



Inspectie van het Onderwijs  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap

## Stichting voor Islamitisch Voortgezet Onderwijs in Rotterdam e.o.

**Specifiek Onderzoek Rekenschap**

Financieel bestuurlijk onderzoek

Datum vaststelling: 18 maart 2021

# Voorwoord

Dit rapport beschrijft het onderzoek naar het financieel beheer bij de stichting Islamitisch Voortgezet Onderwijs Rotterdam (SIVOR). Onder dit bestuur valt de school voor voortgezet onderwijs Avicenna College. De inspectie heeft in september 2020 een vierjaarlijks onderzoek gedaan bij dit bestuur. Bij dat onderzoek is besloten het financiële onderzoek los hiervan in een apart onderzoek te doen. Dit rapport beschrijft het financiële onderzoek.

Dit rapport is vanwege de wisselingen in het bestuur van de instelling onderverdeeld in drie periodes met elk een ander bestuur. Dit onderzoek is uitgevoerd in de periode van eind augustus 2020 tot en met december 2020. De kern van het onderzoek richt zich op de tweede periode die loopt van augustus tot en met september 2020.

- De eerste periode beschrijft het tijdvak van januari 2020 tot en met juli 2020. In deze periode was er sprake van een eenhoofdig bestuur. De betreffende bestuurder wordt in dit rapport aangeduid als *voormalig bestuurder*.
- Vanaf augustus 2020 is tijdelijk een waarnemend bestuurder benoemd, deze zal in het rapport aangeduid worden als *waarnemend bestuurder*. Het arbeidscontract van de voormalig bestuurder liep op 31 juli 2020 af (en is niet verlengd) waarbij de waarnemend bestuurder als eenhoofdig bestuurder optreedt. De waarnemend bestuurder treedt op 30 september 2020 terug. In augustus 2020 is de voormalig bestuurder nog enkele weken ingehuurd als adviseur.
- Vanaf 1 oktober 2020 treedt een nieuwe bestuurder aan op aanwijzing van de minister. Deze bestuurder vormt sindsdien een eenhoofdig bestuur en wordt in dit rapport aangeduid als *huidig bestuurder*.

Intussen zijn de meeste betrokkenen<sup>[1]</sup> uit de eerste twee periodes niet meer werkzaam bij de instelling. Het contract van de voormalig bestuurder is niet verlengd en de waarnemend bestuurder is teruggetreden. Alle leden van de voormalige Raad van Toezicht zijn teruggetreden. Ook zijn alle interim (adjunct) directeuren, die tijdelijk aangesteld waren, teruggetreden. Deels op eigen verzoek en deels op advies van de minister. Per 1 oktober 2020 zijn een nieuwe bestuurder en een nieuwe interim directeur aangetreden die orde op zaken moeten gaan stellen. Tevens is op dezelfde datum een nieuwe voorzitter van de Raad van Toezicht aangesteld die als eerste opdracht heeft het verder opzetten van een nieuwe Raad van Toezicht. De inspectie beschrijft in dit rapport haar constatering en

**Bestuur: SIVOR**  
**Bestuursnummer: 42696**

---

bevindingen. De inspectie wil deze bevindingen in dit rapport opsommen vanwege het maatschappelijk belang en om het huidige bestuur de juiste handvaten aan te reiken om de organisatie en de sturing aan te passen. In een aantal gevallen *constateert* de inspectie dus wel maar spreekt *geen oordeel uit*. In deze gevallen is dus sprake van stimulerend toezicht van de inspectie. Wij zijn van mening dat de leerlingen en het personeel van de school en de maatschappij hiermee gediend zijn.

---

<sup>[1]</sup> Voormalig en waarnemend bestuurder en ad interim ingehuurde (adjunct) directeuren

### **Specifiek Onderzoek**

Naast regulier onderzoek op grond van artikel 11 van de Wet op het onderwijstoezicht (Wot), kan de inspectie uit eigen beweging dan wel op aanwijzing van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap specifiek onderzoek verrichten op grond van artikel 15 van de Wot. Hieronder worden alle niet-reguliere vormen van onderzoek verstaan.

De inspectie kan op grond van artikel 3, eerste lid, van de Wot een onderzoek instellen naar, onder meer, de naleving van bij of krachtens onderwijswetten gegeven voorschriften en de rechtmatigheid van de bestedingen.

Voor een specifiek onderzoek wordt steeds per onderzoek een onderzoeksvraag of meerdere onderzoeksvragen geformuleerd afhankelijk van de aard en onderwerp van het onderzoek. Ook de onderzoeksopzet en -uitvoering volgen geen vast stramien, maar worden per geval bepaald.

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

### **Rapport**

Het conceptrapport met nummer 26656105 is op 18 december 2020 aan het bestuur toegezonden voor hoor en wederhoor. Het bestuur heeft een reactie ingezonden op 6 januari 2021, die voor zover nodig is verwerkt in het definitieve rapport.

Het definitieve rapport met nummer 26656105 is op 18 maart 2021 te Utrecht vastgesteld door mevrouw Opstraat, directeur Rekenschap en Juridische Zaken.

Het onderzoeksrapport wordt in de vijfde week na vaststelling openbaar gemaakt via [www.onderwijsinspectie.nl](http://www.onderwijsinspectie.nl).

# Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Samenvatting</b>	<b>6</b>
<b>2.</b>	<b>Opdracht en werkwijze</b>	<b>8</b>
	2.1. Context en eerder inspectieonderzoek	8
	2.2. Onderzoeksvraag	8
	2.3. Opzet van het onderzoek	8
	2.4. Leeswijzer	9
<b>3.</b>	<b>Bevindingen en conclusie(s)</b>	<b>11</b>
	3.1. Conclusie	11
	3.2. Financiële continuïteit	11
	3.3. Periode januari 2020 tot en met juli 2020	13
	3.4. Periode augustus tot en met september 2020	14
	3.5. Periode vanaf 1 oktober 2020	20
	<b>Bijlage</b>	<b>21</b>
	Aanbevelingen	21
	<b>Reactie van het bestuur</b>	<b>22</b>

# 1. Samenvatting

## **Periode januari 2020 tot en met juli 2020**

In deze periode is er geen sprake van risico's die de financiële continuïteit bedreigen. In juni 2020 wordt een negatieve ontwikkeling in de financiële positie ingezet. De instelling beschikt op dat moment over voldoende reserves.

De inspectie heeft geen signalen dat er in deze periode geen deugdelijk financieel beheer gevoerd is waardoor de continuïteit van de instelling in gevaar zou zijn. De voormalig bestuurder en de interne toezichthouder waren bevoegd en op de hoogte van de procedures. Wel zien wij dat de onderbouwing van bevorderingen en extra beloningen van het personeel in de personeelsadministratie niet consequent vastgelegd zijn en in veel gevallen ontbreken. Wij kunnen hierdoor de onderbouwing van deze uitgaven niet toetsen.

## **Periode augustus 2020 tot en met september 2020**

Ook in deze periode is er geen sprake van acute risico's die de financiële continuïteit bedreigen. Wel zijn de uitgaven in deze periode hoger dan begroot vanwege de extra inhuur van personeel. De verwachting is dan dat de inkomsten en uitgaven na de zomer weer meer in lijn gaan lopen.

