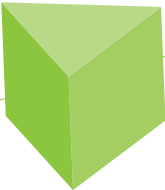
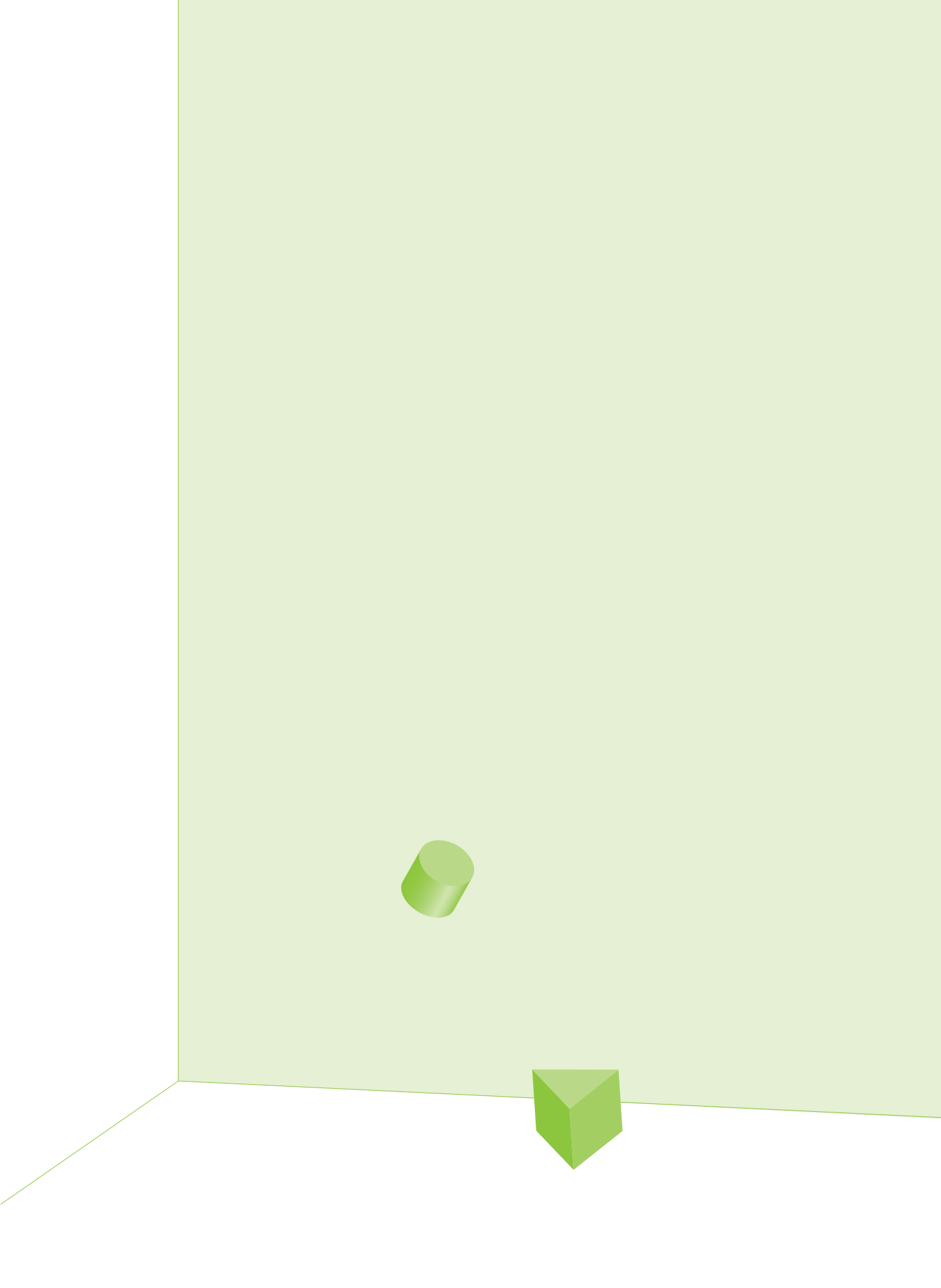


Bestuurlijke praktijken in het islamitisch onderwijs



Bestuurlijke praktijken in het islamitisch onderwijs

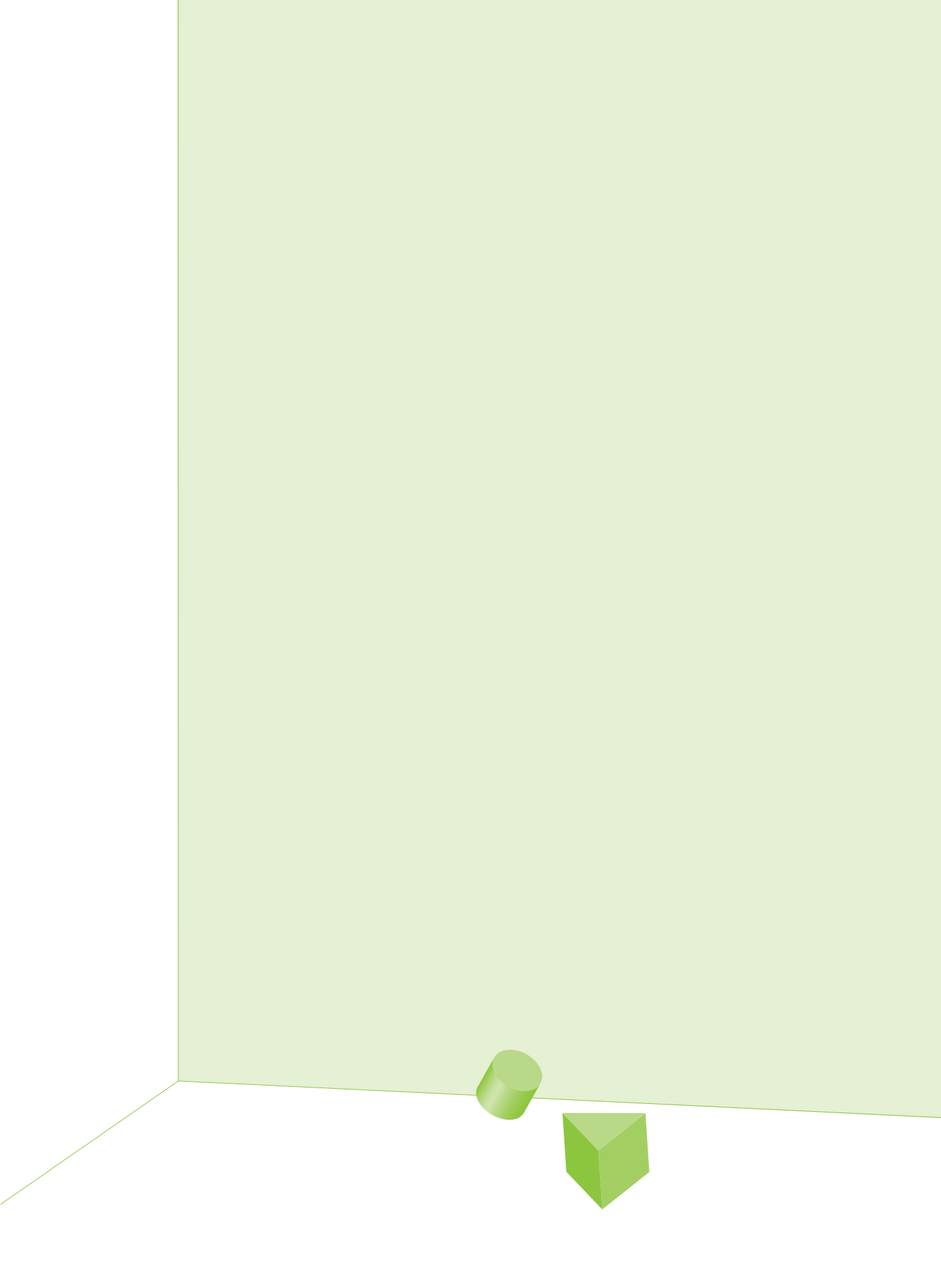




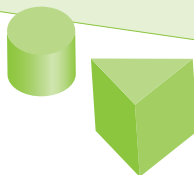
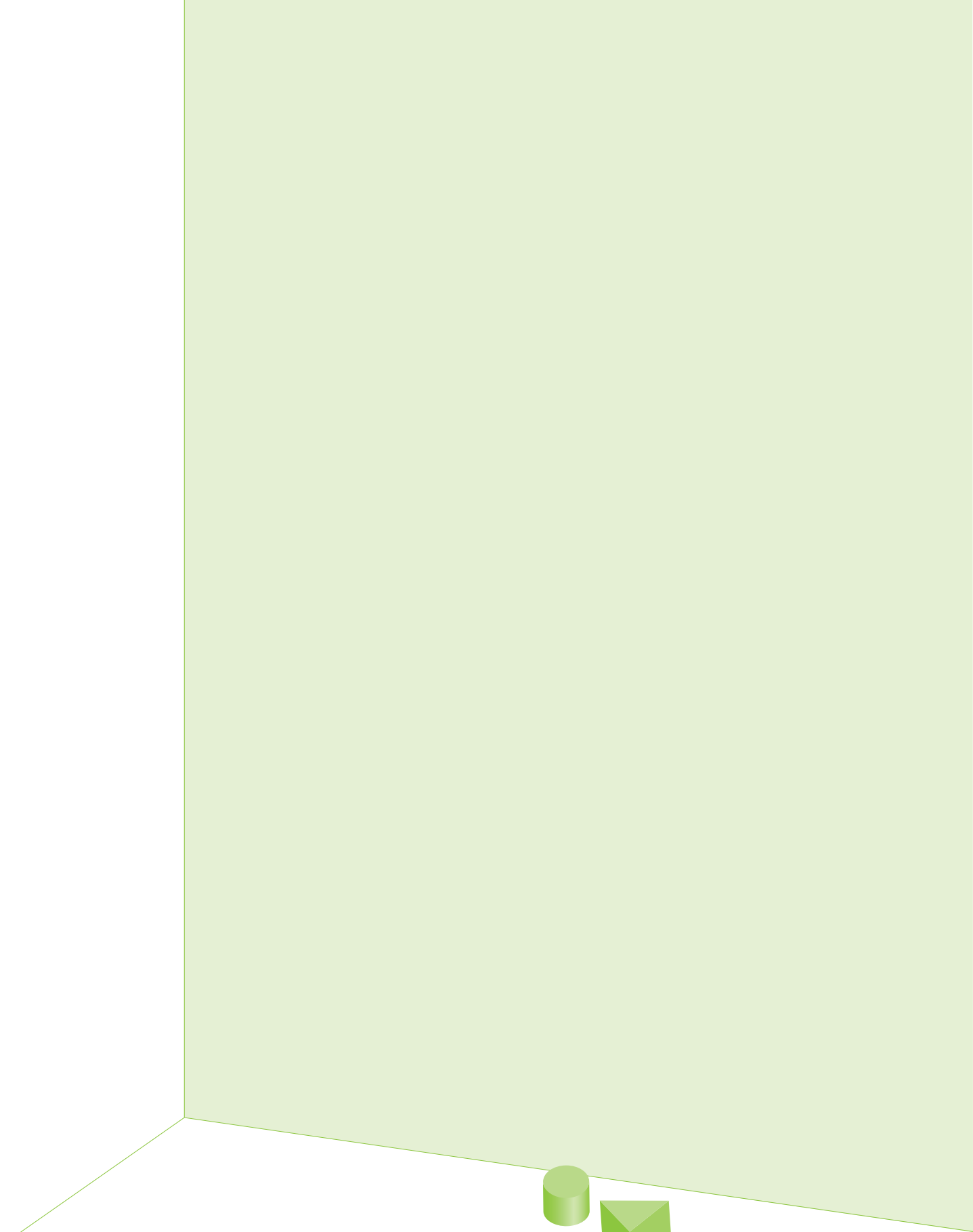
Inhoudsopgave

Managementsamenvatting

1	Achtergrond en onderzoeksvraag	11
1.1	Inleiding	11
1.2	Probleemstelling en onderzoeksvragen	12
1.3	Bestuurlijke professionaliteit, onderwijskwaliteit en integratie	13
1.4	Opbouw van het rapport	14
2	Opzet en verantwoording	17
2.1	Aanleiding	17
2.2	Onderzoeksvragen en werkwijze	17
2.3	Afbakening van het onderzoek	19
3	Aanstelling bestuurders en personeel	21
3.1	Onderzoeksvraag	21
3.2	Algemeen	21
3.3	Bestuursleden op de loonlijst	21
3.4	ISBO-medewerkers op de loonlijst	22
3.5	Omvang dienstverbanden in relatie tot verrichte werkzaamheden	22
3.6	Onderzoek niet-islamitische scholen	25
4	Besteding onderwijsbekostiging	29
4.1	Onderzoeksvraag	29
4.2	Algemeen	29
4.3	Uitgaven aan leerlingenvervoer	29
4.4	Leningen aan stichtingen voor leerlingenvervoer	30
4.5	Uitgaven voor huisvesting	32
4.6	Uitgaven voor excursies	32
4.7	Overige uitgaven	33
4.8	Onderzoek niet-islamitische scholen	33



5	Realisering randvoorwaarden voor medezeggenschap	37
5.1	Inleiding	37
5.2	Onderzoeksvraag	37
5.3	Onderzoeksopzet en kader	38
5.4	Bevindingen	40
5.5	Naleving door schoolbesturen	43
6	Onderwijskundige kwaliteit	47
6.1	Stand van zaken	47
6.2	Actueel beeld	48
6.3	Sociale integratie	50
6.4	Bestuurlijke en onderwijskundige kwaliteit	51
7	Samenvatting en conclusies	53
7.1	Aanstelling bestuurders en personeel	53
7.2	Besteding onderwijsbekostiging	55
7.3	Medezeggenschap	57
7.4	Onderwijskundige en bestuurlijke kwaliteit	57
Bijlage(n)		
I	Conclusies per bestuur (basisonderwijs)	61



Managementsamenvatting

Aanleiding

Op verzoek van de staatssecretarissen van OCW hebben de Auditdienst van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Inspectie van het Onderwijs¹ een thematisch onderzoek uitgevoerd naar bestuurlijke praktijken in het islamitisch onderwijs. De aanleiding voor dit onderzoek zijn onregelmatigheden die de inspectie en Auditdienst in 2006 en 2007 hebben geconstateerd in het kader van diverse incidentele onderzoeken bij islamitische schoolbesturen. De doelstelling van het onderzoek is vaststellen of deze onregelmatigheden op grotere schaal voorkomen binnen het islamitisch onderwijs.

Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen zijn:

1. Is sprake van niet-toelaatbare constructies bij de aanstelling van bestuurders en medewerkers, die zijn toegepast om bekostigingsvoordeel te krijgen door aanspraak op formatie te maximaliseren en/of is er sprake van onrechtmatigheid bij de aanstelling van bestuurders en medewerkers?
2. Is er in andere opzichten sprake van onderwijsbekostiging die niet wordt ingezet conform de wettelijke bestedingsmogelijkheden of die wordt ingezet voor uitgaven die niet passen in het normale uitgavenpatroon van de school?
3. Wordt de regelgeving op het terrein van medezeggenschap nageleefd?

Daarnaast wordt een beknopt beeld geschetst van de onderwijskundige kwaliteit van islamitische scholen en de bijdrage aan bevordering van de condities voor de sociale integratie van de leerlingen.

De scholen voor islamitisch basisonderwijs gaan uit van twintig stichtingen die optreden als het bevoegd gezag van deze scholen. De islamitische scholen voor voortgezet onderwijs vallen onder twee stichtingen.

Vanwege de beperkte omvang van het islamitisch voortgezet onderwijs en het gegeven dat over beide scholen voor voortgezet onderwijs recent werd gerapporteerd² ligt het accent in dit rapport bij het basisonderwijs. Waar van belang zijn ook de resultaten voor het voortgezet onderwijs opgenomen.

