



Inspectie van het Onderwijs  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap

## Saba Educational Foundation

**Specifiek onderzoek bestuur**

**Datum vaststelling: 14 oktober 2024**

# Samenvatting

## Aanleiding onderzoek

De onderwijsinspectie heeft tussen november 2023 en augustus 2024 een specifiek onderzoek uitgevoerd bij de Saba Educational Foundation (hierna: SEF) waar de Saba Comprehensive School (hierna: SCS) onderdeel van uitmaakt. Het onderzoek is gestart als financieel onderzoek naar aanleiding van verschillende financiële signalen die wij vanaf 22 november 2023 ontvingen. Tijdens de uitvoering van het onderzoek is het onderzoek uitgebreid naar het handelen van het bestuur. Reden hiervoor is dat wij vanuit diverse bronnen signalen ontvingen over de sturing vanuit het bestuur en de invloed die dit heeft op de school. In de periode van 9 tot en met 15 april 2024 is een deel van het onderzoek op locatie (Saba) verricht. De periode hierna heeft bureauonderzoek plaatsgevonden op basis van toegestuurde verantwoordingsinformatie door het bestuur. Het onderzoek wordt op basis van artikel 15 van de WOT (Wet op Onderwijs Toezicht) uitgevoerd.

**Bestuur:** Saba Educational Foundation

**Bestuursnummer:** 21342

## Doel van het onderzoek

Doel van het onderzoek is om vast te stellen of het bestuur de (financiële) continuïteit en kwaliteit van het onderwijs op de SCS waarborgt. We willen antwoord krijgen op de volgende hoofdvraag:

*Is er sprake van deugdelijk beleid door het bestuur waarmee de continuïteit en kwaliteit van het onderwijs gewaarborgd wordt?*

## Conclusie

De conclusie van het onderzoek is dat er geen sprake is van deugdelijk beleid door het bestuur van de SCS. Het bestuur is niet in staat om de continuïteit en borging (van de kwaliteit) van het onderwijs op de SCS te garanderen. De manier waarop het bestuur haar rol vanaf 2022 heeft vervuld en op dit moment nog vervult, heeft een negatief effect op de continuïteit en de kwaliteit van het onderwijs op de school. Er is geen sprake van deugdelijk financieel beheer. Wij constateren daarom dat er sprake is van ernstig bestuurlijk tekortschieten en spreken dan ook over wanbeheer door het bestuur.

## *Inrichting bestuur voldoet niet*

Het bestuur voert haar taken niet uit, zoals zij haar taken zou moeten uitvoeren. Het bestuur is niet ingericht zoals dit op grond van de wet moet. Ook is het bestuur niet ingericht zoals dit volgens de eigen

statuten zou moeten. Zo bestaat het bestuur uit te weinig bestuursleden en zijn de functies binnen het bestuur niet goed verdeeld en gescheiden. Daarbij heeft het bestuur in de periode tussen augustus 2022 en maart 2024 de taken en verantwoordelijkheden van het uitvoerend deel van het bestuur uitbesteed aan de executive director. Dit kan niet volgens de wet en de eigen statuten.

Het bestuur functioneerde tussen augustus 2022 en maart 2024 als één bestuur, zonder de wettelijk verplichte splitsing in taken tussen het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur. Ondanks dat het bestuur in eerdere jaarverslagen aangeeft zich te houden aan de code Goed Bestuur van de VO-Raad, zien wij dat dit niet het geval is. De afspraken die in de code Goed Bestuur zijn opgenomen, waaronder hoe het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel zich tot elkaar verhouden en de regels met betrekking tot (mogelijk) tegenstrijdig belang, worden niet nageleefd. Ook wordt niet uitgelegd waarom dit niet gebeurt. Sinds 31 januari 2023 beschikt het bestuur al niet meer over bestuursleden die formeel en op de juiste wijze benoemd zijn als toezichthoudend deel van het bestuur.

#### *Sturing op onderwijskwaliteit ontbreekt*

Tot 1 maart 2024 vertrouwde het uitvoerend deel van het bestuur volledig op de werkwijze en het handelen van de executive director. Het uitvoerend deel van het bestuur heeft geen zicht op wat er op school speelt, welke behoeften er zijn en met welke uitdagingen de school te maken heeft. Hierdoor kan het bestuur niet adequaat bijsturen. Het uitvoerend deel van het bestuur neemt onvoldoende verantwoordelijkheid voor het goed besturen van de school en de monitoring van de kwaliteit. Het bestuur heeft geen visie en ambities opgesteld en er is geen uitgewerkt beleid. Het bestuur is onvoldoende betrokken bij de ontwikkelingen op het gebied van (de kwaliteit van) het onderwijs op de school. Het uitvoerend deel van het bestuur heeft geen direct zicht op en stuurde niet direct op de kwaliteit van het onderwijs. Het ontbreekt bijvoorbeeld aan een doelgerichte (meerjaren)begroting, waarin het bestuur duidelijk laat zien hoe zij het geld van de school gebruikt om invulling te geven aan deze visie en ambities. Bij het opstappen van de executive director op 1 maart 2024 heeft het uitvoerend deel van het bestuur de taken overgedragen aan

de principal van de school. Dit is echter niet formeel vastgelegd in een managementstatuut. Op deze wijze legt het bestuur de verantwoordelijkheid van het uitvoerend deel van het bestuur opnieuw bij een ander, terwijl deze bij het bestuur moet liggen en ook niet zomaar overgedragen kan worden.

#### *Financiële continuïteit wordt bedreigd*

De financiële continuïteit van de school is in het gedrang als gevolg van het gevoerde beleid door het bestuur. Het uitvoerend deel van het bestuur heeft zeer beperkt zicht op de inkomsten en uitgaven van de school. De ambities van de executive director waren tot 1 maart 2024 leidend voor de besluiten die werden genomen. In die periode had het uitvoerend deel van het bestuur ook geen zicht op de financiële huishouding van de school. Het bestuur liet zich informeren door de executive director als het ging over de financiën, maar had zelf geen zicht op de inkomsten en uitgaven. Het bestuur vroeg hierbij onvoldoende om verantwoording. Uit het onderzoek blijkt dat lang niet alle uitgaven bijdragen aan het verzorgen van goed onderwijs op de school. Doordat teveel geld is uitgegeven, is er een situatie ontstaan waarbij het bestuur eind 2024 niet meer aan de financiële verplichtingen kan voldoen indien niet wordt ingegrepen. De school is op dat moment technisch failliet. Dit betekent dat er eind 2024 niet genoeg geld op de bankrekening staat om alle kosten van de school te betalen. Dit betekent ook dat als blijkt dat er bijvoorbeeld verbeteringen in de kwaliteit van het onderwijs noodzakelijk zijn of er een grote ontwikkelbehoefte bestaat bij docenten, hier geen geld voor beschikbaar is.

#### *Intern toezicht ontbreekt*

Vanaf 31 januari 2023 ontbreekt het aan een toezichthoudend deel van het bestuur. Hierdoor is er niet voldoende kritisch zicht gehouden op het functioneren van het uitvoerend deel van het bestuur. Ook ontbreekt het hierdoor aan zicht op de rechtmatigheid en doelmatigheid van uitgaven. Hierdoor hebben de executive director en het uitvoerend deel van het bestuur uitgaven gedaan, waarover zij zich niet kunnen verantwoorden en waarbij onvoldoende duidelijk is op welke wijze de uitgaven doelgericht bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs. Ook ontbreekt het aan een systeem waarbij de interne risico's in kaart worden gebracht en waarbij gekeken wordt hoe op deze risico's moet worden gereageerd vanuit het toezicht. Het

uitvoerend deel van het bestuur kon niet uitleggen welke concrete stappen vanaf 31 januari 2023 tot nu zijn ondernomen om de rol van het toezichthoudend deel van het bestuur weer vervuld te krijgen.

#### *Bestuur draagt onvoldoende bij aan positieve schoolcultuur*

Het bestuur draagt onvoldoende zorg voor een schoolcultuur waarin personeel zich veilig en geaccepteerd voelt. Dit komt omdat het bestuur geen verbindende rol speelt binnen de school en onvoldoende communiceert met personeel en ouders. Het bestuur zou voorbeeldgedrag moeten tonen om samen met schoolleiding, leerkrachten en ondersteuners te werken aan goed onderwijs in het belang van alle leerlingen op Saba. Omdat het bestuur niet open is over beleidskeuzes en ontwikkelingen in het bestuur, voelen medewerkers zich niet gezien en gehoord. Dit terwijl zij zich wel zorgen maken over de situatie op de school.

#### *Wanbeheer*

De uitkomsten van het onderzoek maken dat we spreken over wanbeheer door het bestuur (artikel 3.38, eerste lid Wet Voortgezet Onderwijs 2020, hierna: WVO 2020). Het bestuur beheert het vermogen van de school onvoldoende, waardoor de continuïteit van het onderwijs niet geborgd wordt. Ook concluderen wij dat het bestuur de financiële huishouding en de administratie van de stichting heeft verwaarloosd. Het bestuur kan niet aangeven waaraan geld is uitgegeven, of de zaken die gekocht zijn wel zijn ontvangen en hoe de aanschaf bijdraagt aan het onderwijs op de school.

#### **Vervolg**

De inspectie informeert de minister over de conclusies van het onderzoek. De inspectie intensificeert het toezicht. Dit betekent dat we gerichte verbeterafspraken met het bestuur maken en nauwgezet volgen of de afspraken worden nagekomen. Het bestuur wordt onder aangepast financieel toezicht geplaatst. De inspectie voert binnen één jaar na vaststelling van het rapport een herstelonderzoek uit. De geconstateerde, bestuurlijke tekortkomingen moeten dan zijn hersteld en het bestuur moet weer aan de wet voldoen. Een overzicht van de herstelopdrachten en hoe het intensief toezicht van de inspectie eruit ziet, vindt u in paragraaf 3.3 van dit rapport.

### **Begrippenlijst**

Door de complexiteit van de door ons aangetroffen (bestuurlijke) situatie op de SCS is besloten om voorafgaand aan de inhoudelijke uitwerking van dit rapport een begrippenlijst toe te voegen waarin zo veel als mogelijk wordt toegelicht welke definitie gehanteerd wordt voor een of meerdere personen.

#### Bestuur:

Bij SCS is sprake van een one-tier bestuur. Dit betekent dat het voltallig bestuur bestaat uit het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur.

#### Uitvoerend deel van het bestuur:

Het uitvoerend deel van het bestuur is verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken binnen de school. Het uitvoerend deel van het bestuur vormt samen met het toezichthoudend deel van het bestuur het voltallig bestuur. Deze verplichte scheiding tussen toezicht en bestuur is geregeld in artikel 3.1 van de Wet Voortgezet Onderwijs 2020 (hierna: WVO2020). In de periode van juli 2022 tot maart 2024 vervulde de executive director (zie voor een uitleg van deze functie verderop in de begrippenlijst) in de praktijk de rol van enig uitvoerend bestuurder. De statuten staan niet toe dat zomaar iedere bevoegdheid van het bestuur aan een ander wordt toegewezen.

#### Toezichthoudend deel van het bestuur:

Het toezichthoudend deel van het bestuur is verantwoordelijk voor het toezichthouden op hoe het uitvoerend deel van het bestuur haar rol en functie vervult. Het toezichthoudend deel van het bestuur vormt samen met het uitvoerend deel van het bestuur het voltallig bestuur. Deze verplichte scheiding tussen toezicht en bestuur is geregeld in artikel 3.1 van de WVO2020. In de periode van juli 2022 tot maart 2024, toen de executive director in functie was, vervulde het toezichthoudend deel van het bestuur samen met het uitvoerend deel van het bestuur feitelijk de rol van toezichthouder, terwijl dit niet in de statuten is geregeld en ook niet kan.

#### Principal:

De principal is de directeur van de school. Het bestuur mag een deel van haar wettelijke taken en bevoegdheden aan een directeur overdragen. Dit moet dan wel gebeuren op de manier zoals dit in de

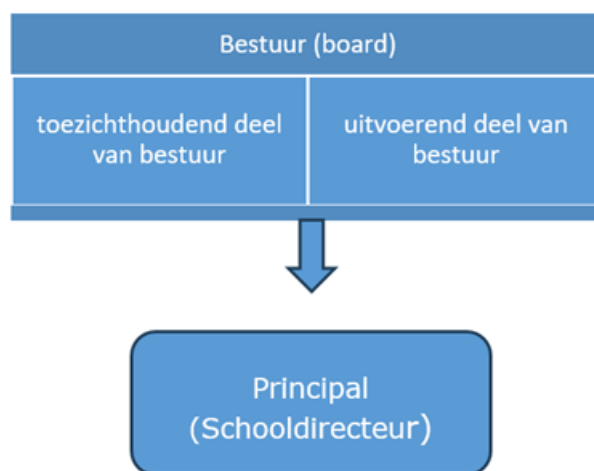
wet is beschreven. In dat geval moet dit zijn vastgelegd in een managementstatuut.

Executive director:

Letterlijk vertaald de uitvoerend directeur van de school. In functie van juli 2022 tot maart 2024. De executive director maakt geen onderdeel uit van het bestuur van SCS. De statuten kennen geen mogelijkheid om een executive director aan te stellen. De statuten staan ook niet toe dat zomaar iedere bevoegdheid van het bestuur aan een ander wordt toegewezen

Voor het overzicht voegen wij een visuele weergave toe van de situatie zoals deze volgens de statuten zou moeten zijn en hoe de situatie was toen de executive director in functie was.

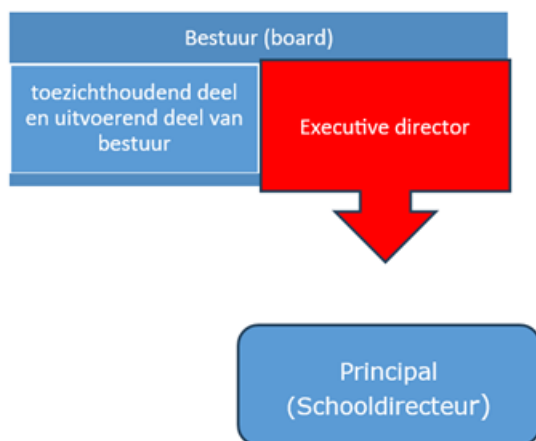
Volgens de statuten:



Het bestuur kan ervoor kiezen om een executive director aan te stellen, maar dit is geen functie die volgens de statuten bestaat. De executive director kan daarmee niet zomaar taken en verantwoordelijkheden vervullen die eigenlijk bij het uitvoerend deel van het bestuur horen te liggen.



Feitelijke situatie in de periode van augustus 2022 tot maart 2024:



# Inhoudsopgave

	<b>Inleiding</b>	<b>0</b>
<b>1.</b>	<b>Opzet van het onderzoek</b>	<b>12</b>
<b>2.</b>	<b>De bestuurlijke en (financieel-) administratieve organisatie van SEF</b>	<b>16</b>
	2.1. Bestuurlijke organisatie en wettelijk kader	16
	2.2. Onderzoeksbevindingen bestuurlijke organisatie	17
	2.3. Bestuur van de school	20
	2.3.1. Uitvoerend deel van het bestuur	21
	2.3.2. Onderzoeksbevindingen over het uitvoerend deel van het bestuur	24
	2.3.3. Het toezichthoudend deel van het bestuur (Intern toezicht)	33
	2.3.4. Onderzoeksbevindingen over het toezichthoudend deel van het bestuur (intern toezicht)	34
	2.3.5. Directeur	36
	2.3.6. Onderzoeksbevindingen over de directeur	37
	2.4. Financiën en wettelijk kader	38
	2.4.1. Onderzoeksbevindingen financiën	39
	2.5. Informatievoorziening en wettelijk kader	44
	2.5.1. Onderzoeksbevindingen informatievoorziening	45
<b>3.</b>	<b>Beantwoording onderzoeksvragen en vervolg</b>	<b>47</b>
	3.1. Deelvragen	47
	3.2. Hoofdvraag	50
	3.3. Vervolg	51

<b>4.</b>	<b>Wanbeheer</b>	<b>55</b>
4.1.	Definitie wanbeheer	55
4.1.1.	Financieel wanbeleid (artikel 3.38, tweede lid, WVO2020)	56
4.1.2.	Het waarborgen van de kwaliteit en de goede voortgang van het onderwijs (artikel 3.38, tweede lid, onder b, WVO2020)	57
4.1.3.	Ongerechtvaardigde verrijking (artikel 3.38, tweede lid, onder c, WVO2020)	58
4.1.4.	Financieel voordeel behalen door te handelen in strijd met wettelijke bepalingen (artikel 3.38, tweede lid, onder d, WVO2020)	58
4.2.	Onderzoeksbevindingen wanbeheer	59
4.2.1.	Onderzoeksbevindingen financieel wanbeleid (artikel 3.38, tweede lid, onder a, WVO2020)	59
<b>5.</b>	<b>Reactie van het bestuur</b>	<b>64</b>
<b>6.</b>	<b>Bijlage: Zienswijze</b>	<b>65</b>

# 1. Opzet van het onderzoek

In het specifiek onderzoek naar de in paragraaf 1.3 opgenomen onderzoeksvragen richten wij ons op het handelen van het bestuur en de toezichthouders. Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben wij onderzoek gedaan naar de zelfstandige stichting die de SCS is en naar de bestuurlijke en financiële verwevenheid van de SCS en de school voor primair onderwijs: Sacred Heart School (hierna: SHS). De inspectie heeft in de periode van november 2023 tot en met augustus 2024 onderzoek verricht. Gezien de aard en omvang van de signalen en om tot een zo compleet mogelijk beeld te komen dat recht doet aan de huidige situatie op de school, heeft zij in de periode van 9 tot en met 15 april 2024 een deel van dit onderzoek op locatie verricht.

Om zicht te krijgen op het handelen van het bestuur en de toezichthouders en hoe dit zich vertaalt naar het borgen van de kwaliteit en continuïteit van de SCS, zijn onder andere de volgende onderzoeksactiviteiten verricht:

- Analyse statuten, managementstatuten en bijbehorende documenten;
- Analyse aanstellingen bestuur;
- Analyse jaarverslaggeving SCS;
- Analyse van overeenkomsten;
- Analyse (grootboek)administratie en bijbehorende documenten;
- Gesprekken met het uitvoerend deel van het bestuur van SCS;
- Gesprekken met de executive director van SCS;
- Gesprekken met de schoolleiding van de SCS;
- Gesprekken met de medezeggenschapsraad (vertegenwoordiger van ouders, personeel en leerlingen)
- Gesprekken met leraren;
- Gesprekken met de meewerkend financieel adviseur van SCS; en
- Gesprekken met het Openbaar Lichaam Saba.

Het onderzoek op het gebied van financiën beperkt zich tot de periode van 1 januari 2022 tot en met 31 maart 2024.

## 1.1 Aanleiding

Op Saba wordt het onderwijs verzorgd door een school voor primair onderwijs, SHS, en een school voor voortgezet onderwijs, SCS. Deze scholen vallen ieder onder een apart bestuur: SCS valt onder SEF en SHS valt onder de Stichting Katholiek Onderwijs Saba (SkoSaba). Sinds augustus 2022 intensiveren de beide besturen hun samenwerking met het doel om beide scholen te fuseren. Vooruitlopend op die fusie, is een situatie ontstaan waarbij de personen die in het bestuur zitten van en werkzaam zijn voor het ene bestuur, (ook) werkzaamheden uitvoeren voor het andere bestuur.

In november 2023 bezocht de inspectie beide scholen. Op de SCS werd een kwaliteitsonderzoek uitgevoerd (datum vaststelling: 15 februari 2024). Doel hiervan is om te onderzoeken of de onderwijskwaliteit voldoet aan de wettelijke eisen. Tijdens dit kwaliteitsonderzoek zijn

geen signalen ontvangen van de school of het bestuur die wezen op mogelijke problemen. Gelet op de huidige ontwikkelingen is het nog maar de vraag in hoeverre de bevindingen van destijds nog stand kunnen houden.