In augustus en september 2020 is bijna een kwart miljoen euro uitgegeven aan extra beloningen voor het vaste personeel en aan de tijdelijke inhuur van interim personeel, zowel voor bestuur en leiding als voor docenten. Deze uitgaven hebben echter niet bijgedragen aan een oplossing van de conflicten op de instelling en hebben ook niet of nauwelijks bijgedragen aan onderwijs voor de leerlingen aangezien in de eerste twee weken na de zomervakantie een groot deel van de lessen uitviel. Er zijn dus forse bedragen uitgegeven aan de inhuur van interim personeel dat in de praktijk nauwelijks arbeid verricht heeft. Dit werd door de inspectie geconstateerd tijdens bezoeken in deze periode. Met name de inhuur van de toenmalig interim directeur heeft eerder contraproductief gewerkt en de conflicten verscherpt. Om de leerlingen op te vangen vanwege de ziekmeldingen van het vaste personeel zijn ook een twintigtal docenten aangenomen die voor een groot deel niet bevoegd waren. Een aantal van deze docenten is mondeling toegezegd dat zij een jaarcontract zouden krijgen. Deze contracten of een schriftelijke bevestiging van de afspraken ontbreken echter in veel gevallen in de personeelsadministratie.

Er zijn ook tekortkomingen in de personeelsadministratie geconstateerd die betrekking hebben op betalingen in augustus 2020. Dit betreft bevorderingen en bonussen voor een deel van het personeel die voor deze periode vastgesteld zijn en waarvoor in de personeelsadministratie geen onderbouwing terug te vinden is.

Er is geen arbeidsovereenkomst of contract waarin de aanstelling en bijbehorende bevoegdheden van de waarnemend bestuurder

vastgelegd zijn. Ook functioneerde het intern toezicht onvoldoende aangezien de waarnemend bestuurder naast bestuurder tegelijkertijd ook voorzitter van de Raad van Toezicht was. Dat is niet in lijn met de Code Goed bestuur. De waarnemend bestuurder en de twee nog overgebleven leden van de Raad van Toezicht treden aan het eind van deze periode op eigen verzoek terug.

**Periode vanaf oktober 2020**

Er zijn momenteel geen acute financiële risico's die de continuïteit van de instelling bedreigen. De instelling sluit weliswaar het jaar 2020 af met een negatief resultaat maar beschikt over voldoende reserves om tegenvallers op te kunnen vangen.

Per 1 oktober 2020 is op voordracht van de minister een nieuwe bestuurder benoemd die de instelling voorlopig zal leiden. Tegelijk treedt op 1 oktober ook een nieuwe interim directeur aan. Tevens is op dezelfde datum op voordracht van de minister ook een nieuwe voorzitter van de Raad van Toezicht gestart, wiens eerste taak het is om een nieuwe deugdelijke Raad van Toezicht te formeren die kritisch en transparant is en kan rekenen op voldoende draagvlak.

## 2 . Opdracht en werkwijze

### 2.1. Context en eerder inspectieonderzoek

Bij de inrichting en uitvoering van het onderzoek is rekening gehouden met de bestuurlijke en organisatorische context en de toezichtshistorie. Wij schetsen hieronder de context van dit onderzoek en geven informatie over eerdere inspectieonderzoeken. Daarna beschrijven we hoe dit onderzoek is ingericht.

De inspectie heeft in september 2020 een vierjaarlijks bestuursonderzoek (4JOB) uitgevoerd bij de Stichting Islamitisch Voortgezet Onderwijs in Rotterdam (SIVOR). Het onderzoek stond aanvankelijk gepland voor maart 2020. De sluiting van de scholen in het kader van de COVID-19 maatregelen van de overheid verplichtte de inspectie op dat moment tot uitstel van dit onderzoek. Dit onderzoek is in september 2020 herstart. Het eindrapport is in november 2020 gepubliceerd. De signalen en bestuurlijke verwickelingen gedurende de zomermaanden van 2020 waren van dien aard dat besloten is in augustus 2020 een apart specifiek onderzoek in het kader van artikel 15 van de WOT op te starten. In het vierjaarlijks onderzoek uit september is het financieel beheer niet meegenomen. Dit rapport betreft het onderzoek dat zich specifiek richt op het financieel beheer en dan vooral op de tijdsperiode van 1 augustus 2020 tot en met 30 september 2020. Deze periode wordt gekenmerkt door wisselingen in zowel het bestuur van de instelling als in het interne toezicht.

### 2.2. Onderzoeksvraag

In dit specifieke financiële onderzoek staat de volgende vraag centraal: Is er sprake van een deugdelijk financieel beheer?

### 2.3. Opzet van het onderzoek

Zoals eerder aangegeven is bij de inrichting van het onderzoek rekening gehouden met de context en de eerder door de inspectie uitgevoerde onderzoeken. Dit onderzoek steunt deels op de bevindingen die gedaan zijn in het eerder uitgevoerde specifieke onderzoek. SIVOR is een zogenaamde éénpitter (onder het bestuur valt één school) waardoor alle bevindingen zowel betrekking hebben op de organisatie en de financiën van de school (het Avicenna College) als het bestuur (SIVOR).

Om antwoord te geven op de onderzoeksvragen hebben we documenten geanalyseerd en gesprekken gevoerd met sleutelfiguren binnen de organisatie. Van een deel van de documenten zijn door de inspectie kopieën opgevraagd en een deel is ter plekke onderzocht. Met name de personeelsadministratie is fysiek ter plekke onderzocht.



Bij de instelling is onderzoek naar bestedingen verricht. Hiertoe zijn onder andere de betalingen, personeelsadministratie en salarisadministratie onderzocht. Bij het onderzoek naar de betalingen zijn alle betalingen die via internetbankieren gedaan zijn van de ING betaalrekening in de periode 1 augustus 2020 tot en met 30 september 2020 opgevraagd. Op basis van deze betalingen is van opvallende of afwijkende betalingen de daar aan ten grondslag liggende factuur opgevraagd.

Bij de personeelsadministratie is een steekproef genomen van het personeel. Het personeelsbestand is bij een eerder onderzoek volledig (100%) onderzocht op onbevoegdheden en aanwezigheid van geldige VOG's. Daarbij werd ook geconstateerd dat soms de onderbouwing van een benoeming ontbrak. De steekproef voor dit onderzoek omvatte 40% van de personeelsleden, waaronder alle personeelsleden met een leidinggevende positie. Van alle personeelsleden in de steekproef is het fysieke dossier volledig onderzocht. Tevens zijn alle salarisuitbetalingen over de maanden augustus en september onderzocht. Van opvallende salarisbetalingen (bijvoorbeeld voorschotten, bevorderingen en promoties) zijn de originele loonstroken opgevraagd en zijn de betreffende fysieke personeelsdossiers onderzocht op aanwezigheid van onderbouwende documenten.

Voor het onderzoek heeft de inspectie ook alle arbeidscontracten dan wel inhuurovereenkomsten van het in de maanden augustus en september 2020 ingehuurde interim personeel (inclusief de interim bestuurder) opgevraagd en onderzocht. Een deel van deze overeenkomsten verliep via bemiddelingsorganisaties. Ook deze contracten en mailwisselingen zijn onderzocht.

Voor dit onderzoek hebben wij gesproken met of hebben we gebruik gemaakt van gesprekken uit eerdere onderzoeken met:

- de huidige bestuurder;
- de voormalig bestuurder;
- de waarnemend voorzitter van het bestuur, tevens voorzitter van de raad van toezicht;
- de overige leden van de raad van toezicht;
- de externe controller;
- de teamleider bedrijfsvoering; en
- medewerkers van de administratie.

## **2.4. Leeswijzer**

Voor de leesbaarheid van dit rapport hebben wij de indeling van het rapport opgedeeld in drie paragrafen die overeen komen met drie periodes die onderscheiden kunnen worden in het bestuur van de instelling.

Paragraaf 3.1 geeft kort de hoofdlijnen van de conclusie van het onderzoek weer.

