



**RAPPORT VAN EEN  
INCIDENTEEL ONDERZOEK**

BIJ DE STICHTING  
ISLAMITISCHE SCHOLEN  
HELMOND EN OMGEVING



# Vaststelling

Dit rapport bevat de resultaten van de onderzoeken die de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) en de Auditdienst van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: auditdienst) uitvoerden in de periode januari tot en met maart 2007 naar de melding van mogelijke onregelmatigheden bij de Stichting Islamitische Scholen Helmond en omgeving (hierna: SIS Helmond). Onder het bevoegd gezag van deze stichting vallen de school voor Islamitisch basisonderwijs Roermond en Islamitische basisschool Salah Eddin El Ayyoubi te Helmond. Het rapport is vastgesteld door dr. L.S.J.M. Henkens, hoofdinspecteur, en drs. R. Loep RA, plv. directeur auditdienst, te Utrecht/Den Haag op 18 juli 2007.

Bij de auditdienst is dit rapport geregistreerd onder nummer AD/RS/2007/30815

## 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.

In voorkomende gevallen, eveneens afhankelijk van de aard van het incident, werken de inspectie en auditdienst bij de uitvoering van het incidenteel onderzoek samen.

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

VASTSTELLING	3
1 MANAGEMENTSAMENVATTING	7
Conclusie	11
2 OPDRACHT EN WERKWIJZE	13
2.1 Aanleiding	13
2.2 Onderzoeksvragen en werkwijze	14
2.3 Afbakening onderzoek	15
2.4 Overig	15
3 ONDERZOEKSBEVINDINGEN	16
3.1 Het daadwerkelijk werkzaam zijn van medewerkers gedurende de jaren 2002 tot en met 2006	16
3.1.1 Algemeen	16
3.1.2 Directie	18
3.1.3 Beleidsmedewerkers	22
3.1.4 Administratief medewerker	29
3.1.5 Schoonmaaksters	30
3.1.6 Reactie bestuur naar aanleiding van de rapportage over de dienstverbanden gedurende 2005 en 2006 met beleidsmedewerkers in het oriënterend rapport	31
3.1.7 Reactie van (de advocaat van) het bestuur d.d. 12 april 2007 naar aanleiding van vragen gesteld aan het bestuur d.d. 27 maart 2007 en de reactie van (de advocaat van) het bestuur d.d. 9 mei 2007 n.a.v. het concept-rapport d.d. 17 april 2007	32
3.2 De inschaling van medewerkers gedurende de jaren 2002 tot en met 2006	35

3.3 Het leerlingenvervoer	37
3.4 Uitgaven die niet passen in het normale uitgavenpatroon van de scholen gedurende de jaren 2002 tot en met 2006	38
3.5 Inkomsten die minder gebruikelijk zijn voor scholen in het primair onderwijs gedurende de jaren 2002 tot en met 2006	39
3.6 Beeld over het financiële beheer van de stichting	39
3.7 Het functioneren van de medezeggenschapsraad	40
3.8 Conclusie	42
3.9 Hoer en wederhoor	42

# 1 Management­samenvatting

Op verzoek van de directeur Primair Onderwijs hebben de inspectie en auditdienst onderzoeken ingesteld bij de school voor Islamitisch basisonderwijs Roermond en de Islamitische basisschool Salah Eddin El Ayyoubi te Helmond. De scholen vallen onder het bevoegd gezag van de SIS Helmond.

De aanleiding van dit verzoek is een brief van de burgemeester van Roermond aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, waarin melding wordt gemaakt van mogelijk strafbare feiten bij de school voor Islamitisch basisonderwijs Roermond.

De signalen in de brief hebben geleid tot zes onderzoeksvragen, die na het oriënterend onderzoek zijn uitgebreid met een zevende onderzoeksvraag; naar het functioneren van de medezeggenschapsraad. Aan de hand van deze onderzoeksvragen is het onderzoek opgestart. Na twee dagen van onderzoek is gezien de aard van de bevindingen in overleg met de opdrachtgever besloten tot een tussenrapportage: het rapport van het oriënterend onderzoek. Omdat er sprake was van een tussenrapportage waren nog niet alle onderzoeksvragen beantwoord.

Na het oriënterend onderzoek is een vervolgonderzoek gestart dat gericht was op beantwoording van de onderzoeksvragen die bij het oriënterend onderzoek niet waren beantwoord. Voor wat betreft de onderzoeksvragen die in het oriënterend onderzoek wel zijn beantwoord, ging het vervolgonderzoek weer op deze vragen in, maar nu voor de jaren 2002 tot en met 2004. In het oriënterend onderzoek ging het om de jaren 2005 en 2006. In deze rapportage wordt verslag uitgebracht over beide onderzoeken.

Onderstaand volgt een overzicht van de onderzoeksvragen en de bevindingen daarbij. In de bevindingen zijn de opmerkingen verwerkt, die in het kader van hoor en wederhoor zijn gemaakt.

## Onderzoeksvragen en bevindingen

1. *Voor de jaren 2002 tot en met 2006 vaststellen dat er bij de school voor Islamitisch basisonderwijs Roermond of bij de islamitische basisschool Salah Eddin El Ayyoubi te Helmond geen medewerkers op de loonlijst staan die niet op de schden werken.*

In de brief van de burgemeester van Roermond, waarin wordt aangegeven dat er sprake is van mogelijk fictieve medewerkers op de loonlijst van de school voor Islamitisch basisonderwijs Roermond, zijn vijf personen bij naam genoemd. Deze vijf personen waren allen in 2005 of 2006 voor kortere of langere tijd in dienst van de SIS Helmond.

Uit het oriënterend onderzoek (over de periode 1 januari 2005 tot en met 31 december 2006) is gebleken dat bij in totaal tien personen (de personen in de bijlage vermeld onder a t/m j; onder wie de vijf hiervoor genoemde) vragen te stellen zijn ten aanzien van de omvang van het dienstverband in relatie tot de verrichte werkzaamheden.

Uit het vervolgonderzoek blijkt dat dit in de jaren 2002 tot en met 2004 voor in totaal acht personen geldt, waarvan er reeds vier ook in het oriënterend onderzoek zijn betrokken (aanvullend: de personen in de bijlage vermeld onder k t/m n). Voor deze laatste personen geldt derhalve dat zij gedurende de periode 1 januari 2005 tot en met 31 december 2006 in dienst waren, doch reeds eerder een dienstverband kenden met de stichting (twee personen; de administratief medewerkster (de persoon in de bijlage vermeld onder j) en de stafmedewerker bestuurlijke ondersteuning (de persoon in de bijlage vermeld onder f)), dan wel dat het dienstverband reeds eerder dan 1 januari 2005 is begonnen (twee personen; de bestuursleden die op de loonlijst staan; personen a en b in de bijlage).

In totaal zijn over de gehele onderzochte periode bij veertien personen vragen te stellen ten aanzien van het dienstverband; twee directeurs, negen beleidsmedewerkers, twee schoonmaaksters en een administratief medewerker.

Bij de vragen ten aanzien van het dienstverband gaat het om vragen ten aanzien van de omvang van het dienstverband in relatie tot de verrichte werkzaamheden, maar ook of er feitelijk sprake is van een dienstverband. Dit heeft twee redenen:

- Voor de schoonmaaksters, vier beleidsmedewerkers en de administratief medewerker (de personen in de bijlage vermeld onder c t/m j, met uitzondering van g) heeft het bestuur in het kader van hoor- en wederhoor bij het oriënterend rapport aangegeven dat het bij het in dienst nemen onder andere gaat om maatregelen die zijn getroffen om omzetbelasting, die ten laste van de school komt, te vermijden en om het formatiebudget te bestemmen voor langdurige beleidsondersteuning (diensten moesten deels in schooljaar 2006/2007 worden verricht). Omdat dit veelal vlak voor het moment gebeurde dat de oude manier van subsidiëring (met formatiebudgetten) werd beëindigd en het in dienst nemen met terugwerkende kracht gebeurde, lijkt het hier te gaan om maatregelen die zijn getroffen om subsidieontvangsten van het ministerie te maximaliseren.
- Bij de twee directeurs en drie van de beleidsmedewerkers (de personen in de bijlage vermeld onder k t/m n en f), betrokken in het vervolgonderzoek, is het dienstverband steeds op een bijzondere wijze tot stand gekomen; er was sprake van mutaties met terugwerkende kracht van circa een half jaar en uit personeelsdossiers bleek dat het ging om "omboeken", "verrekenen van fre's" of "het plaatsen op loonlijst". Bovendien blijkt uit enkele personeelsdossiers niet dat betrokkenen op de hoogte waren van hun



dienstverband met de stichting, bijvoorbeeld door akten van benoeming, loonbelastingverklaring, door betrokkene ingevulde inlichtingenformulieren e.d. Volgens het bestuur is dit wel het geval. In drie van de vijf gevallen is het salaris van de personen niet betaald aan de personen zelf, doch aan de (voormalig) werkgever. In de vijf genoemde personen is één persoon begrepen die in de jaren 2005 en 2006 ook een dienstverband heeft gehad bij de SIS Helmond. Voorts blijkt, in aanvulling op de hierboven genoemde bevindingen, bij de voormalig secretaris (de persoon in de bijlage vermeld onder a) voor zijn salaris gedurende de periode 1 januari tot 1 augustus 2004 sprake te zijn van een "omboeking" ten laste van de SIS Helmond. Ten aanzien van één persoon heeft (de advocaat van) het bestuur n.a.v. gestelde vragen aangegeven dat hij geen werkzaamheden heeft verricht. De andere zouden volgens het bestuur wel werkzaamheden hebben verricht, waarbij de werkzaamheden die gedurende een langere periode met soms aanzienlijke tussenpozen werden verricht, achteraf werden "geclusterd" in een dienstverband.

Van één beleidsmedewerker (de persoon in de bijlage vermeld onder g) is vastgesteld dat zij gedurende een jaar zowel haar salaris als een arbeidsongeschiktheidsuitkering heeft ontvangen. Het bestuur heeft dit erkend en aangegeven dat zij het salaris van haar zal terugvorderen.

Voor drie beleidsmedewerkers (de personen in de bijlage vermeld onder d t/m f), waarover in het oriënterend onderzoek is gerapporteerd, geldt dat ze voor een deel nog geen werkzaamheden hebben verricht voor het door hen ontvangen loon. Hierin is één persoon begrepen die ook in de periode 2002 tot en met 2005 een dienstverband heeft gehad bij de SIS Helmond.

Twee bestuursleden staan tevens op de loonlijst als beleidsmedewerker. De directie Primair Onderwijs heeft aangegeven een dergelijke vermening van functies ongewenst te achten.

Van de administratieve kracht (de persoon in de bijlage vermeld onder j) is geen personeelsdossier aangetroffen over de zeven maanden in 2003, waarin ze in dienst was. Over deze persoon is ook reeds in het oriënterend onderzoek gerapporteerd. Gedurende 2006 heeft zij ook als administratief medewerker op de loonlijst van de stichting gestaan. Ten aanzien van dit laatste dienstverband hebben de inspectie en auditdienst niet kunnen vaststellen dat zij daadwerkelijk werkzaamheden ten behoeve van de scholen en/of het bestuur heeft verricht.

Van de schoonmaaksters (de personen in de bijlage vermeld onder h en i) die gedurende 2006 voor 1,2 fte zeven maanden op de loonlijst hebben gestaan, hebben de inspectie en de auditdienst op basis van door het bestuur gedane uitspraken vastgesteld dat één medewerkster (nog) geen werkzaamheden heeft verricht en dat de andere slechts gedurende maximaal zes weken werkzaamheden heeft verricht.

2. *Voor de jaren 2002 tot en met 2006 vaststellen dat de inschaling van medewerkers op de loonlijst van de school voor Islamitisch basisonderwijs*

*Roermond en bij de islamitische basisschool Salah Eddin El Ayyoubi te Helmond correct is.*

Uit het onderzoek van inspectie en auditdienst is gebleken dat ten aanzien van de inschaling van de beleidsmedewerkers (niet-normfuncties) de bepalingen die daarover worden genoemd in het Rechtspositiebesluit WPO/WEC (geldend tot 1 augustus 2006) ten aanzien van inschaling en waardering van niet-normfuncties in onvoldoende mate zijn nageleefd. Deze vereist o.a. dat functiebeschrijvingen en – waarderingen worden opgesteld. Er zijn vier functiebeschrijvingen opgesteld voor beleidsmedewerkers, die echter niet aan alle voorwaarden voldoen. Uit de beschikbare functiebeschrijvingen blijkt onder andere niet dat in verband met de vaststelling van de geldende salarisschaal een deugdelijke vergelijking heeft plaatsgevonden met de voor het rijksperoneel geldende normen. Tevens zijn er functiebeschrijvingen opgesteld van de functies van de beleidsmedewerkers, tevens bestuurders. Deze zijn echter in juli 2006 opgesteld, terwijl de personen reeds in 2003 en 2004 in dienst zijn getreden. Voor de overige (beleids)medewerkers geldt dat in strijd met het Rechtspositiebesluit geen functiebeschrijving is opgesteld. Verder is niet voldaan aan artikel 84, vierde lid RPB WPO/WEC die eiste dat de maximumschaal van een niet-normfunctie ten hoogste schaal 13 kon zijn, terwijl hogere schalen zijn toegekend.

*3. Nagaan welke uitgaven worden gedaan t.b.v. leerlingenvervoer.*

Het leerlingenvervoer wordt voor beide scholen uitgevoerd door de Stichting Leerlingenvervoer Zuid-Nederland (hierna: Stichting Leerlingenvervoer). De voormalig secretaris van het bestuur van de SIS Helmond is de voorzitter van de Stichting Leerlingenvervoer.

