

**RAPPORT VAN EEN  
INCIDENTEEL ONDERZOEK**

ONDERZOEK NAAR HET  
BESTUUR STICHTING  
ISLAMITISCHE SCHOLEN  
(VOOR BASIS - EN  
VOORGEZET ONDERWIJS)  
(SIS) TE ALMERE



## VASTSTELLING

Dit rapport bevat de resultaten van een incidenteel onderzoek dat de Inspectie van het Onderwijs en de Auditdienst van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap uitvoerden in februari, maart en april 2007 naar de bestuurscrisis bij de Stichting Islamitische Scholen (voor basis- en voortgezet onderwijs) (SIS) te Almere. Het rapport is met de instelling besproken op 12 april 2007.

Het rapport is vastgesteld door dr. L.S.J.M. Henkens, hoofdinspecteur primair onderwijs en expertisecentra, en drs. R. Loep RA, plv. directeur Auditdienst OCW, te Utrecht/Den Haag op 31 juli 2007.

### INCIDENTEEL ONDERZOEK

Naast de uitvoering van onder andere periodieke kwaliteitsonderzoeken, zal de inspectie in staat moeten zijn te reageren op incidenten. Op grond van artikel 15 van de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) kan de inspectie daartoe uit eigen beweging dan wel op aanwijzing van de minister incidenteel onderzoek verrichten. De aanleiding kan bijvoorbeeld zijn berichtgeving in de media, Kamervragen of ernstige klachten van onderwijsdeelnemers of hun ouders.

De Auditdienst is op grond van artikel 175 van de Wet op het primair onderwijs bevoegd een onderzoek vanwege de minister in te stellen. Hiertoe dient zij van de Minister opdracht te krijgen.

In voorkomende gevallen, eveneens afhankelijk van de aard van het incident, kan de inspectie bij de uitvoering van het incidenteel onderzoek samenwerken met de auditdienst.

Voor een incidenteel onderzoek worden onderzoeksvragen geformuleerd afhankelijk van de aard van het te onderzoeken incident. Ook de onderzoeksopzet en –uitvoering volgen geen vast stramien, maar worden per geval bepaald.

In beginsel worden de bevindingen naar aanleiding van een incidenteel onderzoek vastgelegd in een openbaar rapport, tenzij de aard van het onderzoek of de omvang daarvan zich daartegen verzet.



## **INHOUDSOPGAVE**

SAMENVATTING 7

1 AANLEIDING 8

2 ONDERZOEKSVRAAG EN WERKWIJZE 9

3 BEVINDINGEN EN CONCLUSIES 13

3.1 Algemeen beeld 13

3.2 Antwoorden op de onderzoeksvragen 13

3.2.1 De kwaliteit van het bestuur van SIS 15

3.2.2 De kwaliteit van het financieel management en het  
financieel beheer van SIS 19

3.2.3 De aard en de kenmerken van het bestuursconflict SIS 28

3.2.4 Kwaliteit van de medezeggenschap 37

4 VERVOLGTRAJECT 35

LIJST VAN INDIRECTE PERSONEELSLEDEN SIS FLEVO 37



## **SAMENVATTING**

In februari, maart en april 2007 is een onderzoek uitgevoerd naar de bestuurlijke situatie van de Stichting Islamitische Scholen (SIS) te Almere. De aanleiding vormde een tweetal verzoeken van verschillende groepen personen om een gesprek te voeren met de Inspectie van het Onderwijs. Elk van deze groepen beweerde het rechtmatig SIS-bestuur te zijn. Naar aanleiding van de gevoerde gesprekken in december 2006 en een eerste intern, oriënterend inspectieonderzoek in januari 2007, werd vastgesteld dat er sprake was van een ernstig bestuursconflict en dat verder onderzoek gewenst was.

De inspectie en de auditdienst komen tot de conclusie dat het bestuursconflict zijn oorzaak vindt in een poging van het bovenschools management hun door de jaren heen gecreëerde positie te versterken door deze te laten vastleggen in de statuten. Deze actie werd mede ingegeven door de afloop van de eerste samenwerkingstermijn SIS – Stichting Islamitische Scholen Amsterdam (SISA) en een mogelijk daardoor op handen zijnde fusie. Het bleek van belang daartoe posities in te nemen en wel door de bestaande posities te versterken. Die bestaande posities hielden een grote autonomie ten opzichte van het bestuur in. Door zich vervolgens te distantiëren van de samenwerkingspartner SISA zijn er tegenacties ontstaan die escaleerden in het eigenmachtig in- en uitschrijven van bestuursleden bij de Kamer van Koophandel.

Het bestuur functioneerde op afstand, ging uit van volledig onderling vertrouwen en had en heeft nadrukkelijk geen behoefte aan enig controlemechanisme. In de praktijk heeft dit geleid tot onvoldoende financieel management en financieel beheer, onduidelijkheid en gebrek aan transparantie in het functioneren van het bestuur zelf, onheldere communicatielijnen en een niet tot gebrekkig functionerende medezeggenschap op de aangesloten scholen.

De kwaliteit van het bestuur komt als zeer risicovol naar voren. Het bestuur van SIS heeft zich bovendien onvoldoende rekenschap gegeven van zijn verantwoordelijkheden omtrent het financieel beheer van de stichting. Het SIS-bestuur beschikt niet over een goed werkend stelsel van administratieve procedures en interne controles. Tot en met 2006 bestond er geen adequate (primaire) registratie en goedkeuringsprocedure voor facturen, waardoor er geen zicht op betalingsverplichtingen bestond en de stichting werd geconfronteerd met aanmaningen en incassoprocedures, die de nodige kosten met zich mee hebben gebracht. De afstand van het bestuur jegens financiële zaken blijkt sterk uit het onvermogen van het bestuur om gedetailleerde vragen en vragen op een meer algemeen, geaggregeerd niveau over de financiële gang van zaken gedurende de afgelopen zes jaar te beantwoorden. Er blijkt op relatief grote schaal sprake te zijn van benoemingen en salarisaanpassingen met terugwerkende kracht, vooral op niet-normfuncties, waarbij in de meeste gevallen niet kan worden aangetoond dat is voldaan aan vereisten voor functiebeschrijvingen, functiewaarderingen en goedkeuringen daarvan door bevoegde organen.

Het bestuur wijzigt statuten en neemt organisatorische beslissingen zonder daarbij de medezeggenschapsraden te informeren en/of een voorgenomen besluit voor advies of instemming voor te leggen.

## 1 AANLEIDING

In december 2006 heeft het (vermeende) bestuur van de Islamitische basisscholen Al-Iman te Almere, Al-Islam te Hilversum en Al-Ihsaan te Lelystad (SIS) contact gezocht met de Inspectie van het Onderwijs. Het bestuur deed melding van bestuurlijke problemen, waarbij via onterechte in- en uitschrijvingen bij de Kamer van Koophandel er kort na elkaar twee verschillende besturen waren ontstaan. De inspectie heeft met beide besturen op respectievelijk 14 en 21 december 2006 een verkennend gesprek gevoerd. In die gesprekken werd gemeld dat de ene partij een kort geding had aangespannen tegen de andere partij. Dit kort geding heeft op 28 december 2006 gediend voor de rechtbank in Lelystad. Op 4 januari 2007 heeft de rechter uitspraak gedaan. Daarbij werden alle in- en uitschrijvingen die sinds medio november 2006 waren gedaan, ongedaan gemaakt. Het bestuur is vervolgens verder gegaan met een al eerder gestart intern onderzoek naar de handelwijze van een aantal (oud)bestuursleden. Daarbij werd ook de Stichting Leerlingenvervoer Flevoland betrokken.

De hoofdinspecteur Primair Onderwijs (PO) heeft de beslissing genomen vanuit de inspectie vooralsnog een intern, oriënterend onderzoek te starten naar de bestuurlijke gang van zaken. Dit onderzoek is op 12 februari 2007 afgerond met een intern verslag waarin voorlopige bevindingen waren opgenomen. Op hetzelfde moment heeft de inspectie een al gepland regulier onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs (PKO) in de planning naar voren gehaald en uitgevoerd op de basisschool Al-Iman te Almere. Van dit PKO is een afzonderlijk inspectierapport opgesteld.

De conclusies en voorstellen voor vervolgonderzoek uit het intern verslag zijn op 15 februari 2007 door de hoofdinspecteur PO overgenomen. Tegelijkertijd heeft deze de opdracht gegeven over te gaan tot onderzoek in de vorm van een incidenteel onderzoek tezamen met de auditdienst van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De auditdienst had in overleg met de inspectie begin februari 2007 al besloten een financieel onderzoek in te stellen. De beschuldigingen die de (SIS-)besturen in december 2006 tegen elkaar hebben geuit bevonden zich namelijk hoofdzakelijk op het financiële vlak. Dat gold ook voor de bevindingen en conclusies die uit het eigen onderzoek van het bestuur tot dan toe naar voren waren gekomen. Een aanvullende reden voor het financieel onderzoek door de auditdienst was dat het Ministerie van OCW en de inspectie onafhankelijkheid wensten te betrachten en zich daarom niet uitsluitend wilden verlaten op de onderzoeksbevindingen van het bestuur.

De volgende afkortingen/benamingen worden voor het vervolg van dit rapport gehanteerd:

|        |  |
|--------|--|
| Al-Asr | Onderwijsbureau samenwerkingsverband SIS-SISA te Amsterdam                         |
| ISBO   | Islamitische Scholen Besturen Organisatie  |
| SIS    | Stichting Islamitische Scholen (voor basis- en voorgezet onderwijs) te Almere      |
| SISA   | Stichting Islamitische Scholen Amsterdam te Amsterdam                              |
| SLV    | Stichting Leerlingenvervoer Flevoland te Almere                                    |
| SIMON  | Stichting primair onderwijs op Islamitische grondslag in Midden- en Oost Nederland |



## **2 ONDERZOEKSVRAAG EN WERKWIJZE**

De inspectie en de auditdienst hebben op basis van de voorlopige bevindingen uit het intern, oriënterend onderzoek besloten een onderzoek uit te voeren naar de oorzaken en de achtergronden van de bestuurscrisis over de periode tot eind januari 2007. Daartoe zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd.

1. Wat zijn de bestuurlijke kwaliteiten van het SIS-bestuur?
2. Wat is de kwaliteit van het financieel management en het financieel beheer van SIS?
3. Wat zijn de aard en de kenmerken van het bestuursconflict SIS?
4. Wat is de kwaliteit van de medezeggenschap bij SIS en de bij SIS-aangesloten scholen?

### **Ad 1**

Op welke wijze heeft het bestuur gefunctioneerd, voorafgaand aan de bestuurscrisis?

Wat is de formele, bestuurlijke status van het intern onderzoek door het bestuur en hoe wordt dit onderzoek precies uitgevoerd?

### **Ad 2**

Wat is de financiële situatie en hoe is het financieel beheer van SIS?

Welke financiële transacties lopen er van SIS naar de Stichting Leerlingenvervoer Flevoland en omgekeerd?

Wat is de omvang van door SIS ontvangen gemeentelijke subsidies en zijn tegenprestaties geleverd c.q. is aan subsidievoorwaarden voldaan?

Welke financiële transacties lopen er van SIS naar het onderwijsbureau AI-Asr en omgekeerd?

Welke financiële transacties lopen er van de SIS naar de ISBO en omgekeerd?

Zijn er uitgaven gedaan en inkomsten gegenereerd die niet passen in het normale uitgavenpatroon van een school voor primair onderwijs?

Hoeveel en welke aanstellingen zijn met terugwerkende kracht gedaan?

Hoe groot is de omvang van de aanstellingen, wat is de beloning van de bovenschoolse en ondersteunende medewerkers en zijn van deze functies functiebeschrijvingen opgesteld?

### **Ad 3**

Wat is de geschiedenis en de huidige positie en rol van het Onderwijsbureau AI-Asr in relatie tot SIS?

Hoe is de bestuurlijke/juridische constructie van het bureau?

Wie hebben zitting in het bestuur en namens wie zit men in het bestuur?

Wat zijn de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van AI-Asr c.q. de toegevoegde medewerkers?

Wie zijn er werkzaam op het bureau en door wie worden zij bekostigd?

Welke afspraken/contracten liggen ten grondslag aan het bureau?

Welke werkzaamheden verricht het bureau c.q. verrichten de medewerkers van het bureau?

Over welke financiële middelen beschikt het bureau?