Paragraaf 3.2 beschrijft de financiële continuïteit. Omdat de beoordeling vooral om de trend gaat, inkomsten en uitgaven vaak op een later moment geboekt worden en in de cijfers zichtbaar zijn, is besloten dit deel niet in drie afzonderlijke periodes maar in zijn geheel te beschrijven.

Paragraaf 3.3 beschrijft het tijdvak van januari 2020 tot en met juli 2020. In deze periode was er sprake van een eenhoofdig bestuur. De betreffende bestuurder wordt in dit rapport aangeduid als *voormalig bestuurder*.

Paragraaf 3.4 beschrijft de kern van het onderzoek, de periode van augustus 2020 tot en met september 2020. Vanaf augustus 2020 is tijdelijk een bestuurder benoemd, deze zal in het rapport aangeduid worden als *waarnemend bestuurder*. Het arbeidscontract van de voormalig bestuurder loopt op 31 juli 2020 af (en wordt niet verlengd) waarna de waarnemend bestuurder als eenhoofdig bestuurder optreedt. De waarnemend bestuurder treedt op 30 september 2020 vrijwillig terug.

In paragraaf 3.5 wordt de periode vanaf 1 oktober 2020 beschreven. Op 1 oktober 2020 treedt een nieuwe bestuurder aan op aanwijzing van de minister. Deze bestuurder vormt sindsdien een eenhoofdig bestuur en wordt in dit rapport aangeduid als *huidig bestuurder*.

In dit rapport is de zienswijze van de betreffende bestuurders opgenomen. Wij hebben het rapport aan alle drie de bestuurders (voormalig, waarnemend en huidig) aangeboden met de mogelijkheid een zienswijze te geven. De bestuurders hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Hun zienswijzen zijn als bijlage opgenomen.

# 3. Bevindingen en conclusie(s)

## 3.1. Conclusie

De onderzoeksvraag van dit specifiek financieel onderzoek luidde: Is er sprake van een deugdelijk financieel beheer? Hiervoor zijn een drietal verschillende periodes met verschillende bestuurders onderzocht. Deze periodes worden hierna afzonderlijk besproken. De inspectie kan concluderen dat er op dit moment geen aanwijzingen zijn die erop duiden dat er momenteel geen deugdelijk financieel beheer is. De continuïteit van de instelling is niet in gevaar. Scheiding van bestuur en toezicht is door het aanstellen van een nieuwe bestuurder en een nieuwe Raad van Toezicht gerealiseerd. Andere tekortkomingen die in het onderzoek zijn geconstateerd, zijn met de huidige bestuurder besproken en worden aangepakt. De inspectie adviseert de huidige bestuurder de aanbevelingen in dit rapport ter harte te nemen en volgt de voortgang hiervan.

## 3.2. Financiële continuïteit

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vraag naar de financiële status van het bestuur en of er mogelijk sprake is van een bedreiging van de continuïteit van het onderwijs.

Voor de beoordeling van de financiële continuïteit worden vaak jaarcijfers gebruikt en gaat het vooral ook om de ontwikkelingen. Ook zijn de effecten van beslissingen omtrent uitgaven vaak pas veel later in de cijfers te zien omdat uitgaven een langere periode betreffen of pas later geboekt worden. Daarom wordt hier de financiële continuïteit in één hoofdstuk beschreven en de nadruk gelegd op de ontwikkelingen. In de volgende hoofdstukken die de afzonderlijke periodes beschrijven, zal slechts kort op de financiële continuïteit worden gereflecteerd.

Om een antwoord te kunnen geven op deze onderzoeksvraag hebben wij de jaarverslagen van 2018 en 2019 geanalyseerd. De financiële administratie van SIVOR is grotendeels ondergebracht bij een extern administratiekantoor. Wij hebben de maandelijkse rapportages die de instelling ontvangt van dit administratiekantoor, na afsluiting van de betreffende maand, opgevraagd voor de periode van januari tot en met oktober 2020.

De inspectie beoordeelt de financiële continuïteit op basis van de huidige beschikbare informatie als voldoende. De instelling heeft de afgelopen jaren een stabiel en deugdelijk financieel beleid gevoerd. Daarbij is voldoende reserve opgebouwd om ook tegenvallers op te kunnen vangen. Het eigen vermogen neemt in 2020 weliswaar

volgens de begroting met bijna 30% af van 2,6 miljoen euro naar 1,8 miljoen euro maar de solvabiliteit blijft rond de 0,7 liggen. De liquiditeit daalt ook flink maar bedraagt nog steeds meer dan 2 en ligt daarmee ruimschoots boven de signaleringswaarde. De instelling is dus zowel op korte als langere termijn in staat aan zijn financiële verplichtingen te voldoen.

In onderstaande tabel zijn de gerealiseerde kengetallen voor 2019 en de prognose voor de komende jaren weergegeven. Deze getallen zijn bepaald aan de hand van de door de instelling zelf gegeven cijfers in de continuïteitsparagraaf van het jaarverslag 2019.

Kengetallen	Signalering	Realisatie	Prognose				
			2019	2020	2021	2022	2023
Liquiditeit	<0,75	2,75	2,06	2,37	2,56	-	-
Solvabiliteit	<0,30	0,72	0,69	0,72	0,74	-	-
Rentabiliteit	<0%	11,4%	-3,1%	0,2%	0,7%	1,2%	1,7%

De instelling verwachtte in hun meerjarenbegroting het jaar 2020 af te sluiten met een negatief resultaat van ongeveer 300.000 euro (-3,1%). In de laatste prognose is dit resultaat met een half miljoen euro naar beneden bijgesteld tot ongeveer -800.000 euro (-8,0%). De jaarafsluiting van 2020 is nog niet definitief vastgesteld maar de voorlopige cijfers bevestigen een negatief resultaat van ongeveer 800.000 euro. Volgens verwachting van het huidige bestuur is het resultaat ook in 2021 negatief in tegenstelling tot de meerjarenbegroting uit het jaarverslag 2019. Dit betekent dat de reserves sterker dan begroot aangesproken moeten worden en dat de financiële kengetallen daardoor weliswaar lager uit zullen vallen maar boven de door de inspectie gehanteerde signaleringsgrenzen blijven. Onzeker is nog welke extra uitgaven er eventueel vanwege covid-19 problematiek gedaan moeten worden. Het is ook van belang dat nu geen extra uitgaven gedaan worden in het kader van een nieuwe vestiging in Den Haag. Eerst moet, naast de bestuurlijke, ook de financiële situatie op orde zijn.

De instelling gaat uit van een groei van het aantal leerlingen. In de continuïteitsparagraaf van het jaarverslag over 2019 worden onderstaande getallen genoemd. De getallen over 2019 betreffen de realisatie en de overige jaar de prognose.

	2019	2020	2021	2022
<b>Personeel (fte)</b>	99	118	123	128
<b>Leerlingen</b>	917	1003	1083	1163
<b>Ratio</b>	9,2	8,5	8,8	9,1

Door alle conflicten heeft de instelling veelvuldig negatieve publiciteit gekregen. Met name ook recent vanwege de ziekmeldingen en stakingen van het onderwijzend personeel bij aanvang van het huidige schooljaar. Volgens het bestuur heeft dit geleid tot het vertrek van 14 leerlingen. Inmiddels heeft de instelling op 1 oktober 2020 (peildatum voor bekostiging) 1012 leerlingen ingeschreven staan. De ontwikkeling van het leerlingaantal lijkt dus tot nu toe geen negatieve invloed op de financiële situatie van de instelling te hebben.