Voor het vervoer van leerlingen naar de gym- en zwembles, voor excursies, schoolreisjes en incidenteel gebruik zijn de scholen aan de Stichting Leerlingenvervoer, naar opgave van de Stichting, vergoedingen verschuldigd van € 24.500 per kalenderjaar. Het bestuur van de scholen heeft in het jaar 2000 een lening van € 45.000 verstrekt aan de Stichting Leerlingenvervoer. Daarnaast zijn in de afgelopen jaren de onderhoudskosten van de busjes ten laste van de scholen gefinancierd. Onlangs zijn de vergoedingen over de schooljaren 2000/01 tot en met 2005/06 verrekend met de ten laste van de schoolrekening betaalde uitgaven alsmede de verstrekte lening.

Uit informatie van de gemeente Roermond en de directeur van de school te Roermond is gebleken dat voor de school te Roermond de gemeente het leerlingenvervoer naar de gym- en zwemblessen heeft verzorgd. Voor de gemeente Helmond blijkt dit niet het geval. Daar heeft de Stichting Leerlingenvervoer het vervoer naar gym- en zwemblessen wel verzorgd.

*4. Voor de jaren 2002 tot en met 2006 uitgaven aan het licht brengen die niet passen in het normale uitgavenpatroon (binnen de bedrijfsvoering) van de scholen en eventueel vermoedens van strafbare feiten opleveren.*

De auditdienst heeft de bankrekeningen opgenomen in de (financiële) administratie van de SIS Helmond over de jaren 2002 tot en met 2006 kritisch doorgelopen met

bijzondere aandacht voor het overmaken van gelden die niet passen in het normale uitgavenpatroon van de school.

Er is voor zover wij hebben kunnen vaststellen geen sprake van gelden die niet passen in het normale uitgavenpatroon van de school. Wel is in enkele gevallen sprake van belangenverstrengeling. Het gaat daarbij om aankopen van goederen en diensten door de scholen bij bedrijven die zijn gelieerd aan bestuursleden (bijvoorbeeld de schoonmaak die wordt verricht door het bedrijf van de penningmeester).

*5. Voor de jaren 2002 tot en met 2006 inkomsten aan het licht brengen die minder gebruikelijk zijn voor scholen in het primair onderwijs.*

De auditdienst heeft vastgesteld dat in de financiële administratie van de SIS Helmond in de jaren 2002 tot en met 2006 geen ontvangsten zijn aangetroffen die minder gebruikelijk zijn voor scholen in het primair onderwijs.

*6. Een totaalbeeld geven over het financiële beheer van de stichting.*

Wij hebben bij ons onderzoek geconstateerd dat de SIS Helmond in de jaren 2002 tot en met 2004 nog niet beschikte over een goed werkend stelsel van administratieve procedures en interne controles. Vanaf 2005 is verbetering zichtbaar. Tot 2005 bestond er geen adequate (primaire) registratie en goedkeuringsprocedure voor facturen, waardoor geen zicht op betalingsverplichtingen bestond. Tot op heden vinden veel en relatief hoge betalingen plaats via de schoolbankrekeningen (in feite kassen). Uitgaven en verantwoording van deze uitgaven lopen niet altijd parallel waardoor voorschotten open blijven staan en moeten worden afgeboekt. Hierbij gaat het om € 24.000. De laatste jaren gaat dat iets beter.

*7. Onderzoek naar het functioneren van de Medezeggenschapsraad ( dit naar aanleiding van signalen die de inspectie en de auditdienst hebben ontvangen tijdens het oriënterend onderzoek).*

Uit de onderzoeken van inspectie en auditdienst komt naar voren dat er noch sprake is van functionerende medezeggenschapsraden op beide scholen, noch van een functionerende gemeenschappelijke medezeggenschapsraad. Er zou sprake zijn van intimidatie. Het bestuur ontkent dit. Dit punt wordt nog nader onderzocht.

## **Conclusie**

Uit bovenstaande komen de volgende twee zaken naar voren:

1. Auditdienst en inspectie hebben vastgesteld dat op meerdere momenten naast de twee directeuren van de scholen zes of meer personen in dienst waren als beleidsmedewerker, c.q. bezoldigd bestuurder. Het grote aantal personen dat dit betreft, de hoge betrekkingsomvang van vaak 48 uren en

de vaak hoge schalen (onder andere de schalen 14 en 15) waarin deze personen werden ingeschaald staan in geen enkele verhouding tot de werkzaamheden die passen bij een bestuur met twee relatief kleine basisscholen. De aanstelling van deze personen heeft ertoe geleid dat langdurig en systematisch middelen onttrokken zijn aan de scholen die bedoeld waren voor inzet van voldoende onderwijzend en onderwijsondersteunend personeel en voor het scheppen van adequate materiële voorzieningen.

2. Het bestuur heeft gewerkt in een bestuurscultuur waarin transparantie en toezicht ontbraken. Bestuurders hadden door hun dienstverband (voorzitter en secretaris) of doordat hun bedrijf diensten uitvoerde voor de scholen (penningmeester) een te grote vermenging met hun persoonlijke belangen om als goed bestuurder te kunnen toezien op het bestuursbeleid. Waar toezicht door het bestuur ontbrak, kon dat echter ook niet worden aangevuld door toezicht vanuit MR of GMR. Door de niet functionerende medezeggenschapsraden en door het ontbreken van een GMR kon ook door die raden geen controle op bestuursbeleid worden uitgevoerd. Het bestuur heeft aangegeven zich niet te herkennen in de door de inspectie opgetekende sfeer van intimidatie. De inspectie acht een tekortschietende sociale veiligheid een risico voor de onderwijskwaliteit en vindt het daarom noodzakelijk een uitgebreider onderzoek te doen naar de sociale veiligheid op de scholen in Helmond en Roermond. Dat onderzoek zal op zo kort mogelijke termijn worden uitgevoerd.

## 2 Opdracht en werkwijze

### 2.1 Aanleiding

Bij de directie Primair Onderwijs van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is een brief binnengekomen, gedateerd 21 november 2006, afkomstig van de burgemeester van Roermond, waarin melding wordt gemaakt van mogelijk strafbare feiten bij de school voor Islamitisch basisonderwijs Roermond. Deze school ressorteert onder de SIS Helmond. Het signaal heeft betrekking op mogelijk fictieve medewerkers op de loonlijst van de school en op mogelijk dubbele declaratie van leerlingenvervoer door Stichting Leerlingenvervoer Zuid-Nederland.

De directie Primair Onderwijs heeft de inspectie en de auditdienst verzocht een geïntegreerd incidenteel onderzoek uit te voeren. In overleg met directie Primair Onderwijs is besloten het incidenteel onderzoek bij de school, gezien de aard van het signaal, uit te breiden met de andere school (Islamitische basisschool Salah Eddin El Ayyoubi te Helmond) die onder het bestuur van de stichting valt. Na twee dagen van onderzoek is gezien de aard van de bevindingen in overleg met de opdrachtgever besloten tot een tussenrapportage: het rapport van het oriënterend onderzoek.

Na het oriënterend onderzoek is een vervolgonderzoek uitgevoerd. Het oriënterend onderzoek en het vervolgonderzoek samen geven antwoord op alle voorafgaand aan de onderzoeken geformuleerde onderzoeksvragen en beslaan de periode 2002 tot en met 2006. Over beide onderzoeken wordt in deze rapportage verslag uitgebracht.

## 2.2 Onderzoeksvragen en werkwijze

De inspectie en de auditdienst hebben de signalen in de brief van 21 november 2006 geanalyseerd en uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen (waaraan later een zevende onderzoeksvraag is toegevoegd):

1. Voor de jaren 2002 tot en met 2006 vaststellen dat er bij de school voor Islamitisch basisonderwijs Roermond of bij de islamitische basisschool Salah Eddin El Ayyoubi te Helmond geen medewerkers op de loonlijst staan die niet op de scholen werken.
2. Voor de jaren 2002 tot en met 2006 vaststellen dat de inschaling van medewerkers op de loonlijst van de school voor Islamitisch basisonderwijs Roermond en bij de islamitische basisschool Salah Eddin El Ayyoubi te Helmond correct is.
3. Nagaan welke uitgaven worden gedaan t.b.v. leerlingenvervoer.
4. Voor de jaren 2002 tot en met 2006 uitgaven aan het licht brengen die niet passen in het normale uitgavenpatroon (binnen de bedrijfsvoering) van de scholen en eventueel vermoedens van strafbare feiten opleveren.
5. Voor de jaren 2002 tot en met 2006 inkomsten aan het licht brengen die minder gebruikelijk zijn voor scholen in het primair onderwijs.
6. Een totaalbeeld geven over het financiële beheer van de stichting.
7. Onderzoek naar het functioneren van de Medezeggenschapsraad (dit naar aanleiding van signalen die de inspectie en de auditdienst hebben ontvangen tijdens het oriënterend onderzoek).

Op 18 januari 2007 is het oriënterend onderzoek gestart. Op die dag hebben de inspectie en auditdienst beide scholen en het kantoor van het administratiekantoor bezocht. Het administratiekantoor is het kantoor waar de administratie van de SIS Helmond is ondergebracht. Op 23 januari 2007 heeft nog nader onderzoek bij het administratiekantoor plaatsgevonden.

Op 15 februari 2007 is het vervolgonderzoek gestart. Het onderzoek heeft voor het onderzoek naar de financiën plaatsgevonden bij het administratiekantoor. Het vervolgonderzoek heeft aanleiding gegeven tot het stellen van vragen aan het bestuur van de SIS Helmond. Het vervolgonderzoek is afgerond met bezoeken aan beide scholen waarbij het aspect medezeggenschap is onderzocht.

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 stichting en toegespitst op de jaren 2002 tot en met 2006.
- Onderzoek naar het voorkomen van mogelijk fictieve medewerkers op de loonlijst door:
  - onderzoek van de personeelsdossiers op de vereiste aanstellingsdocumenten;

- o afstemming personele uitgaven uit de financiële administratie met de personeelsdossiers.
- Gesprekken met leden van de Medezeggenschapsraad over het functioneren van de Medezeggenschapsraad.

Het financieel onderzoek beperkte zich tot (de bankrekeningen opgenomen in) de (financiële) administratie van de SIS Helmond. Bij haar onderzoek heeft de auditdienst de volgende bronnen van informatie geraadpleegd: de financiële administratie (grootboek, banken en facturen) over 2002 tot en met 2006.

Er is hoor en wederhoor toegepast. De conceptversie van dit rapport is voorgelegd aan het bestuur van de school. Het bestuur heeft gereageerd op het concept-rapport met een brief d.d 9 mei 2007. Op grond hiervan is het rapport op enkele punten aangepast.

### **2.3 Afbakening onderzoek**

Dit onderzoek bevat, zoals hiervoor uiteengezet, de bevindingen van het oriënterend onderzoek en het vervolgonderzoek tezamen.

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

### **2.4 Overig**

De samenstelling van het bestuur was per 31 december 2006 als volgt:

Voorzitter  
Secretaris  
Penningmeester

## 3 Onderzoeksbevindingen

### 3.1 Het daadwerkelijk werkzaam zijn van medewerkers gedurende de jaren 2002 tot en met 2006

#### 3.1.1 Algemeen

In de brief van de burgemeester van Roermond, waarin wordt aangegeven dat er sprake is van mogelijk fictieve medewerkers op de loonlijst van de school voor Islamitisch basisonderwijs Roermond, zijn vijf personen bij naam genoemd. Deze vijf personen waren allen in 2005 of 2006 voor kortere of langere tijd in dienst van de SIS Helmond.

Uit het oriënterend onderzoek (over de periode 1 januari 2005 tot en met 31 december 2006) is gebleken dat bij in totaal tien personen (de personen in de bijlage vermeld onder a t/m j; onder wie de vijf hiervoor genoemde) vragen te stellen zijn ten aanzien van de omvang van het dienstverband in relatie tot de verrichte werkzaamheden.

Uit het vervolgonderzoek blijkt dat dit in de jaren 2002 tot en met 2004 voor in totaal acht personen geldt, waarvan er reeds vier ook in het oriënterend onderzoek zijn betrokken (aanvullend: de personen in de bijlage vermeld onder k t/m n). Voor deze laatste personen geldt derhalve dat zij gedurende de periode 1 januari 2005 tot en met 31 december 2006 in dienst waren, doch reeds eerder een dienstverband kenden met de stichting (twee personen; de administratief medewerkster (de persoon in de bijlage vermeld onder j) en de stafmedewerker bestuurlijke ondersteuning (de persoon in de bijlage vermeld onder f)), dan wel dat het dienstverband reeds eerder dan 1 januari 2005 is begonnen (twee personen; de bestuursleden die op de loonlijst staan; personen a en b in de bijlage).

In totaal zijn over de gehele onderzochte periode bij veertien personen vragen te stellen ten aanzien van het dienstverband; twee directeurs, negen beleidsmedewerkers, twee schoonmaaksters en een administratief medewerker.