Welke rol speelt AI-Asr of heeft AI-Asr gespeeld bij de totstandkoming van afspraken over een fusie SIS - SISA?

#### **Ad 4**

Op welke wijze geeft het bestuur uitvoering aan de Wet Medezeggenschap op scholen (vooralnog beperkt tot de laatste drie schooljaren)?

Hoe is de medezeggenschap geregeld per school (MR en bovenschools GMR)?

Op welke wijze schrijft het bestuur overlegvergaderingen uit en hoe is de verslaglegging (notulen, besluiten)?

Welke zaken zijn wel en niet voor advies en/of instemming voorgelegd aan de (G)MR?

#### **Werkwijze**

Voor de uitvoering hebben de inspectie en de auditdienst gebruik gemaakt van de volgende werkwijzen en instrumenten:

- Administratief onderzoek met betrekking tot de geldstromen van de Stichting en de scholen, die zichtbaar zijn in de financiële administratie van de school en toegespitst op de jaren 2001 – 2006;
- Documentenonderzoek naar de werkwijze van het bestuur;
- Documentenonderzoek naar het onderwijsbureau AI-Asr;
- Documentenonderzoek naar de gang van zaken rond samenwerking en mogelijke fusie SIS – SISA;
- Documentenonderzoek naar de informatieuitwisseling bestuurder – medezeggenschapsraad.

Er zijn in dit kader aanvullend door de inspectie gesprekken gevoerd met de directies van de scholen, het interim- en bovenschools management, elk van de leden van het bestuur, voormalige bestuurders, de (vertegenwoordigers) medezeggenschapsraden,

leraren en ouders, medewerkers vanuit het onderwijsbureau Al-Asr en de voorzitter en een bestuursvertegenwoordiger van SISA.

De auditdienst heeft bij het kantoor van het administratiekantoor Dyade te Amsterdam en Nieuwegein onderzoek uitgevoerd. Dyade is het kantoor waar de administratie van de Islamitische basisscholen Al-Iman (Almere), Al-Islam (Hilversum), Al-Ihsaan (Lelystad) en van de stichting waaronder zij ressorteren, de SIS, wordt bijgehouden.

De auditdienst heeft geen accountantscontrole uitgevoerd. Het is bij dit onderzoek de verantwoordelijkheid van de auditdienst, te rapporteren over de vastgestelde feiten in het kader van de onderzoeksvraag. Het behoort tot de verantwoordelijkheid van de directie PO en CFI om al dan niet financiële consequenties te verbinden aan de bevindingen.

Het intern vooronderzoek heeft plaatsgevonden in januari 2007, het vervolgonderzoek in de periode februari tot en met mei 2007 bij zowel de scholen in Almere, Hilversum en Lelystad als bij het administratiekantoren van de SIS en de overige gesprekspartners. De inspectie en de auditdienst hebben dit onderzoek op voorhand aangekondigd. Na een oriënterend gesprek met de beleidsmedewerker op de school in Almere heeft de auditdienst het onderzoek uitgevoerd bij het administratiekantoor in Amsterdam. Het onderzoek op de scholen en bij de overige gesprekspartners is uitgevoerd door de inspectie.

De inspectie en de auditdienst hebben op 12 april 2007 de belangrijkste bevindingen en waar mogelijk voorlopige conclusies op de 4 onderzoeksvragen teruggekoppeld aan het bestuur. Delen uit de conceptversie van het rapport zijn begin juni 2007 voorgelegd voor commentaar aan het bestuur SIS, voormalige bestuurders en de gesprekspartners van SISA.

De reacties waren deels een herhaling van wat tijdens de diverse gesprekken al aan de orde was geweest. Bovendien werd meermaals verwezen naar maatregelen die waren genomen in de periode die volgt op de einddatum van de onderzochte periode: januari 2007. In hoofdstuk 4 is aangegeven dat juist deze elementen een rol kunnen en zullen gaan spelen bij het vervolgtraject.

In een aantal gevallen gaven respondenten een eigen mening of interpretatie van de gegevens. In al deze gevallen is de tekst van het rapport niet aangepast. Dat geldt ook voor de resultaten en maatregelen die uit het eigen onderzoek van het bestuur naar voren zijn gekomen.

Wel is er in een schriftelijke reactie naar de betrokkenen op gewezen dat het onderzoek is gedaan naar het bestuursconflict en dat het daarbij gaat om handelen van het bestuur als instituut. Alle suggesties om afzonderlijke bestuursleden te benoemen zijn daarom niet gehonoreerd.

Voor het overige zijn feitelijkheden aangepast en nuanceringen aangebracht waar dit de helderheid van het rapport ten goede kwam.



## **3 BEVINDINGEN EN CONCLUSIES**

### **3.1 Algemeen beeld**

Het bestuur van SIS heeft zich in onvoldoende mate rekenschap gegeven van zijn verantwoordelijkheden. Daardoor is de kwaliteit van het bestuur zeer risicovol. Als belangrijkste oorzaken wijzen de auditdienst en de inspectie op de specifieke en beperkte taakopvatting van het bestuur over wat een bestuur en besturen in het onderwijs inhoudt en tegelijkertijd op de wijze waarop het bestuur zijn functioneren baseert op wederzijds vertrouwen tussen bestuursleden onderling en tussen bestuursleden en medewerkers op managementniveau. Daarbij zag en ziet het bestuur geen noodzaak tot het inrichten van controlemechanismen.

Een en ander heeft geleid tot onvoldoende transparantie, bestuurlijke verwarring, bestuurlijke conflicten, onvoldoende financieel management en financieel beheer en een gebrekkige communicatie en medezeggenschap.

De discussie over een verdere invulling van het bestuursmodel en daarmee samenhangend over een mogelijke fusie van SIS met SISA hebben de aanleiding gevormd voor het ontstaan van het bestuursconflict in 2006.

### **3.2 Antwoorden op de onderzoeksvragen**

#### **3.2.1 De kwaliteit van het bestuur van SIS**

De kwaliteit van het bestuur van SIS achten de inspectie en de auditdienst zeer risicovol. De risico's zijn aangetroffen bij de verantwoordelijkheden en bevoegdheden, de (financiële) expertise, het intern organisatorisch vermogen, en de relaties en communicatie naar scholen, ouders en medezeggenschapsraden.

#### **Toelichting**

Bij de oprichting van SIS en de start van de Islamitische basisschool Al-Iman in Almere is gekozen voor een bestuursmodel waarbij het bestuur op afstand functioneert. In het bestuur kunnen bestuursleden tegelijkertijd managementfuncties bekleden op de school. Uiteindelijk zijn er een bovenschools manager en een interim-manager die op basis van vertrouwen van de overige bestuursleden vrijwel de gehele beleidsvoering en – uitvoering voor hun rekening nemen.

Voor SIS-bestuursleden, vooral voor de voorzitter van dat bestuur, is vertrouwen het sleutelwoord in de relatie tussen bestuur en de interim- en bovenschools manager. Echter, wel met de implicatie – zoals de voorzitter het later verwoordde – dat het bestuur op de hoogte blijft van de gang van zaken. Beslissingen op financieel en personeel gebied worden in de praktijk veelal door de interim- en bovenschools manager genomen, al dan niet in overleg met de penningmeester van het bestuur. Ze hebben invloed op de benoeming van nieuwe bestuursleden, zodat het kan gebeuren dat een penningmeester wordt aangezocht die over geen enkele financiële achtergrond beschikt.

In november 2005 gaat het bestuur, mede onder druk van de inspectie en het ministerie van OCW, over tot invoering van de code *Goed Bestuur* en treden de interim- en de bovenschools manager uit het bestuur. Dit leidt tegelijkertijd echter niet tot wijzigingen in de feitelijke werkwijze van het bestuur. De beide bovenschoolse managers blijven alle zaken behartigen die zij ook voordien voor hun rekening namen.

### ***Invulling bestuursmodel***

Het beschreven bestuursmodel van SIS is een veel gebruikt bestuursmodel in het Nederlandse onderwijs. Het gaat uit van de code *Goed Bestuur*, waarbij het bestuur op afstand bestuurt met een transparante scheiding van verantwoordelijkheden en de toepassing van adequate controlemechanismen.

De invulling en uitvoering die het SIS-bestuur aan dit model heeft gegeven maakt echter dat die invulling en uitvoering als zeer risicovol moet worden gekenmerkt. De interim- en de bovenschools manager krijgen en nemen vervolgens van het SIS-bestuur veel ruimte om zelf school- en bestuurszaken op te pakken en af te handelen. Ze handelen daarbij doorgaans niet op basis van bestuursbesluiten of op basis van een verkregen mandaat. De contacten van de interim- en de bovenschools managers over financiële zaken lopen –voor zover die contacten er zijn – meestal via de penningmeester. De penningmeester legt daarover vervolgens niet of nauwelijks financiële verantwoording af in het bestuur.

De gangbare praktijk is dus dat de beide managers zelf initiatieven nemen, naar eigen goeddunken handelen en vervolgens dat ook zelf accorderen met hun handtekening. Soms samen met de handtekening van de penningmeester of een ander bestuurslid.

Het SIS-bestuur biedt de interim- en de bovenschools manager (en penningmeester) voor deze werkwijze ook alle ruimte en gelegenheid. Zo komt het bestuur bijvoorbeeld in het schooljaar 2005-2006 vrijwel nooit bijeen om te vergaderen. Op de weinige vergaderingen zijn veelal niet alle bestuursleden aanwezig. Enkele bestuursleden zijn door (privé)omstandigheden vaak zeer lange perioden niet op vergaderingen geweest. Vanaf 2006 komt daar een ziekteperiode van de voorzitter bij, zodat vanaf die tijd ook de voorzitter minder functioneert.

De financiële expertise bij de penningmeester ontbreekt. Er is geen financieel beleid, noch beheer, controle of verantwoording daarvan. De financiële administratie vertoont lacunes, betalingen worden niet (op tijd) gedaan, er zijn onduidelijke betalingshandelingen, er zijn voor het bestuur en/of het administratiekantoor onbekende rekeningen, leveranciers weigeren langer goederen te leveren als niet eerst de openstaande nota's worden voldaan. Er wordt ook een keer faillissement voor SIS aangevraagd.

Financiële documenten worden niet overlegd of besproken op de vergaderingen, noch worden er financiële stukken ter goedkeuring voorgelegd aan het bestuur. Ook hier geldt weer: en het bestuur agendeert deze ook niet zelf.

In de gesprekken met SIS-bestuursleden en medewerkers komt steeds hetzelfde naar voren als mogelijke reden voor deze bestuurspraktijk: het bestuur had alle vertrouwen in de interim-manager, de bovenschools manager en de penningmeester. Het bestuur – vooral de voorzitter – ging ervan uit dat alles naar behoren verliep en dat het bestuur ook op financieel gebied naar behoren werd geïnformeerd door de penningmeester en de beide managers. De voorzitter is daarbij de opvatting toegedaan dat hij ook niet verantwoordelijk kan worden gehouden voor zaken die hem en zijn andere bestuursleden niet zijn gemeld. Dit verklaart, zo menen de inspectie en de auditdienst, in hoge mate de passieve houding die het bestuur steeds heeft betoond in de toepassing van controlemechanismen.

Gaandeweg hebben de interim- en de bovenschools manager hun positie versterkt en steeds meer ruimte verworven om financiële en personele zaken naar zich toe te trekken. Niet bevestigd, gecontroleerd of ter verantwoording geroepen door (de rest van) het bestuur.

### **Communicatie**

Typerend voor de bestuurlijke situatie is de mening van het overgrote deel van de medewerkers op de scholen dat voor hen de interim-manager en de bovenschools manager tot op dit moment ook bestuursleden zijn. Ook voor de personeels- en de oudergeledingen in de medezeggenschapsraden waren en zijn deze managers: bestuurders. De wijziging van november 2005 in de bestuurlijke samenstelling is nooit goed gecommuniceerd.

Het bestuur was weinig tot niet zichtbaar; de beide bovenschools managers waren dat wel, maar deze waren sinds november 2005 dus geen bestuurslid meer. Voor vrijwel alle andere betrokkenen in en rond de school was dit onderscheid echter onbekend.