Vanwege de groei van het aantal leerlingen was het nieuwe schoolgebouw al te klein. De gemeente Rotterdam zou een tweede locatie ter beschikking stellen. Dit heeft beperkte financiële consequenties omdat de huisvesting in het voortgezet onderwijs voor rekening van de gemeente komt. Er is een afspraak met de gemeente dat deze ook de inrichting betaalt. De instelling betaalt zelf klein onderhoud en eventuele kosten voor schoonmaak en bijvoorbeeld een conciërge. De instelling beschikt hiertoe over voldoende middelen.

Daarnaast had de voormalig bestuurder ook plannen voor het openen van een nieuwe vestiging in Den Haag. Deze plannen zijn vanwege alle conflicten voorlopig ook even uitgesteld. Gezien de financiële situatie en de bestuurlijke chaos achten wij het openen van een nieuwe vestiging nu ook niet opportuun. Eerst zal de bestuurlijke en financiële situatie weer op orde gebracht moeten worden voordat over stappen met dergelijk omvangrijke financiële consequenties gedacht kan worden.

### 3.3. Periode januari 2020 tot en met juli 2020

#### **Financiële continuïteit**

In deze periode is er geen sprake van risico's die de financiële continuïteit bedreigen. In juni 2020 wordt een negatieve ontwikkeling in de financiële positie ingezet. De instelling beschikt op dat moment over voldoende reserves.

#### **Bestuur**

In deze periode is er sprake van een eenhoofdig bestuur. De bestuurder in deze periode wordt in dit rapport aangeduid als voormalig bestuurder. Deze voormalig bestuurder is de oprichter van

het Avicenna College en heeft vanaf het begin van het ontstaan van deze instelling leiding gegeven aan de instelling. Er is een Raad van Toezicht die het intern toezichthoudend orgaan vormt.

Er zijn geen indicaties dat er in deze periode sprake is geweest van een niet deugdelijk financieel beheer. De voormalig bestuurder en de interne toezichthouder waren bevoegd en op de hoogte van de procedures. In juni 2020 bracht de instelling het jaarverslag over 2019 uit. Dit jaarverslag was voorzien van een goedkeurende controleverklaring. In de jaren daarvoor (2015 tot en met 2018) werd door de instellingsaccountant telkens een afkeurende verklaring inzake de rechtmatigheid gegeven. Dit betrof het niet correct naleven van de voorschriften met betrekking tot Europese aanbesteding voor energie, schoonmaak en schoolboeken.

Wel hebben wij geconstateerd dat er in de personeelsadministratie betreffende de onderbouwing en vastlegging van bevorderingen documentatie ontbrak. De voormalig bestuurder heeft het merendeel van deze bevorderingen goedgekeurd. Hij was hiertoe bevoegd. Dit leidde in de in detail onderzochte maanden augustus en september tot een aantal mutaties en betalingen van in totaal € 62.165,85.

### **3.4. Periode augustus tot en met september 2020**

#### **Financiële continuïteit**

Ook in deze periode is er nog geen sprake van acute risico's die de financiële continuïteit bedreigen. Wel vertonen de resultaten een verder neergaande trend. De neergaande trend lijkt zich vanaf september 2020 weer in iets te herstellen. Dat heeft te maken met het betaalritme van de rijksbijdrage en het afbouwen van de extra inhuur in de zomerperiode.

#### **Bestuur**

In augustus 2020 is de voormalig bestuurder niet meer in functie. Hij had een tijdelijke aanstelling die telkens voor een jaar verlengd werd. Deze aanstelling liep tot 31 juli 2020. Vanwege de onderlinge conflicten en een extern onderzoek besluit de Raad van Toezicht deze aanstelling per 31 juli 2020 niet meer te verlengen. Hierbij speelt ook een rol dat de Raad van Toezicht bang is dat een nieuwe verlenging met een jaar niet meer mogelijk is en automatisch zal leiden tot een vaste aanstelling voor onbepaalde tijd. Daarom besluit de Raad van Toezicht om een nieuwe waarnemend bestuurder te benoemen per 1 augustus 2020 voor een periode van zes maanden. Deze waarnemend bestuurder en de twee nog overgebleven leden van de Raad van Toezicht treden aan het eind van deze periode vrijwillig af. De waarnemend bestuurder heeft in deze moeilijke periode beslissingen moeten nemen die achteraf op basis van voortschrijdend inzicht wellicht anders genomen zouden zijn. De voormalig bestuurder wordt in augustus nog enige tijd ingehuurd als adviseur.

De wet schrijft voor dat de functies van bestuur en intern toezicht op het bestuur in functionele of organieke zin moeten zijn gescheiden (artikel 24d en artikel 24e lid 1 WVO). Een intern toezichthouder dient onafhankelijk van het bestuur te functioneren (artikel 24e lid 2 WVO). Per 1 augustus 2020 was de voorzitter van de raad van toezicht tevens waarnemend voorzitter van het bestuur. Daarmee voldeed het intern toezicht zowel niet aan deze wettelijke eis als aan de Code Goed Onderwijsbestuur. Volgens de statuten van Avicenna was een dergelijke dubbelfunctie voor een tijdelijke periode van zes maanden wel toegestaan. De statuten zijn daarmee in tegenspraak met de Code Goed bestuur. De waarnemend bestuurder is hier door de inspectie op gewezen. De Code Goed Onderwijsbestuur wijst er immers op dat een intern toezichthouder in het voortgezet onderwijs niet tegelijkertijd bestuurder mag zijn. Deze (tijdelijke) combinatie van twee functies waarbij één persoon meerdere belangen dient, kan mogelijk zorgen voor (de schijn van) een belangenverstremming die een zodanige invloed kan uitoefenen dat de integriteit ten aanzien van het ene of het andere belang in het geding komt. Daarbij komt dat er geen duidelijke afspraken zijn gemaakt over de bevoegdheden van het bestuur en de wijze waarop de onafhankelijke positie als voorzitter van de raad van toezicht is geborgd. Er is geen aanstellingsbrief, akte van benoeming of een ander document dat hierin voorziet. Er zijn alleen notulen van een RvT vergadering waarin benoeming van een bestuurder is vastgelegd. De inspectie kan de authenticiteit van dit document niet vaststellen. Ook staat de waarnemend bestuurder niet in het handelsregister vermeld. De waarnemend bestuurder geeft aan dat door hem wel pogingen zijn ondernomen om een inschrijving te doen, maar deze hebben niet tot een daadwerkelijke inschrijving geleid. Taken en bevoegdheden en de duur van de aanstelling zijn daarmee niet duidelijk vastgelegd. De waarnemend bestuurder is tijdens het art.15 onderzoek in augustus 2020 door de inspectie erop aangesproken dat deze conflicterende rollen in de toekomst mogelijk tot kwetsbaarheid van de bestuurder zouden kunnen leiden.

Binnen een Raad van Toezicht zijn de taken voor het aanstellen van een instellingsaccountant en het proces van het goedkeuren van de jaarrekening meestal belegd bij een Audit Commissie. De inspectie heeft geconstateerd dat noch de waarnemend bestuurder en voorzitter Raad van Toezicht noch de overige leden van de Raad van Toezicht op de hoogte waren van het bestaan van een Audit Commissie. De inspectie heeft geadviseerd hier aandacht aan te besteden en deze rol in te vullen.

#### **Geen intern toezicht**

In de periode van 1 augustus 2020 tot en met 30 september 2020 berustte uitvoerend bestuur en het toezicht hierop dus bij één persoon. In deze korte periode zijn grote uitgaven gedaan voor de inhuur van tijdelijk personeel waarbij er dus geen sprake was van een naar behoren functionerend intern toezicht (art 24e eerste lid WVO).