Bij de vragen ten aanzien van het dienstverband gaat het om vragen ten aanzien van de omvang van het dienstverband in relatie tot de verrichte werkzaamheden, maar ook of er feitelijk sprake is van een dienstverband. Dit heeft twee redenen:



- Voor de schoonmaaksters, vier beleidsmedewerkers en de administratief medewerker (de personen in de bijlage vermeld onder c t/m j, met uitzondering van g) heeft het bestuur in het kader van hoor- en wederhoor bij het oriënterend rapport aangegeven dat het bij het in dienst nemen onder andere gaat om maatregelen die zijn getroffen om omzetbelasting, die ten laste van de school komt, te vermijden en om het formatiebudget te bestemmen voor langdurige beleidsondersteuning (diensten moesten deels in schooljaar 2006/2007 worden verricht). Omdat dit veelal vlak voor het moment gebeurde dat de oude manier van subsidiëring (met formatiebudgetten) werd beëindigd en het in dienst nemen met terugwerkende kracht gebeurde, lijkt het hier te gaan om maatregelen die zijn getroffen om subsidieontvangsten van het ministerie te maximaliseren.
- Bij de twee directeuren en drie van de beleidsmedewerkers (de personen in de bijlage vermeld onder k t/m n en f), betrokken in het vervolgonderzoek, is het dienstverband steeds op een bijzondere wijze tot stand gekomen; er was sprake van mutaties met terugwerkende kracht van circa een half jaar en uit personeelsdossiers bleek dat het ging om "omboeken", "verrekenen van fre's" of "het plaatsen op loonlijst". Bovendien blijkt uit enkele personeelsdossiers niet dat betrokkenen op de hoogte waren van hun dienstverband met de stichting, bijvoorbeeld door akten van benoeming, loonbelastingverklaring, door betrokkene ingevulde inlichtingenformulieren e.d. Volgens het bestuur is dit wel het geval. Daarvoor leveren ze echter geen concreet bewijs. In drie van de vijf gevallen is het salaris van de personen niet betaald aan de personen zelf, doch aan de (voormalig) werkgever. In de vijf genoemde personen is één persoon begrepen die in de jaren 2005 en 2006 ook een dienstverband heeft gehad bij de SIS Helmond. Voorts blijkt, in aanvulling op de hierboven genoemde bevindingen, bij de voormalig secretaris voor zijn salaris gedurende de periode 1 januari tot 1 augustus 2004 sprake te zijn van een "omboeking" ten laste van de SIS Helmond. Ten aanzien van één persoon heeft (de advocaat van) het bestuur n.a.v. gestelde vragen aangegeven dat hij geen werkzaamheden heeft verricht. De andere zouden volgens het bestuur wel werkzaamheden hebben verricht, waarbij de werkzaamheden die gedurende een langere periode met soms aanzienlijke tussenpozen werden verricht, achteraf werden "geclusterd" in een dienstverband.

Van één beleidsmedewerker (de persoon in de bijlage vermeld onder g) is vastgesteld dat zij gedurende een jaar zowel haar salaris als een arbeidsongeschiktheidsuitkering heeft ontvangen. Het bestuur heeft dit erkend en aangegeven dat zij het salaris van haar zal terugvorderen.

Voor drie beleidsmedewerkers (de personen in de bijlage vermeld onder d t/m f), waarover in het oriënterend onderzoek is gerapporteerd, geldt dat ze voor een deel nog geen werkzaamheden hebben verricht voor het door hen ontvangen loon. Hierin is één persoon begrepen die ook in de periode 2002 tot en met 2005 een dienstverband heeft gehad bij de SIS Helmond.

Twee bestuursleden staan tevens op de loonlijst als beleidsmedewerker. De directie Primair Onderwijs heeft aangegeven een dergelijke vermening van functies ongewenst te achten.

Van de administratieve kracht (de persoon in de bijlage vermeld onder j) is geen personeelsdossier aangetroffen over de zeven maanden in 2003, waarin ze in dienst was. Over deze persoon is ook reeds in het oriënterend onderzoek gerapporteerd. Gedurende 2006 heeft zij ook als administratief medewerker op de loonlijst van de stichting gestaan. Ten aanzien van dit laatste dienstverband hebben de inspectie en auditdienst niet kunnen vaststellen dat zij daadwerkelijk werkzaamheden ten behoeve van de scholen en/of het bestuur heeft verricht.

Van de schoonmaaksters (de personen in de bijlage vermeld onder h en i) die gedurende 2006 voor 1,2 fte zeven maanden op de loonlijst hebben gestaan, hebben de inspectie en de auditdienst op basis van door het bestuur gedane uitspraken vastgesteld dat één medewerkster (nog) geen werkzaamheden heeft verricht en dat de andere slechts gedurende maximaal zes weken werkzaamheden heeft verricht.

Ten behoeve van de leesbaarheid zijn in de bijlage details (periode dienstverband, schaal, omvang dienstverband, datum ondertekening loonbelastingverklaring, datum verklaring omtrent gedrag, datum ondertekening werknemer van akte van benoeming) omtrent de in dit hoofdstuk genoemde dienstverbanden opgenomen.

Op 17 februari 2007 is een reactie van het bestuur op het conceptrapport over het oriënterend onderzoek ontvangen. Dit rapport bevatte de bevindingen over de jaren 2005 en 2006. De reactie, voor zover deze de dienstverbanden betreft, is opgenomen in paragraaf 3.1.6.

Over (o.a.) de dienstverbanden gedurende de jaren 2002 tot en met 2004 zijn op 27 maart 2007 vragen gesteld aan het bestuur. (De advocaat van) het bestuur heeft hierop op 12 april 2007 geantwoord. Hierop heeft (de advocaat van) het bestuur in haar reactie van 9 mei 2007 op het concept-rapport nog aanvullingen gegeven. De antwoorden en aanvullingen daarop zijn, voor zover betrekking hebbend op een specifieke dienstbetrekking opgenomen in het tekstblok dat over die dienstbetrekking gaat. Voor zover de beantwoording dienstbetrekkingen in het algemeen betreft is deze opgenomen in paragraaf 3.1.7.

### *3.1.2 Directie*

Op de loonlijst van de school te Roermond hebben in de periode 1 januari 2002 tot en met 31 december 2004 vier directeuren gestaan, voor een groot deel gedurende dezelfde periode. Eén daarvan betreft de huidige directeur en een ander een persoon die als directeur zou gaan fungeren, maar die later na een arbeidsconflict is vertrokken.

Bij de twee anderen (de personen vermeld in de bijlage onder k en l) zijn vragen te stellen ten aanzien van de omvang van het dienstverband in relatie tot de verrichte werkzaamheden. Eén van deze personen is gedurende 2003 vier maanden en gedurende 2004 twee maanden in dienst geweest als bovenschools directeur. Haar salaris over de laatste periode is achteraf, in november 2004 uitbetaald. De ander heeft gedurende 2004 vier maanden als algemeen directeur op de loonlijst gestaan. Van beide personen was geen dossier van hun dienstverband bij de SIS Helmond bij het administratiekantoor aanwezig. Wel waren personeelsdossiers aanwezig die betrekking hebben op de dienstverbanden bij het administratiekantoor, respectievelijk Stichting Katholiek Onderwijs Soest-Soesterberg (ook een cliënt van het administratiekantoor), alwaar bedoelde personen als adviseur, respectievelijk algemeen directeur werkzaam waren/zijn. Stichting Katholiek Onderwijs Soest-Soesterberg (hierna SKOSS) was de begunstigde van het nettosalaris van de algemeen directeur. Dit is in november 2004 uitbetaald.

Kennelijk, althans dit blijkt uit documenten opgenomen in de administratie, was hier sprake van een "omboeking" van twee personen (de andere persoon is de voormalig secretaris van het bestuur) van de loonlijst van bestuur SKOSS naar de loonlijst van de SIS Helmond. Deze "omboeking" heeft plaatsgevonden in november 2004. De SKOSS heeft, zo blijkt uit de documenten, aan beide personen netto-salaris betaald; dit netto-salaris is in november 2004 door de SIS Helmond aan de SKOSS doorbetaald. Ook is de SIS Helmond met beide met terugwerkende kracht een dienstverband aangegaan. Hierdoor was de SKOSS niet meer de stichting waarvan het dienstverband van beide personen ten laste van de beschikbare fre's kwam. Dit is door de constructie de SIS Helmond geworden.

Overigens is in dit kader het volgende nog van belang. In het dossier van de voormalig secretaris van het bestuur is een brief aangetroffen, gedateerd 29 juni 2004 en gericht aan het administratiekantoor. Deze was voorzien van het logo van de SKOSS. Als afzender stond de naam van de algemeen directeur (die toen algemeen directeur van de SKOSS was), maar de brief was niet door hem ondertekend. In deze brief is onder meer het volgende vermeld: "Een van mijn vragen was die naar de positie van de heer *–naam voormalig secretaris SIS Helmond* -. Uit de reactie van de heer *–naam medewerker het administratiekantoor* begreep ik dat de situatie rond de heer *–naam voormalig secretaris SIS Helmond* – in het verleden zo, in goed overleg met het administratiekantoor, is gegroeid. Ik begreep ook dat de heer *–naam voormalig secretaris SIS Helmond* - formatierekeneenheden vanuit zijn bestuur aan de SKOSS overmaakte om de zaken op nul te brengen. Op mijn vraag waarom genoemde heer nog op de Ludgerus als werknemer van de SKOSS te boek staat, terwijl hij kennelijk bij een ander bestuur in dienst is, kwam geen helder antwoord. In mijn simpelheid denk ik dan, dat hij gewoon bij zijn eigen bestuur in dienst kan zijn.... Tot slot wil ik nog een opmerking maken over het buiten mijn gezichtsveld houden van deze problematiek. Ik acht het een serieus probleem, waar op zijn minst de naam van de SKOSS is betrokken."

Uit de beantwoording van de vragen d.d. 12 april 2007 blijkt dat de algemeen directeur geen werkzaamheden voor de SIS Helmond heeft uitgevoerd. Zijn

dienstverband met de stichting is (om puur boekhoudkundige reden) aangegaan ter compensatie van een onvoldoende "overheveling van fre's" van de SIS Helmond naar SKOSS t.b.v. het dienstverband van de voormalig secretaris, waardoor er bij SKOSS een tekort ontstond.

Aan de andere persoon, de bovenschools directeur, voor en na het dienstverband werkzaam bij het administratiekantoor, is wel in persoon netto-salaris uitbetaald. In de financiële administratie van de Stichting zijn creditnota's aangetroffen ad € 21.360,60 en ad € 7.451,05 voor "de voor uw bestuur ingezette het administratiekantoor medewerker mevrouw – naam functionaris-". Bij de betaling van het bedrag ad € 21.360,60 per bank is de volgende omschrijving vermeld: "Te verrekenen fre".

Bij de beantwoording van de vragen d.d. 12 april 2007 is over de bovenschools directeur het volgende vermeld:

*"De Stichting heeft het administratiekantoor in 2003 en 2004 verzocht om extra ondersteuning met betrekking tot reïntegratieprocessen van langdurig zieke werknemers en de afwikkeling van de functie van drie OALT-leerkrachten toen deze vorm van onderwijs werd opgeheven. Deze ondersteuning is in de betrokken perioden gerealiseerd door mevrouw (naam persoon). Deze ondersteuning maakte geen onderdeel uit van de reguliere dienstverlening van het administratiekantoor. Mevrouw (naam persoon) verrichte een belangrijk deel van haar werkzaamheden (bijvoorbeeld in het kader van de reïntegratie van de langdurig zieke mevrouw (naam persoon)) daadwerkelijk op de scholen in Roermond, respectievelijk in Helmond. Voor wat betreft Helmond heeft zij bijvoorbeeld mevrouw (naam persoon) en andere begeleid.*

*Nadat mevrouw (naam persoon) haar werkzaamheden had beëindigd, bleek dat zij minder uren voor de Stichting had gewerkt dan aanvankelijk voorzien was. De door het administratiekantoor te veel gedeclareerde bedragen zijn vervolgens teruggestort. Dit verklaart beide creditnota's. Zoals gesteld heeft mevrouw (naam persoon) in de betrokken schooljaren concrete werkzaamheden verricht voor de Stichting."*

Deze beantwoording roept bij de inspectie en auditdienst de vraag op waarom deze activiteiten moesten worden verricht in de functie van bovenschools directeur. Verder blijkt uit het feit dat het administratiekantoor een creditnota heeft gestuurd dat de bovenschools directeur in ieder geval voor dat deel van haar dienstverband geen werkzaamheden heeft uitgevoerd. Hier heeft een overheveling plaatsgevonden van uitgaven ten laste van het personeel budget (declaratiebasis) naar inkomsten ten gunste van het materieel budget (lump sum).

Van beide personen heeft de directeur van de school te Roermond (die vanaf de opening van de school op de school werkzaam is) aangegeven dat deze personen niet als directeur hebben gefunctioneerd op de school te Roermond.

Ten aanzien van het op de loonlijst van de SIS Helmond plaatsen van personeel van een administratiekantoor heeft directie Primair Onderwijs van het ministerie aangegeven dat dit niet is toegestaan.

In zijn reactie van 9 mei 2007 heeft (de advocaat van) het bestuur een bijlage met de datum 18 november 2004 (bijlage 4) meegestuurd waarin het administratiekantoor het volgende heeft aangegeven: " U heeft ons verzocht om de mogelijkheden te onderzoeken om niet gebruikte fre's in het schooljaar 2003-2004 zodanig door naam administratiekantoor in te zetten, dat de fre's wél ingezet kunnen worden. Benoeming van (naam administratiekantoor)-medewerkers op één van de scholen is daarvoor een mogelijkheid. Gedeeltelijke verrekening van de dienstverlening aan uw stichting zou daardoor gerealiseerd kunnen worden.