Er worden ook aanpassingen aangekondigd in de SIS-statuten vanwege de aanvragen voor het stichten van nieuwe scholen voor primair en voortgezet onderwijs in Utrecht. De grondslag (identiteit) van de school wordt zodanig aangepast dat daarmee tegemoet wordt gekomen aan de eisen die de gemeente Utrecht voor het stichten van islamitische scholen stelt. De wijziging in de statuten van SIS worden op 15 november 2006 bij de notaris doorgevoerd. De feitelijke inhoud van die statutenwijziging is niet aantoonbaar formeel in het bestuur besloten, noch aan de medezeggenschapsraden van de scholen voorgelegd.

### **Eigen onderzoek**

Vanaf september 2006 gaan er steeds meer signalen of geruchten circuleren dat er onterechte aanstellingen hebben plaatsgevonden en dat er door het administratiekantoor ernstige financiële onvolkomenheden zouden zijn geconstateerd: "het gaat om grote bedragen" en het woord "fraude" valt. Ook de voorzitter van SIS krijgt daarover signalen. Het bestuur geeft in zijn reactie wel aan dat het betreurt dat het administratiekantoor niet in een eerder stadium de onjuistheden heeft geconstateerd en gemeld.

27 oktober 2006 komen het SIS-bestuur (twee bestuursleden: voorzitter en penningmeester), de interim-manager en de bovenschools manager bij elkaar voor overleg over de gerezen problematiek. Op de agenda staat een brief van administratiekantoor Dyade aan het bestuur. Het kantoor meldt in die brief dat er vele problemen zijn geconstateerd over de aanstellingen van personeel (hoogte en omvang van salarisschalen, onduidelijke functiebeschrijvingen, onduidelijke benoemingen met terugwerkende kracht, aanstellingen als detachering van ISBO) en onduidelijkheden over financiële handelingen (Stichting Leerlingenvervoer/garage, onduidelijke declaraties).

Gesproken wordt over de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het bovenschoolse management in relatie tot het bestuur en de wijze waarop men elkaar over de in de brief genoemde problemen wel of niet heeft geïnformeerd.

Er is duidelijk verschil van mening over de rol en positie van het bovenschools management binnen het SIS-bestuur. De interim-manager, die zich het meest bezighoudt (al dan niet met de penningmeester) met financiële en personele zaken, wordt – later ook schriftelijk – verzocht duidelijk te maken hoe de zaken zijn verlopen. Op 3 november 2006 komt er een ziekmelding van de interim-manager.

Inmiddels is de voorzitter ervan overtuigd geraakt dat een eigen, intern onderzoek gewenst is. Dat kan alleen door het bestuur gebeuren, zo is zijn mening. Daarom wil hij het bestuur versterken met twee bestuursleden, zijnde twee SIS-medewerkers op het onderwijsbureau Al-Asr. Op de bestuursvergadering van 6 november zijn twee bestuursleden aanwezig en – voor het eerst – de twee potentiële bestuursleden. De penningmeester, de bestuursverantwoordelijke voor de financiën, is niet op de vergadering aanwezig. In de vergadering worden de voorgenomen benoemingen van de twee nieuwe bestuursleden bevestigd (benoemingen die door de rechter overigens later weer ongedaan worden maakt). Er wordt opnieuw gesproken over de grote problemen waarvoor het bestuur staat. Het bestuur besluit een onderzoek te doen naar “het vermeende mismanagement” van de interim- en de bovenschools manager. Ook wordt het voornemen uitgesproken tot schorsing van de (ziek gemelde) interim-manager. Met de bovenschools manager die zich meer met onderwijskundige zaken bezig houdt, zal een gesprek worden gevoerd. Er wordt nagedacht over de mogelijk nog te nemen stappen tegen hem.

De voorzitter van SIS vraagt, in het vervolg op de vergadering van 6 november, de nieuwe bestuursleden intern onderzoek te doen naar het functioneren van de interim- en de bovenschools manager en in het bijzonder naar de punten die door het administratiekantoor in de brief zijn opgesomd. Het onderzoek wordt feitelijk echter uitgevoerd door één van de nieuwe bestuursleden. Het onderzoek moet aantonen of er wel of niet financiële en personele onvolkomenheden/malversaties waren door het handelen van de beide bovenschoolse managers en welke vervolgcacties dienaangaande eventueel nodig zijn.

Het nieuwe bestuurslid heeft de bovenschools manager verzocht mee te helpen aan dit interne onderzoek. Gevraagd naar de motieven van dit verzoek aan juist één van de twee ter discussie staande managers, geeft de betrokkene in eerste instantie aan dat de bovenschools manager “veel weet van de gang van zaken” in SIS. Naar zijn mening heeft de bovenschools manager een veel minder belangrijke rol gespeeld bij het uitvoeren van mogelijke onjuiste financiële en personele handelingen, omdat dat veel minder op zijn werkterrein (onderwijsinhoud) lag.

De inspectie heeft vragen gesteld bij deze gang van zaken over de mate waarin er sprake kan zijn van “onafhankelijk” onderzoek nu dit onderzoek door het bestuur zelf wordt gedaan en bovendien personen, die zelf onderwerp van het onderzoek zijn, bij de uitvoering ervan worden ingeschakeld. In latere instantie geeft de onderzoeker aan inmiddels ook twijfels te hebben over de toen gemaakte keuze, omdat betrokkene ook deel zou (kunnen) uitmaken van de gerezen problematiek. Dit kreeg later een bevestiging toen de genoemde bovenschools manager een formele berisping kreeg van het eigen bestuur.

### **3.2.2 De kwaliteit van het financieel management en het financieel beheer van SIS**

Het bestuur van SIS heeft zich onvoldoende rekenschap gegeven van zijn verantwoordelijkheden omtrent het financieel beheer van de stichting. Het SIS-bestuur beschikt niet over een goed werkend stelsel van administratieve procedures en interne controles. Tot en met 2006 bestond er geen adequate (primaire) registratie en goedkeuringsprocedure voor facturen, waardoor er geen zicht op



betalingsverplichtingen bestond en de stichting werd geconfronteerd met aanmaningen en incassoprocedures, die de nodige kosten met zich mee hebben gebracht. De afstand van het bestuur jegens financiële zaken blijkt sterk uit het onvermogen van het bestuur om gedetailleerde vragen en vragen op een meer algemeen, geaggregeerd niveau over de financiële gang van zaken gedurende de afgelopen zes jaar te beantwoorden. Er blijkt op relatief grote schaal sprake te zijn van benoemingen en salarisaanpassingen met terugwerkende kracht, vooral op niet-normfuncties, waarbij in de meeste gevallen niet kan worden aangetoond dat is voldaan aan vereisten voor functiebeschrijvingen, functiewaarderingen en goedkeuringen daarvan door bevoegde organen.

### **Toelichting**

De verschillende leden van het bestuur en de managers waren (kennelijk; op onze vraag aan het bestuur hierover is geen antwoord ontvangen) bevoegd tot het autoriseren van betaalopdrachten. Er zijn geen formele autorisaties en mandaten aangetroffen. Vooral in de eerste onderzochte jaren zijn betaalopdrachten geautoriseerd door verschillende personen in wisselende combinaties. Voorts was in de financiële administratie van SIS gedurende de jaren 2001 tot en met 2006 sprake van een groot aantal aanmaningen, berichten van incassobureaus en zelfs van een dreiging met faillissement en een afsluiting van de telefoon. Bij navraag bij Dyade blijkt dat Onderwijsbureau Al-Asr de afhandeling van inkoopfacturen verzorgde en facturen naar Dyade stuurde. Daarbij raakten echter veel facturen zoek, met als gevolg dat er dan werd betaald met als onderliggend stuk een kopiefactuur. Niet altijd werd de leverancier gevraagd een kopiefactuur te sturen als de leverancier stelde dat er sprake is van achterstallige betalingen; er werd betaald op de aanmaning/bericht incassobureau. Het kwam daarom voor dat facturen dubbel werden betaald. Meestal werd dit tijdig geïgnaleerd door Dyade of stortte de leverancier het geld terug, maar een enkele keer gebeurde dit niet en hebben wij in de administratie facturen aangetroffen die dubbel zijn betaald. De uitgebreide kring van autorisatiebevoegden, zoals hiervoor is gesteld, tezamen met het probleem inzake de afhandeling van inkoopfacturen heeft ertoe geleid dat er binnen de Stichting in beperkte mate zicht bestond op uitstaande (betalings)verplichtingen.

Ook in 2007 nog, is sprake van problemen met de goedkeuring en verwerking van inkoopfacturen. Met name de facturen van Albert/Nienhuis, een belangrijke leverancier, leveren problemen op. Albert/Nienhuis heeft aangegeven niet meer te leveren als er niet werd betaald. Daarom heeft Dyade grote bedragen op grond van rekeningoverzichten betaald, zonder dat zij de nota's heeft ontvangen van SIS. Hierdoor is sprake van grote saldi op tussenrekeningen.

Een ander probleem dat het (financieel) beheer betreft, gaat over de beantwoording van de vragen die de auditdienst het bestuur aanvullend, schriftelijk heeft doen toekomen. Daarbij bleek dat slechts één van de bestuursleden een deel van de vragen, die de financiële administratie en de administratieve organisatie betroffen, kon beantwoorden. Het bestuur blijkt zich in de onderzochte jaren, en ieder bestuurslid had daarvoor zijn eigen reden, niet in die mate bemoeid te hebben met de financiële gang van zaken dat vragen op detailniveau, maar ook meer algemene vragen konden worden beantwoord.

Het beeld van het financieel beheer dat hiervoor is geschetst, wordt nog bevestigd door twee detailbevindingen. Eén maal is geconstateerd dat in een kasstaat (van juni/juli 2006) een nota kennelijk is bewerkt. Een nota van restaurant Meram gaf voor

meer dan 11 menu's een totaalprijs van € 200 weer. Maar daar is zichtbaar een 1 voor gezet, zodat het totaalbedrag nu € 1.200 luidt. Dit bedrag is ook op de kasstaat verantwoord en geaccordeerd voor betaling. Ook is geconstateerd dat het Islamitisch Cultureel Centrum Nederland met een factuur 6 korans in rekening brengt voor een totaalbedrag van € 45. Het bedrag is door het personeel bij Al-Asr echter gelezen als € 4.500 en aldus op de betalingsopdracht inkoopfacturen vermeld en geaccordeerd voor betaling. In een veel later stadium is de vergissing door Dyade bemerkt en uiteindelijk is het bedrag terugontvangen. Uit deze twee bevindingen blijkt dat bij accordering voor betaling de uit te betalen posten niet (altijd) aan een kritische beoordeling worden onderworpen. Dit leidt tot risico's op het gebied van de doelmatigheid en rechtmatigheid.

De financiële positie is goed. Er is ultimo 2005, het laatste jaar waarvan een jaarrekening beschikbaar is, sprake van een hoge liquiditeit en solvabiliteit, die in 2005 was verbeterd, omdat het boekjaar 2005 is afgesloten met een positief resultaat.

#### ***Aanstellingen met terugwerkende kracht c.q. waarvan de totstandkoming op andere wijze vragen oproept***

##### *De medewerkers op de loonlijst gelieerd aan de ISBO*

Drie medewerkers op de loonlijsten van Al-Islaam en Al-Iman zijn gelieerd aan de ISBO (de personen vermeld in de bijlage onder a tot en met c). Bij twee van deze medewerkers (de personen vermeld in de bijlage onder a en b), die zijn aangesteld als administratief medewerker respectievelijk beleidsmedewerker zijn in hun personeelsdossiers documenten opgenomen waaruit blijkt dat beide op 1 augustus 2006 zijn ontslagen bij SIMON, waar zij werkten als gedetacheerd ISBO-medewerker. Eén van deze medewerkers is echter reeds op 1 januari 2006 in dienst getreden van de SIS. Een derde medewerker (de persoon vermeld in de bijlage onder c) heeft gedurende 2005 zeven maanden op de loonlijst van de SIS gestaan en gedurende 2002 ook zeven maanden. Van het dienstverband gedurende 2002, dat van geringe omvang was, zijn in het personeelsdossier geen stukken aangetroffen. Uit het dossier van deze medewerker blijkt niet expliciet dat hij voor de ISBO werkte, maar hij is publiekelijk als zodanig bekend. In de opgave "als bedoeld in artikel E2, 4<sup>e</sup> lid CAO-PO" die is opgenomen in zijn personeelsdossier en is ingevuld door betrokkene bij indiensttreding, is bij de gegevens van de vorige werkgever (SIMON) als datum ontslag aangegeven "nvt". Uit geen van de drie personeelsdossiers blijkt welke manager of bestuurslid verantwoordelijk was voor de aanstelling van deze personen. In de drie dossiers is geen getekende akte van benoeming opgenomen.