Vanaf 22 november 2023 zijn er verschillende signalen ontvangen. Verificatie van deze signalen hebben in eerste instantie geleid tot de aankondiging van een financieel onderzoek eind februari 2024. Naar aanleiding van verdere signalen, die ook de kwaliteit van het onderwijs betreffen, en verificatie daarvan in de periode van december 2023 tot en met februari 2024 is er besloten om het lopende onderzoek verder uit te breiden. Dit heeft geleid tot dit onderzoek naar het handelen van het bestuur. Met dit onderzoek brengen we in beeld of het bestuur haar taken op de juiste wijze vervult en wat het effect daarvan is op de kwaliteit en de continuïteit van het onderwijs dat de leerlingen van de SCS ontvangen.

### 1.2 Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om vast te stellen of het bestuur de (financiële) continuïteit en kwaliteit van het onderwijs op de SCS op Saba waarborgt. Daarnaast moet het onderzoek inzicht geven in de rolvulling en het handelen van het bestuur en de toezichthouders en de invloed van deze rolvulling op de kwaliteit van het onderwijs en de continuïteit. Het onderzoek op het gebied van financiën beperkt zich tot de periode van 1 januari 2022 tot en met 31 maart 2024.

### 1.3 Onderzoeksvragen:

Het onderzoek wordt uitgevoerd aan de hand van een hoofdvraag en enkele deelvragen. De hoofdvraag luidt als volgt:

#### *Hoofdvraag*

- Is er sprake van deugdelijk beleid door het bestuur waarmee de continuïteit en kwaliteit van het onderwijs gewaarborgd wordt?

Deze hoofdvraag is onderverdeeld in elf (11) deelvragen:

- Draagt het bevoegd gezag zorg voor de continuïteit en borging van (de kwaliteit van) het onderwijs op de school? Onder zorg dragen voor de kwaliteit van het onderwijs wordt in elk geval verstaan het naleven van de bij of krachtens de wet gegeven voorschriften en het uitvoeren van het stelsel van kwaliteitszorg. *Relevante wetgeving voor deze deelvraag zijn artikel 2.87 jo 2.91, artikel 2.88, tweede lid, onderdeel c, en artikel 2.89 WVO2020.*

De beschrijving van het stelsel van kwaliteitszorg omvat in elk geval het zorg dragen voor:

- het bewaken dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen en dat het onderwijs wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen
- het vaststellen welke maatregelen ter verbetering nodig zijn.

- Draagt het bestuur zorg voor een goed bestuurd school met een scheiding tussen de functies van bestuur en het toezicht daarop, en met een rechtmatig bestuur en beheer? En wat is de invloed hiervan op de kwaliteit van het onderwijs (artikel 2.87 WVO2020)? *Relevante wetgeving voor deze deelvraag zijn de artikelen 2.87 jo. 3.1, eerste lid, WVO2020.*
- Draagt het bevoegd gezag er zorg voor dat de functies van bestuur en intern toezicht op het bestuur in functionele of organieke zin zijn gescheiden? Functioneert de intern toezichthouder onafhankelijk van het bestuur? *Relevante wetgeving voor deze deelvraag is artikel 3.1, tweede lid, WVO2020.*
- Houdt de intern toezichthouder toezicht op de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden door het bestuur en staat het bestuur met raad terzijde? En wat is de invloed hiervan op de kwaliteit van het onderwijs (artikel 2.87 WVO2020)? *Relevante wetgeving voor deze deelvraag is artikel 3.3, eerste lid, WVO2020.*
- Draagt het bestuur zorg voor een schoolcultuur waarin leerlingen en personeel zich veilig en geaccepteerd weten? *Relevante wetgeving voor deze deelvraag is artikel 2.87 jo. 2.2, tweede lid, WVO2020.*
- Wat is de financiële positie van Saba Educational Foundation per 31/1/2024? *Relevante wetgeving voor deze deelvraag zijn de artikelen 5.43a en 5.46 WVO2020.*
- Is er sprake van bedreigingen van de financiële continuïteit als gevolg van het gevoerde beleid en hebben deze invloed op de continuïteit van het onderwijs? *Relevante wetgeving voor deze deelvraag is artikel 5.43a jo. 2.87 WVO2020.*
- Beheert het bevoegd gezag de middelen van Saba Educational Foundation op zodanige wijze dat het voortbestaan van de school en daarmee onderwijs van een voldoende kwaliteit is verzekerd? *Relevante wetgeving voor deze deelvraag zijn de artikelen 5.43a en 5.46 WVO2020, artikel 18 bekostigingsbesluit WVO2020 en RJO.*
- Is er sprake van voldoende financiële sturing binnen de Saba Educational Foundation? *Relevante wetgeving voor deze deelvraag zijn de artikelen 5.43a en 5.46 WVO2020, en de RJO.*
- Hoe stuurt het bestuur op het behalen van de doelen (zowel financieel als op het gebied van kwaliteit) die door het bestuur zijn vastgesteld en de financiële middelen die zij daarvoor beschikbaar heeft? *Relevante wetgeving voor deze deelvraag zijn de artikelen 5.43a en 5.46 WVO2020, en RJO.*
- Is er sprake van een adequate governance? *Relevante wetgeving voor deze deelvraag zijn de artikelen 3.1, 3.2 en 3.3 WVO2020.*

#### **1.4 Wet- en regelgeving**

Voor het wettelijk kader van dit onderzoek wordt verwezen naar hoofdstuk 2 van dit rapport. Dit hoofdstuk behandelt de verschillende

onderwerpen van het onderzoek. Per onderwerp wordt een korte uitleg gegeven van de voor dit specifieke onderzoek meest relevante wet- en regelgeving.

### **1.5 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 worden de onderzoeksbevindingen over de inrichting van de SCS en de wijze waarop de organisatie bestuurd wordt (governance) beschreven en beoordeeld. Hoofdstuk 3 bevat de oordelen en eindconclusies van het onderzoek op basis van de hoofd- en deelvragen en de afspraken over het vervolgtoezicht.

Tijdens het onderzoek naar (het bestuur van) de SCS ontstond een vermoeden dat het uitvoerend deel van het bestuur ernstig tekortschiet in wat van haar verwacht mag worden. Dit is reden geweest om naast de onderzoeksvragen (zie paragraaf 1.3) ook te onderzoeken of er sprake is van ernstig bestuurlijk tekortschieten. Dit noemen we ook wel *wanbeheer*. Wat wanbeheer inhoudt en waarom de inspectie in dit geval tot de conclusie komt dat er sprake is van wanbeheer, wordt uitgelegd in hoofdstuk 4.

Hoofdstuk 5 bevat de reactie van het bestuur op het onderzoek en de rapportage.

## 2 . De bestuurlijke en (financieel-) administratieve organisatie van SEF

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksbevindingen over de inrichting van de SCS en de wijze waarop de organisatie bestuurd wordt (*governance*) beschreven. Wij beschrijven daarbij eerst onze onderzoeksbevindingen per onderwerp. Daarna wordt per onderdeel van de organisatie uitgelegd tot welke conclusies dit leidt.

Er wordt hierbij op momenten een onderscheid gemaakt tussen de periode tot 1 maart 2024 (de periode waarin de executive director werkzaam was) en de periode na 1 maart 2024 (de periode na het vertrek van de executive director). Dit omdat de bevindingen en conclusies op bepaalde vlakken veranderen, afhankelijk van de periode die beoordeeld wordt. Tegelijkertijd kan dit betekenen dat delen van de conclusies terugkomen bij zowel de periode van de executive director als de periode na de executive director.

### 2.1. Bestuurlijke organisatie en wettelijk kader

De SEF is een afzonderlijke rechtspersoon die een school in stand houdt. De SEF is daarmee een bevoegd gezag in de zin van de onderwijswetgeving. Op grond van deze wetgeving moet het bestuur bestaan uit een uitvoerend deel van het bestuur, dat verantwoordelijk is voor de dagelijkse gang van zaken binnen de school. Daarnaast moet het bestuur bestaan uit een toezichthoudend deel van het bestuur, dat toezicht moet houden op hoe het uitvoerend deel van het bestuur haar rol en functie vervult. Deze verplichte scheiding tussen toezicht en bestuur is geregeld in artikelen 3.1 en 3.3 WVO2020.

Uit de statuten van SEF (2017) blijkt dat het bestuur van de stichting uit minimaal drie en maximaal vijf leden moet bestaan. Het bestuur bestaat daarbij uit een uitvoerend (ook wel dagelijks) deel van het bestuur dat volgens de statuten in ieder geval moet bestaan uit een voorzitter, een secretaris en een penningmeester. Het uitvoerend deel van het bestuur moet op grond van de statuten de dagelijkse gang van zaken binnen SEF verzorgen en is daarvoor ook verantwoordelijk.

De statuten bevatten geen losse regeling voor de rol van de toezichthouder, maar in de uitvoering is ervoor gekozen om de rol van toezichthouder te beleggen bij een (onder)deel van het bestuur. Daarmee is er sprake van een zogenaamd *one-tier bestuur*. Voor een nadere toelichting op wat dit inhoudt, wordt verwezen naar het themaonderzoek Governance (2019) van de inspectie waarin dit type bestuur verder is uitgelegd.



## 2.2. Onderzoeksbevindingen bestuurlijke organisatie

In de periode van januari 2022 tot en met juli 2022 hebben er verschillende wijzigingen plaatsgevonden in de samenstelling van het bestuur van de SEF. Uit de verantwoording vanuit het bestuur zelf blijken de volgende wijzigingen. Belangrijk daarbij is dat aan de hand van de verantwoording vanuit het bestuur geen exacte datum kan worden bepaald voor deze wijzigingen. Wel hebben wij aan de hand van de beschikbare informatie deze momenten zo goed mogelijk proberen te benaderen.

Aan het begin van 2022 bestond het uitvoerend deel van het bestuur uit drie personen: een voorzitter, een penningmeester en een secretaris. Het ontbrak op dat moment aan een toezichthoudend deel van het bestuur. In augustus 2022 is de penningmeester van het bestuur gestopt met zijn werkzaamheden. Deze rol is daarna opnieuw ingevuld.



In de loop van 2022 heeft het bestuur van de SEF, als bestuur van de enige VO-school op Saba, gesprekken gevoerd met het bestuur van SkoSaba, als bestuur van de enige PO-school op Saba. Deze gesprekken hebben in juli 2022 geleid tot een samenwerkingsovereenkomst tussen beide besturen. In juli 2022 hebben beide besturen één *executive director* (uitvoerend directeur) aangesteld, die vanaf dat moment handelt alsof hij de enig uitvoerend bestuurder is van beide scholen. De executive director maakt geen onderdeel uit van het bestuur van SkoSaba en was formeel ook geen

bestuurder. De beide (formele) besturen van SEF en SkoSaba treden vanaf dat moment feitelijk op als toezichthouder van de executive director van SEF en SkoSaba, terwijl dit op grond van de wet en de statuten niet kan. De executive director maakt namelijk geen deel uit van het bestuur. Doordat het bestuur feitelijk functioneert als toezichthouder is er bij het optreden van verschillende leden van het bestuur geen onderscheid meer te maken in de vervulling van de verschillende functies binnen het bestuur, zoals voorzitter, penningmeester en secretaris.



Deze constructie heeft standgehouden tot 1 maart 2024. Wel hebben er in de periode van juli 2022 tot 1 maart 2024 wisselingen plaatsgevonden in de samenstelling van het uitvoerend deel en het toezichhoudend deel van het bestuur.

Tijdens het onderzoek van de inspectie heeft de executive director ontslag genomen. Per 1 maart 2024 is de executive director officieel gestopt. Dit heeft ervoor gezorgd dat het uitvoerend deel van het bestuur vanaf 1 maart 2024 zelf weer als feitelijk uitvoerend bestuur van de school moet optreden. Om dit voor elkaar te krijgen is er weer een scheiding gemaakt tussen het bestuur van SkoSaba en SEF.

Voor SEF geldt vanaf dat moment dat drie bestuursleden samen opnieuw het uitvoerend deel van het bestuur (voorzitter, penningmeester en secretaris) vormen. Het ontbreekt aan een toezichhoudend deel van het bestuur. Daarmee is de samenstelling van het bestuur niet zoals dit volgens de statuten zou moeten.

## Maart 2024

### Uitvoerend deel van het bestuur

- Voorzitter
- Penningmeester
- Secretaris

### Toezichhoudend deel van het bestuur

- *Ontbreekt*

16 april 2024 heeft het voltallig bestuur van SEF haar ontslag ingediend. Korte tijd later is de penningmeester hierop teruggekomen. Hiermee bestaat het bestuur van SEF vanaf 16 april 2024 uitsluitend uit de penningmeester.

## April 2024

### Uitvoerend deel van het bestuur

- penningmeester

### Toezichhoudend deel van het bestuur

- *Ontbreekt*

### Tussenconclusie

Op basis van bovenstaande onderzoeksbevindingen komt de inspectie tot de conclusie dat (de samenstelling van) het bestuur niet voldoet aan de eisen die de statuten stellen aan (de samenstelling van) het bestuur. Ook als gekeken wordt naar de eisen die de wet stelt aan het bestuur, moeten we concluderen dat het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur niet voldoet aan de eisen van de artikelen 3.1 en 3.3 WVO2020.

Zo ontbrak het vanaf begin 2022 aan een toezichthoudend deel van het bestuur. Daarnaast trad het uitvoerend deel van het bestuur vanaf de aanstelling van de executive director niet meer op als een uitvoerend deel van het bestuur. Feitelijk gedroeg het uitvoerend deel van het bestuur zich vanaf dat moment als toezichthoudend deel van het bestuur. Daarmee vervulde het uitvoerend deel van het bestuur dus niet meer de taken die zij zou moeten vervullen. Ook worden de rollen van voorzitter, penningmeester en secretaris niet meer vervuld zoals dit op grond van de wet en statuten moet.

Na het vertrek van de executive director, als het uitvoerend deel van het bestuur de rolverdeling verandert, voldoet dit nog steeds niet aan de eisen die de wet en statuten daaraan stellen.

Er is zowel in de periode dat de executive director in functie was als daarna geen scheiding tussen toezicht en bestuur. In eerste instantie omdat het uitvoerend deel van het bestuur in de praktijk helemaal niet de rol van uitvoerend bestuur vervult, maar het uitvoerend deel van het bestuur als toezichthouder optreden. Daarnaast ontbreekt het aan een toezichthoudend deel van het bestuur dat onafhankelijk van het uitvoerend deel van het bestuur haar rol als intern toezichthouder vervult.

## **2.3. Bestuur van de school**

Zoals in paragraaf 2.2 is beschreven, hebben er binnen het bestuur veranderingen in de rol en samenstelling plaatsgevonden. Dat heeft uiteindelijk ook invloed op hoe de dagelijkse aansturing van de school eruitziet. In deze paragraaf zal voor ieder onderdeel dat betrekking heeft op het bestuur van de SCS uitgelegd worden welke regels hiervoor gelden. Hierbij toetsen we ook aan de code goed bestuur die het bestuur van SCS zegt toe te passen. Daarna wordt beschreven welke bevindingen het onderzoek heeft opgeleverd. Deze bevindingen worden gelegd naast de regels die hiervoor gelden. Waar daarvoor aanleiding is, oordelen wij of aan die regels is voldaan.

Daarbij wordt niet alleen gekeken naar het handelen van het uitvoerend deel en toezichthoudend deel van het bestuur, maar ook naar bijvoorbeeld (het effect op) de financiën en wat dit alles uiteindelijk betekent voor (de kwaliteit van) het onderwijs dat op de

school wordt gegeven.

Achtereenvolgens behandelen we de volgende onderdelen:

- het uitvoerend deel van het bestuur (paragraaf 2.3.1) en de onderzoeksbevindingen die betrekking hebben op het uitvoerend deel van het bestuur (paragraaf 2.3.2);
- het toezichthoudend deel van het bestuur (paragraaf 2.3.3) en de onderzoeksbevindingen die betrekking hebben op het toezichthoudend deel van het bestuur (paragraaf 2.3.4); en
- de directeur (*principal*) (paragraaf 2.3.5) en de onderzoeksbevindingen die betrekking hebben op de directeur (paragraaf 2.3.6).

Omdat per 1 maart 2024 de samenstelling van het bestuur wijzigde is in de tekst zoveel mogelijk een onderscheid weergegeven van de periode voor 1 maart 2024 en de periode daarna.

### **2.3.1. Uitvoerend deel van het bestuur**

#### Wettelijk kader

Op grond van de onderwijswetgeving is het uitvoerend deel van het bestuur verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken binnen de school. Deze verplichting is geregeld in artikel 3.1 WVO2020. Het uitvoerend deel van het bestuur moet ervoor zorgen dat de school goed bestuurd wordt. Onder het goed besturen van een school wordt in ieder geval verstaan het naleven van wat in de wet is geregeld. Daarvoor moet er bijvoorbeeld een scheiding tussen de verschillende functies van het bestuur aanwezig zijn, intern toezicht aanwezig zijn en rechtmatig bestuur en beheer zijn. Dit is belangrijk, omdat de manier waarop een school bestuurd wordt, invloed heeft op de kwaliteit van het onderwijs dat op de school wordt gegeven.

Verder zijn het uitvoerend deel en toezichthoudend deel van het bestuur gezamenlijk verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs dat op de school wordt gegeven. Dit is geregeld in artikel 2.87 WVO2020. Daarnaast is het voltallig bestuur op grond van artikel 2.87 WVO2020 verantwoordelijk voor het uitvoeren van het stelsel van kwaliteitszorg, zoals geregeld in artikel 2.91 WVO2020. Met dit stelsel van kwaliteitszorg moet het bestuur de kwaliteit van het onderwijs dat gegeven wordt (i) evalueren, (ii) analyseren, (iii) verbeteren en (iv) borgen (beschermen tegen achteruitgang of verslechtering).

Naast de specifieke regels uit het onderwijsrecht, gelden ook de algemene regels voor een bestuur van een rechtspersoon zoals een stichting of een vennootschap, zoals die zijn vastgelegd in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek BES (hierna: BW BES). Deze regels gelden voor het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur van SCS.

Zo heeft de wetgever in artikel 2:14 BW BES vastgelegd dat ieder bestuurslid tegenover de school verplicht is om zijn of haar (bestuurs)taken op een manier te vervullen die past bij zijn of haar functie. Dit noemen we ook wel een behoorlijke taakvervulling. Daar wordt altijd rekening gehouden met bijvoorbeeld de beleidsvrijheid die een bestuur heeft en met het feit dat het doen of laten van een bestuur pas achteraf – en dus met meer beschikbare kennis en informatie – wordt beoordeeld.

Als een bestuur de taken niet behoorlijk vervult, dan noemen we dit ook wel *onbehoorlijk(e) taakvervulling*. Om te beoordelen in hoeverre er sprake is van onbehoorlijk(e) taakvervulling, wordt gekeken naar alle relevante omstandigheden van een specifiek geval. Het gaat dan bijvoorbeeld om:

- de eigenschappen (aard) van de norm die door een bestuur is geschonden en hoe ernstig het schenden van deze norm is;
- de richtlijnen die voor een bestuur gelden;
- de informatie die een bestuur had, of had kunnen hebben, toen een besluit werd genomen of een handeling werd verricht;
- de mate waarin verwacht mag worden dat een bestuurder bewust (het inzicht) en zorgvuldig (de zorgvuldigheid) handelt. Het gaat hierbij niet om deze specifieke bestuurder(s), maar om wat van een gemiddeld bestuurder van een vergelijkbare stichting verwacht mag worden. Daarbij gaan we ervan uit dat dit gemiddeld bestuurslid dus over het inzicht en de zorgvuldigheid beschikt die nodig is om zijn taken goed te vervullen en hij of zij zijn taken ook nauwkeurig uitvoert.

