



Stichting Islamitisch Onderwijs

Onderzoek bestuur en scholen

Vierjaarlijks onderzoek

Datum vaststelling: 29 mei 2019

Hoofdconclusie

De inspectie concludeert dat het beleid en handelen van het bestuur schadelijk is voor de stichting, de school en de leerlingen omdat het bestuur geen afstand neemt van personen met een omstrepen reputatie waar het gaat om bevordering van burgerschap, zoals blijkt uit meldingen van de veiligheidsdiensten, omdat er sprake is van onrechtmatig financieel handelen van de directeur-bestuurder en omdat de directeur-bestuurder door zijn optreden de relatie tussen school en overheid en externe partners schaadt.

De inspectie beoordeelt de onderdelen kwaliteitscultuur en de verantwoording en dialoog als onvoldoende. Het bestuur beschikt over weinig deskundigheid en ervaring en het intern toezicht schiet schromelijk tekort. De inspectie beoordeelt daarnaast de financiële rechtmatigheid en continuïteit, als onvoldoende. De inspectie is van oordeel dat de bevindingen over de financiële rechtmatigheid en doelmatigheid van de bestedingen in gezamenlijkheid te kwalificeren zijn als wanbeheer, zoals bedoeld in de wet, mede vanwege geconstateerde belangenverstrengeling (in strijd met de Code Goed Onderwijsbestuur VO). Het bestuur voldoet daarmee niet aan essentiële voorwaarden voor goed onderwijs.

Met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs concludeert de inspectie dat de school onvoldoende invulling geeft aan de wettelijke opdracht tot bevordering van actief burgerschap en sociale integratie, en onvoldoende aandacht schenkt aan mogelijke risico's die leerlingen in dat verband lopen. De inspectie beoordeelt het onderwijsaanbod daarom als onvoldoende.

De inspectie beoordeelt het systeem van kwaliteitszorg, zicht op de ontwikkeling van leerlingen, didactisch handelen, onderwijstijd en de sociale veiligheid van leerlingen als voldoende. De samenwerking met externe partijen is als onvoldoende beoordeeld.

De inspectie heeft er op grond van deze conclusies geen vertrouwen in dat het bestuur in de huidige samenstelling in staat zal zijn aan de herstelopdrachten zoals geformuleerd in dit rapport te voldoen.

In hoofdstuk 2 worden deze conclusies verder toegelicht.

Context

Bestuur: 42752 Stichting Islamitisch Onderwijs (SIO)

School: 31GM Cornelius Haga Lyceum

Het Cornelius Haga Lyceum is een islamitische school voor voortgezet onderwijs in Amsterdam voor vmbo-gt (mavo), havo en vwo. De school is gestart in het schooljaar 2017/2018 met ruim 40 leerlingen in leerjaar 1. De school beschikt nu over ruim 170 leerlingen in de leerjaren 1 en 2. De leerlingen zijn verdeeld over zes deels homogene, deels heterogene (mavo/havo en havo/vwo) brugklassen en vier homogene tweede klassen. Waar dat getalsmatig mogelijk is, creëert de school aparte klassen voor jongens en meisjes. In het schooljaar 2018/1019 zijn er twee meisjesklassen en twee jongensklassen. De rest van de klassen is gemengd.

Het bestuur kent een eenlaags (one-tier) model met een functionele scheiding tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur. Het algemeen bestuur vormt het interne toezicht. Het dagelijks bestuur wordt gevoerd door de directeur-bestuurder, tevens de schoolleider. Hij wordt daarbij terzijde gestaan door een beleidsmedewerker.

Inhoudsopgave

1. Inleiding

- 1.1 Aanleiding**
- 1.2 Opzet van het onderzoek**
- 1.3 Leeswijzer**

2. Samenvattende conclusie en vervolgtoezicht

- 2.1 Samenvattende conclusies**
 - 2.1.1 Bestuur en kwaliteitszorg**
 - 2.1.2 Financieel beheer**
 - 2.1.3 Onderwijsaanbod**
 - 2.1.4 Onderwijsproces**
 - 2.1.5 Schoolklimaat**
- 2.2 Vervolg van het toezicht**

3. Toelichting

- 3.1 Bestuurlijk handelen en kwaliteitszorg**
 - 3.1.1 Bestuur**
 - 3.1.2 Kwaliteitszorg en ambitie**
- 3.2 Financieel beheer**
- 3.3 Onderwijsproces, aanbod**
 - 3.3.1 Aanbod burgerschapsonderwijs**
 - 3.3.2 Overige aspecten onderwijsaanbod**
- 3.4 Onderwijsproces, overige standaarden**
- 3.5 Schoolklimaat**

4. Leerplicht

5. Reactie van het bestuur

6. Bijlagen

- bijlage 1. Herstelopdrachten**
- bijlage 2. Aanbevelingen**
- bijlage 3. Toezichthistorie en wettelijk kader**
- bijlage 4. Financieel beheer: onrechtmatige bestedingen**
- bijlage 5. Basiswaarden van de democratische rechtsstaat**

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De Inspectie van het Onderwijs heeft in de periode oktober 2018 – mei 2019 een uitgebreid en intensief onderzoek uitgevoerd naar het bestuur van de school, de Stichting Islamitisch Onderwijs (SIO) en het Cornelius Haga Lyceum.

Het onderzoek betrof aanvankelijk een regulier vierjaarlijks onderzoek naar bestuur en school in oktober 2018 (zie bijlage 3 voor de toezichthistorie en het wettelijk kader waarbinnen het onderzoek is uitgevoerd). Kort voordat de inspectie het conceptrapport van dit onderzoek in januari 2019 wilde vaststellen, ontving de inspectie via de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) ernstige signalen over het bestuur en de school, vooral met betrekking tot de bevordering van burgerschap, en over het bestuurlijk en financieel handelen van het bestuur. De inspectie besloot daarop het onderzoek in uitgebreide en geïntensiveerde vorm voort te zetten vanwege de ernst van de signalen, en de vragen die deze oproepen over de opstelling ten opzichte van burgerschap, de achtergrond van aan de school verbonden personen en de rol van als radicaal bekend staande externe personen.

De inspectie heeft het bestuur daarom eind januari 2019 laten weten het conceptrapport niet vast te stellen omdat het onder de gegeven omstandigheden niet mogelijk was de in het conceptrapport getrokken conclusies te handhaven. Eind februari 2019 heeft de inspectie bij het bestuur aangekondigd dat het vierjaarlijks onderzoek de komende maanden, verbreed en verdiept, zal worden.

Het onderzoek is dus in twee fasen uitgevoerd. De in eerste instantie gedane constatering zijn in het verdere onderzoek op onderdelen bevestigd. Op andere onderdelen heeft het voortgezette onderzoek geleid tot aanscherping of herziening van de eerdere constatering. De verschillen zijn verklaarbaar doordat het voortgezette onderzoek vanwege voornoemde signalen verbreed en verdiept is en ook andere elementen daarin betrokken zijn.

1.2 Opzet van het onderzoek

In een regulier vierjaarlijks onderzoek staan de volgende vragen centraal: is de sturing van het bestuur op kwaliteit op orde en is er sprake van deugdelijk financieel beheer? Het onderzoek leidt dan tot oordelen over de volgende standaarden op het niveau van het bestuur.

Kwaliteitszorg en ambitie

- KA1 Kwaliteitszorg
- KA2 Kwaliteitscultuur
- KA3 Verantwoording en dialoog

Financieel beheer

- FB1 Financiële continuïteit
- FB2 Financiële doelmatigheid
- FB3 Financiële rechtmatigheid

Daarnaast bezoekt de inspectie bij een vierjaarlijks onderzoek altijd een of meer scholen van het bestuur om na te gaan hoe de sturing van het bestuur doorwerkt in de praktijk, alsook om over een aantal onderdelen van het onderwijs een kwaliteitsoordeel te geven. In oktober 2018 heeft de inspectie onderzoek gedaan op alle drie afdelingen van het Cornelius Haga Lyceum, met als doel bovengenoemde vragen te beantwoorden en tot oordelen te komen over genoemde standaarden en over onderdelen van de kwaliteit van het onderwijs op de school. Het betrof toen de volgende onderdelen ('standaarden'):

Onderwijsproces

- OP1 Aanbod
- OP2 Zicht op ontwikkeling en begeleiding
- OP3 Didactisch handelen
- OP5 Onderwijstijd
- OP6 Samenwerking

Schoolklimaat

- SK1 Veiligheid

De standaard OR1 Resultaten ontbreekt omdat op dit moment vanwege het korte bestaan van de school daar geen oordeel over gegeven kan worden. Wel geeft de inspectie in de paragraaf over Zicht op ontwikkeling en begeleiding (in paragraaf 3.4) een eerste indicatie van de behaalde resultaten van de leerlingen voor zover daar informatie over beschikbaar is.

Op het niveau van de school zijn de kwaliteitszorgstandaarden niet apart onderzocht. Bij een éénpitter, zoals SIO, valt de kwaliteitszorg op schoolniveau namelijk samen met het niveau van het bestuur. Verder hebben we in het onderzoek geen onderscheid gemaakt tussen de drie afdelingen van de school, mavo, havo en vwo, vanwege het kleine aantal leerlingen en leerjaren (twee).

In het voortgezette onderzoek van maart-mei 2019 zijn bovengenoemde centrale vragen over het bestuur nog steeds relevant en heeft de inspectie opnieuw gekeken naar genoemde onderdelen van de onderwijskwaliteit op de school. Gezien de ernst en aard van de signalen heeft de inspectie gekozen voor een herhaling van het eerdere onderzoek, dat verbreed en verdiept is uitgevoerd. De aard van de signalen van de AIVD maakten ook dat binnen het onderdeel onderwijsaanbod aan het onderdeel burgerschapsonderwijs veel aandacht is besteed, evenals aan het bestuurlijk handelen en het financieel beheer.

VSV-onderzoek

Vanwege enkele signalen die betrekking hebben op het niet melden van afwezigheid van leerlingen aan de afdeling leerplicht en het niet melden van schorsingen en verwijderingen aan de inspectie, is er aanvullend een zogenaamd VSV (vroegtijdig schoolverlaten) uitgevoerd naar de registratie en melding van verzuim zonder geldige reden. Bij vierjaarlijkse onderzoeken is dit gebruikelijk. Bij dit onderzoek was een leerplichtambtenaar van de gemeente Amsterdam aanwezig. Het doel van dit onderzoek was na te gaan of de school voldoet aan de wettelijke vereisten omtrent ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten. Er is onderzocht of ongeoorloofd verzuim gemeld wordt en of de verschillende termijnen waarbinnen verzuim gemeld moet worden ook daadwerkelijk gehanteerd worden.

Overige wettelijke voorschriften

Tot slot is er - zoals dat ook in reguliere inspectieonderzoeken wordt gedaan - onderzoek gedaan naar een aantal overige wettelijke voorschriften, die niet aan een standaard in het waarderingskader van de inspectie zijn verbonden. Er is onderzocht of:

- de schoolgids bij de inspectie aanwezig is en of deze voor ouders toegankelijk is via de website (art. 24a, WVO)
- de school voldoet aan de wettelijke voorschriften met betrekking tot de schoolkosten en de vrijwillige ouderbijdrage (art. 24a, WVO)
- de school beschikt over een meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (art. 3a, WVO)
- het schoolplan voldoet aan de nieuwe wettelijke voorschriften omtrent het schoolplan (art. 24, WVO)

Onderzoeksactiviteiten

In oktober 2018 heeft de inspectie de volgende, reguliere activiteiten uitgevoerd.

- Lesbezoeken afgelegd in vrijwel alle klassen van de school waarbij een substantieel deel van de docenten is geobserveerd
- Analyse van documenten
- Gesprekken met:
 - de directeur-bestuurder
 - het algemeen bestuur
 - extern administrateur/adviseur
 - de medezeggenschapsraad
 - een representatieve afvaardiging van leerlingen
 - een representatieve afvaardiging van docenten
 - de zorgcoördinator

- o enkele clustervoorzitters

In maart - mei 2019 heeft de inspectie de volgende activiteiten uitgevoerd.

- Onaangekondigde lesbezoeken bij (vrijwel) alle aan de school verbonden docenten door vijf verschillende inspecteurs
- Meerdere keren, door vier verschillende inspecteurs onaangekondigd bijwonen van de vrijdagpreek
- Groepsgesprekken met door de inspectie at random geselecteerde leerlingen
- Groepsgesprek met de ouderraad
- Individuele gesprekken met:
 - o docenten
 - o alle leden van de medezeggenschapsraad
 - o de leden van het algemeen bestuur
 - o de directeur-bestuurder
 - o extern administrateur/adviseur
 - o de beleidsmedewerker
 - o de zorgcoördinator
 - o oud-docenten van de school
 - o een aantal ouders
- Gesprekken met externe stakeholders:
 - o de vereniging van schoolbesturen in het Amsterdamse voortgezet onderwijs (OSVO)
 - o het Samenwerkingsverband
 - o de afdeling leerplicht van de gemeente Amsterdam
 - o enkele basisscholen
 - o enkele scholen voor voortgezet onderwijs
- Documentenanalyse:
 - o bestuurlijke documenten
 - o schooldocumenten
- Financiële documentatie:
 - o de gehele financiële- en personeels-/salarisadministratie voor de jaren 2017 en 2018
 - o grootboekrekeningen
 - o facturen
 - o kasstaten en bankafschriften

Om de ouders en eventueel andere betrokkenen in de gelegenheid te stellen de inspectie te informeren, heeft de inspectie een oproep hiertoe gedaan op de website van de school. Daar is geen reactie op gekomen.

Nadere toelichting:

Aanbod

De beoordeling van het beoogde en uitgevoerde aanbod is gebaseerd op: analyse van lesmaterialen en leerplannen en de uitwerkingen daarvan, een groot aantal observaties op de school en van lessen, gesprekken met leerlingen, ouders, personeel en schoolleiding, evenals met personen die niet aan de school verbonden maar vanuit hun functie met enige regelmaat op de school aanwezig zijn of contact onderhouden (zie hoofdstuk 1). De inspectie gebruikt deze uiteenlopende bronnen niet alleen om vanuit zoveel mogelijk gezichtspunten informatie te verzamelen, maar benut deze ook om na te gaan of de gegevens consistent zijn en door meer dan één bron bevestigd worden. Doordat de hoeveelheid gegevens omvangrijk is, ze over langere tijd verzameld zijn en doordat de gegevens getrianguleerd zijn, is er een coherent en robuust beeld ontstaan. Het onderzoek van de inspectie richtte zich op de school en de opvattingen en gedragingen van aan de school verbonden personen, die betrekking hebben op de school en het onderwijs. Het hoort niet bij de taken van de inspectie onderzoek te doen naar contacten die met de school verbonden personen in hun privéleven onderhouden. De inspectie doet daarover dan ook geen uitspraken.

Financieel beheer

Ter beoordeling van de rechtmatigheid (en doelmatigheid) van de besteding van onderwijsmiddelen in de onderzoeksperiode 2017-2018 zijn de jaarrekening 2017, de notulen van het algemeen bestuur en overige documenten geraadpleegd. Daarnaast is de financiële en personele administratie van het bestuur onderzocht, is de administratieve organisatie en interne beheersing van een aantal interne processen besproken, is facturenonderzoek uitgevoerd en is onder meer kennisgenomen van bank- en kasboeken. Bevindingen zijn voor zover relevant besproken met direct betrokkenen onder wie de directeur-bestuurder en het algemeen bestuur. De jaarrekening over het boekjaar 2018 moet nog worden opgesteld en de accountantscontrole moet nog plaatsvinden.

Lesbezoeken

De inspectie heeft, beide onderzoeksperioden samengenomen, bij vrijwel alle docenten een of meer lesbezoeken afgelegd. De inspectie heeft zodoende alle 10 klassen meerdere keren bezocht en heeft een beeld gekregen van de lessen in alle vakken. Uitzondering hierop vormen in de eerste plaats de islamlessen die sinds het vertrek van de islamdocent aan het eind vorig schooljaar niet meer gegeven worden. Ook heeft de inspectie geen lessen 'studievaardigheden' gezien, hier was de school vanwege andere prioriteiten vlak voor de tweede onderzoeksperiode mee gestopt. Ook bij de betreffende docent heeft de inspectie dus geen lessen geobserveerd. Bij de lesbezoeken hebben de inspecteurs gekeken naar de didactische kwaliteit, het leerstofaanbod met speciaal oog voor het burgerschapsonderwijs en eventuele strijdigheden met basiswaarden, het pedagogisch klimaat in de klassen, de veiligheid van leerlingen en de benutting van de beschikbare onderwijstijd. Behalve door middel van lesbezoeken heeft de inspectie ook informatie over het onderwijs verzameld door hierover te spreken met een representatieve selectie van docenten en leerlingen.

Werkwijze

Bij een onderzoek naar onder meer risico's en knelpunten moet worden bedacht dat vrijwel alle aan de school verbonden personen waarmee de inspectie gesproken heeft, blijk gaven zich te realiseren dat het beeld van de school effect kan hebben op de toekomst van de school. Dat betekent echter niet dat de inspectie aanwijzingen heeft dat een georkestreerde of bewust onjuiste voorstelling van zaken is gegeven.

De beoordeling van het beoogde en uitgevoerde aanbod is gebaseerd op analyse van lesmaterialen en leerplannen en de uitwerkingen daarvan, een groot aantal observaties op de school en van lessen, gesprekken met leerlingen, ouders, personeel en schoolleiding, evenals met personen die niet aan de school verbonden maar vanuit hun functie met enige regelmaat op de school aanwezig zijn of contact onderhouden. De inspectie gebruikt deze uiteenlopende bronnen niet alleen om vanuit zoveel mogelijk gezichtspunten informatie te verzamelen, maar benut deze ook om na te gaan of de gegevens consistent zijn en door meer dan een bron bevestigd worden. De omvangrijke hoeveelheid, over langere tijd verzamelde en getrianguleerde gegevens leiden tot een coherent en robuust beeld.

Het onderzoek van de inspectie richtte zich op de school en de opvattingen en gedragingen van aan de school verbonden personen, die betrekking hebben op de school en het onderwijs. Het hoort niet bij de taken van de inspectie onderzoek te doen naar contacten die met de school verbonden personen in hun privéleven onderhouden. De inspectie doet daarover dan ook geen uitspraken.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat de samenvattende conclusies van het onderzoek en informatie over het vervolg van het inspectietoezicht. In hoofdstuk 3 worden de conclusies voorzien van een nadere onderbouwing en zijn ook de oordelen over de onderzochte standaarden opgenomen. In hoofdstuk 4 wordt verslag gedaan van het deelonderzoek naar de registratie en melding van verzuim zonder geldige reden (vsv). In hoofdstuk 5 is de reactie van het bestuur op het onderzoek en rapportage opgenomen, aangevuld met de zienswijze van het bestuur op het definitieve rapport. Het rapport bevat aan het einde een aantal bijlagen:

- Herstelopdrachten
- Aanbevelingen
- Toezichthistorie, inclusief het wettelijk kader waarbinnen het onderzoek plaatsvond
- Overzicht van onrechtmatige bestedingen

Toelichting bij gehanteerde begrippen: waar in het rapport gesproken wordt van 'het bestuur' bedoelt de inspectie het gehele bestuur, dus zowel het algemeen bestuur als het dagelijks bestuur. Het begrip algemeen bestuur wordt gebruikt om het intern toezicht of de intern toezichthouders aan te duiden en het begrip directeur-bestuurder staat voor het dagelijks bestuur.

2. Samenvattende conclusies en vervolgtoezicht

2.1 Samenvattende conclusies

2.1.1 Bestuur en kwaliteitszorg

Bestuur

Het beleid alsook het handelen van het bestuur is, zo oordeelt de inspectie, schadelijk voor de stichting, de school en haar leerlingen.

In de eerste plaats is het bestuurlijk handelen schadelijk doordat het bestuur geen afstand neemt van personen met een omstrede reputatie waar het gaat om bevordering van actief burgerschap en sociale integratie, zoals blijkt uit meldingen van de veiligheidsdiensten. Het bestuur neemt geen afstand van deze personen of hun gedachtegoed. De inspectie is van oordeel dat het bestuur hiermee onnodige en onverantwoorde risico's neemt, dat wil zeggen, het bestuur laat de kans open dat leerlingen in contact gebracht worden met opvattingen die strijdig zijn met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, en door geen maatregelen te treffen die deze risico's wegnemen.

In de tweede plaats is het provocerende gedrag van de directeur-bestuurder schadelijk voor de relatie van de school met de overheid en de samenwerking met externe partners. Zijn gedrag brengt de school in een geïsoleerde positie, daar waar een startende school juist gebaat is bij constructieve samenwerking. Bovendien is de bestuurder tevens directeur, en dit gedrag is niet in overeenstemming met de pedagogische voorbeeldfunctie van een schoolleider.

In de derde plaats voert de directeur-bestuurder onrechtmatig financieel beleid – er is sprake van ongerechtvaardigde verrijking en belangenverstrengeling - waarmee hij de financiële continuïteit van de stichting in gevaar brengt (zie hierna onder financieel beheer). Dit alles maakt bovendien dat het bestuur onvoldoende zorg draagt voor de kwaliteit en de continuïteit van het onderwijs.

Het algemeen bestuur, dat het interne toezicht vormt, biedt hiertegen onvoldoende tegenwicht c.q. tegenspraak. De formele bestuurlijke inrichting voldoet in strikte zin grotendeels aan wet- en regelgeving en aan de code Goed Onderwijsbestuur VO, maar in de praktijk zijn er in de organisatie onvoldoende *checks and balances* aanwezig. Er berust statutair en in de praktijk veel macht bij het eenhoofdige dagelijks bestuur, tevens schoolleider, ofwel de directeur-bestuurder. Het algemeen bestuur is met twee personen klein van omvang en de leden zijn, gezien hun lange historie met de directeur-bestuurder, weinig onafhankelijk. De voor effectief toezicht vereiste distantie ontbreekt. Ook beschikken de twee intern toezichthouders over onvoldoende deskundigheid en ervaring. Het ontbreekt echter vooral aan een kritische houding jegens de directeur-bestuurder. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat het algemeen bestuur niet vergadert zonder de directeur-bestuurder en zelden eigenstandig informatie vergaart. Ook notulen van vergaderingen geven geen blijk van een kritische benadering.

De inspectie is echter vooral kritisch over het interne toezicht omdat het algemeen bestuur de directeur-bestuurder niet aanspreekt op de risico's die hij neemt door zijn relaties met omstreden personen, geen maatregelen laat treffen om deze risico's weg te nemen, omdat het algemeen bestuur het financiële wanbeheer van de directeur-bestuurder accordeert, geen vragen stelt bij de aanstelling van familieleden en omdat het verzuimt in te grijpen bij onoorbaar gedrag van de directeur bestuurder. Voorgaande maakt ook dat de inspectie onvoldoende vertrouwen heeft in het vermogen van het bestuur om de in dit rapport vastgestelde tekortkomingen te herstellen. De inspectie ziet het bestuur dan ook als ernstig nalatig om maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit en goede voortgang van het onderwijs aan de school (art. 103g, tweede lid, onder b, WVO).

Kwaliteitszorg

Het kwaliteitszorgsysteem van de school is in de praktijk voldoende uitgewerkt om te voldoen aan de wettelijke eisen. De school is nog klein en overzichtelijk en de lijnen zijn kort. Over tal van onderwerpen zijn afspraken in documenten vastgelegd. In oktober 2018 concludeerde de inspectie

dat de schoolleiding voldoende zicht en grip heeft op de schoolontwikkeling, maar er ook volop ruimte was voor verbetering. Sindsdien zijn er onderwijskundig echter geen vorderingen gemaakt. De recente onrust heeft ongetwijfeld veel tijd en aandacht gevraagd van de schoolleiding en kan deels als geldige verklaring beschouwd worden. De inspectie maakt zich echter wel zorgen over de kwaliteitsborging.

De inspectie beoordeelt de kwaliteitscultuur als onvoldoende. Het optreden en het beleid van de directeur-bestuurder, zoals hiervoor aangeduid kan nog moeilijk als professioneel en integer beschouwd worden. Het bestuur blijkt op meerdere onderdelen niet te handelen conform de code Goed Onderwijsbestuur VO, waarvan effectief intern toezicht, integer en onafhankelijk handelen juist belangrijke elementen zijn. Bij een integere kwaliteitscultuur behoort ook dat de school veiligheid en ruimte biedt aan ouders met andere opvattingen. Naar aanleiding van de commotie die ontstond in maart 2019 rondom de school geeft een deel van de ouders aan zich onveilig te voelen en bang te zijn om hun mening kenbaar te maken. Op andere onderdelen voldoet het bestuur wel aan de standaard kwaliteitscultuur. Zo zijn alle docenten bevoegd zijn, inclusief een VOG. Ook beschikt de school over een professionaliseringsplan en een uitgewerkte gesprekkencyclus, al moet de uitvoering hiervan nog grotendeels op gang komen.

Het bestuur legt intern voldoende verantwoording af over doelen en resultaten (voor zover beschikbaar) aan de interne toezichthouder en de medezeggenschapsraad en formeel is er door middel van een functionele scheiding, de instelling van een medezeggenschapsraad en een leerlingenraad voldoende tegenspraak georganiseerd. Echter, in de praktijk komt er van tegenspraak weinig terecht, zoals blijkt in paragraaf 3.1. Gezien de zwaarte van dit element beoordeelt de inspectie de standaard Verantwoording en dialoog als onvoldoende.

2.1.2 Financieel beheer

Financiële rechtmatigheid en doelmatigheid

De inspectie is van oordeel dat de bevindingen over de financiële rechtmatigheid en doelmatigheid van de bestedingen in gezamenlijkheid te kwalificeren zijn als wanbeheer, zoals bedoeld in artikel 103g, tweede lid onderdeel c. en d. van de WVO. Een aantal beslissingen van het bestuur heeft geleid tot onrechtmatige bestedingen; dit beschouwt de inspectie als ongerechtvaardigde verrijking. Een onderdeel daarvan is de hoge bezoldiging van de directeur-bestuurder en van de beleidsmedewerker, tevens de broer van de directeur-bestuurder. Tevens kan het feit dat het bestuur administratiewerkzaamheden heeft uitbesteed aan een al jaren bestaande relatie, voorheen eveneens deel uitmakend van het bestuur, als zodanig (en als belangenverstrengeling) worden beschouwd. Het in de media (NRC van 22 april 2019) beschreven beeld dat een derde deel van het salarisbudget ten goede zou komen aan het bestuur, behoeft nuancering. De inspectie heeft vastgesteld dat dit voor ruim 28 procent het geval was en gevolg is van de in 2018 relatief grote betrekkingsovername en periode van aanstelling van de directeur-bestuurder en zijn twee familieleden ten opzichte van de rest van het nog kleine personeelsbestand.

Financiële continuïteit

De inspectie beoordeelt naast de financiële rechtmatigheid ook de financiële continuïteit als onvoldoende. De inspectie voorziet een verzwakking van de continuïteitspositie vanwege onrechtmatige uitgaven die het bestuur heeft gedaan. De al zorgelijke kengetallen met betrekking tot de solvabiliteit en het weerstandsvermogen zullen hierdoor verder verslechteren, wat risico's oplevert voor de continuïteit van het onderwijs.

