



**RAPPORT VAN EEN  
INCIDENTEEL ONDERZOEK**

NAAR DE STICHTING  
ISLAMITISCHE SCHOLEN  
HELMOND EN OMGEVING

# Vaststelling

Dit rapport bevat de resultaten van het oriënterend onderzoek dat de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) en de Auditdienst van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: auditdienst) uitvoerden in januari 2007 naar klachten en meldingen van onregelmatigheden bij de school voor Islamitisch basisonderwijs Roermond en Islamitische basisschool Salah Eddin El Ayyoubi te Helmond. Het bestuur heeft gereageerd op het concept-rapport met een brief d.d. 17 februari 2007. Op grond hiervan is het rapport op enkele punten aangepast.

Het rapport is vastgesteld door dr. L.S.J.M. Henkens, hoofdinspecteur, en drs. R. Loep RA, plv. directeur auditdienst, te Utrecht/Den Haag op 28 februari 2007.

Bij de auditdienst is dit rapport geregistreerd onder nummer AD/RS/2007/4909.

## INCIDENTEEL ONDERZOEK

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

De auditdienst is op grond van artikel 175 van de Wet op het primair onderwijs bevoegd een onderzoek vanwege de minister in te stellen.

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

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

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

# Inhoudsopgave

VASTSTELLING	2
1 MANAGEMENTSAMENVATTING	4
2 OPDRACHT EN WERKWIJZE	8
Aanleiding	8
Onderzoeksvragen en werkwijze	9
Afbakening onderzoek	10
3 ONDERZOEKSBEVINDINGEN	11
3.1 Het daadwerkelijk werkzaam zijn van medewerkers	11
3.2 De inschaling van medewerkers	15
3.3 Het leerlingenvervoer	16
3.4 Uitgaven die niet passen in het normale uitgavenpatroon van de school	17
3.5 Inkomsten die minder gebruikelijk zijn voor scholen in het primair onderwijs	17
3.6 Beeld over het financiële beheer	17
3.7 Overige punten	18
3.8 Hoor en wederhoor	18

# 1 Managementsummarie

Op verzoek van de directeur Primair Onderwijs hebben wij een onderzoek ingesteld bij de school voor Islamitisch basisonderwijs Roermond en Islamitische basisschool Salah Eddin El Ayyoubi te Helmond. De scholen vallen onder het bevoegd gezag van de Stichting Islamitische Scholen Helmond en omgeving.

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

De signalen in de brief hebben geleid tot zes onderzoeksvragen. Aan de hand van deze onderzoeksvragen is het onderzoek opgestart. Na twee dagen van onderzoek is gezien de aard van de bevindingen besloten tot een tussenrapportage: het rapport van het oriënterend onderzoek. Omdat er sprake is van een tussenrapportage zijn nog niet alle onderzoeksvragen beantwoord. Onderstaand volgt een overzicht van de onderzoeksvragen en de voorlopige bevindingen daarbij.

## Onderzoeksvragen en bevindingen

1. *Vaststellen dat er bij de school voor Islamitisch basisonderwijs Roermond of bij de islamitische basisschool Salah Eddin El Ayyoubi te Helmond geen medewerkers op de loonlijst staan die niet op de scholen werken.*

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

Uit het onderzoek is gebleken dat bij in totaal tien personen (onder wie de vijf hierboven genoemde) vragen te stellen zijn ten aanzien van de omvang van het dienstverband in relatie tot de verrichte werkzaamheden.

Hierbij gaat het om zeven beleidsmedewerkers, één administratieve kracht en twee schoonmaaksters.

Voor drie beleidsmedewerkers geldt dat zij voor een deel nog geen werkzaamheden hebben verricht voor het door hen ontvangen loon. Van één van de beleidsmedewerkers is vastgesteld dat zij gedurende een jaar zowel haar salaris als

een arbeidsongeschiktheidsuitkering heeft ontvangen. Het bestuur heeft dit erkend en aangegeven dat zij het salaris bij de desbetreffende persoon zal terugvorderen. Het bedrag van ongeveer € 35.000 zal ook door het Ministerie worden teruggevorderd, omdat er sprake is van een onrechtmatige uitgave.

Ten aanzien van de administratief medewerkster hebben de inspectie en auditdienst niet kunnen vaststellen dat deze daadwerkelijk werkzaamheden ten behoeve van de scholen en/of het bestuur heeft verricht.