Voorbeelden van situaties waarbij een bestuurder zijn taken niet behoorlijk vervult, zijn:

- het handelen in strijd met wat in de wet, de statuten of andere regels is geregeld. Het moet dan specifiek gaan om bijvoorbeeld regels die bedoeld zijn om (de belangen van) de stichting te beschermen;
- het zwaarder laten wegen van het eigen belang dan het belang van de stichting. Het kan hier gaan om een direct eigen belang, of een indirect eigen belang zoals een zakelijk belang dat een bestuurder heeft omdat hij of zij ook (mede)eigenaar is van een andere onderneming;
- het niet voldoen aan de administratieplicht, zoals voor SCS geregeld is in artikel 15 van Boek 2 BW BES (zie ook paragraaf 2.4); en
- het nemen van onnodige en onverantwoorde risico's.

#### Code goed bestuur

Van een bestuur (in dit geval het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur) wordt verwacht dat zij regelt hoe ze met bepaalde situaties omgaat. Dit wordt vastgelegd in een zogenaamde *code goed bestuur*. Artikel 3.2 WVO2020 regelt daarbij

wat er in ieder geval in zo'n code voor goed bestuur moet zijn geregeld. Het gaat dan om:

- hoe een bestuur de deskundigheid en verantwoordelijkheid van het personeel voor de kwaliteit van het onderwijs op de school tot zijn recht laat komen;
- hoe een bestuur ervoor zorgt dat de bedrijfsvoering van de school op een integere wijze plaatsvindt. We verwachten daarbij specifiek beleid over hoe het risico zoveel mogelijk wordt beperkt dat een lid van een bestuur meerdere functies vervult (binnen de school en daarbuiten) en daarmee soms te maken krijgt met tegengestelde belangen. Dit kunnen eigen belangen zijn, maar ook belangen van iemand waar het bestuurslid een band mee heeft. Denk bijvoorbeeld aan de belangen van een andere school, de belangen van een andere organisatie waar het bestuurslid eigenaar of onderdeel van is of de belangen van vrienden en familieleden;
- hoe een bestuur afstemt met en verantwoording aflegt aan ouders en andere personen en organisaties (binnen en buiten de school) die een belang hebben bij wat er op de school gebeurt en de besluiten die het bestuur neemt.

Als een bestuur een code goed bestuur heeft, dan kan het gebeuren dat zij toch niet volgens deze code goed bestuur handelt. Belangrijk is dat zij in zo'n geval in het bestuursverslag dan uitlegt waarom de code goed bestuur niet gevolgd is.

Welke code goed bestuur wordt gebruikt moet door een bestuur in het bestuursverslag worden beschreven. Ook moet in dit bestuursverslag de uitleg terug te vinden zijn als de code goed bestuur niet gevolgd is. In het meest recente jaarverslag (2022) van SCS is door het bestuur gemeld dat zij de Code Goed Bestuur gebruikt die door de VO-Raad is geschreven (hierna: Code Goed Bestuur). Deze Code Goed Bestuur gaat uit van *verantwoordelijkheid*. Het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur geeft hiermee aan dat zij verantwoordelijkheid neemt voor goed onderwijs, zowel individueel als in de (onderlinge) samenwerking. Het bestuur geeft hiermee ook aan dat zij professioneel, integer en transparant haar taak zal vervullen.

De Code Goed Bestuur van de VO-Raad gaat uit van een aantal principes waar niet van afgeweken mag worden:

1. Het bestuur publiceert:
  - a. het jaarverslag, conform de Regeling Jaarverslaggeving Onderwijs;
  - b. de statuten;
  - c. het bestuursreglement;
  - d. de samenstelling, nevenfuncties (zowel bezoldigd als onbezoldigd) en honorering van bestuur en toezichthouder;
  - e. het rooster van af- en aantreden van de

- toezichthouder cf. de maximale termijn van acht jaar;
- f. de klachtenregeling;
  - g. de klokkenluidersregeling;
  - h. de integriteitscode.
2. Het bestuur rapporteert in het jaarverslag over de wijze waarop de evaluatie van het bestuur door het intern toezicht heeft plaatsgevonden.
  3. Een bestuurder in het voortgezet onderwijs kan niet tegelijkertijd de functie van intern toezichthouder vervullen bij een onderwijsorganisatie binnen de onderwijssector VO, niet zijnde een samenwerkingsverband voor passend onderwijs.
  4. Een (oud-)toezichthouder in het voortgezet onderwijs kan niet binnen vier jaar na aftreden benoemd worden tot (dagelijks) bestuurder bij dezelfde onderwijsorganisatie als waar hij toezichthouder is of is geweest.

Voor deze principes geldt dat een bestuur zichtbaar moet maken hoe zij deze toepassen in hun dagelijks doen of laten.

### **2.3.2. Onderzoeksbevindingen over het uitvoerend deel van het bestuur**

#### Periode tot 1 maart 2024

Bij het onderzoek hebben wij gekeken naar de administratie van de school en gesprekken met het uitvoerend deel van het bestuur en andere betrokkenen gevoerd. Hieruit blijkt dat in de periode van juli 2022 tot 1 maart 2024 het uitvoerend deel van het bestuur volledig vertrouwde op de informatie die zij vanuit de executive director ontving. Het uitvoerend deel van het bestuur gaf de executive director ruimte en vertrouwen en controleerde de ontvangen informatie niet. Daardoor was het uitvoerend deel van het bestuur onvoldoende betrokken bij de onderwijskwaliteit op de school.

Uit de diverse gesprekken met het uitvoerend deel van het bestuur en andere betrokkenen concluderen wij dat de ambities van de executive director leidend waren bij de besluiten die zijn genomen. Deze ambities werden naar buiten toe gepresenteerd als de visie en ambities van het bestuur. Er is in deze periode vanuit het uitvoerend deel van het bestuur geen sprake van een door de school gedragen visie en ambities. Het uitvoerend deel van het bestuur was ook onvoldoende betrokken bij de visie en ambities van de executive director, terwijl deze wel leidend waren bij de (financiële) besluiten die zijn genomen.

Onder leiding van de principal behield de school in november 2023 de basiskwaliteit. Het uitvoerend deel van het bestuur hield zich hier niet mee bezig. Het uitvoerend deel van het bestuur had beperkt contact met de principal en daardoor onvoldoende zicht op of de basiskwaliteit werd behouden, er verbeteringen werden ingezet en



welke rol de principal op de school speelde.

Om de kwaliteit van het onderwijs vast te kunnen houden en te kunnen verbeteren zijn gerichte investeringen nodig. In de periode vanaf november 2022 zijn de financiën door het uitvoerend deel van het bestuur niet doelgericht ingezet om de kwaliteit van het onderwijs vast te houden en te verbeteren. Zo hadden zowel de executive director als het uitvoerend deel van het bestuur geen zicht op het formatieplan en werd er niet gewerkt met budgetten. Daarnaast was er vanuit de executive director en het uitvoerend deel van het bestuur onvoldoende zicht op de concrete behoeften vanuit het onderwijskundig personeel. Hierdoor ontstond een situatie waarbij aanzienlijke uitgaven zijn gedaan voor allerlei randzaken, terwijl bijvoorbeeld onvoldoende geld beschikbaar was om alle docenten in dienst te houden.

In diezelfde periode werd het geld dat bedoeld is voor het onderwijs gebruikt voor allerlei dingen die niet direct bijdragen aan dit onderwijs (zie ook uitgebreid paragraaf 2.4). Dit varieert van relatief kleine uitgaven voor bijvoorbeeld carnavalsactiviteiten tot uitgaven voor bijvoorbeeld (diepzee) duik- en snorkellessen. En van relatief kleine uitgaven voor een voetbalcoach buiten schooltijd tot grote uitgaven voor de huur van verschillende locaties op het eiland die – zo bleek tijdens gesprekken met zowel onderwijzend personeel als het uitvoerend deel van het bestuur zelf – feitelijk niet geschikt zijn om te gebruiken als leslocaties, terwijl ze daar wel voor bedoeld waren. Daarnaast zijn aanzienlijke bedragen betaald voor het overnemen van de inventaris van The Bottom Bean Café, terwijl het uitvoerend deel van het bestuur niet wist of deze inventaris wel operationeel en bruikbaar was, laat staan of deze daadwerkelijk gebruikt zouden kunnen worden bij de lessen die op deze locatie gegeven zouden moeten worden. Voor dit alles ontbrak de onderbouwing waarom deze uitgaven noodzakelijk waren voor (het onderwijs op) de school.

De executive director kreeg te veel ruimte van het uitvoerend deel van het bestuur bij het invulling geven aan zijn ambities, waardoor eind 2024 een financieel te kort dreigt te ontstaan. Doordat er de afgelopen periode veel meer geld is uitgegeven dan er binnenkomt, moet ingegrepen worden op de uitgaven van de school. Dit betekende dat vanaf eind 2023 ontslagen volgden voor leraren en leraren hun contract niet verlengd kregen. Ook na eind 2023 bleef het voor veel leraren onduidelijk wat de gevolgen van de situatie was voor hun eigen baan. Ook als het bestuur hier specifiek naar werd gevraagd, werd hierover door het bestuur geen duidelijkheid gegeven richting de leraren. De onrust die hierdoor ontstaat leidt af van de primaire taak van de leraren, namelijk het geven van goed onderwijs aan de leerlingen. In plaats daarvan maakten leraren zich druk of zij na de zomer van 2024 nog werk zouden hebben op de school.

#### Tussenconclusie – periode tot 1 maart 2024

Op basis van de onderzoeksbevindingen over de periode tot 1 maart 2024 komen wij tot de volgende conclusies.

Het uitvoerend deel van het bestuur draagt geen zorg voor een goed bestuurd en beheerd school. Het uitvoerend deel van het bestuur heeft deze verantwoordelijkheden namelijk door de executive director laten vervullen, terwijl dit een van de wettelijke taken van het uitvoerend deel van het bestuur is. Zelf heeft het uitvoerend deel van het bestuur geen actieve rol vervuld bij het besturen van de school. Daarmee handelt het bestuur in strijd met artikel 3.1, eerste lid, WVO2020.

Het uitvoerend deel van het bestuur is niet in staat om de continuïteit en borging (van de kwaliteit) van het onderwijs op de SCS te garanderen. Zo was het uitvoerend deel van het bestuur onvoldoende betrokken bij de ambities van de executive director, terwijl deze wel leidend waren bij de (financiële) besluiten die zijn genomen. Het uitvoerend deel van het bestuur was ook onvoldoende betrokken bij de ontwikkelingen op het gebied van (de kwaliteit van) het onderwijs op de school. Het uitvoerend deel van het bestuur had geen direct zicht op en stuurde niet direct op de kwaliteit van het onderwijs. Hierdoor handelt het bestuur in strijd met artikel 2.87 en artikel 3.1 WVO2020.

Zoals hiervoor is uitgelegd, vervult het uitvoerend deel van het bestuur haar rol als bestuurder en daarmee haar bestuurstaken niet zoals van haar verwacht zou mogen worden. Zo draagt het uitvoerend deel van het bestuur geen zorg voor een goed bestuurd school. Het bestuur is daarbij ook niet in staat om de continuïteit en borging (van de kwaliteit) van het onderwijs op de SCS te garanderen. Ook als het gaat om de financiële sturing en het beheer van de financiën vanuit het uitvoerend deel van het bestuur, concluderen wij dat het uitvoerend deel van het bestuur daarin tekortschiet (artikel 5.43a WVO2020, artikel 2:15 BW BES). Zie ook uitgebreid paragraaf 2.4. Zo is er veel meer geld uitgegeven dan is ontvangen, waardoor er een situatie is ontstaan waarbij er eind 2024 niet meer genoeg geld beschikbaar is om alle rekeningen mee te betalen.

Daarnaast voldoet het uitvoerend deel van het bestuur ook niet aan haar administratieplicht en de bewaarplicht voor de administratie (artikel 5.38 WVO2020 en artikel 2:15 BW). Zie ook uitgebreid paragraaf 2.4. Het uitvoerend deel van het bestuur kan bijvoorbeeld tijdens gesprekken geen uitleg geven bij uitgaven die zijn gedaan. Ook als het uitvoerend deel van het bestuur gevraagd wordt om schriftelijk informatie te verstrekken over en uitleg te geven bij bepaalde uitgaven, kan zij hieraan niet voldoen. Zo is het uitvoerend deel van het bestuur – ook nadat haar daarvoor een aantal keren een termijn is gegund – niet in staat om alle opgevraagde facturen en ontvangstbewijzen aan te leveren. Zij kan niet voldoende uitleggen

waarom deze uitgaven gedaan zijn en hoe deze uitgaven concreet bijdragen aan het onderwijs op de school.

Het uitvoerend deel van het bestuur heeft de taken die horen bij deze functie niet vervuld op een manier zoals dit verwacht mag worden. Dit geldt ook voor ieder individueel lid van het uitvoerend deel van het bestuur.

Wij concluderen dat er sprake is van een onbehoorlijke taakvervulling door het uitvoerend deel van het bestuur. Het bestuur handelt in strijd met artikel 2:14 BW BES. Doordat er sprake is van een onbehoorlijke taakvervulling door het bestuur, handelt het bestuur ook om die reden in strijd met artikel 3.1, eerste lid, WVO2020. Er wordt namelijk geen zorg gedragen voor een goed bestuurde school.

Omdat het bestuur ook niet voldoet aan de hiervoor beschreven wettelijke verplichtingen, concluderen we dat het bestuur geen zorg draagt voor een goed bestuurde en beheerde school. Het bestuur doet namelijk niet wat er in de wet staat, terwijl dit wel invloed heeft op de kwaliteit van het onderwijs dat wordt gegeven. Daarmee handelt het uitvoerend deel van het bestuur ook om die reden in strijd met artikel 2.87 en artikel 3.1, eerste lid, WVO2020.

#### Periode na 1 maart 2024

Nadat de executive director zijn vertrek aankondigde in december 2023, heeft het uitvoerend deel van het bestuur ervoor gekozen om ook in de praktijk weer de rol aan te nemen van het uitvoerend deel van het bestuur. Hierbij heeft het uitvoerend deel van het bestuur veel van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden die bij de executive director lagen neergelegd bij de principal van de SCS, in plaats van deze verantwoordelijkheden en bevoegdheden zelf op te pakken. Zo werd de principal bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het voorbereiden van besluiten en het verantwoorden over gevoerd beleid. Dit terwijl toen al duidelijk was dat de aandacht van de principal uit zou moeten gaan naar de kwaliteit van het onderwijs. Hierbij heeft de principal namelijk een belangrijke rol te spelen. Om de kwaliteit van het onderwijs voldoende te houden en verder te verbeteren is het belangrijk dat de principal zich bezig kan houden met haar primaire taak; het realiseren van de juiste (rand)voorwaarden voor het personeel en de leerlingen en het sturen op onder andere de kwaliteit van het onderwijs en het personeelsbeleid. Denk daarbij specifiek aan bijvoorbeeld het ontwikkelen en implementeren van onderwijsprogramma's en het controleren van de voortgang van leerlingen. Hierbij past niet dat de principal extra verantwoordelijkheden en bevoegdheden krijgt opgelegd. Zeker niet als die extra verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij het bestuur horen te liggen. Op de momenten dat het bestuur hierop wordt aangesproken door de inspectie, toont het bestuur onvoldoende inzicht in haar eigen rol en verantwoordelijkheden die daarbij horen.

Uit gesprekken met betrokkenen binnen alle geledingen van de SCS is gebleken dat ook het huidige uitvoerend deel van het bestuur van de SCS onvoldoende verantwoordelijkheden neemt voor het goed besturen van de school. Zo heeft het uitvoerend deel van het bestuur geen direct zicht op wat er op de school speelt, welke concrete behoeften er bij leraren en leerlingen bestaan en met welke problemen en uitdagingen de school te maken heeft. Het uitvoerend deel van het bestuur heeft geen eigen visie en ambities voor (het onderwijs op) de school. Beleidsdocumenten hierover zijn wel te vinden, maar het uitvoerend deel van het bestuur kan niet uitleggen waar die beleidsdocumenten voor bedoeld zijn. Ook kan het uitvoerend deel van het bestuur niet uitleggen hoe de inhoud van die beleidsdocumenten terug te vinden is in de keuzes die zij maakt en de besluiten die ze neemt.

Ook na 1 maart 2024 vertrouwdde het uitvoerend deel van het bestuur op de werkwijze van de vertrokken executive director. Het huidige uitvoerend deel van het bestuur heeft hierdoor ook geen eigen beleid als het gaat om de kwaliteit van het onderwijs.

Zoals we hiervoor hebben uitgelegd (i) neemt het uitvoerend deel van het bestuur onvoldoende verantwoordelijkheden voor het goed besturen van de school, (ii) neemt het uitvoerend deel van het bestuur onvoldoende verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs en (iii) ontbreekt het aan visie en ambitie en relevant beleid. Het gaat hier om verantwoordelijkheden van het bestuur die in de wet (normen) en statuten zijn geregeld en onderdeel uitmaken van de taken van het uitvoerend deel van het bestuur. Deze in de wet geregelde normen hebben tot doel het garanderen van en bijdragen aan kwalitatief goed onderwijs door het bestuur. Het schenden van deze normen raakt de kwaliteit van het onderwijs dat de leerlingen van de school ontvangen.

Belangrijk om daarbij te vermelden is dat het hier om punten gaat waarbij het uitvoerend deel van het bestuur niet doet wat van haar verwacht mag worden. Het uitvoerend deel van het bestuur laat niet voldoende zien dat ze over het inzicht en de zorgvuldigheid beschikt die van een gemiddeld bestuurder van een school verwacht mag worden. Hierdoor is het uitvoerend deel van het bestuur niet in staat om haar taken goed en nauwkeurig uit te voeren.

Ook als het gaat om de financiën (zie uitgebreid paragraaf 2.4) zien wij dat het uitvoerend deel van het bestuur niet doet wat van haar verwacht mag worden. Zo hebben we vastgesteld dat vanuit de school vaker transacties aangegaan worden met personen en bedrijven die direct en indirect een band hebben met het uitvoerend deel van het bestuur zelf. Het bestuur is niet in staat om uit te leggen waarom specifiek met deze personen of bedrijven transacties zijn aangegaan. Hierdoor hebben we niet voldoende kunnen vaststellen dat deze

transacties ook in het belang zijn van de school en haar leerlingen. Zo worden er vaker spullen gekocht van of via een bedrijf dat eigendom is van een van de bestuurders en diensten afgenomen van een bedrijf waarvan (een deel van) het bestuur uit dezelfde personen bestaat als het bestuur van de school. Daarnaast worden ook vaker spullen gekocht van of via een of meerdere bedrijven die eigendom zijn van familie van de bestuurders. Het bestuur kon niet uitleggen waarom de aankoop van deze spullen nodig was. Ook heeft het bestuur er geen zicht op of de spullen die besteld zijn, ook wel zijn geleverd. Verder wordt in ieder geval één leslocatie van de school (gevestigd in een woonhuis) gehuurd, terwijl het eigendom van dit woonhuis te herleiden is naar een van de bestuursleden.

Het bestuur heeft zelf aangegeven dat zij geen maatregelen heeft genomen om mogelijk misbruik bij dit soort transacties tegen te gaan. Ook kon het bestuur niet aangeven of er binnen het bestuur zelf gesproken is over wat het bestuur doet om misbruik hierbij te voorkomen. Volgens betrokkenen, waaronder de executive director, gaat het vaak om een kwestie van anderen "*iets gunnen*".

#### Tussenconclusie – periode na 1 maart 2024

Op basis van de onderzoeksbevindingen over de periode na 1 maart 2024 komen wij tot de volgende conclusies.

Het uitvoerend deel van het bestuur draagt geen zorg voor een goed bestuurd school. Het uitvoerend deel van het bestuur heeft een groot deel van deze verantwoordelijkheden namelijk neergelegd bij de principal, terwijl dit een van de wettelijke taken van het uitvoerend deel van het bestuur is. Zelf vervult het uitvoerend deel van het bestuur slechts een zeer beperkte rol bij het besturen van de school. Dit is niet genoeg, omdat het zijn van een bestuur van een school betekent dat het bestuur op de hoogte moet zijn, (in)zicht moet hebben op en moet sturen op de gevolgen die (financiële) besluiten hebben op de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs. Daarmee handelt het bestuur in strijd met artikel 2.87 jo. artikel 3.1, eerste lid, WVO2020.