De inspectie heeft ook moeten constateren dat de waarnemend bestuurder niet op de hoogte was van de juiste procedures betreffende bevoegdheden met betrekking tot de autorisatie van betalingen. Volgens de eigen statuten van de instelling moet de bestuurder bij uitgaven boven een bepaalde grens vooraf toestemming vragen aan de Raad van Toezicht. Aangezien beide functies in één persoon gebundeld waren, had de waarnemend bestuurder toestemming moeten vragen aan zichzelf. De waarnemend bestuurder bleek tijdens een eerder (art. 15) onderzoek van de onderwijsinspectie niet op de hoogte van de exacte procedures rond functiescheiding en intern toezicht met betrekking tot financiën. Er was geen scheiding van bestuur en toezicht. De waarnemend bestuurder is destijds door de inspectie hierop aangesproken omdat dit in de toekomst mogelijk tot onwenselijke situaties zou kunnen leiden.

#### **Dubbele facturering**

De waarnemend bestuurder en voorzitter RvT vervult een bestuursfunctie bij koepelorganisatie ISBO (Islamitische Schoolbesturen Organisatie). Zijn uren voor SIVOR worden vanuit ISBO gefactureerd. Wij hebben geen contractuele of andere formele vastlegging van afspraken over periode, omvang van de uren of hoogte van het uurtarief als bestuurder terug kunnen vinden. Over de facturering van de uren als voorzitter van de RvT zijn wel summiere afspraken gemaakt. De inspectie heeft geconstateerd dat zowel de uren als voorzitter RvT als de uren als bestuurder in rekening zijn gebracht. De gefactureerde en betaalde uren voor een periode die ongeveer twee maanden beslaat, bedragen:

- inhuur als voorzitter Raad van Toezicht (week 36-37): € 2.023,20
- inhuur als bestuurder (week 32 tot en met 40): € 36.639,57
- Totale kosten voor inhuur bedragen: € 38.662,77

#### **Uitgaven inhuur tijdelijk personeel**

De inspectie heeft geconstateerd dat er in de periode augustus en september 2020 grote bedragen uitgegeven zijn aan inhuur van extern personeel. Tevens zijn extra toelages voor het vaste personeel uitbetaald op basis van eerdere toekenningen voor augustus door de voormalig bestuurder. Deze uitgaven hebben echter niet bijgedragen aan een oplossing van de conflicten op de instelling. De inhuur heeft ook niet of nauwelijks bijgedragen aan onderwijs voor de leerlingen aangezien de inspectie ter plekke geconstateerd heeft dat in de eerste twee weken na de zomervakantie een groot deel van de lessen uitviel.

Daarbij zijn forse bedragen uitgegeven voor interim personeel dat in de praktijk nauwelijks arbeid verricht heeft. Het betreft een totaal bedrag van € 141.688,22 voor de inhuur van leiding, € 42.545,12 voor inhuur van tijdelijke docenten en € 62.165,85 aan toelages voor het eigen personeel. In totaal bijna een kwart miljoen euro. Deze bestedingen hebben echter niet bijgedragen aan het verzorgen van onderwijs voor de leerlingen. Bij aanvang van het schooljaar hebben



wij moeten constateren dat de leerlingen vrijwel geen onderwijs kregen.

#### **Inhuur interim directeur**

De waarnemend bestuurder heeft kort na zijn benoeming een interim directeur aangesteld via een Werving en Advies bureau. De interim directeur heeft slechts een zeer korte periode daadwerkelijk diensten voor de instelling verricht. Deze activiteiten hebben echter niet bijgedragen aan een oplossing van de conflicten op de instelling en hebben ook niet of nauwelijks bijgedragen aan onderwijs voor de leerlingen aangezien in de eerste twee weken na de zomervakantie een groot deel van de lessen uitviel. Op advies van de minister is zijn overeenkomst beëindigd. Hij heeft, vanwege een in de overeenkomst vermelde opzegperiode van vier weken, vastgehouden aan de voorwaarden in zijn contract om voor de volle twee maanden uitbetaald te worden. In het contract met de interim directeur zien wij overigens aanknopingspunten om mogelijk eerder tot beëindiging van de overeenkomst te komen. De waarnemend bestuurder heeft na intern beraad uitbetaling van de volledige opzegperiode goedgekeurd en opdracht gegeven de betaling volledig te voldoen. Voor de interim directeur is gefactureerd en betaald:

- inhuur interim directeur (augustus en september 2020): € 57.208,80
- bemiddelingskosten interim directeur: € 3.775,20
- Totale kosten voor de inhuur bedragen: € 60.984,00

De interim directeur heeft slechts een zeer beperkte tijd daadwerkelijk activiteiten verricht voor de instelling.

#### **Goedkeuring betalingen inhuur leiding**

In deze periode heeft de interim directeur de betaling van de facturen van de waarnemend bestuurder (via de Stichting ISBO waar hij een bestuursfunctie vervult) geautoriseerd. Dit betrof in totaal € 38.662,77 voor bestuur en toezicht. De waarnemend bestuurder autoriseerde de betaling van de facturen van de interim directeur. Dit betrof in totaal € 60.984,- inclusief bemiddelingskosten. Hier was dus sprake van een situatie waarbij twee interim functionarissen de betaling van elkaars facturen autoriseerden. Deels werd dit veroorzaakt door de omstandigheden. De waarnemend bestuurder had er echter ook voor kunnen kiezen zijn facturen niet aan de interim directeur maar aan de andere twee leden van de Raad van Toezicht voor te leggen ter goedkeuring. In de korte periode dat de interim directeur in functie was, heeft hij de betaling van meerdere facturen van de waarnemend bestuurder geaccordeerd. De waarnemend bestuurder heeft in deze periode in totaal € 38.662,77 gedeclareerd voor zowel zijn functie als voorzitter RvT als voor zijn functie als voorzitter CvB. Volgens de Code Goed Bestuur is het niet toegestaan zowel een functie als bestuurder als een functie als toezichthouder te vervullen.

#### **Inhuur (adjunct) interim directeuren**

In de periode na het vertrek van bovengenoemde interim directeur

zijn nog twee andere externe adjunct directeuren ingehuurd. Beide interim directeuren hebben ook slechts een korte periode daadwerkelijk als adjunct directeur gefunctioneerd. Eén van deze interim adjunct-directeuren heeft wel nog tot 1 november 2020 overdrachtswerkzaamheden verricht. Voor deze interim adjunct directeuren is gefactureerd en betaald:

- Adjunct directeur (44 uur à €95,-) inclusief bemiddeling: € 5.590,20
- Adjunct directeur (241 uur a €125,-): € 36.451,25
- Totale kosten voor de inhuur bedragen: € 42.041,45

De betaling van deze facturen is geautoriseerd door de interim bestuurder.

#### **Inhuur tijdelijke docenten**

Vanwege de conflicten heeft een groot deel van de docenten aangekondigd zich direct na de zomervakantie ziek te melden. Om de leerlingen op te vangen en toch onderwijs te verzorgen heeft de instelling in eerste instantie afspraken gemaakt met een uitzendbureau. Vanwege de ernst van de conflicten en de onveilige situatie op de school heeft dit uitzendbureau zich op het laatste moment teruggetrokken. Bij aanvang van het schooljaar bleek een groot deel van de docenten zich daadwerkelijk ziek te melden en was een ander deel zonder afmelding afwezig. De interim directeur heeft op dat moment op alle mogelijke manieren getracht toch tijdelijke docenten in te huren. Daarbij is niet altijd naar bevoegdheden gekeken en zijn soms jaarcontracten en andere toezeggingen gedaan. In de praktijk zijn toch heel veel lessen uitgevallen. In totaal is een bedrag van € 42.545,12 besteed aan de inhuur van tijdelijke docenten.