Van de schoonmaaksters die gedurende 2006 voor 1,2 fte zeven maanden op de loonlijst hebben gestaan hebben de inspectie en de auditdienst vastgesteld dat één medewerkster (nog) geen werkzaamheden heeft verricht en dat de andere slechts gedurende maximaal zes weken werkzaamheden heeft verricht.

Opmerkelijk is dat voor het merendeel van de tien personen geldt dat deze met terugwerkende kracht op de loonlijst van de school zijn gezet (voor een periode van ca. half jaar).

Voor de schoonmaaksters, drie beleidsmedewerkers en de administratieve kracht geldt dat het bij het in dienst nemen lijkt te gaan om maatregelen die zijn getroffen om subsidieontvangsten van het ministerie van OCW te maximaliseren en om omzetbelasting, die ten laste van de school komt, te vermijden.

2. *Vaststellen dat de inschaling van medewerkers op de loonlijst van de school voor Islamitisch basisonderwijs Roermond en bij de islamitische basisschool Salah Eddin El Ayyoubi te Helmond correct is.*

Uit het onderzoek van inspectie en auditdienst is gebleken dat ten aanzien van de inschaling van de beleidsmedewerkers (niet-normfuncties) de bepalingen die daarover worden genoemd in het Rechtspositiebesluit WPO/WEC (geldend tot 1 augustus 2006) ten aanzien van inschaling en waardering van niet-normfuncties niet zijn nageleefd. Voor zover ons bekend zijn van de functies van de beleidsmedewerkers geen functiebeschrijvingen aanwezig, waarin wordt aangegeven welke onderdelen van het in de functie opgenomen takenpakket zijn ontleend aan bestaande normfuncties en wat eventueel toegevoegde andere taken zijn. Er kon niet worden vastgesteld dat in verband met de vaststelling van de geldende salarisschaal een deugdelijke vergelijking heeft plaats gevonden met de voor het rijkspersoneel geldende normen.

Ten aanzien van de inschaling van het onderwijzend personeel zijn op basis van een eerste quick scan, geen opvallende zaken geconstateerd.

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

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

Voor het vervoer van leerlingen naar de gym- en zwembles, voor excursies, schoolreisjes en incidenteel gebruik zijn de scholen aan de Stichting Leerlingenvervoer, naar opgave van de Stichting, vergoedingen verschuldigd van €

24.500 per kalenderjaar. Het bestuur van de scholen heeft in het jaar 2000 een lening van € 45.000,- verstrekt aan de Stichting Leerlingvervoer. Daarnaast zijn in de afgelopen jaren de onderhoudskosten van de busjes ten laste van de schoolrekeningen gefinancierd. Onlangs zijn de vergoedingen over de schooljaren 2000/01 tot en met 2005/06 verrekend met de ten laste van de schoolrekening betaalde uitgaven alsmede de verstrekte lening.

Uit informatie van de gemeente Roermond en de directeur van de school te Roermond is gebleken dat in ieder geval voor de school te Roermond de gemeente het leerlingvervoer naar de gym- en zwemblessen heeft verzorgd. Daarnaast zijn in de administratie facturen aangetroffen voor een aantal excursies waarbij ook het vervoer in rekening is gebracht. Dit roept vragen op ten aanzien van de inhoud en omvang van het vervoer dat bij de scholen in rekening is gebracht.

4. *Uitgaven aan het licht brengen die niet passen in het normale uitgavenpatroon (binnen de bedrijfsvoering) van de school en eventueel vermoedens van strafbare feiten opleveren.*

Er is voor zover wij hebben kunnen vaststellen geen sprake van gelden die niet passen in het normale uitgavenpatroon van de school.

Van een aantal uitgaven staat de vraag of de uitgaven passen binnen het normale uitgavenpatroon minder ter discussie, maar rijst de vraag of er sprake is van belangenverstremgeling. Het gaat daarbij om aankopen van goederen en diensten door de scholen bij bedrijven die zijn gelieerd aan bestuursleden.

5. *Inkomsten aan het licht brengen die minder gebruikelijk zijn voor scholen in het primair onderwijs.*

De auditdienst heeft vastgesteld dat in de financiële administratie van de Stichting Islamitische Scholen Helmond en omgeving in de jaren 2005 en 2006 geen ontvangsten zijn aangetroffen die minder gebruikelijk zijn voor scholen in het primair onderwijs.