Verder is het uitvoerend deel van het bestuur niet in staat om de continuïteit en borging (van de kwaliteit) van het onderwijs op de SCS te garanderen. Zo ontbreekt het bij het uitvoerend deel van het bestuur aan een visie en ambities voor (het onderwijs op) de school. Het uitvoerend deel van het bestuur is ook onvoldoende betrokken bij de onderwijskwaliteit op de school.

Zoals hiervoor is uitgelegd, vervult het uitvoerend deel van het bestuur haar rol als bestuurder en daarmee haar bestuurstaken niet zoals van haar verwacht zou mogen worden. Zo draagt het uitvoerend deel van het bestuur geen zorg voor een goed bestuurd school en is zij niet in staat om de continuïteit en borging (van de kwaliteit) van het onderwijs op de SCS te garanderen. Ook als het gaat om de financiële

sturing vanuit het uitvoerend deel van het bestuur, concluderen wij dat het uitvoerend deel van het bestuur daarin tekortschiet. Zie ook uitgebreid paragraaf 2.4. Naar de toekomst toe dreigt er een financieel tekort te ontstaan, terwijl het uitvoerend deel van het bestuur tijdens gesprekken niet concreet kan aangeven welke acties zij onderneemt om het risico daarop te beperken. Het uitvoerend deel van het bestuur heeft ook na 1 maart 2024 maar beperkt zicht op de financiën van de school.

Daarnaast voldoet het bestuur ook niet aan haar administratieplicht en de bewaarplicht voor de administratie (artikel 5.38 WVO2020 en artikel 2:15 BW BES). Zie ook uitgebreid paragraaf 2.4. Het uitvoerend deel van het bestuur kan bijvoorbeeld tijdens gesprekken geen uitleg geven bij uitgaven die zijn gedaan. Ook als het uitvoerend deel van het bestuur gevraagd wordt om schriftelijk informatie te verstrekken over en uitleg te geven bij bepaalde uitgaven, kan zij dit niet voldoende. Zo is het uitvoerend deel van het bestuur – ook nadat haar daarvoor een aantal keren een termijn is gegund – niet in staat om alle opgevraagde facturen en ontvangstbewijzen aan te leveren. Zij kan niet voldoende uitleggen waarom deze uitgaven gedaan zijn en hoe deze uitgaven concreet bijdragen aan het onderwijs op de school.

Het uitvoerend deel van het bestuur heeft de taken die horen bij deze functie niet vervuld op een manier zoals dit verwacht mag worden. Dit geldt ook voor het enige overgebleven lid van het uitvoerend deel van het bestuur. Wij concluderen dat er sprake is van een onbehoorlijke taakvervulling door het uitvoerend deel van het bestuur. Het bestuur handelt in strijd met artikel 2:14 BW BES. Doordat er sprake is van een onbehoorlijke taakvervulling door het bestuur, handelt het bestuur ook om die reden in strijd met artikel 3.1, eerste lid, WVO2020.

Omdat het bestuur ook niet voldoet aan de hiervoor beschreven wettelijke verplichtingen, concluderen we dat het bestuur geen zorg draagt voor een goed bestuurde school. Het bestuur doet namelijk niet wat er in de wet staat, terwijl dit wel invloed heeft op de kwaliteit van het onderwijs dat wordt gegeven. Daarmee handelt het uitvoerend deel van het bestuur ook om die reden in strijd met artikel 2.87 jo. artikel 3.1, eerste lid, WVO2020.

In zijn algemeenheid geven wij als context daarbij mee dat er sprake is van langdurig gedrag, een patroon, waarbij het uitvoerend deel van het bestuur verwijtbaar niet voldoet aan de wet- en regelgeving. Deze context is niet leidend geweest voor onze oordelen, omdat wij voor onze oordelen putten uit de gebeurtenissen en bevindingen gedurende de onderzoeksperiode. Zoals in paragraaf 4.2.2 verder wordt uitgelegd is het uitvoerend deel van het bestuur al geruime tijd in functie. Vanuit diverse kanten is het bestuur ondersteund om de onderwijs van voldoende kwaliteit aan te kunnen bieden en de governance op orde te krijgen en houden. Zo is er onder andere vanuit het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, het

eilandbestuur en vanuit het schoolbestuur zelf ondersteuning geregeld, bijvoorbeeld in de vorm van scholing en coaching. In plaats van een actieve houding vanuit het bestuur om herhaling en terugval te voorkomen, constateren wij tijdens dit onderzoek dat er een uitvoerend deel van het bestuur in functie is waarbij de coaching en scholingen niet terug te zien is in haar handelen als uitvoerend deel van het bestuur. Zo is er niets meer zichtbaar van de versteviging van de governance binnen de school en het bestuur, terwijl hier eerder uitvoerig aandacht aan is besteed.

Tijdens het huidige onderzoek hebben wij moeten vaststellen dat het uitvoerend deel van het bestuur ook op dit moment nog op veel vlakken niet voldoet aan de wet- en regelgeving. Daarnaast toont het uitvoerend deel van het bestuur geen enkele vorm van inzicht in de eigen rol bij de huidige situatie op de school. Gedurende het onderzoek wijst het bestuur vooral naar andere personen (binnen en buiten de school) en ligt het aan veel verschillende situaties, waar het bestuur zelf niets aan kan doen. Tegelijkertijd ontbreekt het tijdens de met het uitvoerend deel van het bestuur gevoerde gesprekken aan een kritische kijk op wat het uitvoerend deel van het bestuur zelf niet heeft gedaan zoals verwacht zou mogen worden. Zelfs nadat zij tijdens de terugkoppelgesprekken in april van dit jaar (2024) op de aard en ernst van onze bevindingen en de noodzaak om zo snel mogelijk veranderingen door te voeren is gewezen, blijft het ontbreken aan bestuurlijke daadkracht en betrokkenheid. Zo is er aan het einde van de onderzoeksperiode (augustus 2024) nog te weinig gedaan met de informatie die het uitvoerend deel van het bestuur tijdens de terugkoppeling door de inspectie in april 2024 ontving. Dit bleek uit een met het uitvoerend deel van het bestuur gevoerde gesprek. Veranderingen zijn vooral teweeg gebracht door bijvoorbeeld de principal, meer dan aan het uitvoerend deel en toezichthoudend deel van het bestuur. Ook naar de toekomst toe laat het bestuur hierin geen verbetering zien. Zo is er ruim vier maanden na de eerste terugkoppeling van de bevindingen van de inspectie nog geen verbeterplan en plan van aanpak op bestuursniveau beschikbaar, terwijl er juist voor het bestuur een grote opgave ligt. Zo weet het uitvoerend deel van het bestuur al vanaf april 2024 dat het op bestuursniveau veel beter zal moeten. Door dit alles worden de leraren en onderwijsassistenten ook niet in staat gesteld om de leerlingen op de school onderwijs van de best mogelijke kwaliteit te geven, terwijl de leerlingen daar wel recht op hebben.

#### Code goed bestuur

In de twee meest recente jaarverslagen van de SCS is door het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur gemeld dat zij de code goed bestuur gebruikt die door de VO-Raad is geschreven.

Tijdens de gesprekken met het uitvoerend deel van het bestuur heeft zij aangegeven feitelijk geen code goed bestuur te hanteren. Dit

betekent niet alleen dat wat het bestuur heeft opgeschreven in het jaarverslag niet aansluit bij de werkelijke situatie. Ook betekent dit dat het uitvoerend deel van het bestuur zich niet aan de volgende principes uit de code goed bestuur houdt:

1. Het bestuur publiceert:
  - het jaarverslag, conform de Regeling Jaarverslaggeving Onderwijs. De jaarverslagen zijn immers niet online beschikbaar. Het uitvoerend deel van het bestuur heeft daarbij het laatste jaarverslag (boekjaar 2023) niet (tijdig) vastgesteld, laten controleren door de accountant en gepubliceerd;
  - de statuten. Ook de actuele versie van de statuten zijn niet online beschikbaar;
  - het bestuursreglement. Het uitvoerend deel van het bestuur beschikt in zijn geheel niet over een actueel bestuursreglement;
  - de samenstelling, nevenfuncties (zowel bezoldigd als onbezoldigd) en honorering van bestuur en toezichthouder. Het ontbreekt aan een transparante en voor iedereen beschikbare weergave van deze informatie;
  - het rooster van af- en aantreden van de toezichthouder cf. de maximale termijn van acht jaar. Het ontbreekt aan een transparante en voor iedereen beschikbare weergave van deze informatie;
  - de klachtenregeling. Het ontbreekt aan een transparante en voor iedereen beschikbare weergave van deze informatie;
  - de klokkenluidersregeling. Het ontbreekt aan een transparante en voor iedereen beschikbare weergave van deze informatie; en
  - de integriteitscode. Het ontbreekt aan een transparante en voor iedereen beschikbare weergave van deze informatie.
2. Het bestuur rapporteert in het jaarverslag over de wijze waarop de evaluatie van het bestuur door het intern toezicht heeft plaatsgevonden. Het ontbreekt aan een transparante en voor iedereen beschikbare weergave van deze informatie. Doordat het bestuur al ruim 2 jaar functioneert zonder toezichthoudend deel van het bestuur, heeft een dergelijke evaluatie al die tijd niet op de juiste wijze plaatsgevonden.

#### Tussenconclusie

Het uitvoerend deel van het bestuur maakt feitelijk geen gebruik van een code goed bestuur en heeft ook niet geregeld hoe zij in de praktijk omgaat met de situaties zoals die in de code goed bestuur moeten staan. Dit betekent dat het uitvoerend deel van het bestuur handelt in strijd met artikel 3.2 WVO2020.

Als het doen en laten van het uitvoerend deel van het bestuur wordt gelegd naast de regels die in de Code Goed Bestuur van de VO-Raad te vinden zijn, dan moeten we concluderen dat het uitvoerend deel van het bestuur handelt in strijd met deze bepalingen uit de Code Goed



Bestuur. Voor zover het bestuur dus deze Code Goed Bestuur gebruikt, dan voldoet ze hier ook niet aan. Zij legt in het bestuursverslag ook niet uit waarom zij heeft afgeweken van de Code Goed Bestuur.

### **2.3.3. Het toezichthoudend deel van het bestuur (Intern toezicht)**

#### Wettelijk kader

Zoals in paragraaf 2.1 al kort is uitgelegd moet het bestuur ook bestaan uit een toezichthoudend deel van het bestuur, dat toezicht moet houden op hoe het uitvoerend deel van het bestuur haar rol en functie vervult. Om bijvoorbeeld de objectiviteit van het toezichthoudend deel van het bestuur te waarborgen, moet er binnen het bestuur een scheiding zijn tussen het uitvoerend en het toezichthoudend deel van het bestuur. Het is daarbij belangrijk dat het toezichthoudend deel van het bestuur volledig onafhankelijk functioneert van het uitvoerend deel van het bestuur. Dit alles is geregeld in artikel 3.1 WVO2020.

Van het toezichthoudend deel van het bestuur wordt verwacht dat zij toezicht houdt op de wijze waarop het uitvoerend deel van het bestuur de taken uitvoert waar zij mee zijn belast. Ditzelfde geldt voor de bevoegdheden die het uitvoerend deel van het bestuur uitoefent. Van het toezichthoudend deel van het bestuur wordt verwacht dat zij het uitvoerend deel van het bestuur (gevraagd en ongevraagd) raad geeft. In artikel 3.3 WVO2020 is vastgelegd wat daarbij minimaal verwacht mag worden van het toezichthoudend deel van het bestuur. Zo moet het toezichthoudend deel van het bestuur in ieder geval:

- de begroting en het jaarverslag goedkeuren;
- erop toezien dat het uitvoerend deel van het bestuur voldoet aan haar wettelijke verplichtingen en de (toepassing van) de code goed bestuur. Als er van de code goed bestuur wordt afgeweken, dan moet het toezichthoudend deel van het bestuur hier ook toezicht op houden;
- toezicht houden op of het bestuur het geld dat zij ontvangt vanuit de overheid terecht ontvangt. Daarnaast moet het toezichthoudend deel van het bestuur ook toezicht houden op of dit geld ook weer goed wordt gebruikt. Dit noemen we ook wel doelmatig en rechtmatig. Dit wil zeggen dat het geld dat bedoeld is voor (het onderwijs op) de school ook gebruikt wordt voor (het onderwijs op) de school en er voor spullen of diensten die worden gekocht niet onnodig hoge bedragen worden betaald;
- een registeraccountant, of iemand die van eenzelfde niveau is, aanwijzen die onderzoek doet naar de jaarrekening en het toezichthoudend deel van het bestuur informeert over de resultaten van dit onderzoek;
- jaarlijks verantwoorden over de hiervoor genoemde vier punten. Deze verantwoording moet onderdeel uitmaken van het jaarverslag.

#### Code goed bestuur

Naast de in de wet geregelde verplichtingen voor het toezichthoudend deel van het bestuur, geldt ook voor hen de code goed bestuur (zie ook paragraaf 2.3.2). Ook zij moeten de principes uit de code goed bestuur toepassen en inzichtelijk maken hoe zij dit doen. Deze verplichting is ook expliciet vastgelegd in de code goed bestuur zelf.

### **2.3.4. Onderzoeksbevindingen over het toezichthoudend deel van het bestuur (intern toezicht)**

#### Periode tot 1 maart 2024

In paragraaf 2.1 is uitgelegd dat de feitelijke situatie bij het bestuur van de SCS zo is, dat het al vanaf het begin van 2022 ontbrak aan een toezichthoudend deel van het bestuur. Tot maart 2024 trad het uitvoerend deel van het bestuur op als toezichthouder. Dit zorgt ervoor dat er geen sprake is van een het toezichthoudend deel van het bestuur dat volledig objectief en onafhankelijk functioneert van het uitvoerend deel van het bestuur. Hierdoor kan het toezichthoudend deel van het bestuur het uitvoerend deel van het bestuur ook niet gevraagd en ongevraagd raad geven.

Als we kijken naar wat er minimaal verwacht mag worden van het toezichthoudend deel van het bestuur, dan zien wij in ieder geval het volgende:

- de begroting en het jaarverslag 2022 is goedgekeurd door het uitvoerend deel van het bestuur. Het ontbreekt aan een toezichthoudend deel van het bestuur dat een duidelijke, afzonderlijke rol heeft. Dit terwijl het toezichthoudend deel van het bestuur erop toe moet zien dat het geld dat bedoeld is voor het onderwijs, ook gebruikt wordt om onderwijs van voldoende kwaliteit mogelijk te maken;
- er vindt geen toezicht plaats op wat het uitvoerend deel van het bestuur doet en of zij daarmee voldoet aan haar wettelijke verplichtingen. Het toezichthoudend deel moet een belangrijke rol hebben als het gaat om toezichthouden op of het uitvoerend deel van het bestuur de school wel goed bestuurt en daarmee onderwijs van voldoende kwaliteit mogelijk maakt. Daar is nu geen sprake van. Toezicht op (de toepassing van) de code goed bestuur ontbreekt ook volledig. Feitelijk wordt er niets gedaan met een code goed bestuur, waardoor er ook geen toezicht is op de invulling daarvan. Doordat het ontbreekt aan een toezichthoudend deel van het bestuur, is ook niet gesignaleerd dat er niet gewerkt wordt met een code goed bestuur;
- het ontbreekt volledig aan toezicht op geld dat ontvangen en uitgegeven wordt. Er is geen toezichthoudend deel van het bestuur dat (bestuurs)informatie opvraagt. Ook vindt er geen controle plaats op de doelmatige en rechtmatige besteding. Er is

geen toezichhoudend deel van het bestuur dat bijvoorbeeld overleg kan voeren met het personeel dat de administratie voor de school verzorgt. Dit terwijl uit ons onderzoek blijkt dat daar veel bruikbare kennis en informatie beschikbaar is. Het ontbreekt aan een toezichhoudend deel van het bestuur dat voldoende onafhankelijk kijkt of geld dat bedoeld is voor het onderwijs, ook gebruikt wordt om onderwijs van voldoende kwaliteit mee mogelijk te maken;

- door het ontbreken van een toezichhoudend deel van het bestuur, wordt er ook geen inhoudelijke verantwoording afgelegd over de onderwerpen waarop zij toezicht op zou moeten houden. Het jaarverslag 2022 (het jaarverslag 2023 is nog niet ingediend) is overigens wel voorzien van een algemene toelichting van een toezichhoudend deel van het bestuur, terwijl er geen formeel toezichhoudend deel van het bestuur is. Daarnaast is deze toelichting niet specifiek toegeschreven op wat er dat jaar is gebeurd op de school en wat de rol van het toezichhoudend deel van het bestuur daarbij is geweest. Hierdoor wordt ten onrechte het beeld gewekt dat er wél sprake is van een toezichhoudend deel van het bestuur.

#### Tussenconclusie tot 1 maart 2024

Doordat het ontbreekt aan een toezichhoudend deel van het bestuur, wordt niet voldaan aan artikel 3.1 en 3.3 WVO2020.

#### Periode na 1 maart 2024

Ook vanaf 1 maart 2024 ontbreekt het aan een toezichhoudend deel van het bestuur.

Als we kijken naar wat er minimaal verwacht mag worden van het toezichhoudend deel van het bestuur, dan zien wij in ieder geval het volgende:

- de begroting en het jaarverslag 2022 is goedgekeurd door het uitvoerend deel van het bestuur. Het ontbreekt aan een toezichhoudend deel van het bestuur dat een duidelijke, afzonderlijke rol heeft. Dit terwijl het toezichhoudend deel van het bestuur erop toe moet zien dat het geld dat bedoeld is voor het onderwijs, ook gebruikt wordt om onderwijs van voldoende kwaliteit mogelijk te maken;
- er vindt geen toezicht plaats op wat het uitvoerend deel van het bestuur doet en of zij daarmee voldoet aan haar wettelijke verplichtingen. Het toezichhoudend deel moet een belangrijke rol hebben als het gaat om toezichhouden op of het uitvoerend deel van het bestuur de school wel goed bestuurt en daarmee onderwijs van voldoende kwaliteit mogelijk maakt. Daar is nu geen sprake van. Toezicht op (de toepassing van) de code goed bestuur ontbreekt ook volledig. Feitelijk wordt er niets gedaan met een code goed bestuur, waardoor er ook geen toezicht is op de invulling daarvan. Doordat het ontbreekt aan een toezichhoudend deel van het bestuur, is ook niet gesignaleerd

- dat er niet gewerkt wordt met een code goed bestuur;
- het ontbreekt volledig aan toezicht op geld dat ontvangen en uitgegeven wordt. Er is geen toezichthoudend deel van het bestuur dat (bestuurs)informatie opvraagt. Ook vindt er geen controle plaats op de doelmatige en rechtmatige besteding. Er is geen toezichthoudend deel van het bestuur dat bijvoorbeeld overleg kan voeren met het personeel dat de administratie voor de school verzorgt. Dit terwijl uit ons onderzoek blijkt dat daar veel bruikbare kennis en informatie beschikbaar is. Het ontbreekt aan een toezichthoudend deel van het bestuur dat voldoende onafhankelijk kijkt of geld dat bedoeld is voor het onderwijs, ook gebruikt wordt om onderwijs van voldoende kwaliteit mee mogelijk te maken;
- door het ontbreken van een toezichthoudend deel van het bestuur, wordt er ook geen inhoudelijke verantwoording afgelegd over de onderwerpen waarop zij toezicht zou moeten houden. Het jaarverslag 2023 is nog niet ingediend, terwijl dit wel al had moeten (deadline 1 juli 2024). Doordat het ontbreekt aan een toezichthoudend deel van het bestuur, wordt ook op het te laat indienen van het jaarverslag geen toezicht gehouden of bijgestuurd.

Ondanks dat het uitvoerend deel van het bestuur al in april 2024 is gewezen op het gebrek aan een toezichthoudend deel van het bestuur, ontbreekt het ook ruim vier maanden later nog aan een toezichthoudend deel van het bestuur. Het uitvoerend deel van het bestuur heeft ook niet concreet kunnen toelichten welke acties zijn ondernomen om hier op korte termijn alsnog verandering in te brengen.