Met dit oordeel wijkt de inspectie af van eerdere voorlopige bevindingen. De in oktober 2018 gedane constatering ten aanzien van het financieel beheer waren, voor wat betreft de rechtmatigheid van bestedingen, gebaseerd op de goedkeurende controleverklaring van de accountant bij de jaarrekening 2017. De financiële continuïteit is destijds in eerste instantie als voldoende beoordeeld. Het bestuur gaf aan dat het, aangezien de school per 1 augustus 2017 was gestart, onvoldoende tijd had gehad om het vermogen op te bouwen. Gezien de verwachte stijging van het aantal leerlingen kreeg het bestuur het voordeel van de twijfel. De verbreding van het onderzoek leidt op de onderdelen met betrekking tot het financieel beheer, vanwege de geconstateerde tekortkomingen, nu tot een andere conclusie.

2.1.3 Onderwijsaanbod

Burgerschap en basiswaarden

De inspectie concludeert dat er geen aanwijzingen zijn dat het onderwijs van de school in strijd is met basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zoals gelijkwaardigheid of verdraagzaamheid. De inspectie constateert dat op de school - in het onderwijsaanbod, in uitingen van docenten of in godsdienstige activiteiten - geen inhouden zijn aangetroffen die strijdig zijn met deze basiswaarden. Evenmin heeft de inspectie aanwijzingen aangetroffen voor een klimaat dat gericht is op afzijdigheid van de Nederlandse samenleving of het tegengaan van integratie.

Niettemin beoordeelt de inspectie de realisering van de wettelijke taak tot bevordering van actief burgerschap en sociale integratie zoals opgenomen in artikel 17 WVO als onvoldoende. De wijze waarop de school het burgerschapsonderwijs invult is niet toereikend om te voldoen aan de wettelijke burgerschapsopdracht. De invulling is beperkt en ad-hoc, en daarom niet geborgd. Ook vindt de invulling van sociale integratie vooral plaats vanuit het perspectief van de eigen identiteit. Veel minder aandacht krijgen andere door de wet gevraagde onderdelen, zoals maatschappelijke competenties gericht op omgaan met maatschappelijke diversiteit, democratische vaardigheden en basiswaarden. Tevens is het onderwijs niet afgestemd op wat in de context waarin leerlingen opgroeien belemmeringen en risico's kunnen zijn, zodat de invulling van de wettelijke opdracht niet voorziet in wat leerlingen nodig hebben.

Zoals in relatie tot het bestuurlijk handelen werd vermeld, illustreren ook recente voorvallen de tekorten rond burgerschap. Zo verhoudt een schoolklimaat gericht op bevordering van burgerschap zich slecht tot het onderhouden van contacten met personen van wie de opvattingen over basiswaarden discutabel zijn (zie voor een overzicht paragraaf 3.2). Dat geldt des te meer voor de weigering van de directeur-bestuurder om daarvan duidelijk afstand te nemen. Dat leidt tot een situatie waarin onduidelijkheid blijft bestaan over de intenties van de school; niet alleen is onduidelijk met welk doel de school dergelijke contacten onderhoudt, maar ook mag naar leerlingen, ouders en maatschappelijke omgeving een transparante opstelling worden gevraagd, die past bij de vormingsdoelen die de school wil nastreven.

Omdat het burgerschapsonderwijs onvoldoende is, beoordeelt de inspectie het onderwijsaanbod als onvoldoende. De overige onderdelen van het onderwijsaanbod voldoen grotendeels aan de wettelijke voorschriften.

De inspectie heeft geen aanwijzingen dat een groot of kleiner deel van de lessen een salafistisch karakter heeft of zo wordt ingekleurd. De inspectie beschikt tevens niet over aanwijzingen dat de school ernaar streeft leerlingen afzijdig te houden van de samenleving, aanzet tot onverdraagzaamheid of integratie in de samenleving wil belemmeren.

De inspectie constateert dat de school streeft naar gescheiden groepering van jongens en meisje, in de vorm van gescheiden klassen (vier van de tien) of groepering binnen klassen. Er is geen onderscheid in de invulling of kwaliteit van het onderwijs aan jongens en meisjes. De school maakt hierbij gebruik van de wettelijke vrijheid van inrichting en handelt niet in strijd met wet- en regelgeving. Vanwege het ontbreken van een godsdienstdocent worden de islam- en koranlessen sinds begin schooljaar 2018/2019 niet aangeboden.

De inspectie heeft niet vastgesteld dat de school lessen of anderszins bijeenkomsten aanbiedt waardoor leerlingen in contact worden gebracht met externe personen die in verband worden gebracht met radicale opvattingen. Zoals eerder vermeld werkt of heeft de school gewerkt met personen met een omstrede reputatie waar het gaat om bevordering van actief burgerschap en sociale integratie, zoals blijkt uit meldingen van de veiligheidsdiensten, en beoordeelt de inspectie dit als een onverantwoord risico. Het betreft een vrijwilliger van wie bekend is dat hij een veroordeling heeft vanwege (drugsgelateerde) strafbare feiten en een geschiedenis heeft van opruiende opmerkingen via sociale media, een ouder die tot voor kort betrokken was bij het verzorgen van de vrijdagpreken en een docent.

De inspectie constateert dat de school in het onderwijs aandacht schenkt aan seksuele diversiteit. De inspectie heeft geen aanwijzingen dat benoemingen van personeel geen doorgang vinden

vanwege dit thema. Overigens hebben (bijzondere) scholen de ruimte voor een aanstellingsbeleid waarin de identiteit van de school tot uitdrukking wordt gebracht, wanneer dit aan de daarvoor geldende wet- en regelgeving voldoet.

Bij de bevordering van basiswaarden van de democratische rechtsstaat wordt van scholen gevraagd oog te hebben voor factoren die daarbij een belemmering kunnen vormen, en dergelijke risico's in het onderwijs te adresseren. Mede door de grootstedelijke setting en de context waarin leerlingen opgroeien, kunnen leerlingen in contact komen met bijvoorbeeld discriminatie of onverdraagzaamheid naar mensen met een andere godsdienstige of etnische achtergrond of seksuele leefstijl, of in contact komen met een omgeving waarin de gelijkwaardigheid van mannen en vrouwen of democratische waarden worden afgewezen. Hiermee moet de school rekening houden. De aandacht voor dergelijke belemmeringen en risico's schiet tekort. Hoewel de school erkent dat van dergelijke risico's sprake is, zoals in de opvattingen van (een deel van de) ouders wat betreft de gelijkwaardigheid van mensen met een homoseksuele leefwijze, geeft de school aan het niet als haar taak te zien rekening te houden met dergelijke risico's en dat zij de bevordering van burgerschap mede afstemt op wat gegeven de omgeving waarin jongeren opgroeien relevant is voor bevordering van burgerschap.

Godsdienstonderwijs

In het schooljaar 2018/2019 zijn er geen islamlessen meer gegeven omdat de school hiervoor geen docent heeft kunnen vinden. Ook zijn er om deze reden tot nu geen koranlessen gegeven. Wekelijks is er de zogenoemde 'vrijdagpreek'. Deze wordt gegeven door een klein aantal verschillende personen, vaak docenten van de school. De preken vinden plaats in de Nederlandse taal, en starten en worden afgesloten met een korte recitatie in het Arabisch. Tijdens de preken komen uiteenlopende onderwerpen aan de orde, die vanuit de islamitische geloofsinhoud worden belicht en gericht zijn op de levensfase van de leerlingen. In het algemeen gaat het om preken die betrekking hebben op het bevorderen van de relatie tussen Allah en de leerlingen, en de achtergrond en toepassing van islamitische normen en waarden. De school geeft met onder meer de vrijdagpreek invulling aan het godsdienstige karakter van de school, en handelt daarmee in overeenstemming met de wet- en regelgeving gericht op vrijheid van de inrichting van het onderwijs, onder meer bedoeld om de godsdienstige basis van scholen invulling te kunnen geven.

Overig aanbod

Het overige aanbod voldoet aan de wettelijke vereisten. De school beschikt over een aanbod waarin de wettelijk verplichte kerndoelen zijn uitgewerkt en dat voldoet aan de referentieniveaus voor taal en rekenen. De docenten hebben vastgesteld dat de taalvaardigheid van de overwegend tweetalige leerlingen tekortschiet. De school heeft daarom een taalbeleidsplan opgesteld. Tijdens de lesobservaties was de aandacht voor Nederlandse taal echter niet structureel zichtbaar.

2.1.4 Onderwijsproces

Begeleiding en leskwaliteit

De school heeft door middel van onderwijskundige rapporten en toetsgegevens, maar ook vanwege de kleinschaligheid (men kent elkaar), voldoende zicht op de ontwikkeling van leerlingen. Waar nodig biedt de school aanvullende begeleiding in de vorm van bijlessen, al wordt het bijlesprotocol in de praktijk nog niet waargemaakt. De school beschikt over een ervaren zorgcoördinator. Er is zorg op verschillende niveaus, ook met ondersteuning van externe deskundigen.

Het merendeel van de lessen is van voldoende kwaliteit. Dat wil zeggen: de docenten leggen de leerstof duidelijk uit en de lessen verlopen in het algemeen ordelijk en gestructureerd. De voorlopige resultaten van de leerlingen indiceren dat de lessen voldoende effectief zijn. Wel zijn er diverse verbeterpunten. De docenten gaan onvoldoende planmatig om met verschillen tussen leerlingen en de actieve betrokkenheid van de leerlingen kan beter. Er is betrekkelijk weinig interactie en mede daardoor laten de docenten kansen liggen om de mondelinge taalvaardigheid van leerlingen te verbeteren. Van sommige docenten laat de eigen Nederlandse taalvaardigheid te wensen over. De beschikbare onderwijstijd kan effectiever worden benut.

Samenwerking

De samenwerking met externe partners schiet ernstig tekort. Het bestuur zocht vooral na het inspectiebezoek van oktober 2018 voorzichtig toenadering tot de buitenwereld maar kiest de laatste maanden opnieuw voor een confronterende en daarmee isolationistische opstelling ten opzichte van externe stakeholders. Het bestuur is nog steeds geen lid van belangengroepen en met de collega-scholen in het voortgezet onderwijs is de relatie slecht. Met het basisonderwijs is er weinig tot geen contact. De relatie met de overheid is op een dieptepunt beland. De inspectie beoordeelt nu de standaard Samenwerking als onvoldoende. De inspectie is bovendien om voorgaande reden bezorgd over de invloed daarvan op de ontwikkeling van de onderwijskwaliteit. Voor een nieuwe school met weinig ervaring in het bestuur en het docentenkorps zijn juist goede externe contacten essentieel voor een vruchtbare schoolontwikkeling.

2.1.5 Schoolklimaat

De inspectie beoordeelt de sociale veiligheid als voldoende. De leerlingen voelen zich overwegend veilig en uiten zich positief over het klimaat op de school. In het algemeen gaan docenten, ondersteunend personeel en leerlingen respectvol met elkaar om.

De recente maatschappelijke onrust rond de school heeft veel impact op het schoolklimaat. Een deel van de leerlingen voelt zich onveilig vanwege het negatieve maatschappelijke klimaat dat rond de school bestaat en ervaart de situatie als onrechtvaardig. Tevens zijn er interne spanningen ontstaan tussen ouders naar aanleiding van het optreden en de gevolgde koers van de directeur-bestuurder richting de overheid. Hoewel een deel van de ouders positief oordeelt over school en schoolklimaat, zijn er ook ouders voor wie dat niet geldt. Deze ouders geven aan zich onveilig te voelen en zijn bang om hun mening kenbaar te maken.

Het provocatieve gedrag van de directeur-bestuurder, zijn herhaalde beledigingen aan het adres van gezagsdragers, misplaatste grappen in de omgang met basiswaarden van de democratische rechtsstaat en het betrekken van leerlingen daarbij, zijn niet in overeenstemming met de pedagogische voorbeeldfunctie die een directeur-bestuurder vervult.

2.3 Vervolg van het toezicht

De inspectie draagt het bestuur op de kwaliteit van bestuur, financieel beheer en onderwijs op meerdere punten te verbeteren. De herstelopdrachten hebben betrekking op het bestuur van de school, het financieel beheer, de bevordering van actief burgerschap en sociale integratie met inbegrip van de risico's rond basiswaarden, het onderwijsproces en het schoolklimaat.

Het inspectietoezicht zal worden gecontinueerd in de vorm van geïntensiveerd toezicht gedurende een periode van vooreerst twee jaar. De inspectie stelt hiervoor een toezichtplan op. Zie verder bijlage 1.

3. Toelichting

Hieronder volgt een toelichting op en een nadere onderbouwing van de conclusies uit hoofdstuk 2.

3.1 Bestuurlijk handelen en kwaliteitszorg

Samenvatting

Het bestuurlijk handelen laat op belangrijke onderdelen tekortkomingen zien. Het beleid en het feitelijk handelen van de directeur-bestuurder brengt schade toe aan de school en voldoet niet aan wat van een professionele bestuurder en schoolleider verwacht mag worden en het interne toezicht schiet tekort. In de praktijk zijn er onvoldoende *checks and balances* aanwezig. De kwaliteitszorg is deels op orde. De school heeft sinds de start van de school veel werk verzet om te zorgen voor kwalitatief goed onderwijs. De borging ervan staat echter onder druk. Over de kwaliteitscultuur en de wijze waarop de school zich verhoudt tot *stakeholders* en de omgeving van de school is de inspectie kritisch. De standaarden Kwaliteitscultuur en Verantwoording en dialoog zijn als onvoldoende beoordeeld.

Kwaliteitszorg		
	O	V
KA1 Kwaliteitszorg		•
KA2 Kwaliteitscultuur	•	
KA3 Verantwoording en dialoog	•	

Toelichting

3.1.1 Bestuur

De inspectie oordeelt negatief over het bestuur. Het beleid alsook het handelen van het bestuur is schadelijk voor de stichting, de school en haar leerlingen. De formele bestuurlijke inrichting voldoet maar kent wel enkele afwijkingen ten aanzien van de Code Goed Onderwijsbestuur VO. Het interne toezicht schiet in de praktijk ernstig tekort, er is nauwelijks sprake van tegenspraak. De inspectie concludeert dan ook dat in de organisatie onvoldoende *checks and balances* aanwezig zijn. De intern toezichthouder functioneert onvoldoende onafhankelijk van de bestuurder. Dat is in strijd met art. 24e, tweede lid, en art. 24e1, tweede lid, WVO.

Bestuurlijk handelen

In de eerste plaats is het bestuurlijk handelen schadelijk doordat het bestuur betrekkingen onderhoudt en blijft onderhouden met een aantal personen met een omstrede reputatie, vooral waar het gaat om bevordering van burgerschap of de sociale veiligheid van leerlingen, zoals blijkt uit meldingen van de veiligheidsdiensten (zie voor een overzicht paragraaf 3.3). De inspectie heeft vastgesteld dat een deel van deze personen actief is op de school. Het betreft een fulltime op de school werkzame docent, een ouder die één van de personen is die tot voor kort vrijdagpreken verzorgt, en een veelvuldig op de school aanwezige vrijwilliger, die vooral een rol speelt bij excursies en sportactiviteiten. De inspectie heeft tijdens het onderzoek geen aanwijzingen gekregen dat deze personen opvattingen die strijdig zijn met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat overbrengen op leerlingen. De veiligheidsdiensten melden daarbij dat personen binnen de school de helft van het curriculum aan de salafistische geloofsleer willen wijden. De inspectie heeft voorsnog geen aanwijzingen dat de school streeft naar salafistisch onderwijs. Van de daadwerkelijke betrokkenheid van enkele andere, in berichten van de veiligheidsdienst genoemde, personen heeft het bestuur verklaard dat ze, 'naast vele anderen van verschillende stromingen binnen de islam' de school een keer hebben bezocht, of zijn betrokken bij de school omdat ze een kind op school hebben. Een van hen heeft gesolliciteerd op de school naar een vacature voor het vak Arabisch, maar is niet aangenomen (zie verder paragraaf 3.3).

Tegelijkertijd stelt de inspectie vast dat het bestuur, ook nadat de berichten van de veiligheidsdienst in de openbaarheid kwamen, geen afstand neemt van deze personen. De aanstelling van de docent wordt niet ter discussie gesteld en hij werkt nog steeds op school. De ouder die betrokken was bij de vrijdagpreken heeft zich moeten verantwoorden over de

berichtgeving in de media over zijn vermeende betrokkenheid bij Syriëgangers, maar dit heeft aanvankelijk niet tot verdere acties vanuit het bestuur geleid. De directeur-bestuurder heeft de inspectie recent laten weten dat de banden met deze persoon zijn beëindigd. De vrijwilliger is nog steeds regelmatig op de school, waar hij onder meer meehelpt bij de organisatie van excursies. Ook is hij actief aanwezig geweest op ouderavonden. Eind maart werd hij door het bestuur bij wijze van 1-aprilgrap voorgesteld als de nieuwe interim-directeur. De inspectie is van oordeel dat door zich niet te distantiëren van maar juist te flirten met personen met een omstrepen reputatie, de directeur-bestuurder onduidelijkheid creëert over de intenties van de school en het imago van de school schaadt. De inspectie constateert ook dat het bestuur door op meerdere punten geen afstand te nemen van deze personen onnodige en onverantwoorde risico's neemt, door de kans open te laten dat leerlingen in contact komen met uitingen die strijdig zijn met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en die niet passen bij de bevordering van actief burgerschap en sociale integratie, zoals bedoeld in artikel 17 WVO.

In de tweede plaats schaadt het publieke optreden van de directeur-bestuurder de belangen van de school. Zijn optreden is vaak ongepast en provocerend en daarmee slecht voor de relatie van de school met de overheid en de samenwerking met externe stakeholders. Zijn gedrag brengt de school in een geïsoleerde positie, daar waar een startende school juist gebaat is bij constructieve samenwerking. Bovendien is dit gedrag niet in overeenstemming met de pedagogische voorbeeldfunctie van een schoolleider, die niet voor niets als professionele norm is opgenomen in beroepsstandaard van de VO-raad¹. De directeur-bestuurder bedient zich van grof taalgebruik jegens overheidsfunctionarissen, zoals burgemeester van Amsterdam die als 'domme gans' betiteld werd, en de staatssecretaris die enkele jaren geleden al uitgemaakt werd voor 'incompetente randdebiel'. Op de website van de school werden politici op 23 april 2019 in een quote betiteld als 'the lowest form of life on earth'. Nadat de directeur-bestuurder voor de tweede maal inspectiemedewerkers had vergeleken met de *Gestapo* heeft de inspectie daarvan in april 2019 aangifte gedaan bij de politie. De verstandhouding met de overheid is door dit gedrag tot op een dieptepunt gedaald. Dit is niet in het belang van de school. Niet alleen met de overheid maar ook met andere partners is de relatie, voor zover die er was, ernstig bekoeld. Zie hiervoor paragraaf 3.4 Samenwerking.

In de derde plaats is het bestuursbeleid schadelijk in financiële zin. De directeur-bestuurder voert onrechtmatig financieel beleid – er is sprake van zelfverrijking en belangenverstremming (in strijd met de Code Goed Onderwijsbestuur VO, regel 6) - waarmee hij de financiële continuïteit van de stichting in gevaar brengt. Zie hiervoor verder paragraaf 3.2.

Bovenstaande leidt tot de conclusie dat de combinatie van de risico's die het bestuur neemt op het gebied van het bestuurlijk handelen, het burgerschapsonderwijs en op het gebied van financiële continuïteit, maken dat het bestuur onvoldoende zorg draagt voor de kwaliteit van het onderwijs (art. 23a WVO) of daarmee zelfs bewust risico's neemt, in plaats van maatregelen te nemen om deze situatie op te lossen (art. 103g, tweede lid, onder b, WVO). Het bestuur krijgt hiervoor een herstelopdracht.

Bestuurlijke inrichting

De bestuurlijke inrichting voldoet grotendeels aan wet- en regelgeving en aan de code Goed Onderwijsbestuur VO, waar het bestuur zich volgens het huishoudelijk reglement (art. 4) aan houdt. Het bestuur kent een eenlaags model (*one tier*). Het algemeen bestuur, bestaande uit twee personen, vervult de rollen van intern toezichthouder en werkgever ten aanzien van directeur-bestuurder. De volgende, geldende documenten zijn beschikbaar: schoolplan, schoolgids, jaarverslag, statuten, managementstatuut, bestuursreglement ('huishoudelijk reglement'), klachtenregeling en de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling. School en bestuur hebben een gezamenlijke website. De leerlingenraad beschikt over een leerlingenstatuut en de medezeggenschapsraad over een medezeggenschapsstatuut en een medezeggenschapsreglement. De documenten voldoen op de meeste gecontroleerde punten aan wet- regelgeving. Daarnaast constateert de inspectie enkele ontbrekende afwijkingen van de code Goed Onderwijsbestuur VO:

- Het interne toezicht beschikt niet over een toezichtreglement (code art. 23).

¹ De schoolleider is zich bewust van zijn voorbeeldfunctie en laat dit zien in zijn werk; is zich ervan bewust dat plezier in zijn werk bijdraagt aan succes, straalt dit uit, en geeft hierin het goede voorbeeld.

- Het algemeen bestuur beschikt over een toezichtkalender maar niet over een toezichtkader (code art. 24).
- In het jaarverslag 2018 ontbreekt een evaluatie van het eigen functioneren (code art. 3).
- Het intern toezicht evalueert en beoordeelt niet jaarlijks het functioneren van het bestuur en de bestuurders (code art. 14).
- Het bestuur beschikt niet over een integriteitscode en klokkenluidersregeling (code, eerste lidmaatschapsreis en art. 8 en 9).

Verder merkt de inspectie op dat in het managementstatuut (van 1 augustus 2018) gesproken wordt van behalve een dagelijks bestuurder, ook van een directeur, alsook van een adjunct-directeur en managementteam. Deze functies kent de school echter niet. Tot slot valt het de inspectie op dat de school geen externe vertrouwenspersoon heeft.

De inspectie concludeert in weerwil van de vrij volledige documentatie dat in de praktijk het vereiste systeem van *checks and balances* niet in evenwicht is.

In de eerste plaats omdat er veel macht berust bij één persoon, de directeur-bestuurder. Een adjunct-directeur, een plaatsvervangend of waarnemend directeur-bestuurder is er niet. De statuten, het bestuursreglement en het handelsregister die laten zien dat de directeur-bestuurder veel ruimte heeft om eigenstandig te handelen en het algemeen bestuur daar moeilijk tegenwicht aan kan bieden. Dat komt door het volgende:

- De directeur-bestuurder is volgens het handelsregister zelfstandig vertegenwoordigingsbevoegd, zonder enige beperking. De beperkingen aan de bestedingsruimte buiten de begroting die volgens de statuten zouden moeten worden aangebracht ontbreken.
- De directeur-bestuurder dient bij alle zaken van het algemeen bestuur te worden betrokken, terwijl het algemeen bestuur zich niet mag mengen in zijn taken.
- Het algemeen bestuur is voor zijn informatie als hoofdregel aangewezen op de directeur-bestuurder. Alleen bij uitzondering kan men buiten hem om aan informatie komen, en dan nog moet hij daar altijd van op de hoogte worden gebracht.
- Het is door een minimum stemverhouding in de statuten zeer twijfelachtig of het algemeen bestuurder de directeur-bestuurder wel zou kunnen ontslaan, als zij dat zouden willen.

In de tweede plaats blijkt de onevenwichtigheid van *checks and balances* uit de samenstelling van het algemeen bestuur. Het algemeen bestuur bestaat uit slechts twee personen die niet via een openbare, transparante procedure maar via het netwerk van de directeur-bestuurder in het bestuur terecht zijn gekomen; vanaf 2016 als secretaris en penningmeester onder voorzitterschap van de huidige directeur-bestuurder. Vanaf halverwege 2017, als het bestuur het zogenoemde *one tier* model adopteert, fungeren ze als voorzitter respectievelijk secretaris/penningmeester van het algemeen bestuur. In 2018 zijn de statuten formeel aangepast aan deze nieuwe bestuursvorm. Voor een van de beide algemeen bestuurders geldt dat deze geen en de andere beperkte bestuurlijke ervaring hebben in het onderwijs. Naast voldoende ervaring ontberen beide bestuurders ook specifieke deskundigheid op relevante terreinen. Ze voldoen dan ook nauwelijks aan de profielschets die het bestuur zelf heeft opgesteld voor bestuurders. Daarin staat onder meer dat leden van het algemeen bestuur over kennis en ervaring dienen te beschikken op één of meer deelterreinen als bestuurlijke verhoudingen, onderwijs en jeugdzorg, financiën en bedrijfsvoering, juridische aangelegenheden en human resource management. Ook dienen ze ervaring te hebben met besturen en/of het houden van toezicht.

De profielschets bevat ook de bepaling dat de leden van het algemeen bestuur zicht moeten hebben op de samenleving waarin de school functioneert en dat het in dat kader gewenst is dat de bestuurders netwerkverbindingen hebben met de ouders van de school en met de islamitische geloofsgemeenschap in Amsterdam. In dit verband is het opmerkelijk dat van alle, direct bij het bestuur betrokken personen er slechts één woonachtig is in Amsterdam. Voorts valt op dat onder de meest invloedrijke personen op de school, waaronder ook de voorzitter van de medezeggenschapsraad en de beleidsmedewerker, zich uitsluitend mannen bevinden. Een eerder van de inspectie aan het bestuur gegeven advies om tot uitbreiding van het bestuur over te gaan, en te zorgen voor meer diversiteit in het bestuur, wordt naar men zegt ter harte genomen maar

heeft nog niet tot concrete vervolgstappen geleid. Het bestuur geeft overigens aan geen enkele belemmering te zien in het opnemen van vrouwen in het bestuur. Wel is in de statuten opgenomen dat bestuursleden belijdend moslim moeten zijn. Een toezichthouder van buiten de eigen, islamitische kring is daarom voor het bestuur niet denkbaar.

Gerichte scholing op het gebied van onderwijsbestuur heeft het algemeen bestuur niet gevolgd. Bij bijvoorbeeld statutenwijzigingen laat men zich wel extern adviseren. Het bestuur tracht het gebrek aan deskundigheid te ondervangen door zich vrijwel permanent te laten ondersteunen door een externe administrateur/adviseur, die wel ervaring heeft als schoolbestuurder en over financiële expertise beschikt (zie ook paragraaf 3.2). Hij is bij alle bestuursvergaderingen aanwezig en maakt sinds het schooljaar 2018/2019 de notulen van de vergaderingen. De inspectie is van oordeel dat genoemde statutaire beperkingen, de smalle omvang en het gebrek aan ervaring en deskundigheid maken dat de voorwaarden om voor voldoende tegenspraak voor effectief intern toezicht ontbreken.

Intern toezicht

De twee intern toezichthouders ontberen zoals gezegd deskundigheid en ervaring, maar vooral ontbreekt het aan een kritische houding jegens de directeur-bestuurder en aan voldoende distantie tot het dagelijks bestuur. Dit blijkt uit het volgende. Het algemeen bestuur beschikt over een toezichtkalender maar niet over een toetsingskader. Uit de notulen van de bestuursvergaderingen blijkt dat het algemeen bestuur nooit vergadert zonder de directeur-bestuurder. Ook evalueert en beoordeelt het interne toezicht niet jaarlijks het functioneren van het bestuur. Notulen van vergaderingen geven zelden of nooit blijk van kritische vragen van het algemeen bestuur aan de directeur-bestuurder. Besluiten worden te allen tijde unaniem genomen. Voorts is het opmerkelijk dat er nooit onderwijskundige of andere agendapunten over het reilen en zeilen van de school zijn. Vergaderingen hebben vrijwel uitsluitend betrekking op financiële onderwerpen.