*Het is uiteraard niet toegestaan dat u bij het rijk salariskosten declareert van personeelsleden die geen enkele relatie met de dienstverlening aan uw stichting hebben. Zodra een directe relatie aantoonbaar is, is de constructie echter verdedigbaar.*

*Daarnaast dienen de betrokken personeelsleden medewerking te willen verlenen. De vaak onduidelijke situatie voor werknemers van naam administratiekantoor (ontslag bij naam administratiekantoor, aanstelling nieuwe werkgever, ontslag nieuwe werkgever, aanstelling (naam administratiekantoor), andere CAO et cetera) en de administratieve rompslomp brengt voor naam administratiekantoor-medewerkers alleen maar nadeel met zich mee.*

*Tenslotte kost het naam administratiekantoor extra tijd en administratie om deze operatie goed te laten verlopen.*

*Wij zijn dan ook blij u te kunnen berichten dat wij een medewerker die werkzaamheden voor uw stichting verricht, bereid gevonden aan deze voor u profijtelijke constructie mee te werken. Het belangrijkste argument dat daarvoor geldt is de wens om de belangen van u als belangrijke klant van naam administratiekantoor centraal te stellen.*

*Voor het schooljaar 2003-2004 is de volgende inzet gerealiseerd:*

*collega*

*Naam bovenschools directeur schaal 12, fre verbruik: 266".*

Volgens de inspectie en auditdienst zijn kritische kanttekeningen te plaatsen bij dit dienstverband. De medewerker is achteraf op de loonlijst gekomen en aan meerdere medewerkers is gevraagd medewerking te verlenen, waarna er één aan de "voor u zo profijtelijke constructie wilde meewerken". Dit duidt erop dat de persoon, weliswaar werkzaamheden kan hebben verricht voor de stichting, doch niet feitelijk als bovenschools directeur kan zijn opgetreden. Hiervan worden immers sturende acties verwacht, die niet achteraf kunnen plaatsvinden. Verder kunnen aan de werkzaamheden die destijds bij het administratiekantoor zijn verricht in het kader van dienstverlening ook niet achteraf worden gerangschikt als werkzaamheden als bovenschools directeur, omdat de gezagsverhouding op dat moment ontbrak. Als laatste is de verklaring van het bestuur van 12 april 2007 in tegenspraak met zijn verklaring van 7 mei 2007 voor wat betreft de vraag of werkzaamheden van de bovenschools directeur zijn aan te merken als werkzaamheden die deel uitmaken van de reguliere dienstverlening van het administratiekantoor. Volgens de reactie d.d. 12 april is dit niet het geval. Uit de

brief van 18 november 2004 die is toegevoegd aan de reactie van het bestuur d.d. 9 mei 2007 blijkt dat dit wel het geval is. Er blijken meerdere medewerkers gevraagd mee te werken aan de constructie. Deze kunnen niet alle niet-reguliere werkzaamheden hebben verricht voor hun klant.

Het is de inspectie en auditdienst opgevallen dat in bovengenoemde brief schaal 12 wordt genoemd, terwijl de persoon uiteindelijk in schaal 15 is aangesteld.

### *3.1.3 Beleidsmedewerkers*

#### Bouwkundig beleidsmedewerkers

Een bouwkundig beleidsmedewerker (de persoon vermeld in de bijlage onder m) heeft van 1 januari 2002 tot 1 januari 2004 op de loonlijst van de school te Helmond gestaan. In het personeelsdossier dat van hem aanwezig is, is een akte van benoeming aangetroffen voor de periode 1 augustus 2002 tot en met 31 juli 2003. Uit deze akte en de verklaring van goed gedrag blijkt dat de aanstelling in maart 2003 met terugwerkende kracht tot 1 augustus 2002 heeft plaatsgevonden. In het personeelsdossier is tevens een brief van het bestuur aan de bouwkundig beleidsmedewerker aangetroffen waarin het volgende is opgenomen: "Hierbij delen wij u mede, dat uw benoeming bij onze stichting per 01.01.2004 zal worden beëindigd en uw aanstelling weer zal worden overgenomen door *–naam bouwkundige firma–*" Bij het oriënterend onderzoek (over de jaren 2005 en 2006) is reeds geconstateerd dat een andere medewerker (de persoon vermeld in de bijlage onder d) van deze firma ook op de loonlijst van de stichting heeft gestaan. Deze medewerker heeft gedurende zeven maanden van 2006 op de loonlijst van de school te Roermond gestaan als beleidsmedewerker onderhoud. Het bestuur heeft het administratiekantoor eind juni 2006 opdracht gegeven om deze persoon met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2006 zijn loon uit te betalen. Uit stukken in zijn personeelsdossier blijkt dat het dienstverband feitelijk ergens rond september 2006 tot stand is gekomen.

In 2002 hebben wij betalingen aangetroffen aan deze bouwkundige firma voor bouwkundige adviezen bij de uitbreiding van de school te Helmond met een speellokaal (laatste termijn € 7.829,98) en bij het plaatsen van noodlokalen voor de school te Roermond (€ 20.052). In latere jaren hebben wij geen facturen van deze firma meer aangetroffen. Uit de financiële administratie blijkt ook dat nog slechts in de jaren 2005/2006 in Helmond verbouwingen van enige omvang hebben plaatsgevonden.

De directeur van de school te Roermond heeft aangegeven beide personen niet te kennen.

Bij de beantwoording van de vragen over de dienstverbanden gedurende 2002 tot en met 2003 d.d. 12 april 2007 is over de bouwkundig medewerker het volgende vermeld:

*"De heer (naam persoon) heeft voor de Stichting een nulmeting verricht van de onderhoudssituatie zodat in de komende jaren de verbouw- en*

*bouwwerkzaamheden goed bewaakt konden worden. Een beschrijving van de functie van de heer (naam persoon) is als bijlage aan deze brief toegevoegd. Tevens treft u het aanvraagformulier ter verkrijging van een verklaring omtrent gedrag. De functie van de heer (naam persoon) was opgenomen in het bestuursformatieplan 2003/2004. Met ingang van 1 januari 2004 is de arbeidsovereenkomst beëindigd omdat een meer specifiek deskundige voor de onderwijshuisvesting van de Stichting Onderwijsburo Midden-Nederland (SOMN) te Hilversum kon worden ingeschakeld.*

*Het feit dat de duur van de arbeidsovereenkomst niet geheel overeenstemt met de periode waarin de werkzaamheden zijn verricht heeft te maken met de administratieve "samenvatting" van verschillende korte arbeidsovereenkomsten tot één arbeidsovereenkomst. Ik verwijs daarvoor naar het algemene deel van de brief" (opgenomen in paragraaf 3.1.7 van dit rapport).*

Inspectie en auditdienst merken nog op dat we hier te maken hebben met drie verschillende perioden die gelden voor één en hetzelfde dienstverband. Ten eerste is dit de periode waarin betrokkene op de loonlijst heeft gestaan en waarvoor de kosten daarvan aan het ministerie zijn gedeclareerd; dit is twee jaar. Vervolgens de periode die is vermeld in de akte van benoeming; dit is één jaar en als laatste, zoals nu blijkt, de periode gedurende waarin de werkzaamheden feitelijk zijn verricht; het gaat hier om verschillende korte perioden, die zijn samengevat in een arbeidsovereenkomst; die van één jaar.

#### Stafmedewerker bestuurlijke ondersteuning en beleidsmedewerker

Een stafmedewerker bestuurlijke ondersteuning (de persoon vermeld in de bijlage onder f) heeft gedurende 2003, 2004 en 2005 steeds gedurende enkele maanden op de loonlijst van de school te Roermond gestaan. Van geen van de dienstverbanden zijn verklaringen omtrent gedrag, akten van benoeming, loonbelastingverklaringen en dergelijke in het personeelsdossier van deze persoon aangetroffen. De in zijn personeelsdossier bij het administratiekantoor aangetroffen stukken betreffen een later aangegaan dienstverband. Overigens is opvallend dat hij in het overzicht (persoons)gegevens, ten behoeve van zijn dienstverband vanaf 2006, bij het onderdeel 'Arbeidsverleden buiten het onderwijs' heeft aangegeven dat hij van 2003 tot en met 2006 in dienst is geweest van de Stichting Onderwijsburo Midden-Nederland (SOMN). Zijn dienstverband bij de SIS Helmond gedurende dezelfde periode vermeldt hij dus niet.

Over de laatste periode waarin hij in dienst was van de SIS Helmond is al gerapporteerd in ons rapport over het oriënterend onderzoek. Aldaar is geconstateerd dat de persoon zijn salaris over 2005 pas in oktober 2005 heeft ontvangen. Zijn salaris over de perioden waarin hij in 2003 en 2004 in dienst was, is in één bedrag per jaar per bank betaald aan de SOMN. Aan laatstgenoemde stichting is ook het salaris van een andere persoon overgemaakt (de persoon vermeld in de bijlage onder n). Deze was bij de SIS Helmond, op de loonlijst van de school te Roermond, in dienst als beleidsmedewerker in 2003 gedurende zeven maanden. Beide medewerkers zijn met terugwerkende kracht in dienst gekomen bij de SIS Helmond. Voor de aanstellingen gedurende 2003 blijkt dit uit een e-mailbericht verzonden d.d. 10 juli 2003, waarin een functionaris van de SOMN het

volgende heeft weergegeven: "Hierbij de personeelsgegevens van de twee medewerkers van ons bureau die met terugwerkende kracht (periode 1 januari 2003 tot 1 augustus 2003) geplaatst gaan worden op de loonlijst van uw school".

Van beide personen heeft de directeur van de school te Roermond aangegeven dat deze personen niet als stafmedewerker bestuurlijke ondersteuning, dan wel beleidsmedewerker hebben gefunctioneerd op de school te Roermond. Van de stafmedewerker bestuurlijke ondersteuning heeft zij aangegeven dat zij hem kent als medewerker van de SOMN. Aan de hand van correspondentie, aanwezig op de school in Roermond, hebben wij ook vastgesteld dat hij zich bezig heeft gehouden met de eerste inrichting van de school te Roermond, betreffende meubilair groep 7 en het onderwijsleerpakket.

Ten aanzien van het op de loonlijst van de SIS Helmond plaatsen van personeel van een administratiekantoor heeft directie Primair Onderwijs van het ministerie aangegeven dat dit niet is toegestaan.

Bij de beantwoording van de vragen over de dienstverbanden gedurende 2003 tot en met 2005 d.d. 12 april 2007 is over de Stafmedewerker bestuurlijke ondersteuning en beleidsmedewerker het volgende vermeld:

*"De heren (namen personen) waren de opvolgers van de hiervoor genoemde heer (naam persoon). De heer (naam persoon) heeft met name veel overleg gevoerd met de gemeente Roermond (met name in de persoon van de heer (naam persoon)) en heeft onder andere de eindafrekening van de noodlokalen voor de Stichting opgesteld en de uitbreiding begeleid.*

*De heer (naam persoon) werd ingeschakeld voor diverse personeelsproblemen zoals reïntegratie, outplacementbegeleidingen en het reïntegratietraject dat voor de directeur van de school was uitgezet. Tevens heeft de heer (naam persoon) de Stichting ondersteund bij de uitwerking van het achterstandenbeleid in het kader van Onderwijs Kansgelden.*

*De in de arbeidsovereenkomsten gehanteerde schalen kwamen overeen met de schalen waarin zij bij hun andere werkgever waren ingedeeld. Deze zijn door de stichting integraal overgenomen."*

De inspectie en auditdienst merken op dat de werkzaamheden voor onder andere de afrekening van de noodlokalen reeds via facturen zijn berekend aan SIS Helmond en als kosten verantwoord.

#### Beleidsmedewerker organisatie (organisatieadviseur)

Een stafmedewerker bestuurlijke ondersteuning (de persoon vermeld in de bijlage onder e) heeft gedurende 1 januari tot en met 31 juli 2006 op de loonlijst van de school te Roermond gestaan. Hierover is al gerapporteerd in ons rapport over het oriënterend onderzoek. Hierbij is geconstateerd dat het bestuur het administratiekantoor eind juni 2006 opdracht heeft gegeven om deze persoon met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2006 zijn loon uit te betalen. Uit stukken in zijn personeelsdossier blijkt dat het dienstverband feitelijk ergens rond juli 2006 tot stand is gekomen.



### Financieel beleidsmedewerker

Deze beleidsmedewerker (de persoon vermeld in de bijlage onder c) heeft gedurende geheel 2006 op de loonlijst van de school te Roermond gestaan en is nog steeds in dienst. Het bestuur heeft het administratiekantoor pas eind juni 2006 opdracht gegeven om hem met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2006 zijn loon uit te betalen. De in zijn personeelsdossier aanwezige verklaring omtrent gedrag en loonbelastingverklaring zijn in juni 2006 opgemaakt. De akte van benoeming is in augustus 2006 opgesteld en ondertekend door het bestuur. Van hem staat vast dat hij gedurende 2006 en 2007 werkzaamheden heeft verricht. Hij heeft onder andere de verrekeningen tussen de Stichting Leerlingenvervoer en de SIS Helmond opgesteld en heeft het bestuur geadviseerd bij de kwestie die tussen het ministerie en de SIS Helmond is ontstaan naar aanleiding van onze eerste rapportage.

In zijn reactie van 9 mei 2007 heeft (de advocaat van) het bestuur het volgende aangegeven: *"De financieel beleidsmedewerker is bezig geweest met het realiseren van beleggingsopbrengsten door stringente afspraken te maken en vergelijkend onderzoek te doen bij banken. Daarnaast heeft hij onderzoek verricht naar en een notitie opgesteld inzake de kosten van leerlingenvervoer en afwikkeling oude verrekenposten vanaf 2001 tot en met 2006. De financieel beleidsmedewerker heeft vooroverleg gehad met en jaarrekeningen besproken met het administratiekantoor en het bestuur en heeft een uitvoerige analyse opgesteld ten behoeve van het bestuur. Hij heeft de tussentijdse rapportering getoetst en besproken met het bestuur. Hij heeft het bestuur ondersteund naar aanleiding van de vragen en de rapportages van het Ministerie".*

De inspectie en auditdienst erkennen dat het duidelijk is dat de financieel beleidsmedewerker werkzaamheden heeft verricht. Het is echter niet duidelijk in hoeverre de omvang van deze werkzaamheden de omvang van de dienstbetrekking rechtvaardigen.

