



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

## **RAPPORT VAN BEVINDINGEN**

### ONDERZOEK NAAR DE KWALITEIT VAN HET BESTUURLIJK HANDELEN

Stichting Algemeen Hindoe Onderwijs  
Nederland (VAHON)

Plaats	: Den Haag
Bestuursnummer	: 40470
Onderzoek uitgevoerd op	: November 2018 - maart 2019
Rapport vastgesteld op	: 23 mei 2019



## **Vaststelling rapport**

Dit rapport bevat de resultaten van het onderzoek naar de kwaliteit van het bestuurlijk handelen van de Vereniging Algemeen Hindoe Onderwijs Nederland. Dit onderzoek vond plaats tussen november 2018 tot en met maart 2019. Het rapport is vastgesteld door de directeur Primair onderwijs en Kinderopvang , te Utrecht op 23 mei 2019.

<b>SAMENVATTING</b>	<b>5</b>
<b>1 VOORGESCHIEDENIS EN AANLEIDING ONDERZOEK</b>	<b>8</b>
1.1 Aanleiding en Toezichthistorie	8
1.2 Opzet onderzoek	9
<b>2 BEVINDINGEN BESTUURLIJK HANDELEN</b>	<b>12</b>
2.1 Voorwaarden voor adequaat bestuurlijk handelen	12
2.2 Zijn de standaarden van het kwaliteitsgebied 'Kwaliteitszorg en ambitie' op orde?	16
2.3 Financieel beheer	21
<b>3 BEVINDINGEN KWALITEITSONDERZOEK VAHON-SCHOOL</b>	<b>28</b>
3.1 Samenvattende conclusie	28
3.2 Oordelen en waarderings op de standaarden	28
<b>4 CONCLUSIES EN VERVOLGTOEZICHT</b>	<b>33</b>
4.1 Conclusies	33
4.2 Vervolg	35
4.3 Overzicht tekortkomingen bestuurlijk handelen:	35
4.4 Overzicht tekortkomingen en herstelopdrachten op schoolniveau	37

## Samenvatting

De inspectie van het Onderwijs heeft in de periode november 2018 – maart 2019 bij de Stichting Vooruitstrevend Algemeen Hindoe Onderwijs Nederland (verder: de VAHON), een onderzoek naar bestuurlijk handelen uitgevoerd, waarbij we als onderdeel van dit onderzoek ook de feitelijke kwaliteit van het onderwijs op de school hebben onderzocht en beoordeeld.

Samengevat komen wij tot de conclusie dat er sprake is van wanbeheer op een drietal terreinen die met elkaar samenhangen. De onderbouwing volgt verderop in dit rapport. Gezien het beeld dat we hebben aangetroffen tijdens het onderzoek hebben we er onvoldoende vertrouwen in dat de tekortkomingen door het bevoegd gezag van de VAHON op korte termijn en op duurzame wijze kunnen worden opgelost, met intern toezicht dat dat in voldoende mate kan monitoren (artikelen 17a en 17c WPO).

Wij informeren de minister hierover en adviseren hem om gebruik te maken van zijn aanwijzingsbevoegdheid. In de tussentijd onderzoeken wij de mogelijkheid van terugvordering van onrechtmatig bestede middelen.

*De kwaliteit van het bestuurlijk handelen schiet ernstig tekort (art. 10 WPO).*

We hebben in de periode 2008 – 2011 geconstateerd dat het bestuurlijk handelen ernstig tekort schoot, hetgeen tot het vertrek van de toenmalige voorzitter van het bestuur heeft geleid en tot het instellen van een raad van toezicht. De situatie die we destijds aantroffen, is toentertijd verbeterd, zoals door ons vastgesteld in het in 2013 vastgestelde onderzoek naar de kwaliteitsverbetering. We constateren nu dat er wederom sprake is van tekortkomingen in bestuurlijk functioneren, hetgeen tevens van invloed is op de onderwijskwaliteit.

Wij constateren in ons onderzoek van 2019 dat er sprake is van ernstige tekortkomingen in het bestuurlijk functioneren. Alle drie standaarden van bestuurlijk handelen (de standaarden KA1, KA2 en KA3 uit het Waarderingskader 2017) beoordelen we dan ook als onvoldoende.

Op de VAHON is er sprake van verschillende kampen in alle geledingen, en een patroon van belangenverstrengeling en -tegenstellingen en selectief gebruik van macht en invloed, zoals blijkt uit de vele signalen van personeelsleden en ouders die en bij het bestuur van de VAHON en bij de inspectie zijn binnen gekomen.

Dit patroon vormt een bedreiging voor de kwaliteit en kwaliteitsborging van het onderwijs. De inrichting van bestuur en intern toezicht en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen beide zijn onduidelijk. Er is onvoldoende professionaliteit in de wijze waarop bestuur en raad van toezicht zijn ingericht en hun taken uitvoeren. Het bestuur geeft onvoldoende richting aan de ontwikkeling van de school en draagt onvoldoende zorg voor een goed geleide en bestuurde organisatie, zoals bleek in de gesprekken die we met het bestuur en de raad van toezicht hebben gevoerd. De raad van toezicht functioneert te weinig als onafhankelijk toezichthoudend orgaan en beschikt niet over voldoende instrumenten en de goede informatie om effectief toezicht uit te kunnen oefenen op het bestuur. Hierdoor heeft een situatie kunnen ontstaan waarin er geen sprake is van rechtmatig bestuur en beheer, 'goed bestuur' in de zin van art. 17a, eerste lid, WPO en waarin de kwaliteit van het onderwijs op veel van de onderzochte standaarden te kort schiet. Dit is door het bestuur en de raad van toezicht niet tijdig onderkend. Het ontbreekt de school vrijwel geheel aan een werkend stelsel van kwaliteitszorg dat bijdraagt aan de schoolontwikkeling, het bijhouden van de bekwaamheid en ontwikkeling van de professionaliteit van het personeel.

*De veiligheid (in het bijzonder die van het personeel) is niet gewaarborgd (art.163b WPO).*

Het bestuur en de raad van toezicht dragen onvoldoende zorg voor een klimaat waarin het personeel zich veilig voelt en indien nodig klachten kan melden, in het vertrouwen dat deze zorgvuldig worden onderzocht en behandeld. Een aantal medewerkers heeft bij de inspectie anoniem melding gemaakt van onveiligheid. Het zou daarbij gaan om angst voor schade aan de loopbaan, voor willekeur, voor dreiging en voor optreden door directie en/of bestuur, als men zich kritisch uitlaat over het beleid of de handelwijze van directie en bestuur. Deze signalen zijn bevestigd in enkele gesprekken met leraren, die aangaven concrete signalen van onveiligheid bij ons te willen melden. Een recent en onafhankelijk extern onderzoek naar de veiligheid onder het personeel, waarbij gebruik wordt gemaakt van landelijke benchmarks, bevestigt eveneens dit beeld. Daaruit blijkt dat een kwart tot een derde van het personeel zich in het voorliggende jaar onveilig gevoeld. Het grootste gevoel van onveiligheid ervaart men in gesprekken met leidinggevendenden. Dit betreft zowel de toenmalige directie als degene die namens het bestuur optrad zonder medeweten van de raad van toezicht.

*Onderdelen van het financieel beheer vertonen ernstige tekortkomingen (art. 148 WPO).*

We stellen vast dat sprake is van onrechtmatigheden in de bestedingen en dat zowel de uitgaven als een aantal inkomsten niet of onvoldoende worden verantwoord. De inkomsten van de verhuur van lokalen aan een instelling voor de kinderopvang komen niet ten goede aan de VAHON, terwijl ook de wijze van totstandkoming van de overeenkomsten met de kinderopvang vragen oproepen met betrekking tot de geldigheid van die overeenkomsten. Over de jaren 2016, 2017 en 2018 (wegens het ontbreken van een administratie over eerdere jaren, hebben wij de uitgaven over 2015 en eerder niet in de beoordeling kunnen meenemen) zijn middelen die bestemd waren voor het onderwijs de facto besteed aan leerlingenvervoer. Een deel van het budget was afkomstig van ID-banen en ouderbijdragen (private bekostiging) Dit is in strijd met artikel 4 en 148 van de WPO.

Het bestuur wendt daarnaast het budget voor materiële instandhouding grotendeels aan voor personele uitgaven die de rijksbekostiging ten behoeve van de personele uitgaven overschrijden. We adviseren het bestuur de inzet van de middelen, althans de verdeling van de inzet van deze bestemd voor materiële en personele instandhouding, te heroverwegen. De leermiddelen zijn bijvoorbeeld voor een belangrijk deel afgeschreven en de inventaris is veelal verouderd en behoeven investeringen.

De financiële continuïteit van de school is niet direct in gevaar. Het bestuur beschikt over voldoende vermogen om te investeren in middelen die essentieel zijn om de kwaliteit van het primair proces te ondersteunen. De afhankelijkheid van het bevoegd gezag van de stichting verantwoordelijk voor het leerlingenvervoer, is zorgelijk, aangezien voor veel ouders dit vervoer medebepalend is om hun kind(eren) bij deze school aan te melden.

Bovenstaande oordelen en bevindingen komen voort uit het onderzoek naar bestuurlijk handelen. Zoals gezegd is daarnaast ook de kwaliteit van het onderwijs onderzocht.

*De kwaliteit van het onderwijs op de Algemene Hindoe Basisschool is onvoldoende.* We hebben in totaal negen standaarden van het onderwijsleerproces en onderwijsresultaten onderzocht. We komen tot de conclusie dat de kwaliteit van het onderwijs ver onder de maat is.

Samengevat beoordelen en waarderen we alle standaarden op één na als onvoldoende respectievelijk als 'kan beter'. Zowel het pedagogisch als didactisch handelen is van onvoldoende kwaliteit. De doorgaande lijn in het leerstofaanbod ontbreekt, waardoor de ononderbroken ontwikkeling van de leerlingen niet is gegarandeerd.

Op de onderzoeksdag is geconstateerd dat in 5 groepen (20%) door onbevoegden les werd gegeven, met name de onderbouw. Ook is vooral in de onderbouw nauwelijks sprake van een structureel en herkenbaar aanbod dat aandacht besteedt aan de bestrijding van achterstanden en dat is afgestemd op onderwijsbehoeften van leerlingen.

De veiligheid van de leerlingen verdient meer aandacht van het bestuur. De bevraging van leerlingen toont aan dat er tijdens pauzes en wisselmomenten regelmatig incidenten zijn. Er is op die momenten en op het plein te weinig dan wel ineffectief toezicht.

We constateren op grond van bovenstaande bevindingen een groot aantal tekortkomingen, zowel in bestuurlijk als in onderwijskundig functioneren. Voor dat laatste zijn herstelopdrachten geformuleerd. In verband met de aangetroffen tekortkomingen op bestuursniveau zijn we nog vóór de afronding van het rapport in gesprek gegaan met het bevoegd gezag (voorzitter raad van toezicht en interim directeur-bestuurder) over de ernst van de situatie.

Wij hebben op grond van het bovenbeschreven beeld, mede door de ontoereikendheid van de acties die de VAHON tot dusverre heeft ondernomen, onvoldoende vertrouwen dat de ernstige tekortkomingen door het bestuur van de VAHON op korte termijn en op duurzame wijze kunnen worden opgelost. Wij hebben de minister hierover geïnformeerd.



# **1 Voorgeschiedenis en aanleiding onderzoek**

De inspectie heeft in de periode november 2018 - maart 2019 een specifiek onderzoek naar het bestuurlijk handelen uitgevoerd bij de Stichting Vooruitstrevend Algemeen Hindoe Onderwijs Nederland, een stichting die één bijzondere basisschool met een eigen identiteit in stand houdt: de VAHON-school. Tevens is op deze school een kwaliteitsonderzoek verricht. Het betreft ten tijde van het onderzoek ruim 400 leerlingen, die uit verschillende delen van Den Haag afkomstig zijn en waarvoor busvervoer is geregeld met subsidie van de Gemeente Den Haag.

## **1.1 Aanleiding en Toezichthistorie**

De inspectie heeft eerder na een tweejarig traject van aangepast toezicht in de periode 2008 - 2010 eind 2010 ook al een incidenteel onderzoek verricht vanwege (terugkerende) signalen over tekortkomingen in het organisatieklimaat, op financieel gebied en over intimidatie vanuit het bestuur. Rond de school speelde zich in die tijd een richtingenstrijd af waarbij de school was verdeeld in twee kampen. Daarbij zijn gerechtelijke procedures gevoerd op basis van de verenigingsstatuten.

Ook zorgde de zogenoemde 3%-regeling voor het personeel (afdracht ten behoeve van het busvervoer van leerlingen) voor onrust. De inspectie zette indertijd vraagtekens bij de vrijwilligheid van deze regeling.

Het rapport van het incidenteel onderzoek is in 2011 vastgesteld en heeft geleid tot vertrek van de toenmalig voorzitter van het bestuur en de instelling van een raad van toezicht. De vereniging heeft zich per 16 november 2011 omgevormd tot een stichting. Het aangepaste toezicht dat daarop volgde, is in december 2013 na een gesprek met het bestuur van VAHON beëindigd, omdat de noodzakelijke verbeteringen op dat moment waren gerealiseerd.

In december 2015 is een regulier kwaliteitsonderzoek door de inspectie uitgevoerd. Op grond van de toenmalige bevindingen handhaafde de inspectie het basisarrangement van de VAHON-school.

In het voorjaar van 2018 ontving de inspectie opnieuw signalen over onveiligheid in relatie tot het functioneren van de directie, het bestuur en over de kwaliteit van het onderwijs. Daarbij bleek dat de voormalige voorzitter van het bestuur actief was in de school en tijdelijk optrad als adviseur van het bestuur. Hij kreeg half september 2018 tijdelijk de functie van directeur bedrijfsvoering. De inspectie heeft naar aanleiding van de signalen in juni 2018 gesproken met de raad van toezicht en gevraagd een onafhankelijk onderzoek naar de veiligheid van het personeel te laten uitvoeren. Het rapport daarvan zou half oktober opgeleverd worden, maar deze datum is niet gehaald. Het bestuur heeft half oktober om een maand uitstel gevraagd en gekregen. Op 28 november is dit onderzoek uitgevoerd, op 21 december 2018 is het rapport van het externe bureau dat het onderzoek uitvoerde, ons alsnog ter beschikking gesteld.

De directe aanleiding voor ons onderhavige onderzoek naar het bestuurlijk handelen is het feit dat ons in het najaar van 2018 opnieuw (net als in 2010 en in het voorjaar van 2018) ernstige signalen van ouders en personeel bereikten. Dit gebeurde kort nadat in de bestuursvergadering van 30 september 2018 besloten werd de directeur en de zorgcoördinator met onmiddellijke ingang te schorsen. Dit gebeurde mede op voorspraak van de adviseur van het bestuur, die per 15 september 2018 tot hoofd bedrijfsvoering was benoemd. Over de aanleiding voor de schorsing staan betrokkenen recht tegenover elkaar, beide partijen spreken over intimidatie en bedreiging van personeel. De adviseur/directeur bedrijfsvoering en het bestuur hebben hen gemaand om zich ziek te melden.



Een lid van de tot augustus 2018 bestaande tweehoofdige directie is begin november 2018 gevraagd als waarnemend directeur op te treden.

#### *Gebeurtenissen vanaf de start van het huidige specifiek onderzoek*

Terwijl wij het onderzoek naar bestuurlijk handelen uitvoerden (vanaf half november 2018), vond een aantal veranderingen en gebeurtenissen plaats.

- De oudergeleding van de MR is gewijzigd. Er bleek namelijk namens de ouders een persoon in de MR te zitten zonder een kind op school te hebben, terwijl dit een vereiste is. Dit MR-lid is eind december 2018 afgetreden. Daarna is een procedure gestart om de oudergeleding weer op sterkte te krijgen. Ook is er een concept MR-reglement opgesteld.
- Op verzoek van de waarnemend directeur en het bestuur heeft in de periode januari/februari 2019 een audit plaatsgevonden door het onderwijsadviesbureau dat de jaren daarvoor scholingen bij de VAHON had verricht. Bij deze audit zijn documenten opgevraagd en geanalyseerd, waarna op 12 februari 2019 observaties zijn verricht en gesprekken met leraren zijn gevoerd. Ook zijn op 15 februari 2019 de waarnemend directeur en een lid van de raad van toezicht geïnterviewd.
- De raad van toezicht heeft het bestuur in februari 2019 gevraagd om af te treden. Hier is gehoor aan gegeven. Het bestuur heeft zijn functie neergelegd.
- Per 1 maart 2019 heeft de persoon die tot 1 september 2018 functioneerde als adviseur van het bestuur, en die vervolgens per 15 september 2018 benoemd werd als tijdelijk directeur bedrijfsvoering, ontslag genomen.
- De waarnemend directeur die begin november 2018 startte, heeft plaats gemaakt voor een interim directeur-bestuurder per 4 maart 2019. Zijn aanstelling is eind maart nog niet geformaliseerd. De directeur-bestuurder vervangt ook het bestuur.
- De VAHON is aan het onderzoeken of wijziging van de statuten, c.q. het directie- en managementstatuut een optie is.
- De gegevens van inschrijving van bestuursleden en leden van de raad van toezicht in het register van de Kamer van Koophandel zijn lopende het onderzoek geactualiseerd (maar nog niet up-to date).