Naast het gemis aan een kritische houding blijkt nergens uit dat het algemeen bestuur zelf actief en tijdig informatie vergaart bij anderen dan de directeur-bestuurder, wat een afwijking is van de code Goed Onderwijsbestuur VO (art. 25). Het algemeen bestuur laat zich door middel van managementrapportages informeren door de directeur-bestuurder. De twee rapportages die tot dusver zijn opgeleverd bevatten, evenals de notulen en bestuursbesluiten, voornamelijk financiële informatie. Een andere mogelijke bron van informatie voor het algemeen bestuur is de medezeggenschapsraad. In het huishoudelijk reglement (art. 20) is bepaald dat het algemeen bestuur twee maal per jaar een informatief overleg heeft met de medezeggenschapsraad. Het Cornelius Haga Lyceum heeft sinds begin 2018 een medezeggenschapsraad. Voornoemd overleg heeft nog niet plaatsgevonden. Volgens het algemeen bestuur is er wel regelmatig sprake van informele uitwisseling van informatie met de medezeggenschapsraad.

In de derde plaats blijkt het tekort aan *checks and balances* uit het feitelijk gedrag en optreden van het algemeen bestuur rondom het financiële beleid en bij een aantal recente voorvallen. Het algemeen bestuur is onvoldoende kritisch over de financiële handel en wandel van de directeur bestuurder die tal van onrechtmatige bestedingen heeft gedaan, zonder daarover door het algemeen bestuur op te zijn aangesproken, laat staan dat het algemeen bestuur heeft ingegrepen. Het algemeen bestuur is zonder discussie akkoord gegaan met de hoge salarissen van de directeur-bestuurder en de beleidsmedewerker en met de buitensporige tarieven van de administrateur en de eigen maximale vacatiegelden (paragraaf 3.2). Ook blijkt nergens uit dat het algemeen bestuur vraagtekens plaatst bij de aanstelling van personeel waarbij sprake is van familiäre relaties (zie verder paragraaf 3.2). Ten slotte ontbreekt een effectief corrigerend optreden ten aanzien van het eerder genoemde (paragraaf 3.1) provocatieve gedrag van de directeur-bestuurder. Hooguit hadden gesprekken van het algemeen bestuur met de directeur-bestuurder een tijdelijk dempend effect.

Daarnaast rekent de inspectie het algemeen bestuur aan dat men nalaat de directeur-bestuurder aan te spreken op de schade die hij toebrengt aan de school door het toelaten van controversiële personen, het weigeren van deze personen afstand te nemen en onduidelijkheid te laten bestaan over het beleid ten aanzien van de betrokkenheid van deze personen en het niet treffen van waarborgen om grip te houden op deze personen en hun invloed op leerlingen op de school. Het

algemeen bestuur lijkt de risico's die de directeur-bestuurder neemt niet te zien of te willen zien. Daarmee is het ernstig nalatig om maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit en goede voortgang van het onderwijs aan de school (art. 103g, tweede lid, onder b, WVO).

Bovenstaande leidt tot de conclusie dat het intern toezicht onvoldoende onafhankelijk functioneert van het uitvoerend bestuur (art. 24e, tweede lid, WVO). Ook concludeert de inspectie dat de uitvoering van de taken uit artikel 24 e1, eerste lid, onder b en c, van de WVO (het toezien op de naleving door het bestuur van wettelijke verplichtingen, de code Goed Onderwijsbestuur VO en de afwijkingen van die code en het toezien op de rechtmatige verwerving en de doelmatige en rechtmatige besteding van de middelen van de school) tekortschiet. Het bestuur krijgt hiervoor herstelopdrachten.

3.1.2 Kwaliteitszorg en ambitie

KA1 Kwaliteitszorg

De inspectie beoordeelt de kwaliteitszorg als voldoende. Het stelsel van kwaliteitszorg is summier beschreven in het schoolplan maar bevat in de praktijk genoeg elementen om zicht en grip op de onderwijskwaliteit mogelijk te maken. Het schoolplan noemt een aantal 'interne en externe kwaliteitsmetingen' waaronder leerling- en ouderenquêtes, alsook de feedback van de inspectie en het Zorg Advies Team (ZAT). In de praktijk is er inmiddels één enquête onder leerlingen afgenomen, maar geen enquête onder ouders. Voor onderwijskundige feedback van de inspectie staat de school open, al worden niet alle aanbevelingen overgenomen: In 2017 deed de inspectie bijvoorbeeld de aanbevelingen om het stelsel van kwaliteitszorg verder uit te werken (onder meer met toetsbare doelen), tijdig voldoende eerstegraads docenten aan te trekken en aansluiting te zoeken bij relevante netwerken. In oktober 2018 herhaalde de inspectie deze aanbevelingen en vulde deze aan met het onder meer het advies werk te maken van de versterking van de georganiseerde tegenspraak en de diversiteit in het bestuur. Tot dusverre zijn deze adviezen nog niet of maar beperkt opgevolgd.

In de praktijk verzamelt de school meer gegevens dan het schoolplan vermeldt, zoals toetsresultaten, doorstroomgegevens en uitkomsten van lesobservaties. Wat betreft dit laatste is er stagnatie opgetreden vanwege de ontstane commotie naar aanleiding van de AIVD-signalen. De school heeft recent een nieuwe medewerker aangetrokken, die de docenten gaat coachen bij het verbeteren van hun lessen.

Het bestuur van de school is ambitieus, zo blijkt uit de schooldocumenten als schoolplan en schoolgids. De missie is om leerlingen voor te bereiden op een actieve bijdrage aan de Nederlandse samenleving, met behoud van de islamitische identiteit. Men streeft naar onderwijs van hoge kwaliteit in een veilige leef- en werkomgeving. Elf kernwaarden, waaronder openheid en respect, wereldburgerschap en veiligheid geven hier verder richting aan (zie paragraaf 3.3). Meetbare doelen zijn nog niet geformuleerd, al bevat het schoolplan enkele ambitieuze vergezichten: de school wil zoveel mogelijk leerlingen cum laude laten slagen voor het eindexamen en leerlingen de mogelijkheid bieden om de havo en het vwo versneld te doorlopen. Om de ambities te kunnen realiseren tracht de school randvoorwaarden te creëren als kleine klassen, een ruim aantal lessen en zoveel mogelijk academisch gevormde (eerstegraads) docenten. In de praktijk is het eerste gerealiseerd, de andere twee ten dele. De in meerderheid tweedegraads docenten zijn bevoegd voor de onderbouw, maar niet om straks ook de bovenbouw van de havo en het vwo les te geven. In hoeverre een en ander (financieel) haalbaar is, zal de toekomst uitwijzen. Nu lukt het bijvoorbeeld nog om de overhead klein te houden, maar als de school groeit, is uitbreiding daarvan naar alle waarschijnlijkheid onontkoombaar.

De vertaling van voornoemde doelen en kernwaarden naar de onderwijspraktijk is de verantwoordelijkheid van de docenten. Zij formuleren in beginsel in vakwerkplannen per vaksectie concrete doelen en activiteiten. De schoolleiding ziet er op toe dat de vakwerkplannen voldoen aan de uitgangspunten van de school en aan gemaakte afspraken over vorm en inhoud. Gezien de verschillen tussen de plannen verdient dit laatste enige aandacht. Zo is niet, zoals wel de opdracht is, in alle vakwerkplannen aandacht besteed aan de invulling van taalbeleid. Bovendien beschikken

nog niet alle vaksecties over een vakwerkplan: de plannen voor de vakken economie, drama, maatschappijleer en voor de islam en koranlessen zijn volgens de school nog in ontwikkeling. Behalve vakwerkplannen hebben de docenten ook een PTO ('programma van toetsing en overgang') en studiewijzers voor de leerlingen opgesteld. In de gesprekken die de inspectie met de docenten voerde, gaven zij aan bij de samenstelling van het lesprogramma een ruime mate van vrijheid te ervaren. De docenten werken daarbij samen in clusters van vakken (alfa, bèta en gamma) waarbinnen regelmatig werkoverleg plaatsvindt.

De directeur-bestuurder geeft de docenten de ruimte om hun lessen te geven op een manier die bij hen past. Wel is er een basaal lesmodel opgesteld, gebaseerd op het directe instructiemodel. De directeur-bestuurder bezocht tot voor kort met enige regelmaat de lessen, maar daar is de afgelopen periode weinig meer van terecht gekomen. In oktober 2018 gaf de directeur-bestuurder aan tevreden te zijn over de lessen, maar dat hij wel ruimte zag voor verbetering onder meer op het punt van interactief onderwijs. Dit kwam en komt overeen met de bevindingen van de inspectie. Gezien de geconstateerde kwaliteit van de lessen, die gemiddeld voldoende is, maar ook op onderdelen verbetering behoeft is (zie paragraaf 3.4), is meer sturing op leskwaliteit gewenst.

De school kan vanwege haar nog korte bestaan nog geen eindresultaten laten zien. Wel heeft de school van het eerste schooljaar een aantal doorstroomresultaten verzameld en gepubliceerd in de schoolgids 2018/2019. Tussentijdse resultaten verzamelt de school met behulp van landelijk genormeerde toetsen. De veiligheid en het welbevinden worden jaarlijks gemonitord met behulp van een instrument dat voldoet aan de wettelijke eisen. De resultaten van de eerste meting zijn opgenomen in de schoolgids (zie hiervoor verder paragraaf 3.5). Van de tweede meting zijn nog geen gegevens beschikbaar.

In oktober 2018 concludeerde de inspectie dat de school met behulp van de verzamelde gegevens voldoende zicht en grip had op het onderwijs. De school is nog klein en overzichtelijk, de lijnen zijn kort en er is naast formeel overleg ook veelvuldig informeel overleg. Over tal van onderwerpen zijn afspraken in borgingsdocumenten vastgelegd, zoals een bijlesprotocol, de klassenregels, orderegels, een verzuimprotocol, stappenplan na pesten, etc. Deze documenten staan in alle klassen onder handbereik van de docenten. In maart/mei 2019 constateert de inspectie dat er onderwijskundig geen vorderingen zijn gemaakt (zie paragraaf 3.4.). Er is slechts een beperkt aantal lesbezoeken afgelegd (in januari 2019) en de school heeft van de inmiddels verzamelde toetsresultaten geen nadere analyses gemaakt die uitstijgen boven het individuele niveau. Op meerdere fronten blijkt dat de afspraken op papier in de onderwijspraktijk niet worden gerealiseerd, zoals het lesmodel, het taalbeleid en de lessentabel. Beloften uit de schoolgids over islamlessen en koranlessen en zijn niet nagekomen en niet alle eerdere aanbevelingen van de inspectie zijn overgenomen. De recente onrust die op rond de school ontstond als gevolg van de signalen van de veiligheidsdienst heeft ongetwijfeld veel tijd en aandacht gevraagd van de directeur-bestuurder en kan deels als geldig excuus beschouwd worden. De inspectie maakt zich echter zorgen over de borging van de onderwijskwaliteit. De hiervoor genoemde aanstelling van de nieuwe medewerker die docenten zal coachen is een goede stap, maar goed onderwijskundig leiderschap vraagt meer.

KA2 Kwaliteitscultuur

De inspectie beoordeelt de kwaliteitscultuur als onvoldoende, vanwege het hierboven beschreven beleid en optreden van de directeur-bestuurder en het gebrekkige interne toezicht. Het bestuur handelt niet conform de wet en de code Goed Onderwijsbestuur VO (zie hierboven). Het bestuur krijgt hierover een herstelopdracht. Bij een integere kwaliteitscultuur behoort ook dat de school veiligheid en ruimte biedt aan personen met andere opvattingen. Naar aanleiding van de commotie die ontstond in maart 2019 rondom de school geeft een deel van de ouders aan zich onveilig te voelen en bang te zijn om hun mening kenbaar te maken. Zij verwijten niet alleen de directeur-bestuurder maar ook de Ouderraad dat er onvoldoende ruimte is voor afwijkende opvattingen en geven aan herhaaldelijk als verraders te zijn weggezet.

Op andere onderdelen voldoet het bestuur wel aan onderdelen van de standaard kwaliteitscultuur. Zo zijn alle docenten bevoegd, inclusief een VOG. Ook beschikt de school over een professionaliseringsplan en een uitgewerkte gesprekkencyclus, die echter nog maar ten dele zijn gerealiseerd. Het bestuur zorgt voor voldoende bekwaam en bevoegd personeel. Uit door het

bestuur aangeleverde gegevens blijkt dat vrijwel alle docenten bevoegd zijn, in ieder geval voor het vmbo en de onderbouw van de havo en het vwo. De docenten die nog onbevoegd zijn, zijn in opleiding. Vier docenten zijn eerstegraads bevoegd. Dit is te weinig, gezien de ambities van het bestuur om zoveel mogelijk eerstegraads docenten aan te stellen maar ook vanwege de toekomstige noodzaak tot eerstegraads docenten in de bovenbouw van de havo en het vwo. Alle op de school werkzame personen beschikken over een geldig VOG.

Het schoolplan besteedt kort aandacht aan professionalisering, daarnaast is er een separaat, en recentelijk bijgewerkt professionaliseringsplan. Hierin staat onder meer dat men bekwaamheidsdossiers wil invoeren, is de gesprekkencyclus beschreven, staat vermeld dat er minimaal twee lesbezoeken per jaar plaatsvinden, alsook dat van docenten verwacht wordt dat ze een persoonlijk ontwikkelingsplan (POP) opstellen. In de personeelsdossiers zijn echter noch verslagen aangetroffen van personeelsgesprekken, noch bekwaamheidsdossiers en POP's. Wel heeft de directeur-bestuurder van de meeste docenten zogenoemde POP-formulieren ingestuurd d.d. januari 2019, echter zonder de vereiste handtekeningen van docent en directeur-bestuurder. De inspectie stelt daarom vast dat het plan wat betreft de gesprekkencyclus vooral de gewenste situatie omschrijft, maar dat een en ander nog nauwelijks van de grond is gekomen.

Het professionaliseringsplan bevat geen planning van individuele of teamgerichte scholing. De docenten vertelden wel dat er volop ruimte is voor individuele scholing, ze gestimuleerd worden hun bevoegdheid te halen waar die er nog niet is én om te streven naar een eerstegraads bevoegdheid. Er zijn in 2017/2018 enkele teamscholingen geweest, over het gebruik van het leerlingvolgsysteem, over handelingsgericht werken en over formatief toetsen. In 2018/2019 is er tot dusver geen scholing meer geweest. Er is geen professioneel statuut waarin de professionele ruimte voor docenten is vastgelegd. Dit document is per 1 augustus 2018 volgens artikel 32^e wettelijk verplicht. Ook bekwaamheidsdossiers vormen een wettelijke verplichting volgens artikel 37a WVO. Omdat het professioneel statuut een recente wettelijke opdracht is handhaaft de inspectie nog niet op dit onderdeel. Op het punt van de bekwaamheidsdossiers krijgt het bestuur een herstelopdracht.

KA3 Verantwoording en dialoog

Het bestuur legt voldoende verantwoording af over doelen en resultaten (voor zover beschikbaar), informeert de interne toezichthouder en de medezeggenschapsraad naar hun tevredenheid. Formeel is er door middel van een functionele scheiding, de instelling van een medezeggenschapsraad en een leerlingenraad voldoende tegenspraak georganiseerd. In de praktijk komt er van tegenspraak weinig terecht, zoals eerder is toegelicht. De inspectie beoordeelt daarom deze standaard als onvoldoende.

Het bestuur heeft over 2017 en 2018 een toegankelijk jaarverslag opgesteld en aan de inspectie toegestuurd. De jaarverslagen zijn te vinden op de website van de school. Op de website is eveneens een samenvatting van het schoolplan te vinden alsook de schoolgids, met daarin ook informatie over de schoolkosten en de klachtenregeling (de school is aangesloten bij de onafhankelijke klachtencommissie islamitisch onderwijs). Ook bevat de website informatie over het bestuur en de medezeggenschapsraad. Begin schooljaar 2018/2019 heeft de school ook haar eerste algemene ouderavond georganiseerd, halverwege vorig schooljaar was er een open dag voor nieuwe leerlingen en hun ouders. In januari 2018 en 2019 zijn er open dagen geweest. Met het jaarverslag, het schoolplan en de schoolgids is ook de inspectie geïnformeerd. De inspectie merkt wel op dat de verschillende documenten niet overal consistent zijn wat betreft de geboden informatie, bijvoorbeeld over bijles en onderwijstijd. Verder valt op dat het bestuur de verantwoordingsdocumenten, zoals het schoolplan en de website gebruikt om zijn ongenoegen over de overheid en de inspectie te ventileren en om misplaatste provocatieve boodschappen af te geven, zoals de 1-aprilgrap of het eerder genoemde kwalificatie van politici.

In de tweede helft van het vorige schooljaar is er een medezeggenschapsraad geïnstalleerd, die nu bestaat uit docenten, ondersteunend personeel, een ouder en een leerling. Vrouwen en mannen zijn gelijk vertegenwoordigd. Er zijn nog steeds vacatures voor de ouder- en de leerlinggeleding. De medezeggenschapsraad is naar eigen zeggen voldoende gefaciliteerd (tijd, middelen) en heeft vorig schooljaar ook een eerste scholing gevolgd bij een vakbond. Er is een

medezeggenschapsreglement opgesteld, maar nog geen vergaderkalender. Over 2018 heeft de medezeggenschapsraad een jaarverslag opgesteld. De directeur-bestuurder is bij een aantal vergaderingen van de medezeggenschapsraad aanwezig, maar de raad vergadert ook zelfstandig. De medezeggenschapsraad is tevreden over de samenwerking met de schoolleiding. Benodigde stukken worden op tijd aangeleverd en de schoolleiding neemt de medezeggenschapsraad serieus, geeft men aan. In het jaarverslag vermeldt de raad dat men het overleg met het bestuur formeler wil aanpakken. Verder hoopt men een rol te kunnen gaan spelen in sollicitatiecommissies. Tot dusverre is dit nog niet gebeurd.

De school heeft ook een ouderraad die als doel heeft de gemeenschappelijke belangen van de ouders en de leerlingen te behartigen. De ouderraad geeft advies aan de schoolleiding, bespreekt vragen van ouders en houdt toezicht op de besteding van de ouderbijdrage. Daarnaast coördineert de ouderraad hulp van ouders bij excursies en dergelijke en organiseert zij ouderavonden. Bij de door de gemeente Amsterdam in maart 2019 georganiseerde ouderavonden speelde de ouderraad een actieve rol. Volgens de bestuurders van de ouderraad hadden zij daarbij constructieve bedoelingen, volgens anderen beletten zij juist ouders om de dialoog met de gemeente aan te gaan. Bij een deel van de ouders en de leerlingen is het veiligheidsgevoel daarna afgenomen, zo blijkt uit meerdere signalen die de inspectie heeft ontvangen.

Sinds begin van het schooljaar 2018/2019 na verkiezingen een leerlingenraad tot stand gekomen. De voorzitter van de leerlingenraad maakt ook actief deel uit van de medezeggenschapsraad. Er is tevens een uitgebreid leerlingenstatuut.

Overige wettelijke vereisten

- De schoolgids is ontvangen door de inspectie en ook beschikbaar voor ouders op de website. De tekst in de schoolgids over de vrijwillige ouderbijdrage voldoet op één punt niet aan de wet (art 24a, WVO): in de tekst staat dat er naast de verplichte boeken ook boeken op de boekenlijst kunnen staan die de leerling voor eigen rekening moet aanschaffen. Het bestuur van de school heeft deze onjuistheid inmiddels hersteld door te vermelden dat met boeken voor eigen rekening een atlas en een woordenboek bedoeld worden.
- De school beschikt over de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling.
- Het schoolplan maakt in de beschrijving van het onderwijskundig beleid geen duidelijk onderscheid tussen het wettelijk minimum (basiskwaliteit) en de eigen ambities. De inspectie geeft nu geen herstelopdracht maar gaat ervan uit dat het bestuur hier in de volgende versie van het schoolplan aandacht aan besteedt.

3.2 Financieel beheer

Samenvatting

De inspectie heeft vastgesteld dat het bestuur financiële middelen onrechtmatig en mogelijk ondoelmatig besteed. De inspectie is van oordeel dat de bevindingen over de rechtmatigheid van de bestedingen te kwalificeren zijn als wanbeheer zoals bedoeld in artikel 103g, tweede lid onderdeel c. en d. van de WVO. De inspectie komt tot deze conclusie door de optelsom van meerdere (structureel terugkerende) elementen van onrechtmatige verrijking dan wel onrechtmatig handelen en belangenverstremgeling. De financiële continuïteit en rechtmatigheid zijn beide beoordeeld als onvoldoende. Het domein financieel beheer is dan ook beoordeeld als onvoldoende. De inspectie geeft in beginsel geen oordeel over financiële doelmatigheid.

Financieel beheer	V	
	O	V
FB1 Continuïteit	•	
FB2 Doelmatigheid	Geen oordeel	
FB3 Rechtmatigheid	•	

Toelichting

FB1 Financiële continuïteit

De inspectie beoordeelt de financiële continuïteit als onvoldoende, omdat deze op basis van de beschikbare informatie binnen nu en twee jaar in het geding kan zijn.

Kengetallen	Indicatie	Realisatie		2017	Prognose 2018	2019	2020
		2015	2016				
Liquiditeit (current ratio)	< 0,75	N.v.t.	N.v.t.	0,94	0,74	1,56	5,35
Solvabiliteit 2	< 0,30	N.v.t.	N.v.t.	-0,07	-0,15	0,35	0,72
Weerstandsvermogen	< 5%	N.v.t.	N.v.t.	-16,29%	-16,20%	18,97%	28,60%
Huisvestingsratio	> 10%	N.v.t.	N.v.t.	9,65%	nvt	nvt	nvt
Rentabiliteit	< 0%	N.v.t.	N.v.t.	17,55%	-12,29	28,09%	14,83%

Gebaseerd op jaarrekening 2017

De inspectie voorziet een verdere verslechtering van de continuïteitspositie vanwege de onrechtmatige uitgaven die het bestuur heeft gedaan. De al zorgelijke kengetallen solvabiliteit en weerstandsvermogen zullen hierdoor verder verslechteren. De verwachting is dat de kengetallen solvabiliteit 2 en weerstandsvermogen (2018) verder zullen dalen dan de geprognostiseerde waarden -0,15 en -16,20 procent. De exacte waarden van de kengetallen zullen na de accountantscontrole over het boekjaar 2018 bekend zijn. Het bestuur verwacht over het boekjaar 2018 een negatief resultaat van ruim €40.000 te behalen.

Het bestuur heeft onder andere een negatief eigen vermogen en relatieve hoge langlopende en kortlopende schulden. De terugvordering van het ministerie van OCW is de voornaamste reden van de hoge kortlopende schulden. De terugvordering is ontstaan doordat de initiële bekostiging was gebaseerd op meer dan 45 leerlingen. Nadat was vastgesteld dat op 1 oktober 2017 45 leerlingen zijn ingeschreven, heeft het bestuur met OCW afgesproken om de te veel betaalde gelden terug te betalen. Ultimo 2017 had het bestuur een schuld van €292.763 aan OCW. Het bestuur heeft deze schuld sterk weten terug te dringen en zal de schuld eind mei 2019 volledig hebben afgelost.

Het overgrote deel van de langlopende schuld betreft investeringssubsidies die vanuit de gemeente Amsterdam zijn ontvangen (eerste inrichting) en die jaarlijks ter hoogte van de afschrijvingskosten vrijvallen. Het resterende deel betreft een langlopende schuld die het bestuur heeft aan een advocatenkantoor die naar verwachting in drie jaar tijd afloopt. Het bestuur geeft aan dat deze schuld het resultaat is van de gerechtelijke procedures die het heeft gevoerd met de gemeente Amsterdam en OCW. Ultimo 2017 was de schuldpositie ruim €126.000. Uit de administratie is gebleken dat ultimo 2018 de schuldpositie ongeveer €112.000 bedraagt. Er kan op dit moment nog geen zekerheid worden gegeven over de uiteindelijke schuldpositie omdat de jaarrekening over het boekjaar 2018 nog moet worden opgesteld en de accountantscontrole nog moet plaatsvinden.

Het bestuur verwacht over het boekjaar 2018 een negatief resultaat van ruim €40.000 te behalen. Inmiddels heeft het bestuur op 1 oktober 2018 175 leerlingen ingeschreven staan. Het bestuur zal daarom vanaf 1 januari 2019 voor 175 leerlingen bekostiging krijgen. In het najaar van 2018 was dat nog voor 45 leerlingen die in het eerste jaar ingeschreven stonden. Om de laatste vijf maanden van 2018 (begin van het tweede schooljaar) te overbruggen (vanwege de toename van het aantal leerlingen c.q. de kosten) heeft het bestuur aanvullende bekostiging aangevraagd en ontvangen. De inspectie stelt echter vast dat ondanks de toegenomen baten, naar aanleiding van de leerlingstijging, het bestuur onvoldoende grip heeft op zijn financiële huishouding. De structureel terugkerende onrechtmatige uitgaven, zoals opgenomen onder financiële rechtmatigheid, leiden er toe dat de continuïteit van het onderwijs binnen afzienbare tijd in het geding is.

Voor een volledige verantwoording in het jaarverslag is het nodig dat de verplichte continuïteitsparagraaf alle benodigde onderdelen bevat. De volgende onderdelen van de verplichte continuïteitsparagraaf treffen we niet (geheel) aan in het jaarverslag over 2017.

- Verslag van de interne toezichthouder waarin is opgenomen op welke wijze de toezichthouder het bestuur ondersteunt en/of adviseert over beleidsvraagstukken en financiële problematiek - wanneer dit aan de orde is en welk resultaat dit handelen heeft opgeleverd.
- Uit de jaarrekening is gebleken dat er sprake is van majeure investeringen. De investeringen bedragen in 2017 meer dan 15 procent van de totale baten. Het bestuur had zowel de leerlingen- en formatieprognose als de meerjarenbalans voor vijf jaar moeten opnemen in plaats van drie.
- Een overzicht van de risico's en onzekerheden waarvoor het bestuur zich in de komende jaren ziet geplaatst, aangevuld met een beschrijving van de maatregelen om aan deze risico's en onzekerheden het hoofd te bieden.
- Een beschrijving van het interne risicobeheersings- en controlesysteem. In deze rapportage moet het bestuur aangeven op welke wijze het interne risicobeheersingssysteem is ingericht en hoe dit in de praktijk functioneert. Een summier beschrijving is in het jaarverslag opgenomen, maar de resultaten die met het systeem zijn bereikt en welke aanpassingen eventueel worden doorgevoerd in de komende jaren ontbreken.

Het bestuur krijgt hiervoor een herstelopdracht en dient deze omissies te corrigeren in het eerstvolgende jaarverslag.

De zorgelijke financiële situatie van het bestuur leidt er toe dat de continuïteit van het onderwijs binnen afzienbare tijd in het geding is. Dat betekent dat de inspectie het bestuur opdracht geeft om concrete maatregelen te formuleren om de continuïteit en kwaliteit van het onderwijs te waarborgen. De inspectie ziet toe op de effectieve uitvoering van deze maatregelen door het bestuur. Gedurende dit hele traject beoordelen we het bestuurlijk handelen in het financieel domein en brengen daarover zo nodig aparte openbare rapporten uit. Het is daarom ook belangrijk dat een bestuur zich houdt aan afspraken, tijdig bruikbare informatie levert en proactief communiceert over zaken die van belang (kunnen) zijn voor zijn financiële situatie. Dit presenteert het bestuur in een herstelplan. De inhoud hiervan is opgenomen in bijlage 1.