De dienstverbanden van twee van deze personen met SIS zijn met terugwerkende kracht tot stand gekomen (de personen vermeld in de bijlage onder b en c). Uit de documenten aanwezig in het personeelsdossier van de eerste persoon blijkt dat de aanstelling die in januari 2006 begon, feitelijk in juli 2006 tot stand is gekomen. Uit de documenten aanwezig in het personeelsdossier van de tweede persoon blijkt dat de aanstelling die in januari 2005 begon, feitelijk in oktober of november 2005 tot stand is gekomen. Tevens blijkt, dat hij in november 2005 zijn salaris over de maanden januari tot en met juli 2005 heeft ontvangen.

Een medewerker van Dyade heeft in een verklaring, die door haar is getekend het volgende aangegeven over de persoon vermeld in de bijlage onder b: "... Tevens gesproken met de heer [naam persoon] over zijn belastingverklaring. Hij wilde de loonheffingskorting toe laten passen, maar deed dit al bij zijn andere werkgever. Ook

in dit gesprek heb ik mij verontrust uitgesproken hoe het mogelijk is dat men 2x een volledige baan uitbetaald krijgt en ook nog ongeveer 10 uur wethouder is. Als antwoord kreeg ik te horen dat hij 7 dagen per week werkte. Van de heer [naam interim-manager] kreeg ik de opdracht alles in te voeren zoals was opgedragen ondanks de besproken risico's". Hier is voor de periode van 1 januari 2006 tot 1 augustus 2006 sprake van dubbele bekostiging door het ministerie; betrokkene stond immers bij twee scholen op de loonlijst. Overigens heeft de interim-manager verklaard dat hij de functionarissen van de ISBO in 2006 heeft aangenomen met medeweten van het bestuur van SIS.

Medewerkers van de school Al Islaam hebben desgevraagd verklaard de persoon, vermeld in de bijlage onder b en die gedurende geheel 2006 in dienst was, nooit op school te hebben aangetroffen. De interim-manager heeft verklaard dat de persoon in de bijlage vermeld onder b wel degelijk gedurende een veel langere periode dan zijn dienstverband duurde werkzaamheden verrichte voor de SIS. De betrokkene heeft een lijst opgesteld van werkzaamheden die hij voor SIS heeft verricht. Tevens zijn daarbij bewijsstukken overlegd, die volgens de interim-manager aangeven dat hij wel degelijk werkzaamheden heeft verricht. Of deze de omvang van het dienstverband rechtvaardigen blijft onduidelijk.

De beleidsdirectie PO van OCW heeft aangegeven dat indien en zover personeelsleden, al dan niet voor een deel van hun betrekkingssomvang, geen werkzaamheden hebben verricht, de benoeming van deze personeelsleden in strijd is met artikel 148, eerste lid, van de Wet op het primair onderwijs (WPO). In verband met de invoering van lump sum is dit artikellid met ingang van 10 februari 2006 gewijzigd. Vóór genoemde datum behelsde het artikellid het voorschrift dat de door het Rijk verstrekte personele bekostiging moest worden besteed ten behoeve van de school waarvoor die bekostiging was verstrekt. Met ingang van genoemde datum, voor zover hier van belang, kan het bevoegd gezag de van rijkswege toegekende bedragen voor de personeelskosten aanwenden voor personeelskosten van de scholen van dat bevoegd gezag. In een situatie waarin kosten worden gemaakt voor personeel van de scholen dat – zonder dat sprake is van een rechtsgeldige verhindering – geen (noemenswaardige) werkzaamheden verricht, is geen sprake van een besteding van personele bekostiging ten behoeve van de school of voor personeelskosten in de zin van artikel 148, eerste lid, WPO, zoals dat artikellid luidde vóór, resp. na 10 februari 2006. In dit verband zij ook gewezen op artikel 34 WPO. Op grond van dit artikel, voor zover hier van belang, wordt het personeel in algemene dienst van het bevoegd gezag benoemd, waarbij onder benoeming in algemene dienst een benoeming wordt verstaan ten behoeve van het verrichten van werkzaamheden aan door het bevoegd gezag in stand gehouden scholen.

Voor zover het benoemd personeel betreft, zijn de bedragen die worden toegekend voor personeelskosten dus bestemd voor personeel dat werkzaamheden verricht aan de scholen van een bevoegd gezag. Artikel 182 WPO schrijft voor dat het bevoegd gezag van een bijzondere school verplicht is de uit de overheidskassen ontvangen gelden overeenkomstig de bestemming te gebruiken.

*De medewerkers reeds in 2002 en 2003 voor korte tijd op de loonlijst van de Al Iman*  
Twee personen (vermeld in de bijlage onder d en e) die gedurende 2002 en 2003 op de loonlijst van Al-Iman hebben gestaan, zijn met terugwerkende kracht in dienst getreden en uitbetaald. Eén van deze personen is aangesteld als manager in schaal 12 en is gedurende 2002 en gedurende 2003 zeven maanden in dienst geweest. Voor

beide dienstverbanden is hij achteraf uitbetaald: over het dienstverband gedurende de eerste zeven maanden van 2002 in januari 2003 en over het dienstverband gedurende de eerste zeven maanden van 2003 in september 2003. In zijn personeelsdossier is een verklaring omtrent gedrag opgenomen, gedateerd 4 september 2003. Hij was voor 1,2 fte in dienst, maar was, zo blijkt uit het Overzicht gegevens in zijn personeelsdossier, tevens directeur van BC&O Advies, alwaar hij een variabele taakomvang had. De andere persoon is gedurende dezelfde perioden als de hiervoor genoemde persoon in dienst geweest. Voor beide dienstverbanden is zij achteraf uitbetaald: over het dienstverband gedurende de eerste zeven maanden van 2002 in augustus 2002 en over het dienstverband gedurende de eerste zeven maanden van 2002 in juli 2003. Zij is de echtgenote van een van de (voormalige) bestuursleden.

Het bestuur kon ons geen duidelijkheid verschaffen over de mate waarin deze personen werkzaamheden hebben verricht voor het ontvangen salaris. Als er werkzaamheden zijn verricht in de periode waarin zij een dienstverband met de SIS hadden, dan is het onduidelijk waarom deze personen hebben geaccepteerd dat de betaling voor hun diensten in zo'n laat stadium heeft plaatsgevonden.

De beleidsdirectie PO heeft aangegeven dat indien en zover personeelsleden, al dan niet voor een deel van hun betrekkingomvang, geen werkzaamheden hebben verricht, de benoeming van deze personeelsleden in strijd is met artikel 148, eerste lid, van de Wet op het primair onderwijs (WPO). In verband met de invoering van lump sum is dit artikellid met ingang van 10 februari 2006 gewijzigd. Vóór genoemde datum behelsde het artikellid het voorschrift dat de door het Rijk verstrekte personele bekostiging moest worden besteed ten behoeve van de school waarvoor die bekostiging was verstrekt. Met ingang van genoemde datum, voor zover hier van belang, kan het bevoegd gezag de van rijkswege toegekende bedragen voor de personeelskosten aanwenden voor personeelskosten van de scholen van dat bevoegd gezag. In een situatie waarin kosten worden gemaakt voor personeel van de scholen dat – zonder dat sprake is van een rechtsgeldige verhindering – geen (noemenswaardige) werkzaamheden verricht, is geen sprake van een besteding van personele bekostiging ten behoeve van de school of voor personeelskosten in de zin van artikel 148, eerste lid, WPO, zoals dat artikellid luidde vóór, resp. na 10 februari 2006. In dit verband zij ook gewezen op artikel 34 WPO. Op grond van dit artikel, voor zover hier van belang, wordt het personeel in algemene dienst van het bevoegd gezag benoemd, waarbij onder benoeming in algemene dienst een benoeming wordt verstaan ten behoeve van het verrichten van werkzaamheden aan door het bevoegd gezag in stand gehouden scholen.

Voor zover het benoemd personeel betreft, zijn de bedragen die worden toegekend voor personeelskosten dus bestemd voor personeel dat werkzaamheden verricht aan de scholen van een bevoegd gezag. Artikel 182 WPO schrijft voor dat het bevoegd gezag van een bijzondere school verplicht is de uit de overheidskassen ontvangen gelden overeenkomstig de bestemming te gebruiken.

*De medewerkers op de loonlijst van de scholen en werkzaam bij het onderwijsbureau Al-Asr*

Drie personen (vermeld in de bijlage onder f tot en met h) staan op de loonlijst van één of meerdere van de drie scholen en zijn werkzaam bij het onderwijsbureau Al-Asr. Aan één van deze personen, de bovenschools manager, is een deel van zijn salaris met terugwerkende kracht uitbetaald. Het betreft een persoon met twee kortdurende dienstverbanden bij de SIS, namelijk in 2002 en 2004, en een nog voort durend

dienstverband vanaf eind 2005. Het met terugwerkende kracht uitbetaalde deel betreft het salaris over januari tot en met juli 2004 (waarin hij voor 0,7 fte op de loonlijst stond), dat in oktober 2004 is uitbetaald. In het personeelsdossier van deze persoon is een ongetekende akte van benoeming opgenomen inzake dit dienstverband. Dit dienstverband is opmerkelijk, daar in het personeelsdossier tevens een akte van ontslag is opgenomen inzake een dienstverband met SISA, alwaar hij volgens deze akte van 1 februari 2002 tot en met 1 november 2005 voor 1,0 fte zou hebben gewerkt. In zijn personeelsdossier is een tweede ongetekende akte van benoeming opgenomen over de periode 4 januari 2002 tot en met 31 juli 2002, waarin hij op de school te Almere zou hebben gewerkt voor 0,421. Ook lijkt dit niet te rijmen met het dienstverband bij SISA. Door verhuizingen van Dyade zijn van deze periode echter geen loonstaten beschikbaar, zodat het feitelijk geëffectueerd zijn van dit dienstverband niet verifieerbaar was met de salarisadministratie. Voor de dienstverbanden van deze persoon gedurende 2004 (en 2002) is sprake van dubbele bekostiging door het ministerie; betrokkene stond immers bij twee scholen op de loonlijst. De beleidsdirectie PO heeft aangegeven de dienstverbanden gedurende 2002 en 2004, voor zover deze de 1,2 fte overschrijden, als onrechtmatig te beschouwen.

Verder is in het dossier een laatste akte van benoeming opgenomen verband houdende met het huidige dienstverband. Deze is op 2 februari 2006 getekend, terwijl de persoon in november 2005 in dienst is getreden. Voorts is opvallend dat betrokkene zelf (i.o.) als bestuurslid zijn dienstverband heeft mede-ondertekend.

De andere twee personen zijn niet met terugwerkende kracht in dienst gekomen. Over hun dienstverbanden valt ook niets te melden, behalve het feit dat ze op het onderwijsbureau Al-Asr ten behoeve van de SIS werken. Beide staan full-time op de loonlijst van één van de scholen van de SIS. Het is mogelijk dat de drie personen een deel van hun tijd aan een andere aangesloten stichting besteden of andere werkzaamheden verrichten.

De beleidsdirectie PO heeft aangegeven dat voor zover deze personeelsleden geen werkzaamheden ten behoeve van de scholen van SIS hebben verricht, zij in strijd met artikel 34 WPO zijn benoemd. Op grond van dit artikel, voor zover hier van belang, wordt het personeel in algemene dienst van het bevoegd gezag benoemd, waarbij onder benoeming in algemene dienst een benoeming wordt verstaan ten behoeve van het verrichten van werkzaamheden aan door het bevoegd gezag in stand gehouden scholen. Werkzaamheden ten behoeve van een besturenorganisatie of scholen van een ander bevoegd gezag vallen buiten het bereik van de wettelijke afbakening van de bestuursbenoeming.

Voor zover het benoemd personeel betreft, zijn de bedragen die worden toegekend voor personeelskosten dus bestemd voor personeel dat werkzaamheden verricht aan de scholen van een bevoegd gezag. Artikel 182 WPO schrijft voor dat het bevoegd gezag van een bijzondere school verplicht is de uit de overheidskassen ontvangen gelden overeenkomstig de bestemming te gebruiken.

Slechts in 2005 en 2006 is een verrekening van personeelskosten van SIS voor SISA aangetroffen, die de salariskosten grotendeels dekken. Voor eerdere jaren was dit niet het geval.