Op 16 februari 2019, bij de afronding van het onderzoek bestuurlijk handelen kwamen signalen binnen van grensoverschrijdend gedrag jegens leerlingen door chauffeurs van de busjes die het leerlingenvervoer verzorgen. Deze signalen zijn doorgeleid naar de vertrouwensinspecteurs. Omdat het om een anonieme melding gaat die geen specifieke details geeft en die per post binnenkwam, is het voor de vertrouwensinspectie niet mogelijk dit signaal op te pakken. Indien hierover alsnog een specifiek signaal binnenkomt, is de vertrouwensinspectie alert om het bestuur te vragen om aangifte te doen. Overigens is dit ernstige signaal op zijn minst een uiting van de verstoorde verhoudingen en het gebrek aan transparantie in de organisatiecultuur.

## **1.2 Opzet onderzoek**

Dit onderzoek naar bestuurlijk handelen wordt uitgevoerd aan de hand van een onderzoeksplan met de onderstaande hoofdvragen. Bij sommige hoofdvragen zijn deelvragen geformuleerd die we verderop in het rapport beschrijven.

#### Hoofdvragen:

- Draagt het bestuurlijk handelen in voldoende mate bij aan de borging van de onderwijskwaliteit? (art. 10 WPO)
- Hoe is de kwaliteitscultuur en hoe is de zorg voor de omgang met betrokkenen in de schoolorganisatie door bestuurder(s) of toezichthouder(s)? Zijn er voldoende waarborgen voor een veilig klimaat voor leerlingen en personeel? (art. 163b WPO)

- Is het bestuurlijk handelen in verband met de verplichting, bedoeld in artikel 10 ten aanzien van de financiën van voldoende kwaliteit? (art.17a WPO)
- Heeft de inspectie er vertrouwen in dat:
  - 1) de taken en bevoegdheden van de intern toezichthouder zodanig zijn geregeld dat hij een deugdelijk en onafhankelijk intern toezicht kan uitoefenen om dit herstel voldoende te monitoren? (artikelen 17a en 17c WPO)
  - 2) op basis daarvan de tekortkomingen in de naleving, zoals in dit rapport worden vastgesteld, door het bestuur van VAHON snel en duurzaam kunnen worden hersteld?

### Werkwijze

- Analyse van alle bij ons binnengekomen signalen, eerdere onderzoeksrapporten en oordelen van de inspectie;
- Analyse van reeds beschikbare documenten van de VAHON, onder andere de schoolgids, het schoolplan.
- Analyse van documenten die de VAHON lopende het onderzoek ter beschikking stelde:
  - het onderzoek naar de sociale veiligheid van personeel (resultaat van het op verzoek van de inspectie en in opdracht van de raad van toezicht op 28 november uitgevoerde onderzoek door een onafhankelijk bureau);
  - het verslag van de audit, uitgevoerd in de periode januari/februari 2019 door een extern bureau dat de jaren daarvoor scholingen op de school had verzorgd;
- Onaangekondigd bezoek aan de school op 19 november 2018 omdat er (volgens de signalen) mogelijk sprake van is dat er stelselmatig onbevoegden voor groepen staan, tevens onderzoek naar personeelsdossiers.
- Gesprekken met: de raad van toezicht, het voormalig bestuur, met de voormalig adviseur van het bestuur/hoofd bedrijfsvoering, met de waarnemend directeur, met de directeur-bestuurder en met een vertegenwoordiging van de medezeggenschapsraad;
- Een volledig (onaangekondigd) kwaliteitsonderzoek op de school op 31 januari 2019, waarin gesproken is met de waarnemend directeur, leraren en leerlingen;
- Een onderzoek van de financiële- en personele administratie bij het bestuur en bij het administratiekantoor;
- Een onderzoek naar de leerlingenadministratie;
- Een onaangekondigd onderzoek naar de veiligheidsbeleving van leerlingen in de groepen 6 tot en met 8 op 29 maart 2019.

### Rapportage

In dit rapport doen we in hoofdstuk 2 verslag van het onderzoek bestuurlijk handelen. Hoofdstuk 3 omvat het rapport van het kwaliteitsonderzoek op de school met daarin de bevindingen van het onderzoek op 31 januari en 29 maart 2019.

Op basis van de inrichting van het onderzoek bestuurlijk handelen beantwoorden we in dit rapport de hoofdvragen aan de hand van oordelen op de volgende aspecten, kwaliteitsgebieden en standaarden:

- A. Voorwaarden voor adequaat bestuurlijk handelen
- B. Kwaliteitszorg en ambitie
- C. Financieel beheer.

De hoofdvragen zijn in een aantal deelvragen uitgewerkt, die waar nodig afzonderlijk zijn onderzocht en beschreven.

Aan het eind van het rapport trekken we in hoofdstuk 4 een aantal conclusies en is een overzicht van tekortkomingen en herstelopdrachten opgenomen.

## 2 Bevindingen bestuurlijk handelen

De eerste hoofdvraag luidt:

*Draagt het bestuurlijk handelen in voldoende mate bij aan de borging van de onderwijskwaliteit? (art. 10 WPO)*

Deze vraag valt uiteen twee delen:

- Zijn de voorwaarden voor adequaat bestuurlijk handelen op orde? (organisatie)
- Zijn de standaarden voor het kwaliteitsgebied 'Kwaliteitszorg en ambitie' op orde? (uitvoering)

Tevens beantwoorden we de hoofdvraag:

- Is het bestuurlijk handelen ten aanzien van de financiën van voldoende kwaliteit?

We bespreken de eerste vraag inclusief de deelvragen uit het onderzoeksplan. Dit eerste deel dat de voorwaarden voor bestuurlijk handelen beschrijft, gaat in op hoe het bestuurlijk handelen bij de VAHON georganiseerd is.

De tweede vraag beoordelen we aan de hand van de standaarden van het kwaliteitsgebied 'Kwaliteitszorg en ambitie' uit het Onderzoekskader 2017 voor het toezicht op de voorschoolse educatie en het primair onderwijs. Het gaat bij de beantwoording van deze tweede vraag vooral over de wijze waarop het bestuurlijk handelen in de praktijk wordt uitgevoerd.

De derde vraag beantwoorden we aan de hand van de standaarden van het Kwaliteitsgebied Financieel beheer.

### 2.1 Voorwaarden voor adequaat bestuurlijk handelen

De voorwaarden omvatten de volgende deelvragen (cursief) op het gebied van de inrichting en het functioneren van het bestuur, het intern toezicht en de medezeggenschap.

*Voldoet het bevoegd gezag aan de wettelijke voorschriften om tot adequaat bestuurlijk handelen te komen? (art. 14, art. 17, lid a b en c, artikel 31 WPO). Het betreft de inrichting en functioneren van het bestuur, het intern toezicht en de rol van de medezeggenschap.*

*Handelt het bevoegd gezag conform de Code goed bestuur, legt het bestuur over eventuele afwijkingen verantwoording af en hoe verhouden zich bestuur en intern toezicht tot elkaar?*

*Is de medezeggenschap geregeld en is de raad samengesteld conform zijn reglement en worden alle informatie-, advies- en instemmingsrechten van de medezeggenschapsraad, zoals vastgelegd in de WMS in de praktijk gebracht?*

*Functioneert de klachtenregeling?*



Op hoofdlijnen zien we het volgende:

- Het bevoegd gezag voldoet niet aan de wettelijke voorschriften voor adequaat bestuurlijk handelen. Formeel is er in de statuten een scheiding tussen bestuur en intern toezicht. In de praktijk echter werkt dit niet: we zien geen scheiding van bestuur en toezicht, geen heldere verdeling en scheiding van verantwoordelijkheden en het managementstatuut is niet actueel en niet in gebruik, volgens de raad van toezicht.
- Er wordt niet gehandeld conform de Code goed bestuur en afwijkingen daarvan worden niet gemeld. Benoemingen komen niet overeen met de statuten. Er heeft overdracht van bevoegdheden plaatsgevonden aan de bestuursadviseur zonder juridisch mandaat, c.q. bevoegdheden worden door hem uitgeoefend zonder mandaat.
- De inrichting van het proces van medezeggenschap biedt onvoldoende waarborg om de medezeggenschap vorm te kunnen geven.
- Er is geen transparante wijze waarop klachten worden ingediend en be- en afgehandeld.

Dit alles maakt dat het bestuur onvoldoende zorg heeft gedragen voor een goed bestuurd school met een scheiding tussen de functies van bestuur en het toezicht daarop (artikel 17a, eerste lid, van de WPO). Het ontbreekt aan duidelijkheid wie waarvoor op enig moment verantwoordelijk is. Dit staat een systematische en cyclische kwaliteitszorg in de weg.

*Toelichting:*

We lichten bovenstaande conclusies in samenhang toe.

Formeel is in de statuten sprake van scheiding van bestuur en toezicht, waarin rollen zijn onderscheiden. Er is weliswaar na het incidentele onderzoek van 2010 een managementstatuut met verantwoordelijkheidsverdeling vastgesteld, maar het document en de inhoud zijn onbekend bij de leden van het bestuur en de raad van toezicht, zoals zij in de gesprekken met de inspectie hebben aangegeven.

Uit diverse verslagen van (gecombineerde) vergaderingen van bestuur en enkele leden van de raad van toezicht (zoals blijkt uit de aanwezigheidsregistratie), kunnen wij niet opmaken dat er wordt gehandeld vanuit gescheiden verantwoordelijkheden van bestuur en raad van toezicht. Bestuur en raad van toezicht vergaderen vaak gezamenlijk. We hebben geen verslagen van zelfstandig overleg van de raad van toezicht gevonden. Besluiten worden gezamenlijk genomen, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen rollen van bestuur en intern toezicht. Dit, gekoppeld aan het door henzelf aangegeven gebrek aan kennis bij de leden van de raad van toezicht én het bestuur over wat de Code goed bestuur in de praktijk betekent, maken dat het interne toezicht onvoldoende functioneert. De raad van toezicht is zich niet bewust van afwijkingen van de Code en ook niet dat deze moeten worden verantwoord in het jaarverslag.

De VAHON heeft bij het schrijven van dit rapport volgens gegevens van de Kamer van Koophandel d.d. 26 maart 2019, een bestuur van zes leden en een raad van toezicht van zes leden. Dit klopt niet met de werkelijkheid. De website van de school geeft ook niet de juiste informatie. Het is daardoor onduidelijk tot wie men zich van het bestuur of raad van toezicht moet wenden bij problemen of klachten.

Binnen het bestuur waren er lange tijd vacatures, die in de zomer van 2018 zijn opgevuld. Eén van de leden van de raad van toezicht woont permanent in het buitenland zonder goed bereikbaar te zijn, aldus het bestuur.

Het bestuur hanteert formeel de Code goed bestuur van de PO-raad, maar handelt er niet of slechts in beperkte mate naar. De raad van toezicht beschikt niet over een toezichtskader waarin geëxpliciteerd wordt op welke criteria het intern toezicht zich in het bijzonder richt, terwijl dit intern toezichtsorgaan volgens artikel 21, derde lid, van de Code zo'n toezichtskader moet vaststellen.

De raad van toezicht verzamelt niet zelfstandig, los van het bestuur, eigen informatie. Het bestuur en de raad van toezicht zijn beide in hoge mate afhankelijk van de informatievoorziening door de directie dan wel enkele personen binnen de school.

De raad van toezicht verantwoordt zich niet over zijn handelen en over de resultaten die dat handelen heeft opgeleverd in het jaarverslag 2017, althans, in een verslag zoals dat bij het bestuursverslag moet worden toegevoegd (artikel 171, eerste lid, onder a van de WPO in samenhang met artikel 2 van het Besluit informatievoorziening WPO/WEC en artikel 3 onder f van de Regeling jaarverslaggeving onderwijs).

Voor de huidige voorzitter van de raad van toezicht was naar eigen zeggen een profiel beschikbaar toen deze werd benoemd. Voor de overige leden zijn er helemaal geen profielen beschikbaar. Dit terwijl er recent wel wisselingen in de raad van toezicht hebben plaatsgevonden. Dat betekent dat de benoeming in de functies van het interne toezicht, met uitzondering van de voorzitter, niet is geschied op basis van vooraf openbaar gemaakte profielen (artikel 17a, lid 2 WPO).

Documenten die procedures voor benoemingen en ontslag beschrijven, ontbreken eveneens. Verder blijkt uit notulen van vergaderingen van het bestuur/de raad van toezicht dat benoemingen ad hoc plaatsvinden, zonder dat een afweging zichtbaar is. Benoemingen worden daardoor niet onderbouwd met transparante procedures en duidelijke profielen – en vinden plaats zonder betrokkenheid van de MR. Inschrijvingen bij de Kamer van Koophandel zijn niet actueel en corresponderen niet met de werkelijkheid.

De adviseur van het bestuur was blijkens agenda's en verslagen van (gezamenlijke) vergaderingen van bestuur en raad van toezicht frequent bij deze overleggen aanwezig. Het was een aantal leden van de raad van toezicht niet bekend dat deze persoon eerder heeft moeten terugtreden als bestuurslid. Er zijn bij zijn aantreden als adviseur geen afspraken gemaakt over de adviesopdracht, zijn taken en bijbehorende verantwoordelijkheden. De wijze van benoeming als directeur bedrijfsvoering per 15 september 2018 vond op 12 september 2018 plaats. Ook hier was de opdracht niet duidelijk, anders dan dat het ging om een 'versterking van de directie'. Ook de huidige directeur-bestuurder is begonnen zonder heldere opdracht, maar wel direct als bestuurder ingeschreven in het register van Kamer van Koophandel.

Een ander punt is dat de ex-voorzitter/adviseur van het bestuur/hoofd bedrijfsvoering die per 1 maart 2019 ontslag heeft genomen, tevens de voorzitter is van de stichting die het leerlingenvervoer verzorgt. De VAHON is qua leerlingenaantallen en –prognoses in hoge mate afhankelijk van de beschikbaarheid van leerlingenvervoer. Beide stichtingen zijn in hoge mate verweven, zowel in de bezetting op bestuursniveau, als bij de inzet van personeel als op het financiële vlak (zie onder 'Financieel beheer'). We constateren dat er geen sprake is van een situatie waarin de schijn van belangenverstremming tussen beide stichtingen is voorkómen.

Ten tijde van het begin van het onderzoek blijkt de personeelsgeleding van de mr op sterkte (drie leden). De oudergeleding is niet compleet en bestaat aan het begin van ons onderzoek uit twee leden. Uit de notulen van de mr-vergadering van 19



december 2018 blijkt dat een van hen lid is van de oudergeleding van de mr zonder nog een kind op de school te hebben. Dit gaat in tegen de Wet Medezeggenschap op scholen (art 3, derde lid, onder b sub 1, WMS). Daarin is namelijk geregeld dat de mr onder andere moet bestaan uit leden die worden gekozen uit en door de ouders. De schoolgids 2018/2019 meldt dat er vacatures voor de oudergeleding zijn. Het overzicht van namen en functies van mr-leden in de schoolgids 2018/2019 is niet kloppend.

We hebben geen procedures voor benoemingen van leden van de mr aangetroffen. Ook is er geen mr-statuut of vigerend mr-reglement, dat bij de mr-leden bekend is. Uit de toelichting op de WMS blijkt dat het noodzakelijk is dat het bestuur voor alle betrokkenen inzichtelijk maakt welke keuzes er ten aanzien van de invulling van de medezeggenschap zijn gemaakt. Daartoe is het instrument van het medezeggenschapsstatuut geïntroduceerd. In het statuut wordt beschreven welke medezeggenschapsorganen er zijn en wat hun bevoegdheden zijn; deze bevoegdheden zélf moeten zijn verankerd in het reglement van het desbetreffende orgaan.

Notulen van de mr waren bij aanvang van ons onderzoek niet beschikbaar. Wel hebben we aan de hand van in maart 2019 op de website van de VAHON gepubliceerde notulen van mr-overleggen van december 2018 en februari 2019, gezien dat een externe adviseur een mr-reglement aan het opstellen is. Het ontbreken van deze documenten betekent dat het thans voor alle betrokkenen, waaronder het bestuur en de leden van de mr, onder andere onduidelijk is op welke punten advies- dan wel instemming moet worden gevraagd.

Leraren melden in het gesprek dat wij met hen hadden, dat de bezetting van de MR op voorspraak van het bestuur wordt ingevuld. Dat geldt zowel voor de leraren als voor de oudergeleding. Dit lijkt verband te houden met het ontbreken van een reglement want daarin moet de wijze en organisatie van de verkiezingen van de leden van de medezeggenschapsraad worden geregeld. Deze handelwijze is in strijd met artikelen 24, lid 1 onder c WMS en 3, derde lid, onder b sub 1, WMS).