FB2 Financiële doelmatigheid

De inspectie geeft geen oordeel over de financiële doelmatigheid. Wel is de inspectie het gesprek aangegaan over onderwerpen die de doelmatigheid raken. Bij het bestuur kwamen de volgende onderwerpen aan de orde:

Verslag intern toezicht over toezicht op doelmatig gebruik van rijksmiddelen

Het is de wettelijke taak van het bestuur om onafhankelijk en deugdelijk intern toezicht mogelijk te maken. Bevoegdheden die hij moet beleggen bij de interne toezichthouder (het algemeen bestuur) zijn onder meer, dat deze moet toezien op de financiële doelmatigheid. De interne toezichthouder legt verantwoording af over de uitoefening van zijn bevoegdheden in het jaarverslag. De verantwoording over het toezicht op doelmatigheid hebben wij niet aangetroffen in het jaarverslag over 2017. De inspectie verzoekt de intern toezichthouder aandacht te besteden aan de doelmatigheid van de besteding en de verantwoording van zijn toezicht daarop in de jaarverslagen

vanaf 2018. Dit aspect van het interne toezicht is op dit moment sectorbreed nog in ontwikkeling. Daarom vindt de inspectie het voornamelijk niet opportuun om naast dit verzoek ook een uitdrukkelijke herstelopdracht te geven.

Nationale- en Europese aanbestedingsrichtlijnen

Uit het onderzoek van de inspectie blijkt dat het bestuur zich niet houdt aan de nationale- en Europese aanbestedingsrichtlijnen. Hierdoor kan er sprake zijn van ondoelmatige besteding van rijksmiddelen en is het bestuur in overtreding van aanbestedingsrichtlijnen. Het bestuur dient deze richtlijnen te hanteren. Onder financiële rechtmatigheid is opgenomen dat onder andere de inhuur van de administrateur ten onrechte niet Europees is aanbesteed.

Besteding middelen Passend Onderwijs

Het bestuur ontvangt middelen passend onderwijs voor arrangementen en versterking van de basisondersteuning. Het bestuur geeft aan de passend onderwijsmiddelen in 2018 te hebben ontvangen waardoor deze niet in het jaarverslag van 2017 zijn opgenomen. Uit de administratie is echter gebleken dat het bestuur ook al in 2017 middelen passend onderwijs heeft ontvangen. De omvang hiervan bedraagt €7.031. Uit de financiële administratie is niet gebleken dat deze middelen ook daadwerkelijk aan passend onderwijs zijn besteed.

Het bestuur had overigens deze opbrengsten separaat in het jaarverslag moeten opnemen. De inspectie verzoekt het bestuur deze omissies te corrigeren in het eerstvolgende jaarverslag.

FB3 Financiële rechtmatigheid

De inspectie heeft bij de uitvoering van het onderzoek een aantal onrechtmatige bestedingen van onderwijsmiddelen door het bestuur geconstateerd:

De WNT-norm is overschreden

De inspectie heeft vastgesteld dat de bezoldiging van de directeur-bestuurder de individuele WNT-norm (norm zoals bepaald in de Wet Normering Topinkomens) voor boekjaar 2017 met €12.568,86 heeft overschreden. Het algemeen bestuur heeft in de bestuursvergadering van 24-11-2018 besloten de terugbetaling te laten geschieden door inhouding van €200 (netto) per maand op het salaris van de directeur-bestuurder vanaf het boekjaar 2019. Aan het algemeen bestuur is gevraagd of de directeur-bestuurder hier al mee is gestart waarop zij bevestigend hebben geantwoord. De inspectie heeft echter vastgesteld dat de directeur-bestuurder nog niet is begonnen met terugbetalen. De terugbetalingsregeling (die het algemeen bestuur met de directeur-bestuurder heeft afgesproken), heeft een duur van 63 maanden, waarbij nog geen rekening is gehouden met de wettelijke rente. De inspectie heeft vastgesteld dat de bezoldiging van de directeur-bestuurder in 2018 de WNT-norm wederom heeft overschreden. Het betreft een bedrag van €14.297,28. De geconstateerde bevindingen worden in een separaat traject opgepakt.

Aanstelling van personeel waarbij sprake is van familiale of vergelijkbare relaties

De inspectie heeft vastgesteld dat bij aanstellingen van personeel waarbij sprake is van familiale of vergelijkbare relaties geen sollicitatieprocedure is gevolgd. Per 1-6-2018 is een beleidsmedewerker aangesteld die de broer is van de directeur-bestuurder. Volgens de directeur-bestuurder is hij aangesteld nadat hij al langere tijd als vrijwilliger werkzaamheden voor de school uitvoerde. Volgens de directeur-bestuurder is hij op aandringen van het personeel aangesteld. Het algemeen bestuur heeft de aanstelling van de beleidsmedewerker goedgekeurd, hij is dus niet door de directeur-bestuurder zelf aangesteld. Uit navraag bij het algemeen bestuur en de directeur-bestuurder is gebleken dat er geen formele sollicitatieprocedure is geweest om de beleidsmedewerker aan te stellen. De inspectie heeft het bestuur verzocht om gegevens waaruit blijkt dat hij geschikt is voor de functie van beleidsmedewerker zoals opleidings- en ervaringsgegevens. Tevens heeft de inspectie verzocht om de laatste salarisgegevens die normaal gesproken worden gebruikt om een persoon in te schalen. Het bestuur heeft deze gegevens niet verstrekt.

De inspectie heeft vastgesteld dat er meer personeelsleden bij de school werken waarmee een familierelatie bestaat. Zo is per 21-8-2017 een directie-assistente aangesteld die de schoonzus is van de beleidsmedewerker. Tevens is per 1 mei 2019 een onderwijskwaliteitsmedewerker aangesteld die de echtgenote is van de externe administrateur/adviseur (tevens voormalige

voorzitter van het bestuur). De directeur-bestuurder heeft aangegeven dat deze functie is ingevuld na het inschakelen van een headhunter. De directeur-bestuurder bedoelt hier met headhunter de extern administrateur/adviseur die zijn echtgenote heeft aanbevolen. Op de vraag of er een sollicitatieprocedure heeft plaatsgevonden, heeft de directeur-bestuurder bevestigend geantwoord. De directeur-bestuurder heeft hiervoor echter, ondanks een verzoek van de inspectie, geen schriftelijk bewijs aangeleverd.

Onterecht uitbetaald overwerk

Uit de salarisadministratie is gebleken dat aan de directeur-bestuurder in totaal €28.164,46 aan overwerk is uitbetaald over 2017 en 2018. De inspectie heeft de cao VO bestuurders geraadpleegd en vastgesteld dat volgens de cao een volledige dienstbetrekking van een bestuurder 40 uur bedraagt. Er bestaat geen mogelijkheid om overuren uit te betalen. Overuren behoren tot de functie van een bestuurder. Als onderbouwing heeft het bestuur overurenstaten aangeleverd waarin een toelichting is opgenomen op het overwerk. De werkzaamheden die staan beschreven, behoren volgens de inspectie tot een reguliere taak van de directeur-bestuurder, dit mede gezien de geringe omvang van de school. Het bestuur beroept zich op de uitzonderlijke start van de school en de inspanning die hierbij moest worden geleverd. De inspectie vindt dat de geleverde inspanning tot de taak van een bestuurder behoort en dat het daarom geen legitieme reden is om overuren uit te betalen. Het algemeen bestuur had deze overurenstaten niet mogen goedkeuren en conform uit laten betalen.

De inspectie heeft tevens vastgesteld dat de beleidsmedewerker in 2018 voor een bedrag van €812,91 overuren uitbetaald heeft gekregen. Aan de directeur-bestuurder is gevraagd of er een overurenstaat is aangeleverd en wie deze heeft goedgekeurd. De directeur-bestuurder heeft aangegeven dat deze aanwezig is en dat hij deze heeft ondertekend. De directeur-bestuurder heeft de overurenstaat niet aan de inspectie aangeleverd omdat deze onvindbaar is. De directeur-bestuurder heeft aangegeven zich wel te herinneren dat een dergelijke staat is opgesteld en ondertekend en dat op basis daarvan de overuren zijn uitbetaald. Volgens de cao VO is het mogelijk om overuren uit te betalen tot functieniveau schaal 8. De beleidsmedewerker wordt betaald volgens schaal 11 en de uitbetaling van de overuren is gezien het voorgaande onrechtmatig.

Oneigenlijke functie-uitbreiding

Het dienstverband van de directeur-bestuurder is voor de periode 1-8-2018 tot en met 31-7-2019 uitgebreid met 0,2 fte en de directeur-bestuurder heeft daarom over deze periode een betrekkingsovervang van 1,2 fte. De salaristoename (afgezien van de toename van de vakantie-uitkering, eindejaarsuitkering, etc.) bedraagt per maand €1.423,48. Het totale extra salaris dat de directeur-bestuurder over deze periode voor de uitbreiding met 0,2 fte zal ontvangen bedraagt €17.081,76. Voor de periode 2018 bedraagt het extra salaris €7.644,09 (dit is inclusief een extra eindejaarsuitkering van ruim €526). Aan de directeur-bestuurder is gevraagd waar de uitbreiding met 0,2 fte op is gebaseerd. De directeur-bestuurder heeft aangegeven dat hij structureel extra is belast met het volgende:

- Gesprekken met de ouders/verzorgers van de kinderen door de afbakening van de mentortaak.
- Gesprekken voeren met ouders en leerlingen in het kader van de aannameprocedure. Tevens de verwerking hiervan in het leerlingendossier.
- Risicobeheersing als gevolg van tegenwerkingen vanuit de overheid.

De inspectie is geen tegenstander van de ontlasting van docenten van administratieve taken, zolang dit binnen de wettelijke kaders gebeurt. Echter, de inspectie heeft vastgesteld dat de docenten niet voor hun volledige aanstelling lesgeven zodat de overgebleven 'aanstelling', zoals dat bij andere VO-scholen gebruikelijk is, benut kan worden voor administratieve taken.

Gesprekken voeren met ouders naar aanleiding van nieuwe aanmeldingen is een taak van een schooldirecteur. Omdat het bestuur heeft gekozen voor een one-tier bestuursmodel behoort deze taak tot de reguliere functie van de directeur van een school in dit geval de directeur-bestuurder.

Ten slotte, de overheid is bij een semipublieke instelling zoals een school te allen tijde een sparringpartner en het onderhouden van de relatie met de overheid behoort tot de reguliere taak van een bestuurder. De inspectie vindt daarom de onderbouwing voor de taakuitbreiding met 0,2 fte ongeloofwaardig. Tevens bedraagt volgens de cao VO een volledige dienstbetrekking van een bestuurder 40 uur. Aan het algemeen bestuur is de vraag voorgelegd waarom de uitbreiding is goedgekeurd. Het algemeen bestuur heeft aangegeven dat deze uitbreiding in het belang van de continuïteit van het onderwijs noodzakelijk wordt geacht. De inspectie deelt deze mening niet.

De inspectie heeft vastgesteld dat de beleidsmedewerker vanaf 1-1-2019 tot 1-6-2019 een uitbreiding van zijn aanstelling heeft gekregen met 0,2 fte. De directeur-bestuurder heeft aangegeven dat de beleidsmedewerker is belast met extra taken die het onderwijzend personeel ontlast. Daarnaast is hij belast met het alsnog opstellen (en redigeren) van onder meer benodigde beleidsdocumenten en de uitvoering ervan, evenals de beleidsontwikkeling en implementatie. Een tijdelijke uitbreiding ten behoeve van de onderwijskwaliteit was daarom noodzakelijk. De beleidsmedewerker dient eveneens het curriculum van de bovenbouw voor te bereiden. Het bestuur heeft onvoldoende inzichtelijk kunnen maken waarom de uitbreiding van de aanstelling nodig is. Naar de mening van de inspectie behoren deze werkzaamheden tot de reguliere aanstelling van een beleidsmedewerker.

De inspectie concludeert dat wat is beschreven onder de punten 'De WNT-norm is overschreden', 'Aanstelling van personeel waarbij sprake is van familiale of vergelijkbare relaties', 'Onterecht uitbetaald overwerk' en 'Oneigenlijke functie-uitbreiding' kunnen worden beschouwd als elementen van onrechtmatige verrijking conform artikel 103g tweede lid onderdeel c. en d. van de WVO.

Rijksmiddelen niet bedoeld voor kosten voorafgaand aan de start van de school

Het bestuur heeft in de beginbalans van de jaarrekening 2017 per 1-1-2017 onder de Overige schulden als 'leningen og' voor een totaal bedrag van €126.875 aan kosten opgenomen van een advocatenkantoor betreffende juridische ondersteuning over de jaren 2014 tot 1-8-2017 inzake rechtszaken tegen de gemeente Amsterdam. Volgens de jaarrekening heeft het bestuur met het advocatenkantoor afgesproken dat dit bedrag in vaste maandelijkse termijnen betaald zal gaan worden (de eerste 6 maanden €1.500 (€1.815 incl. btw) per maand en daarna €3.300 (€3.993 incl. btw). Volgens het bestuur zijn deze kosten gemaakt ten behoeve van de start van de school. Uit het grootboek 2018 is gebleken dat in 2018 van deze schuld een bedrag van in totaal €14.883 incl. btw is betaald. De inspectie is van oordeel dat deze uitgaven voorafgaande aan de bekostiging van de school niet overeenkomen met de bestedingsmogelijkheden zoals genoemd in artikel 99 van de WVO. Tevens heeft de inspectie vastgesteld dat de verleende juridische ondersteuning betrekking had op rechtszaken tegen de gemeente Amsterdam. Dergelijke kosten mogen ook om dezelfde reden niet ten laste worden gebracht van de rijksmiddelen.

Onrechtmatige terugbetaling voorgesloten kosten

Het bestuur heeft in de beginbalans van de jaarrekening 2017 per 1-1-2017 onder de kortlopende schulden als 'overlopende passiva' voor een totaal bedrag van €24.540 aan kosten opgenomen, voorgesloten door de directeur-bestuurder. De terugbetaling van de voorgesloten kosten heeft daadwerkelijk in november 2018 voor een bedrag van €24.540 plaatsgevonden. Het bestuur heeft hiervoor een onderbouwing verstrekt. De inspectie heeft onderliggende facturen en betaalbewijzen van het bestuur ontvangen die optellen tot €19.466,05. Dit bedrag betreft:

- Juridische kosten voor een bedrag van €15.269,63
- Diverse kosten voor een bedrag van €2.131,62
- Kosten prognose en storting bank voor een bedrag van €2.064,8

De kosten hebben voornamelijk betrekking op de periode 2012 tot en met 2014.

De inspectie heeft, afgezien van de ontvangstbevestigingen voor de contante betalingen, geen bewijs ontvangen dat de kosten daadwerkelijk ook door de directeur-bestuurder zijn betaald. Los van het feit dat de inspectie van oordeel is dat dergelijke uitgaven, van ruim voor de start van de school, niet alsnog ten laste gebracht mogen worden van de rijksmiddelen, had deze schuldpositie nooit geaccepteerd mogen worden door het algemeen bestuur en de accountant zonder aanlevering van betaalbewijzen (zoals dagafschriften). Immers, er is niet vastgesteld dat de

facturen ook daadwerkelijk door de directeur-bestuurder zijn betaald. Wij concluderen dat deze uitgaven niet overeenkomen met de bestedingsmogelijkheden zoals genoemd in artikel 99 van de WVO en beschouwen de uitgaven daarom voor het gehele bedrag als onrechtmatig.

Administrateur brengt buitensporig tarief in rekening

Het bestuur heeft de administratie uitbesteed. Voor de verwerking van de financiële- en de personele administratie heeft het bestuur een administrateur/adviseur (hierna: administrateur) ingehuurd die op factuurbasis kosten in rekening brengt. De administrateur heeft een administratiekantoor aan huis en het bestuur is zijn enige onderwijsklant. De taken van de administrateur zijn onder andere het invoeren van de financiële- en personeelsadministratie in de door een onderwijsbureau geleverde softwarepakketten (financiën en personeel/salaris). Daarnaast adviseert hij het bestuur, licht hij de financiële positie toe en is hij bij de bestuursvergaderingen aanwezig als notulist. Formeel maakt hij geen deel uit van het bestuur en heeft hij geen stem in de vergadering. De inspectie heeft vastgesteld dat de administrateur al voordat het bestuur in 2017 de school startte, nauw betrokken is geweest bij het bestuur. De inspectie heeft bij de Kamer van Koophandel de historie van bestuursleden van het bestuur geraadpleegd. Daarbij is vastgesteld dat de administrateur, tussen 15-09-2011 en 15-05-2012 voorzitter was van het bestuur.

Over 2017 en 2018 heeft de administrateur voor een totaalbedrag van €131.079,30 inclusief btw in rekening gebracht. Over de maanden augustus tot en met december 2017 is in totaal 350 uur in rekening gebracht tegen een tarief van €75 (€26.250 exclusief btw, ofwel €31.762,50 inclusief btw). Over de maanden januari tot en met december 2018 is in totaal 684 uur in rekening gebracht tegen een tarief van €120 (€82.080 exclusief btw, ofwel €99.316,80 incl. btw). De jaarrekening wordt door de administrateur in samenwerking met het onderwijsbureau opgesteld.

De inspectie stelt vast dat het in rekening gebrachte tarief buitensporig hoog lijkt voor de soort verrichte werkzaamheden en ook dat het aantal bestede uren extreem hoog lijkt gezien de geringe omvang van het bestuur en de school, het Cornelius Haga Lyceum.

De inspectie heeft het bestuur hierover de volgende vragen gesteld:

1. Zijn er meerdere offertes aangevraagd voor deze werkzaamheden? Op grond waarvan is deze administrateur de opdracht toegekend?
2. Heeft Europese aanbesteding plaatsgevonden?
3. Het tarief 2018 stijgt ten opzichte van 2017 van €75 naar €120 (ofwel met 60%). Wat is hiervoor de verklaring?
4. Het tarief lijkt hoog te zijn voor de geleverde werkzaamheden, hoe is dit te rechtvaardigen?

Het bestuur heeft onder andere het volgende laten weten:

1. *'Ja, er zijn meerdere offertes aangevraagd. Echter, de benaderde instellingen achtten de start van het onderwijs vanwege de complexiteit en de gevoeligheid onhaalbaar en niet realistisch. Daarom hebben zij ook niet de moeite gedaan om daadwerkelijk een offerte te sturen. Daarentegen was administratiekantoor ..naam kantoor.., alsmede onderwijskantoor ..naam kantoor.., wel bereid om zelfs vóór de rijksbekostiging al kennis en tijd te investeren in het opzetten van een degelijke financiële administratie. Andere kantoren of professionals waren om de door hen moverende redenen niet bereid in zee te gaan met het Cornelius Haga Lyceum. Het Cornelius Haga Lyceum had geen andere keuze en geen ruimte het anders te doen. Er moest zo snel mogelijk een team gevormd worden, zodat het onderwijs vanaf augustus 2017 (start rijksbekostiging) aanvang kon nemen. Voor de goede orde: de rijksbekostiging had al in januari 2017 op de rekening van het Cornelius Haga Lyceum gestort moeten zijn. Het bestuur heeft daarom besloten om zowel onderwijsbureau ..naam kantoor.. als administratiekantoor ..naam kantoor.. contractueel te binden aan Cornelius Haga Lyceum, mede omdat dit de enige instellingen waren die de schier onmogelijke opdracht durfden uit te voeren. Het uurtarief van zowel onderwijsbureau ..naam kantoor.. als administratiekantoor ..naam kantoor.. is redelijk, billijk en proportioneel te achten in het onderwijsveld.'*
2. *'Nee, er heeft geen Europese aanbesteding plaatsgevonden, omdat het totaalbedrag van voornoemde overeenkomst de drempelwaarde van de Europese aanbesteding niet overschrijdt en derhalve in dit geval dus geen Europese aanbesteding is vereist.'*
3. *'In 2017 was er sprake van een instapkorting op het uurtarief van € 45,- per uur.'*
4. *'Tarief is niet hoog en marktconform in vergelijking met de in het onderwijsveld beschikbare adviesbureaus.'*

Volgens mededeling van de directeur-bestuurder is het contract met de administrateur per 1-1-2018 voortgezet en zijn er geen offertes bij andere kantoren aangevraagd. De directeur-bestuurder deelde mee dat dit niet is gebeurd omdat men tevreden is over de geleverde werkzaamheden en men daarom niet op zoek is gegaan naar een andere administrateur die wellicht goedkoper is.

Naast het aantal uren (525) conform het jaarlijkse contract heeft de administrateur ook extra uren (159) gedeclareerd vanwege extra werkzaamheden. Volgens de urenstaten betreft dit kwaliteitszorg en protocollen (63 uur), meerwerk financiën inzake accountantscontrole (55 uur) en begeleiding bestuur bij het vierjaarlijks onderzoek bestuur en scholen van de inspectie (41 uur). De inspectie is van mening dat een dergelijke onderbouwing ongeloofwaardig is gezien het aantal uren dat al volgens het contract in rekening wordt gebracht. Daarnaast is juist de beleidsmedewerker aangesteld om protocollen te schrijven.

Concluderend stelt de inspectie het volgende. Volgens voorgaande reactie van het bestuur zijn meerdere offertes aangevraagd. Deze konden desgevraagd niet worden getoond. De directeur-bestuurder heeft aangegeven dat de zoektocht is gestaakt nadat het onderwijsbureau had aangegeven hiervoor geen beschikbare kandidaten te hebben. Uit de mail die door het onderwijsbureau is verstuurd blijkt echter dat er naar een 'interim onderwijskundig medewerker' is gevraagd en niet naar een administrateur/financieel adviseur. Op de vraag waarom de administratie niet volledig is uitbesteed bij het onderwijsbureau werd door de directeur-bestuurder gemeld dat men behoefte had aan een administrateur die in nauw contact staat met het bestuur en ook direct benaderbaar is, in plaats van een onderwijsbureau/administratiekantoor op afstand.

De inspectie stelt tevens vast dat gezien de omvang van het bedrag tevens een Europese aanbestedingsprocedure gevolgd had moeten worden. De Europese Unie heeft bepaald dat aanbestedende diensten opdrachten met een waarde van meer dan €221.000 euro (per 1-1-2018 exclusief btw) Europees moeten aanbesteden. Opdrachten die als één totale opdracht kunnen worden gezien, moeten over een periode van vier jaar worden geraamd. Aangezien de opdracht hier meer dan €55.250 per jaar is, is Europese aanbesteding van toepassing. De inspectie is van oordeel dat een administrateur op de hoogte zou moeten zijn van deze wet- en regelgeving en het bestuur erop had moeten wijzen dat de omvang van de offerte aanleiding is om de dienstverlening Europees aan te besteden.

De inspectie concludeert dat het bestuur de administratiewerkzaamheden heeft uitbesteed aan een al jaren bestaande relatie/oud-voorzitter bestuur. Er kon geen gedegen onderbouwing van deze beslissing tot uitbesteding worden verstrekt en de objectiviteit van de uitbesteding kon niet worden aangetoond. Mede gezien het tarief dat buitensporig hoog is voor de soort werkzaamheden en het aantal doorberekende uren dat extreem hoog is, beschouwt de inspectie dit als belangenverstrengeling (Code Goed Onderwijsbestuur VO, regel 6) dan wel onrechtmatig handelen van het bestuur waarbij financieel voordeel wordt behaald ten gunste van de rechtspersoon die de school in stand houdt, zichzelf of een derde. De inspectie is van oordeel dat voorgaande kan worden beschouwd als een element van onrechtmatige verrijking dan wel handelen, conform artikel 103g tweede lid onderdeel c. en d. van de WVO.

Te veel vacatiegelden in 2017

Het bestuur kent zichzelf met bestuursbesluit van 15 september 2017 met terugwerkende kracht over het gehele jaar 2017 vacatiegelden toe. Over 2017 is een totaal bedrag van €33.607,50 uitbetaald. Het bestuur bestaat over de periode januari 2017 tot en met juli 2017 uit drie personen. Met ingang van 1 augustus 2017 gaat de voorzitter van het bestuur de functie van directeur-bestuurder uitoefenen en de resterende twee leden vormen het algemeen bestuur. Eén persoon van het algemeen bestuur (de penningmeester) is het gehele jaar lid en ontvangt aan vacatiegelden, uitbetaald op 27 november 2017, €10.900 (10 procent van de jaarlijkse bezoldiging van de directeur-bestuurder, ofwel €109.000). De tweede persoon (de secretaris) is 7 maanden lid en ontvangt aan vacatiegelden €6.358 (10 procent van €109.000, = €10.900 x 7/12) en 5 maanden als voorzitter en ontvangt aan vacatiegelden €6.812 (15 procent van €109.000 = €16.350 x 5/12) ofwel in het totaal, uitbetaald op 30 november 2017, €13.170. De derde persoon is 7 maanden voorzitter en ontvangt aan vacatiegelden, uitbetaald op 22 november 2017, €9.537.50 (15 procent van €109.000 = €16.350 x 7/12).

Aangezien de school begin september 2017 is gestart, is het bestuur gevraagd op grond waarvan de vacatiegelden over de periode januari tot en met augustus 2017 zijn betaald.

Het bestuur heeft de volgende schriftelijke reactie gegeven:

'Onderwijsbureau ..naam.. heeft in opdracht van het Algemeen Bestuur een advies uitgebracht: Advies inschaling directeur bestuurder Stichting Islamitisch Onderwijs Amsterdam in CAO Bestuurders VO.

De bezoldiging is gecategoriseerd in schaal B1, trede 4, midden. Zie het advies "Advies inschaling Directeur-Bestuurder d.d. September 2017" van de heer ..naam.. (Adviseur Personeel van ..naam..).

Het Algemeen Bestuur heeft recht op vacatiegelden krachtens het bestuursbesluit 15091702. De hoogte van de vacatiegelden werd bekrachtigd op basis van het bestuursbesluit 15091701. De voorzitter van het Algemeen Bestuur (..naam..) is bij besluit 26071702 per 1 augustus 2017 gedefungeerd als voorzitter tevens als bestuurslid van het Algemeen Bestuur. Bij besluit van 15091701 start de ex. voorzitter van het Algemeen Bestuur als dagelijks bestuurder. In beginsel is het onwenselijk dat een dagelijks bestuurder gekozen wordt uit leden van het Algemeen Bestuur, maar de situatie rondom de start van het Cornelius Haga Lyceum stelde het Algemeen Bestuur voor een onmogelijke taak. Mede door de dreiging vanuit de overheid met de intrekking van de vergunning is dit punt met recht overruled.