Aanstelling van bestuurders en personeel

Het onderzoek naar de aanstelling van bestuurders en medewerkers leidt tot de constatering dat bij zeven po-besturen geen onrechtmatigheden zijn vastgesteld. Bij vijf po-besturen is sprake van een relatief klein aantal onrechtmatigheden. Per bestuur zijn er een of twee uitbreidingen van dienstverbanden van personeelsleden, waarvan het bestuur niet kan aantonen dat sprake is van het daadwerkelijk uitvoeren van werkzaamheden.

1 Op het moment waarop dit rapport verschijnt is de auditdienst als Directie Rekenschap onderdeel van de Inspectie van het Onderwijs. Bij de start van het onderzoek vormden beide instellingen aparte diensten, die het onderzoek in samenwerking hebben uitgevoerd. In de tekst van het rapport wordt aangesloten bij de toenmalige situatie en gesproken van de Auditdienst van het Ministerie van OCW en de Inspectie van het Onderwijs.

2 Voor deze rapporten, zie www.onderwijsinspectie.nl.

Bij vijf po-besturen is sprake van relatief veel onrechtmatigheden. Er zijn veel uitbreidingen van dienstverbanden van personeelsleden, waarvan het bestuur niet kan aantonen dat sprake is van het daadwerkelijk uitvoeren van werkzaamheden.

Het onderzoek naar onrechtmatigheden bij de aanstelling van bestuurders en medewerkers leidt ten slotte tot de constatering dat bij drie po-besturen sprake is van ernstige onrechtmatigheden. Het betreft besturen die niet kunnen aantonen dat als personeel aangestelde bestuurders daadwerkelijk werkzaamheden hebben verricht, besturen waar familieleden van bestuursleden op de loonlijst staan zonder dat is aangetoond dat deze personen werkzaamheden hebben verricht en een bestuur dat niet heeft kunnen aantonen dat meerdere personeelsleden daadwerkelijk werkzaamheden hebben verricht.

Een vo-bestuur heeft niet kunnen aantonen dat twee personen die op de loonlijst staan daadwerkelijk werkzaamheden hebben verricht. Deze bevindingen komen uit een eerder uitgebracht rapport van de inspectie en Auditdienst. Bij het andere vo-bestuur zijn geen onrechtmatigheden geconstateerd.

Tabel 1. Aantal po-besturen naar onrechtmatige aanstellingen (N=20)

Ernstige onrechtmatigheden	3	15%
Onrechtmatigheden: 5 of meer	5	25%
Onrechtmatigheden: minder dan 5	5	25%
Geen onrechtmatigheden	7	35%

Besteding van onderwijsbekostiging

Het onderzoek naar gebruik van onderwijsbekostiging die afwijkt van de wettelijk toegestane bestedingsmogelijkheden, leidt tot de constatering dat sprake is van verschillende categorieën uitgaven die – afhankelijk van de toepassing van de betreffende regelgeving – mogelijk in strijd zijn met de wettelijke voorschriften. Het betreft de uitgaven voor leerlingenvervoer, voor leningen ten dienste van leerlingenvervoer, voor huisvesting, voor excursies en een categorie ‘overige uitgaven’.

Het onderzoek laat zien dat zes besturen géén uitgaven hebben gedaan in een van de genoemde categorieën. Voor de andere zestien besturen is dat wel het geval. De tabel laat per categorie zien bij hoeveel po-besturen in 2006 en 2007 uitgaven in de betreffende categorieën zijn geconstateerd, die zijn bekostigd uit de rijksbijdrage.

Tabel 2. Aantal po-besturen naar categorieën en omvang van uitgaven strijdig met regelgeving

	Leerlingen- vervoer	Lening leerlingen- vervoer	Huisvesting	Excursies	Overige uitgaven
Aantal besturen	12	6	7	6	7
Totaal bedrag	€ 961.593	€ 296.742	€ 218.990	€ 101.299	€ 398.026

Noot: besturen kunnen in meerdere categorieën tegelijk voorkomen

De uitgaven in de categorie ‘overige’ betreffen met name uitgaven voor verlangd onderwijs, uitgaven voor juridische ondersteuning van het bestuur, uitgaven voor schoonmaak, uitgaven voor projecten waarbij sprake is van belangenverstrengeling en uitgaven voor vergoedingen en toelagen.

Bij één bestuur in het voortgezet onderwijs is sprake van forse uitgaven voor zowel leerlingenvervoer als excursies die ten laste van de rijksbijdrage zijn gebracht. Voor het leerlingenvervoer gaat het om €193.588 in 2006 en €315.294 in 2007.

Aan excursies is in de jaren 2001 t/m 2007 in totaal €235.983 ten laste van de rijksbijdrage gebracht. Deze bevindingen zijn in eerdere rapporten van inspectie en Auditdienst gerapporteerd. Bij het andere vo-bestuur zijn geen uitgaven in een van de categorieën aangetroffen.

Medezeggenschap

Het onderzoek naar de randvoorwaarden voor het adequaat functioneren van medezeggenschap maakt duidelijk dat de betreffende voorschriften door ongeveer de helft van de besturen overwegend wordt nageleefd.

Voor een kwart van de schoolbesturen is vastgesteld dat deze beperkt normconform handelen. Hoewel deze besturen nog voor tenminste de helft van de beoordeelde voorwaarden voldoen, zijn niettemin tekorten vastgesteld op twee of drie aspecten. Het resterende kwart van de besturen scoort op meer dan de helft van de onderzochte criteria onvoldoende.

Tabel 3. Aantal po-besturen naar naleving regelgeving medezeggenschap (N=20)

overwegend normconform (0-1 afwijkingen)	10	50%
beperkt normconform (2-3 afwijkingen)	5	25%
weinig normconform (4-6 afwijkingen)	5	25%

Onderwijskundige kwaliteit

Hoewel de kwaliteit en opbrengsten van ruim de helft van de islamitische scholen als voldoende beoordeeld zijn, moet tevens worden geconstateerd dat de kwaliteit van relatief veel islamitische scholen niet voldoet aan de minimale eisen die de inspectie daar aan stelt. Circa tien procent van de islamitische basisscholen is door de inspectie als zeer zwak beoordeeld. Dat is voor ongeveer anderhalf procent van alle basisscholen in Nederland het geval. Ook zijn islamitische scholen beduidend vaker dan andere scholen beoordeeld als zwak (36 procent vs. 9 procent).

Vervolg van het toezicht

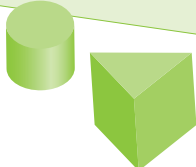
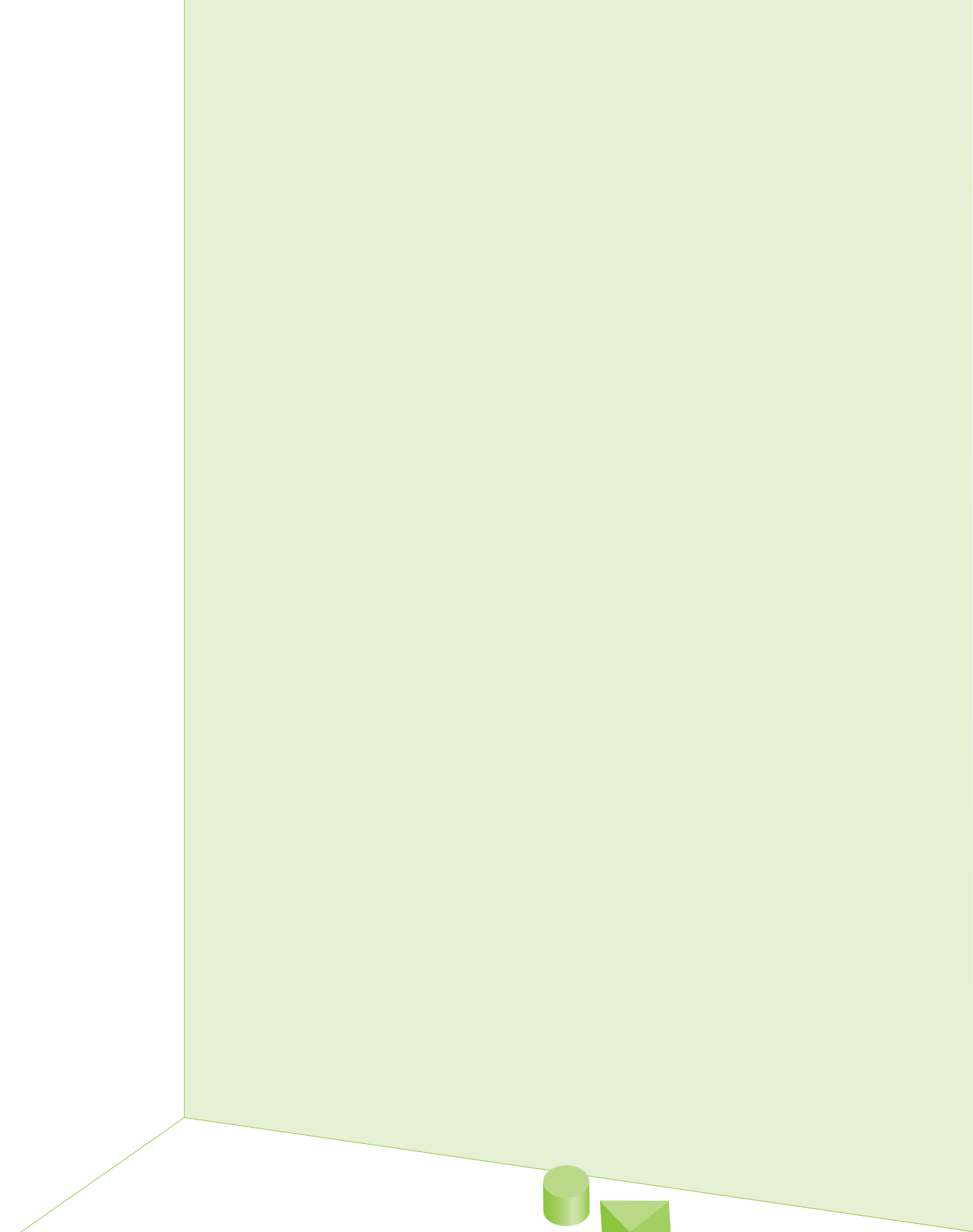
Inspectie en Auditdienst hebben de bewindslieden van OCW over de bevindingen van het onderzoek geïnformeerd.

Besturen waar tekortkomingen of onrechtmatigheden zijn geconstateerd zullen daar vanuit het onderwijstoezicht op worden aangesproken. Afhankelijk van de situatie dienen verbetertrajecten te worden ingezet, waarvan de voortgang door de inspectie wordt gemonitord.

In een aantal gevallen zijn de bevindingen zodanig dat bestuurlijke afspraken en/of sanctiëring aan de orde kunnen zijn. Het toezicht van de inspectie zal in dergelijke gevallen aansluiten bij eventuele maatregelen die de bewindslieden zullen treffen.

Opbouw van het rapport

Hoofdstuk 1 en 2 geven een verantwoording van de achtergrond, onderzoeksvraag en opzet van het onderzoek. Een gedetailleerde weergave van de bevindingen is te vinden in hoofdstuk 3 (aanstellingen), hoofdstuk 4 (besteding bekostiging) en hoofdstuk 5 (medezeggenschap). Hoofdstuk 6 gaat in op de onderwijskundige kwaliteit en het onderwerp integratie. De conclusies worden beschreven in hoofdstuk 7.



1 Achtergrond en onderzoeksvraag

1.1 Inleiding

Stand van zaken

Islamitische scholen staan regelmatig in de belangstelling. Berichten in de media, publicaties in tijdschriften of boeken, vragen in het parlement; het islamitisch onderwijs in Nederland is geregeld onderwerp van gesprek.

Ook de Inspectie van het Onderwijs heeft de afgelopen jaren meerdere keren aandacht geschonken aan het islamitisch onderwijs en gerapporteerd over de kwaliteit van islamitische scholen. Dat betrof zowel rapporten naar aanleiding van onderzoek naar de kwaliteit van scholen (zoals die ook over andere scholen verschijnen³) als rapporten over het islamitisch onderwijs als groep.

Het laatste omvangrijke inspectierapport over de islamitische onderwijsrichting in Nederland verscheen eind 2003. Dit rapport, dat werd gepubliceerd naar aanleiding van vragen over de bijdrage van islamitische scholen aan de integratie van leerlingen in de Nederlands samenleving, bevatte meerdere conclusies. Enerzijds constateerde de inspectie dat het onderwijs niet in strijd is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en dat de onderzochte scholen de condities die de integratie van leerlingen ten goede komen in meer of mindere mate bevorderen. Anderzijds werd vastgesteld dat een aantal scholen daarbij weinig initiatiefrijk is. Het onderzoek liet tevens zien dat de onderwijskansen die islamitische scholen hun leerlingen bieden niet veel anders zijn dan op vergelijkbare scholen met veel achterstandsleerlingen, maar dat de verschillen in leerprestaties en kwaliteitskenmerken van scholen in vergelijking met de gemiddelde Nederlandse school aanzienlijk zijn.

Een belangrijke constatering uit het rapport uit 2003 was verder dat veel islamitische scholen in bestuurlijk opzicht kwetsbaar zijn. De inspectie wees onder meer op het risico van bestuurlijke instabiliteit en onvoldoende bestuurlijke slagvaardigheid rond het onderkennen en oplossen van problemen en incidenten. Ondanks de waardering voor de ontwikkeling die de, vaak nog jonge, scholen hebben doorgevoerd en de voortgang die wordt geboekt is, zo constateerde de inspectie, versterking van de bestuurskracht wenselijk.⁴

Onderzoek naar bestuurlijke praktijken

De constateringen van de inspectie uit 2003 lijken nu, vijf jaar later, nog weinig aan betekenis te hebben ingeboet. Hoewel de kwaliteit van veel islamitische scholen voldoet aan de eisen die de inspectie daaraan stelt, moet tevens worden vastgesteld dat de onderwijskwaliteit relatief vaak tekort schiet (zie hoofdstuk 6). Regelmatig moet dan worden vastgesteld dat ook de kwaliteit van bestuur en schoolleiding te wensen overlaat. Daarnaast kan worden geconstateerd dat met enige

3 De inspectie houdt toezicht op de kwaliteit van scholen. De resultaten van onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs worden gepubliceerd in openbare rapporten per school, die toegankelijk zijn via de website van de inspectie (www.onderwijsinspectie.nl). Naast deze reguliere kwaliteitsonderzoeken voert de inspectie ook zogenaamde incidentele onderzoeken uit, wanneer een specifieke situatie of vraag daartoe aanleiding geeft. Ook de resultaten van incidentele onderzoeken worden vastgelegd in een (in beginsel) openbaar rapport.

4 Zie: Inspectie van het Onderwijs (2003), Islamitische scholen nader onderzocht. Inspectierapport 2003-17. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

regelmaat sprake is van – al dan niet vermeende⁵ – incidenten en/of problemen rond het handelen van schoolbesturen. De aard en frequentie van deze problemen waren voor de bewindslieden van OCW in de afgelopen periode meerdere keren aanleiding voor rapportages aan de Tweede Kamer.⁶ In een geval was de situatie reden voor de staatssecretaris om een gerechtelijke procedure in gang te zetten, die ondertussen heeft geleid tot het ontslag van bestuursleden, iets wat in de bestuurlijke verhoudingen binnen het Nederlandse onderwijsbestel niet eerder het geval was.⁷

Het is tegen deze achtergrond dat de staatssecretarissen van OCW de Tweede Kamer in september 2007 informeerden over het voornemen onderzoek te laten doen naar mogelijke onregelmatigheden binnen het islamitisch onderwijs. In de formulering van de bewindslieden: ‘De opeenvolging van onderzoeken in het islamitisch onderwijs, waarbij vergelijkbare onregelmatigheden worden geconstateerd, rechtvaardigt de vraag of deze onregelmatigheden breder verspreid zijn’.⁸ Dit voornemen heeft geleid tot een onderzoek van de Auditdienst en de inspectie naar bestuurlijke praktijken in het islamitisch onderwijs. Dit rapport beschrijft de resultaten daarvan.