De VAHON kan ook niet aantonen dat wordt voldaan aan de eis dat de intern toezichthouder minstens twee maal per jaar overleg met de mr heeft.

De klachtafhandeling, staat weliswaar in de schoolgids maar wordt niet transparant en zorgvuldig uitgevoerd zoals uit diverse signalen blijkt. Gezien de zorgelijke uitkomsten van de veiligheidsmonitor verwachten we dat het bestuur extra aandacht zou geven aan een zorgvuldige (interne) afhandeling van klachten. Dit is na de bevraging van de veiligheidsbeleving niet gebeurd. De bevraging van de veiligheidsbeleving van het personeel (december 2018) geeft namelijk aan dat leerkrachten zich substantieel onveiliger voelen in besprekingen en andere contacten met ouders dan de landelijke benchmark.

Voor personeelsleden is het ook niet duidelijk tot wie zij zich bij persoonlijke klachten moeten wenden. Daarvoor is de organisatiestructuur te ondoorzichtig en de organisatiecultuur niet veilig genoeg. Zoals eerder aangegeven zijn er meerdere kampen binnen alle geledingen van de school.

We constateren dat het ook voor ouders niet transparant is hoe klachten kunnen worden ingediend en afgehandeld. De interne klachtenafhandeling laat te wensen over en is afhankelijk van de reactie van de individuele leerkracht. Daarover hebben ons diverse signalen van ontevreden ouders bereikt.

De VAHON heeft in de schoolgids opgenomen wat de klachtenprocedure is en hoe ouders de (landelijke) klachtencommissie kunnen benaderen. Dit betreft de procedure van de landelijke klachtencommissie. Het voortraject dat daarvoor op

school kan plaatsvinden (eerst de leerkracht benaderen, bij onvoldoende afhandeling de directeur, dan pas het bestuur) wordt niet beschreven in de schoolgids en functioneert in de praktijk niet. De schoolgids verwijst op dit punt naar twee vertrouwenspersonen, die tevens leraar zijn.

## **2.2 Zijn de standaarden van het kwaliteitsgebied 'Kwaliteitszorg en ambitie' op orde?**

Zoals eerder aangegeven beoordelen we deze vraag aan de hand van de drie standaarden op het kwaliteitsgebied Kwaliteitszorg en ambitie. Waar nodig besteden we in de toelichtende tekst aandacht aan de deelvragen uit het onderzoeksplan.

Het betreft de volgende standaarden:

KA1, Kwaliteitszorg: Het bestuur en de school hebben een stelsel van kwaliteitszorg ingericht en verbeteren op basis daarvan het onderwijs

KA2, Kwaliteitscultuur: Het bestuur en de school kennen een professionele kwaliteitscultuur en functioneren transparant en integer

KA3, Verantwoording en dialoog: Het bestuur en de school leggen intern en extern toegankelijk en betrouwbaar verantwoording af over doelen en resultaten en voeren daarover actief een dialoog.

We beoordelen alle drie standaarden als onvoldoende.

### *KA1. De kwaliteitszorg is onvoldoende*

Samenvattend is onze conclusie is dat het bestuur van de VAHON-school niet beschikt over een schoolbreed systematisch stelsel van kwaliteitszorg, waarin vanuit de gestelde ambities toetsbare doelen worden gesteld en geëvalueerd, en waarbij het onderwijsleerproces en de resultaten worden gemonitord. Voor zover er onderdelen wel verder zijn uitgewerkt, wordt die uitwerking in de praktijk niet opgevolgd en bewaakt. Daardoor heeft het bestuur geen zicht op de kwaliteit van het onderwijsleerproces en de resultaten daarvan. Het voormalig bestuur kan niet aangeven welk beeld het heeft van de kwaliteit van het onderwijs en het personeel. De betreffende bestuursleden konden ook niet aangeven wat zij als prioriteit en doelstelling zagen ten aanzien van de verbetering van het onderwijs. Omdat nauwelijks afgesproken is en vastligt wat op operationeel niveau verwacht wordt van leraren, maken deze eigen keuzes. Leraren kunnen hun handelen onderling niet afstemmen volgens een vastgestelde en gedeelde visie, maar handelen individueel en autonoom. Dat betekent dat de kwaliteit van het onderwijs sterk afhankelijk is van de individuele leraar. Door het ontbreken van dit zicht op het handelen van de leraren is het bestuur ook niet in staat om de noodzakelijke verbetermaatregelen te identificeren.

Hoewel de externe audit die in februari 2019 is uitgevoerd, aanwijzingen geeft voor kwaliteitsverbetering, werkt de directeur-bestuurder niet volgens een op basis daarvan vastgesteld verbeterplan.

### *Toelichting:*

Het schoolplan dient een beschrijving te geven van het stelsel van kwaliteitszorg en dient in elk geval te omvatten het zorg dragen voor:

- a. het bewaken dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen en dat het onderwijs wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen, bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de WPO mede met behulp van het leerling- en onderwijsvolgsysteem, bedoeld in artikel 8, zesde lid.
- b. het vaststellen welke maatregelen ter verbetering nodig zijn.

Bij de VAHON ontbreekt het aan zo'n beschrijving (artikel 12, vierde lid, WPO). Het schoolplan van de VAHON beschrijft in het gedeelte 'Zorg voor kwaliteit' slechts een zestal globale ambities, zoals dát men ambities voor verschillende beleidsterreinen wil hebben. Zo luidt een van de ambities dat men 'beschikt over een jaarplanning'. Een andere ambitie is dat er een borgingsdocument is. De VAHON maakt deze beperkte basale ambities niet waar.

Ook in het verslag van de externe audit van februari 2019 constateert men dat documenten op het gebied van kwaliteit ontbreken, evenals documenten die afspraken vastleggen, borgingsdocumenten en documenten die aangeven of beschrijven dat er een cyclisch verbeterproces is.

Het schoolplan bevat wel andere passages die opgevat kunnen worden als (losse) onderdelen van een kwaliteitszorgsysteem. Zo is er een beschrijving van de gewenste kwaliteit van het didactisch handelen en van de monitoring van het didactisch handelen in de groepen door de directie, aan de hand van een kijkwijzer. Hoewel dit beschreven is, wordt dit in de praktijk niet uitgevoerd. In de door ons geobserveerde lessen hebben wij de bedoelde uitvoering van de visie op leren en lesgeven, zoals beschreven in het schoolplan, niet waargenomen. Daarop bevroegde leraren gaven er geen blijk van dit doel te kennen en/of daarnaar te moeten handelen. Hier is onvoldoende op gestuurd, en is het beoogde effect niet bereikt.

Voor zover er doelen worden geformuleerd hebben deze een dusdanig open karakter dat ze niet toetsbaar zijn (zoals: *de school blijft werken aan de externe en interne communicatie*). Een evaluatie of deze doelen zijn gehaald, ontbreekt dan ook. Beleidsdocumenten of afspraken als uitvloeisel van de jaarplannen zijn niet voorhanden.

Het bestuur heeft geen zicht op de kwaliteit van de leraren die het onderwijs verzorgen (artikelen 10 en 17a, WPO). Het ontbreekt aan een betrouwbare terugkoppeling over het functioneren van leraren door de directie aan het bestuur. Het schoolplan meldt dat er een cyclus van functionerings- en beoordelingsgesprekken is, maar deze wordt niet uitgevoerd. De directie stelt geen nadere eisen aan de leraren en het ondersteunend personeel op grond van hun functioneren. Het bestuur heeft op het punt van zicht op kwaliteit van leraren en onderwijsondersteunend personeel nog een aanzienlijke kwaliteitsslag te maken.

Uit de gesprekken die de inspectie heeft gevoerd met de waarnemend directeur van de school, met het voormalige bestuur en met de raad van toezicht blijkt dat het onder andere vanwege het ontbreken van een goede verantwoordelijkheidsverdeling niet duidelijk is welke geleding welke rol op welk moment moet opnemen.

Dit alles zorgt er voor dat het bestuur haar plicht om zorg te dragen voor het naleven van de wettelijke bepalingen en voor het uitvoeren van systematische kwaliteitszorg niet waarmaakt. Er is sprake van ernstige nalatigheid ten aanzien van voldoen aan tal van wettelijke eisen. Het bestuur voldoet in deze dan ook niet aan artikel 10 in samenhang met artikel 12, lid 4, WPO.

*KA2. Er is geen sprake van een professionele kwaliteitscultuur en toepassing van de code goed bestuur is onvoldoende leidend.*

De standaard kwaliteitscultuur is als onvoldoende beoordeeld. In het algemeen constateren we dat de VAHON een informele bestuurscultuur heeft. Dit leidt tot tal van problemen en onduidelijkheden, waardoor een klimaat van onveiligheid makkelijk kan ontstaan en in stand blijven. Dit blijkt uit de gesprekken die wij met de diverse gremia van de school hebben gevoerd.



We hebben eerder in dit rapport aangegeven dat hoewel er formeel sprake is van een scheiding tussen bestuur en intern toezicht, dit in de praktijk van de VAHON onvoldoende het geval is.

Zo is er geen helderheid over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen directie en voormalig bestuur en ook niet over de wijze van aansturing van de school. Die verantwoordelijkheidsverdeling is ook in de situatie bij de afronding van deze rapportage nog niet helder tussen interim directeur-bestuurder en raad van toezicht. Het bestuur handelt niet alleen onvoldoende volgens de Code goed bestuur, er zijn ook andere aspecten van de kwaliteitscultuur binnen de VAHON die een belemmering vormen. De belangrijkste is dat er onvoldoende waarborgen zijn voor een veilig klimaat voor personeel en leerlingen (art. 163b WPO). Er is geen transparante en integere organisatiecultuur en ook van een verbetercultuur is geen sprake. Het bestuur verwaarloost daarmee zijn taken op personeelsgebied. Het ontbreekt aan de inzet van instrumenten voor adequaat personeelsbeleid. Hierdoor stuurt het bestuur onvoldoende op de kwaliteit en ontwikkeling van het personeel en laat het de geconstateerde heersende onveiligheid voortbestaan. De school werkt met een aantal onbevoegde leraren, maar het bestuur onderneemt onvoldoende actie om deze onwettelijke situatie op te lossen.

#### *Toelichting:*

Het team is verdeeld in kampen die lijnrecht tegenover elkaar staan en nauwelijks contact met elkaar hebben. Dit blijkt onder andere uit mailberichten waarin een deel van het personeel het vertrouwen in de raad van toezicht opzegt en een ander deel daarop reagerend juist vertrouwen uitspreekt. Eenzelfde tweedeling heeft zich afgespeeld rond het op non-actief stellen van de directeur en de intern begeleider, zoals blijkt uit e-mailberichten en klachten, die bij inspectie en het bestuur zijn binnengekomen. Opvallend is dat een deel van deze berichten anoniem is. In de berichten noemt men als reden hiervoor dat men zich onveilig voelt.

Voor het personeel geldt dat de veiligheidssituatie op de VAHON-school in elk geval voor een deel van het personeel onaanvaardbaar onveilig is en dat dit negatief doorwerkt in de onderwijskwaliteit. Dat laatste wordt beschreven in het rapportgedeelte over de kwaliteit van het onderwijs.

De in november 2018 afgenomen onafhankelijke externe monitor van de sociale veiligheid van het personeel, laat zien dat een aanzienlijk deel van het personeel zich in het afgelopen jaar soms tot vaak onvoldoende veilig voelt in gesprekken met leidinggevend (45%) en in andere situaties met leidinggevend (42%). In de toelichting wordt het volgende gemeld: "Leden van het bestuur staan dicht bij de schoolpraktijk en beïnvloeden met hun aanwezigheid, gedrag en communicatie de sfeer. Voor sommige personeelsleden komt dat intimiderend en bedreigend over en creëert het bij hen een onveilig gevoel".

Leraren ervaren ook een hoog gevoel van onveiligheid in gesprekken met ouders van leerlingen (38% soms tot vaak) en in andere situaties met ouders van leerlingen (32%). In de klas heeft 30% zich soms tot vaak onveilig gevoeld. Al deze cijfers liggen duidelijk boven de landelijke benchmark. Agressie vindt onder andere plaats in de vorm van verbale agressie. Zo geeft 29% van de respondenten aan het afgelopen jaar 'soms tot vaak' slachtoffer te zijn geweest van verbale agressie door ouders van leerlingen (landelijk is dat 13%). Opvallend is ook dat 24% die ervaring heeft met de leerlingen (landelijk 12%).

We hebben leraren gelegenheid gegeven zich bij ons te melden met voorbeelden van onveiligheid. Daar hebben 9 leraren gebruik van gemaakt. Leraren geven in de gesprekken die wij met hen hadden aan dat de onveiligheid is ontstaan doordat er angst is voor schade aan de loopbaan, angst voor willekeur, angst voor dreiging en reacties van directieleden, als men kritisch is tegen het beleid of tegen de

handelwijze van directie en bestuur. We wijzen in dit verband nogmaals op het feit dat een aantal leraren zich anoniem gemeld, met als argumentatie de onveiligheid.

Een belangrijk gegeven is dat het ziekteverzuim op de VAHON erg hoog is, in 2017 bedroeg dit maar liefst 13,7%. Dit hoge percentage is een belangrijke aanwijzing voor een belemmerende kwaliteitscultuur en vormt tevens een bedreiging voor de continuïteit en de kwaliteit van het onderwijs (zie ook deelvraag 4 onder Financieel Beheer). Wij hebben van het bestuur geen maatregelen gezien om het ziekteverzuim omlaag te brengen. Integendeel, de geschorste directeur en intern begeleider zijn door de adviseur van het bestuur aangeraden om zich ziek te melden.

Tekenend voor een belemmerende kwaliteitscultuur is ook dat we tijdens het onderzoek hebben geconstateerd dat voor tenminste 5 van de 25 groepen onbevoegde personen (klassenassistenten en een administratief medewerker) voor de klas stonden, zonder toezicht van een bevoegde leerkracht. Deze onbevoegde personen zijn niet in het bezit van een getuigschrift, waarmee zij kunnen aantonen dat zij voldoen aan de eisen van bekwaamheid, zoals gesteld in artikel 32a, eerste lid, van de WPO. Dit is in strijd met artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b van de WPO.

Er wordt te weinig ondernomen om te voorkomen dat er onbevoegden voor de klas staan. Betrokkenen geven aan dat deze situatie al lang bestaat. Hierop voerde het voormalige bestuur op het moment dat wij ons onderzoek startten, geen actief beleid, terwijl dit toch een aanzienlijk risico is voor de kwaliteit van het onderwijs en bovendien wettelijk niet is toegestaan. Het voormalige bestuur volstond in het gesprek dat wij daarover hadden met te verwijzen naar het ziekteverzuim en het lerarentekort. Inmiddels is er contact gezocht met een drietal collegascholen in Den Haag en de pabo van de Haagse Hogeschool met als doel een opleidingstraject te starten voor de onbevoegde leraren (opleiden in de school). Hierdoor wordt het vraagstuk van onbevoegde leraren voor de klas echter niet snel opgelost.

Uit ons onderzoek naar de personeelsdossiers is voorts gebleken dat in ieder geval twee chauffeurs van de busjes van het leerlingenvervoer niet over een geldige verklaring omtrent het gedrag beschikken. Het is aan het bestuur om hierop toe te zien, temeer daar deze personen ook taken binnen de school verrichten en daarmee te zien zijn als me taken belaste personen, zoals de wet omschrijft.

Het personeelsbeleid voldoet ook niet aan de eisen van bevoegdheid en de wijze waarop de bekwaamheid wordt onderhouden.

In het schoolplan van de VAHON-school is een passage over het personeelsbeleid opgenomen, waarin gesproken wordt over professionalisering, persoonlijke ontwikkelingsplannen en een systeem van werk- functionerings- en beoordelingsgesprekken. Dit is echter zeer summier uitgewerkt en is zoals eerder aangegeven onvoldoende uitgevoerd. Inzage in de personeelsdossiers maakt duidelijk dat er geen uitvoering wordt gegeven aan het beschreven beleid richting een lerende organisatie.

Wat in het schoolplan wel op het gebied van het onderhouden van de bekwaamheid van personeel en de maatregelen met betrekking tot het personeel die bijdragen aan de ontwikkeling en uitvoering van het onderwijskundig beleid is beschreven, wordt in de praktijk niet uitgevoerd. Dat geldt bijvoorbeeld voor lesbezoeken en het gebruik van de kijkwijzer en door de directie.

Het team volgt weliswaar scholing en cursussen, maar de koppeling met het uitvoeren van de gestelde doelen in de praktijk ontbreekt en de effecten van de professionalisering zijn in de groepen niet zichtbaar, zoals door ons vastgesteld tijdens onze groepsbezoeken. Deze conclusies worden ook gemeld in het rapport van de externe audit die het bestuur heeft laten uitvoeren, en komen volledig

overeen met onze bevindingen op basis van de groepsbezoeken en de gesprekken met leraren.