### De zieke beleidsmedewerker

Deze beleidsmedewerker (de persoon vermeld in de bijlage onder g) staat op de loonlijst van de school te Helmond, is reeds in 2003 aangesteld als beleidsmedewerker en was voorheen als administratieve kracht (schaal 4) aangesteld. In haar eerste functie was zij ziek gemeld, maar werd vòòr de aanstelling als beleidsmedewerker weer beter gemeld. Betrokken persoon is korte tijd na haar aanstelling als beleidsmedewerker (i.v.m. de uitbreiding van de functie met leidinggevende taken, omdat de directie ontbrak) wederom ziek gemeld. Begin januari 2006 is haar een uitkering toegekend (twee jaar ziek). Toch staat deze persoon nog tot 1 april 2007 op de loonlijst.

In zijn reactie van 17 februari 2007 heeft het bestuur aangegeven dat het in de loop van 2006 heeft ontdekt dat de desbetreffende medewerkster gedurende een jaar ten onrechte salaris heeft ontvangen en dat het het ten onrechte betaalde bedrag zal terugvorderen.

### Beleidsmedewerkers, tevens bestuurders

Twee van de beleidsmedewerkers (de personen vermeld in de bijlage onder a en b) betreffen de voorzitter en voormalig secretaris van het bestuur. Deze hebben vanaf 1 januari 2004 (voormalig secretaris), respectievelijk vanaf 1 juni 1999 (voorzitter) op de loonlijst van één van beide scholen gestaan.

De voormalig secretaris is (formeel) tot 1 augustus 2004 in dienst geweest van de SKOSS. Dit blijkt uit de akte van benoeming bij de SIS Helmond, die als datum van aanvang van het dienstverband 1 augustus 2004 vermeldt en de akte van ontslag bij de SKOSS die 1 augustus 2004 als einddatum vermeldt. De dienstbetrekking is echter met terugwerkende kracht per 1 januari 2004 "omgeboekt" van de SKOSS naar de SIS Helmond. In dit verband wordt nog gewezen op de nota van de algemeen directeur van de SKOSS, waarvan reeds hiervoor melding is gemaakt. Op 17 november 2004 is het netto-salaris van betrokkene over de periode 1 januari tot en met 31 oktober 2004 overgemaakt aan de SKOSS. De verklaring omtrent gedrag voor het dienstverband van de voormalig secretaris bij de SIS Helmond is afgegeven op 30 november 2004.

Bij de beantwoording van de vragen over de dienstverbanden gedurende 2002 tot en met 2004 d.d. 12 april 2007 is over de voormalig secretaris het volgende vermeld:

*"Het administratiekantoor en haar rechtsvoorganger Stichting ROAB kon destijds zijn personeel niet rechtstreeks in het pensioenfonds ABP opnemen. Met de goedkeuring van het ABP werden alle personeelsleden van onderwijsbureaus aangesteld bij schoolbesturen die de loonbetalingen direct verrekend kregen. Het administratiekantoor heeft destijds de medewerking gekregen van de Stichting Katholiek Onderwijs Soest -Soesterberg (SKOSS) om alle medewerkers daar op de loonlijst te plaatsen. Pas veel later heeft het ABP het beleid gewijzigd, zodat het personeel van onderwijsbureaus rechtstreeks in het pensioenfonds opgenomen kon worden.*

*Het bureau van de Islamitische Scholen Besturenorganisatie (ISBO) was aanvankelijk ondergebracht bij het administratiekantoor. Het personeel van de ISBO werd dus ook bij de SKOSS op de payroll geplaatst. De bekostiging (verrekening) vond plaats doordat alle ISBO-scholen een aantal fre's overdroeg naar de SKOSS zodat voldoende dekking aanwezig was voor de aanstellingen. De heer (naam voormalig secretaris) was destijds voorzitter van de ISBO en tevens secretaris van de SIS Helmond. Om de hiervoor geschetste redenen was hij vanuit zijn functie bij de ISBO benoemd bij de SKOSS. Het bestuur van de SIS Helmond heeft in 2004 niet tijdig het benodigde aantal fre's overeenkomstig het salaris van de heer (naam voormalig secretaris) naar de SKOSS laten overhevelen, zodat bij SKOSS een tekort ontstond. Om dit te compenseren werd op advies van het administratiekantoor de heer (naam algemeen directeur) (eveneens in dienst van de SKOSS) tijdelijk voor een aantal maanden bij de SIS Helmond aangesteld voor het aantal fre's dat de Stichting verschuldigd was aan SKOSS. Op deze wijze werd het verbruik dat normaliter toch voor de heer (naam voormalig secretaris) gebruikt zou zijn bij de SIS Helmond –zij het met een omweg- gecorrigeerd."*

De inspectie en auditdienst merken op dat hieruit volgt dat de voormalig secretaris bij de SIS Helmond gedurende de eerste maanden van zijn dienstverband zijn werkzaamheden verrichtte ten behoeve van de ISBO. In die tijd was hij daarom nog niet werkzaam als beleidsmedewerker van de stichting. Tevens merken wij op dat het overhevelen van het dienstverband van de voormalig secretaris niet alleen te maken had met het niet tijdig overhevelen van fre's, maar ook zoals in paragraaf 3.1.2 is aangegeven, de algemeen directeur van de SKOSS dit niet meer wenste. Als laatste merken wij nog op dat het overdragen van fre's van de ene school voor primair onderwijs aan de andere is toegestaan. Daarvoor is echter noodzakelijk een verzoek dat vooraf aan CFI wordt gezonden. Als dit niet is gebeurd, is het niet toegestaan zaken "via een omweg" alsnog te corrigeren.

De voorzitter is zijn dienstverband bij de SIS Helmond begonnen in een in- en doorstroombaan. Per 1 augustus 2003 heeft hij de functie van beleidsmedewerker aanvaard.

Reeds bij het oriënterend onderzoek, in een gesprek tussen de inspectie en auditdienst en bestuursleden d.d. 18 januari 2007, hebben de bestuursleden aangegeven dat zij zich bezig houden met de dagelijkse gang van zaken op de scholen. Ze komen echter niet vaak op de scholen zelf; teamvergaderingen wonen ze bijvoorbeeld niet bij. Verder gaven ze aan zich bezig te houden met lopende problemen, zoals huisvesting en het voortbestaan van de school te Roermond en dat het voor de continuïteit van de scholen essentieel is geweest dat de bestuursleden de contacten met de ouders, schoolleiding, diverse instanties en externe deskundigen op een zodanige frequente wijze hebben onderhouden dat het onmogelijk zou zijn geweest om deze taak als vrijwilliger te kunnen doen. De inspectie en auditdienst hebben kennis genomen van deze opmerking. Het verklaart naar de mening van inspectie en auditdienst echter niet de omvang van het dienstverband.

In zijn reactie van 9 mei 2007 heeft (de advocaat van) het bestuur het volgende aangegeven: *"Grote besturen werken met een omvangrijk bestuursapparaat in de vorm van bovenschoolse managers aangevuld met een omvangrijke stafdienst. Deze kosten worden allemaal omgeslagen per school. Dergelijke instellingen benutten fre's door deskundigen aan te trekken die permanent in dienst blijven van het bevoegd gezag. Bij een kleine school is geen sprake van bovenschools management en dient het bestuur een omvangrijke taak uit te voeren. Om te kunnen overleven is het voor islamitische scholen extra belangrijk om een goed en intensief contact met de ouders te hebben. Door dit intensieve contact kunnen eventueel afwijkende tendensen onder (kinderen van schoolgaande) ouders ook sneller opgemerkt en mogelijk aangepakt worden. Alle financiële beleidsvelden zoals begroting, jaarrekening, huisvesting, organisatie en meerjarenbeleid gaan voor een belangrijk deel buiten de schooldirecties om. De taakomvang van een dergelijke bestuurder van een islamitische school kan niet meer door een vrijwilliger gedaan worden.*

*Twee personen die belast zijn met de dagelijkse gang van zaken worden bekostigd zoals een ieder ander in dezelfde gevallen bekostigd zou worden. Gelet op de omvang van de werkzaamheden zijn de functies noodzakelijk. De gang van zaken*

heeft met medeweten van de directies en/of de medezeggenschapsraden plaatsgevonden. Deze personen staan in de formatieplannen vermeld en deze stukken zijn door alle partijen geaccordeerd.

De Stichting verwijst in dit opzicht opnieuw naar de beantwoording van de Kamervragen d.d. 30 juni 2004 waaruit al eerder werd geciteerd:

*Vraag 10.*

*Wat vindt u van het feit dat de bestuursvoorzitter van (naam school) zijn vrouw, broer en zoon als personeel heeft aangesteld? Hoe beoordeelt u het feit dat twee bestuursleden, inclusief de bestuursvoorzitter, in loondienst zijn bij het bevoegd gezag zoals blijkt uit de rapportage van de Auditdienst? Hoe beoordeelt u het feit dat het financieel beheer geheel in handen is van de bestuursvoorzitter, tevens bestuursondersteuner? Deelt u de mening van de Auditdienst dat "een adequate administratieve organisatie, functiescheiding en interne controle noodzakelijk zijn voor het goed en controleerbaar functioneren van de scholen"?*

*Antwoord.*

*De inspectie heeft geconstateerd dat er geen aanwijzingen zijn dat de aanstelling van familieleden van het bestuur ten koste gaat van andere sollicitanten en/of zittende personeelsleden. In het onderwijs komt het vaker voor dat sprake is van bezoldigde bestuursleden. Op zich heb ik hier geen bezwaar tegen. Het feit evenwel dat het financieel beheer en tevens de bestuursondersteuning geheel in handen is van de bestuursvoorzitter, vind ik in het licht van een helder onderscheid van verantwoordelijkheden en deugdelijke (interne) toezichtsverhoudingen ongewenst. Ik heb het schoolbestuur mijn opvatting kenbaar gemaakt. Het schoolbestuur heeft toegezegd dat met ingang van 1 augustus 2004 geen sprake meer zal zijn van een dergelijke vermenging van functies.*

*Uit het citaat blijkt dat de Minister van Onderwijs geen bezwaar heeft tegen het betalen van bestuursleden. Ook het tegelijkertijd inschakelen van gezinsleden van betaalde bestuursleden in andere betaalde functies wordt kennelijk niet a priori als een probleem beschouwd. Een vermenging als waarop in het antwoord wordt geduid doet zich bij de Stichting niet voor. Maar overigens is de Stichting bereid om met u overleg te hebben over de vraag hoe te komen tot een meer transparant bestuur. Het is u bekend dat de secretaris van het bestuur inmiddels is afgetreden.*

*De betrokken bestuursleden verrichtten in hun betaalde functie de volgende werkzaamheden:*

*De voorzitter was belast met de volgende werkzaamheden:*

- personeelsbeleid
- aanname / ontslagzaken
- sollicitatiegesprekken
- dagelijkse aansturing directies
- aanspreekpunt personeel en ouders inzake bestuurlijke (school)zaken.

*De voormalig secretaris was belast met alle werkzaamheden op het gebied van:*

- rechtspositiebesluit WPO/WEC
- huisvesting
- financiële randvoorwaarden
- subsidieaanvragen
- onderhouden van contracten met externe betrokkenen
- deelname aan onderwijsoverleg
- inspelen op nieuwe trends

- *beleidsontwikkelingen naar de toekomst.*”

De inspectie en auditdienst stellen over de inhoud van deze werkzaamheden het volgende: de inhoud en omvang van deze taken stemmen niet overeen met de inhoud en omvang van het takenpakket zoals het bestuur deze in het gesprek d.d. 18 januari 2007 aan inspectie en auditdienst heeft uiteengezet (waarvan een gespreksverslag is opgemaakt dat door het bestuur is geaccordeerd) en met de mondelinge verklaring van de voorzitter in een gesprek met vertegenwoordigers van OCW in april 2007, waarin hij aangaf dat zijn takenpakket zich met name op het gebied van de kwaliteit van het onderwijs bevond. Verder bestaat er een duidelijke overlapping met taken die door de beleidsmedewerkers zijn uitgevoerd en taken die de directrice van Roermond heeft gesteld te verrichten en waarvan wij registraties in haar kantoor hebben aangetroffen. Dit impliceert dat anderen taken op deze beleidsgebieden op uitvoerend niveau hebben verricht en dat het bestuur deze op het besturend niveau heeft uitgevoerd. Voor wat betreft het antwoord op de kamervraag sluiten wij aan bij de redenering die directie PO in haar brief met kenmerk PO/BB-07.13779 heeft gedaan. Deze is als volgt: “In gevallen waarin dat eerder heeft gespeeld is een dergelijke ongewenste functievermenging op mijn verzoek ongedaan gemaakt. In het onderhavige geval ontvangen de betrokken bestuursleden bezoldiging uit hoofde van een benoeming als beleidsmedewerker. In afwijking van de akte van benoeming zijn deze bestuursleden echter niet werkzaam als beleidsmedewerker, zodat zij ten onrechte zijn benoemd in die functie. Volgens hun eigen verklaring verrichten zij bestuurswerkzaamheden. Dat het hier om bestuurswerkzaamheden gaat, blijkt ook uit het feit dat zij volgens het onderzoeksrapport niet vaak op de scholen komen en bijvoorbeeld geen teamvergaderingen bijwonen. Op grond van artikel 34 WPO kan een benoeming in (algemene) dienst van het bevoegd gezag slechts betrekking hebben op werkzaamheden aan door het bevoegd gezag in stand gehouden scholen, hetgeen, voor wat betreft het bijzonder onderwijs, op grond van artikel 59, tweede lid, aanhef en onder h, van de WPO voor ieder personeelslid in de akte van benoeming vastgelegd dient te worden. Van zulke werkzaamheden is in het onderhavige geval kennelijk geen sprake. In lijn met artikel 34 WPO kent de WPO voorts geen bezoldigde bestuurdersfunctie. Op grond van artikel 29 WPO kan aan een school, naast een directeur, adjunct-directeur en leraren, uitsluitend onderwijsondersteunend personeel verbonden zijn. Zoals gezegd is in casu geen sprake van onderwijsondersteunende maar van bestuurswerkzaamheden. Aangezien de bestuursleden in kwestie deel uitmaken van het bevoegd gezag, is evenmin sprake van een gezagsverhouding en daarmee van een arbeidsrelatie die aan de basis moet liggen van benoeming in een functie in het PO. In lijn met de wettelijke regeling van de functies aan scholen voorziet tenslotte ook de bekostiging van het PO niet in een (normatieve) vergoeding voor een bezoldigde bestuursfunctie. Op de evengenoemde gronden moet worden geoordeeld dat in casu sprake is van handelen in strijd met de WPO.”