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is vaststellen of bedoelde onregelmatigheden op grotere schaal voorkomen binnen het islamitisch onderwijs. Indirect kunnen de resultaten bijdragen aan een geactualiseerd beeld over de breedte van het islamitisch onderwijs, zodanig dat tekorten worden vastgesteld én zichtbaar wordt waar dergelijke problemen zich niet voordoen. Daarmee wordt niet alleen bevorderd dat de laatste groep uit de sfeer van incidenten kan komen, maar ook dat de randvoorwaarden voor goed onderwijs aan alle leerlingen in het islamitisch onderwijs gerealiseerd kunnen worden.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het verzoek van de staatssecretarissen van OCW vormde daarmee de rechtstreekse aanleiding voor Auditdienst en inspectie voor uitvoering van een themaonderzoek naar bestuurlijke praktijken binnen het islamitisch onderwijs.

In het licht van dit verzoek is het onderzoek toegespitst op de belangrijkste bestuurlijke terreinen waarop inspectie en Auditdienst in de afgelopen jaren onregelmatigheden hebben geconstateerd. Dit zijn de aanwending van de bekostiging en aanstellingen van bestuurders en personeel.

5 Onderzoek van de inspectie maakt duidelijk dat signalen soms op onjuiste beeldvorming zijn gebaseerd en/of incidenten niet in alle gevallen aan het management of bestuur zijn toe te schrijven. Het islamitisch onderwijs heeft, zo heeft de inspectie bij herhaling aangeven, ook te maken met onjuiste of negatieve beeldvorming. Deze nuancering doet echter niet af aan de tekorten en problemen die wél zijn vastgesteld en het relatief frequent voorkomen daarvan.

6 Zie brieven van de staatssecretarissen van OCW aan de Tweede Kamer, onder meer: Kamerstukken II, 2006-2007, 30 800 VIII, nr. 97; idem nr. 102; idem nr. 104; idem nr. 114; idem nr. 133; Kamerstukken II, 2007-2008, 31 200 VIII, nr. 9; idem nr. 148.

7 Zie: Kamerstukken II, 2007-2008, 31 200 VIII, nr. 148.

8 Brief van de staatssecretarissen van OCW aan de Tweede Kamer, 25 september 2007 (PO/BB/07/35017).

De algemene probleemstelling in het onderzoek van Auditdienst en inspectie luidt:

In hoeverre is sprake van niet-toelaatbare of onwenselijke praktijken voor wat betreft het beheer en bestuur van islamitische scholen?

Deze probleemstelling is uitgewerkt in drie toegespitste onderzoeksvragen:

1. *Is sprake van niet-toelaatbare constructies bij de aanstelling van bestuurders en medewerkers, die zijn toegepast om bekostigingsvoordeel te krijgen door aanspraak op formatie te maximaliseren, en/of is er sprake van onrechtmatigheid bij de aanstelling van bestuurders en medewerkers?*
2. *Is er in andere opzichten sprake van onderwijsbekostiging die niet wordt ingezet conform de wettelijke bestedingsmogelijkheden, of die wordt ingezet voor uitgaven die niet passen in het normale uitgavenpatroon van de school?*

De inrichting van het beheer en bestuur in het Nederlandse onderwijsbestel voorziet in een systeem van checks and balances in de vorm van wettelijk geregelde medezeggenschap. Dit systeem komt er in essentie op neer dat relevante partijen binnen en rond de school, zoals leraren en ouders, geïnformeerd worden over en een zekere medezeggenschap hebben op belangrijke beleidsterreinen, zoals de inzet van middelen en personeel en de inrichting van het onderwijs. Daarmee wordt onder meer bereikt dat belangen van geledingen worden gehoord en wordt een verbinding gelegd tussen (de uitwerking van) beleid en de positie van relevante partijen. Goed functionerende medezeggenschap biedt de schoolorganisatie bovendien corrigerend vermogen, dat kan bijdragen aan de totstandkoming van uitgebalanceerd beleid.

Voor een goed beeld van bestuurlijke praktijken in het islamitisch onderwijs is daarmee ook inzicht in het functioneren van de medezeggenschap zoals bedoeld door de wetgever van belang. De derde onderzoeksvraag richt zich daarom op de condities die nodig zijn voor adequaat functionerende medezeggenschap:

3. *Wordt de regelgeving op het terrein van medezeggenschap nageleefd?*

In aanvulling op deze vragen naar het functioneren van het beheer en bestuur van islamitische scholen zal, zoals in de volgende paragraaf wordt toegelicht, zijdelings aandacht worden geschonken aan de onderwijskundige kwaliteit van scholen en de bijdrage aan de bevordering van integratie en cohesie.

1.3 Bestuurlijke professionaliteit, onderwijskwaliteit en integratie

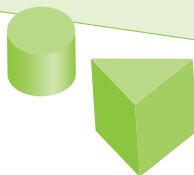
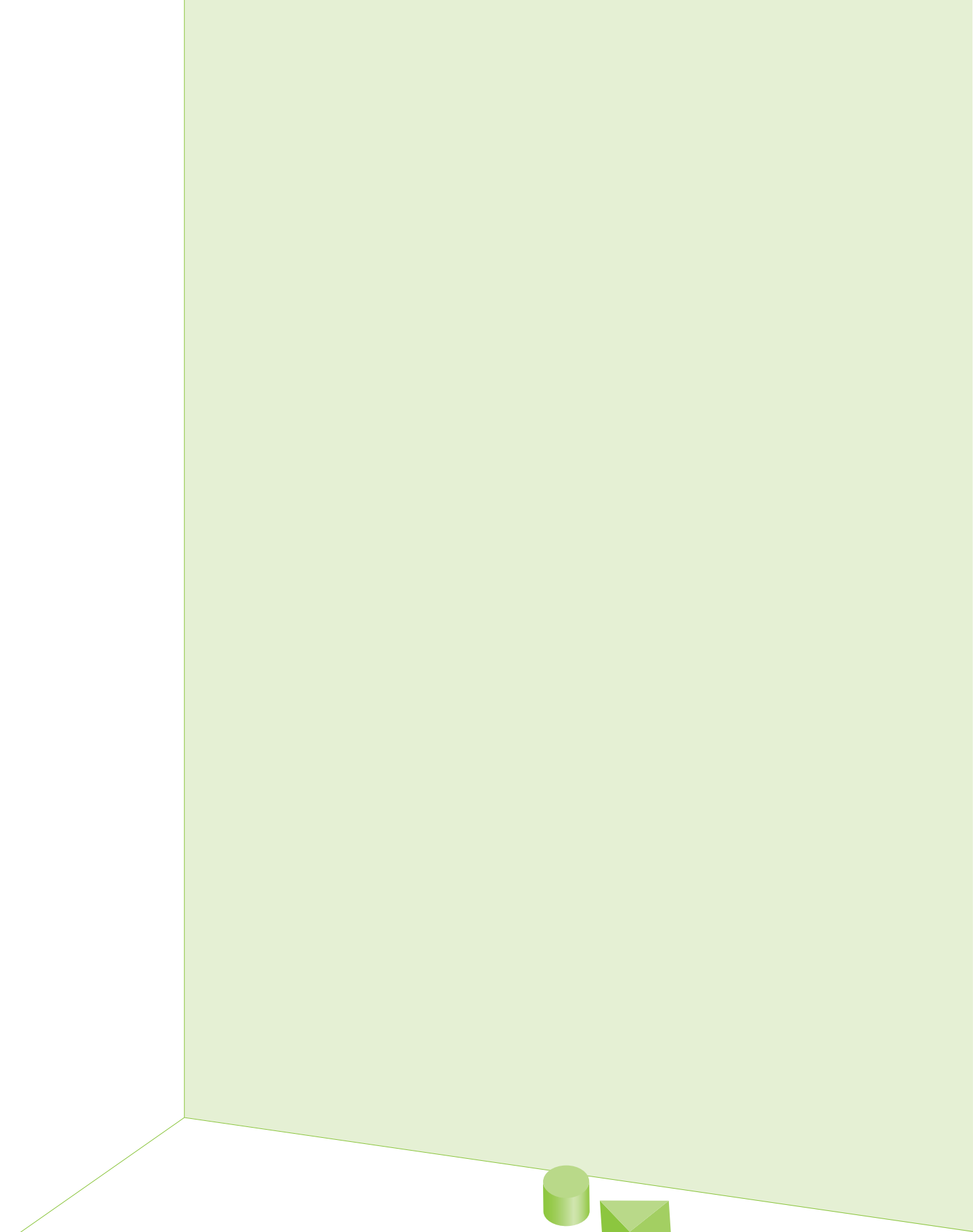
In paragraaf 1.1 wordt gerefereerd aan eerdere opmerkingen van de inspectie over de bestuurlijke kwetsbaarheid van islamitische scholen en de risico's die dat met zich brengt voor onder meer het onderkennen en oplossen van problemen. Deze signaleringen vloeiden voort uit onderzoeken naar de onderwijskundige kwaliteit en de rol van islamitische scholen bij de bevordering van de condities voor de sociale integratie van leerlingen. De eerdere aandacht voor de bestuurlijke kwaliteit in het islamitisch onderwijs had een instrumenteel karakter en richtte zich op

bestuurlijke kenmerken als belangrijke randvoorwaarde voor verdere ontwikkeling en kwaliteitsverbetering. De in paragraaf 1.2 genoemde onregelmatigheden, die nadien bij een aantal islamitische schoolbesturen zijn vastgesteld, roepen thans de vraag op in hoeverre bestuurlijke praktijken in het islamitisch onderwijs ook als zodanig problematisch zijn. Het gaat in dit verband dus niet zozeer om bestuurlijk handelen als conditie voor onderwijskwaliteit, maar niet toelaatbaar of onwenselijk bestuurlijk handelen in zichzelf.

Om daarnaast een beeld te geven van de relatie tussen eventuele bestuurlijke problemen en de onderwijskundige kwaliteit van islamitische scholen, worden op beknopte wijze ook de leerprestaties van leerlingen op islamitische scholen, de onderwijskundige kenmerken van scholen en de bijdrage aan sociale integratie in het onderzoek betrokken. Daarmee wordt enerzijds een actueel en totaal beeld gegeven van de stand van zaken in het islamitisch onderwijs – bestuurlijk, onderwijskundig en voor wat betreft de bijdrage aan integratie – en is anderzijds een integrale analyse mogelijk van de relatie tussen eventuele bestuurlijke tekorten, onderwijskundige kwaliteit en de bijdrage aan de integratie van leerlingen.

1.4 Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 wordt de opzet van het onderzoek toegelicht en verantwoord. Het antwoord op de kernvragen – aanstellingen van personeel en bestuur, aanwending van bekostiging en medezeggenschap – is te vinden in de hoofdstukken 3, 4 en 5. In hoofdstuk 6 wordt aan de hand van recente inspectiegegevens kort ingegaan op de onderwijskundige kwaliteit van het islamitisch onderwijs. Als onderdeel daarvan komt ook de bijdrage van islamitische scholen aan de condities voor de sociale integratie van leerlingen aan de orde. Hoofdstuk 7 vat de bevindingen samen en formuleert de conclusies.



2 Opzet en verantwoording

2.1 Aanleiding

In 2006 en 2007 hebben de inspectie en Auditdienst incidentele onderzoeken uitgevoerd bij een aantal islamitische schoolbesturen waarbij meerdere onregelmatigheden zijn geconstateerd. De staatssecretarissen van OCW hebben de inspectie en Auditdienst daarom gevraagd een breder onderzoek uit te voeren naar bestuurlijke praktijken in het islamitisch onderwijs. De staatssecretarissen hebben de Tweede Kamer hierover op 25 september 2007 geïnformeerd (zie noot 8). De doelstelling van het onderzoek is het vaststellen of bedoelde onregelmatigheden breder spelen in het islamitisch onderwijs.

2.2 Onderzoeksvragen en werkwijze

Onderzoeksvragen

Het onderzoek heeft zich primair gericht op de volgende onderzoeksvragen:

1. Is sprake van niet-toelaatbare constructies bij de aanstelling van bestuurders en medewerkers, die zijn toegepast om bekostigingsvoordeel te krijgen door aanspraak op formatie te maximaliseren, en/of is sprake van onrechtmatigheid bij aanstellingen van bestuurders en medewerkers?
2. Is er in andere opzichten sprake van onderwijsbekostiging die niet wordt ingezet conform de wettelijke bestedingsmogelijkheden, of die wordt ingezet voor uitgaven die niet passen in het normale uitgavenpatroon van de school?
3. Wordt de regelgeving op het terrein van medezeggenschap nageleefd?

Daarnaast is aandacht geschonken aan de onderwijskundige kwaliteit van islamitische scholen en de condities om een bijdrage te leveren aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving. De gegevens voor beide onderwerpen zijn ontleend aan recente, bij de inspectie beschikbare gegevens.

De vragen 1 en 2 behoren tot het onderzoeksdomein van de Auditdienst en vraag 3 tot dat van de inspectie.

Methode

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen 1, 2 en 3 hebben inspectie en de Auditdienst gebruik gemaakt van de volgende werkwijzen en instrumenten:

- (administratief) onderzoek van de formatieoverzichten 2004/2005, 2005/2006 en 2006/2007;
- administratief onderzoek naar de geldstromen van de stichting en de scholen, die zichtbaar zijn in de financiële administratie van de stichting en toegespitst op de jaren 2006 en 2007 (het laatste jaar voor zover mutaties reeds waren geboekt ten tijde van het onderzoek bij het administratiekantoor).
- documentenonderzoek en bevraging van bestuurders en/of directies en/of andere geledingen binnen de scholen, gericht op het vaststellen van naleving van regelgeving op het gebied van de medezeggenschap door het bevoegd

gezag. Uitgangspunt voor de verzameling van gegevens en beoordeling van de bevindingen is de Wet medezeggenschap op scholen (WMS). Het onderzoek richtte zich op de actuele situatie (schooljaar 2007/2008) en werd waar van belang uitgebreid tot het voorlaatste schooljaar (2006/2007).

In januari en februari 2008 heeft de inspectie bureauonderzoek uitgevoerd en heeft de Auditdienst de administratiekantoren bezocht waar de schoolbesturen hun administratie hebben ondergebracht. Bij het onderzoek naar het onderdeel medezeggenschap heeft de inspectie de volgende bronnen van informatie geraadpleegd:

- de begroting en bijbehorende beleidsvoornemens;
- het jaarverslag;
- het managementstatuut;
- het medezeggenschapsstatuut;
- het medezeggenschapsreglement;
- het schoolplan;
- het formatieplan.

In de periode maart tot en met mei 2008 hebben de inspectie en Auditdienst gesprekken gevoerd met de besturen. Daarnaast heeft de Auditdienst meerdere besturen schriftelijk bevestigd. Verder heeft de Auditdienst een onderzoek bij drie besturen uitgevoerd, waarbij aan personeelsleden vragen zijn gesteld. In dezelfde periode heeft de inspectie nadere gesprekken gevoerd met de medezeggenschapsraden van scholen of nadere informatie ingewonnen over de medezeggenschapsraden.