Bij bestuursbesluit 15091702 heeft het Algemeen Bestuur in het verlengde van het document van de VTOI 'Honorering Raden van Toezicht, wat is redelijk' besloten dat de vacatiegelden per boekjaar worden uitgekeerd. Om de start per 5 september 2017 te realiseren is er vanaf januari 2017 extra tijd geïnvesteerd door het Algemeen Bestuur en is ervoor gekozen om vacatiegelden vanaf januari 2017 betaalbaar te stellen. Daarmee is het gerechtigd om de functie van ..naam.. als voorzitter van het Algemeen Bestuur tot augustus 2017 te includeren onder de te betalen vacatiegelden voor boekjaar 2017 (alsmede de overige bestuursleden). Vanaf augustus 2017 wordt ..naam.. als dagelijks bestuurder verloond en is er geen aanspraak gemaakt op de vacatiegelden voor de resterende maanden van het boekjaar (als Algemeen Bestuurslid). Vanaf augustus 2017 is ..naam.. de voorzitter van het Algemeen Bestuur en worden zijn vacatiegelden genivelleerd.'

Concluderend stelt de inspectie het volgende. Volgens het algemeen bestuur zijn de vacatiegelden conform de bestuurlijke besluiten uitbetaald. Deze besluiten zijn in september 2017, na de start van de school genomen. De bekostiging voor een school moet worden ingezet voor kosten verband houdend met de school en zijn niet bestemd om vacatiegelden met terugwerkende kracht uit te betalen aan een bestuur dat nog niet als schoolbestuur in functie is. De inspectie is van oordeel dat deze uitgaven over de periode januari 2017 tot en met juli 2017 voor een totaalbedrag van €22.253,50 niet overeenkomen met de bestedingsmogelijkheden zoals genoemd in artikel 99 van de WVO en beschouwen de uitgaven daarom als onrechtmatig. De inspectie is ook hier van oordeel dat voorgaande kan worden beschouwd als een element van onrechtmatige verrijking dan wel handelen conform artikel 103g tweede lid onderdeel c. en d. van de WVO,

Maximale vacatiegelden in 2018

Over 2018 is een totaal bedrag van €27.250 aan vacatiegelden uitbetaald. Het algemeen bestuur bestaat sinds 1 augustus 2017 uit twee personen. Eén persoon van het algemeen bestuur is het gehele jaar lid (penningmeester) en ontvangt aan vacatiegelden €10.900 (10 procent van de jaarlijkse bezoldiging van de directeur-bestuurder, ofwel €109.000). De tweede persoon is het gehele jaar voorzitter en ontvangt aan vacatiegelden €16.350 (15 procent van €109.000).

De uitbetaalde vacatiegelden zijn volgens het bestuur berekend op basis van de brochure van de VTOI (handreiking honorering toezichthouders) en worden berekend op de maximum vergoeding volgens de wet- en regelgeving. Daarnaast overschrijden zij het maximum van de WNT (net) niet. Het bestuur houdt echter geen rekening gehouden met de uitgangspunten zoals die in de brochure worden genoemd.

Het betreft de volgende uitgangspunten:

- *'Omdat het intern toezichtsorgaan zelf zijn honorering bepaalt, is het belangrijk dat er sprake is van voldoende checks and balances. Dat zorgt voor gezonde tegenspraak. Denk dan aan het betrekken van de bestuurder of directeur dan wel medezeggenschap of ondernemingsraad in het keuzeprocess. Zij kunnen de beloning zowel intrinsiek beoordelen als relateren aan de ontwikkelingen binnen en rondom de instelling (financiële positie, krimp, etc.)*
- *De wettelijke maxima van de WNT zijn geen automatisch uitgangspunt. De VTOI-NVTK vindt het maatschappelijk niet te legitimeren om de wettelijke maxima uit de WNT als automatisch*

uitgangspunt te nemen. De wettelijke maxima liggen ruim boven de huidige honoreringspraktijk in onderwijs en de kinderopvang. De praktijk van toezien is niet zo veranderd en verzaamd dat een dergelijke sprong in honorering maatschappelijk te legitimeren is. Ook de redenering dat de wetgever nu eenmaal deze ruimte biedt, past niet bij het inhoudelijk onderbouwd en maatschappelijk verantwoord kiezen voor honorering en/of voor de hoogte van de honorering.'

Daarnaast raadt de VTOI-NVTK aan om omvang van de organisatie, gemiddelde tijdsbesteding en benchmarkgegevens mee te wegen in het bepalen van de hoogte van de honorering.

De inspectie stelt vast dat het algemeen bestuur zich niet heeft gehouden aan de uitgangspunten in de brochure. Zo is de medezeggenschap niet betrokken in het besluit. Daarnaast vindt de inspectie het maatschappelijk niet te legitimeren om de wettelijke maxima uit de WNT automatisch als uitgangspunt te nemen, mede gezien de geringe omvang van het bestuur en het Cornelius Haga Lyceum.

Overige onrechtmatige uitgaven

Naast bovengenoemde uitgaven, zijn er meer onrechtmatige bestedingen van rijksmiddelen gedaan. Hieronder volgt een opsomming

Juridische ondersteuning (intern conflict)

In september 2017 heeft het bestuur een bedrag van €5.869,20 betaald. Dit bedrag betreft een oorspronkelijke rekening van een advocaat van circa €3.200 verhoogd met rente- en incassokosten inzake werkzaamheden in 2015 betreffende advies aan het bestuur inzake een rechtszaak tegen een oud-lid van het bestuur. Het bestuur is tot betaling van dit bedrag veroordeeld na uitspraak van de kantonrechter in 2016. Bij navraag heeft het bestuur het volgende laten weten: *'SIO werd gedaagd door de heer ..naam... SIO heeft verweer laten voeren door ..naam.. advocaten. Het aanvankelijke bedrag aan ..naam.. advocaten kon wegens het uitblijven van de rijksbekostiging door tegenwerkingen vanuit de gemeente Amsterdam en het ministerie niet op tijd betaald worden. De extra kosten zijn als gevolg van het bovenstaande.'*

Concluderend stelt de inspectie het volgende. De bekostiging voor een school moet worden ingezet voor kosten verband houdend met de school en zijn niet bestemd om een rechtszaak te bekostigen voortkomend uit een intern conflict binnen het bestuur ruim voordat schoolbestuur in functie is. De inspectie is van oordeel dat deze uitgaven niet overeenkomen met de bestedingsmogelijkheden zoals genoemd in artikel 99 van de WVO en beschouwt de uitgaven daarom als onrechtmatig.

Leerlingenvervoer

In het grootboek over 2017 is €870,90 (in 2018 €42,10) opgenomen aan taxivervoer naar het gymlokaal. Het bestuur heeft als volgt gereageerd op een verzoek om nadere toelichting. *'De gemeente Amsterdam heeft onze school, tegen de afspraken in, niet voorzien van een gymzaal. De kinderen moesten in schooljaar 2017-2018 meer dan 6 kilometer reizen om bewegingsonderwijs te krijgen. Het strakke onderwijsproces met extra uren Nederlands en Wiskunde zouden anders door de reistijd uitvallen. Daarom is er besloten om taxi's in te zetten om leerlingen heen en terug te brengen. De gemeente Amsterdam heeft beloofd om deze bedragen te vergoeden. De nog te ontvangen bedragen zijn niet opgenomen in de boekhouding, omdat de gemeente Amsterdam de Nederlandse wet en regelgeving aan de laars lapt en er geen vertrouwen is dat de beloftes ingelost zullen worden. Tot heden heeft de gemeente Amsterdam niets vergoed.'*

De inspectie concludeert dat deze uitgaven niet overeenkomen met de bestedingsmogelijkheden zoals genoemd in artikel 99 van de WVO en beschouwen de uitgaven daarom als onrechtmatig.

Uitvoeren prognoses

In het grootboek over 2017 is €2.284,48 (in 2018 €3.426,72) opgenomen aan door een bedrijf uitgevoerde 'stichtingsprognoses voor 4 gemeenten'. Het bestuur heeft desgevraagd aangegeven dat in hun statuten is opgenomen dat het bestuur tot doel heeft om meerdere scholen te stichten en te onderhouden.

De inspectie is van oordeel dat deze uitgaven niet overeenkomen met de bestedingsmogelijkheden zoals genoemd in artikel 99 van de WVO en beschouwen de uitgaven daarom als onrechtmatig. De

gemaakte kosten inzake de stichtingsprognoses van eventuele andere scholen hebben immers geen betrekking op het onderwijs van de leerlingen in Amsterdam, alwaar de bekostiging voor is bestemd.

Kasstaat 2017

In de kasstaat november 2017 is voor een bedrag van €1.200 opgenomen met omschrijving 'Bestuur aanloopkosten/procedures'. Aangezien een onderbouwing van deze uitgave niet aanwezig was, is het bestuur om een toelichting gevraagd. Het bestuur heeft het volgende toegelicht. '*Dit betreft de declaratie van voorgesloten bedragen aangaande de griffiekosten van enkele procedures tegen een repressieve overheid.*' Het bestuur heeft als onderbouwing een kasbetaling (met datum 10 maart 2017) inzake griffierecht (beroepszaak tegen OCW) voor een bedrag van €333 en een nota (met datum 3 juli 2014) inzake griffierecht voor een dagvaardingsprocedure (..naam persoon.. vs. SIO) voor een bedrag van €608 aangeleverd. Voor het restantbedrag van €259 is geen onderbouwing aangeleverd.

De inspectie is van oordeel dat uitgaven voorafgaande aan de bekostiging van de school niet overeenkomen met de bestedingsmogelijkheden zoals genoemd in artikel 99 van de WVO en beschouwt het bedrag van €333 daarom als onrechtmatig. Daarnaast moet de bekostiging voor een school worden ingezet voor kosten verband houdend met de school en zijn niet bestemd om een rechtszaak te bekostigen voortkomend uit een intern conflict binnen het bestuur ruim voordat het schoolbestuur in functie is. Het bedrag van €608 komt daarmee eveneens niet overeen met de bestedingsmogelijkheden zoals genoemd in artikel 99 van de WVO. Aangezien voor het restantbedrag geen onderbouwing is aangeleverd, kan dit bedrag eveneens niet als rechtmatige besteding worden aangemerkt.

Bouw voetbalkooi en leggen van kunstgras

De inspectie heeft vastgesteld dat het bestuur de bouw van een voetbalkooi (€35.793) en het daarin leggen van kunstgras (€9.075) uit rijksmiddelen heeft bekostigd. Aangezien de kosten geen betrekking hebben op het onderwijs en niet tot de bestedingsmogelijkheden volgens artikel 99 van de WVO behoren, mogen deze kosten niet ten laste worden gebracht van de rijksmiddelen. De bouw hiervan dient vanuit privaat vermogen of vanuit de gemeente worden vergoed. Deze kosten zijn onrechtmatig. De totale omvang van de gemaakte kosten bedraagt €44.868.

Voorontwerp aanbouw

De inspectie heeft vastgesteld dat het bestuur kosten heeft gemaakt voor het voorontwerp van de aanbouw. Deze kosten mogen, zoals de directeur-bestuurder zelf heeft bevestigd, niet ten laste komen van de rijksmiddelen en zijn dus onrechtmatig. De omvang van de gemaakte kosten voor het voorontwerp van de aanbouw bedraagt €8.228.

Uitgaven directeur-bestuurder

De inspectie heeft vastgesteld dat uitgaven zijn gedaan om twee dure pennen, een aktetas en een heuptas aan te schaffen. Volgens mededeling van het algemeen bestuur zijn deze zaken in bruikleen aan de directeur-bestuurder gegeven en is één van de pennen bedoeld als cadeau voor de burgemeester. Deze pen is overigens nog niet daadwerkelijk aan de burgemeester gegeven. De totale omvang van deze uitgaven bedraagt €808,93. Deze uitgaven zijn in strijd met artikel 99 WVO.

Schoolreizen/bijzondere activiteiten

Uit het grootboek is gebleken dat de schoolreizen/bijzondere activiteiten (zonder onderwijskundig karakter) in het schooljaar 2017/2018 €7.017,89 hebben gekost. De daaraan toe te rekenen ouderbijdragen bedragen €1.390. Het restant van €5.627,89 is ten laste van de rijksbijdragen gekomen. Deze uitgaven zijn in strijd met artikel 99 WVO.

Naast bovenstaande onrechtmatige uitgaven heeft de inspectie de volgende tekortkomingen geconstateerd.

Kasprocedure van onvoldoende niveau

De inspectie heeft vastgesteld dat de kasprocedure (kasuitgaven en de verantwoording hiervan) niet altijd op een inzichtelijke manier is ingericht. Zo worden de kasstaten niet aan het einde van de maand afgetekend door de directeur-bestuurder waardoor er geen zekerheid kan worden gegeven over de volledigheid en juistheid van het kassaldo. Daarnaast heeft de inspectie vastgesteld dat de kasdeclaraties en kasverantwoording met elkaar verschillen en dat onderbouwingen ontbreken. Op de vraag hoe dit mogelijk is, heeft de directeur-bestuurder aangegeven dat de declarant het verschil nog dient te ontvangen c.q. een factuur nog dient te worden aangeleverd. De geringe omvang van de declaratie is hier minder van belang dan het feit dat er kasverschillen kunnen ontstaan en hier geen controle op is. De inspectie komt gezien het voorgaande tot de conclusie dat het kasbeheer van onvoldoende niveau is.

In de maand juli 2018 heeft het bestuur werkzaamheden laten verrichten aan het schoolgebouw. De uitbetaling hiervan heeft contant plaatsgevonden. Volgens de directeur-bestuurder was hij op moment van betaling in het buitenland en had onvoldoende vertrouwen in een girale transactie. De omvang van de betaling bedroeg €4.500. Uit de kasstaat blijkt dat er onvoldoende contant geld aanwezig was om de betaling te verrichten en daarom is er gepind. Het algemeen bestuur heeft aangegeven dat zij niet de pinopnames heeft verricht. De kasopname en betaling van de factuur is daarom door iemand uitgevoerd die hiervoor niet gemachtigd is.

Offerteprocedure

Het bestuur heeft over de jaren 2017 en 2018 slechts in een enkel geval een aanbestedingsprocedure gevolgd waarbij meerdere offertes zijn gevraagd voordat de leverancier is geselecteerd. Het bestuur gaf aan dat het, gezien de perikelen rond de start van de school in 2017, aan tijd ontbrak om een zorgvuldige aanbestedingsprocedure te doorlopen. Het bestuur heeft wel de intentie om dit structureel te gaan doen. Dit betekent dat er in de gevallen dat geen aanbestedingsprocedure is doorlopen sprake kan zijn van ondoelmatige besteding van middelen, omdat het bestuur mogelijk te hoge bedragen heeft betaald voor de geleverde diensten of producten.

Laptops en elektrische fietsen

In het inschrijfformulier van de leerlingen die ingestroomd zijn bij de start van de school vanaf schooljaar 2017/2018 is opgenomen dat door de leerling gekozen kan worden voor een elektrische fiets of een laptop. Aan de directeur-bestuurder is gevraagd of er inderdaad elektrische fietsen of laptops aan de leerlingen zijn verstrekt aangezien de inspectie hier geen uitgaven voor heeft teruggezien in de financiële administratie. De directeur-bestuurder heeft aangegeven dat de verstrekking hiervan geen betrekking heeft op de te verantwoorden overheidsbekostiging. Tevens is er aan de directeur-bestuurder gevraagd of de verstrekking heeft plaats gevonden via sponsors. De directeur-bestuurder heeft aangegeven dat dit niet het geval is. De directeur-bestuurder heeft aangegeven dat de verstrekking buiten de wettelijke taak van de inspectie valt en dat hij verder geen nadere toelichting wenst te verstrekken.

Financiële associatie met een omstreden persoon

De inspectie heeft vastgesteld dat het bestuur over 2017 en 2018 voor een totaalbedrag van €5.215,54 heeft uitgegeven aan een schoonmaakbedrijf waarbij de mede-eigenaar een van de personen is met een omstreden reputatie (zie paragraaf 3.3).

Ontbrekende facturen over 2018

De inspectie heeft bij het doornemen van het grootboek over 2018 vastgesteld dat diverse facturen ontbreken. De directeur-bestuurder heeft aangegeven dat het bestuur bezig is om deze facturen op te zoeken c.q. alsnog op te vragen. De directeur-bestuurder heeft tevens aangegeven dat de inspectie rekening moet houden met het feit dat de accountantscontrole over 2018 nog niet heeft plaatsgevonden.

De benoemde onrechtmatige bestedingen en de overige bevindingen zijn in bijlage 4 nader gespecificeerd.

3.3 Onderwijsproces, aanbod

Samenvatting

De inspectie is van oordeel dat de wijze waarop de school het burgerschapsonderwijs invult, niet voldoet aan de opdracht tot bevordering van actief burgerschap en sociale integratie van artikel 17, WVO. Omdat het burgerschapsonderwijs onvoldoende is, beoordeelt de inspectie de standaard aanbod als onvoldoende. De overige onderdelen van het onderwijsaanbod voldoen grotendeels aan de wettelijke voorschriften. De invulling is beperkt en ad-hoc, en vanwege dat laatste niet geborgd. Ook vindt de invulling van sociale integratie vooral plaats vanuit het perspectief van de eigen islamitische identiteit en krijgen andere door de wet gevraagde onderdelen (zoals maatschappelijke competenties gericht op omgaan met maatschappelijke diversiteit, democratische vaardigheden en basiswaarden) veel minder aandacht. Ten slotte is het onderwijs niet afgestemd op wat in de context waarin leerlingen opgroeien belemmeringen en risico's kunnen zijn, zodat de invulling van de wettelijke opdracht niet voorziet in wat leerlingen nodig hebben. Het bestuur krijgt hiervoor een herstelopdracht. De inspectie heeft geen aanwijzingen dat een deel van de lessen een salafistisch karakter heeft, of zo wordt ingekleurd. De inspectie heeft geen aanwijzingen dat de school ernaar streeft leerlingen afzijdig te houden van de samenleving, aanzet tot onverdraagzaamheid, of integratie in de samenleving wil belemmeren. De inspectie is wel van oordeel dat het onderhouden van en flirten met omstreden contacten en het niet ondubbelzinnig afstand nemen van contacten met personen waarvan de opvattingen over basiswaarden onduidelijk of discutabel zijn, ongewenst is. Het leidt tot een situatie waarin onduidelijkheid en zorgen ontstaan over de intenties van het bestuur en de houding van de school ten opzichte van de Nederlandse samenleving. Dat brengt risico's met zich mee voor de burgerschapsvorming van de leerlingen.

Onderwijsproces	O	V
OP1 Aanbod	•	

Toelichting

3.3.1 Aanbod burgerschapsonderwijs

Visie

Uit de schooldocumenten komt naar voren dat de school veel waarde hecht aan goed (wereld)burgerschap. In het schoolplan en de schoolgids staat dat de school ernaar streeft bewuste en verantwoordelijke wereldburgers af te leveren, met behoud van identiteit en met een open blik naar de samenleving. In de 'kernwaarden' van de school zijn onder meer 'openheid en respect', 'zorgzaamheid: liefde, betrokkenheid en verbondenheid' en 'wereldburgerschap en zelfredzaamheid' opgenomen. De schoolgids vermeldt onder meer: 'Het doel is om de leerlingen eigenwaarde en zelfrespect mee te geven. De leerlingen moeten trots zijn op zichzelf en op hun levensbeschouwing', en: 'Wij houden rekening met de eigenheid van onze leerlingen en docenten en hun recht op het hebben van een eigen mening. () Wij staan open voor elkaars verschillen en overeenkomsten en proberen verschillen tussen elkaar te overbruggen'. Wat betreft het doel van burgerschapsonderwijs vermeldt de school: 'Ze (leerlingen, IvhO) leren over verschillende culturen en leefwijzen in Nederland en de rest van de wereld, over verschillen en overeenkomsten en hoe zij deze met de eigen leefwijze in harmonie kunnen brengen. Ze leren de dialoog aan te gaan met anderen, zonder hun eigen gedachten aan anderen op te leggen', en: 'Wij equiperen de leerlingen om de rechten van eenieder te weten en daar waar nodig deze op te eisen'. Van concrete leerdoelen is overigens geen sprake en ook heeft de school nog geen inzicht in de vordering van leerlingen. De inspectie rekent dit de school in deze fase van het bestaan nog niet aan, ook al omdat op veel andere scholen deze elementen ook ontbreken.

Leerinhouden

De concrete invulling hiervan, zo geeft de school aan, vindt in eerste instantie plaats via reguliere schoolvakken (met name geschiedenis, biologie (waaronder de thema's seksualiteit en seksuele diversiteit), maatschappijleer en aardrijkskunde) en in de islamlessen, waarin ook aandacht besteed wordt aan andere religies dan het islamitische geloof. Daarnaast heeft de school een aantal excursies en projecten gepland met burgerschapselementen, waaronder een project rond

een zorgcentrum in de omgeving van de school en (in het toekomstige derde leerjaar) een bezoek aan de Tweede Kamer. Burgerschapsvaardigheden zijn, behalve een debatwedstrijd, niet expliciet opgenomen in het curriculum. Er is een leerlingenraad geïnstalleerd en de voorzitter daarvan maakt deel uit van de medezeggenschapsraad.

Waar het gaat om projecten die als middel voor bevordering van burgerschap worden genoemd, is de relatie met burgerschap niet altijd duidelijk en zijn de doelen weinig of niet uitgewerkt. Het betreft onder meer excursies naar het Panorama Mesdag, het Waterloo Memorial, het Oorlog- en Vrede museum IJzertoren (Eerste Wereldoorlog), het Veteranencentrum Bronbeek en een Scheveningse bunker uit de Atlantikwall (Tweede Wereldoorlog), cursussen boogschieten en paardrijden, en bezoeken aan het Rijksmuseum en *Bodyworld*.

Evenzo constateert de inspectie dat de vakspecifieke invullingen waarnaar de school verwijst, vaak weinig invulling geven aan het onderwerp burgerschap. Zo beperken de vakwerkplannen zich doorgaans tot algemene vakgerichte inhouden, en zijn specifiek op burgerschap gerichte inhouden niet of nauwelijks zichtbaar. Voor vakken als geschiedenis (waar voor de onderbouw de historische tijdvakken centraal staan), aardrijkskunde (met aandacht vanuit de methode voor het thema etnische minderheden), of Nederlands zijn geen nadere burgerschapinhouden aangegeven. Of, in hoeverre en op welke manier bevordering van burgerschap aandacht krijgt, is hierin dus niet zichtbaar en evenmin is geborgd dat het aandacht krijgt.

De inspectie stelt enerzijds vast dat de voorgenomen onderwijsactiviteiten rond burgerschap tot op zekere hoogte worden gerealiseerd, zoals via onderdelen van vakken zoals geschiedenis, of excursies zoals naar het Rijksmuseum. Ook bij biologie, waar voortplanting, seksualiteit en seksuele diversiteit aan de orde komen, is dat het geval. Illustraties zijn ook aandacht voor de Nederlandse vlag of de tekst van het Wilhelmus, om de binding met de Nederlandse samenleving zichtbaar te maken. Anderzijds blijkt de realisering van deze voornemens in de praktijk beperkt. Zo constateert de inspectie dat de invulling via de islamlessen (die sinds het begin van schooljaar 2018/2019 vanwege het ontbreken van een docent niet meer gegeven worden) achterwege blijft. De aandacht voor seksualiteit en seksuele diversiteit wordt recent (sinds begin 2019) gerealiseerd. Van een ander middel dat de school gebruikt, het volgen van het Jeugdjournaal, geven docenten aan dat hiervoor in de praktijk niet altijd tijd is. Hoewel een leerlingenraad als een van de invullingen van burgerschapsonderwijs gezien kan worden, is het effect daarvan (gezien het beperkte aantal leerlingen dat daarbij betrokken is) bescheiden. De school geeft aan dat de realisering, gezien de nog jonge historie van de school, verdere aandacht vraagt en de ontwikkeling daarvan in de toekomst, voor de hogere leerjaren, zal plaatsvinden. De inspectie stelt al met al vast dat het aanbod gericht op bevordering van burgerschap voor de leerlingen die thans op school zitten, beperkt is. Het ontbreekt bovendien aan doorgaande leerlijnen, zodat onduidelijk is hoe de verdere invulling zal zijn.

Islamitische identiteit

Uit de gesprekken met leerlingen en personeel komt naar voren dat het accent bij de invulling van burgerschap ligt op goede onderlinge omgang en de emancipatie van moslims in de Nederlandse samenleving. De ontwikkeling van de islamitische identiteit speelt een belangrijke rol, waarbij leren omgaan met mensen uit verschillende islamitische stromingen als een van de doelen wordt genoemd. De ontwikkeling van de godsdienstige identiteit van leerlingen krijgt vooral vorm door het accent op gebed en islamitische leefregels (zoals via gedrags- en kledingvoorschriften) en op de godsdienstige motivering van een goede onderlinge omgang. Hoewel Nederlandse nationale feestdagen, symbolen en uitingen niet worden vermeden, ligt het accent op de islamitische achtergrond. Een voorbeeld daarvan is de (voor leerlingen geheel vrije) keuze van literatuur, die zich vaak richt op het lezen van bronnen over de islamitische geschiedenis. Andere elementen, zoals bevordering van maatschappelijke competenties gericht op het omgaan met diversiteit, democratische vaardigheden of bevordering van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, krijgen minder aandacht.

Hoewel de wettelijke opdracht ook bij bevordering van burgerschap nadrukkelijk ruimte geeft aan de levensbeschouwelijke identiteit van de school, is een evenwichtige aanpak, waarbij behalve sociale competenties en eigen identiteit, ook maatschappelijke competenties gericht op het kunnen

omgaan met maatschappelijke diversiteit, democratische vaardigheden en basiswaarden aandacht krijgen, een intrinsiek onderdeel van de wettelijke opdracht. De inspectie stelt vast dat de eerste component wel, maar de tweede veel minder aanwezig is. Voor zover de burgerschapsopdracht invulling krijgt, is die invulling onvoldoende breed, geeft veel aandacht aan de eigen identiteit en vult sociale integratie vooral vanuit dat perspectief in. Dat, in combinatie met manier waarop de school zich inlaat met controversiële figuren en de grove en provocerende manier waarop de directeur-bestuurder zich opstelt jegens de Nederlandse overheid, maakt dat de inspectie betwijfelt of leerlingen daadwerkelijk meekrijgen dat sociale integratie een nastrevenswaardig doel is.

Basiswaarden

Een relevante invulling van bevordering van actief burgerschap en sociale integratie betekent dat het onderwijs aansluit bij wat voor de leerlingen zinvol en nodig is. Bij de bevordering van basiswaarden van de democratische rechtsstaat (zie hiervoor ook bijlage 5) betekent dit ook dat de school oog heeft voor factoren die daarbij een belemmering kunnen vormen, en dergelijke risico's in het onderwijs adresseert. Tegen de achtergrond van de grootstedelijke setting en de context waarin leerlingen opgroeien, betekent dit dat de school er rekening mee moet houden dat leerlingen in contact komen met bijvoorbeeld discriminatie of onverdraagzaamheid naar mensen met een andere godsdienstige of etnische achtergrond of seksuele leefstijl, of dat de gelijkwaardigheid van mannen en vrouwen of democratische waarden worden afgewezen. Dat dergelijke risico's niet denkbeeldig zijn, wordt ook door de school onderkend, zoals onder meer blijkt uit de taxatie van de school dat meer dan negentig procent van de ouders sterk afwijzende opvattingen heeft over de gelijkwaardigheid van en omgang met mensen met een homoseksuele leefstijl. De school geeft echter aan het niet haar taak te vinden om rekening te houden met dergelijke risico's, en het ook niet haar taak te vinden de invulling van het burgerschapsonderwijs hierop af te stemmen.