6. *Voor beide scholen: Een totaalbeeld geven over het financiële beheer van de school.*

Het oriënterend onderzoek heeft ten aanzien van het financieel beheer onvoldoende diepgang gehad om een goed beeld over het gevoerde financieel beheer binnen de Stichting Islamitische Scholen Helmond en omgeving te verkrijgen. Wel is de eerste indruk dat een aantal zaken nog onvoldoende geregeld zijn. Daarbij speelt m.n. ook de rolvermenging van de bestuursleden een belangrijke rol.

### **Overige punten**

Tijdens en na het onderzoek heeft de inspectie meerdere signalen ontvangen, die er op duiden dat er in beide scholen door het bestuur intimiderend en bedreigend wordt opgetreden. De beide bestuursleden die tijdens het onderzoek door inspectie en auditdienst werden geconfronteerd met die signalen ontkenen dat er sprake was van intimidatie en bedreiging. Verder hebben inspectie en auditdienst signalen ontvangen, die er op duiden dat de Medezeggenschapsraad niet naar behoren functioneert. Dit punt zullen wij in een eventueel vervolgonderzoek nader onderzoeken.

## 2 Opdracht en werkwijze

### **Aanleiding**

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

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

Dit verzoek is schriftelijk bevestigd.



## Onderzoeksvragen en werkwijze

De inspectie en de auditdienst hebben de signalen in de brief van 21 november 2006 geanalyseerd en uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Vaststellen dat er bij de school voor Islamitisch basisonderwijs Roermond of bij de islamitische basisschool Salah Eddin El Ayyoubi te Helmond geen medewerkers op de loonlijst staan die niet op de scholen werken.
2. Vaststellen dat de inschaling van medewerkers op de loonlijst van de school voor Islamitisch basisonderwijs Roermond en bij de islamitische basisschool Salah Eddin El Ayyoubi te Helmond correct is.
3. Voor beide scholen: Nagaan voor welk bedrag aan uitgaven wordt gedaan t.b.v. leerlingenvervoer.
4. Voor beide scholen: Uitgaven aan het licht brengen die niet passen in het normale uitgavenpatroon (binnen de bedrijfsvoering) van de school en eventueel vermoedens van strafbare feiten opleveren.
5. Voor beide scholen: Inkomsten aan het licht brengen die minder gebruikelijk zijn voor scholen in het primair onderwijs.
6. Voor beide scholen: Een totaalbeeld geven over het financiële beheer van de school.

Op 18 januari 2007 is het onderzoek gestart. Op die dag hebben de inspectie en auditdienst beide scholen en het kantoor van het administratiekantoor Dyade te Nieuwegein bezocht. Dyade is het kantoor waar de administratie van de Stichting Islamitische Scholen Helmond en omgeving is ondergebracht. Op 23 januari 2007 heeft nog nader onderzoek bij Dyade plaatsgevonden.

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

- Administratief onderzoek met betrekking tot de geldstromen van de Stichting en de scholen, die zichtbaar zijn in de financiële administratie van de stichting en toegespitst op de jaren 2005 en 2006.
- Onderzoek naar het voorkomen van mogelijk fictieve medewerkers op de loonlijst door:
  - gesprekken met de directeurs en met medewerkers van beide scholen;
  - onderzoek van de personeelsdossiers op de vereiste aanstellingsdocumenten;
  - afstemming personele uitgaven uit de financiële administratie met de personeelsdossiers.
- Onderzoek naar de informatieuitwisseling bestuurder – medezeggenschapsraad.

De inspectie en auditdienst hebben verder op 18 januari 2007 een gesprek gevoerd met de voorzitter en secretaris van de Stichting Islamitische Scholen Helmond en omgeving. Dit gesprek had een informatief karakter en diende ter verduidelijking van een aantal punten die bij de onderzoekers vragen oproepen. Van dit gesprek is een concept-verslag opgesteld, dat aan het de leden van het bestuur is voorgelegd. Zij hebben enkele opmerkingen geplaatst. In de definitieve versie van het verslag is rekening gehouden met de opmerkingen van de leden van het bestuur.

De auditdienst heeft bij het kantoor van het administratiekantoor Dyade te Nieuwegein onderzoek uitgevoerd. Het onderzoek beperkte zich tot (de bankrekeningen opgenomen in) de (financiële) administratie van de Stichting Islamitische Scholen Helmond en omgeving. Bij haar onderzoek heeft de auditdienst de volgende bronnen van informatie geraadpleegd: de financiële administratie (grootboek, banken en facturen) over 2005 en over 2006. Voorts heeft de auditdienst de dagafschriften van de ABN-Amrobank, aanwezig op de school voor Islamitisch basisonderwijs Roermond, in haar onderzoek betrokken. De Islamitische basisschool Salah Eddin El Ayyoubi te Helmond kent een soortgelijke bankrekening; een bankrekening waarvan de directeur kleine bedragen contant opneemt ter dekking van kleine dagelijkse uitgaven. De afschriften van deze bankrekening hebben wij tijdens ons onderzoek echter niet aangetroffen. Bij de inspectie is gemeld dat de administratie van de school op een andere plek is opgeborgen.