Het onderzoek van de Auditdienst heeft zich voor onderzoeksvraag 2 beperkt tot (de bankrekeningen opgenomen in) de (financiële) administratie van de betreffende stichting. Bij haar onderzoek heeft de Auditdienst de volgende bronnen geraadpleegd:

- de financiële administratie (grootboek, bankrekeningen en facturen) over 2006 en over 2007 (het laatste jaar voor zover mutaties reeds waren geboekt ten tijde van het onderzoek bij het administratiekantoor);
- de formatieoverzichten 2004/2005, 2005/2006 en 2006/2007;
- de relevante personeelsdossiers aanwezig op het administratiekantoor.

Vergelijkend onderzoek islamitisch onderwijs en andere scholen

De Auditdienst heeft onder circa tachtig niet-islamitische scholen quickscans uitgevoerd naar verschillende onderdelen van de eerste twee onderzoeksvragen. Het doel van deze quickscans was na te gaan in hoeverre het aannemelijk is dat, ondanks het ontbreken van signalen, de betreffende problemen ook elders op grotere schaal voorkomen. Daarnaast is onderzoek uitgevoerd onder alle administratiekantoren in het primair onderwijs.

Uit de quickscans zijn over het algemeen geen aanwijzingen naar voren gekomen die er op wijzen dat de onregelmatigheden die in dit onderzoek worden onderzocht, ook buiten het islamitisch onderwijs voorkomen. Er bestond derhalve geen reden voor verdere voortzetting van onderzoek onder niet-islamitische scholen naar de betreffende vragen. Een beschrijving van deze quickscans is te vinden in paragraaf 3.6 en paragraaf 4.8.

Ook voor het onderzoek naar de condities voor medezeggenschap en onderwijskwaliteit zijn vergelijkende gegevens gebruikt. In paragraaf 5.5 worden de resultaten voor het islamitisch onderwijs gerelateerd aan de uitkomsten van recent landelijk onderzoek naar de condities voor medezeggenschap. In hoofdstuk 6 wordt een vergelijking gepresenteerd van de onderwijskundige kwaliteit van islamitische scholen en die van andere Nederlandse scholen.

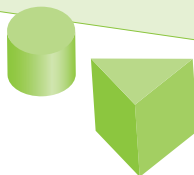
Rapportage

De resultaten van het onderzoek zijn beschreven in rapporten per bestuur. De conceptrapporten zijn voor hoor- en wederhoor aangeboden aan de besturen. Na verwerking van eventuele opmerkingen zijn de rapporten vastgesteld en ter kennis van het bestuur gebracht. De instellingsrapporten worden conform de bepalingen in de Wet op het Onderwistoezicht openbaar gemaakt door plaatsing op de website van de Inspectie van het Onderwijs (www.onderwijsinspectie.nl). Behalve de rapporten per bestuur is een overall analyse uitgevoerd. De resultaten daarvan zijn in onderhavig rapport beschreven.

De inspectie en Auditdienst hebben het totaalrapport en de instellingsrapporten ter kennis van de bewindslieden van OCW gebracht.

2.3 Afbakening van het onderzoek

De Auditdienst heeft voor de onderzoeksvragen 1 en 2 geen accountantscontrole uitgevoerd. Voor deze vragen is het onderzoek te kwalificeren als een onderzoek bedoeld in NV COS 4400. Op grond van deze voorschriften dient de accountant zijn rapportage te beperken tot feitelijke bevindingen en zich te onthouden van conclusies. Het is bij dit onderzoek de verantwoordelijkheid van de Auditdienst te rapporteren over de bevindingen in het kader van de onderzoeksvragen 1 en 2. Het behoort tot de verantwoordelijkheid van de bewindslieden van OCW om aan de bevindingen van de onderzoeksvragen 1 en 2 al dan niet consequenties te verbinden. Voor onderzoeksvraag 3, die door de inspectie is onderzocht, is de gebruikelijke werkwijze van de inspectie rond toezicht en handhaving van toepassing.



3 Aanstelling bestuurders en personeel

3.1 Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag is: is sprake van niet-toelaatbare constructies bij de aanstelling van bestuurders en medewerkers, die zijn toegepast om bekostigingsvoordeel te krijgen door aanspraak op formatie te maximaliseren, en/of is sprake van onrechtmatigheid bij aanstellingen van bestuurders en medewerkers?

3.2 Algemeen

De aanleiding voor het themaonderzoek zijn de incidentele onderzoeken die de inspectie en Auditdienst in 2006 en 2007 hebben uitgevoerd bij een aantal islamitische schoolbesturen, waarbij meerdere onregelmatigheden zijn geconstateerd. In dit hoofdstuk wordt een totaaloverzicht gegeven van de bevindingen over de schooljaren 2004/2005, 2005/2006 en 2006/2007. Dit is de onderzoeksperiode voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag. De bevindingen uit rapporten die de Auditdienst in het verleden heeft uitgebracht over islamitische besturen en de bovengenoemde onderzoeksperiode betreffen, zijn in dit rapport meegenomen.

3.3 Bestuursleden op de loonlijst

Bij negen besturen in het basisonderwijs hebben in totaal dertien bestuursleden als personeelslid op de loonlijst gestaan. Vier personen hebben de functie van voorzitter van het bestuur, drie personen de functie van penningmeester, een persoon de functie van secretaris en vijf personen de functie van bestuurslid. De gemiddelde periode dat deze bestuursleden op de loonlijst hebben gestaan is ongeveer 3,5 jaar. De functies die zij hebben vervuld variëren sterk. De functies zijn: algemeen directeur, interim-manager, hoofd administratie, stafmedewerker, financieel medewerker, beleidsmedewerker, bestuursondersteuner, leraar en conciërge.

Bij één bestuur hebben zowel de voorzitter, de penningmeester als een bestuurslid op de loonlijst gestaan voor 1,2 fte. Opvallend hierbij is dat de voorzitter voor een periode van 12 jaar op de loonlijst heeft gestaan. Bij een ander bestuur hebben zowel de voorzitter als secretaris op de loonlijst gestaan voor 1,2 fte. Deze laatste bevinding komt uit een eerder uitgebracht rapport van de inspectie en Auditdienst.

De bovenbedoelde bestuursleden hebben feitelijk twee functies vervuld. Als bestuursleden, naast hun bestuurstaak, betaalde werkzaamheden verrichten bij een school die is aangesloten bij dat bestuur, bestaat het risico dat taken en verantwoordelijkheden zich vermengen, dat onduidelijkheden hierover ontstaan en dat deugdelijke (interne) toezichtverhoudingen vertroebelen. Het bestuur dient zich bezig te houden met de hoofdlijnen van beheer en bestuur en toe te zien op het functioneren van de directie. De directie geeft dagelijks leiding aan de school en het personeel. Overlap in de samenstelling van het bestuur en het personeel is ongewenst voor een adequate taakvervulling binnen de betreffende geleding. Tevens wordt de combinatie van een bestuursfunctie met een onderwijsfunctie of

ondersteunende functie in strijd geacht met de code goed bestuur PO. Inmiddels hebben de besturen een groot aantal gevallen waarbij sprake is van functievermenging, ongedaan gemaakt.

Voor vier bestuursleden bij twee besturen is niet aangetoond dat zij in hun functie van personeelslid daadwerkelijk werkzaamheden hebben verricht.

3.4 ISBO-medewerkers op de loonlijst

De Islamitische Besturenorganisatie (ISBO) is de landelijke koepel voor het islamitisch onderwijs. De ISBO heeft personeel in dienst genomen dat op de loonlijst is gezet van diverse islamitische basisscholen. Zij hebben echter werkzaamheden verricht voor de ISBO.

Bij vijf besturen in het basisonderwijs hebben in totaal dertien medewerkers van de ISBO op de loonlijst gestaan. Bij één bestuur zijn zes ISBO medewerkers werkzaam geweest. Van de dertien ISBO-medewerkers hebben er zes als beleidsmedewerker op de loonlijst gestaan. Andere functies zijn: interim-manager, administratief medewerker, pedagoog/onderwijskundige en voorlichter. Een ISBO-medewerker heeft gemiddeld ongeveer 1,5 jaar op de loonlijst gestaan. De ISBO heeft voor tien van zijn medewerkers, waarvan een medewerker met een aanstelling van 1,2 fte, bij vier besturen de salariskosten gedeeltelijk via voorschotten betaald. Drie besturen hebben de ISBO in 2008 verzocht de openstaande bedragen van in totaal €74.461 over 2006 en 2007 alsnog over te maken. Een bestuur heeft voor drie medewerkers van de ISBO echter geen voorschotten overgemaakt gekregen en heeft de salariskosten over 2005 en 2006 van in totaal €56.453 zelf gedragen. Voor de drie medewerkers heeft de salarisbetaling plaatsgevonden na afloop van de aanstellingsperiode. De bevindingen van dit laatste bestuur komen uit een eerder uitgebracht rapport van de inspectie en Auditdienst.

In die gevallen waarin werkzaamheden voor de ISBO zijn verricht en de salariskosten niet door de ISBO zijn gecompenseerd, komen deze salariskosten ten laste van de rijksbijdrage.

Dat ISBO-medewerkers op de loonlijst van schoolbesturen staan werd reeds eerder vastgesteld. De ISBO heeft laten weten deze situatie te zullen veranderen en een andere manier te zoeken om personeel in dienst te hebben.⁹

3.5 Omvang dienstverbanden in relatie tot verrichte werkzaamheden

Uit de eerdere onderzoeken bij islamitische scholen is gebleken dat het aanstellen en betalen van personeelsleden waarvan niet aangetoond kan worden dat er daadwerkelijk werkzaamheden zijn verricht, in veel gevallen samenhangt met het feit dat deze scholen in eerste instantie minder formatie hebben gebruikt, dan waarop zij op basis van de leerlingkenmerken recht zouden hebben. Deze resterende formatieruimte betekent dat de betreffende school een zogenaamd fre-overschot heeft. Dit overschot konden deze scholen gebruiken om bovengenoemde personeelsleden te bekostigen.

⁹ Zie: Kamerstukken II, 2007-2008, 31 200 VIII, nr. 9.

In dit onderzoek blijkt dat bij dertien besturen in het basisonderwijs in totaal 123 dienstverbanden zijn geconstateerd die qua omvang niet in relatie staan tot de daadwerkelijk verrichte werkzaamheden. Bij vijf van de dertien besturen is sprake van in totaal 109 dienstverbanden.

Uitbreidingen van dienstverbanden

Van de 123 dienstverbanden is er bij 99 dienstverbanden sprake van (tijdelijke) uitbreidingen. Van deze 99 uitbreidingen van dienstverbanden zijn er 77 uitgebreid met 0,2 fte. In de meeste gevallen betreft het een uitbreiding tot een totale betrekkingsomvang van 1,2 fte. Daarnaast zijn er vijf uitbreidingen geconstateerd die groter zijn dan 0,2 fte. Bij twee van de vijf uitbreidingen komt de totale betrekkingsomvang uit boven de 1,2 fte. De maximaal toegestane betrekkingsomvang volgens artikel I-P3, lid 5 RPB WPO/WEC (die gold tot 1 augustus 2006) is echter 1,2 fte. Eén uitbreiding houdt verband met de uitbetaling van ADV-dagen. Deze bevinding komt uit een eerder uitgebracht rapport van de inspectie en Auditdienst.

De belangrijkste bevindingen zijn:

- Bij een bestuur hebben twee beleidsmedewerkers een uitbreiding van hun dienstverband gehad van respectievelijk 0,2 fte en 0,85 fte (tot een totaal van 1,2 fte) waarbij de uitbetaling heeft plaatsgevonden na afloop van de aanstellingsperiode.
- Bij een bestuur heeft een locatiedirecteur een uitbreiding van zijn dienstverband gehad van 0,2 fte waarbij de uitbetaling heeft plaatsgevonden na afloop van de aanstellingsperiode. Tevens heeft de algemeen directeur een uitbreiding van zijn dienstverband gehad van 0,2 fte met een aanstelling in schaal 14 vanaf 1 augustus 2005. De aanstelling in schaal 14 is tot 1 augustus 2006 niet conform artikel 84, lid 4 RPB WPO/WEC.
- Bij een bestuur heeft een directeur een uitbreiding van zijn dienstverband gehad van 0,2 fte waarbij de uitbetaling heeft plaatsgevonden na afloop van de aanstellingsperiode.
- Bij een bestuur heeft zich het volgende voorgedaan:
 - o alle 47 personeelsleden hebben eind 2005 met terugwerkende kracht een tijdelijke uitbreiding van hun dienstverband gekregen met 0,2 fte vanwege een groot fre-overschot. Deze bevinding komt uit een eerder uitgebracht rapport van de inspectie en Auditdienst;
 - o tien personeelsleden hebben in het schooljaar 2005/2006 met terugwerkende kracht een tijdelijke uitbreiding voor zeven maanden gekregen van diverse omvang met als reden 'voorziening in een vacature'. De uitbetaling van de tijdelijke uitbreidingen heeft plaatsgevonden na afloop van de aanstellingsperiode. Het administratiekantoor heeft aangegeven dat het bestuur het dienstverband van deze personeelsleden met terugwerkende kracht heeft uitgebreid om zo rest-fre's uit het schooljaar 2005/2006 te benutten.

De aanstellingsperioden van de uitbreidingen zijn zeer divers. In onderstaande tabel zijn de uitbreidingen en aanstellingsperioden aangegeven.

Tabel 3.5. Uitbreidingen en aanstellingsperioden

Aanstellingsperioden	Uitbreidingen					Totaal
	< 0,1 fte	0,1 fte	0,1 < 0,2 fte	0,2 fte	> 0,2 fte	
< 1 jaar	2	5	5	57	5	74
1 jaar < 3 jaar	-	1	-	5	-	6
3 jaar < 5 jaar	-	2	2	10	-	14
5 jaar en langer	-	-	-	5	-	5
Totaal	2	8	7	77	5	99

De Auditdienst heeft bij alle besturen navraag gedaan naar de reden van de uitbreidingen van dienstverbanden en welke werkzaamheden daarvoor zijn verricht. De besturen hebben de volgende redenen aangevoerd:

- toekenning eenmalige toelage i.v.m. ondersteunende taken en beschikbaarheid;
- inhoudelijk zwaardere functie;
- takenverzwaring;
- structureel overwerken gedurende meerdere jaren;
- functiedifferentiatie;
- onderwijsassistenten die niet als leraar benoemd konden worden;
- redenen onbekend.

De besturen hebben niet aannemelijk gemaakt dat er voor de uitbreiding van dienstverbanden daadwerkelijk werkzaamheden zijn verricht omdat:

- personeelsleden achteraf op de loonlijst zijn gezet en uitbetaling van de uitbreiding heeft plaatsgevonden na afloop van de aanstellingsperiode;
- uitbreidingen zijn toegekend om fre-overschotten te benutten;
- een duidelijke onderbouwing van de verrichte werkzaamheden ontbreekt.