*De interim-manager*

Deze persoon is van 4 januari 2002 tot onlangs in dienst geweest. Bij deze persoon zijn vier uitbreidingen van de deeltijdfactor steeds met terugwerkende kracht bewerkstelligd. Voor de data en tijdsduren van deze uitbreidingen wordt verwezen naar de bijlage (betreft persoon vermeld bij i). De brieven waarin deze tijdelijke uitbreiding worden bekrachtigd zijn alle niet getekend, zodat niet blijkt dat autorisatie door het bevoegd gezag heeft plaatsgevonden. Voorts is opvallend, dat het voorstel aan de MR om de interim-manager te benoemen door hemzelf in de hoedanigheid van bestuurslid is gedaan.

### ***Beloning voor bovenschoolse en ondersteunende medewerkers en de functiebeschrijvingen van deze functies***

#### *Algemeen*

De beloningen van de personen die hieronder aan de orde komen, zijn steeds vastgelegd in de bijlage.

#### *De medewerkers op de loonlijst, gelieerd aan de ISBO*

In de dossiers van de drie medewerkers op de loonlijsten van Al-Islaam en Al-Iman, die zijn gelieerd aan de ISBO (de personen vermeld in de bijlage onder a tot en met c), zijn formulieren voor de inschaling opgenomen. Functiebeschrijvingen zijn niet aanwezig.

Een medewerker van Dyade heeft, in een verklaring die door haar is getekend, haar bezorgdheid uitgesproken over de inschaling van de twee ISBO-functionarissen. Hierin heeft zij onder andere het volgende gesteld: “..Het betrof hier de aanstelling met t.w.k. naar 1 januari 2006 van de heer [naam persoon] in de functie van beleidsmedewerker met maximum schaal 11 en met ingang van 1 augustus 2006, mevrouw [naam persoon] als administratief medewerker met maximum schaal 4. Daags daarvoor had de heer [naam interim-manager] mij telefonisch nog de vraag gesteld of in de resterende Fre nog personeel benoemd kon worden. Hij sprak daarbij over het op de loonlijst zetten van ISBO-mensen. Ik vroeg hem naar de functies en heb hem als antwoord gegeven dat beleidsmedewerker schaal 11 geen reguliere functie binnen PO is en dat er dus DGO gevoerd moet worden. De heer [naam interim-manager] was van mening dat het wel een reguliere functie was binnen de nieuwe CAO PO ingaande 1 augustus 2006. Vervolgens heb ik de heer [naam interim-manager] uitgelegd dat dat inderdaad het geval is als je beleid gemaakt hebt en in overleg met de GMR een FUWASYS hebt vastgesteld. Ik heb de heer [naam interim-manager] gewezen op de risico's bij het uitblijven van een verklaring decentraal gevoerd overleg. Na ontvangst van de mutatie van de heer [naam persoon] weer contact gehad met [naam interim-manager] en weer gesproken over DGO en ook de risico's besproken inzake de Wet Walvis en het benoemen met twk”.

#### *De medewerkers reeds in 2002 en 2003 voor korte tijd op de loonlijst van de Al Iman*

In de personeelsdossiers van deze medewerkers (de personen vermeld in de bijlage onder d en e) zijn geen functiebeschrijvingen en –waarderingen opgenomen. Ook blijkt niet dat DGO is gevoerd. Voor de functie van onderwijsassistente is dit ook niet noodzakelijk.

#### *De medewerkers op de loonlijst van de scholen en werkzaam bij het onderwijsbureau Al-Asr*

In de personeelsdossiers van deze medewerkers (de personen vermeld in de bijlage onder f tot en met h) zijn geen functiebeschrijvingen en –waarderingen opgenomen.

Ook blijkt niet dat DGO is gevoerd. Voor de functie van administrateur is dit niet noodzakelijk.

#### *De interim-manager*

Van deze functie zijn een akkoord van de MR en een functiebeschrijving en –waardering in het dossier aanwezig. Deze voldoet aan de voorwaarden genoemd in het Rechtspositiebesluit daaromtrent, met uitzondering van de verwijzing naar taken beschreven in normfuncties als het gaat om het takenpakket van de te beschrijven niet-normfunctie.

#### ***Uitgaven en inkomsten die niet passen in het normale uitgaven- en inkomstenpatroon van scholen voor primair onderwijs***

Er is geen sprake van inkomsten die niet passen binnen het inkomstenpatroon van scholen voor het primair onderwijs.

Over een aantal uitgaven zijn vragen gesteld aan het bestuur. Op een groot deel van deze vragen zijn geen (toereikende) antwoorden gekomen. Het betreft de volgende zaken.

Er is sprake van verschillende consultants en adviseurs die ten behoeve van SIS werkzaamheden uitvoeren. Daarbij gaat het om forse uitgaven. Het is niet duidelijk geworden welke activiteiten deze consultants en adviseurs hebben uitgevoerd ten behoeve van SIS.

Van het schoonmaakbedrijf worden naast facturen voor schoonmaakwerkzaamheden ook facturen voor ander onderhouds- en verbouwingswerkzaamheden ontvangen. Dit alles voor een totaalbedrag van circa € 23.000. Verder is een factuur inzake onderhouds- en verbouwingswerkzaamheden van het schoonmaakbedrijf ten bedrage van € 3.500 twee keer gefactureerd en betaald. De interim-manager heeft als reactie aangegeven dat er altijd offertes zijn aangevraagd bij het schoonmaakbedrijf en dat het schoonmaakbedrijf zeer goedkoop bleek. Dit is echter niet objectief vast te stellen, als er niet meerdere offertes zijn aangevraagd en er geen sprake is van een adequate offerteprocedure.

Gedurende de schooljaren 2005/2006 en 2004/2005 zijn relatief (voor scholen in het primair onderwijs) hoge vergoedingen aan enkele bestuursleden uitbetaald. De vergoedingen in eerdere schooljaren bleken lager en waren gebaseerd op de geldende vrijwilligersvergoeding.

Verder is er sprake van gedeelde inkomsten. Uit een brief van Dyade van 8 december 2006 is gebleken, dat Dyade in de afgelopen jaren de rente die de SIS had moeten toekomen, heeft geïncasseerd op grond van een mantelcontract van Dyade met ABN-Amro. Dyade heeft een voorstel gedaan om deze rente te compenseren. Het gaat om een bedrag van € 22.000. Dit heeft geen gevolgen voor de bekostiging vanuit het ministerie. Het in het verleden niet ontvangen zijn van rente heeft overigens verband met de geloofsovertuiging van het bestuur.

#### ***De omvang van door SIS ontvangen gemeentelijke subsidies en de tegenprestaties daarvoor c.q. het voldoen aan de subsidievoorwaarden***

De door SIS ontvangen gemeentelijke subsidies zijn in kaart gebracht. Hierbij zijn geen bijzonderheden geconstateerd.

#### ***De financiële transacties van SIS naar de ISBO en omgekeerd***

De financiële transacties tussen SIS en de ISBO beperken zich tot de facturering van de contributie, enkele diensten en cursussen vanuit de ISBO aan SIS. In 2006 heeft SIS een bedrag ad € 30.000 aan de ISBO in rekening gebracht voor de personeelsleden van de ISBO die op de loonlijst van SIS staan. Het gaat daarbij om de personen genoemd onder a en b in de bijlage en betreft vijf maanden à € 6.000. Deze hebben betrekking op de maanden augustus tot en met december 2006, waarvoor declaratiebeposting van personele lasten niet meer gold. Beide posten (de salariskosten en de baten vanuit ISBO) vallen in de lumpsumbeposting. Het dienstverband van de persoon genoemd bij b in de bijlage is gedurende de periode 1 januari 2006 tot en met 31 juli 2006 niet in rekening gebracht aan de ISBO. Dit geldt ook voor de dienstverbanden van persoon c.

#### ***De financiële transacties van SIS naar het onderwijsbureau Al-Asr en omgekeerd***

Het gaat om enkele posten. In 2004 heeft SIS een cursus voor godsdienstleraren bij Al-Asr ingekocht voor € 6.500. Verder is sprake van indirecte transacties; In 2005 en 2006 hebben verrekeningen plaatsgevonden tussen de SIS en SISA van bureaunkosten van Al-Asr, die SISA geheel had betaald en salariskosten van de medewerkers bij Al-Asr (ad € 99.000) die de SIS geheel had betaald. Na deze verrekeningen resteerde in beide gevallen nog een vordering van € 58.000 van de SIS op SISA. Het is opmerkelijk dat deze verrekeningen pas vanaf 2005 zijn begonnen. Al-Asr verrichtte al langer werkzaamheden voor beide stichtingen en SIS heeft al langer medewerkers bij Al-Asr op de loonlijst.

#### ***De financiële transacties van SIS naar de SLV en omgekeerd***

Er bestaat onvoldoende inzicht in de onderlinge rechten en verplichtingen van de SLV en SIS vice versa. De administraties van beide stichtingen zijn niet altijd gescheiden gehouden. Dyade heeft zoveel mogelijk geprobeerd een en ander te scheiden in de jaren tot en met 2005 en gevraagd bedragen terug te betalen. In 2006 is weer sprake van een vervlechting en derhalve van schulden van de SLV aan SIS.

#### **Toelichting**

Een deel van de exploitatiekosten van de SLV is geboekt in de administratie van de SIS. Hierbij gaat het om verzekeringen en aankopen van auto's die als kosten voor de SIS zijn verantwoord. Dyade heeft dit regelmatig bemerkt, geprobeerd een en ander te scheiden in de jaren tot en met 2005 en gevraagd bedragen terug te betalen. In 2006 is weer sprake van een vervlechting. Verder blijkt dat de SIS uitgaven van de Stichting Leerlingenvervoer heeft voorgefinancierd (facturen heeft betaald; met name van auto's/bussen) waardoor ultimo 2006 vorderingen op de SLV open staan ten bedrage van enige tienduizenden euro's. Ook bieden de facturen van de SLV onvoldoende inzicht in de geleverde prestaties en zijn ze niet consequent op de correcte kostenplaats en grootboekrekening geboekt. Als gevolg hiervan is nauwelijks vast te stellen of alle diensten van de SLV, die zijn geleverd aan de school, zijn gefactureerd en of ook niet teveel is gefactureerd. De kosten voor het leerlingenvervoer bedroegen



voor de school te Almere ongeveer € 11.000 per jaar en voor de andere twee scholen iets minder.

De beleidsdirectie PO heeft aangegeven dat, indien en voor zover het leerlingenvervoer het vervoer van leerlingen van en naar school betreft, op grond van artikel 4 van de WPO het leerlingenvervoer een verantwoordelijkheid van de gemeente is. De WPO schrijft in artikel 148 voor dat bedragen die worden toegekend voor materiële instandhouding en personeelskosten ook besteed moeten worden aan kosten van materiële instandhouding of personeelskosten (waarbij het ook kan gaan om niet-benoemd ingeleend personeel). Kosten van leerlingenvervoer vallen noch onder personeelskosten noch onder materiële instandhouding, maar zijn, zoals gezegd, een gemeentelijke verantwoordelijkheid op grond van artikel 4 WPO. Met het oog daarop kan rijksbekostiging niet aan leerlingenvervoer worden besteed. Voor overschrijdingsbedragen die men van de gemeente ontvangt, geldt een ruimere bestedingsmogelijkheid dan voor de rijksbekostiging, te weten: aanwending ten behoeve van het onderwijs aan de scholen van het bevoegd gezag (art. 148, derde lid WPO). Leerlingenvervoer strekt echter niet rechtstreeks tot nut van het onderwijs aan scholen, zodat overschrijdingsbedragen evenmin mogen worden besteed aan leerlingenvervoer.

### **3.2.3 De aard en de kenmerken van het bestuursconflict SIS**

Het conflict binnen het SIS-bestuur is te herleiden tot een conflict over het bestuursmodel en daarmee over de machtsposities voor de verdere samenwerking en een mogelijke fusie van SIS met SISA.

#### **Toelichting**

Wat kortweg het "bestuursconflict" van SIS is gaan heten, is niet los te zien van andere ontwikkelingen binnen het islamitisch onderwijs in de regio Amsterdam/Almere. In het bijzonder gaat het over de beoogde samenwerking van SIS met SISA in de stichting Al-Asr: het gezamenlijke onderwijsbureau te Amsterdam.

Dit hoofdstuk beschrijft in grote lijnen de aanloop naar, de aanleiding tot en de periode van het bestuursconflict. We brengen daarmee samenhang tussen de onderdelen die in de onderzoeksvragen zijn onderscheiden.

