtsgeldigheid van de samenstelling van het huidige bestuur (AB) wordt verwezen naar het daarover bij herstelopdracht I opgemerkte.

Zowel voor herstelopdracht I als herstelopdracht III geldt dat de inspectie met de inhoud van de aanwijzing d.d. 4 november 2022 bekend wordt verondersteld.

Daaruit blijkt immers dat het AB moet worden aangevuld. Daarmee was en is het AB dan ook druk doende. Dat heeft niet alleen tot één nieuw AB-lid per augustus jl. geleid, maar er zijn nadien nog twee kandidaten door de sollicitatierondes gekomen welke nu worden voorgedragen en waarover advies aan de GMR is gevraagd. De Minister is van deze ontwikkelingen op de hoogte.

Opgemerkt hierbij wordt dat het AB het niet in de hand heeft hoe snel AB-kandidaten op de vacatures, die al vanaf voorjaar 2023 openstaan, reageren en evenmin op de kwaliteit van de kandidaten. Daarvan is het AB afhankelijk om het AB op volle sterkte te kunnen krijgen, waarvoor zij haar uiterste best doet.

De voortgang en inspanningen daarin worden bij u bekend verondersteld, mede onder verwijzing naar de aan de Minister hierover verstrekte informatie.

Die inspanningen en de beperkte invloed welke het AB daarop heeft, dienen ertoe te leiden dat de conclusie moet zijn dat aan deze herstelopdracht grotendeels, zo niet geheel, is voldaan. Wellicht ten

overvloede:

Het AB heeft het niet in de hand of een voormalig bestuurslid bezwaar bij de Kamer van Koophandel maakt. Dat bezwaar zorgt ervoor dat de KvK een registratie meer verricht op dat KvK-nummer. Dit zou om die reden geen rol mogen spelen bij de beoordeling over het al dan niet voldoen aan de opdracht.

#### 16. Herstelopdracht IV:

Het bestuur stelt een GMR in (art.4 WMS). De leden van de GMR worden gekozen door de leden van de afzonderlijke medezeggenschapsraden van de respectievelijke scholen. In de wet is niet vastgelegd dat dit de taak van het bestuur is. Uit het voorgaande blijkt nu juist het tegendeel nu de medezeggenschapsraden de leden van de GMR kiezen (art. 4 lid 3 WMS, alsmede art. 4 lid 4 onder verwijzing naar art. 3 WMS).

Het bestuur wilde niet al zo ver gaan om het functioneren van de GMR aan de Landelijke Commissie Geschillen WMS voor te leggen. Dat acht zij (nog steeds) niet in het belang van de stichting.

Het bestuur kan daarom niet meer doen dan de GMR het belang in te laten zien van haar orgaan en daarmee van de noodzaak om als volledig orgaan te functioneren.

Het bestuur heeft naar haar mening voldoende duidelijk gemaakt dat zij meent dat de GMR haar eigen verkiezingsregels niet heeft gevolgd, onder verwijzing naar art. 6 GMR-reglement en dat daarom één lid niet reglementair is benoemd.

Het bestuur erkent haar verantwoordelijkheid, maar meent dat zij die ook naar beste kunnen heeft genomen.

Gezien voorgaande meent het bestuur dat deze opdracht naar beste kunnen is vervuld. Nu de GMR niet volledig is en er onderlinge verdeeldheid heerst, kan hoogstens geconcludeerd worden dat de opdracht deels niet is vervuld, gerelateerd aan de inspanningen welke van de stichting mogen worden verwacht.

Dit geldt temeer nu mediation is aangeboden.

#### 17. Herstelopdracht V:

Het bestuur heeft aan de inspectie alle informatie gegeven waaruit de precieze gang van zaken blijkt rondom herstelopdracht V. Het bestuur meent dat niet tot de samenvatting en conclusie kan worden gekomen zoals die hier is vermeld.

Immers onderdeel van de aanwijzing d.d. 4 november 2022 van de Minister is het opstellen van een stappenplan en onderdeel van die aanwijzing is het aanstellen van een nieuwe directeur-bestuurder uiterlijk per 1 juli 2023.