Overige dienstverbanden

De inspectie en AD hebben, naast de uitbreidingen van dienstverbanden, ook 23 reguliere dienstverbanden in het basisonderwijs geconstateerd die qua omvang niet in relatie staan tot de daadwerkelijk verrichte werkzaamheden, mogelijk dubbel bekostigd zijn of niet juist zijn ingeschaald. De bevindingen zijn:

- bij een bestuur hebben elf personeelsleden een tijdelijke uitbreiding van diverse omvang gekregen voor verschillende aanstellingsperioden. De tijdelijke uitbreidingen zijn verstrekt in het kader van een project dat is gesubsidieerd door twee gemeenten. Omdat de loonkosten van deze tijdelijke uitbreidingen tevens ten laste van de rijksbijdrage zijn gebracht, is sprake van dubbele bekostiging;
- bij een bestuur hebben de echtgenotes van de voorzitter en de penningmeester voor een periode van vier jaar en twee maanden op de loonlijst gestaan als administratief medewerker en conciërge. Het bestuur heeft aangegeven dat zij gedeeltelijk (40 procent) schoonmaakwerkzaamheden hebben verricht

en dat het restant van uren (60 procent) is gebruikt om het leerlingenvervoer te bekostigen. Daarnaast heeft bij hetzelfde bestuur de echtgenote van een directeur voor twee jaar op de loonlijst gestaan als onderwijsassistent. Het bestuur heeft aangegeven dat zij is aangesteld om het opgebouwde spaarverlof van de directeur uitbetaald te krijgen;

- bij een bestuur staat voor acht personeelsleden de omvang van de dienstbetrekking volstrekt niet in verhouding tot de verrichte werkzaamheden. Eén personeelslid heeft zelfs in het geheel géén werkzaamheden verricht. De dienstbetrekkingen waren er op gericht om de aanspraak op formatie te maximaliseren. Deze bevindingen komen uit een eerder uitgebracht rapport van de inspectie en Auditdienst;
- bij een bestuur heeft een administratief medewerker op de loonlijst gestaan die een tijdelijke arbeidsovereenkomst had met het administratiekantoor van het bestuur;
- bij een bestuur staat een lerarenondersteuner op de loonlijst die volgens de schoolgids administratrice is. De inschaling voor lerarenondersteuner is hoger dan gebruikelijk voor administratief personeel.

Ook bij deze dienstverbanden hebben de besturen niet aannemelijk gemaakt dat er daadwerkelijk werkzaamheden zijn verricht omdat:

- mogelijk OCW loonkosten dubbel bekostigd heeft ten opzichte van de gemeente;
- duidelijk is dat er gedeeltelijk of helemaal geen werkzaamheden zijn verricht.

Bij één bestuur in het voortgezet onderwijs hebben twee personen op de loonlijst gestaan die als 'maatschappelijk deskundigen' waren aangesteld. Het bestuur heeft niet kunnen aantonen dat deze twee personen daadwerkelijk werkzaamheden hebben verricht ten dienste van het bestuur. Per 1 augustus 2008 is een van de twee personen met pensioen gegaan. Daarnaast is bij vier personen sprake van een betrekkingsomvang die over een aantal jaren groter is geweest dan 120 procent van de normbetrekking. In de CAO VO is bepaald dat de omvang van de betrekking van de werknemer niet meer mag bedragen dan 120 procent van de normbetrekking. De totale loonkosten van de overschrijding van meer dan 120 procent van de normbetrekking over de jaren 2004/2005, 2005/2006 en 2006/2007 bedragen €124.491. Deze bevinding komt uit een eerder uitgebracht rapport van de inspectie en Auditdienst.

3.6 Onderzoek niet-islamitische scholen

Basisonderwijs

De Auditdienst heeft twee quickscans uitgevoerd in het basisonderwijs bij in totaal 46 niet-islamitische scholen. Dit is gebeurd om te bepalen of er indicaties zijn dat de onregelmatigheden bij de personele uitgaven ook buiten het islamitisch onderwijs voorkomen.

De twee quickscans betreffen een risicogerichte en een niet-risicogerichte quickscan. Bij de risicogerichte quickscan zijn in totaal veertien risicoscholen geselecteerd (acht scholen met relatief veel hooggewicht-leerlingen en zes scholen met

grote schommelingen in het fre-verbruik). Bij de niet-risicogerichte quickscan zijn willekeurig 32 scholen geselecteerd.

Het totaalbeeld uit de twee quickscans is:

- er zijn geen indicaties van onrechtmatigheden, met uitzondering van één school. Deze school betreft een school voor speciaal onderwijs aan zeer moeilijk lerende kinderen, met twee aparte afdelingen voor voortgezet speciaal onderwijs. Deze school zal nog nader worden onderzocht.

Gezien deze conclusie uit beide vergelijkingsonderzoeken en het gegeven dat Auditdienst en inspectie niet over signalen beschikken die duiden op vaker voorkomende tekorten op dit terrein, bestaat er geen aanleiding voor verdere voortzetting van onderzoek naar de betreffende situatie buiten het islamitisch onderwijs.

Mede naar aanleiding van een eerder uitgevoerd onderzoek naar administratiekantoren (AK's) van besturen in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs en als onderdeel van het onderzoek naar niet-islamitische scholen, is aan alle 69 AK's in het basisonderwijs verzocht schriftelijk antwoord te geven op twee vragen:

1. heeft er in de schooljaren 2002/2003 t/m 2005/2006 bij bevoegde gezagen waaronder basisscholen ressorteren en waarvoor u administratieve werkzaamheden verricht, administratief personeel van uw administratiekantoor op de loonlijst gestaan?
2. heeft uw administratiekantoor in de schooljaren 2004/2005 en 2005/2006 bij bevoegde gezagen waaronder basisscholen ressorteren, meegewerkt aan dan wel geconstateerd dat er sprake is van dienstverbanden gericht op het verzilveren van een overschot aan fre's?

Dit onderzoek heeft uitgewezen dat bij vier AK's sprake is en was van AK-personeel op de loonlijst van scholen. Hierbij hebben de feitelijke werkzaamheden voor deze scholen voor slechts een deel van de dienstverbanden plaatsgevonden. Bij twee van deze vier AK's was bovendien sprake van het overhevelen van overtollige fre's door besturen naar het bestuur waar het administratief personeel op de loonlijst stond. Hiervoor werd een creditnota verstuurd voor eerder in rekening gebrachte AK-werkzaamheden. Bij deze besturen zal nog nader onderzoek plaatsvinden.

Daarna is aan het ministerie van OCW gevraagd om nader aan te geven in hoeverre bovenstaande situaties al dan niet geoorloofd zijn. Drie van de vier AK's kenmerken zich namelijk door een sterke, niet commerciële verbondenheid met de besturen. Bij één van deze vier AK's is sprake van dienstverbanden die de indruk wekken gericht te zijn op maximalisering van de overheidsbekostiging. De Auditdienst heeft de betreffende bevindingen gemeld aan het ministerie van OCW. Deze constructie is voor een beperkt aantal dienstverbanden ook aangetroffen bij een AK uit een eerder onderzoek. Voor dit AK was bovendien sprake van een profijtelijke constructie. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen of ook andere dienstverbanden van medewerkers van dit AK bij scholen gericht waren op maximalisatie van bekostiging en voordeel voor het AK, of dat er sprake is van feitelijke detachering.

Er zijn geen aanwijzingen dat het op de loonlijst plaatsen van AK-personeel op bovengenoemde wijze tot de reguliere praktijk van AK's en besturen heeft behoord. Waar deze situatie wel is aangetroffen, betreft het ook andere dan islamitische schoolbesturen.

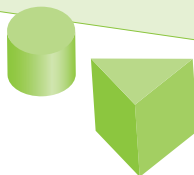
Bij vier islamitische schoolbesturen hebben in totaal negentien personeelsleden van administratiekantoren op de loonlijst gestaan. Deze bevinding komt uit vier eerder uitgebrachte rapporten van de inspectie en de Auditdienst.

Voortgezet onderwijs

De Auditdienst heeft een quickscan uitgevoerd bij vijf willekeurige scholen in het voortgezet onderwijs. Deze quickscan heeft geen indicaties opgeleverd die duiden op onrechtmatigheden. Wel bleek bij twee functies de inhoud en inschaling niet helder. Gezien deze bevinding en het ontbreken van signalen die duiden op vaker voorkomende tekorten op dit terrein, bestaat er geen aanleiding voor verdere voortzetting van onderzoek naar de betreffende situatie buiten het islamitisch onderwijs.

Totaalbeeld quickscans basisonderwijs en voortgezet onderwijs

Er zijn geen aanwijzingen dat de mogelijke onrechtmatigheden bedoeld in onderzoeksvraag 1 op grote schaal buiten het islamitisch onderwijs voorkomen.



4 Besteding onderwijsbekostiging

4.1 Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag luidt: is er in andere opzichten sprake van onderwijsbekostiging die niet wordt ingezet conform de wettelijke bestedingsmogelijkheden, of die wordt ingezet voor uitgaven die niet passen in het normale uitgavenpatroon van de school?

4.2 Algemeen

Dit hoofdstuk geeft een totaaloverzicht van de bevindingen over de boekjaren 2006 en 2007. Dit was de onderzoeksperiode voor de beantwoording van de bovengenoemde onderzoeksvraag.

De bevindingen uit rapporten die de Auditdienst al eerder uitbracht over islamitische besturen en de bovengenoemde onderzoeksperiode betreffen, zijn in dit rapport meegenomen.

4.3 Uitgaven aan leerlingenvervoer

Ten aanzien van leerlingenvervoer van de woning van de leerling naar school en vice versa heeft het ministerie van OCW in het verleden aangegeven dat uit de artikelen 4 WPO en 148 WPO volgt dat dit leerlingenvervoer als een exclusieve gemeentelijke taak moet worden gezien. Daarom zijn de uitgaven aan leerlingenvervoer in kaart gebracht, die de islamitische scholen voor basisonderwijs in 2006 ten laste van de rijksbijdrage hebben gebracht en die in 2007 in het grootboek zijn geboekt.

Bij twaalf besturen in het basisonderwijs is sprake van leerlingenvervoer ten laste van de rijksbijdrage. Tien besturen hebben zowel in 2006 als in 2007 uitgaven voor leerlingenvervoer, één bestuur alleen in 2006 en één bestuur alleen in 2007. Hieronder volgt een uitsplitsing van de uitgaven aan het leerlingenvervoer.

Tabel 4.3a. Uitgaven leerlingenvervoer in 2006 en 2007

Uitgavenbedrag	2006		2007	
	Aantal besturen	Totaal	Aantal besturen	Totaal
< €25.000	6	€ 49.684	3	€ 23.477
€25.000 - €50.000	3	- 133.254	3	- 126.299
€50.000 - €100.000	1	- 51.556	3	- 195.647
€100.000 - €150.000	1	- 109.374	1	- 113.903
€150.000 en hoger			1	- 158.399
Totaal	11	€ 343.868	11	€ 617.725

De totale uitgaven over 2006 en 2007 bedragen €961.593. In de volgende tabel zijn de uitgaven voor leerlingenvervoer gespecificeerd naar kostensoort.

Tabel 4.3b. Leerlingenvervoer naar kostensoort in 2006 en 2007

Kostensoort	2006		2007	
	Aantal besturen	Totaal	Aantal besturen	Totaal
Aanschaf busjes	2	€41.345	4	€154.510
Donatie stichting leerlingenvervoer	2	- 51.750	3	- 60.450
Overige uitgaven	8	- 250.773	3	- 402.765
Totaal		€343.868		€617.725

Onder 'overige uitgaven' zijn uitgaven verantwoord voor onderhoud, benzine, wegenbelasting, verzekering van de busjes en verkeersboetes.

De meeste besturen zetten voor het leerlingenvervoer busjes in, die ten laste van de rijksbijdrage zijn aangeschaft. Twee besturen hebben aangegeven dat de busjes zijn aangeschaft met middelen die niet van OCW afkomstig zijn, maar van de gemeente: de zogenaamde 'overschrijdingsmiddelen'. Volgens artikel 148 WPO moeten deze middelen worden besteed ten behoeve van het onderwijs.

De meeste besturen hebben meerdere busjes tot hun beschikking. Zo heeft een bestuur 22 busjes tot zijn beschikking en een ander bestuur veertien. De organisatie en uitvoering van het leerlingenvervoer is in de meeste gevallen ondergebracht bij een daarvoor specifiek opgerichte stichting 'leerlingenvervoer'. Een aantal besturen heeft aangegeven dat het leerlingenvervoer zowel het vervoer van huis naar school en vice versa als het vervoer voor onderwijs- en sportactiviteiten betreft.

De besturen geven aan dat leerlingenvervoer noodzakelijk is voor het voortbestaan van de scholen. Verder geven zij als verklaring voor het aanwenden van de rijksbijdrage voor het leerlingenvervoer de positionering van de scholen in de gemeenten, de regiofunctie die de scholen vervullen en de beperkte draagkracht van de ouders van de leerlingen.

Bij één bestuur in het voortgezet onderwijs is sprake van leerlingenvervoer ten laste van de rijksbijdrage. In 2006 is €193.588 uitgegeven en in 2007 €315.294. Deze bevinding is in een eerder rapport van inspectie en Auditdienst gerapporteerd.

4.4 Leningen aan stichtingen voor leerlingenvervoer

Bij zes besturen in het basisonderwijs is sprake van verstrekte leningen aan stichtingen die het leerlingenvervoer organiseren en uitvoeren. In 2006 is aan twee vervoerstichtingen in totaal €91.414 aan leningen verstrekt en in 2007 aan vier vervoerstichtingen in totaal €215.378. Aan het einde van 2007 staat nog €296.742 open aan verstrekte leningen. In 2006 hebben twee schoolbesturen twee in het verleden verstrekte leningen ten laste van de rijksbijdrage afgeboekt voor in totaal €54.658.

In de Regeling Beleggen en Belenen van 13 juli 2001 zijn de voorwaarden opgenomen waaronder schoolbesturen kunnen beleggen en belenen. In artikel 3 van deze regeling is aangegeven dat instellingen publieke middelen en overige middelen,

voor zover deze niet zijn afgescheiden van de publieke middelen, risicomijdend dienen te beleggen en te belenen. Onder risicomijdend wordt verstaan, transacties met:

- a. financiële instellingen of door financiële instellingen uitgegeven papier met minimaal een A rating, afgegeven door tenminste één erkende *rating agency*;
- b. rechtspersonen voor wier papier een solvabiliteitsratio van 0 procent geldt;
- c. financiële instellingen, met een kredietwaardigheid vergelijkbaar met het gestelde onder a, voor zover vastgelegd en onderbouwd door de instelling.

In de Regeling is verder aangegeven dat het uitgangspunt is en blijft dat publiek geld wordt verstrekt ten behoeve van het primaire proces van instellingen, te weten het verzorgen van onderwijs. Dit proces mag niet in gevaar worden gebracht door het aangaan van risico's die daar niet direct betrekking op hebben, zoals het risicovol beleggen van tijdelijk overtollig publiek geld.

De leningen aan de vervoersstichtingen kunnen niet worden aangemerkt als categorie a, b of c leningen.

Ook in dit geval geven besturen aan dat het faciliteren van het leerlingenvervoer noodzakelijk is voor het voortbestaan van de scholen. Ter illustratie volgt onderstaand een reactie van een van de besturen op de bevindingen uit het onderzoek:

“Onze school heeft een streekfunctie, dit betekent dat een grote groep van leerlingen van ... uit de omringende gemeenten komen. Om het vervoer van deze leerlingen te regelen is er een stichting leerlingenvervoer in het leven geroepen. Omdat de gemeentes die voor de regeling van het leerlingenvervoer verantwoordelijk zijn, niet of niet adequaat meewerken aan de realisering hiervan. Gezien het belang dat de school ... heeft bij de doorstroom van leerlingen en in overeenstemming met haar missie, is besloten om deze lening te verstrekken. Het is een grondwettelijk recht van de ouders om aan hun kinderen onderwijs te bieden dat past bij hun identiteit. Zonder adequate regeling van leerlingenvervoer alsmede de slechte huisvesting zowel fysiek als geografisch, voor de islamitische kinderen, wordt dit recht slechts een lege huls.