Deze benadering blijkt ook uit de feitelijke invulling van het burgerschapsonderwijs, waarin stelselmatig geplande aandacht ontbreekt voor risico's rond basiswaarden, zoals verdraagzaamheid en het afwijzen van discriminatie rond thema's als zoals seksuele diversiteit, antisemitisme, de gelijkwaardigheid van mensen en het belang van democratische waarden. Een aanbod voor het tegengaan van dergelijke risico's en gerichte bevordering van basiswaarden is niet aanwezig. De inspectie baseert deze constatering op de invulling van het aanbod en op gesprekken met docenten, schoolleiding en leerlingen, waaruit naar voren komt dat bedoelde risico's in de leefwereld van leerlingen als niet relevant worden gezien, of aangegeven wordt dat aandacht daarvoor op onbegrip en verzet zou stuiten bij (een deel van) de ouders. Hoewel in de gesprekken situaties naar voren komen die laten zien dat van bedoelde risico's in de leefwereld van jongeren soms ook daadwerkelijk sprake is – zoals in antisemitisme of onverdraagzaamheid jegens seksuele diversiteit – laat de school na dat bij de invulling van de bevordering van basiswaarden te betrekken.

Maatschappelijke ophef

Dat de school onvoldoende oog heeft voor het belang van bevordering van basiswaarden wordt geïllustreerd door het optreden van de directeur-bestuurder na de recente maatschappelijke ophef over de banden die de school zou hebben met 'salafistische aanjagers' in de vorm van de provocerende opstelling van de directeur-bestuurder in de omgang met maatschappelijke instituties. Waar een ondubbelzinnige omgang met en actieve bevordering van basiswaarden geboden is, uit de directeur-bestuurder zich bij herhaling op manieren die daarmee strijdig zijn, zoals in beledigende uitspraken over de lokale overheid of het flirten met contacten met omstrede personen. De directeur-bestuurder betreft daarbij ook leerlingen, zoals bij een 1-aprilgrap, of bij een dubbelzinnige (aan de burgemeester van de stad gerichte) afbeelding. De inspectie stelt bovendien vast dat het de school hierbij ontbreekt aan effectieve corrigerende mechanismen, zoals vanuit het toezichthoudend bestuur of de medezeggenschap (zie paragraaf 3.1).

Mogelijke risico's en knelpunten

Gevoelige onderwerpen

De inspectie constateert dat er geen aanwijzingen zijn dat gevoelige onderwerpen, zoals de evolutietheorie, de Tweede Wereldoorlog of seksualiteit worden vermeden. De inspectie constateert eveneens dat op de school, in het onderwijsaanbod (zoals in lesmateriaal, lessen, documentatiecentrum e.d.) of in de uitingen van docenten, geen inhouden zijn aangetroffen die in strijd zijn met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Wel is vanwege de recente berichtgeving bij leerlingen en staf soms van een (zeer) strijdbare en/of gekrenkte opstelling sprake vanwege de verwijten die de school worden gemaakt.

Evenmin heeft de inspectie aanwijzingen aangetroffen dat sprake zou zijn van een klimaat gericht op afzijdigheid van de Nederlandse samenleving of het tegengaan van integratie. Dit geldt ook voor de zogenoemde vrijdagmiddagpreken (zie paragraaf Overige aspecten onderwijsaanbod).

Jongens en meisjes

De inspectie heeft vastgesteld dat van verschillende behandeling van meisjes en jongens geen sprake is. Wel streeft de school naar gescheiden groepering van jongens en meisjes en naar kleine klassen (maximaal twintig leerlingen). Deze uitgangspunten leiden in combinatie tot zes eerste klassen en vier tweede klassen in schooljaar 2018/2019. Van deze klassen zijn er vier gescheiden jongens- en meisjesklassen (in zowel het eerste als het tweede leerjaar). De overige zes klassen zijn gemengd; in deze klassen zitten jongens en meisjes in aparte rijen. Voor zowel meisjes als jongens en het personeel van de school gelden kledingvoorschriften, waaronder het dragen van een hoofddoek voor vrouwelijke leerlingen en personeel, die actief worden gehandhaafd. Er is geen sprake van gezicht bedekkende kleding. Er zijn geen wettelijke regels rond de groepering van leerlingen naar geslacht. Daarbij is tevens van belang dat de vrijheid van inrichting erop gericht is scholen ruimte te geven de eigen levensbeschouwelijke opvattingen op alle voor de school relevante manieren tot uitdrukking te brengen, zo lang deze niet worden begrensd door wet- en regelgeving. Wel geldt dat jongens en meisjes gelijk behandeld moeten worden en er naar inhoud of niveau van het onderwijs geen verschil mag worden gemaakt. De inspectie heeft vastgesteld dat hier van verschillende behandeling geen sprake is.

Vrijdagpreek

Wekelijks is er de zogenoemde 'vrijdagpreek'. Deze wordt door een klein aantal verschillende personen, vaak docenten van de school, gegeven. In enkele gevallen gaat het om vaste personen van buiten de school (zie hierna). De preek wordt door leerlingen en personeel bijgewoond. Tijdens de bijeenkomst zitten de jongens en mannen voorin de ruimte, en meisjes en vrouwen achterin. Meisjes die ongesteld zijn, wonen de godsdienstige rituelen in een gebedsruimte, zoals de preek, niet bij. Dit is in de islam gebruikelijk. Als meisjes ongesteld zijn kunnen ze de 'rituele wassing' niet doen, hetgeen verplicht is voor het gebed.

Hoewel aanwezigheid van leerlingen formeel op vrijwillige basis plaatsvindt, wordt ervan uitgegaan dat alle leerlingen aanwezig zijn. De preken vinden plaats in de Nederlandse taal, en starten en worden afgesloten met een recitatie in het Arabisch. De school geeft met onder meer de vrijdagpreek invulling aan het godsdienstige karakter van de school en handelt daarmee in overeenstemming met de wet- en regelgeving gericht op vrijheid van de inrichting van het onderwijs, onder meer bedoeld om de godsdienstige basis van scholen invulling te kunnen geven.

De inspectie heeft zich op verschillende manieren op de hoogte gesteld van de inhoud van deze godsdienstige bijeenkomsten. De inspectie heeft hierover gesproken met leerlingen en personeel, en met personen die niet aan de school verbonden maar vanuit hun functie met enige regelmaat op de school aanwezig zijn. Daarnaast baseert de inspectie zich op eigen waarnemingen in de periode maart-mei 2019. Tijdens de preken komen uiteenlopende onderwerpen aan de orde, die vanuit de islamitische geloofsinhoud worden belicht en gericht zijn op de levensfase van de leerlingen. In het algemeen gaat het om preken die betrekking hebben op het bevorderen van de relatie tussen Allah en de leerlingen en de achtergrond en toepassing van islamitische normen en waarden, vaak ontleend aan het leven van Allah. Het gaat dan bijvoorbeeld om onderwerpen zoals het gebed, vergeven, een werelds leven, de ideale moslim, moslim zijn in Nederland, de omgang

met ouders, roddelen, en andere. Hoewel de onderwerpen en globale inhoud met de schoolleiding is afgestemd, is dat voor de precieze uitwerking niet het geval.

Risicovolle contacten

Vanwege meldingen van de veiligheidsdiensten en berichten in de media betrof de inspectie in het onderzoek ook de vraag of de school contacten onderhoudt met personen met een omstrede reputatie, vooral waar het gaat om bevordering van burgerschap of de sociale veiligheid van leerlingen. Beïnvloeding van leerlingen of personeel, of de kans daarop, is problematisch. De inspectie heeft echter geen aanwijzingen dat leerlingen of personeel aan dergelijke invloeden zijn blootgesteld.

Het onderzoek richtte zich op personen die in bedoelde berichtgeving zijn genoemd en waarover de inspectie informatie heeft ontvangen van de veiligheidsdiensten. Voor enkele personen is vastgesteld dat in meer of mindere mate van betrokkenheid bij de school sprake was of is. Het betreft achtereenvolgens:

- Een ouder en tevens een van de personen die de vrijdagpreek verzorgde (deze bijdragen kwamen in maart van dit jaar tot een eind). Van deze persoon wordt betrokkenheid bij een educatieve organisatie gemeld die soms samenwerkt met salafistische organisaties, evenals de (in lezingen) uitgedragen opvatting dat door moslims het islamitische (en niet het civiele) recht gevolgd zou moeten worden. Deze persoon wordt tevens in verband gebracht met het (enkele jaren geleden) uitreizen van jongeren naar Syrië. Deze persoon beschikt, conform het vrijwilligersbeleid van de school, over een VOG (voor de vrijdagpreken, zie hiervoor).
- Een ouder en mede-eigenaar van het bedrijf dat de school schoonmaakt, die door de veiligheidsdiensten wordt gekarakteriseerd als een belangrijke aanjager van het salafisme in Nederland, en in zijn activiteiten (in moskeeën en clubhuizen) accent legt op het afwijzen van de democratie, conflict en geschiedenis als een terugkerende strijd tussen islam en niet-islam, de Holocaust ontkent en ruimte laat voor terrorisme en gewelddadige islam. De inspectie heeft geen aanwijzingen dat deze persoon voor (onderwijs)activiteiten op de school is ingezet waardoor leerlingen of personeel in contact met de opvattingen van deze persoon worden gebracht. Wel heeft hij een sollicitatiegesprek gevoerd op de school voor de functie van docent Arabisch, maar vooralsnog is hij niet aangenomen.
- Een persoon die als vrijwilliger activiteiten voor de school verricht. Van deze persoon wordt een veroordeling vanwege eerdere (drugsgelateerde) strafbare feiten gemeld. Ook heeft hij een geschiedenis van provocerende opmerkingen (over onder meer de verhouding tussen islam en samenleving) via sociale media. De vrijwilligersactiviteiten betreffen onder meer het verzorgen van onderwijsactiviteiten in het kader van lichamelijke oefening en de organisatie en begeleiding van leerlingenvervoer. De inspectie stelt vast dat deze persoon regelmatig op de school en in aanwezigheid van leerlingen is. De school geeft aan dat erop wordt toegezien dat deze persoon niet alleen in het gezelschap van leerlingen verkeert. Ook deze persoon beschikt over een VOG.
- Een docent en tevens een van de personen die de vrijdagpreek verzorgt. Deze persoon wordt door de veiligheidsdiensten gekarakteriseerd als een salafistisch publicist, gericht op islamitische geschiedenis met accent op onder meer onderdrukking en vervolging van moslims en de verdiensten en expansie van de islam. De inspectie heeft geen aanwijzingen dat deze persoon zich in de school uit op een wijze die in strijd is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat of integratie tegengaat (voor de vrijdagpreken, zie hiervoor).
- Een in Engeland woonachtige prediker, die door veiligheidsdiensten wordt aangemerkt als een toonaangevend salafistisch prediker, die afwijzend staat tegenover alle vormen van integratie van moslims in de samenleving en de basisbeginselen van de democratische rechtsstaat. De school bevestigt dat sprake was van een bezoek (buiten lestijden) vanwege belangstelling voor de school, maar geeft aan dat er geen relatie is met de school en de opvattingen van de prediker niet te delen. De inspectie heeft geen aanwijzingen dat sprake is van geregelde contacten met de prediker. Ook heeft de inspectie geen aanwijzingen dat leerlingen in contact met deze persoon zijn gebracht.

Voor andere externe personen die in de publiciteit worden genoemd heeft de inspectie geen aanwijzingen dat leerlingen of docenten door de school met deze personen in contact worden gebracht of anderszins met de school verbonden zijn.

De school heeft het contact met de eerstgenoemde persoon, die ook vrijdagpreken verzorgde, onlangs beëindigd. De vrijwilliger is nog steeds regelmatig op de school, waar hij onder meer meehelpt bij de organisatie van excursies en betrokken is bij leerlingenvervoer. Ook is hij actief aanwezig op ouderavonden. Eind maart werd hij door het bestuur bij wijze van 1-aprilgrap naar voren geschoven als de nieuwe interim-directeur. De school vindt de aanstelling van de docent geen probleem.

De inspectie deed een groot aantal observaties en voerde een groot aantal gesprekken. Deze leidden niet tot aanwijzingen dat de school ernaar streeft leerlingen afzijdig te houden van de samenleving, aanzet tot onverdraagzaamheid of integratie in de samenleving wil belemmeren. De inspectie beschikt evenmin over aanwijzingen dat leerlingen of personeel vanuit de school zijn blootgesteld aan opvattingen die in strijd zijn met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Wel beoordeelt de inspectie de aanwezigheid van genoemde personen met risicovolle opvattingen als een risico. De inspectie heeft de directeur-bestuurder gevraagd waarom deze contacten worden aangegaan, en niet duidelijk afstand van personen met risicovolle opvattingen wordt genomen. Hij geeft aan salafistische opvattingen af te wijzen en daaraan geen ruimte te bieden, en de situatie niet als een probleem te zien. De inspectie constateert dat de aanwezigheid van de genoemde vrijwilliger, die tot risico's rond de veiligheid van leerlingen leidt, en een docent die wordt gekarakteriseerd als een salafistisch publicist, tot risico's leidt rond de veiligheid van leerlingen en/of opvattingen waaraan leerlingen worden blootgesteld. De inspectie constateert ook dat dit door het bestuur als weinig of niet problematisch wordt gezien. Dit brengt de inspectie tot de conclusie dat het bestuur op een ernstig punt onnodige, risicovolle situaties creëert en laat voortbestaan.

De inspectie constateert verder dat het bestuur onduidelijkheid schept over haar intenties, zoals blijkt uit bijvoorbeeld de uitspraak in de media één van de hiervoor genoemde personen een baan te willen aanbieden, en een ander (bij wijze van 1-aprilgrap) te willen aanstellen als interim-bestuurder. Vanwege het belang van aandacht van de school voor belemmeringen in de leefwereld van leerlingen bij de verwerving van basiswaarden en een werkwijze waarin de school dergelijke risico's in haar handelen actief adresseert (zie hiervoor), en vanwege de maatschappelijke zorg over radicale opvattingen, vindt de inspectie het flirten met omstreden contacten en het niet ondubbelzinnig afstand willen nemen van contacten met personen waarvan de opvattingen over basiswaarden onduidelijk of discutabel zijn, ongewenst. Het leidt tot een situatie waarin onduidelijkheid ontstaat over de intenties van de school: niet alleen is onduidelijk met welk doel de school dergelijke contacten onderhoudt en creëert ze risico's rond ongewenste beïnvloeding van leerlingen en persoon (zie ook paragraaf 3.1) maar ook mag naar leerlingen, ouders en maatschappelijke omgeving een transparante opstelling worden gevraagd, die past bij de vormingsdoelen die de school wil nastreven.

3.3.2 Overige aspecten onderwijsaanbod

Onderwijsaanbod taal en rekenen

In de leerjaren 1 en 2 beschikt de school een aanbod waarin de wettelijk verplichte kerndoelen zijn uitgewerkt en dat voldoet aan de referentieniveaus voor taal en rekenen. De school borgt dit door gebruik te maken van reguliere lesmethoden, die vrij strikt worden gevolgd. Voor een deel hebben de vaksecties hun aanbod ook vastgelegd in vakwerkplannen. De docenten geven aan zelf invulling te kunnen geven aan de keuze van een lesmethode of de inhoud en inrichting van hun lessen.

Taalbeleid

De docenten hebben vastgesteld dat de taalvaardigheid van de overwegend tweetalige leerlingen tekortschiet, vooral daar waar het schooltaal en vaktaal betreft. De school heeft daarom een taalbeleidsplan opgesteld met een tiental actiepunten waaronder een extra lesuur Nederlands, de inrichting van een bibliotheek en tijd voor vrij lezen, aandacht voor taalverzorging bij alle vakken

en de uitreiking van de Woordenlijst Amsterdamse Kinderen (WAK) aan alle leerlingen bij het begin van het schooljaar. Van docenten wordt verwacht dat ze aan deze woorden aandacht besteden (controle en oefening). Met behulp van een landelijk genormeerde toets worden de vorderingen van de leerlingen gevolgd. Naast het generieke taalbeleid is het de bedoeling dat ook in de vakwerkplannen aandacht besteed wordt aan taalbeleid, dat is echter nog maar beperkt ingevuld. Op basis van lesobservaties stelt de inspectie vast dat (zoals eerder opgemerkt onder 3.1) de aandacht voor Nederlandse taal niet structureel zichtbaar is. De bibliotheek is nog beperkt en bestaat uit een ongeordende verzameling van Nederlandse literatuur, en wordt vooral gevormd door veel boeken over de Islam en de geschiedenis. Voor rekenen zijn er aparte lessen. Loopbaanoriëntatie en begeleiding (LOB) staat in de vorm van lessen 'studievaardigheden' op het rooster.

Godsdienstonderwijs

In het schooljaar 2018/2019 zijn er geen islamlessen meer gegeven (zie paragraaf 3.3.1). In 2017/2018 waren er wel islamlessen. Het curriculum voor het godsdienstonderwijs wordt herzien. Vanwege het ontbreken van een docent worden in schooljaar 2018/19 al langere tijd geen islamlessen gegeven. Het aanvankelijke godsdienstcurriculum (schooljaar 2017/18) was vooral gericht op aspecten van geloofsopvoeding (zoals gebed en religieuze voorschriften) en bevatte geen aanwijzingen voor strijdigheid met basiswaarden. Vanwege het ontbreken van een docent zijn dit schooljaar tot nu ook geen koranlessen gegeven. Deze laatste vallen overigens buiten het reguliere curriculum en zijn facultatief, evenals de lessen in *Martial Arts*. Uit de waarnemingen van de inspectie is niet gebleken dat stelselmatig sprake is van gebed bij aanvang van de lessen. Volgens de school was dit laatste aanvankelijk wel de bedoeling en is dit ook opgenomen in het document 'Routineafspraken binnenkomst/verlaten klaslokaal', maar wordt dit in de praktijk overgelaten aan de docent.

3.4 Onderwijsproces, overige standaarden

Samenvatting

De school heeft zicht op de ontwikkeling van leerlingen en biedt voldoende begeleiding. De tot nu toe beschikbare toetsresultaten geven geen aanleiding tot zorgen over of leerlingen zich naar verwachting ontwikkelen. De inspectie constateert tevens dat het didactisch handelen van de meeste docenten van voldoende kwaliteit is om een ononderbroken ontwikkeling van leerlingen mogelijk te maken. Wel zijn er meerdere aandachtspunten en de afstemming van het onderwijs op verschillen moet beter. De resultaten, voor zover de school beschikt over gegevens, indiceren dat de meeste leerlingen zich naar verwachting ontwikkelen. De onderwijstijd voldoet aan de wettelijke voorschriften. Het oordeel van de inspectie op dit punt heeft betrekking op de onderbouw, omdat er nog geen leerlingen zijn in de leerjaren 3 en hoger. De inspectie stelt wel vast dat de onderwijstijd niet in alle lessen effectief wordt benut, het aantal lessen voor lichamelijke oefening niet aan de wettelijke norm voldoet en de school in sommige documenten onjuiste informatie geeft over het aantal aangeboden lessen. Bestuur en school werken onvoldoende samen met partners om het onderwijs voor haar leerlingen vorm te geven. De samenwerking met een aantal partners heeft in de recente periode deuken opgelopen. De relatie met de overheid is sterk verslechterd en ondanks het herhaalde advies van de inspectie is het bestuur nog steeds geen lid van belangengroepen.

Onderwijsproces		
	O	V
OP2 Zicht op ontwikkeling en begeleiding		•
OP3 Didactisch handelen		•
OP5 Onderwijstijd		•
OP6 Samenwerking	•	

Toelichting

OP2 Zicht op ontwikkeling en begeleiding

De school heeft zicht op de ontwikkeling van leerlingen en biedt voldoende begeleiding. De tot nu toe beschikbare toetsresultaten geven geen aanleiding tot zorgen over of leerlingen zich naar verwachting ontwikkelen. De inspectie constateert tevens dat het didactisch handelen van de meeste docenten van voldoende kwaliteit is om een ononderbroken ontwikkeling van leerlingen mogelijk te maken. Wel zijn er meerdere aandachtspunten en de afstemming van het onderwijs op verschillen moet beter.

De school verzamelt vanaf binnenkomst informatie over de leerlingen via de onderwijskundige rapporten van de basisscholen, al zijn deze rapporten volgens de ervaren zorgcoördinator vaak onvolledig. Soms vindt een warme overdracht plaats tussen de basisschool en het Cornelius Haga Lyceum. Basisscholen waar de inspectie mee heeft gesproken geven aan weinig tot geen contacten te hebben met de Cornelius Haga Lyceum. Volgens de zorgcoördinator is de animo daarvoor juist bij de basisscholen gering. Van zij-instromers heeft de school minder informatie. Op grond van de verzamelde gegevens en een gesprek met de leerling en de ouders plaatst de school de leerling in de klas die past bij het basisschooladvies en de capaciteiten van de leerling. Indien getalsmatig mogelijk (de school belooft maximaal 20 leerlingen per klas) creëert de school aparte jongens- en meisjesklassen.

In het begin van het eerste leerjaar neemt de school landelijk genormeerde toetsen af om voor Nederlandse taal, Engels en rekenen. Daarnaast volgt de school de ontwikkeling van de leerlingen vooral met methodegebonden toetsen en observaties door docenten. Aan het eind van het eerste en tweede leerjaar worden weer landelijk genormeerde toetsen afgenomen om het niveau van de leerlingen te verifiëren. Voorts worden alle leerlingen jaarlijks gescreend door de GGD. Alle leerlingen vullen daarbij een standaard vragenlijst in die onder meer vragen bevat over veiligheid, pesten en seksualiteit. De kleinschaligheid van de school (en de klassen) brengt met zich mee dat de docenten de leerlingen snel en goed leren kennen. Als zij, of anderen in de organisatie, problemen signaleren melden ze dat direct bij de zorgcoördinator die de informatie over de leerlingen overzichtelijk vastlegt in het leerlingvolgsysteem.

De begeleider passend onderwijs is tevens aandachtsfunctionaris bij radicalisering- en polarisering om eventuele problemen bij leerlingen op dat gebied te kunnen signaleren. Ook de intern begeleider is getraind in een anti-radicaliseringsprogramma van de gemeente Amsterdam. In een gesprek meldde de begeleider passend onderwijs desgevraagd op het Cornelius Haga Lyceum geen signalen van radicalisering te hebben opgemerkt.

Als uit de verzamelde gegevens blijkt dat een leerling mogelijk aanvullende ondersteuning nodig heeft, biedt de school eerste-, tweede- of derdelijnszorg na respectievelijk overleg in de leerlingenbespreking, het interne zorgoverleg en het zorgadviesteam. Daarin zijn ook externe deskundigen waar onder een ouder-kind-adviseur² betrokken. De zorgcoördinator speelt bij alle begeleiding en ondersteuning die de school biedt een coördinerende rol. Mentoren ('coaches' op het Cornelius Haga Lyceum) hebben vooral een verantwoordelijkheid bij de eerstelijnszorg. De school krijgt regelmatig bezoek van de schoolagent, die als aanspreekpunt dient bij eventuele problemen. De schoolagent geeft ook lessen over het gebruik van sociale media.

De basisondersteuning is uitgewerkt in het schoolondersteuningsprofiel en omvat onder meer hulp bij leerachterstanden, ondersteuning bij dyslexie en dyscalculie en sociaal-emotionele ondersteuning bijvoorbeeld bij faalangst. De geboden basisondersteuning sluit aan bij de daarover in het samenwerkingsverband gemaakte afspraken. Bij de uitvoering nemen de docenten binnen en buiten de les het voortouw, maar ook kan de school een beroep doen op de begeleider passend onderwijs vanuit het samenwerkingsverband die een dag per week op school is.

Indien extra ondersteuning noodzakelijk is, en de school kan hierin voorzien, stelt de zorgcoördinator in overleg met de ouders een ontwikkelingsperspectief op. Ook en vooral bij deze vorm van ondersteuning speelt de begeleider passend onderwijs een belangrijke rol. Deze begeleider werkt niet alleen met leerlingen, maar adviseert ook docenten bij de begeleiding van leerlingen met een (extra) ondersteuningsbehoefte. Over de wijze waarop de school vervolgens de extra ondersteuning invult, is het schoolondersteuningsprofiel nog weinig concreet.

Zicht op resultaten

De resultaten van de methodegebonden toetsen geven de school enig zicht op de vorderingen die de leerlingen tot nu toe geboekt hebben. Wanneer aan het eind van het schooljaar ook de resultaten van de genormeerde toetsen beschikbaar zijn, kunnen deze ook vergeleken worden met die van andere scholen in Nederland. Een inspectieoordeel over de resultaten kan pas over een aantal jaren bepaald worden. Uit de tot nu toe beschikbare gegevens over adviezen en toets- en testcores komt het volgende beeld naar voren:

- De meeste leerlingen lijken geplaatst conform de (bijgestelde) adviezen van de basisschool.
- Zij-instromers worden soms hoger geplaatst dan volgens hun basisschooladvies. Het is de vraag of deze leerlingen dit niveau aankunnen.
- Het gros van de leerlingen ontwikkelt zich naar verwachting. Zo'n tien procent van de leerlingen presteert minder goed dan verwacht op grond van hun advies; ook scoort ongeveer tien procent van de leerlingen beter dan verwacht.
- In de huidige tweede klassen heft het aantal opstomers het aantal afstromers op. Het beeld voor het komende schooljaar is nog niet duidelijk.
- De scores op de methodegebonden toetsen duiden voor sommige leerlingen, vooral voor Nederlandse taal, een ander niveau aan dan de genormeerde toetsen. Omdat de genormeerde toetsen te weinig worden gebruikt om het (taal)niveau van leerlingen vast te stellen, zijn er leerlingen die te laat of niet in beeld komen voor (extra) ondersteuning gericht op het verbeteren van hun taalvaardigheid.

² De samenwerking tussen de school en de OKA is in de periode van het inspectieonderzoek spaak gelopen na een verschil van inzicht over de invulling van de werkzaamheden van de OKA op de school. De OKA is daardoor niet meer aanwezig in de school. De OKA heeft het bestuur verzocht een tekst op de website te plaatsen waarin wordt uitgelegd hoe ouders het OKA rechtstreeks kunnen benaderen. Dit is niet gebeurd.

OP3 Didactisch handelen

In het merendeel van de bezochte lessen legden de docenten de leerstof duidelijk uit. Ze zorgden voor structuur en voor voldoende rust en orde om leren mogelijk te maken. In enkele lessen was dat niet het geval. Gebrek aan goed klassenmanagement veroorzaakte dan onrust en ongewenst gedrag van leerlingen.

De afstemming op verschillen tussen leerlingen moet beter. Planmatige afstemming op basis van eerder verzamelde informatie is nauwelijks zichtbaar in de lessen. In oktober 2018 gold nog het excuus dat er in het begin van het schooljaar ook nog weinig informatie beschikbaar was over de leerlingresultaten, maar in de periode maart-mei beschikken de docenten over meer dan genoeg toetsresultaten op basis waarvan gerichte differentiatie mogelijk en nodig is, zeker in de heterogeen samengestelde klassen (mavo/havo en havo/vwo). Slechts in enkele lessen was zichtbaar dat leerlingen opdrachten kregen op een aangepast niveau. Op het Cornelius Haga Lyceum vindt differentiatie in de les vooral plaats in de vorm van extra uitleg, op verzoek van individuele leerlingen, tijdens de verwerking van de leerstof. Buiten de les, in pauzes of na schooltijd, is er ruimte voor bijles in de vorm van extra uitleg van de docenten. Kwetsbaar is dat het initiatief hiervoor in principe bij de leerling ligt. Het bijlesprotocol (document 'Weergave bijlesprotocol') waarin vier bijlessen per week staan aangekondigd, wordt in de praktijk nog niet waargemaakt. Een van de docenten gaf zelfs aan geen voorstander te zijn van bijlessen en te vinden dat als leerlingen structureel laag presteren, ze beter kunnen afstromen naar een lager niveau. Het bestuur krijgt op het punt van de afstemming van het onderwijs op verschillen een herstelopdracht.