#### **Tekortkomingen**

De inspectie heeft gezien dat bij de salarisbetalingen over augustus en september 2020 een groot aantal voorschotten is verstrekt. Bij onderzoek van de personeelsdossiers van betreffende medewerkers hebben wij in geen enkel geval een notitie over deze voorschotten in hun personeelsdossier aangetroffen. Het is niet duidelijk hoe de instelling een volledig sluitend overzicht houdt van de voorschotten en de verrekening daarvan bij toekomstige salarisuitbetalingen. Naast voorschotten troffen wij bij de salarisbetalingen over deze maanden overigens ook een groot aantal correcties aan. Dit versterkt het beeld dat de personeelsadministratie niet voldoende op orde is en de instelling de afwezigheid van onregelmatigheden niet kan garanderen.

#### **Salarisspecificaties personeel**

Uit eerder extern onderzoek blijkt dat er acties zijn ondernomen die effect hebben op de arbeidsrelatie en salarissen van personeel (MR-leden). Dit is mede voor de inspectie aanleiding om personeelsdossiers en salarisspecificaties nader te onderzoeken.

Op basis van de controle in de personeelsdossiers is een selectie gemaakt van personeelsleden van wie de salarisspecificatie nader is

opgevraagd. Het gaat hierbij om 28 personeelsleden voor zowel de maanden augustus als september.

In de maanden augustus en september zijn er bovenop de reguliere salarissen de volgende vergoedingen/toelages uitbetaald:

- Augustus
  - Bruto toelagen (8 personen): € 2.162,00
  - Bindingstoelagen (9 personen): € 10.550,46
  - Overwerkuren (4 personen, 490 uur): € 10.656,10
- September
  - Bruto toelagen (8 personen): € 2.162,00
  - Geen bindingstoelagen
  - Overwerkuren (14 personen, 1421 uur): € 36.635,29
- Totale uitgaven aan vergoedingen en extra toelages bedragen: €62.165,85

De waarnemend bestuurder heeft aangegeven geen kennis te hebben van extra betalingen, waartoe de besluitvorming mogelijk eerder heeft plaatsgevonden. Op een enkeling na is van deze toelagen/vergoedingen, tijdens onze controle, gebleken dat er geen documentatie is vastgelegd in de personeelsdossiers van de school. Naast de uitgekeerde toelagen troffen wij in de personeelsadministratie tevens een groot aantal correcties aan.

Door tekortkomingen in de personeelsadministratie is het onduidelijk hoe de instelling een volledig beeld houdt van de toegekende toelagen. Met name met het oog op de eerdergenoemde conflicten tussen het bestuur en personeelsleden is de afwezigheid van documentatie m.b.t. uitkeringen van toelagen een extra aandachtspunt.

#### **Bevorderingen vast personeel**

Uit analyse van de personeelsdossiers en de salarisbetalingen over de maanden augustus en september 2020 is gebleken dat bij een aantal vaste medewerkers sprake is van bevorderingen en extra eenmalige of vaste toelages. In de personeelsdossiers is in deze gevallen wel een eerder genomen besluit tot bevordering of een akte van benoeming in de nieuwe loonschaal aangetroffen. Echter ontbrak daarbij de onderbouwing van deze beslissing. Nergens hebben wij de motivatie van de bevorderingen terug kunnen vinden. De bevorderingen en extra beloningen kunnen dus niet getoetst worden aan enige systematiek of beloningsbeleid. In een enkel geval vonden wij zelfs alleen een eerder negatief besluit waarbij een bevordering afgewezen werd. Opvallend is dat een aantal medewerkers in de laatste maanden van de aanstelling van de voormalig bestuurder een bevordering of extra beloning ontvingen. De voormalig bestuurder was op het moment van deze bevorderingen en benoemingen hiertoe bevoegd.

### 3.5. Periode vanaf 1 oktober 2020

#### **Financiële continuïteit**

Er zijn momenteel geen acute risico's die de financiële continuïteit van de instelling bedreigen. De verwachting is wel dat 2020 afgesloten wordt met een tekort van ongeveer 800.000 euro. De oorspronkelijke begroting ging uit van een tekort van 300.000 euro. Het boekjaar 2020 is formeel nog niet definitief afgesloten, maar de voorlopige cijfers bevestigen dit beeld. De instelling beschikt over voldoende reserve om deze tegenvaller op te kunnen vangen. De begroting voor 2021 is nog niet formeel vastgesteld. De Raad van Toezicht heeft de begroting inmiddels wel goedgekeurd maar de medezeggenschapsraad moet nog instemming verlenen. De huidige bestuurder verwacht dat er in 2021 ook sprake zal zijn van een negatief resultaat. Op basis van deze verwachtingen zullen de financiële kengetallen liquiditeit en solvabiliteit lager uitvallen dan eerder in de meerjarenbegroting weergegeven. De verwachting is wel dat zij boven de signaleringsgrenzen, die door de inspectie gehanteerd worden, zullen blijven.

#### **Bestuur**

Op 1 oktober 2020 zijn op advies van de minister zowel een bestuurder, een voorzitter van de Raad van Toezicht als een interim directeur benoemd. De nieuwe bestuurder zal de het bestuur van de instelling tijdelijk, naar verwachting voor enkele maanden, op zich nemen. De nieuwe voorzitter van de Raad van Toezicht heeft op aanwijzing van de minister als eerste taak om een nieuwe deugdelijke Raad van Toezicht te formeren die kritisch en transparant is en kan rekenen op voldoende draagvlak. Dit proces is inmiddels in gang gezet en de Raad van Toezicht is uitgebreid met twee nieuwe leden van wie één met een specifiek financiële achtergrond. Ook is een Audit Commissie ingesteld. De interim directeur verzorgt de dagelijkse leiding van de school.

#### **Huidige situatie**

Voorlopig lijkt de rust op de school enigszins wedergekeerd. Er is een modus gevonden waarin het onderwijs op een normale wijze gecontinueerd wordt. Echter nog niet alle conflicten, met name die rond de medezeggenschapsraad, zijn opgelost. Dit kan ook consequenties hebben voor het financieel beheer aangezien de medezeggenschapsraad bijvoorbeeld instemmingrecht heeft met betrekking tot de begroting voor het komende jaar en nog niet met deze begroting ingestemd heeft. Intussen heeft de inspectie al wel een traject met voortgangsgesprekken met de huidige bestuurder gestart. De huidige bestuurder werkt mee met het toezicht van de inspectie en staat open voor de aanbevelingen waarvan een deel al in uitvoering is.

# Bijlage

## Aanbevelingen

De inspectie doet het bestuur de volgende aanbevelingen om de kwaliteit van het bestuur, het financieel beheer en het onderwijs te verbeteren. Deze aanbevelingen wil de inspectie meegeven om het bestuur te stimuleren tot het nemen van maatregelen die de organisatie kunnen versterken.

### Bestuurlijk

- Invulling geven aan een goed functionerend intern toezicht door inrichten van een Raad van Toezicht zoals ook aanbevolen door de hoogleraar Vermeulen die door de minister aangesteld was om een advies over Avicenna uit te brengen. Dit in lijn met de huidige wetgeving en Code Goed Bestuur en met de nieuwe Wet Bestuur en Toezicht Rechtspersonen (WTBR) die naar verwachting per 1 juli 2021 in werking zal treden.
- Inrichten van audit commissie binnen de Raad van Toezicht met leden die over de juiste deskundigheid en ervaring beschikken.

Deze beide aanbevelingen zijn inmiddels door de huidige bestuurder overgenomen en gerealiseerd.