Het stappenplan is aangeleverd aan de Minister en, met uitzondering van het tijdspad, goedgekeurd. Vervolgens diende profielschetsen, waaronder voor een nieuwe directeur bestuurder, opgesteld te worden.

De Minister heeft, ondanks aandringen van het bestuur, verzuimd te reageren op de aangeleverde profielschets voor de te werven

directeur-bestuurder.

De stichting is, na meerdere keren aandringen en daardoor ongeveer 2 maanden tijdsverloop, gaan werven.

Er zijn in mei/juni 2023 gesprekken gevoerd met een kandidaat, die de goedkeuring van de BAC kon wegdragen. Op 19 juni 2023 is het verzoek aan de GMR gedaan om advies te geven en verzocht om de reguliere termijn van 6 weken te verkorten.

Dit omdat de interim-directeur per 1 juli jl. ontslag nam en het bestuur het van belang achtte dat zorgvuldige overdracht kon plaatsvinden en er per 1 juli een nieuwe directeur-bestuurder kon starten.

De GMR heeft aangegeven dat zij haar tijd nodig had om advies te geven.

Ook heeft de GMR aangegeven dat zij over bepaalde stukken zoals CV en motivatie van de kandidaat, niet beschikte. Dat klopte niet, omdat de GMR was vertegenwoordigd in de BAC. Zij beschikte dus wel over die documenten. Dit gaf ook weer vertraging.

Het AB heeft de constructie bedacht om de directeur-bestuurder, ondanks het nog niet aanwezige advies van de GMR, wel al te benoemen, opdat zowel de continuïteit van de stichting in de dagelijkse taakvoering was gewaarborgd, en daarnaast voor de directeur bestuurder duidelijkheid was of hij per 1 juli jl. aan het werk kon.

Om het advies van de GMR volwaardig mee te kunnen laten weten, heeft de directeur bestuurder een proeftijd van 2 maanden gekregen een contract voor een jaar.

Als gevolg daarvan had de GMR de tijd om met een advies te komen. Dat advies kwam, zoals hiervoor vermeld, rond 7 juli jl. Er waren 3 stemmen voor en 3 stemmen tegen.

Als dat advies naar het oordeel van het AB tot een ander oordeel moest leiden dan de aanstelling, had zij nog de tijd om binnen de twee maanden proeftijd afscheid van de directeur-bestuurder te komen en anders was er in ieder geval een periode van een jaar om aan elkaar te wennen.

Hierdoor heeft het AB de GMR de rol toebedeelt die de GMR heeft en kon de GMR van haar adviesrecht volledig gebruik maken.

Over het aanstellen van een nieuw AB-lid en het ontslag van een ander AB-lid geldt dat de GMR om advies is gevraagd. Dat enkele leden aangeven dat zij niet tijdig en niet volledig zijn geïnformeerd, betekent niet dat dit een GMR-standpunt is. Het is helaas niet ongebruikelijk dat, als er een advies is gegeven, degenen die een advies gegeven hebben dat uiteindelijk niet wordt opgevolgd, hun onvrede blijven uiten.

18. Herstelopdracht VI:

Hierover zijn op dit moment geen opmerkingen.

19. Herstelopdracht VII:

De GMR stuurt na vergadering de verslaglegging aan DB en aan

directeuren van de scholen en aan GMR-leden. Onduidelijk is wat bij deze opdracht nog meer van de GMR wordt verwacht.

20. Herstelopdracht VIII:

ISA stelt dat uit het jaarverslag blijkt dat het AB haar verantwoordelijkheid heeft genomen door een DB-er aan te stellen, haar taak als toezichthouder te waarborgen, een financieel controller aan te nemen om de financiële verantwoording af te kunnen leggen, de tracht voldoende tijd en aandacht te besteden aan de kwaliteit van onderwijs en veiligheid op scholen door inzetten van daarop gerichte plannen en personen

Conclusie: aan herstelopdracht is gedeeltelijk voldaan.