#### Tussenconclusie periode na 1 maart 2024

Doordat het ontbreekt aan een toezichthoudend deel van het bestuur, wordt niet voldaan aan artikel 3.1 en 3.3 WVO2020.

### **2.3.5. Directeur**

#### Wettelijk kader

De directeur van een school heeft, binnen een school een belangrijke taak. Deze heeft namelijk de onderwijskundige, organisatorische en huishoudelijke leiding op een school.

Het uitvoerend deel van het bestuur kan daarbij haar wettelijke taken en bevoegdheden overdragen aan de directeur. Wel blijft het uitvoerend deel van het bestuur uiteindelijk verantwoordelijk voor hoe die wettelijke taken en bevoegdheden worden uitgevoerd. Dit is geregeld in artikel 7.5 WVO2020.

Wat precies de taken en bevoegdheden van de directeur zijn, moet vastgelegd zijn in een managementstatuut, zo is geregeld in artikel 7.6 WVO2020. Op het moment dat het uitvoerend deel van het bestuur haar wettelijke taken en bevoegdheden overdraagt aan de directeur,

moet dit ook geregeld zijn in het managementstatuut. Daarnaast bevat het managementstatuut in dat geval ook richtlijnen voor het geval de directeur deze taken en bevoegdheden uitoefent. Omdat het voor de buitenwereld ook duidelijk moet zijn wat de rolverdeling is tussen het uitvoerend deel van het bestuur en de directeur, is het belangrijk dat het managementstatuut zo snel mogelijk voor iedereen beschikbaar komt. Dat kan bijvoorbeeld door het managementstatuut op de website van de school te plaatsen.

### **2.3.6. Onderzoeksbevindingen over de directeur**

#### Periode voor 1 maart 2024

In juli 2022 heeft het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur, samen met het bestuur van SkoSaba, één *executive director* aangesteld. Anders dan de naam zou vermoeden, hield de executive director zich niet primair bezig met de onderwijskundige en huishoudelijke leiding van de school. Deze ligt voornamelijk bij de principal van SCS. De principal is de directeur van de SCS. Wel was de executive director feitelijk verantwoordelijk voor de belangrijkste besluiten als het ging om de ambities, de richting waarop de school zich ontwikkelde en het te voeren financieel beleid.

Op de vraag hoe de verantwoordelijkheden tussen het uitvoerend deel van het bestuur en de executive director waren geregeld, kon het uitvoerend deel van het bestuur geen duidelijk antwoord geven. Dit geldt ook voor de vraag hoe de verantwoordelijkheden tussen het uitvoerend deel van het bestuur en de principal waren geregeld. Ook is er geen actueel managementstatuut gepubliceerd op de website van de school. Het uitvoerend deel van bestuur kon tijdens de gevoerde gesprekken niet aangeven of er over periode voor 1 maart 2024 een managementstatuut was.

#### Tussenconclusie periode tot 1 maart 2024

Binnen de organisatie bestond er een functie van executive director die, anders dan de naam doet vermoeden, niet de directeur van de school was. De principal was en is namelijk degene die de wettelijke rol van directeur van de school vervult.

#### Periode na 1 maart 2024

Vanaf 1 maart 2024 moest het bestuur zelf weer het uitvoerend deel van het bestuur vormgeven. Per die datum had de executive director ontslag genomen. Vanaf het moment dat de executive director vertrok, heeft het uitvoerend deel van het bestuur veel van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de executive director neergelegd bij de principal. Dit terwijl deze verantwoordelijkheden en bevoegdheden niet passen en horen bij de rol en het takenpakket van de principal. Het toekennen van deze verantwoordelijkheden en bevoegdheden aan de principal is ook niet op de juiste manier gebeurd. Het bestuur mag haar wettelijke taken en bevoegdheden namelijk alleen overdragen aan de principal als dit gebeurt op de

manier zoals dit in de wet is geschreven. In dat geval moet dit zijn vastgelegd in een managementstatuut. Het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van bestuur kon tijdens de recent gevoerde gesprekken niet aangeven of er voor de periode na 1 maart 2024 een managementstatuut was.

Uit gesprekken met onder andere het uitvoerend deel van het bestuur en de principal zelf, is gebleken dat het uitvoerend deel van het bestuur een groot deel van haar verantwoordelijkheden om zorg te dragen voor een goed bestuurd school neer heeft gelegd bij de principal.

#### Tussenconclusie periode na 1 maart 2024

Doordat de principal belast werd met de zorg voor een goed bestuurd school, is er sprake van het overdragen van wettelijke taken en bevoegdheden van het uitvoerend deel van het bestuur naar de principal. De principal wordt zo belast met taken en bevoegdheden die bij het uitvoerend deel van het bestuur horen te liggen en die zij ook niet zomaar mag overdragen zonder dat dit goed is geregeld. Ook is het overdragen van deze taken en bevoegdheden niet geregeld in een managementstatuut.

Daarmee heeft het uitvoerend deel van het bestuur gehandeld in strijd met artikel 7.5, eerste lid, jo. artikel 7.6 WVO2020.

## **2.4. Financiën en wettelijk kader**

Een school ontvangt geld vanuit de overheid om zaken die te maken hebben met (het onderwijs op) de school te kunnen bekostigen. Uitgangspunt is dat met dit geld onderwijs van goede kwaliteit voor de leerlingen gegarandeerd moet kunnen worden. Om dit te waarborgen is het bestuur op grond van artikel 5.4 WVO2020 verplicht om het geld dat zij vanuit de overheid ontvangt voor de school, ook uit te geven aan kosten die verband houden met (het onderwijs op) de school. Het gaat dan specifiek om de kosten voor personeel, zoals leraren en ondersteunend personeel. Daarnaast gaat het om kosten die worden gemaakt in het kader van de exploitatie. Dit wil zeggen dat het kosten zijn die gemaakt moeten worden om een school open te houden en onderwijs te kunnen geven aan de leerlingen. Voorbeelden van kosten voor personeel en exploitatie zijn:

- de salarissen voor het personeel;
- het onderhoud van het gebouw en het terrein van de school;
- de lesmaterialen;
- de administratiekosten;
- de kosten voor het beheer en bestuur van de school; en
- de kosten voor schoonmaak van het gebouw en het terrein.

Omdat het belangrijk is dat leerlingen hun schoolcarrière op dezelfde school kunnen afronden als waar zij beginnen en altijd onderwijs van voldoende kwaliteit kunnen ontvangen, is het bestuur verplicht om

goed om te gaan met het geld dat zij vanuit de overheid ontvangt. Door goed om te gaan met het geld van de school moet het bestuur de continuïteit van (het onderwijs op) de school kunnen verzekeren. Dit betekent bijvoorbeeld dat van een bestuur niet alleen wordt verwacht dat zij kijkt of zij vandaag genoeg geld heeft om een bepaalde uitgave te doen, maar dat zij ook kijkt of ze dit geld niet binnenkort nodig heeft voor andere kosten die gemaakt moeten worden. Deze verplichting is geregeld in artikel 5.43a WVO2020.

Van het bestuur wordt verwacht dat zij zicht en grip heeft op hoe het financieel met de stichting gaat. De verplichtingen die het bestuur op dat gebied heeft, zijn onder andere geregeld in artikel 2:15 BW BES. Zo is het bestuur verplicht om een goede administratie te voeren (*administratieplicht*, zie ook artikel 5.38 WVO2020). Dit betekent dat het bestuur de administratie zo moet organiseren en alle informatie die bij die administratie hoort zo moet bewaren (*bewaarplicht*) dat op elk moment snel duidelijk is hoe het vermogen (bezittingen en vorderingen en schulden) van de stichting eruitziet. Met andere woorden, het bestuur moet snel kunnen laten zien van wie zij nog geld moet krijgen en aan wie zij nog moet betalen (debiteuren- en crediteurenpositie) en hoeveel geld zij (direct) beschikbaar heeft. Het bestuur moet deze administratie minimaal tien jaar bewaren.

## 2.4.1. Onderzoeksbevindingen financiën

### Periode tot 1 maart 2024

Tijdens ons onderzoek is gebleken dat tussen juli 2022 en 1 maart 2024 het uitvoerend deel van bestuur zich alleen liet informeren door de executive director als het ging om de financiën. Het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur heeft geen directe toegang tot de bankrekeningen en heeft geen direct zicht op hoe de school er financieel voor staat.

Dit varieert van relatief kleine uitgaven voor bijvoorbeeld carnavalsactiviteiten en de inhuur van een voetbalcoach buiten schooltijd tot grote uitgaven voor de huur van verschillende locaties op het eiland die – zo bleek tijdens gesprekken met zowel onderwijzend personeel als het uitvoerend deel van het bestuur zelf – feitelijk niet geschikt zijn om te gebruiken als leslocaties, terwijl ze daar wel voor bedoeld waren. Daarnaast zijn aanzienlijke bedragen betaald voor het overnemen van de inventaris van The Bottom Bean Café, terwijl het uitvoerend deel van het bestuur niet wist of deze inventaris wel operationeel en bruikbaar was, laat staan dat deze daadwerkelijk gebruikt zou kunnen worden bij de lessen die op deze locatie gegeven zouden moeten worden. Naast dat de inventaris van The Bottom Bean Café is overgenomen, is er namens het uitvoerend deel van het bestuur ook getekend voor een langdurige huurovereenkomst voor de locatie. Voor dit alles ontbrak de onderbouwing waarom deze uitgaven noodzakelijk waren voor (het onderwijs op) de school.

In diezelfde periode is er door veel geld uitgegeven aan het organiseren van buitenschoolse clubs. Om dit te realiseren is veel geld gegaan naar de aankoop van bijvoorbeeld spelcomputers en beeldschermen, de inrichting van een e-sportsruimte, het inhuren van (sport)coaches en het faciliteren van (diepzee) duik- en snorkellessen. In 2023 zijn uiteindelijk deze buitenschoolse clubs weer afgestoten, waarbij ook de materialen die daarvoor zijn gekocht (denk dan bijvoorbeeld aan de spelcomputers en beeldschermen en de inrichting van het e-sportsruimte) weer zijn weggegeven. Hierbij is er geld dat bedoeld is voor (het onderwijs op) de school gebruikt om activiteiten te organiseren die buiten schooltijd plaatsvinden en die ook niets te maken hebben met het onderwijs dat op school wordt gegeven.

De manier waarop het uitvoerend deel van het bestuur (geen) zicht heeft op de financiën, zien we bijvoorbeeld ook terug in de uitbetaling van salaris en vergoedingen voor personeel. Zo wordt er salaris uitbetaald, zonder dat het uitvoerend deel van het bestuur zicht heeft op de omvang daarvan. Ook wordt niet gecontroleerd of personeel wel recht heeft op bepaalde vergoedingen, zoals het vergoeden van huur en overige kosten die verband houden met het levensonderhoud (bijvoorbeeld fitnesskosten). Ook wordt er geld geleend aan personeel, zonder dat er bijgehouden wordt of de geleende bedragen wel terugbetaald worden. Door dit alles blijft er minder geld over om andere zaken te kopen die nodig zijn om onderwijs te geven, zoals schoolboeken, werkboeken en leesboeken.

Ook aan de executive director worden vergoedingen betaald, die het uitvoerend deel van het bestuur niet kan verantwoorden. Zo ontvangt de executive director *housing allowance*, zogezegd als vergoeding voor de huurkosten die deze moet maken voor de eigen huisvesting. Deze vergoeding loopt door, zelfs nadat de executive director een eigen woning heeft aangeschaft.

Door de manier waarop het uitvoerend deel van het bestuur (geen) zicht heeft op de financiën, heeft het voltallige bestuur tot 1 maart 2024 onnodige en onverantwoorde risico's genomen. Zo heeft zij een situatie doen ontstaan, waarbij er veel meer geld is uitgegeven dan er is ontvangen. Doordat het uitvoerend deel van het bestuur geen zicht hield op het saldo van de bankrekeningen, is er – in de eigen woorden van het uitvoerend deel van het bestuur – een financieel uitdagende situatie ontstaan. Of, om in de woorden van het uitvoerend deel van het bestuur zelf te spreken: er is onvoldoende geld overgelaten om ook richting de toekomst aan alle verplichtingen (denk dan aan facturen, rekeningen, maar bijvoorbeeld ook salarisuitbetaling) te voldoen. Hiermee heeft het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur ervoor gezorgd dat het voortbestaan van de school direct in gevaar komt.

De situaties die wij hiervoor hebben beschreven, hebben er ook voor



gezorgd dat er uiteindelijk niet genoeg geld over blijft om dat te doen waar de school voor bedoeld is en waar het bestuur voor moet zorgen. Namelijk het garanderen van de continuïteit en de borging (van de kwaliteit) van het onderwijs voor de leerlingen. Zo volgden hierop ontslagen voor leraren en kregen leraren hun contract niet verlengd. Dit heeft er uiteindelijk toe geleid dat het ontbreekt aan structurele lessen voor bijvoorbeeld English as a Second Language (ESL).

Het uitvoerend deel van het bestuur heeft onvoldoende zicht en grip op hoe het financieel met de stichting gaat. Het uitvoerend deel van het bestuur had (en heeft) geen direct zicht heeft op wat er aan geld binnenkomt en uitgaat. Ook maakt het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur geen gebruik van andere (management)rapportages. Aan de hand van deze (management)rapportages kan zij inzicht krijgen in het geld dat binnenkomt en uitgaat. Hierdoor heeft zij ook geen direct zicht op hoe de school er financieel voor staat. Als zij tijdens gesprekken naar de financiële staat van de stichting wordt gevraagd, kan zij daar onvoldoende inzicht in geven.

Ook als het gaat om specifieke uitgaven die zijn gedaan, blijkt het uitvoerend deel van het bestuur hier geen zicht en grip op te hebben. Zo is het uitvoerend deel van het bestuur niet in staat om tijdens gesprekken uitleg te geven bij uitgaven die door het uitvoerend deel van het bestuur zijn gedaan. Als gevolg van dit gebrek aan zicht en grip op de financiën van de school heeft het uitvoerend deel van het bestuur onnodige risico's genomen. Het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur heeft hiermee direct het voortbestaan van de school in gevaar gebracht.

Ook als het uitvoerend deel van het bestuur gevraagd wordt om schriftelijk informatie te verstrekken over en uitleg te geven bij bepaalde uitgaven, kan zij dit niet voldoende. Zo is het bestuur – ook nadat haar daarvoor een aantal keren een termijn is gegund – niet in staat om alle opgevraagde facturen en ontvangstbewijzen aan te leveren. Ook kan zij niet voldoende uitleggen waarom deze uitgaven gedaan zijn en hoe deze uitgaven concreet bijdragen aan het onderwijs op de school. Daarmee concluderen wij ook dat het uitvoerend deel van het bestuur niet voldoet aan haar administratieplicht en de bewaarplicht voor de administratie.

#### Tussenconclusie periode tot 1 maart 2024

Het uitvoerend deel van het bestuur heeft ervoor gezorgd dat het voortbestaan van de school in gevaar is gekomen. Daarmee handelt het uitvoerend deel van het bestuur in strijd met artikel 5.43a WVO2020.

Daarnaast ontbreekt het bij het uitvoerend deel van het bestuur aan zicht en grip op de financiën van de school. Zo voeren zij geen goede administratie en is zij niet in staat om snel duidelijkheid te geven over

hoe het vermogen van de school eruitziet. Daarnaast bewaart het bestuur grote delen van de administratie niet, terwijl zij dit wel moet doen. Dit zijn wettelijke verplichtingen, op grond van artikel 5.38 WVO2020 en artikel 2:15 BW BES, waar het uitvoerend deel van het bestuur niet aan voldoet.

#### Periode na 1 maart 2024

Ook vanaf 1 maart 2024 heeft het uitvoerend deel van het bestuur geen direct zicht op hoe de school er financieel voor staat. Reden waarom hier geen verandering in is gekomen, is omdat het uitvoerend deel van het bestuur deze verantwoordelijkheid nu deels bij de principal en bij een externe adviseur van de school heeft neergelegd. Ook in de periode vanaf 1 maart 2024 heeft het uitvoerend deel van het bestuur onvoldoende zicht en grip op de financiële situatie van de school.

Terwijl het uitvoerend deel van het bestuur in ieder geval vanaf november 2023 weet dat er voor eind 2024 niet genoeg geld meer is om dat te doen waar de school voor bedoeld is, namelijk het verzorgen van kwalitatief goed onderwijs voor de leerlingen, worden er geen concrete maatregelen genomen om zowel in deze financiële situatie als in de gevolgen daarvan verandering te brengen.

Het uitvoerend deel van het bestuur heeft onvoldoende zicht en grip op hoe het financieel met de stichting gaat. Het uitvoerend deel van het bestuur had (en heeft) namelijk geen direct zicht op wat er aan geld binnenkomt en uitgaat. Ook maakt het uitvoerend deel van het bestuur geen gebruik van andere (management)rapportages, aan de hand waarvan zij hier inzicht in kan krijgen. Hierdoor heeft zij ook geen direct zicht op hoe de school er financieel voor staat. Als zij tijdens gesprekken naar de financiële staat van de stichting wordt gevraagd, kan zij daar onvoldoende inzicht in geven. Ook als het gaat om specifieke uitgaven die zijn gedaan, blijkt het uitvoerend deel van het bestuur hier geen zicht en grip op te hebben. Zo is het uitvoerend deel van het bestuur niet in staat om tijdens gesprekken uitleg te geven bij uitgaven die door het uitvoerend deel van het bestuur zijn gedaan. Ook als het uitvoerend deel van het bestuur gevraagd wordt om schriftelijk informatie te verstrekken over en uitleg te geven bij bepaalde uitgaven, kan zij dit niet voldoende. Zo is het bestuur – ook nadat haar daarvoor een aantal keren een termijn is gegund – niet in staat om alle opgevraagde facturen en ontvangstbewijzen aan te leveren. Ook kan zij niet voldoende uitleggen waarom deze uitgaven gedaan zijn en hoe deze uitgaven concreet bijdragen aan het onderwijs op de school. Daarmee concluderen wij ook dat het uitvoerend deel van het bestuur niet voldoet aan haar administratieplicht en de bewaarplicht voor de administratie.

Als gevolg van dit gebrek aan zicht en grip op de financiën van de school heeft het uitvoerend deel van het bestuur onnodige risico's

genomen. Het uitvoerend deel van het bestuur heeft hiermee direct het voortbestaan van de school in gevaar gebracht. Uit de met het uitvoerend gedeelte van het bestuur gevoerde gesprekken en de door hen gedeelde documentatie blijkt niet dat het uitvoerend gedeelte van het bestuur op dit moment stuurt op behoud van de onderwijskwaliteit en het doorvoeren van kwaliteitsverbetering. Ook blijkt niet dat het uitvoerend deel van het bestuur daarvoor een gedegen meerjarig (financieel) plan heeft.

De enige reden waarom de gevolgen van het (gebrek aan) zicht en de sturing vanuit het uitvoerend deel van het bestuur niet groter zijn en de school niet met nog meer negatieve financiële en kwalitatieve gevolgen te maken heeft, is omdat er zowel binnen de organisatie personen zijn die proberen bij te sturen waar dat kan. Zij voelen zich hier verantwoordelijk voor, ook al hoort die verantwoordelijkheid bij het uitvoerend deel van het bestuur te liggen. Het is alleen door het werk van deze personen dat we uiteindelijk gedeeltelijk zicht hebben kunnen krijgen in hoe de school er financieel voor staat. Dit is dus niet dankzij, maar ondanks het handelen van het bestuur.