#### **Start van de samenwerking SIS-SISA**

SIS en SISA besluiten samen te gaan werken in het onderwijsbureau Al-Asr. Dit bureau komt in Amsterdam. Het initiatief voor deze samenwerking kwam vanuit SIS. De besturen hadden eerst ieder één basisschool onder hun bevoegd gezag: SISA de As-Siddieq in Amsterdam en SIS de Al-Iman in Almere. Later stichtte SIS nog twee islamitische basisscholen: de Al-Ihsaan (in Lelystad) en de Al-Islaam (in Hilversum). De samenwerking had tot doel de scholen in onderwijskundige, personele en materiële zin te ondersteunen. Door de efficiënte inzet van middelen en het gebruik van één kantoorruimte zou er geld en tijd kunnen worden bespaard. De samenwerking was volgens de besturen nodig vanwege de kwetsbaarheid van de scholen. De gezamenlijke huisvesting bood tevens de mogelijkheid dat bestuursleden en medewerkers bij Al-Asr elkaar op het eigen kantoor ontmoeten.

SISA en SIS starten de samenwerking vanuit goeddeels gezamenlijke opvattingen over islamitisch onderwijs in Nederland. Ook persoonlijke contacten en bestaande werkrelaties spelen een rol en ook de contacten die er zijn via de moskee. De

samenwerking tussen de besturen is vastgelegd in de statuten van de Stichting Al-Asr. Deze krijgen een verdere uitwerking in de vorm het directiestatuut en notities over beleidsprioriteiten en taakverdeling. Het bestuur van Al-Asr bestaat bij de oprichting uit de leden van beide schoolbesturen. Opvallend is echter dat vanaf het begin niet alle bestuursleden zijn ingeschreven bij de Kamer van Koophandel en dat ook latere wijzigingen in de bestuurssamenstellingen van SIS en/of SISA niet consequent zijn doorgevoerd. De besturen hebben een termijn van vijf jaar afgesproken om de beoogde samenwerking te realiseren. Uiterlijk begin 2007 zullen de besturen besluiten of ze blijven samenwerken en in welke vorm.

Kenmerkend voor die startperiode en bepalend voor het latere bestuursconflict, is het volgende:

- bestuursleden die bij de oprichting van Al-Asr een belangrijke rol spelen, zijn later als werknemer (interim-manager) van SIS weer betrokken bij de stichting Al-Asr;
- leden van het ene schoolbestuur (SISA) zijn, binnen Al-Asr, tegelijkertijd als werknemer (bovenschools manager) in dienst bij het andere schoolbestuur (SIS);
- in de gesprekken is vastgesteld, dat er van begin af aan verschillende opvattingen zijn over de betekenis van het begrip "samenwerken". Voor SISA was en is het samenwerken gericht op een fusie tussen de besturen. Voor SIS was samenwerken niet automatisch gekoppeld aan fuseren.

#### ***Karakter van de samenwerking in Al-Asr tot medio 2005***

Vrijwel iedereen met wie is gesproken, bevestigt dat de samenwerking zoals beoogd in 2003, in feite niet van de grond is gekomen. De twee besturen houden zich vooral bezig met de eigen scholen. Financiële zaken worden in hoofdzaak door het eigen bestuur afgehandeld. Bij SIS zijn dat veelal de interim- en de bovenschools manager. Er zijn wel enkele gezamenlijke initiatieven (ook samen met de ISBO), zoals het geven van cursussen en lezingen en het maken van onderwijs- en ondersteuningsmaterialen. Er komen ook gezamenlijke onderzoeken naar nieuwe scholen of naar mogelijke samenwerking met andere islamitische besturen.

Voor de bekostiging van de werknemers die via SIS en SISA participeren in Al-Asr (management en beleidsmedewerkers) bestaan interne verdeelsleutels en vereffeningregels. Dit geldt ook voor de medewerkers van de islamitische koepelorganisatie ISBO, die via SIS bij Al-Asr werkzaam zijn.

Wel biedt het onderwijsbureau de plek voor informele en formele overleggen tussen bestuursleden van en werknemers bij Al-Asr. Ook om over de problemen met de samenwerking te praten. Bij die (bestuurs)vergaderingen zijn veelal de (latere) managers aanwezig. De scheidslijn tussen bestuursleden en managers wordt in dit opzicht niet duidelijk getrokken.

#### ***Opvattingen bestuursmodel***

In de periode tot 2005 wordt gaandeweg duidelijk dat ondanks de goeddeels gelijke uitgangspunten van beide besturen, de opvattingen daarover in de praktijk toch verschillen. Dat uit zich onder andere in de wijze waarop de twee besturen intern functioneren, vooral wat betreft de positie van de interim-manager en de bovenschools manager in relatie tot dat bestuur. Dat is ook een belangrijke reden waarom de samenwerking niet op gang komt.

In de gevoerde gesprekken wordt het bestuur van SISA getypeerd als een hiërarchisch bestuur met directe aansturing van bestuursleden en de eigen As-Siddieqschool. De

voorzitter speelt in dat bestuur een centrale rol, zowel wat betreft de strategische beleidsvoering, het aanstellen van personen, alsook de materiële aankopen en de controle op financiën.

Het SIS bestuur wordt daarentegen getypeerd als een bestuur dat “op afstand” functioneert. De interim- en de bovenschools manager krijgen veel vertrouwen of verwerven die.

Kenmerkend voor die periode en medebepalend voor het latere bestuursconflict zijn dan ook de volgende ontwikkelingen:

- leden die uit het bestuur van SIS zijn getreden om vanaf november 2005 uitsluitend nog bovenschoolse manager te blijven bij SIS, zijn wel bestuurslid gebleven bij Al-Asr;
- gaandeweg wordt in de praktijk steeds duidelijker dat er aanzienlijke verschillen zijn in de “bestuursfilosofie” en de aansturing van de managers en eigen scholen door SIS en SISA;
- SIS-werknemers bij Al-Asr besteden in die periode veel tijd en energie aan de nieuwe scholen in Lelystad en Hilversum;
- de As-Siddieqschool van SISA krijgt in die periode in de media veel aandacht. Het bestuur moet veel tijd en energie stoppen in de eigen school. Dit vanwege de inspectierapporten over de ongunstige onderwijskwaliteit en de resultaten van het onderzoek naar mogelijke conservatieve of orthodoxe tendensen op die school. Ook binnen Al-Asr wordt daarover gesproken.

Als het gaat om bestuurlijke samenwerking hebben de beide besturen de aandacht eerder gelegd bij de eigen, interne ontwikkelingen dan dat zij deze gericht hebben op een investering in een bestuursmodel dat toepasbaar en acceptabel zou kunnen zijn voor verdere samenwerking en mogelijke fusie.

#### ***Eerste aanloop naar het bestuursconflict in SIS (medio 2005 - 2006)***

Vooraf vanaf 2005 zijn er duidelijke signalen vanuit SIS dat de samenwerking binnen Al-Asr slecht verloopt. Met name de interim- en de bovenschools manager van SIS geven aan de samenwerking te willen verminderen (of: te willen beëindigen) en zich vooral op de eigen scholen te willen richten. De twee managers van SIS hebben al aangegeven een eigen onderwijsbureau te willen, in plaats van Al-Asr, met ook een eigen huisvesting buiten Amsterdam. Dat heeft, zoals beschreven, alles te maken met de slecht lopende gang van zaken op het onderwijsbureau Al-Asr. Maar ook met de aandacht van SIS voor de gestarte nieuwe scholen in Hilversum en Lelystad en de latere aanvragen voor nieuwe scholen in Utrecht. Ook het feit dat de kwaliteit van het onderwijs en de richting van de As-Siddieqschool van SISA in toenemende mate ter discussie staan, heeft daar, naar hun mening, invloed op.

Ondertussen hebben zich op het onderwijsbureau Al-Asr personele wisselingen voorgedaan. Er zijn twee medewerkers geplaatst, van wie er één al via een studie-opdracht betrokken was en vanaf 2005 de nodige werkzaamheden heeft verricht en nu voor SIS gaat werken, en de andere al langere tijd werkzaamheden verricht voor zowel SIS als SISA (bij elk voor 50%).

Het SIS-bestuur functioneert ook in die periode niet naar behoren, eerder nog slechter. De interim- en de bovenschools manager nemen steeds meer over van het bestuur. In toenemende mate nemen ze zelfstandig beslissingen over aanstellingen van personen en betalingen die niet als zodanig door het SIS-bestuur zijn goedgekeurd. Ook zijn ze

direct en indirect betrokken bij activiteiten en werkzaamheden van de SIS-scholen, zoals het leerlingenvervoer (inclusief de eigen “garage”), “de weekendschool” en het schoonmaakbedrijf.

### ***Het bestuursmodel***

Uit onvrede met of onduidelijkheid over de slepende gang van zaken op het onderwijsbureau Al-Asr en met SISA, wordt er in het voorjaar van 2006 door de interim- en de bovenschools manager van SIS een voorstel ingediend bij – in eerste instantie – het SIS-bestuur, voor een nieuw bestuurs- en managementmodel, op te nemen in de statuten van SIS. Kenmerkend voor dat nieuwe model is dat de beide managers daarin vergaande bevoegdheden krijgen om zelfstandig te handelen, vooral op financieel en personeel gebied. De bestaande, gegroeide situatie in de verhouding tussen bestuur en management wordt daarmee vastgelegd in de statuten. Zo zou het SIS-bestuur ook formeel op grote afstand van de scholen gaan (be)sturen en krijgt het management vergaande bevoegdheden. Het is de bedoeling dit bestuursmodel eerst in te voeren binnen SIS, waarna het uiteindelijk zou moeten gaan gelden als model voor het samenwerkingsverband Al-Asr, dan wel het bestuur na een fusie van SIS en SISA.

Het indienen van dit voorstel, door de interim- en de bovenschools manager van SIS, heeft de situatie rijp gemaakt voor het latere bestuursconflict. Het heeft gewerkt als katalysator voor dat conflict. Toen is de toon gezet en daarmee is het de aanleiding geweest voor het zich steeds sneller en verder escalerende conflict. De gesprekspartners noemen daarbij ook nog de volgende contextgegevens:

- het niet op gang komen van de samenwerking tussen SIS en SISA en de signalen van de interim- en de bovenschools manager om de samenwerking te stoppen;
- het nauwelijks functionerende SIS-bestuur;
- het besef dat de termijn snel dichterbij komt, dat er een besluit moet worden genomen over het wel of niet doorgaan met samenwerken/fuseren;
- de wetenschap dat er per 1 januari 2007 een nieuwe wet op de medezeggenschap van kracht wordt en dat deze besluitvorming over een fusie ingewikkelder maakt;
- de steeds duidelijker wordende eigen koers van SIS en de invloed van het management daarop;
- de in toenemende mate ter discussie staande As-Siddieqschool, wat betreft onderwijskwaliteit en mogelijke orthodox-islamitische tendensen.

Het indienen van het voorstel voor een nieuw bestuursmodel door het bovenschoolse management bij het SIS-bestuur bracht de volgende ontwikkelingen op gang, dan wel werden ze er door versneld:

- Vooral de voorzitter van SIS voelde zich door dit vergaande voorstel sterk geschaad in het vertrouwen dat hij in de interim- en de bovenschools manager tot dan toe had. Hij zag het voorstel als een poging om het SIS-bestuur op te grote afstand te zetten, dan wel buiten spel te zetten;
- Het SISA-bestuur zag het voorstel vooral als een poging om dit model – eerst via het SIS-bestuur - op te dringen aan het SISA-bestuur. Daarmee zou dat het enige bestuursmodel van Al-Asr kunnen worden. Zo zou vooral voor het SISA-bestuur een geheel andere, maar ook onwenselijke, bestuurlijke situatie ontstaan;

- SISA heeft het indienen van het voorstel geïnterpreteerd als een actie om de macht van het bestuur en vooral die van de voorzitter sterk in te beperken. Daarmee zou ook de invloed van het SISA–bestuur binnen Al-Asr beperkt worden en indirect ook de invloed van SISA om de fusie alsnog te realiseren.