Aanvullend noemt de inspectie enkele aandachtspunten bij het didactisch handelen van docenten. In de eerste plaats het gebrek aan actieve betrokkenheid van de leerlingen in de lessen. Dit hangt samen met de soms wat autoritaire en directieve stijl van de docenten. Van 'interactief doceren' en 'evaluatie met en door de leerling', zoals het lesmodel van de school voorschrijft, is weinig sprake. In de tweede plaats constateert de inspectie dat de meeste docenten weinig alert zijn op kansen om de Nederlandse taalvaardigheid van leerlingen te verbeteren. Dat is wel in veel gevallen nodig, zo erkent ook de school. Alle lessen – dus niet alleen de les Nederlands – bieden in principe mogelijkheden om aandacht te besteden aan de Nederlandse taal (taalgericht vakonderwijs) maar slechts een enkele docent toont zich hiervan daadwerkelijk bewust. Van sommige docenten laat de eigen Nederlandse taalvaardigheid te wensen over. Volgens de school krijgen drie docenten vanaf juni 2019 bijles in de Nederlandse taal, vooral gericht op articulatie en woordenschat. Dit gebeurt door een extern bureau en door een van de docenten Nederlands.

De resultaten van de school kunnen in deze fase van het bestaan van de school nog niet beoordeeld worden. Wel heeft de inspectie gekeken naar beschikbare toetsresultaten, zowel van methodegebonden als landelijk genormeerde toetsen. De door de leerlingen tot dusver (april 2019) behaalde cijfers laten zien dat de meeste leerlingen zich ontwikkelen zoals mag worden verwacht. Er is betrekkelijk weinig op- en afstroom en zittenblijven komt nauwelijks voor.

OP5 Onderwijstijd

De school heeft een programma ingericht dat voldoet aan de wettelijk verplichte onderwijstijd, zo blijkt uit de verstrekte gegevens over de geplande en de gerealiseerde onderwijstijd. De verdeling over de verschillende vakken is zoals ook op veel andere scholen gebruikelijk is. Voor Nederlands en wiskunde roostert de school extra lessen in om daarmee eventuele achterstanden te kunnen inlopen. Het aantal uren in de praktijk (5) is echter minder dan het aantal toegezegde uren in het schoolplan en de schoolgids (6).

In oktober 2018 constateerde de inspectie dat de docenten de geplande tijd in het algemeen effectief benutten. In maart-mei 2019 was dit minder het geval. Meer dan in oktober 2018 was er sprake van gebrek aan concentratie en druk gedrag van leerlingen. Mogelijk kan dit verklaard worden door de context waarbinnen het inspectiebezoek van maart-mei 2019 zich afspeelde. Ook viel in maart-mei 2019 op dat dat lessen nogal eens te laat begonnen en meermaals stopten voordat de bel ging.

Het onderwijs in lichamelijke oefening wordt belemmerd door het gebrek aan een geschikte, nabijgelegen accommodatie. 's Winters gebruikt de school een sportzaal die alleen geschikt is voor spelactiviteiten. 's Zomers kan de school gebruik maken van sportvelden tegenover de school. Omdat er bij het Cornelius Haga Lyceum geen (gemeentelijke) sportaccommodatie binnen de wettelijke verwijsafstand beschikbaar is, heeft de gemeente aangeboden naast een huurvergoeding ook eventueel het busvervoer naar een verder weg gelegen accommodatie te vergoeden. Tot op heden heeft CHL noch voor busvervoer noch voor huurvergoeding een (huisvestings)aanvraag ingediend, ook niet nadat de accounthouder daar formeel en informeel op heeft gewezen. De school kiest ervoor om jongens en meisjes gescheiden les te geven. Dit brengt met zich mee dat in beginsel de jongens de ene week en de meisjes de andere week anderhalf uur (twee lessen) bewegingsonderwijs krijgen. Dat is per leerling minder dan de helft van de twee lessen per week waar de inspectie bij de beoordeling van het aanbod van uitgaat op basis van artikel 6d WVO. Het bestuur kan zo oordeelt de inspectie meer doen om te zorgen dat alle leerlingen voldoende lessen in lichamelijke oefening krijgen en krijgt hiervoor een herstelopdracht.

Volgens het schoolplan ontvangen de leerlingen wekelijks ruim 40 lessen. Dat wijkt af van het lesrooster en de informatie op de website van de school. Volgens deze bronnen krijgen de leerlingen circa 8 respectievelijk 4 lessen per week minder. Hoewel de school hiermee voldoet aan de het wettelijke vereiste minimum, wordt geen invulling gegeven aan wat de school in schoolplan en op de website aangeeft.

OP6 Samenwerking

Met een aantal partners verloopt de samenwerking, volgens beide partijen, nog steeds naar behoren, zoals het samenwerkingsverband, de politie en de leerplichtambtenaar. De samenwerking met het ouderkindteam (OKT) is echter door een verschil van inzicht op losse schroeven komen te staan.

Juist voor een startende en dus lerende school is het aangaan van professionele relaties met externe stakeholders essentieel. Het bestuur zocht vooral na het inspectiebezoek van oktober 2018 voorzichtig toenadering tot de buitenwereld. Zo was men, naar eigen zeggen aspirant-lid van de VO-raad, bezocht men bijeenkomsten met andere bestuurders en waren er gesprekken met de OSVO. De laatste maanden kiest het bestuur echter voor een confronterende opstelling ten opzichte van externe stakeholders. Het bestuur is geen lid van belangengroepen als de VO-raad, de ISBO en de OSVO. Met de collega-scholen in het voortgezet onderwijs is de relatie slecht, vanwege de aankondiging van de directeur-bestuurder actief te gaan werven bij andere scholen, ook na de periode van aanmelding. Met de toeleverende basisscholen heeft het Cornelius Haga Lyceum weinig tot geen contact en de relatie met het ouderkindteam is verstoord.

Ook de relatie met de overheid is, zoals in eerder toegelicht, op een dieptepunt beland. De inspectie heeft begrip voor de emoties bij docenten, leerlingen en ouders die ontstonden nadat het bestuur en de school in maart 2019 werden geconfronteerd met de signalen en de reactie daarop van de gemeentelijke en landelijke overheid, maar van het bestuur zou een professionele opstelling verwacht mogen worden.

3.5 Schoolklimaat

Samenvatting

De inspectie beoordeelt de invulling van de zorgplicht voor de sociale veiligheid van leerlingen als voldoende. De leerlingen voelen zich overwegend veilig en uiten zich positief over het klimaat op de school. In het algemeen gaan docenten, ondersteunend personeel en leerlingen respectvol met elkaar om. De inspectie beschikt echter ook over signalen dat er leerlingen en ouders zijn die zich niet veilig voelen, en bang zijn om hieraan uiting te geven.

Onderwijsproces		
	O	V
SK1 Veiligheid		•

Toelichting

Zorgplicht sociale veiligheid

De school gebruikt een gestandaardiseerd instrument om de monitoring van de beleving van leerlingen van de sociale veiligheid op school in kaart te brengen. De monitoringsgegevens van het vorige schooljaar (2017/2018) laten zien dat de leerlingen zich meer dan gemiddeld veilig voelen op school, en dat pesten betrekkelijk weinig voorkomt (van scholen wordt gevraagd de monitoringsgegevens voor het lopende schooljaar (2018/2019) voor het einde van het schooljaar aan de inspectie beschikbaar te stellen; deze gegevens zijn op dit moment nog niet beschikbaar). In de omgeving van de school voelen leerlingen zich minder veilig, hetgeen ook geldt voor bijna de helft van het personeel. Vooral het stationsgebied wordt als onveilig ervaren. Verder valt op dat veel leerlingen aangeven slachtoffer te zijn (geweest) van verbaal geweld.

Over hun welbevinden op school zijn de vorig jaar bevraagde leerlingen iets minder positief dan leerlingen op andere scholen. Volgens de directeur-bestuurder komt dit doordat vorig jaar niet alle leerlingen bewust gekozen hadden voor de school. Hij verwacht dit schooljaar (2018/19) hogere scores op het onderdeel welbevinden. Bij deze bevindingen plaatsen we de kanttekening dat de school in 2017/2018 slechts een klein aantal leerlingen had. De uitkomsten van deze monitoring zeggen daarom weinig over de beleving en de veiligheid van de leerlingen in dit schooljaar. Uit de gesprekken met de leerlingen en het personeel, en uit de observaties van de inspectie op de school, komt naar voren dat de meeste leerlingen zich ook in het huidige schooljaar veilig voelen op school, en ook positief zijn over hun welbevinden op school. Pesten komt volgens de leerlingen niet veel voor, maar als het gebeurt, wordt het volgens de leerlingen streng aangepakt. Schelden komt voor, vooral via de sociale media.

Hoewel het merendeel van de leerlingen aangeeft zich veilig te voelen op school, stelt de inspectie ook vast dat dit niet geldt voor alle leerlingen. De inspectie beschikt over signalen dat leerlingen zich niet veilig voelen, en bang zijn om hieraan uiting te geven. Verschillen van mening onder ouders en tussen ouders en het bestuur over de recente ontstane ophef over de school, en de bejegening van ouders en leerlingen met andere meningen, leiden tot gevoelens van onveiligheid bij deze ouders en de kinderen van deze ouders. De inspectie beschikt over signalen dat ouders zich onder druk gezet voelen om 'loyaal' te zijn, en zich niet durven uiten (zie ook onder kwaliteitscultuur).

Om de sociale veiligheid van leerlingen te borgen, moeten scholen aan verschillende wettelijke eisen voldoen (art. 3b WVO). Dit is op het Cornelius Haga Lyceum grotendeels het geval:

- De school beschikt over een uitgebreid veiligheidsbeleid (Schoolveiligheidsplan) waarin zowel preventieve als curatieve maatregelen zijn opgenomen om zowel de sociale, psychische en fysieke veiligheid van leerlingen te waarborgen. Het plan beschrijft de schoolregels en bevat een set aan protocollen (onder meer een anti-pestprotocol en een meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling). Er is tevens aandacht voor borging van de gemaakte afspraken.
- De school monitort jaarlijks de veiligheid van de leerlingen met een gestandaardiseerd instrument. De school heeft de uitkomsten geanalyseerd en een aantal actiepunten voor

verbetering opgesteld, onder meer de invoering van een training op het gebied van sociale vaardigheden en intensivering van de surveillance tijdens pauzes.

- Hoewel de school een gestandaardiseerd instrument gebruikt, heeft de school vragen over seksueel grensoverschrijdend gedrag bewust weggelaten. De school vindt dat deze vragen niet passen bij de identiteit van de school. Hoewel het scholen vrij staat een monitoringsinstrument naar eigen voorkeur te kiezen, moet een gestandaardiseerd instrument worden gebruikt. Door het weglaten van vragen is daarvan geen sprake. Als een instrument niet past bij de voorkeur van de school, kan een ander instrument worden gekozen. Ook dan is het echter van belang in kaart te brengen of leerlingen zich op dit gebied veilig voelen.
- De wet vraagt van scholen de gegevens van de jaarlijkse monitoring aan de inspectie beschikbaar te stellen. Hoewel de school de monitoring heeft uitgevoerd en de resultaten desgevraagd aan de inspectie ter inzage gaf, heeft ze deze gegevens niet actief aan de inspectie doen toekomen. De inspectie gaat ervan uit dat de school dit het komend jaar alsnog doet.
- De school heeft een veiligheidscoördinator (tevens coördinator bij pesten), een vertrouwenspersoon voor leerlingen en personeel, en bedrijfshulpverleners. De school heeft voorts goede contacten met een wijkagent, die wekelijks op de school aanwezig is, onder andere voor het geven van trainingen in het veilig gebruik van sociale media. Hoewel de school beschikt over de wettelijk vereiste functionarissen, zijn de taken van de zorgcoördinator, vertrouwenspersoon, veiligheidscoördinator en anti-pestcoördinator belegd bij een en dezelfde persoon. Het is raadzaam, nu de school groeit, om deze taken te verdelen over meer functionarissen en bijvoorbeeld zowel een mannelijke als een vrouwelijke vertrouwenspersoon aan te stellen. Vooral voor een vertrouwenspersoon is onafhankelijkheid essentieel. Door een combinatie van rollen is deze onafhankelijkheid onvoldoende geborgd.

Pedagogisch klimaat

De inspectie neemt waar dat de sfeer en omgang binnen de school over het algemeen ordelijk en vriendelijk zijn. De inrichting is open en transparant, er heerst in de klassen, gangen en algemene ruimten een redelijke rust. In de regel gaan docenten, ondersteunend personeel en leerlingen respectvol met elkaar om, af en toe zijn er incidenten. De leerlingen utoiten zich positief over het klimaat op school, en voelen zich thuis en geaccepteerd: 'je voelt je vrij, je kunt jezelf zijn'. Leerlingen die eerder op andere scholen voor voortgezet onderwijs zaten, noemen dit als de belangrijke reden waarom ze zich prettig voelen op het Cornelius Haga Lyceum. Daarbij speelt, volgens de leerlingen, vooral het begrijpen en accepteren van de godsdienstige achtergrond een rol. In de paragraaf Sociale veiligheid werd al aandacht geschonken aan het welbevinden van de leerlingen op school. De inspectie stelt enerzijds vast dat de monitoringsgegevens van de school (uit 2017/2018) niet toereikend zijn om daaraan conclusies over de huidige situatie te ontleen. Anderzijds stelt de inspectie op basis van gesprekken met leerlingen en personeel vast, dat deze vrijwel steeds positief spreken over de sfeer op school.

Het beoogde pedagogisch klimaat is ook strikt. Er zijn concrete orderegels en klassenregels opgesteld, waar leerlingen zich overigens niet altijd en allemaal aan houden. Opvallend is het verbod op het gebruik van mobiele telefoons. Een deel van de docenten neigt naar autoritair optreden. Ze hanteren dan een directieve toon en handhaven de regels door middel van (dreigen met) straf, waar bekrachtiging van positief gedrag en het geven van vertrouwen een alternatief kan zijn.

Zoals al eerder naar voren kwam bij de beleving van de sociale veiligheid, heeft het negatieve klimaat rond de school ook invloed op het klimaat binnen de school. Dat uit zich in zowel onbegrip en boosheid naar overheid en media, als in een houding van 'verzet' en krenking vanwege het als misplaatst ervaren maatschappelijk wantrouwen, maar ook in het voornemen te laten zien dat de negatieve beelden onjuist zijn en het goede voorbeeld te geven. De inspectie constateert ook dat een deel van de leerlingen zich onveilig voelt vanwege het negatieve maatschappelijke klimaat dat rond de school bestaat. Leerlingen geven aan dit negatieve beeld in het geheel niet te herkennen, het niet te kunnen plaatsen en ervaren de situatie als onrechtvaardig, zowel vanwege het optreden van de overheid als van de media. Voor een deel van de leerlingen versterkten de aanslagen op

moskeeën in maart 2019 in Nieuw-Zeeland, in combinatie met het als negatief ervaren maatschappelijke klimaat jegens moslims en de school in het bijzonder, dit gevoel.

De reacties laten zien dat de gebeurtenissen rond de school een zware wissel trekken op personeel, leerlingen en ouders. Er is zowel sprake van sympathie voor school en het bestuur als gevolg van sterke gevoelens van onrechtvaardige maatschappelijke bejegening, als van negatieve effecten van deze druk op de ruimte van mening te kunnen verschillen en het welbevinden van leerlingen en personeel. Zo geven docenten en staf aan te kampen met gevoelens van onrust, stress, isolatie en machteloosheid. Tevens zijn er, zoals gezegd, interne spanningen tussen ouders naar aanleiding van het optreden en de gevolgde koers van de directeur-bestuurder naar de overheid.

4. Leerplicht

Onderzoek registratie en melding aan- en afwezigheid

Op 15 mei 2019 heeft de inspectie op het Cornelius Haga Lyceum te Amsterdam een onderzoek uitgevoerd naar de naleving van de wettelijke vereisten op het gebied van de registratie en melding van aan- en afwezigheid. Het betreft wettelijke vereisten uit de Leerplichtwet 1969 (LPW) en een aantal relevante artikelen uit de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en de daarop gebaseerde lagere regelgeving. Deze wettelijke verplichtingen vallen onder de overige wettelijke vereisten (zie Onderzoekskader VO 2017).

Het onderzoek werd als toehoorder bijgewoond door een leerplichtambtenaar van de gemeente Amsterdam.

De inspectie heeft onderzocht of de school voldoet aan de naleving van de wettelijke vereisten op de volgende gebieden:

- registratie en melding van ongeoorloofd verzuim
- vermelden verzuimbeleid in de schoolgids
- schorsing en/of verwijdering
- vrijstelling van geregeld schoolbezoek (verlof)

Verzuimregistratie

Op grond van de verstreekte informatie, de inzage in het schoolregistratiesysteem en het ontbreken van contra-indicaties is de inspectie van oordeel dat de school op deugdelijke wijze de aan- en afwezigheid van leerlingen registreert. Naast het in de schoolgids geformuleerde verzuimbeleid heeft de school enkele administratieve processen rond het verzuim in een verzuimprotocol vastgelegd. Deze procesbeschrijvingen hebben onder meer betrekking op de procedures rond het te laat komen, het ziekteverzuim en (ongeoorloofde) afwezigheid van leerlingen. De inspectie merkt hierbij op dat de kwaliteit van deze protocollen nog kan worden verbeterd door hierin aan te geven welke functionaris binnen de school op enig moment de in het protocol vastgelegde actie onderneemt. Daarnaast verdient het aanbeveling dat de school haar eigen protocol consequenter volgt en vooral uit preventief oogpunt bij veelvuldig te laat komen en/of langdurig ziekteverzuim eerder bij de leerplichtambtenaar meldt. Over het geheel genomen concludeert de inspectie echter dat de school in de basis kan voldoen aan de wettelijke regels over het melden van verzuim zonder geldige reden.

Meldingsplicht

De school voldoet niet aan de verplichting in artikel 21a, tweede lid, van de Leerplichtwet 1969. Dit betekent dat zij verzuim zonder geldige reden van leerplichtige leerlingen niet of niet op tijd meldt. Het bestuur krijgt hiervoor een herstelopdracht. Het gaat hier om leerplichtige leerlingen die nog geen startkwalificatie hebben en binnen vier opeenvolgende lesweken 16 uur zonder geldige reden afwezig zijn. Zo is één leerling die langdurig afwezig is niet tijdig bij het Digitaal verzuimloket gemeld en zijn er ten aanzien van deze leerling evenmin de verplichte vervolgmeldingen gedaan. Deze vervolgmeldingen zijn aan de orde wanneer de leerling na de eerste melding binnen vier opeenvolgende lesweken opnieuw 16 uur ongeoorloofd verzuimt. Wanneer de leerling na de eerste melding helemaal niet meer op school verschijnt, kan de school volstaan met een wekelijkse vervolgmelding. Bij het herstelonderzoek naar de verzuimregistratie beoordelen wij nogmaals de meldingen van verzuim zonder geldige reden.

Communicatie van verzuimbeleid

De school voldoet aan de wettelijke verplichting om in de schoolgids bepalingen over het verzuimbeleid op te nemen. Mede gezien het feit dat de school eerst recent gestart is voldoet zij op dit moment nog niet aan de wettelijke verplichting (artikel 24a, eerste lid, onder a van de WVO) om in de schoolgids het aantal/percentage leerlingen op te nemen dat de school zonder diploma heeft verlaten. De inspectie gaat er vanuit dat dit in de komende schoolgids, die voor 1-10-2019 aan de inspectie zal worden verzonden, is hersteld.

Verwijdering van leerplichtige leerlingen

Wij kunnen geen oordeel geven over de naleving van de wettelijk voorgeschreven meldingsplicht van de verwijdering van leerlingen jonger dan 16 jaar of leerlingen jonger dan 18 jaar zonder startkwalificatie (artikel 27, eerste lid van de WVO, artikelen 14 en 15 van het IB en artikel 18, eerste lid van de Leerplichtwet 1969). Wij hebben het onderwerp weliswaar onderzocht, maar er waren geen leerlingen die voor melding in aanmerking kwamen. Daardoor kunnen wij niet vaststellen of de school de geldende meldingstermijn hanteert.

Schorsing

De inspectie kan niet beoordelen of de school voldoet aan de wettelijk voorgeschreven meldingsplicht met betrekking tot schorsingen (artikel 13 van het IB). Het onderwerp is weliswaar onderzocht maar er waren geen leerlingen die voor melding in aanmerking kwamen. Daardoor kan de inspectie niet vaststellen of de school de geldende meldingstermijn hanteert. Wel heeft de inspectie geconstateerd dat meerdere leerlingen voor de duur van 1 dag zijn geschorst. Deze schorsingen behoeven echter niet bij de inspectie te worden gemeld.

Verlenen van verlof

Op de school heeft de inspectie enkele dossiers ingezien betreffende het verlenen van verlof buiten de schoolvakanties. De inspectie constateert dat de directeur-bestuurder niet in alle gevallen een juiste toepassing aan de wet heeft gegeven (artikel 11, 13a en 14 van de Leerplichtwet) dan wel aan de op grond van deze artikelen geformuleerde beleidsregel (het betreft hier de beleidsregel uitleg 'specifieke aard van het beroep' en 'andere gewichtige omstandigheden bedoeld in de Leerplichtwet 1969). Zo stelt de inspectie vast dat in meerdere gevallen de noodzakelijke bewijsstukken bij de verlofaanvragen ontbreken en dat eveneens in meerdere gevallen verlofaanvragen zijn gehonoreerd, waarbij ten onrechte een beroep werd gedaan op verlof wegens de 'specifieke aard van het beroep'. Het bestuur krijgt hiervoor een herstelopdracht.

5. Reactie van het bestuur

Bijlagen

Bijlage 1. Herstelopdrachten

De inspectie heeft diverse tekortkomingen in de naleving van de wet vastgesteld op het Cornelius Haga Lyceum. Deze zijn beschreven in hoofdstuk 2, 3 en 4. Hieronder staat per onderwerp beschreven voor welke tekortkomingen de inspectie het bestuur herstelopdrachten geeft, wat die herstelopdrachten zijn en hoe en wanneer de inspectie nagaat of hieraan voldaan is. De inspectie legt alle afspraken en aanbevelingen ook op in een separaat toezichtplan.

De inspectie geeft het bestuur de opdracht een integraal, smart-geformuleerd verbeterplan op te stellen waarin alle herstelopdrachten zijn opgenomen en aandacht is besteed aan de aanbevelingen (zie bijlage 2). Het bestuur dient een voorlopige opzet op 1 juli en een definitieve versie van dit verbeterplan uiterlijk 1 oktober 2019 aan de inspectie toe te sturen.

a) Bestuurlijk handelen

Tekortkomingen

A1. Het bestuur draagt onvoldoende zorg voor de kwaliteit van het onderwijs door onduidelijkheid te laten bestaan over de relatie van de school met een aantal omstrede personen en leerlingen niet tegen hun ondemocratisch gedachtegoed in bescherming te nemen. Er is sprake van tekortkomingen in het burgerschapsonderwijs. Dit is in strijd met art. 17 en art. 23a WVO. Daarbij is sprake van continuïteitsrisico's die op termijn de kwaliteit en de voortgang van het onderwijs in gevaar brengen. Het algemeen bestuur neemt hier geen maatregelen tegen. Dat maakt dat het bestuur dan ook ernstig nalatig is om maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit en goede voortgang van het onderwijs aan de school (art. 103g, tweede lid, onder b, WVO).

A2. In de organisatie zijn onvoldoende *checks and balances* aanwezig. De intern toezichthouder functioneert onvoldoende onafhankelijk van de bestuurder. Dat is in strijd met art. 24e, tweede lid, en art. 24e1, tweede lid, WVO).

A3. De intern toezichthouder overlegt niet structureel met de medezeggenschapsraad, wat wel zou moeten op grond van art. 24e1, derde lid, WVO. De medezeggenschapsraad heeft geen rol bij sollicitaties voor bestuurlijke of toezichthoudende functies (verplicht op grond van art. 11, eerste lid, sub h, h1 en q, WMS).

A4. Daarnaast is er een aantal tekortkomingen in de documenten.

- A4-1. Het managementstatuut komt niet overeen met de werkelijkheid (art. 32c WVO).
- A4-2. Het jaarverslag vermeldt geen code Goed Onderwijsbestuur en eventuele afwijkingen (art. 103, eerste lid onder a, WVO). De inspectie ziet echter de volgende afwijkingen:
 - Het algemeen bestuur heeft geen toezichtreglement en geen toezichtkader (code art. 23 en 24).
 - Het interne toezicht evalueert het eigen functioneren (code art. 3) en het functioneren van het bestuur en de bestuurders (code art. 14) niet.
 - Het bestuur heeft geen integriteitscode en klokkenluidersregeling (eerste lidmaatschapseis en art. 8 en 9 code).
 - Het interne toezicht vergaart niet actief en tijdig informatie (code art. 25).
- A4-3. Er zijn geen gevulde bekwaamheidsdossiers van de personeelsleden aanwezig (art. 37a WVO).

Wat moet het bestuur doen?

A1. Het bestuur moet zorgdragen voor de kwaliteit van het onderwijs, in die zin dat het actief burgerschap en de sociale integratie van de leerlingen wordt bevorderd. Als onderdeel daarvan moet het bestuur oog hebben voor belemmeringen en risico's die leerlingen daarbij in hun leefomgeving kunnen lopen, en in het onderwijs deze risico's adresseren. Als onderdeel daarvan moet het bestuur er ook voor zorgen dat leerlingen op school niet in aanraking komen met uitingen die strijdig zijn met basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Dat betekent onder meer dat

het bestuur erop moet toezien dat personen van wie de opvatting in dat verband problematisch of risicovol zijn, niet met leerlingen in aanraking komen, zowel gelet op de wettelijke opdracht tot bevordering van burgerschap als de borging van de sociale veiligheid van leerlingen, en daar beleid over moet hebben. De intern toezichthouder moet toezien op de vraag of dit beleid voldoet aan de eisen van de wet en of er conform het beleid wordt gehandeld.

A2. De interne toezichthouder dient op basis van de statuten en reglementen in staat te zijn om effectief tegenspraak te bieden aan de bestuurder en dit in voorkomende gevallen ook te doen. Het moet de wettelijke taken van intern toezichthouders (het toezien op de naleving door het bestuur van wettelijke verplichtingen, de code voor goed bestuur en de afwijkingen van die code en het toezien op de rechtmatige verwerving en de doelmatige en rechtmatige bestemming en aanwending van de middelen van de school) uitvoeren. Dat betekent dat de toezichthouders een onafhankelijke positie moeten hebben ten opzichte van de directeur-bestuurder.

A3. De interne toezichthouder dient ten minste twee keer per jaar te overleggen met de medezeggenschapsraad. De medezeggenschapsraad dient een adviserende rol te hebben bij sollicitaties voor bestuurlijke functies en bij de vaststelling van competentieprofielen.