Het ontbreekt aan besef van de noodzaak van integer handelen. Uit de gesprekken die we hebben gevoerd, en uit door hem ondertekende documenten, blijkt dat de ex-adviseur van het bestuur voordat hij was aangesteld als directeur bedrijfsvoering, handelde, uitgaven deed en contracten aanging waarvoor hij niet bevoegd was. Dit alles gebeurde met medeweten van in elk geval het bestuur. De school heeft een managementstatuut maar handelt daar niet naar. Dit is in strijd met art.31 WPO. Verder vinden we het zeer ernstig dat ons bij de afronding van deze rapportage signalen bereikten, dat declaraties van busvervoer worden ingediend, terwijl dit vervoer mogelijk niet of beperkt heeft plaatsgevonden en dat voor uitbetaling goedkeuring is gegeven door de pas benoemde interim directeur-bestuurder. Over de rechtmatigheid van deze betaling zal de bestuurder een onderzoek uitvoeren, zoals wij hebben besproken met de raad van toezicht.

*KA3. Het bestuur en de school leggen zowel intern als extern onvoldoende verantwoording af over doelen en resultaten en voeren daarover niet actief een dialoog*

De inspectie beoordeelt de standaard 'Verantwoording en dialoog' als onvoldoende. Het bestuur verantwoordt zich zowel extern als intern onvoldoende. Er is volgens de raad van toezicht geen toezichtskader waarop de raad zich kan baseren bij zijn verantwoordingstaak. Er zijn ook geen eisen beschikbaar voor de aard en kwaliteit van de informatie dat de raad van toezicht nodig heeft om zijn toezichthoudende taak uit te voeren. Daarnaast gaat het bestuur niet actief de dialoog aan met de mr.

*Toelichting:*

Het jaarverslag bevat geen verantwoording van de kwaliteit van het onderwijs. Daarmee ontbreekt informatie met kerngegevens die betrekking hebben op ontwikkelingen ten aanzien van leerlingen (art. 2 Besluit informatievoorziening WPO/WEC in samenhang met artikel 171 WPO).

Ook intern is er sprake van onvoldoende verantwoording en dialoog. Het bestuur betreft de mr onvoldoende bij de beleids- en besluitvorming (art. 8 WMS). De twee leden van de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad waarmee we hebben gesproken, hebben nauwelijks weet van hun taken en bevoegdheden, weten niet dat er een medezeggenschapsreglement moet zijn en zeggen dat het bestuur hen nauwelijks informeert of om advies vraagt.

Agenda's en/of notulen van vergaderingen van de mr waren tot voor kort niet beschikbaar. Dit past binnen de informele en mondelinge overlegcultuur van de VAHON, maar dit belemmert de transparantie.

Over veel zaken waarover de mr informatie moet krijgen van het bestuur, ontvangt hij onvoldoende informatie van het bestuur, bijvoorbeeld over de begroting en de bijbehorende beleidsvoornemens op financieel, organisatorisch en onderwijskundig gebied (art. 8, tweede lid, onder a WMS). Bij de benoeming van bestuursleden en aanstelling van de interim directie is de mr, aldus de leden van de raad waarmee de inspectie heeft gesproken, niet betrokken geweest. Daarmee is sprake van de benoeming van een bestuurder zonder instemming van een sollicitatiecommissie (artikel 10 tweede lid van de WMS) en zonder de mr vooraf in de gelegenheid te stellen om advies daarover uit te brengen (artikel 11 eerste lid onder h1 WMS). De mr is wel vooraf in de gelegenheid gesteld om advies uit te brengen over het besluit van de raad van toezicht tot aanstelling van de directeur-bestuurder en is ook akkoord gegaan met het uiteindelijke aanstellingsbesluit.



We concluderen dat het bestuur onvoldoende tegenspraak organiseert. Er is sprake van een systeem van coöptatie. Kortweg komt het er op neer dat je een plek in de mr als leraar en als ouder moet 'verdienen', na bewezen loyaliteit, hetgeen ter sprake is geweest in de gesprekken met leden van het bestuur en van de mr. De positie van toenmalige voorzitter van het bestuur (tot voor kort de adviseur van het huidige bestuur en korte tijd in dienst als directeur bedrijfsvoering) was destijds cruciaal en was dat tot voor kort opnieuw. Gezien het systeem van coöptatie is de animo om zich als ouder of als leerkracht aan te melden gering. Een verkiezing heeft in jaren niet plaatsgevonden.

De VAHON lijkt wel maatregelen te nemen om de tegenspraak vanuit de mr te verbeteren. Via de nieuwsbrief is aangekondigd dat de oudergeleding van de mr een vacature heeft en dat men zich kan aanmelden. In de notulen van 4 februari 2019 van de mr (gepubliceerd op de website op 19 maart) lezen wij dat een extern bureau is ingeschakeld om het mr-reglement op te stellen. In de actielijst bij die notulen is aangegeven dat dit reglement op 6 maart wordt vastgesteld. De mr-leden wordt gevraagd dit te lezen en te commentariëren. In dezelfde vergadering wordt ook een budget toegekend aan de mr.

## **2.3 Financieel beheer**

De derde vraag uit het onderzoeksplan luidt:

*Is het bestuurlijk handelen ten aanzien van de financiën van voldoende kwaliteit? (art.17a WPO)*

De standaarden Continuïteit en Rechtmatigheid beoordelen we als onvoldoende. We concluderen dat er sprake is van onrechtmatige bestedingen als gevolg van verwevenheid van de stichting leerlingenvervoer en de kinderopvang met de financiën van de school. Er is ook sprake van gebrekkige financiële administratie. We gaan naar aanleiding van onze oordelen na of en zo ja, in welke mate er sprake moet zijn van terugvordering van onrechtmatige bestedingen. Tevens concluderen we dat de continuïteit vooralsnog niet in gevaar is, maar dat er op langere termijn wel risico's zijn, waarvan het bestuur zich onvoldoende bewust is, zoals de afhankelijkheid van het leerlingenvervoer. We doen geen uitspraak over de standaard Doelmatigheid maar merken wel op dat de middelen vrijwel geheel naar personele lasten gaan en dat er nauwelijks geïnvesteerd wordt in leermiddelen en inventaris. Daardoor komen de middelen onvoldoende ten goede van de leerlingen.

### *Toelichting:*

We hebben deze vraag beoordeeld aan de hand van de standaarden voor financiële continuïteit, doelmatigheid en rechtmatigheid. In dit rapport beantwoorden we daarnaast de deelvragen uit het onderzoeksplan.

#### Standaarden financieel beheer

FB1, Continuïteit: Het bestuur is financieel gezond en kan op kortere en langere termijn voldoen aan zijn financiële verplichtingen

FB2, Doelmatigheid: Het bestuur maakt efficiënt en effectief gebruik van de onderwijsbesteding

FB3, Rechtmatigheid: Het bestuur verwerft en besteedt de onderwijsbesteding conform wet- en regelgeving.

De beoordeling van de standaarden kan worden verdeeld in de volgende deelvragen (onderzoeksplan):

- Worden de middelen doelmatig aan het onderwijs besteed? (FB2)
- Is er sprake van onderwijsbekostiging die niet wordt ingezet conform de wettelijke bestedingsmogelijkheden? (FB3)
- Is de stichting financieel gezond? (FB1)

Naar aanleiding van bevindingen van het lopende het onderzoek over de zaterdag- en zondagsschool is nog een vierde deelvraag toegevoegd:

- Worden middelen rechtmatig verkregen en verantwoord?

Het onderzoek naar het financieel beheer leidt tot de volgende bevindingen:

### **1) Worden de middelen doelmatig aan het onderwijs besteed?**

We hebben geconstateerd dat er geen acute gevaren voor de financiële continuïteit zijn, maar hebben wel vragen bij de mate van doelmatigheid.

#### *Leermiddelen en inventaris*

Doordat veel middelen worden ingezet ten behoeve van personele uitgaven (gemiddeld rond de 95% van de rijksbijdrage) en de resultaten meerjarig negatief zijn, blijven er weinig middelen over om te investeren in leermiddelen en meubilair. De leermiddelen zijn voor het grootste deel afgeschreven en veel inventaris is verouderd. Alhoewel de meerjarenbegroting op dat punt ambitieus is, blijkt er in de praktijk slechts weinig te worden geïnvesteerd in leermiddelen en inventaris. Toch beschikt het bestuur nog over voldoende vermogen (ultimo 2017 ongeveer € 1M) om te investeren in middelen die essentieel zijn voor het onderwijsproces.

#### *Inzet conciërges*

Maandelijks geeft het bestuur ongeveer € 15.900 uit aan salarislasten ten behoeve van conciërgewerkzaamheden. Uitgangspunt bij deze berekening zijn de uitgaven aan conciërgewerkzaamheden over de kalenderjaren 2016 t/m 2018, onder aftrek van de kosten voor werkzaamheden ten bate van het leerlingenvervoer door dezelfde personen. We hebben gezien de omvang van de totale salarislasten voor (hulp)conciërges in relatie tot de grootte van de school vragen bij de doelmatigheid van deze uitgaven en vinden het meer voor de hand liggend dat de VAHON dit geld aan onderwijs besteedt.

#### *Passend onderwijs*

Voor passend onderwijs heeft de VAHON in 2017 (op basis van de laatst beschikbare jaarrekening) een bedrag van € 54.270 ontvangen. Aangezien het bestuur zich in het jaarverslag niet verantwoordt over de inzet van middelen voor passend onderwijs, kan niet worden vastgesteld of deze middelen overeenkomstig de doelstellingen worden ingezet.

#### *Opdrachtverlening en benchmarking*

Uit oogpunt van doelmatig beheer van middelen is het gewenst dat de overwegingen om te komen tot het verlenen van een opdracht zorgvuldig worden afgewogen. Bij diverse grotere opdrachten, zoals onder andere een opdracht tot onderzoek aan een consultancybedrijf en werkzaamheden voor een schoonmaakbedrijf, hebben wij geen overweging voor deze keuze aangetroffen. Er zijn weliswaar geen aanbestedingsgrenzen overschreden, maar uit oogpunt van doelmatigheid geven wij het bestuur in overweging in het vervolg meerdere offertes op te vragen.

### **2) Is er sprake van onderwijsbekostiging die niet wordt ingezet conform de wettelijke bestedingsmogelijkheden?**

#### *Vergoedingen voor het bestuur*

Leden van het bestuur hebben binnen de grenzen van de WNT recht op een vergoeding voor hun verrichte werkzaamheden. Er is geen beleid voor beloning van bestuurders en toezichthouders. In één voorkomend geval is sprake van beloningen die worden toegekend voor een bestuurder die op het moment van de toekenning geen bestuurder was. Hieruit blijkt de gebrekkige boekhouding of het niet consequent toepassen van eigen beleid. Bovendien lijkt de beloning in strijd met de eigen statuten van de rechtspersoon te zijn toegekend.

#### *Leerlingenvervoer*

Het bestuur van de VAHON heeft over 2016, 2017 en 2018 steeds ongeveer 11 personen in dienst met een aanstelling als hulpconciërge die ook taken als chauffeur verrichten: de meesten staan op de loonlijst van de VAHON, een enkele chauffeur doet dit op vrijwillige basis. De financiële administratie inzake de Stichting Ondersteuning Leerlingen VAHON was tot 2018 administratief verweven met die van de VAHON. Vanaf 2018 is voor wat betreft het materiële gedeelte van het leerlingenvervoer (lees: bussen, onderhoud, verzekeringen etc.) deze gescheiden van de VAHON en ondergebracht in een eigen administratie van de sinds medio 2012 bestaande Stichting Ondersteuning Leerlingen VAHON. Uit ons onderzoek is gebleken dat voor het materiële gedeelte van het leerlingenvervoer over de jaren 2016, 2017 en 2018, ongeveer € 40.000 ten laste is gekomen van de rijksmiddelen. Dit bedrag is opgebouwd uit ontvangen ouderbijdragen, verrekeningen van voorgaande jaren en exploitatie-uitgaven van de vervoermiddelen.

Voor het personele gedeelte hebben we vastgesteld dat deze chauffeurs (met uitzondering van de vrijwilligers) allemaal ook een andere functie binnen de school vervullen, veelal als (assistent) conciërge. Deze medewerkers staan op de loonlijst van de VAHON. Op basis van de administratie van de VAHON hebben we kunnen berekenen hoeveel tijd deze medewerkers aan chauffeurswerkzaamheden kwijt zijn. Over de jaren 2016, 2017 en 2018 hebben deze medewerkers in totaal € 963.776 aan salaris ontvangen. Wanneer we de totale lasten afzetten tegenover de tijd dat deze medewerkers kwijt zijn aan chauffeurswerkzaamheden komen we op een totaal van circa € 391.357. Dit bedrag mag niet ten laste komen van de rijksoverheid (Art. 148 en 182 van de WPO). Het leerlingenvervoer van de leerlingen van huis naar school v.v. moet (onder voorwaarden) worden bekostigd door de gemeente en kan reeds daarom niet ten laste worden gebracht van de rijksbekostiging.

Uit ons onderzoek is gebleken dat het bestuur meerdere gemeentelijke subsidies ontvangt met verschillende doeleinden. De gemeentelijke subsidie, voormalige ID-banen, zou eventueel bestemd kunnen worden voor de werkzaamheden die de medewerkers hebben uitgevoerd als chauffeurs, daar waar deze ook veelal de functie assistent-conciërge hebben. Over de jaren 2016, 2017 en 2018 heeft de VAHON van de gemeente in totaal €270.000 aan subsidie voor de voormalige ID-banen ontvangen.

We hebben vastgesteld dat het bestuur van de VAHON over de jaren 2016, 2017 en 2018 €121.357 onrechtmatig aan personele uitgaven heeft besteed. De berekening hiervan is als volgt:



Omschrijving	Bedrag
Totale salariskosten '16, '17 en '18	€963.776,41
Deel personele lasten niet zijnde chauffeursdiensten	€572.419,03
Deel personele lasten zijnde chauffeursdiensten	€391.357,38
Af: Subsidie gemeente, voormalige ID-banen	€270.000,-
Resterend, onrechtmatig besteed	€121.357,38

De VAHON maakt voor het vervoer van leerlingen naar diverse locaties in Den Haag, gebruik van de busjes van Stichting Ondersteuning Leerlingen VAHON. Periodiek stuurt Stichting Ondersteuning Leerlingen VAHON een afrekening naar de VAHON. In 2017 heeft de Stichting Ondersteuning Leerling VAHON 190 ritten gemaakt. Voor 64 van deze ritten heeft het bestuur en het administratiekantoor geen onderbouwing kunnen leveren. Ook de laatste afrekening over 2018 roept vragen op, maar aangezien deze afrekening pas vlak voor het uitbrengen van dit rapport beschikbaar was, hebben we deze verder niet meegenomen in de beoordeling. Het in de declaraties gehanteerde tarief van €100 per rit wordt nergens onderbouwd, waardoor niet duidelijk is of het gehanteerde tarief realistisch is. Gezien het feit dat sommige locaties zich op zeer korte (loopbare) afstand van de school bevinden, twijfelen wij aan de hoogte van het gehanteerde tarief in relatie tot de afstand waarover deze ritten zouden hebben plaatsgevonden. Wij verwachten van het bestuur dat zij in het vervolg aandacht besteedt aan het volledig verantwoorden van gemaakte ritten en uit oogpunt van doelmatige inzet van middelen de kosten van te maken ritten afzet tegen andere mogelijkheden om leerlingen over een korte afstand te verplaatsen.

#### *Kasbeheer*

Op 19 november 2018 hebben we de kasgelden van de VAHON onderzocht. Op basis van de kasadministratie hebben we vastgesteld dat de verantwoording onvolledig is. Volgens de financieel medewerker is dit het gevolg van uitgaven die nog niet hebben plaatsgevonden, maar waarvoor de middelen al wel aan de kas zijn onttrokken. Hiervan was echter geen schriftelijke onderbouwing aanwezig. Een dergelijke administratie is niet deugdelijk.

Daarnaast is uit ons onderzoek naar voren gekomen dat het bestuur regelmatig een relatief hoog bedrag contant opneemt ten behoeve van de kas. Op de vraag waarom de betalingen niet giraal plaatsvinden is geen duidelijk antwoord door de VAHON verstrekt. Uit de betalingen is gebleken dat hier niet altijd een order dan wel factuur aan ten grondslag ligt. Het bestuur schrijft voor deze uitgaven kwitanties uit. De kwitanties geven onvoldoende informatie of er sprake is van (on)rechtmatige uitgaven. VAHON dient dit beter vast te leggen, omdat uit de huidige administratie de schijn kan ontstaan dat er sprake is van uitvloeiing van middelen door middel van een ondeugdelijke administratie. In deze kwestie dient het bestuur bij het uitschrijven van kwitanties een IB47-formulier op te stellen en deze aan de Belastingdienst te verstrekken. Op de vraag waarom een dergelijke formulier niet is opgesteld voor deze uitgaven, heeft de VAHON aangegeven dat zij dit niet nodig achten. Het administratiekantoor heeft overigens deze vragen eerder bij de VAHON neergelegd waarop zij hetzelfde antwoord hebben gekregen als de inspectie. Aangezien de inspectie geen toezicht houdt op de naleving van belastingregels kunnen wij hierop niet handhaven.