Ofschoon het nieuwe bestuursvoorstel als zodanig niet is aanvaard door het SIS-bestuur, heeft het wel veel teweeg gebracht en zijn mede daardoor de posities van de beide besturen binnen Al-Asr en die van de interim-manager en de bovenschools manager richting het bestuursconflict gemarkeerd en aangescherpt. Er is toen immers twijfel ontstaan over de motieven, intenties en werkwijze van het bovenschoolse management, zowel bij SIS als bij SISA. Door het indienen van dat voorstel zijn ook persoonlijke relaties in Al-Asr op scherp gezet. In ieder geval de verhouding tussen de voorzitter van SISA en de interim-manager van SIS (tevens oudbestuurslid en mede-indiener van het nieuwe bestuursmodel). Deze werd door SISA vanaf dat moment ook steeds meer gezien als dwarsligger voor een mogelijke fusie.

#### ***Tweede aanloop naar het bestuursconflict (zomer/najaar 2006)***

Bestuursleden van SIS en SISA en de bovenschools managers van SIS zijn voor de zomervakantie van 2006 gezamenlijk op reis gegaan naar Marokko. Ook met het doel een uitweg te zoeken uit de impasse van de slechte samenwerking binnen Al-Asr en na te denken over een bruikbare vorm van samenwerking (fusie) voor uiterlijk januari 2007. Immers, de vastgelegde datum voor een uitspraak over wel of niet doorgaan met samenwerken/fuseren, komt snel dichterbij.

Op 12 juli 2006 heeft de SIS-voorzitter een gesprek met de voorzitter van SISA over de inhoud van een (concept)brief – oorspronkelijk opgesteld door de bovenschools manager – waarin staat beschreven dat de samenwerking de laatste twee jaar “bergafwaarts” is gegaan. Daarin wordt ook de vorig jaar gemaakte afspraak dat het betreffende bestuur en personeel verantwoordelijk zijn voor de “eigen” scholen bevestigd. Bovendien staat er in die brief, dat een aantal bestuursleden van SIS op een bestuursvergadering heeft uitgesproken te willen stoppen met de samenwerking, omdat de scholen van SIS “niet zijn aan te sturen vanuit Amsterdam” en omdat de huisvesting in Amsterdam qua ligging “inefficiënt” is voor SIS. De conclusie van die brief is dan ook, dat SIS “genoodzaakt is de samenwerking stop te zetten met in achtneming van de zes maanden opzegtermijn”, dus uiterlijk januari 2007. Belangrijkste reden voor het beëindigen van de samenwerking is volgens het SIS-bestuur: de gerezen problemen in Al-Asr.

De interim- en de bovenschools manager van SIS waren intussen al zover dat zij een pand hadden aangezocht in Almere als nieuw en eigen onderwijsbureau voor SIS.

De beide voorzitters hebben over deze kwestie een gesprek gevoerd. Het wel of niet verdergaan met de samenwerking moest in ieder geval op een goede manier via “gesprekken en onderhandelingen” worden opgelost. Het stopzetten van de samenwerking moest op een zakelijke manier worden afgehandeld, inclusief “het tijdschema en de overgangperiode.

De voorzitter van SIS heeft na dit gesprek zijn medebestuurleden laten weten, dat het gestelde in de (concept)brief een nadere afweging verdiende. Hij wilde verder niet dat er vooruitgelopen zou worden op de zaken en daarom annuleerde hij de gemaakte afspraken over een nieuw pand in Almere.

Van belang voor de ontwikkeling van het bestuursconflict is verder dat, vooral vanaf september 2006, er ook steeds meer signalen of geruchten gaan circuleren dat er “verkeerde” SIS-aanstellingen hebben plaatsgevonden van medewerkers die bij AI-Asr zijn geplaatst en dat er door het administratiekantoor ernstige financiële onvolkomen of zelfs “malversaties” zouden zijn geconstateerd: “het gaat om grote bedragen” en het woord “fraude” valt. Ook de voorzitter van SIS krijgt daarover signalen. Voor een deel is deze informatie afkomstig van de medewerkers (beleidsmedewerker en administrateur) en ook het administratiekantoor zelf wordt in dat verband als bron genoemd. Er zijn echter ook andere (onduidelijke) bronnen. Zo wordt er in de gesprekken gewezen op de mogelijkheid, dat de interim- en de bovenschools manager van SIS bewust in diskrediet is/zijn gebracht om ze zo “uit te schakelen”. In ieder geval om hun invloed in te perken, “omdat zij tegenstander van de fusie waren”. Anderzijds werden de signalen over mogelijke, onduidelijke financiële en personele handelingen door de interim- en de bovenschools manager steeds duidelijker en frequenter.

In de vergadering van 27 oktober 2006 spreekt het SIS-bestuur naast de problemen over mogelijke malversaties ook over het standpunt dat het bovenschoolse management van SIS de contacten met AI-Asr definitief wil verbreken en zelfstandig – ook wat betreft huisvesting – verder wil.

Op die vergadering zou ook gesproken zijn over de wens of noodzaak tot versterking van het SIS-bestuur. De meningen daarover verschillen echter, ook over het feit of daarover wel of niet een bestuursbesluit is genomen..

#### ***Derde aanloop naar het bestuursconflict (najaar 2006)***

In de bestuursvergadering van 6 november 2006 zijn twee bestuursleden aanwezig en twee kandidaat-bestuursleden die met name het intern onderzoek moeten gaan uitvoeren. De dag daarop gaat er een brief naar de Kamer van Koophandel waarin de bestuurswijzigingen worden bevestigd. Daarmee is de tweede manifeste stap gezet richting het latere bestuursconflict.

Op 11 november 2006 zijn vier bestuursleden aanwezig op de bestuursvergadering. Opnieuw is de penningmeester afwezig. In die vergadering worden de in- en uitschrijvingen van de twee nieuwe bestuursleden bij de Kamer van Koophandel, bestuurlijk bevestigd. Er wordt een brief geschreven naar de ISBO over de onduidelijkheden rond de “detacheringaanstellingen”. Er worden ook aanpassingen aangekondigd in de SIS-statuten vanwege de aanvragen voor het stichten van nieuwe scholen voor primair en voortgezet onderwijs in Utrecht. Tevens wordt besloten de voorgenomen schorsing van de interim-manager door te zetten (brief is verstuurd per 14 november 2006). De wijziging in de statuten van SIS worden op 15 november 2006 bij de notaris doorgevoerd door de twee nieuwe bestuursleden. De feitelijke inhoud van die statutenwijziging is niet aantoonbaar formeel in het bestuur besloten, noch aan de medezeggenschapsraden van de scholen voorgelegd.

In diezelfde periode wordt ook buiten de kring van de bestuursleden, zoals bij de directies van de scholen, duidelijk dat er verschil van mening is binnen het bestuur in relatie tot het bovenschoolse management en over de samenwerking met SISA binnen AI-Asr. Daarin is ook sprake van signalen/geruchten over een mogelijke ophanden zijnde fusie met SISA.

Eind november 2006 voeren de voorzitters van SIS en SISA opnieuw een indringend gesprek, over de samenwerking en een mogelijke fusie. Ook is gesproken over de brief van het administratiekantoor over de mogelijke financiële en personele problemen

en de mogelijke rol van het management daarbij. De voorzitter van SISA heeft aangedrongen op voortzetten van de samenwerking, richting fusie per januari 2007. Gesproken is over de zwakke positie van het SIS-bestuur, door het niet goed functioneren van dat bestuur. Er is door de voorzitter van SISA gewezen op ("gewaarschuwd" voor) het feit dat het bestuur van SIS geen greep had op het eigen management. Er is afgesproken dat SISA een bemiddelende rol zal vervullen en gesprekken zal gaan voeren met individuele bestuursleden en met de interim- en de bovenschools manager van SIS, om hun mening te horen en zo de problematiek op een voor alle betrokkenen goede manier op te lossen.

Op en rond 1 december 2006 vinden vanuit SISA deze gesprekken plaats. Een aantal van de gesprekspartners heeft aangegeven dat daarbij druk is uitgeoefend om in te stemmen met een fusie. Gesuggereerd is, volgens hen, dat de voorzitter van SIS al met een fusie akkoord zou zijn gegaan en dat het niet verstandig zou zijn, mede gezien de geconstateerde financiële problemen binnen SIS, zich daar tegen te verzetten. De penningmeester krijgt een week bedenktijd. Mede vanwege de wijzigingen in de Wet op de medezeggenschap per januari 2007 moest die fusie er snel komen. De woordvoerders van SISA geven op dit punt een andere lezing van deze gesprekken en wijzen iedere suggestie van mogelijke drukuitoefening van de hand.

#### ***Het bestuursconflict***

Bij de penningmeester van SIS was de overtuiging ontstaan, dat het SISA-bestuur in Amsterdam de SIS-scholen wilde overnemen. Hij is, op advies van een niet nader te traceren bron, daarom naar de Kamer van Koophandel gegaan en zag daar tot zijn schrik dat de stukken veranderd waren en dat er bestuursleden waren in- en uitgeschreven, zonder dat hij daarvan op de hoogte was. Hij was immers niet aanwezig geweest op de laatste twee bestuursvergaderingen. Ook in de statuten waren wijzigingen aangebracht. Hij was het volgende van mening: "Onze scholen zijn overgenomen door Amsterdam en als bestuurslid weet ik nergens van". Immers, de nieuwe bestuursleden waren verbonden aan Al-Asr en hadden zodoende banden met SISA.

Hij besluit daarom de huidige bestuursleden van SIS uit te schrijven bij de Kamer van Koophandel en ze te vervangen door drie nieuwe leden, die samen met hem het nieuwe SIS-bestuur zouden gaan vormen. De drie nieuwe bestuursleden zijn bekenden van de penningmeester en ook van de interim-manager. De nieuwe bestuursleden zijn via de SLV en de weekendschool in Almere, bij de SIS-scholen betrokken en één van hen is een oud-bestuurslid van SIS.

Bij dit bestuurslid en bij de overige drie nieuw ingeschreven bestuursleden, heerste de opvatting dat SISA (via Al-Asr) de fusie alsnog wilde doordrukken en daarmee ook de onderwijsopvattingen van de As-Siddieq wilde introduceren op de SIS-scholen. De penningmeester en zijn medestanders wilden daarom een daad stellen om zo SISA – naar eigen zeggen – "tegen te houden". Ook al omdat er op de SIS-scholen nauwelijks iets bekend was over de problemen binnen het SIS-bestuur en binnen Al-Asr: "De in- en uitschrijving bij de Kamer van Koophandel was een middel om iets te doen tegen de overname uit Amsterdam".

Op 8 december heeft het nieuwe bestuur vervolgens op het ISBO-kantoor een gesprek gevoerd over deze situatie en de motieven daarvoor. Het nieuw gevormde bestuur geeft aan dat het belangrijkste motief is: "de wens zelfstandig te blijven en fusie met Amsterdam te voorkomen". De vertegenwoordiger van de ISBO stelt zich constructief op naar deze groep, omdat fusie ook door hem niet wenselijk wordt geacht. De ISBO-

vertegenwoordiger erkent dat hij de juridische status van de uit- en inschrijving van het nieuw gevormde bestuur niet goed heeft ingeschat. En ook dat de inzet van ISBO in dit bestuursconflict met grotere afstand en zorgvuldigheid plaats had moeten vinden. De ISBO kan nu immers als direct betrokkene in het bestuursconflict worden gezien.

Het bestuursconflict is nu voluit aan de gang. Twee besturen claimen het feitelijk SIS-bestuur te zijn. Vanaf dat moment wordt het conflict vooral juridisch – via de rechtbank en de aangezochte advocaten – uitgevochten.

### **Verloop conflict**

Het oorspronkelijke bestuur heeft zijn advocaat op 13 december 2006 een brief laten versturen, waarin de rechtmatigheid van de uit- en inschrijvingen van het nieuw gevormde bestuur worden aangevochten: dat bestuur wordt opgedragen dit direct weer ongedaan te maken.

Relevant is ook dat op diezelfde datum een bestuurslid van de stichting Al-Asr (namelijk de interim-manager van SIS) zonder diens medeweten, is uitgeschreven uit Al-Asr en wel door een ander bestuurslid van Al-Asr, in casu door de bovenschools manager van SIS, die ook bij het interne onderzoek is betrokken.

Op 28 december 2006 dient het kort geding tussen het voormalige en het nieuwe bestuur over de rechtmatigheid van de uit- en inschrijvingen en de mogelijkheid de initiatiefnemer daarvan (de penningmeester van het voormalige bestuur) te schorsen en te ontslaan.