De overheid is verantwoordelijk voor het toegankelijk maken voor het onderwijs conform het bepaalde in artikel 23 van de grondwet. Door het opwerpen van obstakels voor de islamitische ouders om hun kinderen naar islamitische scholen te gaan, wordt de vrijheid van keuze van onderwijs beknop voor dit deel van de bevolking. Geconfronteerd met deze tegenwerkingen en met de wens van ouders om islamitisch onderwijs te krijgen, heeft het bestuur in alle redelijkheid een bijdrage geleverd in de vorm van een lening. Dat dit niet strookt met de Regeling Beleggen en Belening is evident. Omdat ook deze regeling zelf geen oog heeft voor de specifieke eigenheid van het islamitisch onderwijs. Een islamitisch bestuur dat conform de regeling geld gaat lenen zal spoedig geconfronteerd worden met de religieuze bezwaren i.v.m. rente doorberekening.

Voor de rechtsgeldigheid van een bijdrage in de kosten van leerlingenvervoer te bekostigen vanuit de rijksbekostiging heeft het bestuur ter goeder trouw gehandeld en is deze kwestie naar aanleiding van de bemerkingen aanhangig gemaakt bij de besturenorganisatie. “

4.5 Uitgaven voor huisvesting

Het ministerie van OCW heeft ten aanzien van artikel 148 van de WPO, waarin is bepaald voor welke uitgaven de bekostiging voor personeelskosten en materiële instandhouding kan worden aangewend, aangegeven dat dit een limitatieve opsomming is. Hiertoe behoort niet het treffen van voorzieningen voor huisvesting in het basisonderwijs. Het treffen van voorzieningen in huisvesting wordt als exclusieve taak van de gemeente gezien.

Bij zeven besturen in het basisonderwijs is sprake van uitgaven voor voorzieningen in de huisvesting ten laste van de rijksbijdrage. In 2006 is in totaal €87.950 uitgegeven en in 2007 €131.040. Het merendeel van de uitgaven (€152.223) betreft kosten voor huur van (nood)lokalen en bestuurskantoren. Inmiddels heeft een bestuur overeenstemming bereikt over de betaling door de gemeente van €46.458 aan huurkosten over 2006 en 2007.

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de vergoeding van voorzieningen in de huisvesting. Als deze vergoeding van de gemeenten achterwege blijft, zien de besturen zich genoodzaakt huisvestingsuitgaven ten laste van de rijksbijdrage te brengen.

Uit een quickscan bij niet-islamitische basisscholen is gebleken dat het onderwerp 'huisvesting' breder speelt in het basisonderwijs (zie paragraaf 4.8).

Bij één bestuur in het voortgezet onderwijs is sprake van uitgaven voor voorzieningen in de huisvesting ten laste van de rijksbijdrage. Zowel in 2006 als in 2007 is €9.600 aan huurkosten uitgegeven. Het betreft de huur van bedrijfsruimte van de voorzitter van het bestuur om te gebruiken als bestuurskantoor. Inspectie en Auditdienst hebben hierover eerder gerapporteerd.

4.6 Uitgaven voor excursies

Bij zes besturen in het basisonderwijs is sprake van uitgaven voor excursies. In 2006 is in totaal €34.044 uitgegeven en in 2007 €67.255. Het grootste deel van de excursies zijn buitenlandse reizen. In totaal is €101.299 aan excursies ten laste van de rijksbijdrage gebracht, waarbij vraagtekens zijn te zetten bij het educatieve karakter van de reis, gelet op de bestemming en de deelnemers.

De besturen hebben voor de buitenlandse reizen de volgende redenen aangegeven: het verbeteren van competenties, teambuilding en educatieve en culturele doelen in het algemeen.

Bij één bestuur in het voortgezet onderwijs is ook sprake van uitgaven voor reizen ten laste van de rijksbijdrage waaraan ook deelnemers van buiten de school deelnemen. In de jaren 2001 tot en met 2007 is in totaal €235.983 uitgegeven aan reizen naar heilige plaatsen in Saoedi-Arabië. De reizen hebben geen educatief karakter gehad. Deze bevinding werd reeds gerapporteerd in een eerdere rapportage van de inspectie en Auditdienst.

4.7 Overige uitgaven

Zeven besturen in het basisonderwijs hebben in totaal €398.026 aan overige uitgaven ten laste van de rijksbijdrage gebracht die (mogelijk) strijdig zijn met de wettelijke bestedingsmogelijkheden, dan wel niet passen binnen het normale uitgavenpatroon van scholen. Het betreft hier voornamelijk:

- uitgaven voor verlangd onderwijs (€113.764). Dergelijke uitgaven hebben betrekking op onderzoek onder ouders naar de voorkeur voor de richting van een school, als onderdeel van het proces van het stichten van nieuwe scholen;
- uitgaven voor met name juridische ondersteuning van het bestuur van een school (€99.080);
- uitgaven voor schoonmaak (€61.491) en uitgaven voor projecten (€42.348) waarbij sprake is van belangenverstrengeling bij respectievelijk een bestuurslid en een directeur;
- uitgaven voor vergoedingen en toelagen (€31.140).

4.8 Onderzoek niet-islamitische scholen

Basisonderwijs

De Auditdienst heeft twee quickscans uitgevoerd bij twintig niet-islamitische scholen in het basisonderwijs om te bepalen of de onregelmatigheden bij de materiële uitgaven ook buiten het islamitisch onderwijs voorkomen.

In de eerste quickscan heeft de Auditdienst bij tien willekeurig geselecteerde besturen de jaarrekening 2006 nader geanalyseerd op mogelijke onrechtmatigheden in de materiële uitgaven. Bij de tweede quickscan zijn bij tien besturen met scholen met een relatief groot verzorgingsgebied de jaarrekening en het grootboek 2006 nader beoordeeld op het aanbieden van leerlingenvervoer. Daarnaast heeft de Auditdienst van een aantal besturen nog de formatieoverzichten over de jaren 2004/2005, 2005/2006 en 2006/2007 beoordeeld. De conclusies uit de quickscans zijn:

- bij uitgaven voor huisvesting en de brede school zijn er mogelijke onrechtmatigheden. Er zijn geen aanwijzingen voor onrechtmatigheden bij de uitgaven die zijn gebleken uit de eerdere onderzoeken bij islamitische scholen (excursies, buitenschoolse activiteiten);
- bij het leerlingenvervoer zijn er per saldo geen uitgaven en toegerekende kosten ten laste van de rijksbijdrage 2006 gebracht. Bij één school zijn er echter wel indicaties van uitgaven voor leerlingenvervoer. Deze school wordt op dit moment nader onderzocht.

Gezien deze conclusie uit beide vergelijkingsonderzoeken, bestaat er voor het overige geen aanleiding voor verdere voortzetting van onderzoek naar de betreffende situatie buiten het islamitisch onderwijs.

Wel kan worden opgemerkt dat de geconstateerde mogelijke onrechtmatigheden bij de huisvesting en bij bestedingen rond brede scholen samen lijken te hangen met meer algemene ontwikkelingen in het basisonderwijs, zoals de invoering van lumpsum financiering, het functioneren van de gemeentelijke vergoeding voor

huisvesting en de integratie kinderopvang. De Auditdienst heeft deze bevindingen ter kennis van het ministerie van OCW gebracht, zodat een nadere beleidsbepaling overwogen kan worden.

Voortgezet onderwijs

De Auditdienst heeft twee quickscans uitgevoerd in het voortgezet onderwijs bij in totaal tien willekeurig bepaalde scholen.

In de eerste quickscan is bij vijf geselecteerde besturen de jaarrekening 2006 nader geanalyseerd op mogelijke onrechtmatigheden in de materiële uitgaven.

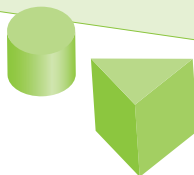
Bij de tweede quickscan zijn bij vijf besturen met scholen met een relatief groot verzorgingsgebied de jaarrekening 2006 en het grootboek 2006 nader beoordeeld op het aanbieden van leerlingenvervoer. De conclusies uit de quickscans zijn:

- er zijn geen aanwijzingen voor onrechtmatigheden bij de uitgaven die zijn gebleken uit de eerdere onderzoeken bij islamitische scholen (excursies, buitenschoolse activiteiten);
- voor het leerlingenvervoer treden drie van de vijf onderzochte scholen op als intermediair tussen de vervoersmaatschappij en de leerlingen/ouders. Bij deze scholen zijn geen uitgaven voor leerlingenvervoer ten laste van de rijksbijdrage 2006 gebracht. Bij één school was in het geheel geen sprake van leerlingenvervoer en uitgaven daarvoor. Bij de laatste school is per saldo €3.500 ten laste van de rijksbijdrage 2006 gebracht voor leerlingenvervoer. Dit is een saldo van tegemoetkomingen vanuit de school aan leerlingen/ouders en vrijwillige bijdragen van ouders.

Gezien deze bevindingen en het ontbreken van signalen die duiden op vaker voorkomende onregelmatigheden op dit terrein, bestaat er geen aanleiding voor verdere voortzetting van onderzoek naar de betreffende situatie buiten het islamitisch onderwijs.

Totaalbeeld quickscans basisonderwijs en voortgezet onderwijs

Met uitzondering van de huisvesting in het basisonderwijs, is niet gebleken dat de mogelijke onrechtmatigheden, zoals bedoeld in onderzoeksvraag 2, ook op grote schaal buiten het islamitisch onderwijs voorkomen.



5 Realisering randvoorwaarden voor medezeggenschap

5.1 Inleiding

Om een beeld te krijgen van de bestuurlijke praktijken in het islamitisch onderwijs is ook inzicht in het functioneren van de medezeggenschap van belang. Goed functionerende medezeggenschap leidt ertoe dat belangen van geledingen worden gehoord, verbindingen worden gelegd tussen (de uitwerking van) beleid en de positie van relevante partijen in en rond de school, en biedt corrigerend vermogen. De derde onderzoeksvraag richt zich dan ook op de condities die nodig zijn voor adequaat functionerende medezeggenschap.

5.2 Onderzoeksvraag

De bepalingen en randvoorwaarden voor medezeggenschap in het basis- en voortgezet onderwijs zijn vastgelegd in de Wet medezeggenschap op scholen (WMS) van 30 november 2006.¹⁰

Het onderzoek naar de medezeggenschap in het islamitisch onderwijs richt zich op vaststelling van de mate waarin besturen van islamitische scholen voor basis- en voortgezet onderwijs voldoen aan de centrale randvoorwaarden voor functionerende medezeggenschap, zoals vastgelegd in de WMS. Het gaat daarbij om de samenstelling en formatie van de medezeggenschapsraad (MR), de reglementering van de raad, de beschikbaarstelling van de centrale documenten waarmee de raad door het bevoegd gezag wordt voorzien van informatie en de uitoefening van het recht tot instemming met primaire beleidsstukken in de vorm van schoolplan en formatieplan.

Als centrale vraag is geformuleerd:

Wordt de regelgeving op het terrein van medezeggenschap nageleefd?

Deze vraag is uitgewerkt in twee deelvragen:

1. *Heeft de school een medezeggenschapsraad, die voldoet aan daarvoor geldende wettelijke randvoorwaarden, zoals blijkt uit de samenstelling van de medezeggenschapsraad en de tweejaarlijkse vaststelling van een medezeggenschapsstatuut?*
2. *Heeft de school een medezeggenschapsraad, die functioneert volgens de geldende wettelijke voorschriften, zoals blijkt uit de toezending van belangrijke documenten zoals begroting, formatieplan en schoolplan, en de uitoefening van het instemmingsrecht naar aanleiding daarvan?*

¹⁰ Wet medezeggenschap op scholen, Stb. 2006, 658. De WMS is op 1 januari 2007 in werking getreden (Stb. 2006, 689).

Operationele onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen zijn uitgewerkt in zes operationele onderzoeksvragen, die verband houden met specifieke inrichtingsvoorschriften, vermeld in de artikelen 3, 4, 8, 9, 10, 12, 16, 21 en 23 van de WMS en die leidraad waren bij de uitvoering van het onderzoek en de verzameling van gegevens bij schoolbesturen en op scholen:

- Uit hoeveel leden bestaat de MR? Uit welke geledingen zijn deze afkomstig?
- Zijn MR-leden verkozen via een geheime, schriftelijke stemming?
- Heeft de MR gedurende schooljaar 2007/2008 (en/of 2006/2007 indien van toepassing) van het bevoegd gezag ontvangen een begroting en bijbehorende beleidsvoornemens, een jaarverslag (vóór 1 juli 2007) en het managementstatuut (voor het begin van het schooljaar)?
- Heeft het bevoegd gezag in de afgelopen twee jaar tenminste eenmaal het medezeggenschapsstatuut vastgesteld? Heeft het bevoegd gezag een medezeggenschapsreglement vastgesteld?
- Heeft de MR instemming gegeven aan het geldende schoolplan?
- Heeft de personeelsgeleding van de MR instemming gegeven aan het geldende formatieplan?

Waar van toepassing heeft het onderzoek zowel betrekking op de medezeggenschapsraad als op de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR).

5.3 Onderzoeksofzet en kader

Opzet van het onderzoek

De verzameling van gegevens en analyse bestond in de eerste plaats uit bureau-onderzoek van bij de inspectie beschikbare documenten.¹¹ Vervolgens is informatie bij het bevoegd gezag verzameld, gericht op het completeren van ontbrekende informatie en het verifiëren van het beschikbare materiaal. Daarbij is tevens aandacht geschonken aan de beschikbaarheid en toezending van documenten aan de medezeggenschapsraad en de uitoefening van het instemmingsrecht door de raad. Waar van belang zijn tevens gegevens verzameld op de scholen onder het bestuur en/of via de medezeggenschapsraad, onder meer met betrekking tot beschikbaarheid van documenten en de realisering van het instemmingsrecht.

Kader

Toegesplitst op de informatie die voor beantwoording van de onderzoeksvragen nodig is, vormt de WMS het uitgangspunt voor de verzameling van gegevens en de beoordeling van de bevindingen.

Het onderzoek richtte zich primair op de actuele situatie (schooljaar 2007/2008). Waar de bevindingen dat gewenst maakten, is het onderzoek uitgebreid tot het voorlaatste schooljaar (2006/2007).

¹¹ In enkele gevallen hebben inspectie en auditdienst recent onderzoek uitgevoerd naar onder meer het functioneren van de medezeggenschap op islamitische scholen en daarover gerapporteerd. Om de belasting voor scholen te beperken is zoveel mogelijk van deze gegevens gebruik gemaakt; waar van belang zijn deze geactualiseerd.