#### *3.1.4 Administratief medewerker*

Op de loonlijst van de school te Roermond heeft in 2003 gedurende zeven maanden een administratief medewerker gestaan (de persoon vermeld in de bijlage onder j). Zij heeft ook in 2006 gedurende zeven maanden op de loonlijst van de school te Roermond gestaan. Het bestuur heeft het administratiekantoor eind juni 2006 opdracht gegeven om deze persoon met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2006 haar salaris uit te betalen. De in het personeelsdossier aanwezige verklaring omtrent gedrag en loonbelastingverklaring zijn in juni en juli 2006 opgemaakt. De directrice van de school te Roermond heeft aangegeven de administratief medewerker niet als zodanig te kennen. Wij hebben bij ons onderzoek vastgesteld dat de directrice van de school te Roermond zelf administratieve werkzaamheden verricht, waaronder een deel van de administratie van het leerlingenvervoer. De administratief medewerker is de echtgenote van de financieel beleidsmedewerker. Van het dienstverband van deze persoon gedurende 2003 is in het personeelsdossier niets aangetroffen.

Het bestuur heeft in zijn reactie d.d. 17 februari 2007 aangegeven dat voor het dienstverband gedurende 2006 de administratieve kracht werd gekoppeld aan de beleidsmedewerker financiële zaken daar bij de aanvang tot juni 2006 nog in beperkte mate de benoeming kon worden ingevuld. Dit duidt er volgens inspectie en auditdienst op dat de administratieve kracht geen werkzaamheden heeft uitgevoerd, doch werd aangesteld om het overschot aan fre's optimaal te benutten.

In zijn reactie van 12 april 2007 op vragen die bij het vervolgonderzoek zijn gerezen heeft (de advocaat van) het bestuur over het dienstverband gedurende 2003 het volgende toegelicht:

*"De heer (naam functionaris) is in 2003 ingezet om de financiële situatie van de Stichting te toetsen. Het ging met name om de jaarrekening 2002 en om de tussentijdse rapportages die in 2003 noodzakelijk waren in verband met de huisvesting van de school te Roermond. Mevrouw (naam functionaris) werd aangesteld om de heer (naam functionaris) te ondersteunen bij de administratieve voorbereiding en de administratieve verwerking van diens werkzaamheden. De vraag of de werkzaamheden van mevrouw (naam functionaris) enige relatie hebben met de werkzaamheden van de heer (naam functionaris) kan dus bevestigend beantwoord worden. "*

De inspectie en de auditdienst merken nog op dat in de salarisadministratie gedurende 2003 geen dienstverband van de beleidsmedewerker financiële zaken is aangetroffen.

### *3.1.5 Schoonmaaksters*

Twee schoonmaaksters (de personen vermeld in de bijlage onder h en i) hebben gedurende zeven maanden voor 1,2 fte (schaal 1) op de loonlijst van de school te Roermond gestaan. Dit zijn de (ex) echtgenotes van de voorzitter en secretaris. Ook voor hen geldt dat het bestuur het administratiekantoor pas eind juni 2006 opdracht heeft gegeven om hen met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2006

hun loon uit te betalen. Tevens geldt voor beiden dat de in het personeelsdossier aanwezige verklaring omtrent gedrag en loonbelastingverklaring in juni 2006 of later zijn opgemaakt. In het gesprek dat de inspectie en de auditdienst met twee bestuursleden hebben gevoerd, gaven de bestuursleden aan dat de intentie was dat beide dames zouden worden ingezet voor de grote schoonmaak tijdens de zomervakantie na afloop van het schooljaar 2005/2006. Het bestuur heeft voorts aangegeven dat op de school te Roermond de grote schoonmaak is gedaan door vrijwilligers. Daardoor heeft één van de dames wel al salaris ontvangen, zonder dat zij daar tot dusver werkzaamheden voor heeft verricht. De andere schoonmaakster heeft slechts gedurende maximaal zes weken werkzaamheden verricht.

In zijn reactie van 9 mei 2007 heeft (de advocaat van) het bestuur het volgende aangegeven: *“de school heeft aan verschillende bedrijven gevraagd een offerte te maken voor de schoonmaak van de schoolgebouwen in Roermond en Helmond aan het eind van schooljaar 2005/2006. Uiteindelijk is de Stichting tot de conclusie gekomen dat de schoonmaak goedkoper en efficiënter zou kunnen gebeuren door de in het rapport genoemde personen daarvoor in te schakelen. In Helmond is dat ook daadwerkelijk uitgevoerd. In Roermond bleek de directeur toch al een schoonmaakbedrijf te hebben ingezet. Met de werknemer in Roermond is afgesproken dat de werkzaamheden aan het eind van schooljaar 2006/2007 alsnog zullen geschieden zonder dat de werknemer daar opnieuw voor betaald zal krijgen.”*

De inspectie en auditdienst wijzen er nogmaals op dat de directeur van Roermond heeft aangegeven dat de schoonmaakwerkzaamheden in Roermond door vrijwilligers zijn gedaan en dat het de vraag is of een grote (niet reguliere) schoonmaak aan het eind van schooljaar 2006/2007 noodzakelijk is, gezien het feit dat de school gaat sluiten. Tevens zou om die reden de schoonmaak niet zeven maanden kunnen duren.

### *3.1.6 Reactie bestuur naar aanleiding van de rapportage over de dienstverbanden gedurende 2005 en 2006 met beleidsmedewerkers in het oriënterend rapport*

In zijn reactie van 17 februari 2007 op het concept-rapport over het oriënterend onderzoek heeft het bestuur over de dienstverbanden met beleidsmedewerkers (m.u.v. de zieke beleidsmedewerker en de beleidsmedewerker tevens bestuurders) gedurende 2005 en 2006 het volgende toegelicht.

- *“De financieel beleidsmedewerker heeft zoveel zaken aangepakt dat het verantwoord was de benoeming in augustus 2006 te continueren.*
- *De beleidsmedewerker huisvesting (bouwkundig beleidsmedewerker) heeft in het verleden de bouw gerealiseerd van de school te Roermond en zou op basis van het formatieplan opgesteld in mei 2005 de voorbereiding van de permanente bouw van de school ter hand nemen indien de stichtingsnorm gehaald werd en zoniet dan de afbouw van de bestaande lokatie afwikkelen met de gemeente.*

- Zoals u bekend zal zijn, wordt de formatie van de school in een omvang van fre's (formatierekeneenheden) tot uitdrukking gebracht waarbij de niet bestede formatie als een overschot dient te worden aangemerkt. Aan het eind van schooljaar 2005/2006 was sprake van een ruim overschot. Gelet op het formatieplan werd deze ruimte bestemd voor de beleidsondersteuners uiteraard in een tijdelijke benoeming. Met de benoeming was het bestuur verzekerd van een langdurige ondersteuning terwijl er geen middelen aan de school onttrokken behoeften te worden die in een situatie zonder formatieoverschot zou hebben plaatsgevonden. Deze systematiek liep door invoering van de lumpsumbekostiging af en kon derhalve nog voor een laatste keer plaatsvinden.
- Het bestuur heeft de keuze van de personele aanstelling mede gemaakt omdat dit voordeliger was in verband met ontbreken van omzetbelasting die anders op declaratiebasis in rekening zou zijn gebracht.
- Met de genoemde beleidsmedewerkers werd afgesproken dat de betrokkenheid en te verrichten diensten niet alleen in het schooljaar 2005/2006 zouden plaatsvinden maar dat voor een langere periode een beroep op hen gedaan kon worden zonder verdere verrekeningen".

De inspectie en auditdienst hebben kennis genomen van deze toelichting. Bovengenoemde toelichting verklaart naar de mening van inspectie en auditdienst echter niet de omvang van de dienstverbanden. Uit de toelichting blijkt dat beleidsmedewerkers salaris hebben ontvangen, waarvoor ze (nog) geen werkzaamheden hebben verricht. De inspectie voegt hier nog aan toe dat het in dienst nemen van deze beleidsmedewerkers mogelijk is geworden door, zoals zij tijdens eerdere bezoeken aan de school al heeft geconstateerd, groepsgrootten die het dubbele bedroegen van hetgeen volgens de verstrekte rijksmiddelen mogelijk was. Op deze manier bleven fre's onbenut die konden worden besteed aan niet onderwijzend personeel.

### *3.1.7 Reactie van (de advocaat van) het bestuur d.d. 12 april 2007 naar aanleiding van vragen gesteld aan het bestuur d.d. 27 maart 2007 en de reactie van (de advocaat van) het bestuur d.d. 9 mei 2007 n.a.v. het concept-rapport d.d. 17 april 2007*

In zijn reactie van 12 april 2007 op vragen die bij het vervolgonderzoek zijn gerezen heeft (de advocaat van) het bestuur over de dienstverbanden met beleidsmedewerkers in het algemeen het volgende toegelicht.

*"De manier waarop de betrokken medewerkers bij de Stichting waren benoemd is door het administratiekantoor geadviseerd. Zoals u uit de beantwoording van de specifieke vragen zult afleiden hebben alle medewerkers, m.u.v. de heer naam algemeen directeur, daadwerkelijk concrete diensten voor de scholen van de stichting verricht. Dit werd gerealiseerd door met hen een arbeidsovereenkomst aan te gaan waarin een salariering was opgenomen die in overeenstemming was met de aard en de omvang van de werkzaamheden. Betrokken personen waren (tevens) in dienst van het administratiekantoor of een andere rechtspersoon. De*



*afrekening van de voor de Stichting verrichte diensten vond plaats door aan een rechtspersoon die aan het administratiekantoor gelieerd was, een aantal fre's over te maken dat overeenstemde met de aard en de omvang van de door die persoon voor de Stichting verrichte werkzaamheden. Dit wordt nader toegelicht in de paragraaf over de heren namen personen. Er werd dus daarnaast niet afzonderlijk betaald voor de door die persoon verleende diensten. De werkzaamheden verschilden in de loop van het schooljaar sterk in omvang en werden soms met aanzienlijke tussenpozen verricht. Om de administratie te vereenvoudigen is ervoor gekozen de werkzaamheden achteraf in één arbeidsovereenkomst "samen te vatten". De perioden waarin betrokkenen benoemd waren stemmen daardoor in sommige gevallen meer globaal overeen met de periode waarin de werkzaamheden zijn verricht. Deze toepassing van het formatiebudgetsysteem heeft tevens bij een groot aantal andere klanten van het administratiekantoor en van andere administratiekantoren plaatsgevonden. Het administratiekantoor heeft zich met betrekking tot deze toepassing laten adviseren door zijn accountant, die verklaard heeft geen bezwaren te zien in deze toepassing van het formatiebudgetsysteem. De jaarrekeningen zijn telkens afgesloten met een goedkeurende accountantsverklaring.*

*Er is in geen van de gevallen sprake van geweest dat een aan het einde van het schooljaar vastgesteld overschot aan fre's ad hoc werd ingezet. De fre's zijn – zoals gezegd – in het algemeen besteed voor concrete werkzaamheden voor de betreffende school. Overigens geldt dat ook voor de fre's uit het schooljaar 2005/2006 waarvan in het eerste onderzoek sprake was."*

*In zijn reactie van 9 mei 2007 op het concept-rapport heeft (de advocaat van) het bestuur over de dienstverbanden met beleidsmedewerkers hierop nog het volgende aangevuld: "Uit informatie van het administratiekantoor blijkt dat honderden medewerkers van die kantoren feitelijk bij scholen geplaatst zijn. Dit is telkens door de accountant geaccepteerd. Alle accountantskantoren hebben periodiek overleg met het Ministerie over controle-aspecten. Voor zover de Stichting bekend is in dat overleg tot nu toe niet de conclusie getrokken dat de hier genoemde toepassing van het formatiebudgetsysteem onrechtmatig zou zijn.*

*Dat het bij veel meer scholen voorkwam dat personeel met terugwerkende kracht van maximaal zeven maanden op het fre-budget werden geplaatst blijkt uit de brief van het administratiekantoor d.d. 18 november 2004 die als bijlage 4 aan deze brief is toegevoegd. Aan de brief is een circulaire (versie juni 2003) toegevoegd die kennelijk bedoeld was voor de clientèle van het administratiekantoor in zijn algemeenheid wordt onder meer het volgende opgemerkt.*

*Zonder problemen kunt u echter het nog beschikbare saldo gebruiken om een personeelslid, dat thans ten laste van de exploitatie komt, alsnog geheel of gedeeltelijk ten laste van het formatiebudget te brengen, met uitzondering van het personeel dat wegens ziekte afwezig is/was.*

*Opgemerkt dient te worden dat muteren over het kalenderjaar niet mogelijk is, zodat u gerekend vanaf januari nog maximaal 7 maanden een personeelslid kunt inzetten. "*

De inspectie en auditdienst hebben kennis genomen van deze toelichtingen.

Zij merken het volgende op.