Gezien de aard van de bevindingen opgedaan tijdens de eerste twee dagen van het onderzoek is besloten om de bevindingen naar aanleiding van de werkzaamheden van de eerste twee dagen te rapporteren. Het onderzoek waarover wordt gerapporteerd heeft daardoor het karakter van een oriënterend onderzoek. Het rapport zal de basis vormen voor beslissingen van OCW over mogelijke vervolgstappen. Het oriënterend onderzoek geeft geen antwoord op alle onderzoeksvragen.

#### **Afbakening onderzoek**

Dit onderzoek bevat, zoals hiervoor uiteengezet, de bevindingen ten aanzien van het uitgevoerde oriënterend onderzoek. Met dit onderzoek zijn niet alle onderzoeksvragen antwoord.

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

## 3 Onderzoeksbevindingen

### 3.1 Het daadwerkelijk werkzaam zijn van medewerkers

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

Uit het onderzoek is gebleken dat bij in totaal tien personen (onder wie de vijf hierboven genoemde) vragen te stellen zijn ten aanzien van de omvang van het dienstverband in relatie tot de verrichte werkzaamheden.

Hierbij gaat het om zeven beleidsmedewerkers, één administratieve kracht en twee schoonmaaksters.

Voor drie beleidsmedewerkers geldt dat zij voor een deel nog geen werkzaamheden hebben verricht voor het door hen ontvangen loon. Van één van de andere beleidsmedewerkers is vastgesteld dat zij gedurende een jaar zowel haar salaris als een arbeidsongeschiktheidsuitkering heeft ontvangen. Het bestuur heeft dit erkend en aangegeven dat zij het salaris bij de desbetreffende persoon zal terugvorderen. Het bedrag van ongeveer € 35.000 zal ook door het Ministerie worden teruggevorderd, omdat er sprake is van een onrechtmatige uitgave.

Ten aanzien van de administratief medewerkster hebben de inspectie en auditdienst niet kunnen vaststellen dat deze daadwerkelijk werkzaamheden ten behoeve van de scholen en/of het bestuur heeft verricht.

Van de schoonmaaksters die gedurende 2006 voor 1,2 fte zeven maanden op de loonlijst hebben gestaan hebben de inspectie en de auditdienst vastgesteld dat één medewerkster (nog) geen werkzaamheden heeft verricht en dat de andere slechts gedurende maximaal zes weken werkzaamheden heeft verricht. Opmerkelijk is dat voor het merendeel van de tien personen geldt dat deze met terugwerkende kracht op de loonlijst van de school zijn gezet (voor een periode van ca. half jaar).

Voor de schoonmaaksters, drie beleidsmedewerkers en de administratieve kracht geldt dat het bij het in dienst nemen lijkt te gaan om maatregelen die zijn getroffen om

subsidieontvangsten van het ministerie van OCW te maximaliseren en om omzetbelasting, die ten laste van de school komt, te vermijden.

*Toelichting:*

*De beleidsmedewerkers*

Twee van de beleidsmedewerkers betreffen de voorzitter en secretaris van het bestuur. Deze hebben gedurende geheel 2005 en 2006 (en reeds daarvoor) op de loonlijst van één van beide scholen gestaan; eerst op de loonlijst van de school te Roermond, later op die van Helmond. Zij zijn aangesteld voor 1,0 fte, resp. 1,2 fte (dit is de wettelijk maximaal toegestane factor) en zijn ingeschaald in schaal 8. In het gesprek dat de inspectie en de auditdienst met beide bestuursleden hebben gevoerd, gaven de bestuursleden aan dat zij zich bezig houden met de dagelijkse gang van zaken op de scholen. Ze komen echter niet vaak op de scholen zelf; teamvergaderingen wonen ze bijvoorbeeld niet bij. Verder gaven ze aan zich bezig te houden met lopende problemen, zoals huisvesting en het voortbestaan van de school te Roermond.