Meer specifiek is het onderzoek uitgevoerd binnen het volgende kader. Daarmee zijn tevens de criteria genoemd aan de hand waarvan de beoordeling van de bevindingen heeft plaatsgevonden:

- *Samenstelling en formatie van de medezeggenschapsraad.* Conform artikel 3 lid 2, WMS bestaat een MR uit tenminste vier leden. De raad bestaat uit leden die uit en door het personeel worden gekozen, leden die uit en door de ouders worden gekozen en, in het voortgezet onderwijs, ook leerlingen (artikel 3, lid 3, WMS). Artikel 3, lid 4, WMS bepaalt dat de aantallen leden uit personeel en ouders aan elkaar gelijk zijn. Leden van de raad kunnen geen lid zijn van het bevoegd gezag (artikel 3, lid 7, WMS) of personen zijn die namens het bevoegd gezag overleg voeren met de medezeggenschapsraad (artikel 3, lid 8, WMS). Verder bepaalt de WMS dat de verkiezing van MR-leden geschiedt bij een geheime schriftelijke stemming (artikel 3, lid 10, WMS).
- *Reglementering van de medezeggenschapsraad.* In de artikelen 21 en 23 van de WMS is bepaald dat het bevoegd gezag in de afgelopen twee jaar tenminste één maal het medezeggenschapsstatuut heeft vastgesteld, alsmede dat het bevoegd gezag een medezeggenschapsreglement heeft vastgesteld.
- *Beschikbaarstelling van centrale documenten.* Ook schrijft de WMS (in artikel 8, lid 2) de documenten voor waarmee de medezeggenschapsraad door het bevoegd gezag van informatie zal worden voorzien. Het betreft tenminste jaarlijks de begroting en de bijbehorende beleidsvoornemens, jaarlijks voor 1 mei informatie over de berekening die ten grondslag ligt aan de door het Rijk toegekende middelen, jaarlijks voor 1 juli een jaarverslag, en aan het begin van het schooljaar schriftelijk de gegevens met betrekking tot de organisatie binnen de school, het managementstatuut en de hoofdpunten van het reeds vastgestelde beleid.
- *Instemmingsrecht schoolplan en formatieplan.* Tenslotte regelt de WMS onder meer ook de uitoefening van het recht tot instemming met primaire beleidsstukken, in de vorm van het schoolplan en het formatieplan. Artikel 10 van deze wet stelt dat het bevoegd gezag voorafgaande aan de vaststelling, de instemming van de raad behoeft met betrekking tot onder meer de vaststelling of wijziging van het schoolplan. Artikel 12 bepaalt dat het bevoegd gezag de voorafgaande instemming behoeft van de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad met betrekking tot vaststelling of wijziging van de samenstelling van de formatie.
- *Gemeenschappelijke medezeggenschapsraad.* Volgens artikel 4 WMS moet een bevoegd gezag met meer dan één school een GMR instellen, waarop krachtens het vierde lid van dat artikel de bovengenoemde voorschriften uit artikel 3 WMS van overeenkomstige toepassing zijn. Krachtens artikel 9 geldt hetzelfde voor het van overeenkomstig van toepassing zijn van onder meer artikel 18 WMS, terwijl artikel 16 WMS onder meer bepaalt dat de GMR de instemmingsbevoegdheden van de afzonderlijke raden of geledingen uitoefent, voor zover het aangelegenheden zijn die van gemeenschappelijk belang zijn voor alle scholen of de meerderheid van de scholen. De genoemde voorschriften uit artikel 21 en 23 zijn tevens van toepassing op de GMR.

Conditie centraal: voorwaarde voor goed bestuur

Het onderzoek richt zich dus primair op de condities die nodig zijn voor goed functionerende medezeggenschap. Daarmee wordt aangesloten bij de lijn in eerder onderzoek naar het functioneren van medezeggenschap elders in het Nederlandse onderwijs, dat in opdracht van de Stuurgroep WMS werd uitgevoerd.¹² In dat onderzoek is gekozen voor een instrumentele benadering gericht op de kaders (zoals reglementen en statuten) die nodig zijn voor effectieve medezeggenschap.¹³ Uitspraken over de doeltreffendheid en effecten van de WMS in de praktijk worden, conform artikel 46 van de WMS, voorzien vijf jaar na inwerkingtreding van de wet.

Realisering van de condities waaronder effectieve medezeggenschap tot stand kan komen is een belangrijke randvoorwaarde voor het functioneren van het systeem van *checks and balances* als onderdeel van goed bestuur, zodanig dat betrokkenen in en rond de school in positie zijn om hun rol te kunnen spelen.¹⁴ Indien daaraan niet wordt voldaan, speelt de medezeggenschapsraad zelf een belangrijke rol. De WMS biedt de medezeggenschapsraad instrumenten om een bestuur dat de voorschriften niet of onvoldoende naleeft te corrigeren, zoals via het initiatiefrecht of, zonodig, door inschakeling van de Landelijke Commissie Geschillen WMS of de Ondernemingskamer van het gerechtshof in Amsterdam om naleving af te dwingen. Als regel dienen deze mogelijkheden eerst te worden benut, zodat interventies vanuit de overheid beperkt blijven.

Interventie vanuit de overheid kan hierin bestaan dat een bestuur dat de wettelijke voorschriften niet nakomt, daarop wordt aangesproken. Indien, onder meer via de lijn van het toezicht, naar voren komt dat er sprake is van bestuurlijke onwil of bestuurlijk onvermogen, kan de overheid tot verder gaande interventies overgaan.¹⁵ In onderhavig onderzoek naar de realisering van de condities die nodig zijn voor het tot stand komen van functionerende medezeggenschap, wordt aan dit toezicht op verzoek van de staatssecretarissen van OCW invulling gegeven.

5.4 Bevindingen

Samenstelling en formatie medezeggenschapsraad

De analyse van bij de inspectie beschikbare documenten en de verzameling van informatie bij besturen en medezeggenschapsraden laat zien dat verreweg de meeste besturen in het basisonderwijs voldoen aan de bepalingen rond de samenstelling van de medezeggenschapsraad, met name in de vorm van een personeels- en oudergeleding die voldoen aan de eis van pariteit en de verkiezing van de personeels- respectievelijk ouderleden uit de betreffende geledingen. Zoals kan worden afgelezen in de tabellen 5.4a en 5.4b voldoet driekwart en meer van de besturen aan deze randvoorwaarden.

De resterende schoolbesturen voldoen daaraan niet. Dit betreft onder meer situaties waarin de leden uit de ouder- en personeelsgeleding in aantal niet gelijk zijn of

¹² De Stuurgroep WMS is een initiatief van de onderwijsorganisaties in het basis- en voortgezet onderwijs, ter ondersteuning van de invoering van de WMS.

¹³ Zie: Brief van de staatssecretarissen van OCW, 29 januari 2008. Kamerstukken II, 2007-2008, 29 736, nr. 47, p. 3.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld: Brief van de minister van OCW, 1 februari 2008. Kamerstukken II, 2007-2008, 30 183, nr. 21, p. 2.

¹⁵ Zie de eerder genoemde brief van de staatssecretarissen van OCW, 29 januari 2008, en: Lijst van vragen en antwoorden, vastgesteld 14 mei 2008. Kamerstukken II, 2007-2008, 29 736, nr. 48.

situaties waarin de personele samenstelling van de medezeggenschapsraad niet via verkiezing tot stand komt, maar leden worden aangewezen of zonder meer benoemd. Het gaat dan bijvoorbeeld om benoemingen door de schoolleiding bij tussentijdse vacatures of het aanwijzen van personeelsleden voor de personeelsgeleding als onderdeel van de taaktoedeling binnen het team, bijvoorbeeld in geval van onvoldoende animo voor deelname aan de medezeggenschapsraad.

Voor wat betreft de formatie van de medezeggenschapsraad op basis van een geheime schriftelijke stemming, zoals bepaald in artikel 3.10 van de WMS, maakt de inspectie bovendien nog de volgende opmerking. Het blijkt regelmatig moeilijk voldoende personeelsleden of ouders te vinden die bereid zijn om deel uit te maken van de medezeggenschapsraad. In de praktijk blijkt het aantal kandidaten dan nogal eens gelijk aan het aantal zetels in de betreffende geleding. In dergelijke gevallen vindt de verkiezing veelal plaats bij acclamatie of worden de betreffende kandidaten zonder verdere verkiezing benoemd.¹⁶ De inspectie wijst er op dat deze handelwijze op gespannen voet kan staan met de gedachte achter de bepalingen in de WMS. Het is van belang dat ouders en personeelsleden die zich beschikbaar willen stellen, zonder belemmeringen in staat zijn zich te kandideren voor lidmaatschap van de medezeggenschapsraad en aan de verkiezing kunnen deelnemen. Een schriftelijke en geheime stemming en de mogelijkheid om daar op actieve en passieve wijze aan deel te nemen, biedt de daarvoor noodzakelijke waarborgen.

Tabel 5.4a. Naleving regelgeving over samenstelling van de medezeggenschapsraad, per schoolbestuur islamitische basisscholen (N=20)

Normconform	16	80%
Niet normconform	4	20%

Tabel 5.4b. Naleving regelgeving over formatie van de medezeggenschapsraad, per schoolbestuur islamitische basisscholen (N=20)

Normconform	15	75%
Niet normconform	5	25%

Reglementering van de medezeggenschapsraad

Randvoorwaarden voor het adequaat functioneren van medezeggenschap zijn onder meer, zoals vastgelegd in de artikelen 21 en 23 van de WMS, het tenminste ééns per twee jaar vaststellen van het medezeggenschapsstatuut door het bevoegd gezag en het vaststellen van een medezeggenschapsreglement. In tabel 5.4c kan worden afgelezen dat een grote minderheid (40 procent) van de besturen in het primair onderwijs niet aan één of beide eisen voldoet. In de meeste van gevallen is een vastgesteld medezeggenschapsreglement beschikbaar, maar geen (vastgesteld) medezeggenschapsstatuut. Ook in gevallen waarin sprake is van de vorming van een GMR blijken besturen er niet altijd in te slagen de nieuwe situatie tijdig te vertalen in de daartoe vereiste reglementering.

¹⁶ Bij de beantwoording van de vraag over de verkiezing voor MR-leden is met deze situatie rekening gehouden door in gevallen waarin leden van de medezeggenschapsraad bij acclamatie zijn verkozen of waarin van verkiezing is afgezien, niet als non-conform te beoordelen wanneer het ontbreken van kandidaten daarvan de reden was.

Tabel 5.4c Naleving regelgeving over reglementering van medezeggenschapsraad, per schoolbestuur islamitische basisscholen (N=20)

Normconform	12	60%
Niet normconform	8	40%

Beschikbaarstelling van centrale documenten

Voor invulling van medezeggenschap is tijdige beschikbaarheid van informatie een belangrijke voorwaarde. Om na te gaan in hoeverre aan deze voorwaarde is voldaan, is in kaart gebracht wanneer besturen de begroting en bijbehorende beleidsvoor nemens voor 2007/2008, het jaarverslag (voor 1 juli 2007) en voor het begin van schooljaar 2007/2008 het managementstatuut aan de medezeggenschapsraad hebben toegezonden.

Twee van de drie besturen in het islamitisch basisonderwijs slagen daar niet of onvoldoende in (zie tabel 5.4d). Het betreft zowel het te laat aanleveren van documenten als het ontbreken daarvan. Hoewel dit voor alle stukken (begroting, jaarverslag en managementstatuut) wordt aangetroffen, komt met name het niet of niet tijdig aanleveren van het jaarverslag vaak voor.

Tabel 5.4d Naleving regelgeving over beschikbaarstelling documenten aan medezeggenschapsraad, per schoolbestuur islamitische basisscholen (N=20)

Normconform	7	35%
Niet normconform	13	65%

Instemmingsrecht schoolplan en formatieplan

Het schoolplan (waarin uitgangspunten als de uitwerking van het onderwijs en de werkprocessen op de school zijn vastgelegd) en het formatieplan (dat de jaarlijkse inzet van het personeel regelt) zijn centrale beleidsdocumenten. De vaststelling of wijziging van beide documenten behoeft de voorafgaande instemming van de medezeggenschapsraad; in het geval van het formatieplan gaat het om de instemming door de personeelsgeleding van de MR. Inspectie en Auditdienst hebben onderzocht in hoeverre de vigerende schoolplannen en formatieplannen inderdaad door de medezeggenschapsraad zijn vastgesteld. De resultaten zijn samengevat in de tabellen 5.4e en 5.4f.

Drie van de vier besturen in het basisonderwijs werken met schoolplannen die de instemming hebben van de medezeggenschapsraad (tabel 5.4e). Voor wat betreft het formatieplan is dat echter slechts voor een minderheid (40 procent) van de besturen het geval (tabel 5.4f). Meer dan de helft van de besturen beschikt niet over een formatieplan dat de formele instemming heeft van de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad. Een aantal besturen tekent daar overigens bij aan dat het formatieplan wel met het team besproken wordt of aan de medezeggenschapsraad wordt voorgelegd, maar de stap naar formele instemming achterwege blijft.

Tabel 5.4e Naleving regelgeving over instemming medezeggenschapsraad met schoolplan per schoolbestuur islamitische basisscholen (N=20)

Normconform	15	75%
Niet normconform	5	25%

Tabel 5.4f Naleving regelgeving over instemming medezeggenschapsraad met formatieplan per schoolbestuur islamitische basisscholen (N=20)

Normconform	8	40%
Niet normconform	12	60%

Voortgezet onderwijs

De hiervoor weergegeven resultaten hebben betrekking op het basisonderwijs. De situatie op de twee islamitische scholen voor voortgezet onderwijs was in de afgelopen periode niet zonder problemen. De regelgeving met betrekking tot reglementering en beschikbaarstelling van stukken werd slechts gedeeltelijk nageleefd. De medezeggenschap op beide scholen heeft in de afgelopen jaren niet goed gewerkt en verliep niet volgens de voorgeschreven regels. De inspectie heeft vastgesteld dat ten tijde van de uitvoering van het onderzoek op beide scholen een nieuwe start werd gemaakt met de invulling van medezeggenschap. Een afdoende beoordeling van de stand van zaken is op dit moment dan ook niet goed mogelijk. De inspectie houdt op beide scholen toezicht op de ingezette verbetertrajecten. Een uitgebreide weergave van de bevindingen is te lezen in de instellingsrapporten van beide scholen.¹⁷

5.5 Naleving door schoolbesturen

Weging

Bij de weging van de bevindingen moeten enkele contextgegevens in beschouwing worden genomen.

Hoewel in het onderwijs reeds lang sprake is van medezeggenschap – in 1982 is de Wet medezeggenschap onderwijs ingevoerd en tien jaar later de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 – is de huidige wettelijke regeling, zoals neergelegd in de WMS, van recente datum en vanaf 1 januari 2007 geldig. Deze herziene wettelijke regeling vraagt op een aantal punten om aanpassing en nieuwe afspraken, onder meer voor wat betreft het opstellen van een medezeggenschapsstatuut en medezeggenschapsreglement en, in veel gevallen, het instellen van een GMR. De WMS veronderstelt dat deze documenten uiterlijk 1 september 2007 zijn vastgesteld. Hoewel dat betekent dat ten tijde van de uitvoering van het onderzoek aan deze voorwaarde moest zijn voldaan, is bekend dat dit niet overal in het Nederlandse onderwijs het geval is. Een algemeen en representatief onderzoek uit 2007 naar de situatie in onder meer het basis- en voortgezet onderwijs laat enerzijds zien dat 70 tot 80 procent van de medezeggenschapsraden aangeeft documenten tijdig te hebben ontvangen.¹⁸ Anderzijds wordt geconstateerd dat een derde van de schoolbesturen niet heeft voldaan aan de verplichting de voorstellen voor een statuut en reglement tijdig voor te leggen aan de medezeggenschapsraad. Daarnaast concluderen de onderzoekers dat onderwijsinstellingen meer tijd nodig hebben om tot een definitieve vaststelling van statuut en reglementen te kunnen komen. Ook wordt gewezen op de noodzaak van verdere professionalisering van inspraakorganen om een rol te kunnen spelen bij de borging van de kwaliteit van

¹⁷ Zie: www.onderwijsinspectie.nl.

¹⁸ Smit, F. & Elfering, S. (2007). Van kabbelend beekje naar bruisende waterval? Evaluatie invoering Wet medezeggenschap op scholen. Nijmegen: ITS.

het beleid. In de aanbiedingsbrief bij het onderzoek aan de Tweede Kamer geven de bewindslieden in reactie op deze bevindingen aan, ingenomen te zijn met het overheersend positieve beeld van de ervaringen met de invoering van de nieuwe regelgeving, maar ook de zorg te delen over het klaarblijkelijk achterblijven van een deel van de besturen in het invoeringstraject.¹⁹

Wanneer de bevindingen uit het onderzoek onder islamitische scholen in dit bredere perspectief worden geplaatst, blijkt dat realisering van de condities voor goed functionerende medezeggenschap ook elders in het Nederlandse onderwijs aandacht vraagt. Tekorten doen zich op ruimere schaal voor en beperken zich niet tot islamitisch onderwijs. Zoals de Stuurgroep WMS op basis van de tussentijdse evaluatie van de invoering van de WMS constateert, kost het overleg over de invoering van de WMS bij een aantal scholen meer tijd dan indertijd voorzien.²⁰ Ook het gegeven dat instellingen waarbij in dit onderzoek tekorten zijn vastgesteld, inmiddels in meerdere gevallen aan verbetering werken en/of deze hebben gerealiseerd, wijst op het ontwikkelingsproces waarvan sprake is.