- Hiervoor wordt aangegeven dat de werkzaamheden gedurende perioden sterk van omvang verschilden en met tussenpozen werden verricht. Achteraf werden de werkzaamheden in één arbeidsovereenkomst samengevat. Dit zou verklaren waarom dienstverbanden met terugwerkende kracht werden aangegaan. Het bevreemdt de inspectie en auditdienst dat deze personen collectief ongeveer een half jaar op hun salaris hebben gewacht, omdat dit voor de administratie van de scholen eenvoudiger was. Verder wordt echter niet duidelijk waarom dienstverbanden niet geheel met terugwerkende kracht werden aangegaan, maar soms ook na het opstellen van het akte van benoeming nog doorliepen. Over de periode na het opstellen van de akte van benoeming bestaat dan immers geen "control" meer over de omvang van de werkzaamheden in relatie tot de omvang van de arbeidsovereenkomst. Ook vereist een dergelijke wijze van benoemen van personeel een uitgebreide registratie van verrichte werkzaamheden door personeelsleden. Een dergelijke registratie is door ons in het kader van het onderzoek niet aangetroffen. Voorts is deze wijze van benoeming niet in overeenstemming met hetgeen daaromtrent in de reactie tot het conceptrapport van ons oriënterend onderzoek werd gemeld. Daar werd gemeld dat medewerkers zijn aangenomen in juni 2006, maar dat hun werkzaamheden zich mede uitstrekten over het schooljaar 2006/2007.
- Gesteld wordt dat de betrokken medewerkers een arbeidsovereenkomst hadden met zowel de stichting als het administratiekantoor of een andere rechtspersoon en dat afrekening van de voor de stichting verrichte diensten plaats vond door aan een rechtspersoon gelieerd aan het administratiekantoor een aantal fre's over te maken dat overeenstemde met de aard en omvang van de door die persoon voor de stichting verrichte werkzaamheden. Voor een toelichting wordt verwezen naar de paragraaf over de voormalig secretaris en de algemeen directeur. De algemeen directeur werd echter –in het kader van een schuldcompensatie- betaald ten laste van fre's van de stichting, waarbij geen sprake was van een overdracht van fre's aan andere scholen. Voor wat betreft zijn benoeming als beleidsmedewerker bij de scholen van de stichting geldt hetzelfde voor de voormalig secretaris. En ook voor wat betreft de andere betrokken medewerkers geldt dat zij ten laste van fre's van de stichting werden betaald.
- Gesteld wordt dat er in geen van de gevallen sprake is geweest van een aan het einde van het schooljaar vastgesteld overschot aan fre's dat ad hoc werd ingezet. De inspectie en auditdienst constateren dat dit dan in tegenstelling tot de jaren 2005 en 2006 was. Over die periode heeft het bestuur expliciet aangegeven dat dat daar wel het geval was (zie paragraaf 3.1.6).
- De opmerking dat de wijze waarop de betrokken medewerkers bij de Stichting waren benoemd, is gebaseerd op adviezen van het administratiekantoor en de accountant is voor rekening van het bestuur. De inspectie en auditdienst hebben dit niet onderzocht. Dit valt buiten de scope van het onderzoek, dat is gericht op het handelen van het bestuur. Inspectie en auditdienst wijzen nog wel op de eerste zin in een brief van het administratiekantoor aan het bestuur over het inzetten van personeel van het administratiekantoor (die als bijlage 4 bij de reactie van het bestuur van 9 mei is gevoegd), waarin is vermeld: "U heeft ons verzocht om de mogelijkheden te onderzoeken om niet gebruikte

fre's in het schooljaar 2003-2004 zodanig door *naam administratiekantoor* in te zetten, dat de fre's wél ingezet kunnen worden". Dit impliceert dat als er sprake is van adviezen van het administratiekantoor, dit op verzoek van het bestuur is geweest. De auditdienst vult hierop nog aan dat in de periodieke overleggen die het ministerie met accountants heeft over controle-aspecten, het punt van de medewerkers van administratiekantoren die op de loonlijst zijn geplaatst van scholen, niet aan de orde is gekomen. Voorts heeft de aangehaalde circulaire van het administratiekantoor betrekking op het zogenaamde "flipperen" (dit is toegestaan); het schuiven met bestaande personeelsleden tussen verschillende declaratiecodes. Daarbij gaat het om personeel dat reeds langer in dienst is en alsnog ten laste van declaratiecode 1 (het formatiebudget) komt, dit i.t.t. de hier aan de orde zijnde situatie waarin personeel met terugwerkende kracht wordt aangenomen.

### **3.2 De inschaling van medewerkers gedurende de jaren 2002 tot en met 2006**

Uit het onderzoek van inspectie en auditdienst is gebleken dat ten aanzien van de inschaling van de beleidsmedewerkers (niet-normfuncties) de bepalingen die daarover worden genoemd in het Rechtspositiebesluit WPO/WEC (geldend tot 1 augustus 2006) ten aanzien van inschaling en waardering van niet-normfuncties in onvoldoende mate zijn nageleefd. Deze vereist o.a. dat functiebeschrijvingen en –waarderingen worden opgesteld. Er zijn vier functiebeschrijvingen opgesteld voor beleidsmedewerkers, die echter niet aan alle voorwaarden voldoen. Uit de beschikbare functiebeschrijvingen blijkt onder andere niet dat in verband met de vaststelling van de geldende salarisschaal een deugdelijke vergelijking heeft plaatsgevonden met de voor het rijkspersoneel geldende normen. Tevens zijn er functiebeschrijvingen opgesteld van de functies van de beleidsmedewerkers, tevens bestuurders. Deze zijn echter in juli 2006 opgesteld, terwijl de personen reeds in 2003 en 2004 in dienst zijn getreden. Voor de overige (beleids)medewerkers geldt dat in strijd met het Rechtspositiebesluit geen functiebeschrijving is opgesteld. Verder is niet voldaan aan artikel 84, vierde lid RPB WPO/WEC die eiste dat de maximumschaal van een niet-normfunctie ten hoogste schaal 13 kon zijn, terwijl hogere schalen zijn toegekend.

#### *Toelichting:*

Voor basisscholen zijn in het Rechtspositiebesluit WPO/WEC (hierna: Rechtspositiebesluit) de gangbare normfuncties aangeduid. Het betreft hier normfuncties voor onderwijsgevend personeel, onderwijsondersteunend personeel, de directeur en de adjunct-directeur. De functie van beleidsmedewerker is echter niet in het Rechtspositiebesluit als normfunctie aangeduid en kan niet gerangschikt worden in de bestaande groep functies in de categorie 'anders dan het geven van onderwijs'.

Het Rechtspositiebesluit verzet zich niet tegen het creëren van deze zogenaamde niet-normfuncties, maar als daartoe wordt overgegaan moet wel een aantal voorschriften in acht worden genomen. Zo is in artikel 84, lid 4 van het Rechtspositiebesluit bepaald dat een niet-normfunctie kan worden gecreëerd door

verzelfstandiging van taken behorend tot een normfunctie of door het samenvoegen van taken behorend tot verschillende normfuncties tot één nieuwe functie. Hetzelfde artikel schrijft voor dat het bevoegde gezag bij het creëren van een niet-normfunctie een functiebeschrijving dient op te stellen, waarbij voor de nieuwe functie de plaats in de organisatie wordt aangegeven. Tevens wordt de maximumschaal aangegeven op basis van de aard en het niveau van de werkzaamheden die in de functie zijn samengebracht, rekening houdend met de voor het rijkspersoneel geldende normen en in samenhang met de formatie. Het bevoegd gezag dient ten slotte ook aan te geven of de in het Rechtspositiebesluit opgenomen voorschriften inzake de salariering van directie, onderwijsgevend personeel of onderwijsondersteunend personeel van toepassing zullen zijn. Hoofdstuk 4 van dit besluit geeft vervolgens voorschriften voor het voeren van op overeenstemming gericht overleg over het personeelsbeleid met de personeelsorganisaties (decentraal georganiseerd overleg; DGO).

Het bestuur heeft in zijn reactie op het concept-rapport van het oriënterend onderzoek aangegeven dat van drie beleidsmedewerkers, die zijn ingeschaald in schaal 14, functiebeschrijvingen in oktober 2006 zijn ingeleverd bij het administratiekantoor.

In zijn reactie van 12 april 2007 op vragen die bij het vervolgonderzoek zijn gerezen heeft (de advocaat van) het bestuur over functiewaardering en functiebeschrijvingen aangegeven dat in artikel C2 van de CAO voor het primair onderwijs 2002-2004 is bepaald dat de functiewaardering pas definitief behoeft te worden vastgesteld nadat de functionaris minimaal één en maximaal twee jaar ervaring met de functie heeft opgedaan. Omdat de personen waarover werd gerapporteerd alle niet langer dan twee jaar in dienst zijn geweest, zou functiewaardering daarom niet nodig zijn. Van vier beleidsmedewerkers zijn desalniettemin functiebeschrijvingen opgesteld en tezamen met de beantwoording van de vragen toegestuurd.

De inspectie en auditdienst hebben kennis genomen van dit antwoord en de functiebeschrijvingen, waarvan er drie, voor de beleidsmedewerkers die in dienst waren gedurende 2006, op 25 januari 2006 zijn opgesteld. Zij merken daarbij op dat deze functiebeschrijvingen zeer summier van aard zijn. Verder is aan twee voorwaarden genoemd in het besluit niet voldaan; er is geen toestemming van de personeelsvertegenwoordiging verkregen (althans deze is niet overlegd) en de functiebeschrijvingen bevatten voor het vaststellen van de geldende salarisschaal geen deugdelijke vergelijking met voor rijkspersoneel geldende normen.

Voor de andere in dit rapport genoemde medewerkers geldt dat geen functiebeschrijvingen aanwezig zijn. In de reactie van 12 april 2007 wordt betoogd dat dit ook niet nodig zou zijn. De inspectie en auditdienst delen deze mening niet. Deze CAO-bepaling gold alleen voor een zittend personeelslid dat in een nieuwe functie benoemd werd, gezien het vierde lid: "4. Een werknemer die gedurende de in lid 3 genoemde periode deze functie vervult, wordt bezoldigd overeenkomstig de voorlopig vastgestelde waardering en heeft recht op terugkeer in de oorspronkelijke functie indien de werkgever besluit om de functie na deze

periode niet in het bestuursformatieplan op te nemen". Verder geeft de aanduiding "definitief" aan dat er ook een voorlopige functiewaardering zou moeten zijn.

Als laatste gold o.g.v. artikel 84, vierde lid RPB WPO /WEC dat de maximumschaal van een niet-normfunctie ten hoogste schaal 13 kon zijn, terwijl schaal 14 is toegekend.

In zijn reactie van 9 mei 2007 heeft (de advocaat van) het bestuur het volgende aangegeven: *"Voor de functies van beide bestuursleden zijn functiebeschrijvingen conform Fuwasys opgemaakt die als bijlagen 5 en 6 aan deze brief zijn toegevoegd. De functies zijn in eerste aanleg gewaardeerd op schaal 10. Uiteindelijk is gekozen voor aanstelling in schaal 8. Daarnaast is voor de toegestane werktijdfactor 1,2 gekozen omdat betrokkenen de eigen ADV invulden en ook overigens voor een groter aantal uren werkten dan de normbetrekking."*

De inspectie en auditdienst wijzen erop dat de functiebeschrijvingen conform Fuwasys die als bijlage 5 en 6 aan de reactie van (de advocaat van) het bestuur zijn toegevoegd zijn opgesteld in juli 2006. De dienstverbanden met de secretaris en de voorzitter zijn echter in januari 2004, respectievelijk augustus 2003 aangegaan. Dit betekent dat inschaling bij indiensttreding zonder waardering van de functie heeft plaatsgevonden en dat salarisuitbetaling tot juli 2006 heeft plaatsgevonden, zonder dat was voldaan aan de voorwaarden gesteld in het Rechtspositiebesluit WPO/WEC.

### **3.3 Het leerlingenvervoer**

Het leerlingenvervoer wordt voor beide scholen uitgevoerd door de Stichting Leerlingenvervoer Zuid-Nederland (hierna: Stichting Leerlingenvervoer). De voormalig secretaris van het bestuur van de SIS Helmond is de voorzitter van de Stichting Leerlingenvervoer.

Voor het vervoer van leerlingen naar de gym- en zwembles, voor excursies, schoolreisjes en incidenteel gebruik zijn de scholen aan de Stichting Leerlingenvervoer, naar opgave van de Stichting, vergoedingen verschuldigd van € 24.500 per kalenderjaar. Het bestuur van de scholen heeft in het jaar 2000 een lening van € 45.000 verstrekt aan de Stichting Leerlingenvervoer. Daarnaast zijn in de afgelopen jaren de onderhoudskosten van de busjes ten laste van de scholen gefinancierd. Onlangs zijn de vergoedingen over de schooljaren 2000/01 tot en met 2005/06 verrekend met de ten laste van de schoolrekening betaalde uitgaven alsmede de verstrekte lening.

Uit informatie van de gemeente Roermond en de directeur van de school te Roermond is gebleken dat voor de school te Roermond de gemeente het leerlingenvervoer naar de gym- en zwemblessen heeft verzorgd. Voor de gemeente Helmond blijkt dit niet het geval. Daar heeft de Stichting Leerlingenvervoer het vervoer naar gym- en zwemblessen wel verzorgd.

#### *Toelichting:*

De secretaris van het bestuur is tevens voorzitter van de Stichting Leerlingenvervoer die het vervoer van de leerlingen van de beide scholen verzorgt.

Uit het onderzoek bleek dat SIS Helmond in het jaar 2000 een lening van € 45.000 aan de Stichting Leerlingenvervoer heeft verstrekt ter financiering van de aanschaf van bussen, waarop nog niet is afgelost. Uit de financiële administratie bleek voorts dat de kosten van onderhoud van de bussen ten laste van exploitatie van de scholen zijn gebracht.