### Organisatorisch

- Opstellen van een handleiding administratieve organisatie
- Opstellen van stappenplannen en checklists voor diverse stappen in het processen rond HRM
  - Aanname
  - Functioneringsgesprekken
  - Bevorderingen
  - Mutaties op salaris (bijvoorbeeld bij voorschotten)
  - Uitsluiting
  - Zorg dat alle documenten met betrekking tot bevorderingen en extra betalingen in de P-dossiers opgenomen worden en checklist ingevuld zijn en voorzien van datum, naam en handtekening van behandelaar en beslissingsbevoegde.

# Reactie van het bestuur

Het huidige bestuur heeft gebruik gemaakt van de mogelijkheid te reageren op het rapport. Deze reactie is opgenomen als bijlage. Ook de waarnemend bestuurder heeft gebruik gemaakt van de gelegenheid om een reactie te geven op het rapport. Ook deze reactie is als bijlage opgenomen.

## **Reactie huidig bestuur**

Het bevoegd gezag van Avicenna College heeft kennis genomen van de bevindingen die de inspectie van het onderwijs beschrijft in het rapport Bestuurlijk financieel onderzoek dd. maart 2021. Dit rapport is gebaseerd op het 4JOB dat in september 2020 werd afgerond en waarover begin november op de overige onderdelen al werd gerapporteerd. Inmiddels is het Avicenna college al volop aan de slag gegaan om de (53) herstelopdrachten die de Inspectie heeft opgedragen uit te voeren. In 2 voortgangsgesprekken is de Inspectie op de hoogte gebracht van de laatste ontwikkelingen. In het voorliggende rapport is daarmee geen rekening gehouden. Hoewel ik begrip heb voor de vertraging in de publicatie van dit onderdeel van het onderzoeksrapport n.a.v. het 4JOB -ik ben daarover ook steeds op de hoogte gehouden-constateer ik toch dat dit alsnog kan bijdragen aan het al ontstane negatieve beeld van de school. Gelet hierop is het goed er op te wijzen dat er inmiddels hard is en wordt gewerkt aan alle tekortkomingen waarop de Inspectie de school heeft gewezen.

De inspectie doet constatering waar het bevoegd gezag zich in herkent. Een aantal van de constatering bevat herstelopdrachten waarmee het bevoegd gezag al aan de slag is of gaat. Ze zijn onderdeel van het Verbeterplan dat door het bestuur is vastgesteld. Een aantal zaken is reeds ingevoerd.

De snelheid die de Inspectie vraagt in het realiseren van de resultaten, ook die in de eerdere rapporten dd. september en oktober 2020 zijn geformuleerd, beschouwt het bestuur als een extra opgave gelet op de problematiek van corona die zich in de school (en in alle scholen) laat gelden. Het bestuur verwacht dat de Inspectie daar in haar voortgangsmonitoring oog en oor voor heeft.

Graag onderhouden wij tijdens de gehele periode van aangepast toezicht een nauw contact met de Inspectie van het onderwijs en zullen wij hen actief informeren over de voortgang die wij boeken.

### **Reactie waarnemend bestuurder**

Allereerst plaatst de waarnemend bestuurder vraagtekens bij het doel van het rapport, in combinatie met de aanbevelingen en de publicatie van het rapport. SIVOR heeft een roerige tijd achter de rug. Waarnemend bestuurder is tevreden hoe het met de school nu gaat en hoopt dat de school een mooie toekomst tegemoet kan zien onder leiding van de huidige bestuurder. Het doel van dit onderzoek was het doen van onderzoek naar het financieel beheer, waarbij de bevindingen vanwege het maatschappelijk belang werden opgesomd, alsmede om het huidige bestuur de juiste handvatten te reiken middels aanbevelingen.

De conclusie van het onderzoek luidt dat er geen aanwijzingen zijn die erop duiden dat er momenteel geen deugdelijk financieel beheer is. Waarnemend bestuurder is blij met deze conclusie van dit rapport. Merkt er bij op dat er in het verleden al meerdere onderzoeken hebben plaatsgevonden bij Avicenna College. Er zijn vervolgens slechts twee bestuurlijke aanbevelingen gedaan. Beide aanbevelingen zijn al geruime tijd overgenomen en gerealiseerd. De vraag rijst dan ook wat het nut is om het rapport nu, maanden later, te publiceren. De eventuele onrust die hiermee veroorzaakt kan worden is niet in het maatschappelijk belang en het bestuur heeft de aanbevelingen reeds gerealiseerd.

Waarnemend bestuurder merkt volledigheidshalve op dat in dit rapport van de inspectie in onvoldoende mate wordt stilgestaan bij de rol van de inspectie en dat van het Ministerie. Beide autoriteiten hebben intensief meegedacht om de situatie op Avicenna College op te lossen. Waarnemend bestuurder voelde zich gesteund door de steun en het vertrouwen van deze autoriteiten.

In het rapport zijn helaas meerdere onjuistheden en onterechte formuleringen opgenomen. Zo wordt er aangegeven dat de inspectie de authenticiteit van het bestuursbesluit ten aanzien van de benoeming van de waarnemend bestuurder niet kan vaststellen. Er ligt echter een expliciet RvT-besluit tot benoeming. Dit besluit is genomen volgens de richtlijnen van de statuten van SIVOR. Bovendien had de inspectie eenvoudig navraag kunnen doen bij de RvT-leden om de authenticiteit van dit besluit te kunnen vaststellen. Daarnaast is de benoeming van de huidige bestuurder en huidige voorzitter van Raad van Toezicht op identieke wijze gegaan als de benoeming van de waarnemend bestuurder. Het valt op dat de inspectie niets zegt over de authenticiteit van deze twee benoemingen. Waarnemend bestuurder vraagt zich af waar deze willekeur vandaan komt.

Hiermee samenhangend geeft de inspectie aan dat de taken en bevoegdheden van de waarnemend bestuurder niet duidelijk waren. Ook dit is onjuist. De taken en bevoegdheden bleken namelijk duidelijk uit artikel 7 van de statuten van SIVOR. Verder zijn er concrete afspraken gemaakt, deze berichten zijn ook eerder aan de

inspectie toegestuurd als reactie op het eerdere conceptrapport.

Vervolgens is de formulering ‘dubbele’ facturering wanneer het gaat om de declaraties van de waarnemend bestuurder onjuist c.q. onterecht. Een dubbele facturering wijst namelijk op het tweemaal factureren van dezelfde werkzaamheden. Dit is niet het geval geweest. Waarnemend bestuurder vindt deze woordkeuze van de inspectie dan ook onwaar en misleidend.

Wel heeft de waarnemend bestuurder contact gezocht met de huidige bestuurder en op een constructieve wijze gereflecteerd naar de periode van augustus en september 2020. In deze reflectie heeft de waarnemend bestuurder aangegeven de facturatie voor zowel de uren voor de functie van Voorzitter Raad van Toezicht als de uren voor de functie van bestuurder wellicht ongelukkig overkomt en de positie van de bestuurder mogelijk kan ondermijnen. Om alle ruis hierin te voorkomen heeft de waarnemend bestuurder de huidige bestuurder aangeboden de gefactureerde bedragen voor de functie van voorzitter Raad van Toezicht terug te betalen aan SIVOR.

Ook het noemen van ‘forse’ bedragen aan interim personeel, in plaats van slechts het benoemen van de bedragen is een vorm van een subjectieve en daarmee onterechte formulering. Waarnemend bestuurder vindt deze suggestieve vorm van opschrijven van constatering niet bij de rol van de inspectie passen. In het bijzonder niet in dit rapport omdat de inspectie in het rapport aangeeft enkel constatering te doen zonder een oordeel uit te spreken. In deze spreekt de inspectie zichzelf dan ook tegen.