Op basis van de huidige banksaldi, liquiditeitsprognoses en begrotingen van het uitvoerend deel van het bestuur, blijkt dat er op dit moment een direct risico dreigt als het gaat om het voortbestaan van de school. Zo is er over de eerste maanden van het jaar een negatief resultaat geboekt. Dit wil zeggen dat er méér geld is uitgegeven, dan dat er geld ontvangen is. We zien nog onvoldoende dat er bijgestuurd wordt op het verschil tussen het geld dat maandelijks binnenkomt en de uitgaven die het uitvoerend deel van het bestuur doet. Zo zien we dat het uitvoerend deel van het bestuur er rekening mee houdt dat voor de maanden september, oktober, november en december 2024 veel meer geld wordt uitgegeven, dan er binnen komt. Daardoor ontstaat er vanaf november 2024 een tekort aan geld dat de school beschikbaar heeft op de bankrekening. Dit betekent dat de school vanaf dat moment de uitgaven niet meer kan betalen. Daarmee dreigt er een (technisch) faillissement. Het uitvoerend deel van het bestuur heeft niet inzichtelijk kunnen maken hoe zij hier nu concreet op stuurt, zonder dat dit grote gevolgen heeft voor (de kwaliteit van) het onderwijs dat op de school wordt gegeven.

#### Tussenconclusie periode na 1 maart 2024

Het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur heeft ervoor gezorgd dat het voortbestaan van de school in gevaar is gekomen. Daarmee handelt het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur in strijd met artikel 5.43a WVO2020.

Daarnaast ontbreekt het bij het uitvoerend deel van het bestuur aan zicht en grip op de financiën van de school. Zo voeren zij geen goede administratie en is zij niet in staat om snel duidelijkheid te geven over hoe het vermogen van de school eruit ziet. Daarnaast bewaart het

bestuur grote delen van de administratie niet, terwijl zij dit wel moet doen. Dit zijn wettelijke verplichtingen, op grond van artikel 5.38 WVO2020 en artikel 2:15 BW BES, waar het uitvoerend deel van het bestuur niet aan voldoet.

In zijn algemeenheid merken wij daarbij op dat er sprake is van langdurig gedrag waarbij het uitvoerend deel van het bestuur verwijtbaar niet voldoet aan de financiële wet- en regelgeving. Zoals in paragraaf 4.2.2 verder wordt uitgelegd is het uitvoerend deel van het bestuur al langere tijd in functie. Zelfs toen zij bekend werd met de financiële problemen waar de school mee te maken had, heeft zij geen actie ondernomen om deze situatie te verbeteren. Wij hebben het uitvoerend deel van het bestuur gedurende het onderzoek gevraagd naar concrete acties waar zij mee bezig zijn om de financiële situatie te verbeteren, zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van het onderwijs op de school. Het uitvoerend deel van het bestuur kon geen concrete voorbeelden aandragen van acties die zijn ondernomen, anders dan dat zij druk bezig is met het achterhalen van wat er in het verleden is gebeurd. Zelfs nadat het uitvoerend deel van het bestuur tijdens de terugkoppelgesprekken in april van dit jaar (2024) op de aard en ernst van onze bevindingen en de noodzaak om zo snel mogelijk veranderingen door te voeren is gewezen, blijft het ontbreken aan bestuurlijke daadkracht en betrokkenheid. Dit beoordelen wij als zeer ernstig, omdat het bestuur niet doet wat zij op grond van de wet verplicht is en wat van haar verwacht mag worden. Hierdoor ontbreekt aan randvoorwaarden die nodig zijn voor de schoolleiding, leraren en onderwijsassistenten om de leerlingen op de school onderwijs van de best mogelijke kwaliteit te geven.

## **2.5. Informatievoorziening en wettelijk kader**

Een bestuur moet in het jaarverslag uitleggen hoe het interne risicobeheersingssysteem is ingericht en hoe dit risicobeheersingssysteem in de praktijk werkt. Dit risicobeheersingssysteem is een systeem dat het bestuur gebruikt om risico's voor de school in kaart te brengen. Een bestuur moet niet alleen de risico's in kaart brengen, maar moet hiermee ook aan de slag gaan en de (gevolgen van) de risico's zoveel mogelijk beperken. We verwachten dat het bestuur in het jaarverslag uitlegt hoe ze dit risicobeheersingssysteem heeft vormgegeven, hoe het risicobeheersingssysteem werkt en welke resultaten dit heeft opgeleverd. Dit is geregeld in onderdeel B1 van de Regeling jaarverslaggeving onderwijs BES (Rjo BES). Het is daarbij belangrijk dat het bestuur dit jaarverslag ook uiterlijk vóór 1 juli aanlevert (Zie ook artikel 6 RJO BES).

Verder moet een bestuur volgens onderdeel B2 van de Rjo BES duidelijk aangeven met welke risico's en onzekerheden de school te maken kan krijgen in de komende jaren. Ook verwachten we van een bestuur dat zij uitlegt wat er wordt gedaan om (de gevolgen van) de risico's en onzekerheden zo veel mogelijk te voorkomen. Waar dat niet kan, verwachten we van een bestuur dat ze er alles aan doet om

deze risico's en onzekerheden zo klein mogelijk te houden.

### **2.5.1. Onderzoeksbevindingen informatievoorziening**

Als het gaat om het interne risicobeheersingssysteem dan zien we dat het uitvoerend deel van het bestuur in het meest recente jaarverslag (2022) op geen enkele manier inzicht geeft in het systeem dat wordt gebruikt om risico's voor de school in kaart te brengen. Er wordt in een aantal zinnen kort aandacht besteed aan het aantal leraren dat aangenomen wordt en vertrekt. Het uitvoerend deel van het bestuur legt alleen niet uit hoe ze met het risico dat zij hierin ziet aan de slag is gegaan en wat dit concreet heeft opgeleverd.

Tijdens de gesprekken met het uitvoerend deel van het bestuur bleek dat het uitvoerend deel van het bestuur onvoldoende op de hoogte is van het risicobeheersingssysteem. Het uitvoerend deel van het bestuur kon niet uitleggen hoe zij dit systeem heeft ingericht. Daardoor kon zij ook niet uitleggen welke resultaten met dit systeem zijn behaald.

Ook het signaleren van risico's en onzekerheden naar de toekomst toe ontbreekt. Het uitvoerend deel van het bestuur heeft zich in de periode van juli 2022 tot maart 2024 volledig laten leiden door de executive director, terwijl zij vanaf maart 2024 vooral bezig is met de waan van de dag. Het uitvoerend deel van het bestuur neemt vooral beslissingen in het moment, die gericht zijn op de situatie die zich op dat moment voordoet. Omdat er onvoldoende vooruit wordt gekeken door het uitvoerend deel van het bestuur, worden er geen risico's en onzekerheden gesignaleerd voor de toekomst. We zien dit ook terug in het jaarverslag. Hierin wordt, behalve het aantal leraren dat aangenomen wordt en vertrekt, niets vermeld over de risico's en onzekerheden waar de school mee te maken krijgt.

Daarnaast is er niet vóór 1 juli 2024 een jaarverslag over 2023 ingediend.

#### Tussenconclusie

Het uitvoerend deel van het bestuur legt in het jaarverslag niet uit hoe het interne risicobeheersingssysteem is ingericht en hoe dit risicobeheersingssysteem in de praktijk werkt. Op basis van ons onderzoek moeten we concluderen dat er ook geen risicobeheersingssysteem aanwezig is, waardoor het uitvoerend deel en toezichthoudend deel van het bestuur hier ook niets over kan uitleggen in het jaarverslag. Het uitvoerend deel van het bestuur is zelf ook onvoldoende op de hoogte van het risicobeheersingssysteem. Daarmee voldoet het uitvoerend deel van het bestuur niet aan onderdeel B1 van de Regeling jaarverslaggeving onderwijs BES (RJO BES).

Ook ontbreekt het aan het signaleren van risico's en onzekerheden naar de toekomst. Daarmee voldoet het uitvoerend deel en toezichhoudend deel van het bestuur ook niet aan onderdeel B2 van de RJO BES.

Doordat het jaarverslag 2023 niet op tijd is ingediend, voldoet het uitvoerend deel van het bestuur ook niet aan artikel 6 RJO BES.

# 3. Beantwoording onderzoeksvragen en vervolg

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de deelvragen van het onderzoek. De beantwoording van deze deelvragen geeft inzicht hoe de SEF er op bestuurlijk en (financieel-)administratief niveau voor staat. De gezamenlijke antwoorden op deze deelvragen leiden uiteindelijk tot beantwoording van de hoofdvraag.

## 3.1. Deelvragen

- *Draagt het bevoegd gezag zorg voor de continuïteit en borging van (de kwaliteit van) het onderwijs op de school? Onder zorg dragen voor de kwaliteit van het onderwijs wordt in elk geval verstaan het naleven van de bij of krachtens de wet gegeven voorschriften en het uitvoeren van het stelsel van kwaliteitszorg. De beschrijving van het stelsel van kwaliteitszorg omvat in elk geval het zorg dragen voor:*
  - *het bewaken dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen en dat het onderwijs wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen*
  - *het vaststellen welke maatregelen ter verbetering nodig zijn.*

Nee. Het bevoegd gezag van SCS is niet in staat om de continuïteit en borging van (de kwaliteit van) het onderwijs op de school te garanderen. De wijze waarop het uitvoerend deel van het bestuur haar rol vervult, draagt niet bij aan de kwaliteit van het onderwijs en de continuïteit. Er is geen sprake van een behoorlijke taakvervulling door het uitvoerend deel en toezichthoudend deel van het bestuur. Het uitvoerend deel van het bestuur voldoet niet aan artikel 2.87 jo 2.91, artikel 2.88, tweede lid, onderdeel c, en artikel 2.89 WVO2020 en artikel 2:14 BW BES.

- *Draagt het bestuur zorg voor een goed bestuurd school met een scheiding tussen de functies van bestuur en het toezicht daarop, en met een rechtmatig bestuur en beheer? En wat is de invloed hiervan op de kwaliteit van het onderwijs?*

Nee. Het bestuur zorgt niet voor een goed bestuurd school. Er is geen scheiding tussen de functies van het bestuur en het toezicht daarop. Het bestuur en toezicht waren tot 1 maart 2024 verweven met elkaar. Vanaf 1 maart 2024 ontbreekt het aan toezicht op het bestuur. Er is geen sprake van rechtmatig bestuur en beheer. Dit gebrek aan goed bestuur op de school en het gebrek aan een scheiding tussen bestuur en toezicht heeft een negatief effect op de continuïteit en de borging van (de kwaliteit van) het onderwijs op de school. Zo wordt niet geborgd dat leerlingen een ononderbroken

ontwikkelingsproces kunnen doorlopen en dat het onderwijs wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen. Daarnaast wordt er niet bijgestuurd op het geld dat wordt uitgegeven aan dingen die niet bijdragen aan het onderwijs. Wij komen tot het oordeel dat er daarbij sprake is van onbehoorlijke taakvervulling door het bestuur.

Daarmee voldoet het bestuur niet aan de op haar rustende verplichtingen op grond van artikel 3.1, eerste lid, en artikel 2.87 WVO2020.

- *Draagt het bevoegd gezag er zorg voor dat de functies van bestuur en intern toezicht op het bestuur in functionele of organieke zin zijn gescheiden? Functioneert de intern toezichthouder onafhankelijk van het bestuur?*

Nee. Het bestuur zorgt in de praktijk niet voldoende voor een scheiding tussen de functies van het bestuur en het toezicht daarop. Het ontbreekt in zijn geheel aan een toezichthoudend deel van het bestuur.

Het bestuur voldoet niet aan het bepaalde in artikel 3.1, tweede lid, WVO2020.

- *Houdt de intern toezichthouder toezicht op de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden door het bestuur en staat het bestuur met raad terzijde? En wat is de invloed hiervan op de kwaliteit van het onderwijs?*

Nee. Het toezichthoudend deel van het bestuur ontbreekt. Daarmee is er geen intern toezichthouder die toezicht kan houden op de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden van het uitvoerend deel van het bestuur. Door het gebrek aan een toezichthoudend deel van het bestuur wordt onvoldoende objectief en onafhankelijk (i) toezicht gehouden op de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden door het uitvoerend deel van het bestuur en (ii) advies geven aan het uitvoerend deel van het bestuur. Doordat het toezichthoudend deel van het bestuur ontbreekt, wordt het uitvoerend deel van het bestuur ook niet aangesproken en bijgestuurd op het moment dat zij zich niet aan de wet of andere regels houdt. Doordat het toezichthoudend deel van het bestuur niet goed functioneert, valt een belangrijke waarborgfunctie weg als het gaat om het garanderen van de continuïteit en borging (van de kwaliteit) van het onderwijs. Er wordt niet voldaan aan het bepaalde in de artikel 3.3, eerste lid, en artikel 2.87 WVO2020.

- *Draagt het bestuur zorg voor een schoolcultuur waarin leerlingen en personeel zich veilig en geaccepteerd weten?*

Het bestuur draagt onvoldoende zorg voor een schoolcultuur waarin



personeel zich veilig en geaccepteerd voelt. Dit komt omdat het bestuur geen verbindende rol speelt binnen de school en onvoldoende communiceert met personeel en ouders. Het bestuur zou voorbeeldgedrag moeten tonen om samen met schoolleiding, leerkrachten en ondersteuners te werken aan goed onderwijs in het belang van alle leerlingen op Saba. Omdat het bestuur niet open is over beleidskeuzes en ontwikkelingen in het bestuur, voelen medewerkers zich niet gezien en gehoord. Dit terwijl zij zich wel zorgen maken over de situatie op de school.

Om deze onderzoeksvraag in volle omvang te beantwoorden, is nader onderzoek noodzakelijk. Wij kunnen op dit moment nog niet concluderen of is voldaan aan artikel 2.2, tweede lid, WVO2020.

- *Wat is de financiële positie van Saba Educational Foundation per 31/1/2024?*

De financiële positie van SCS per 31 januari 2024 is zorgelijk. In januari 2024 bedraagt het gezamenlijk saldo op de bankrekeningen van de school ongeveer 320.000 USD. Kijken we verder vooruit dan zien we dat de financiële positie van de school richting het einde van het jaar steeds kwetsbaarder wordt. De school zal in ieder geval tegen het einde van dit kalenderjaar (2024) niet genoeg geld hebben om alle rekeningen te betalen. Het bestuur heeft niet inzichtelijk kunnen maken hoe zij hier nu concreet op stuurt, zonder dat dit grote gevolgen heeft voor (de kwaliteit van) het onderwijs dat op de school wordt gegeven. Dit is (mede) aanleiding om het bestuur onder aangepast financieel toezicht te plaatsen. Het uitvoerend deel van het bestuur voldoet niet aan de 5.43a en 5.46 WVO2020.

- *Is er sprake van bedreigingen van de financiële continuïteit als gevolg van het gevoerde beleid en hebben deze invloed op de continuïteit van het onderwijs?*

Ja. Er is sprake van een bedreiging van de financiële continuïteit als gevolg van het gevoerde beleid. Dit heeft een negatieve invloed op de continuïteit van het onderwijs. Dit is (mede) aanleiding om het bestuur onder aangepast financieel toezicht te plaatsen. Het uitvoerend deel van het bestuur voldoet niet aan artikel 5.43a en artikel 5.46 WVO2020.

- *Beheert het bevoegd gezag de middelen van Saba Educational Foundation op zodanige wijze dat het voortbestaan van de school en daarmee onderwijs van een voldoende kwaliteit is verzekerd?*

Nee. Het bevoegd gezag beheert de middelen niet op een zodanige wijze dat het voortbestaan van de school en daarmee onderwijs van een voldoende kwaliteit is verzekerd. Er is structureel meer geld

uitgegeven dan er binnenkomt. Dit zorgt voor een situatie waarbij eind 2024 het risico op een (technisch) faillissement ontstaat. Tegelijkertijd zorgt dit tekort ervoor dat er niet geïnvesteerd kan worden in het behouden en het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs. Dit is (mede) aanleiding om het bestuur onder aangepast financieel toezicht te plaatsen. Het uitvoerend deel van het bestuur voldoet niet aan de artikelen 5.43a en 5.46 WVO2020 en RJO.

- *Is er sprake van voldoende financiële sturing binnen de Saba Comprehensive School?*

Nee. Het uitvoerend deel van het bestuur stuurt onvoldoende op de financiën van de school. Dit is (mede) aanleiding om het bestuur onder aangepast financieel toezicht te plaatsen. Daarmee voldoet zij niet aan de artikelen 5.43a en 5.46 WVO2020 en de RJO.

- *Hoe stuurt het bestuur op het behalen van de doelen (zowel financieel als op het gebied van kwaliteit) die door het bestuur zijn vastgesteld en de financiële middelen die zij daarvoor beschikbaar heeft?*

Het uitvoerend deel van het bestuur stuurt niet op het behalen van doelen. Dit is ook niet mogelijk omdat het bestuur geen eigen visie en ambities voor (het onderwijs op) de school heeft. Daardoor ontbreekt het ook aan een vertaling van de visie en ambities naar concrete doelen en beleid om die doelen te behalen.

Het uitvoerend deel en toezichthoudend deel van het bestuur voldoet niet aan de artikelen 5.43a en 5.46 WVO2020, artikel 18 bekostigingsbesluit WVO2020 en RJO.

- *Is er sprake van een adequate governance?*

Nee. Er is geen sprake van adequate governance op de school en binnen het uitvoerend deel en toezichthoudend deel van het bestuur. Het ontbreekt namelijk aan een toezichthoudend deel van het bestuur. Er wordt niet voldaan aan de artikelen 3.1, artikel 3.2 en artikel 3.3 WVO2020.

### **3.2. Hoofdvraag**

De hoofdvraag luidt als volgt:

*Is er sprake van deugdelijk beleid door het bestuur waarmee de continuïteit en kwaliteit van het onderwijs gewaarborgd wordt?*

Nee. Wij komen tot de conclusie dat er geen sprake is van deugdelijk beleid door het uitvoerend deel van het bestuur. Het uitvoerend deel

van het bestuur waarborgt de continuïteit en de kwaliteit van het onderwijs niet. De manier waarop het uitvoerend deel van het bestuur haar rol vervult, heeft juist een negatief effect op de continuïteit en borging (van de kwaliteit) van het onderwijs. Daarbij komen wij ook tot de conclusie dat er op verschillende vlakken sprake is van onbehoorlijke taakvervulling door het bestuur.

### **3.3. Vervolg**

Zoals in hoofdstuk 4 ook wordt uitgelegd, zijn de aard en omvang van de bevindingen met betrekking tot het uitvoerend deel en toezichthoudend deel van het bestuur tijdens dit onderzoek reden om uiteindelijk ook te concluderen dat er sprake is van wanbeheer.

Het bestuur zelf toont onvoldoende besef als het gaat om de urgentie van de problemen op de school en wat dit voor gevolgen heeft voor de kwaliteit van het onderwijs dat de leerlingen ontvangen. Tijdens het onderzoek heeft het uitvoerend deel van het bestuur maar in beperkte mate gekeken naar haar eigen rol als het gaat om de situatie waarin de school zich op dit moment bevindt. Dit terwijl – om deze situatie snel en goed op te kunnen lossen – het belangrijk is dat de juiste personen, met de juiste kennis en expertise, op de juiste plaats binnen het bestuur zitten. Wij hebben het enig overgebleven lid van het uitvoerend deel van het bestuur meegegeven om te reflecteren op de vraag of zij over deze benodigde kennis en expertise beschikt en of zij daarmee dus de juiste persoon op de juiste plek binnen het bestuur is. Wij hebben aangedrongen om op korte termijn – kort na april 2024 – deskundige bestuursleden te werven en een formeel toezichthoudend deel van het bestuur aan te stellen. Hieraan heeft het uitvoerend deel van het bestuur geen gehoor gegeven. Het enige nog overgebleven bestuurslid heeft in april 2024 aangegeven dat zij niet de juiste persoon op de juiste plek is, maar dat zij toch haar rol binnen het bestuur zal blijven vervullen. Dit in ieder geval totdat een nieuw administratiesysteem is geïmplementeerd en er nieuwe bestuurders zijn gevonden. In september 2024, ruim vier maanden later, is nog geen concreet zicht op het aanvullen van het bestuur met nieuwe bestuursleden of het invulling geven aan een nieuw bestuur.