#### *Zaterdag- en zondagschool*

De VAHON biedt leerlingen die dat wensen wekelijks de mogelijkheid om op zondag dans-, dhool-, basuri-, keyboard-, hindi-, taekwondo- en yogales te volgen. En desgewenst krijgen leerlingen op die dag ook huiswerkbegeleiding. Ook is er een innovatieproject gericht op het verbeteren van het schoolsucces, voor leerlingen van de groepen 6, 7 en 8. De zaterdagsschool vindt ongeveer 32 zaterdagen per jaar plaats. De uren worden gevuld doordat leerkrachten een deel van hun normjaartaak hieraan besteden. Daarnaast zet de school gepensioneerd leraren in die een vrijwilligersbijdrage ontvangen. Deelnemers betalen hiervoor per maand een bedrag van € 10,- Deze opbrengsten worden niet in de administratie verantwoord, terwijl de exploitatiekosten wel voor rekening van de VAHON komen. Waar de opbrengsten dan wel terecht komen, hebben wij niet kunnen vaststellen.

### **3) Is de stichting financieel gezond en is de continuïteit gewaarborgd?**

De informatie die ten tijde van dit onderzoek beschikbaar was, bevestigt ons oordeel dat de continuïteit op de korte termijn niet in gevaar komt. Wij zien echter wel risico's op de middellange termijn. Deze risico's worden hieronder nader toegelicht. Bij de beoordeling is echter nog geen rekening gehouden met de resultaten over 2018, aangezien we nog niet beschikken over een gecertificeerde jaarrekening over 2018.

#### *Afnemend leerlingaantal*

De VAHON is voor haar inkomsten evenals andere scholen afhankelijk van het aantal leerlingen dat de school bezoekt. Dit aantal is op de laatste teldatum van 1-10-2018 lager dan was begroot, de school telde 437 leerlingen. De daling van het leerlingenaantal met 55 leerlingen (terwijl een daling van 25 leerlingen werd verwacht) is sterker dan ingeschat en zal een significante invloed gaan hebben op de bekostiging van de komende jaren.

Een deel van de leerlingen wordt van huis gehaald en gebracht. Voor dit vervoer - waarvoor meer dan tien busjes worden ingezet - is het tarief voor ouders € 20,- per leerling per maand. Deze bijdrage is vrijwillig, maar ook van niet-betalende ouders worden kinderen vervoerd. De inkomsten van dit leerlingenvervoer zijn echter onvoldoende kostendekkend. Doordat de VAHON voor een deel afhankelijk is van het aantal leerlingen dat door middel van leerlingenvervoer op school komt, betekent dit dat de afhankelijkheid van dit vervoer de school kwetsbaar maakt in haar bestaan.

#### *Negatieve resultaten*

Al enige jaren is er sprake van een negatieve rentabiliteit waardoor het vermogen van VAHON langzaam afneemt. Het ontbreken van een onderbouwd strategisch beleidsplan, twijfels over de interactie tussen intern toezicht en bestuur en de voortdurend hoge personele lasten door bijvoorbeeld het hoge ziekteverzuim - soms zelfs meer dan 100% van de rijksbijdrage - nopen dat het bestuur om zijn financiële beleid in de toekomst adequaat vorm te gaan geven.

### **4) Worden middelen rechtmatig verkregen en verantwoord?**

#### *Leerlingenadministratie*

Wij hebben de leerlingenadministratie over de jaren 2017 en 2018 beoordeeld. Hierbij lag de nadruk op de inrichting van deze administratie, de juistheid van de toepassing van de gewichtenregeling en de afwezigheidsregistratie.

a) *Afwezigheidsregistratie*. Een juiste verantwoording in de afwezigheidsregistratie is van belang om vast te kunnen stellen of leerlingen die meer dan 50% van de tijd, vanaf het begin van het schooljaar tot aan de teldatum, ongeoorloofd hebben verzuimd. Leerlingen die dit betreft mogen namelijk niet worden meegeteld voor de bekostiging. Bij de beoordeling hiervan is vastgesteld dat de afwezigheidsregistratie

juist en tijdig was bijgewerkt en aan de daaraan te stellen eisen voldoet en dat er geen leerlingen zijn geweest die niet aan de vereiste bekostigingscriteria hebben voldaan. De afwezigheidsadministratie ziet er verzorgd uit.

*b) Leerlingtelling/leerlingdossiers.*

De dossiers waren op orde en bevatten de relevante informatie. Wel hebben wij bij een deelwaarneming op gewichten een klein aantal verklaarbare fouten aangetroffen die echter te weinig materieel waren om het onderzoek verder uit te breiden. Tijdens ons onderzoek zijn deze fouten in BRON gecorrigeerd.

*Verhuur en medegebruik van lokalen*

De VAHON verhuurt sinds 2015 dagelijks enkele ruimtes aan de in 2015 opgerichte Stichting Apna Kinderopvang Den Haag. Voordien was er een andere stichting met andere bestuurders die de kinderopvang verzorgde. Het juridisch eigendom van het schoolgebouw berust bij de VAHON en het gebouw heeft een onderwijsbestemming. De huurpenningen zouden daarom ten gunste van het bevoegd gezag moeten komen. Voor dit verhuur zijn contracten opgesteld. Wij hebben vastgesteld dat de huurpenningen vanaf 2015 - dus vanaf het moment dat Apna de kinderopvang ging verzorgen - worden overgemaakt ten gunste van de Stichting Ondersteuning Leerlingen VAHON. De vordering is dus kennelijk overgedragen aan de Stichting Ondersteuning Leerlingen VAHON en deze vertegenwoordigt een waarde die anders had kunnen worden ingezet ten behoeve van het onderwijs. Stichting Ondersteuning Leerlingen VAHON exploiteert het leerlingenvervoer. Bestuurder van deze stichting had op het moment van het ondertekenen van de contracten geen formele relatie met de VAHON in de zin van een volmacht of machtiging. Ook was hij op dat moment niet aangesteld als bestuurder van de VAHON, maar tekende wel de contracten namens de VAHON. Daarbij kwam niet het rekeningnummer van de VAHON op de contracten kwam te staan, maar die van zijn eigen Stichting Ondersteuning. De bekrachtiging van de contracten was - dus steeds met terugwerkende kracht - steeds in de maand juli 2018, terwijl deze bestuurder pas in september 2018 als directeur bedrijfsvoering bij de VAHON met een tijdelijke aanstelling in dienst kwam. De contracten zijn ons inziens daarom onbevoegd namens de VAHON ondertekend. Steeds werd op de overeenkomst het rekeningnummer voor ontvangst van de huurpenningen van de stichting verantwoordelijk voor het leerlingenvervoer gebruikt. De opbrengsten van verhuur en medegebruik zijn ten onrechte niet bij de school terecht gekomen. Gederfde inkomsten zijn over 2016 en 2017 € 5.400 per jaar, over 2018 was ten tijde van ons onderzoek € 2.300 ontvangen. Of er ook over 2015 gelden zijn ontvangen door de Stichting Ondersteuning, hebben wij niet kunnen vaststellen.

Wij hebben vier contracten met de Stichting Apna in ons bezit, die niet alle zijn gedateerd. Het moment waarop de overeenkomsten zijn gesloten is dus niet langer vast te stellen. De contracten hebben steeds een looptijd van drie jaar, maar zijn steeds tussentijds aangepast, waarbij het jaarlijkse huurbedrag ook steeds is verhoogd. Daarbij is het rekeningnummer van het eerste contract - wat liep van 1 januari 2016 tot 31 december 2018 met een jaarlijks te vergoeden bedrag van € 5.400 per jaar-, later aangepast naar de periode 1 mei 2016 tot en met 1 mei 2019 met een huurprijs van € 7.200 per jaar, waarbij vanaf dat moment het rekeningnummer van de Stichting Ondersteuning werd gebruikt.

Door het laten storten van de huuropbrengsten op de rekening van Stichting Ondersteuning Leerlingen VAHON, wordt het olopend exploitatietekort van deze stichting verminderd, maar vindt er in feite ook inzet van middelen die ten gunste hadden moeten komen aan de uit rijksmiddelen opgebouwde algemene reserve, aan leerlingenvervoer plaats. Op het moment van uitbrengen van dit rapport hebben wij vastgesteld dat er in ieder geval een bedrag van € 11.700 van Stichting Apna is ontvangen en verantwoord in de administratie van de Stichting Ondersteuning Leerlingen VAHON. Opvallend is dat de ontvangsten juist wel onderdeel zijn van de meerjarenbegroting van de VAHON, maar de werkelijke ontvangsten bij de Stichting Ondersteuning Leerlingen VAHON terecht komen.



Overeenkomstig art. 108 van de WPO moet de gemeente toestemming geven voor medegebruik van ruimte die eigenlijk door haar zijn gefinancierd om te voorzien in de behoefte aan onderwijshuisvesting. Wij hebben deze toestemming niet aangetroffen.

**Slotopmerking ten aanzien van het interne toezicht op het punt van financieel beheer.**

We hebben naast bovenstaande bevindingen geconstateerd dat het bestuurlijk handelen op het punt van financiën onvoldoende functioneert. Het is de wettelijke taak van de VAHON om onafhankelijk en deugdelijk intern toezicht mogelijk te maken. Bevoegdheden die de stichting moet beleggen bij de intern toezichthouder zijn onder meer, dat deze moet toezien op de rechtmatige verkrijging en rechtmatige en doelmatige besteding van middelen. De intern toezichthouder dient verantwoording af te leggen over de uitoefening van zijn bevoegdheden in het jaarverslag. De verantwoording over het toezicht hebben wij niet aangetroffen in het jaarverslag over 2017. Het bestuur dient in het eerstvolgende jaarverslag deze verantwoording op te nemen.

### **3 Bevindingen kwaliteitsonderzoek VAHON-school**

Een van de onderzoeksvragen is of het bestuurlijk handelen in voldoende mate bijdraagt aan de borging van de onderwijskwaliteit. Tevens hebben we willen vaststellen in hoeverre het bestuursbeleid doorwerkt in de onderwijspraktijk. Om die reden en vanwege aanhoudende signalen over de onderwijskwaliteit hebben we op 31 januari 2019 een risico-kwaliteitsonderzoek uitgevoerd op de VAHON.

#### **3.1 Samenvattende conclusie**

We hebben vijf standaarden van het kwaliteitsgebied Onderwijsproces onderzocht, alsmede de beide standaarden van het Schoolklimaat en twee standaarden van het kwaliteitsgebied Onderwijsresultaten. Dat betekent dat alle kernstandaarden onderzocht zijn (zie onderzoekskader primair onderwijs en voorschoolse educatie, 2017).

De standaarden op het gebied van de Kwaliteitszorg en Ambitie zijn in het bestuursdeel van dit rapport reeds beschreven.

Samengevat beoordelen we alle standaarden, op één na (leerresultaten, die als Voldoende zijn beoordeeld) als onvoldoende dan wel 'kan beter'. Dat is een aanzienlijke achteruitgang in kwaliteit van het onderwijs ten opzichte van het vorige kwaliteitsonderzoek, dat in december 2015 plaatsvond. De school wordt dan ook aangemerkt als een onvoldoende school.

Gezien het grote aantal tekortkomingen in het bestuurlijk handelen met wanbeheer op diverse terreinen, is het niet verwonderlijk dat het onderwijs op de VAHON-school in kwaliteit is achteruitgegaan.

Op basis van het bovenstaande en waar verder sprake is van tekortkomingen in de naleving van wettelijke voorschriften, geven wij de VAHON daarom ook op schoolniveau herstelopdrachten die verderop in dit rapport zijn vermeld aan de hand van een overzicht.

#### **3.2 Oordelen en waarderingen op de standaarden**

##### **OP 1. Aanbod**

Deze standaard beoordeelt de inspectie als onvoldoende

De reden hiervoor is dat een doorgaande lijn over alle leerjaren ontbreekt en dat de school het onderwijs niet voldoende laat aansluiten op het niveau van de leerlingen (art. 8, eerste lid, WPO). Het aanbod is ook niet voldoende breed en de leerinhouden zijn niet evenwichtig over de leerjaren verdeeld (art. 8, eerste lid, WPO). Daardoor is het aanbod onvoldoende afgestemd op het niveau van de leerlingen en hun onderwijsbehoeften

Wat betreft het ontbreken van de doorgaande lijn hebben wij het volgende geconstateerd: in de onderbouw wordt onvoldoende en niet systematisch aandacht besteed aan het voorbereidend en aanvankelijk reken- en taalonderwijs. Het onderwijs in de groepen 1 en 2 is niet doelgericht en planmatig ingericht. Hier speelt mee dat er al langere tijd geen bevoegde leraren voor deze groepen staan. We hebben waargenomen dat leerlingen meer worden ' bezig gehouden ' dan dat er sprake is van onderwijs. Het grootste deel van de schooldag bestaat voor deze leerlingen uit filmkijken, naar verhaaltjes luisteren en ongestructureerd vrij spelen. Daarbij komt dat het ontwikkelingsmateriaal in de vijf kleutergroepen zeer verouderd is en niet toereikend om te voldoen aan de leerdoelen voor de groepen 1 en 2.

In het aanbod ontbreekt eveneens een doorgaande lijn voor de sociaal-emotionele ontwikkeling van de leerlingen, waardoor niet is vast te stellen of de leraren voldoende aandacht besteden aan de in de wet genoemde leerinhouden (art. 9, eerste lid, WPO).

Ook is er in het aanbod onvoldoende oog voor verschillen tussen leerlingen (art.8, eerste lid, WPO). Zo maken leraren onvoldoende gebruik van het beschikbare aanbod voor leerlingen met een hoog leerrendement. De school daagt deze leerlingen onvoldoende uit. In het gesprek dat de inspectie met de leerlingen heeft gevoerd vertellen deze dan ook dat zij zich op school vervelen. De school kan niet garanderen dat alle leerlingen een ononderbroken ontwikkeling doorlopen (art 8, lid 1 WPO).

Tenslotte stelt de inspectie vast dat de leeromgeving in alle bezochte groepen, en met name in de kleutergroepen, weinig leerrijk is en daarmee de leerlingen niet uitdaagt tot spelen en leren.

#### OP2. Zicht op ontwikkeling

Deze standaard is als onvoldoende beoordeeld.

Wat betreft de basisvaardigheden verzamelt de school systematisch informatie met behulp van valide en genormeerde toetsen. Er is weliswaar sprake van een registratie, maar deze wordt niet gebruikt als basis voor de verdere planmatige aanpak van het didactische en pedagogische handelen van de leraren. Als er sprake is van stagnatie of een versnelling in de ontwikkeling van leerlingen, die blijkt uit de afgenomen toetsen, dan onderzoeken de leraren onvoldoende wat daarvan de oorzaak is.

Analyses van deze toetsen zijn niet aanwezig, schieten tekort of zijn te weinig diepgaand. Hierin bestaan overigens grote verschillen tussen leraren. Het taalbeleidsplan van de school bevat afspraken over het analyseren van fouten die leerlingen maken. In de praktijk zijn deze analyses, waarover afspraken over het gebruik zijn gemaakt, maar in twee groepen waargenomen. Hierdoor is het onderwijs niet voldoende afgestemd op de onderwijsbehoeften van de leerlingen en wordt voor veel leerlingen een ononderbroken ontwikkeling niet gerealiseerd (art. 8. Lid 1 WPO). Wat hierboven geldt voor de leerlingen met een taalachterstand, geldt tevens breder voor alle leerlingen: door het ontbreken van analyses van vorderingen schiet de school tekort in het planmatig en doelgerichte inspelen op verschillen tussen leerlingen. De school kan daarom een ononderbroken ontwikkeling van die leerlingen niet waarborgen (art.8, eerste lid, WPO)

De school beschikt over een systeem om kleuters in hun ontwikkeling te volgen. De leraren van de kleutergroepen gebruiken dit systeem nauwelijks, waardoor zij onvoldoende zicht hebben op de brede ontwikkeling van de kleuters. Daarbij komt dat ten minste de helft van de kleutergroepen, gedurende langere tijd, geleid wordt door klassenassistenten, die onbevoegd zijn om zelfstandig, zonder begeleiding een kleutergroep te leiden en onvoldoende kennis hebben van het observatiesysteem en observatiemethodieken.

#### OP3. Didactisch handelen

Deze standaard is als onvoldoende beoordeeld

De negen door de inspectie geobserveerde lessen waren alle van onvoldoende kwaliteit. In sommige gevallen gaven de leraren (vrijwel) geen uitleg, in andere lessen was deze onduidelijk en ontoereikend. De uitleg was niet gekoppeld aan informatie die de leraren over de leerlingen hebben en daardoor niet afgestemd op verschillen tussen leerlingen. Door het ontbreken van een heldere en doelgerichte uitleg, passend bij hun niveau, is er sprake van een lage betrokkenheid van de leerlingen.