21. Herstelopdracht IX:

De DB-er heeft de taak om alle uitgaven goed te keuren. Indien sprake is van onduidelijkheid over de noodzaak of herkomst van een uitgave, zorgt de DB-er ervoor dat dit wordt uitgezocht en overlegt zonodig met het AB. Het AB wordt, indien noodzakelijk, van de uitgaven op de hoogte gesteld.

Conclusie: aan herstelopdracht is volledig, danwel gedeeltelijk, voldaan.

22. Herstelopdracht X:

Geen opmerkingen

23. Herstelopdracht XI:

Geeen opmerkingen

24. Herstelopdracht XII:

Nu ISA vanaf 1 augustus 2022 kosten in rekening van gebruikers brengt, en tot die datum ook met terugwerkende kracht herstelmaatregelen heeft genomen onder verwijzing naar de aan de Minister reeds toegezonden overeenkomsten en facturen ter voldoening van de aan ISA toekomende bedragen, stelt ISA dat reeds op grond daarvan sprake is van een herstelopdracht waaraan in ieder geval deels is voldaan.

25. Herstelopdracht XIII:

Gesteld wordt dat op 2 van de 3 scholen weer sprake is van een nieuwe samenstelling van de MR ten opzichte van de MR van het voorgaande schooljaar. Niet is vermeld wat de oorzaak daarvan is. Indien ouders tussentijds opzeggen, leraren tussentijds naar een andere werkgever gaan, moet de MR opnieuw worden samengesteld. Dit brengt nog geen strijd met wet of reglement met zich mee.

Conclusie: aan herstelopdracht is voldaan.

26. Nadere opmerkingen:

Pagina 14: bestuurslid treedt onverwacht af. ISA mag ervan uitgaan dat de inspectie op de hoogte is van het bekostigingsbesluit. Dan wist de inspectie ook dat het bestuur onder grote druk stond aan één van



de eisen te voldoen, waaraan per 15 september voldaan moest zijn. Het bestuur heeft hierover op 14 september vergaderd en het betreffende besluit genomen. Voor het bestuur was het ook een afweging van belangen welke op het laatste moment is gemaakt. Het bestuur hoopt dat de inspectie haar opmerkingen hierover dan ook in deze context, waaronder dat zij van het bekostigingsbesluit en de daarmee gepaard gaande maatregelen op de hoogte was, ziet en wil plaatsen.

#### 27. Conclusie

Gezien het voorgaande verzoekt stichting ISA primair op basis van de zienswijze te bepalen dat het rapport op de onderdelen waarop het bestuur heeft gereageerd, in lijn met die zienswijze aan te passen.

28. Tevens wordt verzocht, gezien het belang dat stichting ISA heeft bij het behouden van de stabiliteit welke er nu is qua personeelsbezetting en naar de buitenwereld, de publicatie uit te stellen met een periode van 4 weken waarbinnen ISA zal bepalen of zij bezwaar zal instellen, en vervolgens totdat op het bezwaar zoals dat mogelijk nog zal worden ingediend, is beslist. Publicatie op dit moment kan er immers voor zorgen dat de personeelsbezetting welke nu stabiel is, zal verschuiven en dat personeel zal wegsoliciteren.

ISA heeft er groot belang bij dat die onrust voorkomen wordt. Die onrust zorgt immers voor minder lesaanbod, en mogelijk daardoor tot vertrek van leerlingen. Ook dat moet voorkomen worden.

Nu meerdere stafleden met vakantie zijn, is het niet gelukt op alle onderdelen een voldoende gemotiveerde zienswijze in te dienen.

Dat geldt met name de herstelopdrachten VIII tot en met XIII.

Verzocht wordt om ISA in de gelegenheid te stellen om daarop te reageren binnen een redelijke termijn van 1 week nadat de betrokken stafleden weer van vakantie terugzijn.

De geschorste directeur-bestuurder, die ook over veel informatie beschikt, is op dit moment wegens een sterfgeval in het buitenland.

Ook daarom wordt verzocht om een redelijke termijn voor het aanvullen van de zienswijze.

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