In het gesprek dat de inspectie en de auditdienst met twee van de bestuursleden hebben gevoerd, gaven de bestuursleden aan dat de lening in principe in 5 jaar dient te worden afgelost, maar dat de aflossing van de lening en de onderhoudskosten nog dienen te worden verrekend met de kosten die Stichting Leerlingenvervoer nog in rekening moet brengen aan de beide scholen voor het vervoeren van leerlingen naar de gym- en zwembles, voor excursies, schoolreisjes en incidenteel gebruik. De aan de scholen in rekening te brengen bedragen zijn volgens het bestuur circa € 12.250 per bus per jaar (het gaat om twee bussen). In oktober 2006 heeft het bestuur het administratiekantoor de opdracht gegeven over te gaan tot de financiële afwikkeling van het leerlingenvervoer over de jaren 2000 tot en met 2006. Deze verrekening heeft inmiddels plaatsgevonden binnen de administratie van SIS Helmond. Aan de Stichting Leerlingenvervoer is als sluitstuk van de verrekeningen een bedrag van circa € 70.000 overgemaakt c.q. zal overgemaakt worden.

De auditdienst heeft contact gehad met medewerkers van gemeente Roermond en gemeente Helmond. De medewerker van gemeente Roermond stelde dat de gemeente voor de school te Roermond het leerlingenvervoer naar de gym- en zwemblessen verzorgt. De directeur van de school te Roermond heeft dit bevestigd. De gemeente Helmond heeft verklaard het vervoer naar gym- en zwemblessen in tegenstelling tot gemeente Roermond niet te verzorgen. Hierdoor is komen vast te staan dat de busjes voor de school te Roermond slechts zijn gebruikt voor incidenteel vervoer voor excursies en schoolreisjes.

In zijn reactie van 9 mei 2007 heeft (de advocaat van) het bestuur het volgende aangegeven: *"De Stichting volstaat voor wat betreft dit deelonderwerp naar de reeds bij u bekende notitie die als bijlage 7 aan deze brief is toegevoegd"*.

De inspectie en auditdienst hebben van deze notitie reeds in een eerder stadium kennis genomen.

#### **3.4 Uitgaven die niet passen in het normale uitgavenpatroon van de scholen gedurende de jaren 2002 tot en met 2006**

De auditdienst heeft de bankrekeningen opgenomen in de (financiële) administratie van de SIS Helmond over de jaren 2002 tot en met 2006 kritisch doorgelopen met bijzondere aandacht voor het overmaken van gelden die niet passen in het normale uitgavenpatroon van de school.

Er is voor zover wij hebben kunnen vaststellen geen sprake van gelden die niet passen in het normale uitgavenpatroon van de school. Wel is in enkele gevallen sprake van belangenverstrengeling. Het gaat daarbij om aankopen van goederen en diensten door de scholen bij bedrijven die zijn gelieerd aan bestuursleden (bijvoorbeeld de schoonmaak die wordt verricht door het bedrijf van de penningmeester).

### **3.5 Inkomsten die minder gebruikelijk zijn voor scholen in het primair onderwijs gedurende de jaren 2002 tot en met 2006**

De auditdienst heeft vastgesteld dat in de financiële administratie van de SIS Helmond in de jaren 2002 tot en met 2006 geen ontvangsten zijn aangetroffen die minder gebruikelijk zijn voor scholen in het primair onderwijs.

### **3.6 Beeld over het financiële beheer van de stichting**

Wij hebben bij ons onderzoek geconstateerd dat de SIS Helmond in de jaren 2002 tot en met 2004 nog niet beschikte over een goed werkend stelsel van administratieve procedures en interne controles. Vanaf 2005 is verbetering zichtbaar. Tot 2005 bestond er geen adequate (primaire) registratie en goedkeuringsprocedure voor facturen, waardoor geen zicht op betalingsverplichtingen bestond. Tot op heden vinden veel en relatief hoge betalingen plaats via de schoolbankrekeningen (in feite kassen). Uitgaven en verantwoording van deze uitgaven lopen niet altijd parallel waardoor voorschotten open blijven staan en moeten worden afgeboekt. Hierbij gaat het om € 24.000. De laatste jaren gaat dat iets beter.

#### *Toelichting:*

De leden van het bestuur en beide directrices waren tot 2005 ieder afzonderlijk bevoegd voor het autoriseren van betaalopdrachten. Vanaf 2005 was alleen de voorzitter bevoegd betaalopdrachten te paraferen. De uitgebreide kring van autorisatiebevoegden heeft er in de jaren 2002 tot en met 2004 toe geleid dat er binnen de Stichting in beperkte mate zicht bestond op betalingsverplichtingen en kwam het zeer regelmatig voor dat facturen zoek raakten waardoor herinneringen van leveranciers of copie-nota's werden ingediend bij het administratiekantoor als onderliggend document bij de betalingsopdracht. Hierbij kwam het ook voor dat zowel de factuur als de betalingsherinnering werden ingediend. In de meeste gevallen werd dit reeds door het administratiekantoor geconstateerd, zodat niet dubbel werd betaald. Als dat wel gebeurde, stortte de leverancier het teveel betaalde dikwijls terug. Wij hebben echter geconstateerd dat dit laatste in 2002 voor twee facturen van één leverancier, voor in totaal ruim € 8.600, niet is gebeurd (zowel de opdrachtbevestiging als de facturen zijn betaald). Het administratiekantoor probeert deze onverschuldigd betaalde bedragen alsnog terug te ontvangen.

Er gaat bij de SIS Helmond relatief veel per kas (schoolrekeningen) om. Er bestaan geen heldere procedures voor kasverkeer en voor de uitbetaling en afrekening van voorschotten, waardoor we hebben vastgesteld dat, zeker in de beginjaren, voorschotten niet werden afgerekend en uiteindelijk werden afgeboekt ten laste van het resultaat (voor in totaal € 24.000). Verder hebben wij geconstateerd dat relatief grote posten via de schoolrekening (in feite de kas) werden betaald.

### **3.7 Het functioneren van de medezeggenschapsraad**

Uit het onderzoek dat de auditdienst en de inspectie op 18 januari 2007 instelden op zowel de school in Helmond als die in Roermond, uit het onderzoek naar het functioneren van de MR in Roermond dat op 15 maart 2007 plaats vond en uit de gesprekken die op 27 maart 2007 met de teams van beide scholen zijn gevoerd, komt naar voren dat er noch sprake is van functionerende medezeggenschapsraden op beide scholen noch van een functionerende gemeenschappelijke medezeggenschapsraad. Er zou sprake zijn van intimidatie. Het bestuur ontkent dit. Dit punt wordt nog nader onderzocht.

#### *Toelichting*

Op de vraag van de auditdienst en de inspectie konden directeuren en teamleden:

- geen agenda's en verslagen van vergaderingen van MR of GMR overleggen;
- niet aangeven bekend te zijn met het in artikel 8 voorgeschreven jaarlijkse schriftelijke verslag van werkzaamheden waar alle bij de school betrokkenen kennis van zouden moeten kunnen nemen;
- geen brieven overleggen waarin het bevoegd gezag om instemming of advies vraagt aan de raden;
- niet aangeven welke teamleden en welke leden namens de ouders deel uit maken van de MR, c.q. GMR;
- geen tijdstip noemen waarop de laatste jaren verkiezingen voor MR, c.q. GMR plaats gehad zouden hebben.

Uit onderzoek en gesprekken kwam eerder een beeld naar voren dat wijst op tegenwerking van het bevoegd gezag inzake het functioneren van de medezeggenschapsraden die ongeveer zes jaar, c.q. vier jaar geleden zijn ingesteld. Vragen om medewerking bij het opvullen van vacatures bij de oudergeleding zijn door het bevoegd gezag niet gehonoreerd. Aan vragen van de MR om samen met het bevoegd gezag te vergaderen over onderwerpen is, ondanks de wettelijke verplichting daartoe in artikel 8 WMO, niet voldaan. Dat geldt eveneens voor de herhaalde vragen om informatie. De raden die zijn ingesteld hebben geen verdere legitimatie kunnen ontleen aan nieuwe verkiezingen. De raden zijn vanwege de wijze van functioneren en de opstelling van het bestuur geconfronteerd met een verloop van leden, waarna niet door nieuwe verkiezingen is voorzien in een aanvulling. Leraren gaven aan zich ook onveilig te voelen om zich te melden als kandidaat voor de raad, omdat zij zagen dat eerdere MR leden geïntimideerd werden door het bevoegd gezag. Daarmee is door het bevoegd gezag niet voldaan aan het grondrecht van de medezeggenschap zoals verwoord in artikel 3, waarin staat dat leden uit hoofde van hun



lidmaatschap van de raad niet mogen worden benadeeld in hun positie met betrekking tot de school. Enkele personeelsleden hebben op persoonlijke titel wel formatieplannen getekend, waardoor een schijn van functioneren van medezeggenschap werd geschapen.

In zijn reactie van 9 mei 2007 heeft (de advocaat van) het bestuur het volgende aangegeven: *"Op beide scholen is een medezeggenschapsraad. Het feit waaruit blijkt dat dezen ook functioneerden blijkt uit alle door hen getekende stukken, waaronder o.a. de formatieplannen tot en met het schooljaar 2006/2007. Als voorbeeld treft u in bijlage 8 aan het formatieplan schooljaar 2003/2004 dat mede is ondertekend door het personeelsdeel van de medezeggenschapsraad. Uit de ondertekening blijkt tevens dat op dat moment mevrouw Seker en de heer Ölsen zitting hadden in de raad.*

*Een GMR is er nog niet door allerlei andere zorgen zoals het voldoen aan de stichtingsnorm in Roermond per uiterlijk 1 oktober 2006. Overigens kende de Wet Medezeggenschap Onderwijs die tot 1 januari 2007 gold geen verplichting tot het instellen van een GMR.*

*De Stichting wijst er tenslotte nog op dat de Inspectie in de jaren waarop dit onderzoek betrekking heeft regelmatig bezoeken heeft afgelegd aan de scholen van de Stichting. De Stichting acht het niet juist dat het nu –van de ene dag op de andere- op deze wijze wordt aangesproken op het door de Inspectie veronderstelde disfunctioneren van de medezeggenschap. De Inspectie is namelijk al jarenlang op de hoogte van de feiten, althans had daarvan ruimschoots op de hoogte kunnen zijn".*

Reactie auditdienst en inspectie: in de brief aan het bevoegd gezag (dd 5 april 2007) zijn de bevindingen t.a.v. het functioneren en de samenstelling van de medezeggenschapsraad en gemeenschappelijke medezeggenschapsraad toegelicht. Al eerder heeft de inspectie in de richting van het bevoegd gezag hierover opmerkingen gemaakt:

- PKO-rapport 2003 Roermond: p.20, ouderbetrokkenheid: "Een ouderraad is nog niet opgericht, een medezeggenschapsraad evenmin."
- (brief dd. 26-02-2004, in de context van kwaliteitszorg en de totstandkoming van het schoolplan : "Het feit dat de school nog steeds geen MR heeft, is hierin een complicerende factor." Tijdens het schoolbezoek is deze conclusie mondeling toegelicht en onderbouwd.
- PKO-rapport Roermond 2004:
  - P. 18: "... en is aangedrongen op goed overleg tussen de nieuwe medezeggenschapsraad en het bevoegd gezag.." Dit omdat de feitelijke situatie zodanig was dat er getwijfeld moest worden aan het goed overleg tussen bevoegd gezag en MR
  - p. 23 derde afspraak: "Directie past het schoolplan aan, ..., Tevens wordt het document voorzien van de wettelijke eisen inzake goedkeuring door het bevoegd gezag en instemming door de medezeggenschapsraad."

### **3.8 Conclusie**

Uit bovenstaande komen de volgende twee zaken naar voren:

1. Auditdienst en inspectie hebben vastgesteld dat op meerdere momenten naast de twee directeuren van de scholen zes of meer personen in dienst waren als beleidsmedewerker, c.q. bezoldigd bestuurder. Het grote aantal personen dat dit betreft, de hoge betrekkingssomvang van vaak 48 uren en de vaak hoge schalen (onder andere de schalen 14 en 15) waarin deze personen werden ingeschaald, staan in geen enkele verhouding tot de werkzaamheden die passen bij een bestuur met twee relatief kleine basisscholen. De aanstelling van deze personen heeft ertoe geleid dat langdurig en systematisch middelen onttrokken zijn aan de scholen die bedoeld waren voor inzet van voldoende onderwijzend en onderwijsondersteunend personeel en voor het scheppen van adequate materiële voorzieningen.
2. Het bestuur heeft gewerkt in een bestuurscultuur waarin transparantie en toezicht ontbraken. Bestuurders hadden door hun dienstverband (voorzitter en secretaris) of doordat hun bedrijf diensten uitvoerde voor de scholen (penningmeester) een te grote vermenging met hun persoonlijke belangen om als goed bestuurder te kunnen toezien op het bestuursbeleid. Waar toezicht door het bestuur ontbrak, kon dat echter ook niet worden aangevuld door toezicht vanuit MR of GMR. Door de niet functionerende medezeggenschapsraden en door het ontbreken van een GMR kon ook door die raden geen controle op bestuursbeleid worden uitgevoerd. Het bestuur heeft aangegeven zich niet te herkennen in de door de inspectie opgetekende sfeer van intimidatie. De inspectie acht een tekortschietende sociale veiligheid een risico voor de onderwijskwaliteit en vindt het daarom noodzakelijk een uitgebreider onderzoek te doen naar de sociale veiligheid op de scholen in Helmond en Roermond. Dat onderzoek zal op zo kort mogelijke termijn worden uitgevoerd.

### **3.9 Hoar en wederhoar**

De conceptversie van dit rapport is voorgelegd aan het bestuur van de school. Het bestuur heeft gereageerd op het concept-rapport met een brief d.d 9 mei 2007. Op grond hiervan is het rapport op enkele punten aangepast.

Tot het geven van toelichtingen zijn wij altijd bereid.

Bijlage

## Overzicht dienstverbanden