Ook geeft de inspectie aan dat de leerlingen vrijwel geen onderwijs hebben gekregen en dat ingehuurd personeel zodoende nauwelijks arbeid heeft verricht. Dit is tevens onjuist. Het klopt dat een groot deel van de lessen uitviel omdat het merendeel van de leerkrachten besloot te staken. Om deze gaten op te vullen, is personeel ingehuurd. Dit personeel heeft wel degelijk onderwijs verzorgd en het is ondanks herhaaldelijk vragen nog steeds niet duidelijk waarop de inspectie deze bevindingen baseert.

Een belangrijk punt is de scheiding tussen de RvT-functie en de functie van de waarnemend bestuurder. Dat dit niet conform de Code Goed Bestuur was, is duidelijk. De situatie rondom SIVOR betrof echter een noodsituatie zodat er snel en conform de statuten is gehandeld. De inspectie heeft voorafgaand aan dit besluit van RvT schriftelijk een melding gekregen dat de voorzitter RvT tijdelijk zitting zal nemen als waarnemend bestuurder. Elke betrokkene, inclusief de inspectie, was ervan op de hoogte en er heeft geen aanwijzing plaatsgevonden vanuit de Minister. Waarnemend bestuurder heeft in zijn korte zittingstermijn alle middelen aangegrepen om onderwijs te verzorgen aan de leerlingen. Een ander belangrijk aspect is dat de waarnemend bestuurder in de chaos die er ontstond op school de Minister van



Onderwijs heeft gevraagd om maatregelen te treffen op school. Als bevoegd gezag heeft hij op basis van Art. 104A lid 1 en lid 2 van WVO de Minister gevraagd maatregelen te treffen. In Art. 104A WVO staat het volgende vermeld:

104A lid 1: Indien de kwaliteit van het onderwijs of de kwaliteit van het bestuur ernstig of langdurig tekortschiet, kan onze minister op verzoek van het bevoegd gezag van een school of uit eigen beweging in overeenstemming met het bevoegd gezag maatregelen treffen.

104A lid 2: Tot de maatregelen, bedoeld in het eerste lid, behoort de mogelijkheid het bestuur van de instelling te laten bijstaan door een extern deskundige. Ook kunnen onder voorwaarden extra financiële middelen aan de instelling ter beschikking worden gesteld.

Op verzoek van de waarnemend bestuurder heeft de Minister professor Marc Vermeulen gevraagd een onderzoek te doen en met een bindend advies te komen. Waarnemend bestuurder heeft hierover gecommuniceerd met het voltallig personeel van Avicenna College en daarin aangegeven dat het advies wat zal volgen bindend is. Dit advies heeft enkele belangrijke maatregelen opgeleverd die allen door waarnemend bestuurder zijn opgevolgd. Zo is er een externe adviseur aangesteld, moest de interim directeur per direct weg en kreeg de waarnemend bestuurder de opdracht om op zoek te gaan naar nieuwe leden voor RvT en een nieuwe bestuurder (CvB) te benoemen als opvolger. In dit advies is niet hard geoordeeld over de functiescheiding tussen RvT en waarnemend bestuur. Sterker nog de Minister gaf aan dat de waarnemend bestuurder nog nodig was om de maatregelen die door professor Vermeulen werden geadviseerd uit te voeren. De waarnemend bestuurder heeft alle door de Minister getroffen maatregelen uitgevoerd. Dit schrijft de Minister zelf ook in zijn brief aan de Tweede Kamer over de situatie van SIVOR. In dit traject stond het belang van Avicenna College en het hervatten van onderwijs voor de leerlingen voorop.

De inspectie maakt in haar rapport in onvoldoende mate kenbaar dat de waarnemend bestuurder naar aanleiding van de getroffen maatregelen als gevolg van Art 104A WVO nog de taak had om aan te blijven zodat de maatregelen konden worden uitgevoerd. Ook maakt de inspectie geen melding van het feit dat de inspectie de bijzondere situatie met betrekking op de functiescheiding zowel door de inspectie zelf als door de Minister werd gedoogd in belang van de school zodat er in ieder geval bevoegd gezag aanwezig was op school die de verantwoordelijkheid kon nemen voor de continuïteit van het onderwijs na het wegvallen van de voormalig bestuurder. Immers was het de inspectie zelf die in een eerder onderzoek in augustus 2020 SIVOR een herstelopdracht oplegde om de scheiding tussen bestuur en toezicht goed te regelen. Deze opdracht had een hersteltermijn tot september 2021. Daarmee heeft de inspectie de interne situatie van SIVOR beoordeeld en de situatie waarbij onvoldoende scheiding was tussen bestuur en toezicht tot september 2021 expliciet gedoogd. Deze manier van gedogen heeft ervoor gezorgd dat de waarnemend bestuurder verder kon gaan om op school de nodige maatregelen te

treffen die noodzakelijk waren. In deze periode heeft de waarnemend bestuurder zeer intensief contact gehad met zowel de ambtenaren van het Ministerie van OCW, de Minister van Onderwijs zelf als de onderwijsinspectie met als doel de ontstane chaos op te lossen.

De positie van de voormalig bestuurder bleek onhoudbaar als gevolg van de resultaten van een onafhankelijk integriteitsonderzoek uitgevoerd door Integriteitsbureau BING. Met voormalig bestuurder is voorafgaand aan het onderzoeksrapport afgesproken dat hij een contractverlenging zou krijgen als het integriteitsonderzoek hem zou vrijpleiten. Op basis van deze afspraak heeft de RvT ook een adviesaanvraag bij de MR ingediend voor de voorwaardelijke verlenging van het contract van de voormalig bestuurder. In dit rapport van de inspectie wordt dan ook ten onrechte gemeld dat de RvT bang zou zijn dat een verlenging van het contract van de voormalig bestuurder zal leiden tot een vaste aanstelling. De acties van de RvT waarbij een MR advies is aangevraagd voor de voorwaardelijke verlenging van het contract en de gemaakte afspraken met de voormalig bestuurder hierover tonen het tegendeel aan. De waarnemend bestuurder constateert dan ook dat ondanks herhaaldelijke opmerkingen hierover richting de inspectie dat het nog altijd niet juist wordt geformuleerd in het rapport. Waarnemend bestuurder vraagt zich dan ook af met welk doel dit feitelijk onjuist geformuleerde punt niet wordt aangepast.

Opvallend is dat in het rapport van de inspectie nergens wordt gesproken waarom de leerkrachten hebben gestaakt en wat de financiële gevolgen hiervan waren voor Avicenna. De leerkrachten die hebben gestaakt hebben dat gedaan uit onvrede over het gedwongen vertrek van de voormalig bestuurder. Zijn positie was immers door een onafhankelijk integriteitsonderzoek van BING onhoudbaar gebleken. De staking was dan ook vooral een emotionele uiting van frustratie maar had geenszins een wettelijke basis. Immers er was geen conflict tussen het bestuur en de leerkrachten over arbeidsvoorwaardelijke aspecten. Waarnemend bestuurder is van mening dat de gevolgen van deze staking uit onvrede de school onevenredig hard heeft geraakt. Als bestuurder was hij verantwoordelijk voor de ononderbroken ontwikkeling van de leerlingen. In overleg en met medeweten van de inspectie is er gezocht naar leerkrachten die de uitgevallen lessen konden verzorgen. Hiermee heeft de waarnemend bestuurder een poging ondernomen om de leerlingen van onderwijs te voorzien.

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