*In zijn reactie van 17 februari 2007 op het concept-rapport heeft het bestuur gemeld dat het voor de continuïteit van de scholen essentieel is geweest dat de bestuursleden de contacten met de ouders, schoolleiding, diverse instanties en externe deskundigen op een zodanige frequente wijze hebben onderhouden dat het onmogelijk zou zijn geweest om deze taak als vrijwilliger te kunnen doen. De inspectie en auditdienst hebben kennis genomen van deze opmerking. Het verklaart naar de mening van inspectie en auditdienst echter niet de omvang van het dienstverband.*

Vier andere beleidsmedewerkers hebben gedurende 2005 of 2006 op de loonlijst gestaan, waarvan drie op de loonlijst van de school te Roermond en één op de loonlijst van de school te Helmond. Drie van deze beleidsmedewerkers hebben gedurende zeven maanden op de loonlijst gestaan en zijn inmiddels uit dienst, één medewerker stond gedurende het jaar 2006 op de loonlijst en is nog steeds in dienst. Drie van hen waren aangesteld voor 1,2 fte (de vierde voor 0,8479 fte) en waren ingeschaald in schaal 14. Voor drie van hen (allen in dienst getreden op 1 januari 2006) geldt dat het bestuur Dyade pas eind juni 2006 opdracht heeft gegeven om deze personen met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2006 hun loon uit te betalen. De in hun personeelsdossiers aanwezige verklaring omtrent gedrag en loonbelastingverklaring zijn in juni en juli 2006 opgemaakt. Voor de vierde persoon geldt dat hij vanaf 1 januari 2005 in dienst was, dat pas in oktober 2005 voor het eerst salaris aan hem is uitbetaald en dat de verklaring omtrent gedrag is gedateerd op 20 oktober 2006. In het gesprek dat de inspectie en de auditdienst met beide bestuursleden hebben gevoerd, gaven de bestuursleden aan dat de vier beleidsmedewerkers zich bezig houden met financiën (w.o. de invoering van de lumpsum; één medewerker), met organisatieadviezen (één medewerker), met meerjarenplannen, huisvestingsproblematiek en voortbestaan van de school te Roermond (één medewerker) en met bezwaarprocedures (één medewerker). Hierbij assisteren de beleidsmedewerkers ieder op hun vakgebied het bestuur met de communicatie naar "buiten".

Voor bovengenoemde beleidsmedewerkers geldt dat de directeur van de school te Roermond en de contactpersonen bij gemeente Roermond hebben aangegeven hen niet als zodanig te kennen. Verder is uit het gesprek met de bestuursleden, uit het

contract met Dyade en uit de financiële administratie gebleken dat het bestuur zich ten aanzien van de invoering van de lumpsum, het formatieplan, juridische geschillen met personeel en voor advisering in het algemeen ook heeft laten bijstaan door andere (betaalde) adviseurs, die niet op de loonlijst staan.

*In zijn reactie van 17 februari heeft het bestuur over deze beleidsmedewerkers het volgende toegelicht.*

- *De financieel beleidsmedewerker heeft zoveel zaken aangepakt dat het verantwoord was de benoeming in augustus 2006 te continueren.*
- *De beleidsmedewerker huisvesting heeft in het verleden de bouw gerealiseerd van de school te Roermond en zou op basis van het formatieplan opgesteld in mei 2005 de voorbereiding van de permanente bouw van de school ter hand nemen indien de stichtingsnorm gehaald werd en zoniet dan de afbouw van de bestaande lokatie afwikkelen met de gemeente.*
- *Zoals u bekend zal zijn wordt de formatie van de school in een omvang van fre's (formatierekeneenheden) tot uitdrukking gebracht waarbij de niet bestede formatie als een overschot dient te worden aangemerkt. Aan het eind van schooljaar 2005/2006 was sprake van een ruim overschot. Gelet op het formatieplan werd deze ruimte bestemd voor de beleidsondersteuners uiteraard in een tijdelijke benoeming. Met de benoeming was het bestuur verzekerd van een langdurige ondersteuning terwijl er geen middelen aan de school onttrokken behoeften te worden die in een situatie zonder formatieoverschot zou hebben plaatsgevonden. Deze systematiek liep door invoering van de lumpsumbekostiging af en kon derhalve nog voor een laatste keer plaatsvinden.*
- *Het bestuur heeft de keuze van de personele aanstelling mede gemaakt omdat dit voordeliger was in verband met ontbreken van omzetbelasting die anders op declaratiebasis in rekening zou zijn gebracht.*
- *Met de genoemde beleidsmedewerkers werd afgesproken dat de betrokkenheid en te verrichten diensten niet alleen in het schooljaar 2005/2006 zouden plaatsvinden maar dat voor een langere periode een beroep op hen gedaan kon worden zonder verdere verrekeringen.*