Los van de vraag of op dit moment de juiste persoon, met de juiste kennis en expertise, op de juiste plaats binnen het bestuur zit, is het van belang dat de situatie op de school wordt verbeterd. Daarom geven wij het bestuur de volgende herstelopdrachten, op basis van de wettelijke tekortkomingen die wij hebben geconstateerd. We gaan er daarbij vanuit dat het bestuur alles in het werk zal stellen om de herstelopdrachten binnen de gegeven termijn op te volgen en op basis van dit rapport tot de juiste besluiten en conclusies komt. De inspectie zal toezien op de uitvoering van de herstelopdrachten.

Wat is de tekortkoming?	Wat verwachten wij van het bestuur?	Welk vervolgtoezicht houdt de inspectie?
<p>Het bevoegd gezag draagt onvoldoende zorg voor het garanderen van de continuïteit en borging van (de kwaliteit van) het onderwijs op de school. Daardoor wordt niet voldaan aan artikel 2.87 WVO2020.</p>	<p>Het bestuur draagt zorg voor het garanderen van de continuïteit en borging van (de kwaliteit van) het onderwijs. Het bestuur leeft in ieder geval de bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften na en voert het stelsel van kwaliteitszorg uit.</p>	<p>Wij voeren maandelijks een voortgangsgesprek met het bestuur om de voortgang te monitoren. Een keer in de drie maanden voeren wij dit voortgangsgesprek aan de hand van een voortgangsrapportage, die het bestuur uiterlijk één week voor dit voortgangsgesprek moet aanleveren. Wij voeren een herstelonderzoek uit een jaar na vaststelling van dit rapport.</p>
<p>Er is geen scheiding tussen de functies van bestuur en het toezicht daarop. Daarmee wordt niet voldaan aan artikel 3.1, eerste lid, WVO2020.</p>	<p>Het bevoegd gezag draagt zorg voor een goed bestuurd school met een scheiding tussen de functies van bestuur en het toezicht daarop, en met een rechtmatig bestuur en beheer. De benoeming van bestuurders en toezichthouders gebeurt op basis van profielen die van tevoren openbaar worden gemaakt. Het bevoegd gezag zorgt ervoor dat de taken van uitvoerend bestuur en intern toezicht duidelijk van elkaar gescheiden zijn. De intern toezichthouder functioneert onafhankelijk van het bestuur.</p>	<p>Wij voeren maandelijks een voortgangsgesprek met het bestuur om de voortgang te monitoren. Een keer in de drie maanden voeren wij dit voortgangsgesprek aan de hand van een voortgangsrapportage, die het bestuur uiterlijk één week voor dit voortgangsgesprek moet aanleveren.</p> <p>Wij voeren in november 2024 een voortgangsactiviteit uit waarbij gekeken wordt naar de scheiding tussen het bestuur en het toezicht daarop en of de benoemingen op de juiste manier hebben plaatsgevonden.</p> <p>Een jaar na vaststelling van dit rapport voeren wij een herstelonderzoek uit naar (i) hoe de school bestuurd wordt, (ii) of de taken van uitvoerend bestuur en intern toezicht duidelijk van elkaar gescheiden zijn en of (iii) de intern toezichthouder onafhankelijk functioneert van het bestuur. We beoordelen op dat moment de effecten en duurzaamheid van de scheiding van het bestuur en toezicht, zoals dat in november 2024 is beoordeeld.</p>
<p>Het ontbreekt aan een intern toezichthouder. Hierdoor ontbreekt het ook aan een interne toezichthouder die voldoende toezicht houdt op de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden door het bestuur. Daardoor wordt niet voldaan aan artikel 3.3 WVO2020.</p>	<p>De interne toezichthouder houdt toezicht op de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden door het bestuur. De toezichthouder is ten minste belast met (i) het goedkeuren van de begroting en het jaarverslag, (ii) het toezien op de naleving door het bestuur van wettelijke verplichtingen, de code voor goed bestuur en de afwijkingen van die code, (iii) het toezien op de rechtmatige en doelmatige besteding en aanwending van de middelen, (iv) het aanstellen van een accountant die verslag uitbrengt aan de toezichthouder en (v) het jaarlijks afleggen van verantwoording over de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden.</p>	<p>Wij voeren maandelijks een voortgangsgesprek met het bestuur om de voortgang te monitoren. Een keer in de drie maanden voeren wij dit voortgangsgesprek aan de hand van een voortgangsrapportage, die het bestuur uiterlijk één week voor dit voortgangsgesprek moet aanleveren.</p> <p>Wij voeren in november 2024 een voortgangsactiviteit uit.</p> <p>Wij voeren een jaar na vaststelling van dit rapport een herstelonderzoek uit.</p>

<p>Het bevoegd gezag beheert de middelen van de school niet op zodanige wijze dat het voortbestaan van de school is verzekerd. Daardoor wordt niet voldaan aan artikel 5.43a WVO2020.</p>	<p>Het bestuur maakt inzichtelijk hoe zij concreet stuurt op het beheer van de middelen, zonder dat dit grote gevolgen heeft voor de kwaliteit van het onderwijs dat op de school wordt gegeven. Het beheert de middelen op zodanige wijze dat het voortbestaan van de school is verzekerd</p>	<p>Wij voeren maandelijks een voortgangsgesprek met het bestuur om de voortgang te monitoren. Een keer in de drie maanden voeren wij dit voortgangsgesprek aan de hand van een voortgangsrapportage, die het bestuur uiterlijk één week voor dit voortgangsgesprek moet aanleveren.</p> <p>Wij voeren in november 2024 een voortgangsactiviteit uit naar hoe het bestuur stuurt op het beheer van de middelen.</p> <p>Een jaar na vaststelling van dit rapport voeren wij een herstelonderzoek uit naar of het beheer van de middelen en op het beheer van de middelen op een zodanige wijze gebeurt dat daarmee het voortbestaan van de school is verzekerd.</p>
<p>Het bestuur stuurt onvoldoende op de financiën van de school. Daardoor wordt niet voldaan aan artikelen 5.43a en 5.46 WVO2020 en RJO.</p>	<p>Het bestuur maakt financieel inzichtelijk hoe de school er voor korte en lange termijn voor staat en geeft op basis van haar financiële administratie sturing aan de school en vermijdt eventuele risico's die de continuïteit bedreigen.</p> <p>Het bestuur vervult haar taken waar zij volgens artikelen 5.43a en 5.46 WVO2020 en RJO ten minste mee belast is op een juiste wijze.</p>	<p>Wij voeren maandelijks een voortgangsgesprek met het bestuur om de voortgang te monitoren. Een keer in de drie maanden voeren wij dit voortgangsgesprek aan de hand van een voortgangsrapportage, die het bestuur uiterlijk één week voor dit voortgangsgesprek moet aanleveren. Onderdeel van deze voortgangsrapportages zijn in ieder geval de (management)rapportages en/of andere informatie aan de hand waarvan het bestuur sturing geeft aan de school.</p> <p>Wij voeren in november 2024 een voortgangsactiviteit uit en zullen spreken over een actuele plan van aanpak, een actuele meerjarenbegroting en (verantwoording over) het risicobeheersingssysteem.</p> <p>Wij voeren een herstelonderzoek uit een jaar na vaststelling van dit rapport.</p>
<p>Het bestuur stuurt niet op het behalen van (financiële) doelen. Daardoor wordt niet voldaan aan artikelen 5.43a en 5.46 WVO2020 en de RJO.</p>	<p>Het bestuur richt een stelsel van kwaliteitszorg in dat geschikt is om de kwaliteit van het onderwijs betrouwbaar vast te stellen, te evalueren aan de hand van concrete doelen en zo nodig bij te sturen. Het bestuur koppelt financiële middelen aan de concrete doelen.</p>	<p>Wij voeren maandelijks een voortgangsgesprek met het bestuur om de voortgang te monitoren. Een keer in de drie maanden voeren wij dit voortgangsgesprek aan de hand van een voortgangsrapportage, die het bestuur uiterlijk één week voor dit voortgangsgesprek moet aanleveren. Wij voeren een herstelonderzoek uit een jaar na vaststelling van dit rapport.</p>

Er is onvoldoende sprake van adequate governance op de school. Daardoor wordt niet voldaan aan artikel 3.1 tot en met 3.3 WVO2020.

Het bestuur neemt een rol aan die past bij de taken en verantwoordelijkheden bij het besturen van een school. Het bestuur vervult zijn taken waar hij volgens artikel 3.1 tot en met 3.3 WVO2020 ten minste mee belast is.

Wij voeren maandelijks een voortgangsgesprek met het bestuur om de voortgang te monitoren. Een keer in de drie maanden voeren wij dit voortgangsgesprek aan de hand van een voortgangsrapportage, die het bestuur uiterlijk één week voor dit voortgangsgesprek moet aanleveren. Wij voeren een jaar na vaststelling van dit rapport een herstelonderzoek uit.

# 4. Wanbeheer

## Inleiding

Als onderdeel van het toezicht op de naleving van de wetgeving, beoordeelt de Inspectie onder andere het handelen en de sturing van het bestuur van een school. Het bestuur is namelijk verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en de continuïteit daarvan. Zo moet het bestuur het geld dat bedoeld is voor het onderwijs op zo'n manier gebruiken dat daarmee goed onderwijs kan worden gegeven aan de leerlingen van de school.

Om het handelen en de sturing van het bestuur te beoordelen kan bijvoorbeeld gekeken worden naar de (financiële) continuïteit en kwaliteit van het onderwijs op de school. Belangrijk is de rolvulling en het handelen van het bestuur en de toezichhouders en de invloed daarvan op de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs.

In heel uitzonderlijke gevallen kan de inspectie tijdens haar onderzoeken aanleiding hebben om extra aandacht te besteden aan het doen en laten (*handelen* en de *sturing*) van een bestuur. Dit kan het geval zijn als er een vermoeden bestaat dat het bestuur *ernstig bestuurlijk tekortschiet*.

Tijdens het onderzoek naar (het bestuur van) de SCS ontstond een vermoeden dat het bestuur ernstig tekortschoot in wat van haar verwacht zou mogen worden. Na hier verder onderzoek naar gedaan te hebben, komen wij tot de conclusie dat er ook echt sprake is van ernstig bestuurlijk tekortschieten. Dit noemen we ook wel *wanbeheer*.

In de volgende paragrafen leggen we uit wat wanbeheer is (paragraaf 4.1), welke vormen van wanbeheer er bestaan, voor zover die van belang zijn voor het onderzoek, (paragraaf 4.1.1 tot en met 4.1.4) en welke bevindingen wij hebben gedaan tijdens ons onderzoek (paragraaf 4.2). Daarbij leggen we uit waarom wij bij die bevindingen steeds tot de conclusie komen dat er sprake is van wanbeheer.

## **4.1. Definitie wanbeheer**

Ernstig bestuurlijk tekortschieten betekent dat één of meerdere bestuurders of toezichhouders hun verplichtingen richting de school en daarmee ook richting de leerlingen niet naar behoren vervullen. Als er sprake is van ernstig tekortschieten door bestuur of toezichhouder, dan spreken we ook wel van *wanbeheer*, zoals is vastgelegd in artikel 3.38 WVO2020.

Als er sprake is van wanbeheer, dan heeft de Minister de mogelijkheid om een aanwijzing te geven aan de rechtspersoon die de school in stand houdt. Zo kan de Minister, als de situatie daarom vraagt, bijvoorbeeld een aanwijzing geven die inhoudt dat de rechtspersoon moet besluiten om een of meerdere bestuurders te vervangen door

nieuwe bestuurders. Wordt de aanwijzing niet opgevolgd, dan kan hierop een sanctie volgen.

Het geven van een aanwijzing is een uiterst middel dat ingezet wordt. Om ervoor te zorgen dat dit middel alleen wordt ingezet als het echt niet anders kan, is ervoor gekozen om in de wet op te sommen bij welk handelen van bestuurders en toezichthouders sprake is van ernstig tekortschieten en daarmee wanbeheer. Alleen in die gevallen kan dus tot een aanwijzing gekomen worden.

Of het niet vervullen van de (bestuurlijke) verplichtingen door een of meerdere bestuurders ook ernstig genoeg is, moet beoordeeld worden aan de hand van specifieke situaties die in de wet zijn vastgelegd. Artikel 3,38 WVO2020 geeft aan dat het dan onder andere gaat om:

*Artikel 3,38, tweede lid, WVO2020*

*Onder wanbeheer wordt verstaan:*

1. *financieel wanbeleid;*
2. *het in ernstige of langdurig mate nalaten om, in ieder geval in strijd met artikel 2.87, maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit en de goede voortgang van het onderwijs, waaronder de deugdelijke afsluiting daarvan;*
3. *het door een bestuurder of toezichthouder ongerechtvaardigd verrijken van het bevoegd gezag, zichzelf of een derde;*
4. *het in de hoedanigheid van bestuurder of toezichthouder handelen in strijd met wettelijke bepalingen waardoor financieel voordeel wordt behaald ten gunste van het bevoegd gezag, zichzelf of een derde;*

In dit rapport beperken we ons tot het behandelen van deze vier vormen van wanbeheer. Het zijn namelijk deze vier vormen van wanbeheer waar wij gedurende ons onderzoek aandacht aan hebben besteed. Voor een overzicht van alle vormen van wanbeheer die in de wet zijn vastgelegd, verwijzen we naar het volledige artikel 3,38, tweede lid, WVO2020.

Waarom wij ons beperken tot de hierboven aangehaalde vormen van wanbeheer, wordt verder toegelicht in paragraaf 4.2 van dit rapport.

#### **4.1.1. Financieel wanbeleid (artikel 3,38, tweede lid, WVO2020)**

Voor het antwoord op de vraag wat financieel wanbeleid is (dit wordt ook wel financieel wanbeheer genoemd) wordt aangesloten bij de betekenis die dit heeft voor het soort rechtspersoon waar we in dit geval mee te maken hebben, namelijk een stichting. We doen dit, omdat de wetgever geen specifieke definitie van het begrip *financieel wanbeleid* heeft gegeven die gericht is op een onderwijsinstelling zoals SCS.



Dat voor de betekenis van het begrip financieel wanbeleid aangesloten mag worden bij deze algemene regels die voor alle stichtingen gelden, is in de rechtspraak ook bevestigd. Uit deze algemene regels volgt dat als een of meerdere bestuurders geld dat bedoeld is voor het onderwijs (in dit geval in de vorm van rijksbekostiging) gebruikt voor iets anders dan waar dit geld voor bedoeld is, dit financieel wanbeheer is. Daarmee is dit ook in strijd met de onderwijsregelgeving, omdat deze ervan uitgaat dat dit geld wordt gebruikt voor het doel waar dit geld voor wordt gegeven.

Ook als een accountant in het kader van de controle op een jaarverslag al gecontroleerd heeft waar dit geld vanuit de overheid voor gebruikt is en hierbij geen bijzonderheden heeft gemeld, kan er sprake zijn van financieel wanbeleid. Een bestuur kan zich dus niet verweren door naar de verklaring van een accountant te verwijzen.

Meer in zijn algemeenheid moet er, om te kunnen spreken van financieel wanbeleid, sprake zijn van *tekortkomingen ten aanzien van het beheer over een vermogen of de zorg voor de verkrijging van de inkomsten waarover een rechtspersoon kan beschikken*.

Om van financieel wanbeleid te spreken moet er sprake zijn van een of meerdere bestuurders die niet doen wat van een bestuurder verwacht mag worden als het gaat om het beheren van het geld van de school.

Financieel wanbeleid kan zich zowel bij een uitvoerend deel van het bestuur als bij een toezichhoudend deel van het bestuur voordoen. Bij het uitvoerend deel van het bestuur gaat het dan bijvoorbeeld om het verwaarlozen van de financiële huishouding en administratie. Bij het toezichhoudend deel van het bestuur gaat het bijvoorbeeld om het niet voldoende uitoefenen van toezicht op de goedkeuring van de begroting en het jaarverslag.

#### **4.1.2. Het waarborgen van de kwaliteit en de goede voortgang van het onderwijs (artikel 3.38, tweede lid, onder b, WVO2020)**

Als een bestuur geen of onvoldoende noodzakelijke maatregelen neemt om de kwaliteit en de goede voortgang van het onderwijs te kunnen waarborgen, dan kan sprake zijn van wanbeheer. Het kan hierbij dus gaan om een situatie waarbij de kwaliteit van het onderwijs niet voldoende gegarandeerd (gewaarborgd) kan worden en/of de situatie waarbij de voortgang van het onderwijs aan de leerlingen niet gegarandeerd kan worden. Deze situatie moet het gevolg zijn van het feit dat een of meerdere bestuurders geen of niet voldoende maatregelen nemen om dit te voorkomen.

Met andere woorden, een bestuur schiet op dit punt tekort in het optreden op een dusdanige manier dat de kwaliteit van het onderwijs en/of de goede voortgang van dat onderwijs gegarandeerd kan

worden. Hierdoor handelt een bestuur in ieder geval in strijd met artikel 2.87 WVO2020 (zie ook paragraaf 2.3).

Daar komt bij dat dit tekortschieten van een bestuur voldoende zwaar moet wegen (in ernstige mate) of voldoende lang moet duren (langdurig zijn). Hierdoor kan bij een eenmalig incident niet zomaar tot de conclusie gekomen worden dat er sprake is van wanbeheer doordat een bestuur geen maatregel heeft genomen om de kwaliteit en/of goede voortgang van het onderwijs voldoende te kunnen waarborgen.

#### **4.1.3. Ongerechtvaardigde verrijking (artikel 3.38, tweede lid, onder c, WVO2020)**

Het begrip *ongerechtvaardigde verrijking* verwijst naar een situatie waarbij het geld of bezit vaneen stichting of bedrijf of iemand meer wordt ten koste van een ander, terwijl niet verantwoord kan worden waarom dit gebeurt. We zeggen dan ook wel dat dit niet gerechtvaardigd kan worden.

Het bedrag dat hoort bij een ongerechtvaardigde verrijking wordt bepaald door te kijken naar het geld of bezit dat de ene partij verliest of armer wordt en het geld of bezit dat de andere partij (erbij) krijgt of rijker wordt.

#### **4.1.4. Financieel voordeel behalen door te handelen in strijd met wettelijke bepalingen (artikel 3.38, tweede lid, onder d, WVO2020)**

In sommige gevallen kan het handelen in strijd met een wettelijke bepaling door een of meerdere bestuurders en/of toezichthouders ervoor zorgen dat de stichting, deze bestuurder(s) en toezichthouder(s) zelf en/of andere(n) hier financieel beter van worden.

Als we het hier hebben over wettelijke bepalingen, dan gaat het om *alle* regels die gelden voor de stichting en haar bestuurder(s). Als een stichting naast de algemene regels in het BW BES ook te maken heeft met andere wetgeving, zoals het geval is bij stichtingen in de onderwijssector, dan vallen onder deze wettelijke bepalingen dus zowel de algemene regels uit het BW BES als de sectorspecifieke regels (bijvoorbeeld de regels zoals opgenomen in de WVO2020).

Financieel wanbeleid zoals beschreven in paragraaf 4.1.1 is een voorbeeld van handelen in strijd met de wet. In zo'n geval wordt namelijk in strijd gehandeld met artikel 2:14 BW BES. Dit wetsartikel verwacht namelijk van een bestuurder dat deze zijn of haar taak als bestuurder op een behoorlijke manier vervult, en daarvan is geen sprake bij financieel wanbeleid.

## **4.2. Onderzoeksbevindingen wanbeheer**

Voor ieder van de in paragraaf 4.1 aangehaalde vormen van wanbeheer, wordt hierna uitgelegd waarom daar naar het oordeel van de inspectie sprake van is. Daarbij wordt dezelfde structuur aangehouden als in de wet. Deze volgorde betekent dus niet dat daarin naar het oordeel van de inspectie verschil zit als het bijvoorbeeld gaat om de aard en ernst van dit wanbeheer.