A4. Daarnaast dient het bestuur er uiterlijk in januari 2020 voor te zorgen dat de documenten op de volgende punten hersteld worden:

- A4-1. Het bestuur zorgt voor een consistent en met de werkelijkheid overeenkomend managementstatuut.
- A4-2. Het bestuur moet in het jaarverslag vermelden welke Code Goed Bestuur er wordt gehanteerd en indien en voor zover het afwijkt van die Code zich daarover in de jaarstukken verantwoorden, dan wel de afwijking corrigeren. Ook de andere bovengenoemde onderdelen moeten worden toegevoegd aan het jaarverslag.
- A2. In de statuten en reglementen moet een onafhankelijke positie van de intern toezichthouder geborgd zijn. Dat betekent ten minste dat het algemeen bestuur buiten de directeur-bestuurder om informatie moet kunnen verzamelen en beslissingen moet kunnen nemen en beslissingen moet kunnen nemen in het kader van hun werkgeversrol.
- A3. Het bestuur neemt de afspraken over contact tussen de medezeggenschapsraad en het algemeen bestuur en die over de rol van de medezeggenschapsraad in sollicitatieprocedures op in het huishoudelijk reglement en voert deze uit. Het bestuur stuurt een aangepaste versie van het huishoudelijk reglement toe aan de inspectie.
- A4-3. Het bestuur zorgt dat alle docenten beschikken over een gevuld bekwaamheidsdossier.

Wat doet de inspectie?

In juli, oktober en november 2019 zal de inspectie gesprekken voeren met het bestuur en andere betrokkenen, waaronder de medezeggenschapsraad, docenten, leerlingen en ouders over de voortgang van het verbeterplan.

In januari 2020 zal de inspectie bij het bestuur herstelonderzoek doen om vast te stellen of aan de herstelopdrachten voldaan is en in hoeverre het bestuur de aanbevelingen van de inspectie heeft opgevolgd.

Ten minste tot het einde van het schooljaar 2021/2022 blijft het bestuur en de school onder geïntensiveerd toezicht staan.

b) Financieel beheer

Tekortkomingen

B1. Het bestuur heeft Rijksbesteding onrechtmatig besteed.

B2. De inspectie heeft daarnaast vastgesteld dat de volgende onderdelen van de verplichte continuïteitsparagraaf (art.4 lid 4 RJO) niet (geheel) in het jaarverslag over 2017 zijn opgenomen:

- Verslag van de interne toezichthouder waarin is opgenomen op welke wijze de toezichthouder het bestuur ondersteunt en/of adviseert over beleidsvraagstukken en financiële problematiek - wanneer dit aan de orde is en welk resultaat dit handelen heeft opgeleverd.

- Uit de jaarrekening is gebleken dat er sprake is van majeure investeringen. De investeringen bedragen in 2017 meer dan 15 procent van de totale baten. Het bestuur had zowel de leerlingen- en formatieprognose als de meerjarenbalans voor vijf jaar moeten opnemen in plaats van drie.
- Een overzicht van de risico's en onzekerheden waarvoor het bestuur zich in de komende jaren ziet geplaatst, aangevuld met een beschrijving van de maatregelen om aan deze risico's en onzekerheden het hoofd te bieden.
- Een beschrijving van het interne risicobeheersings- en controlesysteem. In deze rapportage moet het bestuur aangeven op welke wijze het interne risicobeheersingssysteem is ingericht en hoe dit in de praktijk functioneert. Een summier beschrijving is in het jaarverslag opgenomen, maar de resultaten die met het systeem zijn bereikt en welke aanpassingen eventueel worden doorgevoerd in de komende jaren ontbreken.

B3. Door de financiële continuïteit van de school in gevaar te brengen draagt het bestuur onvoldoende zorg voor de kwaliteit van het onderwijs (art. 23a WVO).

Wat moet het bestuur doen?

B2. Het bestuur dient de genoemde omissies te corrigeren in het eerstvolgende jaarverslag.

B3. Het bestuur dient voor 1 oktober 2019 een herstelplan op te stellen, als onderdeel van het integrale verbeterplan.

Wanneer een bestuur in financiële problemen verkeert zijn drie scenario's denkbaar:

1. Oplossing op eigen kracht;
2. Oplossing door samenwerking, fusie, overdracht aan een of meer andere besturen;
3. Faillissement.

Voor ieder scenario zijn bestuurlijke maatregelen noodzakelijk, voorzien van tijdspad en concrete (tussen)resultaten die wij actief monitoren en verifiëren. Dat samenhangend geheel aan maatregelen noemt de inspectie een 'herstelplan', maar hoeft zich niet per se in één document met die titel te bevinden. Wel is noodzakelijk dat de vastlegging van de maatregelen inzicht en overzicht biedt en het ons mogelijk maakt, de uitvoering te monitoren. Op basis van het tijdspad van het bestuur maakt de inspectie afspraken met het bestuur over de inrichting van het continuïteitstoezicht.

In het herstelplan neemt het bestuur het gekozen scenario op en geeft concreet alle te nemen en genomen acties weer om de financiële positie te verbeteren, inclusief een duidelijk tijdspad. Het herstelplan is niet gebonden aan een bepaald format, maar bevat ten minste de volgende punten:

1. een weergave van de huidige problematiek;
2. een analyse van deze problematiek, de oorza(a)k(en) en componenten ervan, zo mogelijk in onderlinge samenhang;
3. de actuele status van alle hierboven genoemde elementen;
4. de noodzakelijke concrete verbeteringen met betrekking tot de hierboven genoemde elementen;
5. een overzicht van de concrete acties, nodig om de verbeteringen te realiseren;
6. de momenten waarop de verschillende acties ondernomen/gereed moeten zijn;
7. een uitgesplitste raming van de verwachte kosten en opbrengsten van het herstelplan;
8. een bijgestelde liquiditeitsbegroting per maand voor (minimaal) de eerste 12 maanden waarin de kosten en opbrengsten van het herstelplan op een inzichtelijke manier zijn doorberekend;
9. een bijgestelde meerjarenbegroting voor minimaal de komende 3 jaar waarin de kosten en opbrengsten van het herstelplan op een inzichtelijke manier zijn verwerkt;
10. een ondertekening waarmee het bestuur tekent voor akkoord bij dit plan.

Wat doet de inspectie?

B1. De inspectie vordert de onrechtmatig bestede bekostiging terug, tenzij het bestuur deze op korte termijn corrigeert uit private middelen.

B2. De inspectie stelt in het eerstvolgend jaarverslag vast of de benoemde omissies over de continuïteitsparagraaf zijn gecorrigeerd.

B3. In juli, oktober en november 2019 zal de inspectie gesprekken voeren met het bestuur over de voortgang van het verbeterplan. De financiële continuïteit maakt hier deel van uit.

Naar aanleiding van het herstelplan zal de inspectie het toezicht op de financiële continuïteit verder inrichten. De terugvordering van de onrechtmatig bestede bekostiging en de overtreding van de Wet Normering Topinkomens wordt in een separaat traject opgepakt.

c) Zorg voor de kwaliteit van het onderwijs en burgerschap

Tekortkomingen

C1. De school geeft onvoldoende invulling aan de bevordering van actief burgerschap en sociale integratie. De invulling is beperkt en ad-hoc en daarom niet geborgd. De invulling van sociale integratie krijgt vooral aandacht vanuit het perspectief van de eigen identiteit en krijgen andere wet en kerndoelen gevraagde onderdelen (zoals maatschappelijke diversiteit, democratische vaardigheden en basiswaarden) veel minder aandacht. Het burgerschapsaanbod houdt te weinig rekening met de specifieke risico's die de leerlingen lopen en is onvoldoende gericht op sociale integratie (art. 17, WVO).

C2. De school houdt in het didactisch handelen te weinig rekening met de verschillen tussen leerlingen (art. 2, tweede lid, WVO).

C3. De school biedt onvoldoende lessen lichamelijke opvoeding aan (art. 6d, WVO).

Wat moet het bestuur doen?

C1. De school werkt voor burgerschap een doelgericht en planmatig curriculum uit, gericht op herkenbare en effectieve bevordering van burgerschap, dat naast aandacht voor sociale competenties, ook voorziet in voldoende aandacht voor maatschappelijke competenties en de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. De school gaat na in hoeverre en welke risico's lopen rond de bevordering van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, en geeft deze stelselmatig plaats in het curriculum.

C2. Het bestuur richt het onderwijs zo in dat er in voldoende mate sprake is van afstemming van instructie, begeleiding, opdrachten en onderwijstijd op de onderwijsbehoeften van alle leerlingen, zowel gericht op ondersteuning als op uitdaging.

C3. De school biedt vanaf de aanvang van het schooljaar 2019/2020 voldoende lessen lichamelijke opvoeding aan voor jongens en meisjes.

Wat doet de inspectie?

In juli, oktober en november 2019 zal de inspectie gesprekken voeren met het bestuur en andere betrokkenen, waaronder de medezeggenschapsraad, docenten, leerlingen en ouders over de voortgang van het verbeterplan.

In januari 2020 zal de inspectie bij het bestuur herstelonderzoek doen om vast te stellen of aan de herstelopdrachten voldaan is en in hoeverre het bestuur de aanbevelingen van de inspectie heeft opgevolgd.

Ten minste tot het einde van het schooljaar 2021/2022 blijft het bestuur en de school onder geïntensiveerd toezicht staan.

d) VSV

Tekortkomingen

D1. De school heeft bij een aantal leerlingen geen (tijdige) (herhaal-) melding van ongeoorloofd verzuim gedaan. Dat is in strijd met art. 21a, tweede lid, van de Leerlichtwet 1969. Ook is de

wettelijke procedure m.b.t. het geven van vrijstelling voor geregeld schoolbezoek niet steeds gevolgd (art. 11 Leerplichtwet 1969 en de daarop gebaseerde beleidsregel).

Wat verwachten wij van het bestuur?

D1. Het bestuur moet de vastgestelde tekortkomingen binnen drie maanden na de vaststellingsdatum van het rapport herstellen door zorg te dragen voor tijdige meldingen van ongeoorloofd verzuim en het correct volgen van de procedures voor vrijstelling van geregeld schoolbezoek.

Wat doet de inspectie?

De inspectie voert in januari 2020 een herstelonderzoek uit.

Bijlage 2. Aanbevelingen

Naast de in de vorige bijlage genoemde herstelopdrachten doet de inspectie het bestuur de volgende aanbevelingen om de kwaliteit van het bestuur, het financieel beheer en het onderwijs te verbeteren.

Bestuurlijk

- Neem ondubbelzinnig afstand van omstreden personen die het imago van de school geen goed doen, maar ook een risico vormen voor de burgerschapsopdracht van de school.
- Stel concreet beleid op waaruit duidelijk wordt wie wel en niet welkom is om een rol te spelen op de school.
- Voer de beroepsstandaard in voor schoolleiders VO en zorg ervoor dat de directeur-bestuurder zich volgens deze standaard gedraagt.
- Zorg voor spreiding van macht en breng hier de statuten, het bestuursreglement (huishoudelijk reglement) en het handelsregister mee in overeenstemming.
- Bevorder ten behoeve van versterking van het interne toezicht dat het algemeen bestuur ook regelmatig vergadert zonder aanwezigheid van de directeur-bestuurder.
- Versterk de bestuurskracht door uitbreiding van en meer diversiteit in het bestuur. Hanteer hierbij de eisen zoals die opgenomen zijn in de profielschets bestuurder. Zorg vooral voor deskundigheid op onderwijskundig, bestuurlijk en juridisch terrein.
- Werk aan deskundigheidsbevordering van de bestuurders en zorg in dat kader periodiek voor bestuurlijke scholing van het algemeen en de directeur-bestuurder.
- Betrek ouders meer bij de beleidsvorming en raadpleeg mede daarom jaarlijks de mening van de ouders d.m.v. een schriftelijke, anonieme enquête.
- Vul op korte termijn de vacatures in de medezeggenschapsraad en de leerlingenraad. Waarborg ook hier deskundigheid en diversiteit.
- Zoek aansluiting bij belangengroepen als de VO-raad, de ISBO en de OSVO.
- Verbeter de relaties met de collega-scholen in het voortgezet en de toeleverende basisscholen.
- Normaliseer de relatie met de overheid.

Kwaliteitszorg

- Beschrijf het stelsel van kwaliteitszorg beter en vollediger in het schoolplan.
- Formuleer, zowel voor de doorstroom als voor de eindresultaten (examencijfers, slagingspercentages) smart-geformuleerde doelen voor de verschillende afdelingen.
- Stel een plan op om tijdig – zodra de bovenbouw van de havo en het vwo zijn gerealiseerd - te komen tot voldoende eerstegraads docenten.
- Zorg dat er voor alle vakken een actueel vakwerkplan is dat voldoet aan de schooleigen afspraken, inclusief de afspraken over het taalbeleid.
- Geef met het oog op goed personeels- en professionaliseringsbeleid op korte termijn uitvoering aan de gesprekkencyclus, inclusief de twee lesbezoeken per jaar.

Onderwijsaanbod

- Betrek alle geledingen uit de schoolorganisatie bij de ontwikkeling van het burgerschapscurriculum om te zorgen voor draagvlak.
- Gebruik externe expertise en op burgerschap gerichte methoden om het burgerschapsonderwijs te ontwikkelen.
- Breng de resultaten in kaart om na te kunnen gaan of het burgerschapsonderwijs voldoet of verdere ontwikkeling vraagt.

Onderwijsproces

- Beschrijf concreter de wijze waarop de school de extra ondersteuning invult of wil invullen (wettelijk verplicht onderdeel van het sop). Welke voorzieningen biedt de school aanvullend op de basisondersteuning (zoals beschreven in het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband) voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte? In deze gevallen is het wettelijk verplicht een ontwikkelingsperspectief op te stellen.
- Benut de genormeerde toetsen om het (taal)niveau van leerlingen vast te stellen, om ervoor te zorgen dat leerlingen die taalondersteuning nodig hebben tijdig in beeld.
- Verbeter de actieve betrokkenheid van de leerlingen, zoals bedoeld in het lesmodel van de school. Dit kan onder meer bereikt worden door een minder directieve en een meer interactieve stijl van lesgeven. Dit laatste kan ook bijdragen aan de mondelinge taalontwikkeling van de leerlingen.
- Wees alert op kansen om de Nederlandse taalvaardigheid van leerlingen te verbeteren. Alle lessen – dus niet alleen de les Nederlands - bieden in principe mogelijkheden om aandacht te besteden aan de Nederlandse taal (taalgericht vakonderwijs).
- Zorg dat de eigen taalvaardigheid van alle docenten op hoog niveau ligt, alleen dan kan er sprake zijn van een rijk taalaanbod, naast taalruimte en feedback van groot belang voor de taalontwikkeling van de leerlingen.
- Benut de geplande lestijd effectiever door goed klassenmanagement, waaronder het op tijd beginnen met de les en de les pas afronden aan het einde van de lestijd.
- Zorg ervoor dat de informatie in het schoolplan, de schoolgids en op de website consistent is en dat de praktijk recht doet aan deze informatie.

Veiligheid

- Verdeel de taken van zorgcoördinator, vertrouwenspersoon, veiligheidscoördinator en anti-pestcoördinator over meerdere personen. Stel bijvoorbeeld zowel een mannelijke als vrouwelijke vertrouwenspersoon aan. Let erop dat de vertrouwenspersonen onafhankelijk zijn.
- Gebruik volgend jaar een gestandaardiseerd instrument waarmee alle belangrijke aspecten van de fysieke veiligheid, inclusief seksueel grensoverschrijdend gedrag, in kaart worden gebracht en dat past bij de behoeften van de school.
- Pas het veiligheidsbeleid zo aan dat er maximale effectieve waarborgen zijn dat leerlingen die zich op seksueel domein onveilig zouden kunnen voelen, maar deze situaties niet als zodanig herkennen of dat niet durven te benoemen, zowel worden opgemerkt als hiervan melding kunnen maken.

Bijlage 3. Toezichthistorie en wettelijk kader

Voorafgaand aan de start van de school

Op 20 november 2015 kreeg de inspectie van de toenmalige staatssecretaris een aanwijzing om op grond van de artikelen 15 en 3, tweede lid, onderdeel b, van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) onderzoek te doen naar de mate waarin de Stichting Islamitisch Onderwijs in Amsterdam en omstreken (SIO) in staat zou zijn te voldoen aan de geldende bekostigingsvoorwaarden voor het bevoegd gezag van een school voor voortgezet onderwijs. Gelet op de specifieke aandachtspunten ten aanzien van dit bestuur, werd in het bijzonder een oordeel van de inspectie gevraagd over de mate waarin SIO geloofwaardig invulling kon geven aan de wettelijke burgerschapstaak (artikel 17 WVO), de zorgtaak voor de kwaliteit van het onderwijs (artikel 23a WVO), het deskundig beheer van een bijzondere school (artikel 49, tweede lid, WVO) en de code Goed Onderwijsbestuur VO (artikel 103, vijfde lid, WVO)) en of het bestuur in staat zou zijn haar wettelijke taken ten aanzien van bestuurlijk handelen waar te maken. SIO heeft haar medewerking aan dit onderzoek geweigerd en een klacht over de opstelling van de inspecteurs ingediend bij de inspectie. De klachtencommissie heeft de klacht behandeld en op alle onderdelen als ongegrond is verklaard. Gelet op het gebrek aan wettelijke kaders voor een dergelijk onderzoek heeft de inspectie de staatssecretaris laten weten geen oordeel te kunnen geven over de gevraagde punten.

Direct na de start van de school

Na de start van de school in augustus 2017 hield de inspectie er toezicht conform het beleid bij nieuwe scholen met een nieuw bestuur. Dat toezicht is gebaseerd op artikel 11a en 11b van de WOT. Nu pas een paar weken voor de start van het schooljaar 2017-2018 duidelijk was dat de school dat jaar van start zou gaan is de inspectie na de start direct gestart met het traject uit artikel 11b WOT. Dat betekent dat er in september een gesprek met het bestuur is gevoerd op de school. De inspectie heeft informatie opgevraagd om te kunnen toetsen of de school voldoet aan de wettelijke eisen ten aanzien van het schoolplan, de onderwijstijd en de bevoegdheid van docenten, waaronder de VOG's. Daarbij werd een aantal tekortkomingen geconstateerd. Hiervoor werden herstelopdrachten gegeven. Daarover heeft de inspectie regelmatig telefonisch en schriftelijk contact gehad met het bestuur en heeft er een tweede gesprek op het inspectiekantoor plaatsgevonden. De inspectie heeft in januari 2018 vastgesteld dat bestuur had voldaan aan de herstelopdrachten en daarmee aan de wettelijke vereisten. Daarmee was er geen aanleiding voor eventuele financiële sancties of (verder) inspectieonderzoek op korte termijn.

Eerste deel onderzoek bestuur en school: oktober 2018

Op 16 en 18 oktober 2018 heeft de inspectie bij het bestuur en de school een vierjaarlijks onderzoek uitgevoerd naar bestuur en scholen (4JOBS), zoals dat eens in de vier jaar bij alle besturen en scholen plaatsvindt (art. 11, achtste lid, WOT). De input voor dit onderzoek en de planning daarvan werd, omdat er sprake is van een nieuwe school, mede geleverd door de risicoanalyse op grond van art. 11b, tweede tot en met het vierde lid, WOT. De inspectie heeft binnen de kaders van art. 11 en 11b, WOT beleidsvrijheid om te bepalen wanneer onderzoeken het beste kunnen plaatsvinden. Bij nieuwe scholen wordt de gedragslijn die de inspectie hanteert binnen deze vrijheid beschreven in de beleidslijn voor nieuwe scholen zoals die geldt per 1 augustus 2018. Daarin is opgenomen dat de inspectie bij nieuwe scholen van een nieuw bestuur in het tweede jaar na de start van de school een eerste onderzoek bij het bestuur en de school uitvoert. Dit onderzoek is gericht op de waarborg van basiskwaliteit maar ook op stimuleren van de schoolontwikkeling, wat zeker bij nieuwe besturen en scholen van extra waarde kan zijn. Bij de beslissing het onderzoek uit te voeren vroeg in het schooljaar speelde verder mee dat de inspectie enkele risico's constateerde in de bestuurlijke kwaliteit en de onderwijskwaliteit. Deze risico's hadden betrekking op de inrichting van het bestuur, het stelsel van kwaliteitszorg en de ervaring van het schoolteam.

SIO was van mening dat dit onderzoek onrechtmatig was en heeft getracht dit aan de rechter in Amsterdam voor te leggen. De rechter heeft geoordeeld dat het verzoek om een voorlopige voorziening en het kort geding beiden niet-ontvankelijk waren. De inspectie heeft over het onderzoek in oktober 2018 een conceptrapport gemaakt dat op 16 november 2018 voor hoor en

wederhoor aan het bestuur is voorgelegd. Op 13 december heeft het bestuur op het conceptrapport gereageerd. Op 19 december 2018 en 9 januari 2019 ontving de inspectie ernstige signalen. Daarom is besloten om het conceptrapport aan te houden. Het bestuur is hier op 31 januari 2019 schriftelijk van op de hoogte gesteld.

Bijlage 4. Financieel beheer: onrechtmatige bestedingen

Bevinding:	Omvang:	Verantwoordingsjaar
Overwerk directeur-bestuurder	€28.164,46	2017 €16.603,69 2018 €11.560,77
Overwerk beleidsmedewerker	€812,91	2018
Uitbreiding betrekkingssomvang directeur-bestuurder met 0,2 fte	€7.644,09	2018
Uitbreiding betrekkingssomvang beleidsmedewerker	N.v.t. vanaf 2019	2019
Juridische ondersteuning over de jaren 2014 tot en met 2017 betreffende gemeente Amsterdam.	€14.883 (van een totale schuld per 1-1-2017 van €126.875)	2018
Voorgesloten kosten	€24.540	2018
Vacatiegelden bestuur periode januari tot en met juli 2017	€22.253,50	2017
Juridische ondersteuning 2015	€5.869,20	2017
Leerlingenvervoer gymzaal	€913	2017 €870,90 2018 €42,10
Uitvoeren prognoses	€5.711,20	2017 €2.284,48 2018 €3.426,72
Kasstaat 2017	€1.200	2017
Bouw voetbalkooi	€35.793	2018
Het leveren en aanbrengen van kunstgras	€9.075	2018
Voorontwerp aanbouw	€8.228	2018
Aanschaf Parker pennen, aktetas en heuptas directeur-bestuurder	€808,93	2018
Schoolreizen	€5.627,89	2017 €3.000,25 2018 €2.627,64
Totaal	€171.524,18	2017 €52.082,02 2018 €119.442,16

De overige bevindingen zijn in onderstaande tabel nader gespecificeerd.

Bevinding:	Omvang:	Verantwoordingsjaar
Overschrijding WNT. <i>De directeur-bestuurder dient de overschrijding aan de school terug te betalen. Hierna is er geen sprake meer van onrechtmatigheid.</i>	€27.162,28	2017 €12.865 2018 €14.297,28
Aanstelling van personeel waarbij sprake is van familiale of vergelijkbare relaties:		
Aanstelling beleidsmedewerker	€22.846,59	2018 €22.846,59 (in dienst per 1-6-18)
Aanstelling administratief medewerker	€35.661,78	2017 €7.726,28 2018 €27.935,50
Uitbesteding administratie	€131.079,30	2017 €31.762,50 2018 €99.316,80
Vacatiegelden algemeen bestuur periode 1-8-2017 tot en met 2018	€38.604	2017 €11.354 2018 €27.250
Belofte inzake verstrekken elektrische	Onbekend	2017 onbekend

fiets of laptop aan leerlingen		
Financiële associatie met een richtinggevend persoon	€ 5.215,54	2017 € 4.170,10 2018 € 1.045,44
Totaal	€260.569,49	2017 €67.877,88 2018 €192.691,61

Bijlage 5. Basiswaarden van de democratische rechtsstaat

Zoals alle scholen in Nederland moet het Cornelius Haga Lyceum voldoen aan de wettelijke opdracht tot bevordering van actief burgerschap en sociale integratie van leerlingen (artikel 17 WVO) en de kerndoelen onderbouw voortgezet onderwijs. De burgerschapsopdracht betekent dat het onderwijs er mede van uitgaat dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving, mede gericht is op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie, en er mede op gericht is dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten. De in dat verband relevante kerndoelen (zoals 35, 36, 38 en 43) vragen aandacht voor onder meer respect voor andermans opvattingen en leefwijze, voor de diversiteit in de samenleving waaronder seksuele diversiteit, en voor leren over democratie en het belang van mensenrechten. Een relevante invulling daarvan betekent dat het onderwijs aansluit bij wat voor de leerlingen zinvol en nodig is. Dat impliceert dat de school een aanbod heeft waarmee leerlingen zich burgerschapscompetenties en de basiswaarden van de democratische rechtsstaat eigen maken, daarbij oog heeft voor factoren die dat zouden kunnen belemmeren, en dergelijke risico's in het onderwijs adresseert.

Basiswaarden

- **Vrijheid van meningsuiting** betekent dat je mag zeggen of schrijven wat je denkt, of tegen de opvatting van anderen in mag gaan. Iedereen mag dus ook zijn of haar geloof uitdragen, of zijn of haar mening aan anderen voorhouden. Daarbij moet je je wel houden aan de wet.
- **Gelijkwaardigheid** betekent dat mensen van gelijke waarde zijn. Daarbij maakt het niet uit wat je denkbeelden zijn of wat je gelooft. Je hoeft niet te vinden dat die denkbeelden of gebruiken zelf waardevol zijn, maar wel dat mensen met andere denkbeelden en gebruiken niet minder waard zijn dan jij, of dan jouw groep.
- **Begrip** voor anderen betekent dat je probeert te begrijpen waarom mensen of groepen bepaalde denkbeelden of gebruiken hebben: wat is de achtergrond daarvan en waarom is dat belangrijk voor een ander.
- **Verdraagzaamheid** (ook wel tolerantie genoemd) betekent dat je de mening of het gedrag van een ander accepteert, ook al ben je het er helemaal niet mee eens. En het betekent ook dat je ieder de ruimte wilt geven om zo'n mening of zulk gedrag te hebben. Natuurlijk moet iedereen zich daarbij wel houden aan de wet.
- **Autonomie** betekent dat iedereen zelf kan bepalen wie hij/zij wil zijn en hoe hij/zij zijn/haar leven wil leiden. Ieder is dus bijvoorbeeld vrij om zelf te bepalen welke denkbeelden of welk geloof voor hem/haar belangrijk is. Daarbij moet je je wel houden aan de wet.
- **Het afwijzen van onverdraagzaamheid.** Onverdraagzaamheid (ook wel intolerantie genoemd) is het tegenovergestelde van tolerantie. Het betekent dat je vindt dat andere mensen of groepen, dingen waar jij het niet mee eens bent, niet zouden mogen denken of doen; en dat je het niet nodig vindt dat ieder de ruimte krijgt om die mening of zulk gedrag te hebben.
- **Het afwijzen van discriminatie.** Discriminatie betekent dat mensen of groepen bij anderen achtergesteld worden, of dat je vindt dat er voor mensen met andere denkbeelden of gebruiken niet zoveel ruimte hoeft te zijn, of dat die denkbeelden of gebruiken misschien zelfs verboden moeten worden.

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