*De inspectie en auditdienst nemen kennis van deze toelichting. Bovengenoemde toelichting verklaart naar de mening van inspectie en auditdienst echter niet de omvang van het dienstverbanden. Uit de toelichting blijkt dat beleidsmedewerkers salaris hebben ontvangen, waarvoor ze (nog) geen werkzaamheden hebben verricht. Uit dit alles blijkt dat het bij het in dienst nemen van beleidsmedewerkers lijkt te gaan om maatregelen die zijn getroffen om subsidieontvangsten van het ministerie van OCW te maximaliseren en om omzetbelasting, die ten laste van de school komt, te vermijden. De inspectie voegt hier nog aan toe dat het in dienst nemen van deze beleidsmedewerkers mogelijk is geworden door, zoals zij tijdens zijn eerdere bezoeken aan de school al heeft geconstateerd, groepsgrootten die het dubbele bedroegen van hetgeen volgens de verstrekte rijksmiddelen mogelijk was. Op deze manier bleven fre's onbenut die konden worden besteed aan niet onderwijzend, indirect personeel.*

Een laatste beleidsmedewerker staat op de loonlijst van de school te Helmond, is reeds in 2003 aangesteld als beleidsmedewerker voor 1,2 fte (schaal 8) en was voorheen als administratieve kracht (schaal 4) aangesteld. In haar eerste functie was

zij ziek gemeld, maar werd vòòr de aanstelling als beleidsmedewerker weer beter gemeld. Betrokken persoon is korte tijd na haar aanstelling als beleidsmedewerker (i.v.m. de uitbreiding van de functie met leidinggevende taken, omdat de directie ontbrak) wederom ziek gemeld. Begin januari 2006 is haar een uitkering toegekend (twee jaar ziek). Toch staat deze persoon nog gedurende geheel 2006 op de loonlijst.

*In zijn reactie van 17 februari 2007 heeft het bestuur aangegeven dat zij in de loop van 2006 heeft ontdekt dat de desbetreffende medewerkster gedurende een jaar ten onrechte salaris heeft ontvangen en dat zij het ten onrechte betaalde bedrag zal terugvorderen. Dit terug te vorderen bedrag zal dan ook aan het Ministerie dienen te worden terugbetaald. Het gaat om ongeveer € 35.000 (€ 17.895,83 nettosalaris vermeerderd met sociale lasten voor de werkgever en werknemer).*

#### *Administratief medewerkster*

Deze heeft in 2006 gedurende acht maanden voor 0,4 fte (schaal 7) op de loonlijst van de school te Roermond gestaan. Het bestuur heeft Dyade pas eind juni 2006 opdracht heeft gegeven om deze persoon met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2006 haar salaris uit te betalen. De in het personeelsdossier aanwezige verklaring omtrent gedrag en loonbelastingverklaring zijn in juni en juli 2006 opgemaakt. De directrice van de school te Roermond heeft aangegeven de administratief medewerker niet als zodanig te kennen. Wij hebben bij ons onderzoek vastgesteld dat de directrice van de school te Roermond zelf administratieve werkzaamheden verricht, waaronder een deel van de administratie van het leerlingenvervoer.

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

#### *Schoonmaaksters*

Twee schoonmaaksters hebben gedurende zeven maanden voor 1,2 fte (schaal 1) op de loonlijst van de school te Roermond gestaan. Dit zijn de (ex) echtgenotes van de voorzitter en secretaris. Ook voor hen geldt dat het bestuur Dyade pas eind juni 2006 opdracht heeft gegeven om hen met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2006 hun loon uit te betalen. Tevens geldt voor beiden dat de in het personeelsdossier aanwezige verklaring omtrent gedrag en loonbelastingverklaring in juni 2006 of later zijn opgemaakt. In het gesprek dat de inspectie en de auditdienst met beide bestuursleden hebben gevoerd, gaven de bestuursleden aan dat de intentie was dat beide dames zouden worden ingezet voor de grote schoonmaak tijdens de zomervakantie na afloop van het schooljaar 2005/2006. Het bestuur heeft voorts aangegeven dat op de school te Roermond de grote schoonmaak is gedaan door vrijwilligers. Daardoor heeft één van de dames wel al salaris ontvangen, zonder dat zij daar tot dusver werkzaamheden voor heeft verricht. De andere schoonmaakster heeft slechts gedurende maximaal zes weken werkzaamheden verricht.