De wijze van pedagogisch-didactisch handelen is wel in het schoolplan beschreven, maar niet waargenomen in de bezochte lessen (art.12, tweede en derde lid, WPO). De directie heeft geen eenduidig beleid voor het didactisch handelen van de leraren. Het schoolplan stelt hier doelen voor, maar er zijn geen afspraken gemaakt over klassenmanagement en de lesstructuur. Het ontbreekt dan ook aan een rode draad in de lessituatie waardoor er geen voorspelbare structuur is en de leerlingen niet weten waar ze aan toe zijn.

Tevens wordt de beschikbare onderwijstijd onvoldoende efficiënt benut. Er vallen grote gaten tussen leswisselingen, in de tijd voor zelfstandig werken hebben we veel leerlingen gezien die nauwelijks iets uitvoerden of met andere zaken bezig waren.

Al met al concludeert de inspectie dat het leerklimaat in de school niet uitdagend is en onvoldoende ondersteuning biedt aan de leerlingen om te leren en zich goed te kunnen ontwikkelen. We constateren dat het didactisch handelen op essentiële punten tekortschiet, waardoor de ononderbroken ontwikkeling van de leerlingen onvoldoende is gewaarborgd (art. 8, eerste lid WPO).

#### OP4 Extra ondersteuning

Deze standaard is als onvoldoende beoordeeld

De door de school geboden extra ondersteuning aan leerlingen is van onvoldoende kwaliteit (art.8, lid 4, WPO). De ontwikkelingsperspectieven (opp's) voor de leerlingen die extra ondersteuning krijgen, geven de leraren namelijk nauwelijks richting voor de uitvoering van deze extra ondersteuning (art. 40a, WPO). Wanneer een leerling stagneert in zijn ontwikkeling analyseert de school in onvoldoende mate de oorzaken daarvan, waardoor verklaringen voor die stagnatie ontbreken. Hierdoor kunnen de leraren niet op een zodanige wijze vervolgcacties plannen, dat de leerstof aansluit op de onderwijsbehoeften van de leerlingen. De opp's zijn mede daardoor niet voorzien van toetsbare doelen. Als er al sprake is van vervolgcacties, dan zijn deze niet planmatig en doelgericht. Ook wordt de geboden extra ondersteuning onvoldoende geëvalueerd. Daardoor is het niet duidelijk of opgezette acties effect hebben gehad.

#### OP8 Toetsing en afsluiting

Deze standaard is als onvoldoende beoordeeld.

De wet schrijft voor dat toetsen conform de voorschriften worden afgenomen (art. 9b, WPO). De school heeft wel afspraken over de momenten van toetsafname, maar geen afspraken over de wijze waarop. Ook werkt de school in de praktijk niet volgens een afgesproken toetsprotocol dat wordt bewaakt en geëvalueerd. De regels waaraan de toetsafnames op school moeten voldoen, worden verschillend in praktijk gebracht. Zo constateerden wij tijdens ons bezoek dat een toets werd afgenomen door een (onbevoegde) stagiaire. De school kan hiermee onvoldoende garanderen dat de toetsen conform voorschrift worden afgenomen.

De school neemt bij alle leerlingen in leerjaar 8 de eindtoets af. De inspectie constateert een discrepantie tussen de resultaten die de leerlingen behalen op de toetsen van het leerlingvolgsysteem en het resultaat op de eindtoets. Leerlingen presteren op de eindtoets relatief veel beter. Opvallend is ook dat het schooladvies over meerdere jaren een patroon van onder advisering (gedefinieerd als discrepantie tussen de toetsscore en het schooladvies) laat zien. Het vorige schooljaar (2017/2018) hebben van de 41 schoolverlaters 24 een lager advies gekregen dan verwacht op grond van de eindtoets en 9 leerlingen een hoger advies dan mocht worden verwacht op grond van de eindtoets. Dit patroon treedt ook het jaar daarvoor op. Het is onduidelijk waar de relatief hogere scores op de eindtoets vandaan komen. De school oefent wel systematisch met de leerlingen op deze toets. Mogelijk is dit een verklaring. Zie verder ook de beschrijving bij de waardering van de standaard Vervolgsucces (OR3).

### SK1 Veiligheid

Deze standaard is als onvoldoende beoordeeld.

De reden hiervoor is dat de school niet voldoet aan alle wettelijke eisen en dat het bestuur niet kan waarborgen dat de veiligheid voor alle leerlingen voldoende is. De school heeft weliswaar een veiligheidsbeleid en monitort tenminste jaarlijks de beleving van veiligheid en het welbevinden van leerlingen (art. 4c en art. 12, tweede lid, WPO), maar we hebben niet kunnen constateren dat de school, wanneer de monitor hier aanleiding toe geeft, voldoende maatregelen neemt om de situatie te verbeteren. Dit blijkt uit gesprekken die we hebben gevoerd en de school heeft hierover ook niets vastgelegd.

Het bestuur bevordert ook niet het gebruik en de kennis over de meldcode kindermishandeling en huiselijk geweld bij de leraren.

De school heeft begin 2018 een bevraging van de veiligheidsbeleving uitgevoerd. De kleine groep leerlingen met wie wij aanvankelijk spraken, geven aan dat er in de klassen weinig wordt gepest op school en dat zij zich veilig voelen. Er is een aanspreekpersoon voor pesten (art. 4c, eerste lid, WPO). Deze persoon wordt niet vermeld in de schoolgids en is nog onvoldoende bekend bij de leerlingen.

De leerlingen vertellen ook dat het toezicht tijdens de pauzes tekort schiet. Er zijn te weinig leraren of er wordt toezicht gehouden door onbevoegden die niet ingrijpen indien nodig.

Daarnaast vinden er vaak incidenten in de klas plaats, leraren lossen dat vaak op door leerlingen naar de directeur of een conciërge te sturen. Leraren roepen de hulp van de directie in als zij geen orde meer kunnen houden. Leerlingen worden vervolgens uit de klas gehaald en verblijven dan geruime tijd in een aparte ruimte of in de kamer van de directeur. Dit gebeurt zeer frequent, waardoor leerlingen delen van de lessen missen.

Het gesprek met deze groep leerlingen, evenals nieuwe signalen waren voor ons aanleiding een actueler beeld te willen verkrijgen. We hebben daarom alsnog zelf een bevraging van de veiligheidsbeleving van leerlingen uitgevoerd in alle zeven groepen 6 tot en met 8. Uit deze bevraging en aanvullende gesprekken die wij met ruim 20 leerlingen uit de bovenbouw hebben gevoerd, komt naar voren dat leerlingen onveiligheid ervaren bij momenten van leswisseling en op het plein. Of leerlingen zich ook in de klas onveilig voelen, verschilt per klas en lijkt in belangrijke mate af te hangen van de pedagogische kwaliteiten van de leraar.

Voor de gehele bovenbouw geldt echter dat essentiële vragen als: *'Zijn er spullen van mij gestolen, Ben ik op school gepest, Ben ik op school uitgescholden en Ben ik weleens gestompt of geslagen'*, door tenminste 20% van de leerlingen bevestigend wordt beantwoord. Dit is onaanvaardbaar hoog en ligt ver boven de landelijke benchmark van 10% leerlingen die zich gepest voelt.

We hebben specifiek ook gevraagd naar de veiligheidsbeleving tijdens het leerlingenvervoer, dat deels ook onder schooltijd en onder verantwoordelijkheid van het bestuur plaatsvindt (vervoer naar de schooltuinen, zwemmen, schoolreisjes, etc). De veiligheidsbeleving tijdens het busvervoer is vergelijkbaar met die in de groepen, en tevens persoonsafhankelijk. Opmerkelijk is dat leerlingen melden dat sommige chauffeurs in aanwezigheid van leerlingen in de busjes roken en dat de busjes soms teveel leerlingen vervoeren, waardoor zij zonder gordel op de grond moeten zitten. Hier is sprake van respectloos en onverantwoordelijk gedrag waarvoor het bestuur verantwoordelijk is.



#### SK2 Pedagogisch klimaat

Deze standaard krijgt de waardering: 'kan beter'.

We constateren dat het pedagogisch klimaat op de school kwetsbaar is. In veel klassen is het onrustig. Leerkrachten maken gebruik van stemverheffing om de aandacht te krijgen en leerlingen te corrigeren. Ook zagen we voorbeelden dat leerlingen individueel voor de klas werden geprezen of juist bestraffend toegesproken, waardoor er sprake is van een sociaal onveilige sfeer. Daarnaast getuigt het optreden van sommige leraren naar de leerlingen van weinig respect, is er sprake van schreeuwen naar leerlingen. De leraren laten daarmee onvoldoende voorbeeldgedrag zien waar leerlingen zich aan kunnen spiegelen. Mogelijk is hier een relatie met het feit dat er onbevoegde leraren zijn. Uit de lesobservaties en uit de bevraging van leerlingen blijkt in elk geval dat er grote verschillen zijn tussen leraren in het pedagogisch handelen.

#### OR1 Resultaten

Deze standaard is als voldoende beoordeeld.

De school behaalt voldoende leerresultaten (art. 10a, WPO). Wel rijst hier de vraag of de hoge score op de eindtoets de werkelijkheid goed weergeeft, dit gezien de eerder bij de standaard OP8 gemaakte opmerking over de discrepantie tussen de toetsen van het leerlingvolgsysteem en de eindtoets en het extra oefenen op eindtoetsen.

#### OR3 Vervolgsucces

Deze standaard is gewaardeerd als 'kan beter'.

De school heeft het vervolgsucces van haar leerlingen in het voortgezet onderwijs niet in beeld, men maakt geen gebruik van beschikbare data van het Nationaal Cohort Onderzoek. De school kan daardoor niet beoordelen of de leerlingen een passend advies voor het vervolgonderwijs hebben ontvangen. Uit beschikbare cijfers blijkt dat een groot percentage van de leerlingen van de VAHON-school, over meerdere cohorten bekeken, in het voortgezet onderwijs afstroomt of juist opstroomt na drie jaar voortgezet onderwijs. Het percentage afstroom ligt relatief hoger dan het percentage opstroom en dat is opvallend. Na drie jaar voortgezet onderwijs zit meer dan 50% van de leerlingen tenminste een half niveau hoger of lager dan het schooladvies destijds aangaf. Ook dit is opvallend in vergelijking met het algemene beeld bij scholen. Dit doet sterke twijfels rijzen over de kwaliteit van de adviesprocedure.



## 4 Conclusies en vervolgtoezicht

Op de grond van het onderzoek naar bestuurlijk handelen dat wij bij de Stichting Vooruitstrevend Algemeen Hindoe Onderwijs Nederland in de periode november 2018 – maart 2019 hebben uitgevoerd, komen wij tot de volgende conclusies.

### 4.1 Conclusies

We concluderen dat er bij de VAHON sprake is van wanbeheer op een drietal terreinen, die onderling samenhangen. We treffen op belangrijke punten een herhaling van de zorgwekkende situatie aan die wij bij het incidentele onderzoek van 2010 hebben geconstateerd, waarvan het rapport op 12 oktober 2011 is vastgesteld en gepubliceerd en op basis waarvan destijds maatregelen zijn genomen. Deze maatregelen zijn niet duurzaam effectief gebleken. Het effect daarvan is - achteraf gezien - tijdelijk geweest.

#### Het bestuur waarborgt de kwaliteit van het onderwijs niet (art. 10 WPO).

In de eerste plaats gaat het om ernstige nalatigheid om, in ieder geval in strijd met artikel 10 van de WPO, maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit en goede voortgang van het onderwijs aan de school en om te voorkomen dat de kwaliteit van het stelsel van primair onderwijs in gevaar komt.

#### *Toelichting:*

Wij hebben geconstateerd dat de kwaliteit van het onderwijs op de VAHON-school op vrijwel alle onderzochte standaarden tekortschiet. Daarnaast hebben wij vastgesteld dat er geen stelsel van kwaliteitszorg is en dat er in de praktijk van alledag niet of nauwelijks wordt toegezien op de kwaliteit van het onderwijs op de school. Het bestuur maakt zijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en de kwaliteitszorg op geen enkele wijze waar. Het onderneemt geen actie ten aanzien van bij het bestuur bekende ernstige tekortkomingen, zoals lesgeven door onbevoegden en de bedroevende kwaliteit van de lessen in de onderbouw. De raad van toezicht is ernstig tekortgeschoten in zijn toezichthoudende taken op dit punt. Het heeft niet geconstateerd dat de kwaliteitszorg niet functioneert, heeft geen eigen kader om het toezicht op het bestuur vorm te geven en zorgt niet voor informatie uit andere bronnen dan de informatie die hem door de directie of het bestuur wordt aangeboden. Hierdoor is een situatie ontstaan waarin de kwaliteit van de school sterk is teruggelopen, zonder dat bestuur en rad van toezicht hier goed van op de hoogte waren en zonder dat hier door het bevoegd gezag op is ingegrepen.

In dat kader is het tekenend, dat een bestuurslid die na het incidenteel inspectieonderzoek van 2010 als voorzitter heeft moeten aftreden, tot voor kort als adviseur van het bestuur en van september 2018 tot begin maart 2019 zelfs als directeur bedrijfsvoering is aangebleven. Bovendien kon deze persoon zonder duidelijk en geformaliseerd mandaat namens het bestuur blijven handelen (artikel 163b, tweede lid, onder b van de WPO).

Het ontbreekt ook de school aan een werkend stelsel van kwaliteitszorg. Hierover is dan ook geen informatie te vinden in het schoolplan. Dit is in strijd met artikel 12, vierde lid, WPO.

#### De veiligheid van personeel en leerlingen is niet gewaarborgd (art. 163b WPO)

We hebben in de tweede plaats aan de hand van de resultaten van een recente en onafhankelijke bevraging van de veiligheidsbeleving van het personeel geconstateerd dat in elk geval een aanzienlijk deel van het personeel zich in het

afgelopen jaar vaak tot soms onvoldoende veilig voelt in gesprekken met leidinggevend (45%) en in andere situaties met leidinggevend (42%). Ook de door leraren ervaren onveiligheid vanuit ouders is substantieel hoger dan de landelijke benchmark. Hoewel deze gegevens in december bekend waren, heeft het bestuur hierop geen actie ondernomen.

We constateren tevens dat er op de VAHON sprake is van een structureel onveilige situatie, die onderdeel uitmaakt van een patroon. Het feit dat er meerdere kampen zijn binnen de school is hiervan een uiting. Ook durven leraren zich niet te melden bij een vertrouwenspersoon of het bestuur als zij klachten hebben, maar richten zich tot de inspectie.

Het gaat hier om het in ernstige mate verwaarlozen van de zorg voor wat door redelijkheid en billijkheid wordt gevorderd in de omgang met betrokkenen in de schoolorganisatie, waaronder wordt verstaan intimidatie of bedreiging van personeel, leerlingen of ouders door een bestuurder of toezichthouder (artikel 163b, tweede lid, onder e van de WPO).

*Toelichting:*

Naast bovenstaande gegevens uit de externe bevraging geeft in de gesprekken die de inspectie heeft gevoerd met het personeel bijna een kwart van het totale personeelsbestand en signaalgevers aan deze beleving van de (on)veiligheid uit eigen ervaring te herkennen. Als oorzaken van de onveiligheid komen bijvoorbeeld naar voren: angst voor schade aan de loopbaan of perspectieven binnen de organisatie, intimidatie, angst voor willekeur en optreden, waaronder maatregelen en schorsingen van collega's die kritisch staan tegen over het beleid.

Een thema dat in dit kader vaker in gesprekken wordt genoemd is de in juridische zin vrijwillige afdracht van 3% van het salaris ten behoeve van het leerlingenvervoer (uitspraak van de Raad van State van 15 mei 2013). Leraren melden desondanks dat zij onder druk zijn gezet om hiervoor bij hun aanstelling te tekenen, dat ze nog steeds onder druk worden gezet om die afdracht te doen en dat gemeld wordt dat weigering consequenties voor hen kan hebben. Het feit dat het bestuur dit vraagt van het personeel, dat in een afhankelijkheidspositie verkeert, is op zich al onveilig. Formeel is er sprake van vrijwilligheid (storeren wordt toegestaan), maar in de praktijk blijft de druk om salaris af te dragen, bestaan.

Onderdelen van het financieel beheer vertonen ernstige tekortkomingen (art. 148 WPO)

In de derde plaats is het bestuurlijk handelen ten aanzien van de financiën van onvoldoende kwaliteit. Het gaat onder andere om onvolledigheid in inkomsten en onrechtmatigheden in de bestedingen.

*Toelichting:*

De VAHON besteedde over de jaren 2016, 2017 en 2018 onrechtmatig onderwijsgelden aan busvervoer van de leerlingen. Bovendien is in 2017 een onrechtmatige vergoeding verstrekt aan een persoon die geen formele functie had binnen de school of het bestuur.

Daarnaast is het financieel beheer niet op orde. De financiële stromen tussen de VAHON, de Stichting Ondersteuning Leerlingen VAHON (die het leerlingenvervoer regelt) en de Stichting APNA Kinderopvang Den Haag (die van de VAHON lokalen huurt) zijn onduidelijk, inkomsten worden niet correct geboekt en uitgaven niet of niet correct verantwoord. De adviseur van het bestuur heeft zonder daartoe formeel gerechtigd te zijn, namens de VAHON contracten getekend. Het vermogen van de VAHON is de afgelopen jaren afgenomen, zonder dat het bestuur hier zicht op heeft of op stuurt.