### **4.2.1. Onderzoeksbevindingen financieel wanbeleid (artikel 3.38, tweede lid, onder a, WVO2020)**

Het uitvoerend deel van het bestuur is op grond van artikel 5.4 WVO2020 verplicht om het geld dat zij vanuit de overheid ontvangt voor de school, ook uit te geven aan kosten die verband houden met (het onderwijs op) de school. Onderzoek heeft uitgewezen dat het uitvoerend deel van het bestuur hierin tekortschiet. Zo werd geld dat bedoeld is voor het onderwijs gebruikt voor allerlei dingen die niet direct bijdragen aan dit onderwijs (zie ook uitgebreid paragraaf 2.4). Dit varieert van relatief kleine uitgaven voor bijvoorbeeld carnavalsactiviteiten en de inhuur van een voetbalcoach buiten schooltijd tot grote uitgaven voor de huur van verschillende locaties op het eiland die – zo bleek tijdens gesprekken met zowel onderwijzend personeel als het uitvoerend deel van het bestuur zelf – feitelijk niet geschikt zijn om te gebruiken als leslocaties, terwijl ze daar wel voor bedoeld waren. Daarnaast zijn aanzienlijke bedragen betaald voor het overnemen van de inventaris van The Bottom Bean Café, terwijl het uitvoerend deel van het bestuur niet wist of deze inventaris wel operationeel en bruikbaar was, laat staan dat deze daadwerkelijk gebruikt zouden kunnen worden bij de lessen die op deze locatie gegeven zouden moeten worden. Naast dat de inventaris van The Bottom Bean Café is overgenomen, is er namens het uitvoerend deel van het bestuur ook getekend voor een langdurige huurovereenkomst voor de locatie. Voor dit alles ontbrak de onderbouwing waarom deze uitgaven noodzakelijk waren voor (het onderwijs op) de school. Het bestuur heeft tijdens de zienswijze van dit rapport aangegeven het contract met The Bottom Bean Café op 1 oktober te hebben beëindigd en op 1 augustus 2024 die met Becky's House.

In diezelfde periode is er door veel geld uitgegeven aan het organiseren van buitenschoolse clubs. Om dit te realiseren is veel geld gegaan naar de aankoop van bijvoorbeeld spelcomputers en beeldschermen, de inrichting van een e-sportsruimte, het inhuren van (sport)coaches en het faciliteren van (diepzee) duik- en snorkellessen. In 2023 zijn uiteindelijk deze buitenschoolse clubs weer afgestoten, waarbij ook de materialen die daarvoor zijn gekocht (denk dan bijvoorbeeld aan de spelcomputers en beeldschermen en de inrichting

van het e-sportsruimte). Hierbij is er geld dat bedoeld is voor (het onderwijs op) de school gebruikt om activiteiten te organiseren die buiten schooltijd plaatsvinden en die ook niets te maken hebben met het onderwijs dat op school wordt gegeven.

Met andere woorden, het uitvoerend deel van het bestuur heeft meermaals geld dat bedoeld is voor het onderwijs gebruikt voor iets anders dan waar dit geld voor bedoeld is.

Onderzoek heeft uitgewezen dat het al sinds 2022 ontbreekt aan een formeel toezichthoudend deel van het bestuur. Hierdoor ontbreekt het aan toezicht op het op de juiste manier vervullen van de taken van het uitvoerend deel van het bestuur. Zo wordt er niet op toegezien dat het uitvoerend deel van het bestuur het geld dat bedoeld is voor het onderwijs, ook gebruikt voor het onderwijs.

Gezien het bovenstaande concluderen wij dat er sprake is van financieel wanbeheer in de zin van artikel 3,38, tweede lid, onder a, WVO2020.

Verder heeft onderzoek uitgewezen dat het uitvoerend deel van het bestuur in de periode van in ieder geval april 2022 tot en met november 2023 betalingen heeft verricht aan de Saba Association of Carriibbean States Foundation (hierna: SACS). Het gaat daarbij om een totaalbedrag van in totaal 7.362,30 USD. Het uitvoerend deel van het bestuur bleek niet in staat om aan de hand van de administratie aan te kunnen tonen waar dit geld voor is betaald. Naar zeggen van het uitvoerend deel van het bestuur gaat het om betalingen voor danslessen die door SACS worden gegeven aan de leerlingen van de school. Ondanks dat het uitvoerend deel van het bestuur hier meerdere keren om is gevraagd, kon het uitvoerend deel van het bestuur niet uitleggen hoe deze danslessen bijdragen aan of onderdeel uitmaken van het onderwijs op de school. Daarmee is er geld dat bedoeld is voor het onderwijs op de school gebruikt om betalingen te doen zonder dat het uitvoerend deel van het bestuur kan aantonen dat dit bijdroeg aan het onderwijs op de school.

Onderzoek heeft verder uitgewezen dat een deel van het toezichthoudend deel van het bestuur onderdeel uitmaakt van het bestuur van SACS.

Uit verschillende subsidiebeschikkingen vanuit het Openbaar Lichaam Saba aan SACS blijkt verder dat het Openbaar Lichaam Saba al geld, in de vorm van een subsidie, betaalt aan SACS voor de danslessen voor de leerlingen van SCS. Daarmee ligt het niet direct voor de hand dat (het uitvoerend deel van het bestuur van) SCS – ook als de danslessen onderdeel uitmaken van het onderwijs op de school - voor diezelfde danslessen ook nog eens te moeten betalen. Juist in dat geval mag verwacht worden dat (het uitvoerend deel van het bestuur van) SCS kan onderbouwen waarom deze betalingen toch terecht zijn.

Verder constateren wij dat er in de periode van 1 januari 2023 tot en met februari 2024 voor in ieder geval 53.549,35 USD aan betalingen is verricht aan een onderneming die direct en/of indirect toebehoort aan een deel van het uitvoerend deel van het bestuur. Het uitvoerend deel van het bestuur bleek niet in staat om aan de hand van de administratie aan te kunnen tonen waar dit geld voor is betaald. Ondanks dat het uitvoerend deel van het bestuur hier meerdere keren om is gevraagd, kon het uitvoerend deel van het bestuur niet uitleggen hoe deze betalingen bijdragen aan of onderdeel uitmaken van het onderwijs op de school. Daarmee is er geld dat bedoeld is voor het onderwijs op de school gebruikt om betalingen te doen zonder dat het uitvoerend deel van het bestuur kan aantonen dat dit bijdroeg aan het onderwijs op de school.

We merken daarbij op dat, omdat het uitvoerend deel van het bestuur niet voldoet aan haar administratieplicht en bewaarplicht (zie ook paragraaf 2.4), voor nagenoeg alle uitgaven van de afgelopen jaren geldt dat het niet mogelijk is om vast te stellen dat deze uitgaven rechtmatig zijn. Zie ook artikel 5.4 WVO2020. Zo kan het uitvoerend deel van het bestuur niet precies laten zien waar zij het geld dat bedoeld is voor het onderwijs voor heeft gebruikt. Dit betekent dat de omvang van het totaal aan onrechtmatige bestedingen vele malen groter is dan de in dit onderzoek genoemde bedragen. De aard en omvang van deze mogelijke onrechtmatige bestedingen dienen in een los onderzoek vastgesteld te worden. Wel kan nu al vastgesteld worden dat, als er rekening wordt gehouden met de mogelijke omvang van onrechtmatige bestedingen in de afgelopen jaren, de school er financieel nog veel slechter voor staat dan waar het uitvoerend deel van het bestuur nu rekening mee houdt.

Ook hier concluderen we dat het uitvoerend deel van het bestuur geld dat bedoeld is voor het onderwijs gebruikt voor iets anders dan waar dit geld voor bedoeld is. Verder heeft het uitvoerend deel van het bestuur niet kunnen laten zien welke acties zij heeft ondernomen om te voorkomen dat de belangen van SACS (waar een deel van het uitvoerend deel van het bestuur onderdeel van uitmaakt) boven de belangen van SCS worden gesteld. Door het ontbreken van een toezichthoudend deel van het bestuur, is ook niet toegezien op het op de juiste manier vervullen van de taken van het uitvoerend deel van het bestuur. Daarmee concluderen wij dat er sprake is van financieel wanbeheer in de zin van artikel 3,38, tweede lid, onder a, WVO2020.

Daarnaast concluderen wij dat het uitvoerend deel van het bestuur geen zorg draagt voor de continuïteit en de borging van (de kwaliteit van) het onderwijs op de school, terwijl zij hiertoe wel wettelijk verplicht zijn (zie ook uitgebreid paragraaf 3.1). Het bestuur heeft de afgelopen jaren voornamelijk meegewerkt aan het realiseren van de ambitie van de executive director, terwijl er niet werd gekeken naar wat er voor de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs nodig is op

de school zelf. De keuzes die in deze periode zijn gemaakt hebben een negatieve invloed op de continuïteit en de kwaliteit van het onderwijs. Zo is er veel meer geld uitgegeven dan er eigenlijk beschikbaar was, waardoor er een situatie dreigt te ontstaan waarbij de school eind 2024 niet meer al haar rekeningen kan betalen. Dit heeft ertoe geleid contracten van leraren worden beëindigd. Het uitvoerend deel van het bestuur heeft daarmee niet gedaan wat van haar verwacht mag worden als het gaat om het beheren van het geld van de school.

Het bestuur heeft ook bij de noodgrepen die nu worden gedaan geen oog voor wat dit betekent voor de continuïteit en de kwaliteit van het onderwijs. Het bestuur heeft beslissingen genomen die een grote invloed hebben op de school zelf. Zo zijn contracten van leraren beëindigd en was het voor veel leraren lange tijd onzeker of zij voor het schooljaar 2024-2025 nog een baan op de school zouden hebben. Door de manier waarmee het uitvoerend deel van het bestuur met het geld van de school is omgegaan, heeft zij de continuïteit van (het onderwijs op) de school in gevaar gebracht. Dit is in strijd met de verplichting uit artikel 5.43a WVO2020. Zij hebben daarmee gezorgd voor een situatie van financiële wanorde. Met andere woorden, het uitvoerend deel van het bestuur heeft niet gedaan wat van haar verwacht mag worden als het gaat om het beheren van het geld van de school. Zij heeft er zelf aan bijgedragen dat de continuïteit van (het onderwijs op) de school in gevaar is (geweest). Om de continuïteitsproblemen op korte termijn het hoofd te bieden, is snel en adequaat ingrijpen noodzakelijk. Het uitvoerend deel van het bestuur stuurt niet voldoende op dit tekort (zie ook paragraaf 2.4.1).

Gezien het voorgaande concluderen wij dat het uitvoerend deel van het bestuur tekortschiet ten aanzien van het beheren van het vermogen van de school. Zij doen niet wat van een bestuur verwacht mag worden als het gaat om het beheren van het geld van de school. Ook om die reden komen wij tot de conclusie dat er sprake is van financieel wanbeheer in de zin van artikel 3,38, tweede lid, onder a, WVO2020.

Verder concluderen wij dat het uitvoerend deel van het bestuur de financiële huishouding en administratie van de stichting heeft verwaarloosd. Zoals in paragraaf 2.4.1 aan bod is gekomen, voert het uitvoerend deel van het bestuur namelijk geen adequate administratie. Zo is het uitvoerend deel van het bestuur niet in staat om aan te geven (i) wat er met bepaalde betalingen gekocht is, (ii) of wat gekocht is ook wel echt ontvangen is door de school en (iii) hoe wat gekocht is bijdraagt aan het onderwijs op de school. Daarmee voldoet zij niet aan haar verplichtingen op grond van artikel 2:15 BW BES. Het uitvoerend deel van het bestuur heeft mede hierdoor geen zicht en grip op hoe het financieel met de stichting gaat.

Het uitvoerend deel van het bestuur heeft zich lange tijd ook op geen enkele wijze bemoeid met de financiële huishouding en administratie

van de stichting en heeft de executive director zijn gang laten gaan. Zelfs toen het uitvoerend deel van het bestuur signalen ontving dat de school met financiële uitdagingen te maken had, greep zij niet in. Zij liet de executive director nog maandenlang de financiële koers bepalen. Ook dit draagt bij aan het gebrek aan zicht en grip op hoe het financieel met de stichting gaat.

Gezien het voorgaande concluderen wij dat het uitvoerend deel het bestuur de financiële huishouding en administratie van de stichting heeft verwaarloosd. Zij doet niet wat van een bestuur verwacht mag worden als het gaat om het beheren van het geld van de school. Ook om die reden komen wij tot de conclusie dat er sprake is van financieel wanbeheer in de zin van artikel 3.38, tweede lid, onder a, WVO2020.

Daarnaast concluderen wij dat, omdat het uitvoerend deel van het bestuur niet voldoet aan haar administratieplicht en bewaarplicht (zie ook paragraaf 2.4), het niet mogelijk is om met voldoende zekerheid vast te kunnen stellen of betalingen die zijn gedaan ook terecht zijn. Zo kan het uitvoerend deel van het bestuur niet precies laten zien waar zij het geld dat bedoeld is voor het onderwijs voor heeft gebruikt. Dit maakt dat op basis van de beschikbare informatie wij niet met zekerheid kunnen vaststellen of er sprake is van (i) ongerechtvaardigde verrijking (artikel 3.38, tweede lid, onder c, WVO2020) of (ii) het behalen van financieel voordeel door te handelen in strijd met wettelijke bepalingen (artikel 3.38, tweede lid, onder d, WVO2020). Tegelijkertijd kunnen wij op basis van de beschikbare informatie niet uitsluiten dat daarvan sprake is.

Hiermee is het niet mogelijk om het handelen van het uitvoerend deel van het bestuur in volle omvang te beoordelen en over de conclusies daarvan te rapporteren. Dit alles komt doordat het uitvoerend deel van het bestuur niet doet wat zij op basis van de wet- en regelgeving verplicht is om te doen (zie uitgebreid onder andere paragraaf 2.4).

## 5 . Reactie van het bestuur

Hieronder geeft het bestuur aan op welke wijze het de bevindingen uit het onderzoek betreft bij de verdere bestuurlijk- en/of schoolontwikkeling.

Niet van toepassing.



## 6 . Bijlage: Zienswijze

As the current sole member of the Saba Educational Foundation (SEF) Board, I acknowledge receipt of your letter dated September 17, 2024, with the draft report “Specifiek onderzoek bestuur” of Saba Comprehensive School (SCS) enclosed. I consider the contents of your draft report to be thorough and serious, and I thank the Inspectorate of OCW for the investigation.

Given the seriousness of the findings, I note that your report points out issues in how the financial management, educational oversight, and assurance of proper governance have accumulated over several years. It is unfortunate that prior visits of the inspectorate did not assess or highlight these concerns earlier than November 2023.

I am grateful for the opportunity to respond to your draft report regarding the investigation conducted during the specified period.

According to the key findings listed in your draft report, there was financial mismanagement, lack of sound governance practices and cultural and leadership failures by the SEF Board, which impacted the management of SCS. However, I must note that you have formulated your findings and conclusions in such a way that the text is taken out of context of the actual conditions and environment at SCS. Further, I miss the proper justification or evidence in some instances of your report.

Moreover, I have noticed that some findings and statements in your draft report are incorrect and not placed in the proper context.

As Treasurer of the SEF Board and the sole Board member since May 1, 2024, I want to bring some clarity on the context of the operation at SCS since May 2024:

- From May 2024 to the present, I remained the sole board member of SEF in the capacity of Treasurer. I bridged an “interim period” as requested by the Governor of Saba and the Commissioner of Education of Public Entity Saba after the resignation of the President and Secretary of SEF as of May 1, 2024.
- It was requested that I remain to ensure the execution of salaries and financial administration of SCS, and to provide continuity to the school for an “interim period” that would end on August 1, 2024, until new board members can be sourced and appointed. I have put much effort and time into performing my duties as Treasurer and sole board member.
- It should be noted that I accepted this petition made by the Governor of Saba and the Commissioner of Education of Public Entity Saba because of my commitment and dedication to SCS, its students, parents, and the general community of Saba.
- The intention was to work together with the Executive Council and quickly appoint new board members for the SEF, as this is

urgently needed.

Since May 2024, as a sole board member and together with the principal of SCS, we have worked diligently and tirelessly to manage the daily operations and financials of the school in a transparent manner. After the inspectorate's visit in April 2024, and with the support of an accountant, governance coach and human resources consultant, an action plan was made to address some of the concerns shared by the inspectors with the SEF Board members.

I am proud to state we have improved many aspects of administration and financial management for good governance and a better understanding of how the school's finances should be managed. Currently, I am personally and actively engaged in producing monthly reconciliation reports and in preparing the budget for the year 2025. In addition, some accounting procedures and policies have been revised, written, and implemented to ensure the effectiveness and efficiency of the school's operation.

The implementation of the financial system AFAS, has greatly enhanced our ability to accurately track, allocate and manage expenses, as well as effectively monitor the progress of various projects. Prior to 2023, financial recording and management relied heavily on manual input and Excel sheets, which led to inefficiencies, possible manual errors and limited visibility of the financial affairs.

I humbly request you to restate your findings and conclusions in this respect, and to consider including in your report the information about the context of the school's operation since May 2024.

In your key findings of the report, you noted under 'Financial Mismanagement': "The SEF board had little oversight of the school's finances. Significant expenses were made without contributing to the educational quality. If no intervention occurs, the school could face technical bankruptcy by the end of 2024."

I do agree with your assessment that the SEF board had minimal oversight of the school's finances because, albeit illegal, this responsibility was given primarily to the Executive Director, who reported monthly to the board. However, I disagree with your conclusion that the school could face technical bankruptcy by the end of 2024.

I am unclear how you came to this conclusion, and I am missing the justification and evidence for this statement in your draft report. Based on SCS's monthly financial reports and the cash flow for 2024, there is no expected deficit at the end of the year 2024.

I am aware of the urgency, attention, and strategic financial planning needed to ensure that SCS's bank account has sufficient funds to meet the school's primary obligations and maintain financial stability.

I acknowledge that improvements and changes must be immediately made around governance by the board and in the organization and oversight of the board. I fully recognize that there are still unresolved issues in the SEF organization and implementation of governance tasks and responsibilities. Your report clearly outlines what is needed and expected for good governance to be in place at SEF and SCS.

The priority is for SCS to be governed by a complete, competent, and professional board that can ensure the quality of education professionally, in accordance with the law, and in a sustainable manner for the long term. We are committed to working towards this and will immediately give the findings of your report to your attention.

In the enclosed documents called Annex I and Annex II, I will provide specific responses to the findings and conclusions that you have formulated in your draft report. I kindly request you to review the comments from this letter and the annexes, and to incorporate corrections in your report. Further, please substantiate the conclusions in your report, where requested and needed.

I sincerely desire to provide information that will allow the inspectorate to issue an accurate final report. I consider the inspectorate report an essential starting point for achieving good governance at SEF and improved management of the school and its finances.

*Financiële toelichting:*

Het bestuur kan zich niet verenigen met uw geuite zorgen over een mogelijk technisch faillissement van de organisatie, verder beschreven in de samenvatting en paragraaf 2.4.1.

Hoewel het boekjaar 2023 is afgesloten met een aanzienlijk verlies, benadrukt de organisatie dat er geen acute liquiditeitsproblemen zijn ontstaan en dat er proactieve maatregelen zijn genomen om verdere verliezen te beperken. Dit blijkt onder andere uit de verbeterde liquiditeitsratio en het werkkapitaal per 30 juni 2024. Verder wordt met ingang van 2024 het bestuur periodiek voorzien van financiële rapportages.

Hieronder wordt de financiële positie weergegeven, gebaseerd op interne rapportages die momenteel in conceptvorm door de externe accountant worden gecontroleerd (afroendende fase):

**Financiële kerngetallen van Saba Educational Foundation:**

- **Solvabiliteit:** *Signaleringswaarde inspectie < 0.30*
  - Jun 2024: 0.47
  - Dec 2023: 0.47
  - Dec 2022: 0.63
- **Quick ratio (liquiditeitsratio):** *Signaleringswaarde inspectie 1.0*
  - Jun 2024: 1.52

- Dec 2023: 1.39
- Dec 2022: 2.24

Bovenstaande illustreert dat zowel het solvabiliteit ratio als het liquiditeitsratio zich ruim boven de norm van de gestelde signaleringwaarden inspectie bevindt.

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