### 3.2 De inschaling van medewerkers

Uit het onderzoek van inspectie en auditdienst is gebleken dat ten aanzien van de inschaling van de beleidsmedewerkers (niet-normfuncties) de bepalingen die daarover worden genoemd in het Rechtspositiebesluit WPO/WEC (geldend tot 1 augustus 2006) ten aanzien van inschaling en waardering van niet-normfuncties niet zijn nageleefd. Voor zover ons bekend zijn van de functies van de beleidsmedewerkers geen functiebeschrijvingen aanwezig, waarin wordt aangegeven welke onderdelen van het in de functie opgenomen takenpakket zijn ontleend aan bestaande normfuncties en wat eventueel toegevoegde andere taken zijn. Er kon niet worden vastgesteld dat in verband met de vaststelling van de geldende salarisschaal een deugdelijke vergelijking heeft plaats gevonden met de voor het rijks personeel geldende normen.

Ten aanzien van de inschaling van het onderwijzend personeel zijn op basis van een eerste quick scan, geen opvallende zaken geconstateerd.

#### *Toelichting:*

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

Het Rechtspositiebesluit verzet zich niet tegen het creëren van deze zogenaamde niet-normfuncties, maar als daartoe wordt overgegaan moet wel een aantal voorschriften in acht worden genomen. Zo is in artikel 84, lid 4 van het Rechtspositiebesluit bepaald dat een niet-normfunctie kan worden gecreëerd door verzelfstandiging van taken behorend tot een normfunctie of door het samenvoegen van taken behorend tot verschillende normfuncties tot één nieuwe functie. Hetzelfde artikel schrijft voor dat het bevoegde gezag bij het creëren van een niet-normfunctie een functiebeschrijving dient op te stellen, waarbij voor de nieuwe functie de plaats in de organisatie wordt aangegeven. Tevens wordt de maximumschaal aangegeven op basis van de aard en het niveau van de werkzaamheden die in de functie zijn samengebracht, rekening houdend met de voor het rijks personeel geldende normen en in samenhang met de formatie. Het bevoegd gezag dient ten slotte ook aan te geven of de in het Rechtspositiebesluit opgenomen voorschriften inzake de salariëring van directie, onderwijsgevend personeel of onderwijsondersteunend personeel van toepassing zullen zijn. Hoofdstuk 4 van dit besluit geeft vervolgens voorschriften voor het voeren van op overeenstemming gericht overleg over het personeelsbeleid met de personeelsorganisaties (decentraal georganiseerd overleg; DGO).

*Het bestuur heeft in zijn reactie op het concept-rapport aangegeven dat van drie beleidsmedewerkers, die zijn ingeschaald in schaal 14, functiebeschrijvingen in oktober 2006 zijn ingeleverd bij Dyade. Dyade heeft aangegeven, bij navraag door de auditdienst, deze niet in bezit te hebben.*

### 3.3 Het leerlingenvervoer

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

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

Uit informatie van de gemeente Roermond en de directeur van de school te Roermond is gebleken dat in ieder geval voor de school te Roermond de gemeente het leerlingenvervoer naar de gym- en zwemlessen heeft verzorgd.

#### *Toelichting:*

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

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

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

De auditdienst heeft contact gehad met een medewerker van gemeente Roermond. Deze stelde dat de gemeente voor de school te Roermond het leerlingenvervoer naar de gym- en zwemlessen verzorgt. De directeur van de school te Roermond heeft dit bevestigd. Uit het onderzoek dat bij Dyade is uitgevoerd naar de uitgaven in de financiële administratie bleek voorts dat in 2005 en 2006 incidenteel bussen zijn ingehuurd voor excursies en schoolreisjes.



*In zijn reactie van 17 februari 2007 heeft het bestuur aangegeven dat de uitgaven die zijn gedaan voor de inhuur voor excursies en schoolreisjes verklaarbaar zijn omdat de capaciteit van de busjes van de Stichting Leerlingenvervoer niet voldoende is. De inspectie en auditdienst nemen kennis van deze toelichting. Hierdoor is komen vast te staan dat de busjes voor de school te Roermond slechts zijn gebruikt voor incidenteel vervoer voor excursies en schoolreisjes.*

### **3.4 Uitgaven die niet passen in het normale uitgavenpatroon van de school**

De auditdienst heeft de bankrekeningen opgenomen in de (financiële) administratie van de Stichting Islamitische Stichting Islamitische Scholen Helmond en omgeving over de jaren 2005 en 2006 kritisch doorgelopen met bijzondere aandacht voor het overmaken van gelden die niet passen in het normale uitgavenpatroon van de school.