## 4.2 Vervolg

Wij hebben gezien het bovenstaande beeld, mede in het licht van de voorgeschiedenis en de acties die de VAHON tot dusverre heeft ondernomen, en die niet toereikend zijn gebleken, er onvoldoende vertrouwen in dat de tekortkomingen door het bevoegd gezag van de VAHON op korte termijn en op duurzame wijze kunnen worden opgelost, met intern toezicht dat dat in voldoende mate kan monitoren (artikelen 17a en 17c WPO).

Hieronder zijn de tekortkomingen weergegeven die we ten aanzien van het bestuurlijk handelen hebben geconstateerd. In aard en omvang gaat het om veel en ernstige tekortkomingen. Gezien de conclusie die we hierboven hebben getrokken over het gebrek aan vertrouwen dat we hebben dat het bevoegd gezag de tekortkomingen op korte termijn en duurzaam kan oplossen, geven we op het punt van het bestuurlijk handelen alleen de tekortkomingen weer en geven we geen herstelopdrachten. In de tussentijd onderzoeken wij de mogelijkheid van terugvordering van onrechtmatig bestede middelen. In plaats daarvan informeren wij de minister en adviseren we de minister om gebruik te maken van zijn aanwijzingsbevoegdheid. Op een later moment wordt het bestuur geïnformeerd over het vervolg.

Tevens is een overzicht opgenomen herstelopdrachten op het niveau van de VAHON-school, op basis van de geconstateerde wettelijke tekortkomingen, zoals aangegeven bij de beoordelingen van de standaarden in hoofdstuk 4.

## 4.3 Overzicht tekortkomingen bestuurlijk handelen:

- De kwaliteit van het bestuurlijk handelen schiet ernstig tekort (art. 10 WPO en art. 17a WPO).
- De veiligheid (in het bijzonder die van het personeel) is niet gewaarborgd (art.163b WPO). Personeel ervaart onveiligheid in gesprekken met leidinggevendenden. Dit betreft zowel de toenmalige directie als degene die namens het bestuur optrad zonder medeweten van de raad van toezicht (art.163b, tweede lid, onder e van de WPO ).
- Onderdelen van het financieel beheer zijn onrechtmatig. Het betreft onvolledigheid van inkomsten en onrechtmatigheden in de bestedingen (art.163b, tweede lid, onder a van de WPO).
- Het bestuur heeft onvoldoende zorg gedragen voor een goed bestuurd school met een scheiding tussen de functies van bestuur en het toezicht daarop (artikel 17a, eerste lid, van de WPO).
- De benoeming in de functies van het interne toezicht, met uitzondering van de voorzitter, is niet geschied op basis van vooraf openbaar gemaakte profielen (artikel 17a, lid 2 WPO).
- De standaard KA1 (kwaliteitszorg) is onvoldoende.
- De standaard KA2 (kwaliteitscultuur) is onvoldoende.
- De standaard KA3 (Verantwoording en dialoog) is onvoldoende
- Het ontbreekt in het bestuursverslag van het jaarverslag aan een verantwoording over afwijkingen van de Code goed bestuur, zoals in geval van het ontbreken van een toezichtskader. Dit is een tekortkoming in de naleving van art. 171, eerste lid onder a, WPO.
- De raad van toezicht beschikt niet over een toezichtskader waarin geëxpliciteerd wordt op welke criteria het intern toezicht zich in het bijzonder richt, terwijl dit intern toezichtsorgaan volgens artikel 21, derde lid, van de Code zo'n toezichtskader vaststelt.

- De raad van toezicht verantwoordt zich niet over zijn handelen en over de resultaten die dat handelen heeft opgeleverd in het jaarverslag 2017, althans, in een verslag dat bij het bestuursverslag moet worden toegevoegd (artikel 171, eerste lid, onder a van de WPO in samenhang met artikel 2 van het Besluit informatievoorziening WPO/WEC en artikel 3 onder f van de Regeling jaarverslaggeving onderwijs).
- Een lid van de oudergeleding van de mr heeft geen kind op de school (art 3, derde lid, onder b sub 1, in samenhang met artikel 1 onder g WMS).
- De bezetting van de mr, zowel leraren- als oudergeleding, wordt op voorspraak van het bestuur ingevuld. Er ontbreekt in dit verband een reglement waarin de wijze en organisatie van de verkiezingen van de leden van de medezeggenschapsraad moet worden geregeld (artikelen 23, 24, lid 1 onder c WMS en 3, derde lid, onder b sub 1, WMS).
- Het bestuur kan niet aantonen dat wordt voldaan aan de eis dat de intern toezichthouder of het interne toezichthoudend orgaan minstens twee maal per jaar overleg met de mr heeft (artikel 17c lid 3 WMS).
- Het schoolplan geeft geen beschrijving van het stelsel van kwaliteitszorg waaronder in elk geval het zorg dragen voor:
  - a. het bewaken dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen en dat het onderwijs wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen, bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de WPO mede met behulp van het leerling- en onderwijsvolgsysteem, bedoeld in artikel 8, zesde lid, en
  - b. het vaststellen welke maatregelen ter verbetering nodig zijn (artikel 12, vierde lid, WPO).
- Het bestuur maakt zijn plicht om zorg te dragen voor het naleven van de wettelijke bepalingen en voor het uitvoeren van een systematiek van kwaliteitszorg niet waar (artikel 10 in samenhang met artikel 12, lid 4, WPO).
- Er is sprake van vijf onbevoegde personen die onderwijs geven. Zij zijn niet in het bezit van een getuigschrift, waarmee zij kunnen aantonen dat zij voldoen aan de eisen van bekwaamheid, zoals gesteld in artikel 32a, eerste lid, van de WPO (artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b van de WPO).
- In het jaarverslag ontbreekt informatie met kerngegevens die betrekking hebben op ontwikkelingen ten aanzien van leerlingen (art. 2 Besluit informatievoorziening WPO/WEC in samenhang met artikel 171 WPO).
- De MR ontvangt onvoldoende informatie van het bestuur, bijvoorbeeld over de begroting en de en bijbehorende beleidsvoornemens op financieel, organisatorisch en onderwijskundig gebied (art. 8, tweede lid, onder a WMS).
- Er is sprake van de benoeming van een bestuurder zonder instelling van een sollicitatiecommissie (artikel 10 tweede lid van de WMS) en zonder de mr vooraf in de gelegenheid te stellen om advies daarover uit te brengen (artikel 11 eerste lid onder h1 WMS).
- Daarnaast is de MR niet vooraf in de gelegenheid gesteld om advies uit te brengen over het besluit van het bestuur over aanstelling van de schoolleiding, waar de interim directie onder valt (artikel 11 eerste lid onder h WMS).
- Er is sprake van onrechtmatige besteding van Rijksbekostiging (art. 148 en 182 van de WPO). De kosten voor leerlingenvervoer zijn immers belegd bij de gemeente (artikel 4 van de WPO).
- Er is geen toestemming aangetroffen, terwijl de gemeente toestemming moet geven als sprake is van ruimte die eigenlijk door haar zijn gefinancierd om te voorzien in de behoefte aan onderwijshuisvesting (art. 108 van de WPO).



#### 4.4

#### Overzicht tekortkomingen en herstelopdrachten op schoolniveau

Tevens geven wij hieronder weer wat de tekortkomingen zijn op het niveau van de school. Onze inschatting is dat op schoolniveau op een meer korte termijn kan worden voldaan aan de wettelijke eisen. Daarom zullen wij in na een jaar een herstelonderzoek bij de school uitvoeren om vast te stellen of (en zo ja, welke) tekortkomingen zijn opgeheven.

**Tabel tekortkomingen en herstelopdrachten op schoolniveau**

<b>Tekortkoming</b>	<b>Wat verwachten wij van het bestuur</b>	<b>Wat doen wij</b>
De standaard Aanbod is onvoldoende. Er wordt niet voldaan aan artikel 8, lid 1; en art.9, lid 1 WPO (zie voor toelichting hoofdstuk 3, OP1)	Het bestuur zorgt ervoor dat binnen één jaar wordt voldaan aan art. 8, lid 1, WPO, door de leerdoelen voor de onderbouw, aan te laten sluiten bij de onderwijsbehoeften van de leerlingen en een doorgaande leerlijn over alle leerjaren te bewerkstelligen, en dat wordt voldaan aan artikel 9, lid 1, WPO door het aanbod in overeenstemming te brengen met de kerndoelen waaronder een leerlijn voor de sociale redzaamheid	Maximaal één jaar na vaststelling van het rapport van dit onderzoek naar risico's voeren wij een herstelonderzoek uit. In de tussenliggende periode voeren wij minimaal één voortgangsgesprek met het bestuur over de maatregelen die zijn genomen.
De standaard Zicht op ontwikkeling is onvoldoende. Er wordt niet voldaan aan artikel 8, lid 1, WPO (zie voor toelichting hoofdstuk 3, OP2)	Het bestuur zorgt ervoor dat binnen één jaar wordt voldaan aan artikel 8, lid 1, WPO door het onderwijs te laten aansluiten bij de onderwijsbehoeften van de leerlingen, te zorgen voor een ononderbroken leerlijn voor alle leerlingen en naar verklaringen te zoeken bij stagnatie of snelle vooruitgang. Daarnaast zorgt het bestuur ervoor dat het een leerklimaat creëert waardoor leerlingen actief en betrokken zijn.	Zie boven
De standaard Didactisch handelen is onvoldoende art.8, lid 1 en art. 12, lid 2 en 3, WPO, zie voor toelichting hoofdstuk 3, OP3)	Het bestuur zorgt ervoor dat binnen één jaar wordt voldaan aan art. 8, lid 1 en art 12, lid 2 WPO. Het didactisch handelen voldoet aan de beschrijving daarvan in het schoolplan, er zijn schoolbrede afspraken over en een doorgaande lijn in het didactisch handelen van de leraren en het bestuur waarborgt een ononderbroken ontwikkeling	Zie boven



	van alle leerlingen.	
De standaard Extra ondersteuning is onvoldoende, art. 8, lid 4, en art. 40a, WPO (voor toelichting hoofdstuk 3, OP4)	Het bestuur zorgt ervoor dat binnen één jaar de ontwikkelingsperspectieven voldoen aan de wet en daarmee richtinggevend voor het handelen van de leraren	Zie boven
De standaard Toetsing en afsluiting is onvoldoende, art. 9b, WPO (voor toelichting zie hoofdstuk 3, OP8)	Het bestuur draagt er zorg voor dat de eindtoets volgens de regels wordt afgenomen en dat de schooladviezen gegeven worden conform een door het bestuur op te stellen procedure en dat de schooladviezen in lijn zijn met de resultaten van de leerlingen.	Zie boven
De standaard Veiligheid is onvoldoende, art. 4c en art. 12, tweede lid, WPO (voor toelichting hoofdstuk 3, SK1)	Het bestuur draagt er zorg voor dat iedere met taken belast persoon een geldige VOG aan het bestuur heeft overlegd, dat het de kennis en het gebruik van de meldcode bevordert en een beleid met betrekking tot de veiligheid voert. Het bestuur draagt er zorg voort dat het vervoer van leerlingen onder schooltijd veilig is. Tevens draagt het bestuur er zorg voor dat de veiligheidsbeleving van leerlingen toeneemt, zoals vast te stellen met een jaarlijkse bevraging.	Zie boven

## Zienswijze VAHON

1. VAHON vindt dat de Inspectie onrechtmatig handelt als zij het rapport in deze vorm op haar website publiceert. VAHON vindt dat de Inspectie een (deels) onvolledig, onjuist, tendentieus en suggestief rapport heeft gemaakt, waarin veel niet klopt en veel positieve zaken worden weggelaten. Dat ook de Inspectie soms onrechtmatig kan handelen door rapporten te publiceren blijkt uit een volgende rechterlijke uitspraak d.d. 25 oktober 2018 (C/09/559262/KG ZA 18/914 (ECLI:NL:RBDHA:2018:12685)). De rechter vond dat de Inspectie daar onrechtmatig zou handelen als zij dat rapport in de omstreden vorm zou publiceren. Een citaat:

*"Alles in samenhang bezien, leidt de voorzieningenrechter tot het oordeel dat de Inspectie in redelijkheid niet heeft kunnen komen tot de vaststelling van de rapporten in de huidige vorm. Hierdoor heeft de Inspectie onrechtmatig gehandeld jegens de stichtingen. De door de stichtingen ingestelde vorderingen zijn daarom toewijsbaar. Dat geldt ook voor de vordering om openbaarmaking van de rapporten te verbieden. Het verweer van de Inspectie dat de bestuursrechter exclusief bevoegd is om hierover te oordelen, wordt verworpen. De Inspectie heeft erkend dat de inhoud van de rapporten bij de burgerlijke rechter aan de orde kan worden gesteld en een verbod tot openbaarmaking betreft een voorziening om een dreigende onrechtmatige daad te voorkomen. Dat is een voorziening die de burgerlijke rechter kan treffen."*

2. VAHON heeft uitvoerig en met een goede financiële en beargumenteerde onderbouwing al begin mei 2019 haar commentaar gegeven op het Inspectierapport. De inspectie heeft deze amper verwerkt in het definitief vastgestelde rapport. Daar staan nog diverse onjuistheden in, subjectieve meningen en wordt de geschiedenis gedeeltelijk, deels onjuist en gekleurd verteld. VAHON vindt dat Inspectie hiermee haar geloofwaardigheid ondermijnt en haar bevoegdheden niet eerlijk invult. De overheid wordt (te) snel geloofd en dat is helaas niet altijd terecht. Verwezen wordt naar dat pre advies van de VAR 2015, mede opgesteld door Prof. E.M.H. Hirsch Ballin, waarin hij in dat (bewijs)kader dan ook waarschuwt:

*"Het politiek-ambtelijke primaat mag geen burgerlijke rechteloosheid veroorzaken."*

3. De Inspectie kan heeft dus de wettelijke bevoegdheid om te publiceren. Juist daarom verwacht VAHON van de Inspectie worden dat zij terughoudend, neutraal en zorgvuldig te werk gaat, nog meer dan andere partijen.
4. Volgens de inspectie hebben haar in het voorjaar van 2018 en het najaar van 2018 ernstige signalen van ouders en personeel bereikt. Dit gebeurde naar eigen zeggen van de inspectie kort nadat de directeur en de zorgcoördinator met onmiddellijke ingang werden geschorst. De inspectie heeft een uitgebreid onderzoek gedaan vanaf november 2018 tot en met in ieder geval 4 april 2019. Er zijn meerre gesprekken gevoerd met bestuur en de nieuwe (interim) directeur. Namens VAHON is uitvoerig gereageerd op het eerste concept van dit rapport bij schrijven van 3 mei 2019. Het rapport is door/namens VAHON met 'wijzigingen bijhouden' gecorrigeerd en tevens zijn in de kantlijn toelichtende en onderbouwende opmerkingen en vragen geplaatst. Met dit alles heeft de inspectie amper iets gedaan.

#### **Opsommingen van de onjuistheden, verzwegen zaken, suggestieve en tendentieuze passages.**

5. VAHON zal vooral aan de hand van de samenvatting schetsen waarom de Inspectie in redelijkheid dit rapport niet op deze wijze had kunnen vaststellen. De 2<sup>e</sup> alinea begin met samengevatte conclusie. Die 1<sup>e</sup> gewraakte passage/conclusie *'onvoldoende vertrouwen dan de tekortkomingen (...) kunnen worden opgelost'* kan daarom niet in stand blijven. Bij een nieuwe rapportage hoort natuurlijk een nieuwe afweging en (eind)conclusie.
6. In de eerste zin van de 3<sup>e</sup> alinea staat een illustratief voorbeeld van de suggestieve toonzetting en de onjuiste geschiedschrijving. Dit betreft de 2<sup>e</sup> gewraakte passage:

*"We hebben in de periode 2008 – 2011 geconstateerd dat het bestuurlijk handelen ernstig tekort schoot, hetgeen tot het vertrek van de toenmalige voorzitter van het bestuur heeft geleid en tot het instellen van een raad van toezicht."*

Dat klopt helemaal niet. De toenmalige voorzitter is destijds samen met twee andere bestuursleden juist actief gebleven toen de school stuurloos dreigde te worden. Samen met (externe) adviseurs en nieuwe aspirant bestuursleden is een ALV belegd, om het bestuursvacuüm op te heffen. Deze maatregelen van het 'feitelijk functionerende bestuur' zijn door het Gerechtshof te Den Haag destijds ook gekwalificeerd als 'genoodzaakt en gerechtigd' om te komen tot een situatie die in overeenstemming was met de wet en de statuten. Pas toen de school weer in rustiger vaarwater, zijn de drie oude bestuursleden afgetreden. Zij hebben dus juist – volgens het Gerechtshof – adequaat gehandeld. Deze suggestie van de Inspectie is ook helemaal niet gestoeld op enige passage uit het rapport uit 2011. Daar wordt niet gerept over de 'toenmalige voorzitter'. Integendeel. In dat rapport staat juist onder 1:

*"De inspectie heeft daarop aan de advocate van het bestuur desgevraagd geantwoord zich te onthouden van een oordeel over de juistheid van de gang van zaken bij de verkiezing van de bestuursleden, aangezien dit een aangelegenheid is die uitsluitend de Vereniging Algemeen Hindoe Onderwijs Nederland en haar leden aangaat."*

Er is dus geen enkele link tussen het rapport in 2011 en het aftreden van de (toenmalige) voorzitter. Ook is de suggestie onterecht als zou er een verband zijn tussen 'het vertrek van de toenmalige voorzitter' en het instellen van een Raad van Toezicht. Die verplichting volgde uit een vernieuwde wet Primair Onderwijs vanaf 1 augustus 2011. Er is dus ook geen verband tussen het instellen van de Raad van Toezicht en het (latere) vertrek van de 'toenmalige voorzitter'. Dat schrijft de inspectie NB zelf ook in haar rapport uit 2011 (productie 2, onder punt 4):

*"Op grond van de Wet op het Primair Onderwijs is het bevoegd gezag vanaf 1 augustus 2011 (...) verplicht zorg te dragen (...) met een scheiding tussen functies van bestuur en het toezicht daarop."*

De 2<sup>e</sup> gewraakte passage is aldus deels feitelijk onjuist, suggestief, verdraaid en/of uitgebreider/negatiever dan de rapportage uit 2011 rechtvaardigt.