Op 4 januari 2007 volgt de uitspraak in dit kort geding. Alle in- en uitschrijvingen worden teruggedraaid en het oorspronkelijke bestuur wordt hersteld (dat wil zeggen het bestuur in de samenstelling van vóórdat ook de eerste nieuwe inschrijvingen zijn gedaan per 7 november 2006). Het bestuur van SIS bestaat dan formeel weer uit de voorzitter, secretaris en penningmeester. Echter, tegelijkertijd spreekt de rechtbank uit dat de betreffende penningmeester geschorst wordt, als daartoe formeel een ontslagaanvraag wordt ingediend. Dat is per 18 januari 2007 gebeurd. De penningmeester heeft echter zelf inmiddels zijn ontslag ingediend.

Daarmee is de bestuurscrisis in die zin beëindigd dat nu juridisch is vastgesteld welke personen formeel deel uitmaken van het SIS -bestuur en als zodanig tot handelen bevoegd zijn namens SIS.

Daarmee is de onrust op de scholen van SIS en in de stichting Al-Asr echter nog lang niet ten einde. In de uitloop en nasleep van dit conflict zullen nog vele acties en reacties volgen. Die ontwikkelingen zijn onder andere :

- de actie en reacties op het leerlingenvervoer: het bestuur SLV stopt er begin februari 2007 mee en het SIS-bestuur realiseert op korte termijn (nood)oplossingen;
- de commotie in de media rondom het bestuursconflict;
- het stopzetten van de weekendschool;
- het uiteindelijk stopzetten van het contract met het schoonmaakbedrijf;
- het ontzeggen van de toegang op de school aan een aantal van de betrokken ouders/ex-bestuursleden, soms gevolgd door verwijdering van hen door de politie;
- de acties en brieven van bestuursleden en medewerkers van SIS om schoolteams en ouders over de voorgestelde oorzaak van het bestuursconflict te informeren en de fusie te ontkennen;



- de (ontbrekende) informatievoorziening naar en betrokkenheid van de medezeggenschapsraden bij dit conflict;
- de juridische acties – via de advocaten – tussen voormalige penningmeester, de interim-manager en het SIS-bestuur;
- de verdere uitvoering van het eigen, interne onderzoek;
- de aanstelling van twee nieuwe SIS-bestuursleden sinds januari 2007;
- de berisping van de bovenschools manager, terugplaatsing in schaalniveau en de aankondiging dat hij uit het bestuur van SISA dient te treden of anderszins geen werknemer van SIS meer kan zijn.

### **3.2.4 Kwaliteit van de medezeggenschap**

De medezeggenschap op de drie bij SIS aangesloten scholen is eerst sinds het najaar van 2006 formeel geregeld. Formeel betekent dit dat verkiezingen zijn uitgeschreven en dat de personeels- en oudergeleding zijn verkozen. Voor die tijd was er sprake van een niet tot niet goed functionerende medezeggenschapsraad op de Al-Iman en nog geen medezeggenschapsraden op de sinds kort gestichte scholen in Hilversum en Lelystad.

De medezeggenschapsraden krijgen niet de wettelijke voorgeschreven informatie en zijn niet in staat hun wettelijke advies- en instemmingsrol uit te oefenen

#### **Toelichting**

Het bestuur voert geen actief beleid ten aanzien van de medezeggenschap. Tot oktober 2006 heeft de medezeggenschap op de aangesloten scholen op een laag pitje gestaan of was deze geheel afwezig. In het najaar van 2006 zijn op de drie aangesloten scholen alsnog formele verkiezingen gehouden. De voorzitters van de raden hebben gemeld dat in alle gevallen de leden bij acclamatie zijn benoemd, omdat niet meer kandidaten zich hebben aangemeld dan aan plaatsen beschikbaar was. Er is nog geen GMR.

#### **Bestuurder**

De leden van de medezeggenschapsraden zien de bovenschools managers als bestuurder in de zin van de Wet. Dat was al zo voordat deze managers in november 2005 uit het bestuur traden. Dat is daarna ook zo gebleven. Het bestuur kan geen besluit overleggen waarin deze nieuwe situatie bestuurlijk is bekrachtigd en gecommuniceerd naar de raden.

#### **Overleg**

Het overleg tussen de bestuurder en de medezeggenschapsraden draagt een sterk informeel karakter. Er zijn geen formele, schriftelijke aankondigingen, agenda's of notulen. Bij één van de raden zijn wel een keer notulen opgesteld, maar die zijn nooit bekrachtigd.

Voorgenomen besluiten krijgen de raden niet of nauwelijks voorgelegd voor advies of instemming. In het bestuursconflict is de besluitvorming over de bestuurswijzigingen en de statutenwijziging volledig aan de raden voorbijgegaan. Het heeft daarbij aan iedere vorm van informatie ontbroken.

#### **Professionaliteit**

De kennis over rechten en plichten rond medezeggenschap ontbreekt vrijwel geheel bij alle leden van de medezeggenschapsraden die de inspectie heeft gesproken. Er is

geen scholing/training geweest, hoewel het bestuur wel het voornemen had en heeft deze te (laten) verzorgen.

## **4 VERVOLGTRAJECT**

Dit rapport zal door de inspectie en de auditdienst aan de staatssecretaris verantwoordelijk voor het primair onderwijs worden aangeboden. De staatssecretaris zal er over worden geïnformeerd dat het SIS-bestuur in zijn reactie op het conceptrapport heeft aangegeven dat het inmiddels acties heeft ondernomen ter verbetering van de geconstateerde tekortkomingen en dat controlemechanismen zijn of worden aangebracht. Het is aan de staatssecretaris te beslissen wat het vervolgtraject jegens het SIS-bestuur zal zijn.



## LIJST VAN INDIRECTE PERSONEELSLEDEN SIS FLEVO

|   | <i>Functie medewerker</i>        | <i>Periode dienstverband</i>  | <i>Schaal Bij indienst-treding</i> | <i>Deeltijdfactor</i>                     | <i>Datum onder-tekening loonbelasting-verklaring</i> | <i>Datum verklaring omtrent gedrag</i> | <i>Datum ondertekening werknemer akte van benoeming</i>   | <i>Loonlijst van school</i> |
|---|----------------------------------|---|------------------------------------|---|--|--|---|-----------------------------|
| a | Administratief medewerker        | 1 augustus 2006 tot 1 januari 2007  | 4-10                               | 1,0                                       | 11-7-2006  | 13-7-2006                              | Niet getekend<br>Per 1 augustus 2006 ontslag bij SIMON  | Al-Islaam                   |
| b | Beleidsmedewerker                | 1 jan. 2006 tot 1 januari 2007  | 11-10                              | 1,0<br>1,2 (van 1 januari tot 1 augustus) | 17-7-2006  | 13-7-2006                              | Niet getekend<br>Per 1 augustus 2006 ontslag bij SIMON  | Al-Islaam                   |
| c | Interim-manager<br><b>(ISBO)</b> | 1 januari 2005 tot 1 augustus 2005<br>1 januari 2002 tot 1 augustus 2002    | 12-13                              | 1,0169<br>2002: geringe omvang            | -  | 17-11-2005                             | Geen akte van benoeming in personeelsdossier<br>Salaris over januari t/m juli 2005 in november 2005 betaald.<br>Tevens salaris over januari t/m juli 2002 in augustus 2002 uitbetaald   | Al-Iman                     |
| d | Manager                          | 1 januari 2002 tot 1 augustus 2002<br>en 1 januari 2003 tot 1 augustus 2003 | 12-12                              | 1,2                                       | -  | 4-9-2003                               | Geen akte van benoeming in personeelsdossier<br>Salaris over januari t/m augustus 2002 in januari 2003 betaald<br>(Op betaalopdracht is geschreven "17 jan. 2003 verificatie bij Rik de Jong. Betreft benoeming achteraf"<br>Salaris over januari t/m | Al-Iman                     |

|   |                                   |  |                     |  |   |  |  |                                |
|---|-----------------------------------|--|---------------------|--|---|--|--|--------------------------------|
|   |                                   |  |                     |  |   |  | augustus 2003 in september 2003 betaald  |                                |
| e | Onderwijs - assistente            | 1 januari 2002 t/m 1 augustus 2002 en 1 januari 2003 tot 1 augustus 2003   | 4                   | 0,2  | - | 26-8-2002 (aanstelling als leerkracht) en 11-7-2003 (aanstelling als voorzitter SIS) | Salaris over januari t/m juli 2002 in augustus 2002 betaald<br>Salaris over januari t/m juli 2003 in juli 2003 betaald | Al-Iman                        |
| f | Administratie/ Directiesecretaris | 1 oktober 2005 tot heden   | 6-4                 | 1,0  | - | -  | 15-10-2005 (vanaf 1 augustus 2005 onbepaalde tijd)   | Al-Iman                        |
| g | Bovenschools manager              | 1 november 2005 tot heden<br><br>Daarvoor: 0,7fte tot 1-1-2004 tot 1-8-2004 (in oktober 2004 betaald)<br><br>(2002: 4-1-2002 tot en met 31-7-2002) | 12-16               | 1,0 (vanaf 1-8-06)<br>1,2 fte (van 1-11-05 tot 1-8-06)<br><br>2004: 0,7 (2002:0,421) | - | -  | 2 februari 2006  | Al-Islaam                      |
| h | Beleidsmedewerker                 | 1 augustus 2005 tot heden  | Vanaf 1-8-2006: 9-5 | 1,0<br>Van 1-1-06 t/m 1-8-06: 1,2 fte  | - | 22-8-2005  | 1-8-05 t/m 1-8-06: getekend 11-10-05<br>1-8-2006 onbepaalde tijd: niet getekend  | Al-Islaam 0,5<br>Al-Ihsaan 0,5 |

|   |                                      |                                     |                                 |  |           |           |   |           |
|---|--------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|--|-----------|-----------|---|-----------|
| i | Interim-manager                      | 4 januari 2002 tot heden            | 12-13<br>Vanaf 3-1-03:<br>12-14 | 4-1-02 t/m 3-1-03: 0,4110 fte<br>Brief <b>11-9-2002</b><br>(twk tot 4-1-2002: +0,4fte)<br>1-7-2002 t/m 3-1-03: 1,0 fte<br>Vanaf 3-1-03: 1,0fte<br>Brief <b>2-9-2003</b><br>(twk tot 1-1-2003: +0,2fte tot 31-7-03)<br>Brief <b>21-10-2004</b><br>(twk tot 1-1-2004: +0,2fte tot 31-7-04)<br>Brief <b>8-8-2005</b><br>(twk tot 1-1-2005: +0,2fte tot 31-7-05) | -         | 15-2-2002 | - 4-1-02 t/m 3-1-03: niet getekend, 11-9-2002 opgemaakt<br>- 1-7-02 t/m 3-1-03: niet getekend, 31 mei 2002 opgemaakt<br>4-1-2003 onbepaalde tijd:<br>niet getekend, 24 april 2003 opgemaakt | Al-Iman   |
| j | Administratie/<br>directiesecretaris | 1 augustus 2004 tot heden           | 6-8                             | 1,0<br>1,2 (1-1-06 tot 1-8-06 tijdelijke uitbreiding)  | -         | -         | 27-10-2004<br>geen stukken tijdelijke uitbreiding   | Al-Iman   |
| k | Administratief medewerker            | 3 april 2006 tot 1 november 2006    | 4-1                             | 1,0  | -         | 11-5-2006 | Niet getekend.<br>Dagstempel d.d. 12 juni 2006  | Al-Ihsaan |
| l | Administratief medewerker            | 1 november 2006 tot 1 november 2007 | -                               | -  | 8-11-2006 | 26-1-2007 | -   | Al-Ihsaan |
| m | Interim-manager Al Iman              | 1 februari 2004 tot 1 februari 2006 | 12-16                           | 1,0  | -         | -         | Alle niet getekend.<br>Dagstempel d.d. 17 maart 2006: bepaalde tijd 1-2-04 tot 1-8-04<br>Dagstempel d.d. 17   | Al-Iman   |

|  |  |  |  |  |  |  |  |   |  |
|--|--|--|--|--|--|--|--|---|--|
|  |  |  |  |  |  |  |  | maart 2006: bepaalde<br>tijd 1-8-04 tot 1-8-05<br>Dagstempel d.d. 17<br>maart 2006: onbepaalde<br>tijd m.i.v. augustus 2005<br>1-2-06 uit dienst<br>(ontslagvergoeding €<br>15.000) |  |
|--|--|--|--|--|--|--|--|---|--|