Er is voor zover wij hebben kunnen vaststellen geen sprake van gelden die niet passen in het normale uitgavenpatroon van de school.

Van een aantal uitgaven staat de vraag of de uitgaven passen binnen het normale uitgavenpatroon minder ter discussie, maar rijst de vraag of er sprake is van belangenverstrengeling. Het gaat daarbij om aankopen van goederen en diensten door de scholen bij bedrijven die zijn gelieerd aan bestuursleden.

### **3.5 Inkomsten die minder gebruikelijk zijn voor scholen in het primair onderwijs**

De auditdienst heeft vastgesteld dat in de financiële administratie van de Stichting Islamitische Scholen Helmond en omgeving in de jaren 2005 en 2006 geen ontvangsten zijn aangetroffen die minder gebruikelijk zijn voor scholen in het primair onderwijs.

### **3.6 Beeld over het financiële beheer**

Het oriënterend onderzoek heeft ten aanzien van het financieel beheer onvoldoende diepgang gehad om een goed beeld over het gevoerde financieel beheer binnen de Stichting Islamitische Scholen Helmond en omgeving te verkrijgen. Wel is de eerste indruk dat een aantal zaken nog onvoldoende geregeld zijn. Daarbij speelt m.n. ook de rolvermenging van de bestuursleden een belangrijke rol.

Ten aanzien van het financieel beheer tekenen de inspectie en auditdienst het volgende aan:

- De directeur van de school te Helmond is geautoriseerd tot het opnemen van contant geld (met pinpas) van de bankrekening die bedoeld is voor kleine uitgaven van de school te Roermond (zogenaamde "schoolrekening"). Beide scholen hebben een dergelijke bankrekening; de directeur van Helmond is voor beide schoolrekeningen bevoegd. In het gesprek dat de inspectie en auditdienst met de twee bestuursleden hebben gevoerd is dit punt aan de orde geweest. Het bestuur stelde in dit gesprek dat de bevoegdheden ten aanzien van het pinnen van geld van de schoolrekening van de school te Roermond eigenlijk zouden moeten worden gewijzigd ten gunste van de directeur van de

school te Roermond. Dit was ten tijde van ons onderzoek echter nog niet geregeld.

- In 2006 heeft het bestuur, om meer rente te ontvangen, een internetspaarrekening geopend en daarop een bedrag van € 1.000.000 overgemaakt van de reguliere bankrekening naar deze rekening. Uit de jaarrekening 2004 blijkt dat er (toen reeds) sprake was van € 1 mln. aan liquide middelen. Het saldo liquide middelen is opgebouwd door in een aantal jaren relatief forse reserves te vormen; reserves die konden worden opgebouwd door gelden die voor het onderwijs waren bestemd (nog) niet aan het onderwijs te besteden. De auditdienst heeft een recent afschrift van de internetrekening ontvangen.
- Van de lening, verstrekt aan de Stichting Leerlingenvervoer, zoals gemeld in paragraaf 3.3, is geen leenovereenkomst beschikbaar, waardoor er onduidelijkheid bestaat over afspraken omtrent aflossingen en rente. Er is vanaf 2000 niet op de lening afgelost en er is geen rente vergoed.

### **3.7 Overige punten**

Tijdens en na het onderzoek heeft de inspectie meerdere signalen ontvangen, die er op duiden dat er in beide scholen door het bestuur intimiderend en bedreigend wordt opgetreden. De beide bestuursleden die tijdens het onderzoek door inspectie en auditdienst werden geconfronteerd met die signalen ontkenden dat er sprake was van intimidatie en bedreiging. Verder hebben inspectie en auditdienst signalen ontvangen, die er op duiden dat de Medezeggenschapsraad niet naar behoren functioneert. Dit punt zullen wij in een eventueel vervolgonderzoek nader onderzoeken.

### **3.8 Hoor en wederhoor**

De conceptversie van dit rapport is voorgelegd aan het bestuur van de school. Het bestuur heeft gereageerd op het concept-rapport met een brief d.d. 17 februari 2007. Op grond hiervan is het rapport op enkele punten aangepast.

Tot het geven van toelichtingen zijn wij altijd bereid.