7. De 3<sup>e</sup> gewraakte passage is de volgende:

*"We constateren nu dat er wederom sprake is van tekortkomingen in bestuurlijk functioneren, hetgeen tevens van invloed is op de onderwijskwaliteit."*

Met het woord 'wederom' wordt ook ten onrechte gesuggereerd dat de huidige problematiek een herhaling is van de eerdere situatie. Binnen het bestuur spelen nu helemaal geen bevoegdheidsvraagstukken. Het bevoegd gezag is in het najaar van 2018 – net als de inspectie – geschrokken van een aantal constatering omtrent de onderwijskwaliteit. Daarop is zij direct in actie gekomen. Die acties zijn allemaal allang voor 4 april 2019 ingezet. Dat was ongeveer de einddatum van het Inspectieonderzoek. De Inspectie doet alleen maar verslag over de negatieve periode, maar zegt niets over de genomen maatregelen uit de onderzoeksperiode en de positieve effecten daarvan. Het woord 'wederom' suggereert verder ten onrechte dat de onderwijskwaliteit eerder in 2011 ook ter discussie stond, terwijl in 2011 de kwaliteit juist wel op orde was, zie productie 2 onder 4:

*"De inspectie handhaaft het basisarrangement vanwege de onderwijskundige kwaliteit (die op hoofdlijnen op orde is)."*

8. De 4<sup>e</sup> passage betreft vooral het achterwege laten van feiten. De Inspectie tekent de geschiedenis tussen 2011 en 2019 selectief en onvolledig op. Zo verwijst de Inspectie in haar 'vastgestelde rapport' (productie 7) niet naar de conclusies uit het meest recente rapport uit 2016, zie productie 4. Daarin stond nu juist:

*"De Algemene Hindoe Basisschool heeft haar kwaliteit op orde en de inspectie handhaaft het basisarrangement."*

9. Dit is natuurlijk relevant. Als immers in het recentere verleden het bestuur en de onderwijskwaliteit op orde was, waarom zou dat dan nu niet (meer) bereikbaar zijn. Er is dus geen reden voor de constatering in de samenvatting van 'onvoldoende vertrouwen dat de tekortkomingen door het bevoegd van VAHON op korte termijn en op duurzame wijzen kunnen worden opgelost.' (1<sup>e</sup> gewraakte passage van de samenvatting). Een objectieve of volledige basis voor het gebrek aan vertrouwen

van de Inspectie ontbreekt dus in de samenvatting. Daarmee is de constatering omtrent dat vertrouwen niet objectief onderbouwd, maar subjectief.

10. De 5<sup>e</sup> gewraakte passage betreft het onderste deel van pagina 5 vanaf "Wij constateren in ons onderzoek...". De Inspectie kiest weer voor het blijven beschrijven van de momentopname uit het najaar van 2018. Zij schrijft niets over de maatregelen die direct daarna genomen zijn, zoals:
  - Het terugtreden van het zittende bestuur;
  - Het overnemen van bestuurstaken door de Raad van Toezicht;
  - Het betrekken van [REDACTED] adviseur bij [REDACTED], adviesbureau voor de bedrijfsvoering van scholen;
  - Het aanstellen van [REDACTED] als directeur-bedrijfsvoering a.i.;
  - Het aanstellen van [REDACTED], als interim bestuurder/directeur, een zwaargewicht, schrijver van diverse boeken over onderwijs;
  - Het overnemen van bestuurstaken door de bestuurder directeur a.i.;
  - Het intensief betrekken van de schoolbegeleidingsdienst [REDACTED] bij de begeleiding van het team vanaf begin 2019;
  - Het - met succes - terugdringen van het hoge ziekteverzuim;
  - Het daardoor tegelijkertijd terugdringen van onbevoegd personeel voor de klas;
  - Het wijzen op de interne klachtprocedures teneinde eventuele onrust onder leerkrachten en personeel een geëigend (proces) kanaal te bieden.
11. Als deze genomen maatregelen en hun gebleken effecten (meer bevoegd personeel voor de klas) wel zouden zijn vermeld, had de Inspectie geen objectieve argumenten gehad om haar conclusie 'onvoldoende vertrouwen... (1<sup>e</sup> gewraakte passage) overeind te houden.
12. De 6<sup>e</sup> gewraakte passage, c.q. het ontbreken van een passage betreft het volgende. De Inspectie noteert: "... zoals blijkt uit de vele signalen van personeelsleden en ouders die bij het bestuur van de VAHON en bij de inspectie zijn binnen gekomen."

13. De Inspectie verzamelt de klachten, maar doet er kennelijk niets mee. De Inspectie heeft de betreffende ouders en leerkrachten helaas niet doorverwezen naar de klachtenregeling, zoals vermeld in de schoolgids. Sterker nog. De Inspectie beweert zelfs – ten onrechte - dat er de klachtenregeling onvoldoende bekend zou zijn terwijl deze in de schoolgids en op de site gewoon te vinden en omschreven is. Daardoor blijven klachten hangen in een mistig beeld in stand 'waar rook is, is vuur'. Als de Inspectie ouders en personeel had verwezen naar de klachtenregeling, hadden de klachten via de 1<sup>e</sup> lijn (intern) en zo nodig via de 2<sup>e</sup> lijn (externe klachtencommissie) beter en concreter op hun waarde kunnen worden geschat.

14. De 7<sup>e</sup> gewraakte passage is wederom vooral selectief. Zo vermeldt het rapport:

*"Daaruit blijkt dat een kwart tot een derde van het personeel zich in het voorliggende jaar onveilig heeft gevoeld."*

De Inspectie laat hier weer informatie buiten beeld dat het gevoel van veiligheid na de door het bevoegd gezag genomen maatregelen – volgens een recente enquête - sterk is verbeterd en zich bijvoorbeeld heeft vertaald in een halvering van (langdurige) ziekteverzuim. Ook dat was nog binnen de onderzoeksperiode.

15. De 8<sup>e</sup> gewraakte passage betreft de volgende tekst onder het kopje '*Onderdelen van het financieel beheer...*'. De Inspectie schrijft daar ten onrechte (en dus onrechtmatig):

*"... een aantal inkomsten niet of voldoende worden verantwoord."*

16. Dat klopt helemaal niet. Alle middelen van Rijk/OCW en de gemeente Den Haag zijn rechtmatig aangevraagd en via een accountantsverklaring verantwoord, zo heeft de heer ██████ vastgesteld. Het klopt dus gewoon niet wat de inspectie hier zegt.

17. De 9<sup>e</sup> gewraakte passage is de volgende:

*"... zijn middelen die bestemd waren voor het onderwijs de facto besteed aan leerlingenvervoer. Een deel van het budget was afkomstig van ID banen en ouderbijdragen (private bekostiging). Dat is in strijd met artikel 4 en 148 WPO."*

18. Ook dit klopt niet. Private bijdragen en de ID gelden mogen juist wel voor busvervoer ingezet worden.

19. Hetzelfde geldt voor de 10<sup>e</sup> gewraakte passage:

*"het bestuur wendt het daarnaast het budget voor materiële instandhouding grotendeels aan voor personele uitgaven..."* en een vergelijkbare redenering op pagina 22.

Volgens onze financiële ad interim vergeet de Inspectie mee te nemen de aanwending van subsidie van de gemeente Den Haag voor de 6 ID banen (leerlingenvervoer), STIP (3 participatiebanen) en extra onderwijsactiviteiten zoals een verlengde lesdag en zogenaamde zomerschool. Hiermee scheidt de inspectie een vertekend beeld, van scheve procentuele verhoudingen.

De 11<sup>e</sup> gewraakte passage is eveneens onjuist en suggestief:

*"De standaarden Continuïteit en Rechtmatigheid beoordelen we als onvoldoende".*

20. De inspectie beoordeelt op andere plaatsen juist de standaard Continuïteit als voldoende, zo blijkt uit de eigen tekst. Dat klopt al iet met elkaar. Daarmee wekt de Inspectie ten onrechte de schijn als zou de (financiële) continuïteit van de school in gevaar zijn. Maar dat is helemaal niet aan de orde. De school heeft een groot vermogen, waarmee zij gelukkig de door het bevoegd gezag ingezette investeringen en maatregelen kan bekostigen, zonder de financiële continuïteit in gevaar te brengen.

21. Onder het kopje "leerlingenvervoer" schrijft de Inspectie ten onrechte, (de 12<sup>e</sup> gewraakte formulering):



*"Uit ons onderzoek is gebleken (...) € 40.000 ten laste van rijksmiddelen."*

Ook dit klopt niet. Deze middelen zijn opgebouwd uit de ouderbijdragen. Dat zijn private middelen, geen rijksmiddelen. De rekensommen van de Inspectie zijn in de reactie van VAHON – na advies van de financiële adviseur – rekenkundig gecorrigeerd. Maar ook die rekencorrecties zijn niet overgenomen. Zelfs de fout aanduiding "Salaris" i.p.v. het in deze toepasselijke begrip "Loonkosten" wordt niet hersteld.

Het verschil tussen bruto loon (salaris) van de werknemer en de loonkosten voor de werkgever (waar het hier over gaat) zijn de loonbelasting en de sociale premies die de werkgever verplicht afdraagt. De loonkosten voor de werkgever zijn 1,5 keer het salaris. De loonkosten zijn dan dus circa € 3.000,- per maand. In het stuk spreekt de inspectie over € 930.000,- aan salariskosten in 3 jaar. Dit is een financiële slordigheid die het suggestieve beeld schept dat die personen veel geld krijgen. Maar dat is dus suggestie. Circa één derde gaat naar de fiscus en het UWV.

22. De heer ████████ heeft tijdens de onderzoeksperiode (die liep tot 4 april 2019) de MR versterkt en de Ouderraad geactiveerd. De verdeeldheid in het team is vervaagd, en men werkt nu via werkgroepen heterogeen samen. Er zijn maandelijks gezellige informele bijeenkomsten met het schoolteam. Ook dit houdt de Onderwijsinspectie in het rapport buiten beeld.
23. Op pagina 7 van het rapport vermeldt de Inspectie wel dat zij (dat was nog op 25 maart 2019) met het bevoegd gezag (voorzitter raad van toezicht en interim directeur/bestuurder) in gesprek is gegaan over de ernst van de situatie. De inspectie vermeldt over dat gesprek alleen een monoloog. Zij meldt niet dat tijdens datzelfde gesprek door het bevoegd gezag alle maatregelen zijn opgesomd en hun positieve effecten. Het verslag in het rapport is een monoloog, het gesprek was een dialoog. Ook dat is weer tendentius.
24. Uit Pagina 13 blijkt precies tot welke datum het onderzoek van de inspectie is door gegaan. De Inspectie schrijft daar namelijk ten onrechte (12<sup>e</sup> gewraakte passage):

*"Ook de huidige directeur-bestuurder is begonnen zonder heldere opdracht, maar wel direct als bestuurder ingeschreven in het register van Kamer van Koophandel."*

25. Volgens de inschrijving KvK (productie 1) dateert de inschrijving KvK van de heer [REDACTED] van **4 april 2019**. Tot die datum heeft de Inspectie dus kennelijk felten verzameld.
26. Dat er geen heldere opdracht zou zijn, klopt ook weer niet. Met de heer [REDACTED] is al op 20 februari 2019 een overeenkomst van opdracht overeengekomen.
27. Ook op pagina 15 wordt door de Inspectie ten onrechte (16<sup>e</sup> gewraakte passage) beweerd dat de directeur bestuurder niet volgens een op basis van een externe audit (door schoolbegeleidingsdienst [REDACTED] februari 2019) vastgesteld verbeterplan zou werken. De Inspectie negeert ook hier weer de informatie die de heer [REDACTED] op 25 maart 2019 aan de Inspectie heeft verstrekt over de volgende stappen in het verbeterplan:
- Na de audit in februari heeft [REDACTED] – samen met [REDACTED] – een plan met verbeterpunten opgezet;
  - Er zijn vervolgens op 6 maart en op 29 maart twee workshops verzorgd door [REDACTED] om dit plan uit te dragen naar het team met het nodig huiswerk voor het team.
  - Het team is ook al met het huiswerk aan de slag gegaan.

Dat alles was aldus met de Inspectie gedeeld voor de sluitingsdatum van de onderzoeksfase, te weten vóór 4 april 2019. Ook dit wordt buiten het rapport gehouden.

28. Hetzelfde geldt voor pagina 17. De inspectie schrijft ten onrechte in de volgende (17<sup>e</sup>) gewraakte passage:

*"Zo is er geen helderheid over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen directie en voormalig bestuur en ook niet over de wijze van aansturing van de school."*

In de overeenkomst van opdracht met de heer ██████ staat echter:

*"Alle bevoegdheden van het college van bestuur en die van de schooldirecteur als omschreven in het managementstatuut (bijlage 1) worden overgedragen aan de directeur-bestuurder a.i."*

Ook de (17<sup>e</sup>) gewraakte formulering is zodoende onjuist. Het staat er gewoon wel.

29. Op pagina 18 staat als 18<sup>e</sup> gewraakte passage omschreven dat het probleem met de onbevoegde leraren (opleidingstraject met andere scholen: opleiden in de school) volgens de Inspectie niet snel zal zijn opgelost. Inmiddels is die subjectieve voorspelling achterhaald. Een aantal langdurig zieke leerkrachten is weer komen werken en dus staan er geen onbevoegden meer voor de klas.
30. Ook de (19<sup>e</sup>) gewraakte passage op pagina 18 (onderhoud bekwaming) is achterhaald. Het schoolplan 2014-2019 wordt sinds begin maart 2019 samen met schoolbegeleidingsdienst ██████ geactualiseerd.
31. Hetzelfde geldt voor de (20<sup>e</sup>) gewraakte passage op pagina 19. ██████ bevestigt dat er door de (geschorste) directie geen voortzetting is gegeven aan het uitvoeren van de zogenaamde pdca-cirkel. Inmiddels gebeurt dat sinds 6 maart 2019 wel (dus ook al een maand vóór 4 april 2019, de einddatum van het Inspectie onderzoek). Ook dat laat de inspectie weg uit het rapport.
32. Op pagina 19 bedient de Inspectie zich in de (21<sup>e</sup>) gewraakte passage van vergaande kwalificaties omtrent declaraties van het busvervoer. De Inspectie schrijft:

*"Verder vinden we het zeer ernstig dat ons bij de afronding van deze rapportage signalen en bewijzen bereikten, dat declaraties van busvervoer worden ingediend terwijl dit vervoer niet of beperkt heeft plaatsgevonden en dat voor uitbetaling goedkeuring is gegeven door de pasbenoemde interim-directeur- bestuurder. Over de rechtmatigheid van deze betaling zal de bestuurder een onderzoek uitvoeren, zoals wij hebben besproken met de raad van toezicht. "*

33. De Inspectie kiest voor grote woorden en vergaande subjectieve conclusies zoals "we vinden het zeer ernstig" "dat ons signalen bereiken". De Inspectie stelt helemaal niet over welke feiten deze signalen precies gaan en in die mist maakt ze de feiten heel groot. Het gaat hier echter om betalingen vanuit de kas voor benzine die door de chauffeurs is voorgesloten. Inmiddels zijn de procedures rondom het kasgeld verhelderd en worden ze ook gewoon nageleefd. De Inspectie spreekt verder over 'bewijzen', zonder die aan VAHON beschikbaar te stellen ter verificatie.

#### **Totaalbeeld**

34. Het bovenstaande is een opsomming van vele eenzijdige en selectieve, feitelijk onjuiste en daarmee suggestieve verslaglegging door de Inspectie. VAHON betreurt deze werkwijze van de Inspectie.