Dat neemt echter niet weg dat de inspectie constateert dat het beeld voor het islamitisch onderwijs minder gunstig lijkt dan het algemene beeld dat tot nu toe uit het onderzoek naar de invoering van de WMS naar voren kwam.

Samenvatting en conclusie

In paragraaf 5.4 is antwoord gegeven op de vraag in welke mate de verschillende randvoorwaarden voor het kunnen functioneren van medezeggenschap door islamitische scholen in het algemeen worden gerealiseerd. In de nu volgende beschrijving verandert het perspectief en wordt een beeld gegeven van de mate waarin deze elementen in combinatie door schoolbesturen worden nageleefd. In hoeverre wordt, gezien vanuit de invalshoek van de naleving door één schoolbestuur, voldaan aan de eisen die de WMS aan scholen stelt?

Om een handzaam overzicht te kunnen geven is per schoolbestuur nagegaan op hoeveel onderdelen sprake is van onvoldoende of gebrekkige naleving van de eisen, zoals opgenomen in de WMS. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen enerzijds besturen die op (vrijwel) alle onderdelen voldoen aan de in het onderzoek betrokken eisen uit de WMS, en besturen waarbij dat niet het geval is. De eerst groep betreft dus besturen waarvan is vastgesteld dat deze *overwegend normconform* handelen en op geen of maximaal één onderdeel tekorten vertonen. De als *beperkt normconform* aangeduide groep besturen vertoont twee of drie tekorten. Schoolbesturen waarvoor op meer dan helft van de onderzochte voorwaarden tekorten zijn geconstateerd, ten slotte, behoren tot de categorie *weinig normconform*. Aan de hand van deze indeling geeft tabel 5.5 een beeld van de mate waarin schoolbesturen in het islamitisch onderwijs de regelgeving rond medezeggenschap naleven. Bijlage I geeft een overzicht van de situatie per bestuur.

¹⁹ Zie de eerder genoemde brief van de staatssecretarissen van OCW, 29 januari 2008.

²⁰ Zie eerder genoemde brief van de staatssecretarissen van OCW, 29 januari 2008.

Tabel 5.5 Mate waarin regelgeving wordt nageleefd, per schoolbestuur islamitische basisscholen (N=20)

overwegend normconform	10	50%
beperkt normconform	5	25%
weinig normconform	5	25%

Legenda:

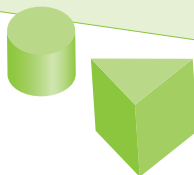
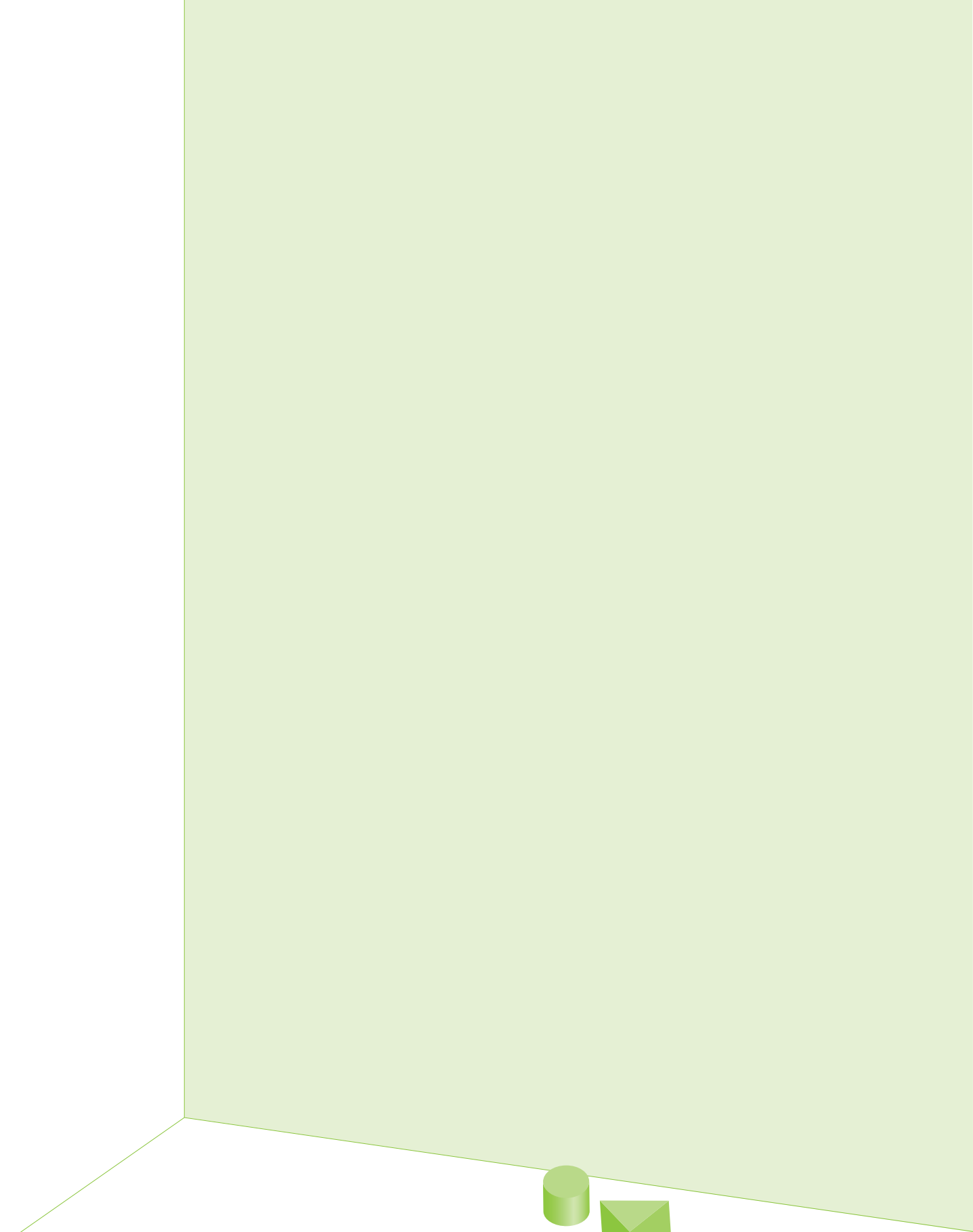
- overwegend normconform: 0-1 afwijkingen

- beperkt normconform: 2-3 afwijkingen

- weinig normconform: 4-6 afwijkingen

Tabel 5.5 laat zien dat de randvoorwaarden voor adequaat functionerende medezeggenschap door de helft van de besturen overwegend worden nageleefd (*overwegend normconform*). Deze besturen zijn samen verantwoordelijk voor circa 60 procent van de scholen in het islamitisch basisonderwijs. Voor twee besturen geldt dat op alle punten aan de onderzochte randvoorwaarden wordt voldaan. Acht schoolbesturen voldoen op vijf van de zes aspecten. Hoewel van een duidelijk patroon geen sprake is en de vastgestelde tekorten verschillend liggen, komt (tijdige) beschikbaarstelling van stukken aan de medezeggenschapsraad voor meerdere besturen als een tekort naar voren.

Voor de andere helft van de besturen vallen de bevindingen minder gunstig uit. Een kwart van de schoolbesturen valt in de categorie *beperkt normconform*. Hoewel deze besturen nog voor tenminste de helft van de beoordeelde voorwaarden voldoen, is niettemin sprake van tekorten op twee of drie aspecten. De resterende schoolbesturen – eveneens een kwart van de besturen in het islamitisch onderwijs – scoren op meer dan de helft van de onderzochte criteria onvoldoende (*weinig normconform*). Voor twee besturen is vastgesteld dat geen van de randvoorwaarden op orde is, voor de andere drie zijn vier of vijf tekorten geconstateerd. De besturen die vallen in de categorieën *beperkt* en *weinig normconform* fungeren als bevoegd gezag voor elk zo'n 20 procent van de scholen in het islamitisch onderwijs. Dat betekent dat voor één op de vijf scholen in het islamitisch onderwijs geldt dat aan meer dan de helft van de voorwaarden voor adequaat functionerende medezeggenschap niet wordt voldaan. De tijdige toezending van stukken aan de medezeggenschapsraad en de beschikbaarheid van vastgestelde reglementen is voor alle besturen uit deze groep een probleem. Ook van formeel door de medezeggenschapsraad vastgestelde formatieplannen is in geen van de gevallen sprake.



6 Onderwijskundige kwaliteit

6.1 Stand van zaken

Hoewel het onderzoek zich primair richt op de bestuurlijke kwaliteit in het islamitisch onderwijs, wordt ook de onderwijskundige kwaliteit van islamitische scholen in het onderzoek betrokken. Immers, de kwaliteit van beheer en bestuur zijn niet alleen thema's die als zodanig van belang zijn, maar zijn ook noodzakelijke randvoorwaarden voor de kwaliteit van islamitische scholen. Zowel de onderwijsprestaties van leerlingen, de inrichting en het verloop van het onderwijsproces en de condities waaronder leraren onderwijs geven, vragen om optimale aansturing. Dat maakt ook de vraag naar de relatie tussen het bestuurlijk functioneren en de kwaliteit van onderwijs en vorming op islamitische scholen van belang.

Deze paragraaf geeft een korte weergave van eerdere bevindingen van de inspectie omtrent de onderwijskundige kwaliteit van islamitische scholen in de afgelopen jaren. In paragraaf 6.2 wordt een beknopt beeld geschetst van de actuele situatie. Een specifiek element van onderwijskundige kwaliteit betreft de kwaliteit van het onderwijs gericht op de bevordering van actief burgerschap en sociale integratie. Dit komt in paragraaf 6.3 aan de orde. Tot besluit wordt in paragraaf 6.4 ingegaan op de vraag naar de samenhang tussen tekorten op het bestuurlijke en onderwijskundige domein.

De inspectie heeft in de afgelopen jaren, in aanvulling op het reguliere toezicht op scholen, meerdere keren onderzoek gedaan naar de onderwijskundige kwaliteit van het islamitisch onderwijs.

Op basis van vergelijking van de kwaliteit van islamitische basisscholen met die van andere zwarte scholen²¹ en in vergelijking met de 'gemiddelde' basisschool in Nederland, stelde de inspectie in 1999 vast dat de kwaliteit van islamitische scholen niet lager is dan op andere scholen met een hoog percentage allochtone leerlingen. Wel blijven islamitische scholen achter bij de gemiddelde basisschool.²² Onderzoek in 2002 leidde tot een vergelijkbare conclusie en maakte duidelijk dat de kwaliteit van zowel het onderwijsleerproces als de condities voor goed onderwijs ongunstiger zijn dan op andere basisscholen. Uit een vergelijking van islamitische scholen met scholen met een vergelijkbare leerlingenpopulatie kwam ook in dit onderzoek een gunstiger beeld naar voren.²³ De conclusies uit dit onderzoek waren gebaseerd op gegevens uit het toezicht gedurende de periode 1998 tot 2002.

Vergelijking van de kenmerken en opbrengsten van islamitische, zwarte en andere scholen in 2003 gaf opnieuw een vergelijkbaar beeld te zien. Enerzijds wijken islamitische scholen op de meeste kwaliteitskenmerken niet substantieel af van de scores van andere zwarte scholen; voor twee (van de vijftien) onderzochte kenmerken – bevordering van de professionaliteit van leerkrachten en het onderhouden van contacten met andere instellingen – scoren islamitische scholen lager dan andere scholen met veel leerlingen uit achterstandssituaties. In vergelijking met de doorsnee Nederlandse school komen zowel islamitische als zwarte scholen echter op

21 Gedefinieerd als scholen met meer dan 70 procent allochtone leerlingen.

22 Inspectie van het Onderwijs (1999). Islamitische basisscholen in Nederland. Inspectierapport, nr. 1999-2. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

23 Inspectie van het Onderwijs (2003). Onderwijsverslag over het jaar 2002. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

verreweg de meeste kwaliteitskenmerken slechter uit de bus.²⁴ Dat leidde tot een tweeledige conclusie: enerzijds bestaan er weinig significante verschillen tussen islamitische en zwarte scholen in de onderwijskansen van de leerlingen op deze scholen. Anderzijds moet niet uit het oog worden verloren dat de afstand tussen scholen met veel achterstandsleerlingen, zoals ook islamitische scholen, en de gemiddelde Nederlandse school groot is en op veel punten verschillen laat zien.²⁵

6.2 Actueel beeld

Onderwijskundige kwaliteit

Het beeld dat in de vorige paragraaf geschetst wordt, is in de loop van de tijd maar weinig veranderd.²⁶ De gegevens uit het scholentoezicht over de periode 2003-2007 laten opnieuw een achterstand zien ten opzichte van andere scholen. Tabel 6.2a geeft daarvan een beeld door de z-scores van islamitische scholen af te zetten tegen de gemiddelde Nederlandse school.²⁷ In de tabel is te zien dat islamitische scholen meer moeite dan gemiddeld hebben om de leerstof tot het niveau van groep 8 aan alle leerlingen aan te bieden. Ook ontbreekt het vaak aan een goede doorgaande lijn in het leerstofaanbod. De kwaliteitszorg is zwakker dan op de gemiddelde school en leraren op islamitische scholen slagen er minder goed in om duidelijke instructie te geven en de lessen af te stemmen op verschillen tussen leerlingen. Ook is de leerlingenzorg vaak onvoldoende en komt naar voren dat veel scholen er niet in slagen ouders voldoende te betrekken bij de school en bij de activiteiten van de school.²⁸

Tabel 6.2a. Score van islamitische scholen op kwaliteitskenmerken, in vergelijking met de gemiddelde Nederlandse basisschool en scholen met meer dan 75 procent 1.90 leerlingen.

	Scholen met meer dan 75% 1.90 leerlingen	Islamitische scholen
	n=267	n=43
Kwaliteitszorg	0,04	-0,51
Aanbod	-0,15	0,00
Afstemming	-0,23	-0,65
Tijd	-0,05	-0,26
Stimulerend Klimaat	-0,09	-0,77
Instructie	-0,09	-0,56
Zorg	-0,36	-0,97

Noot: de vergelijkingsgroep bestaat uit de gemiddelde Nederlandse basisschool (met steeds de waarde 0). Een negatieve score betekent dat de betreffende groep scholen lager presteert op het bijbehorende kwaliteitskenmerk. Significante verschillen kunnen geïnterpreteerd worden in termen van effectgroottes (zie noot 27). Bron: Onderwijsverslag 2006/2007, pagina 52 (figuur 3.2a)

24 Inspectie van het Onderwijs (2003). Islamitische scholen nader onderzocht. Inspectierapport, nr. 2003-17. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

25 Inspectie van het Onderwijs (2003), zie vorige noot.

26 Inspectie van het Onderwijs (2008). De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2006/2007. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

27 De z-score (de afstand tot de gemiddelde score gedeeld door de standaard deviatie) maakt verschillende scores vergelijkbaar. Vergelijking van de z-scores in de tabel geeft een indruk van de mate waarin sprake is van substantiële verschillen. Effectgroottes van .20 en meer worden doorgaans als onderwijskundig relevant gezien. De vetgedrukte scores verschillen significant.

28 Weergave is gebaseerd op Inspectie van het Onderwijs (2008, pagina 51), zie noot 26.

Zwakke en zeer zwakke scholen

De achterblijvende kwaliteit van islamitische scholen komt onder meer tot uiting in de vergelijking van het aandeel zwakke en zeer zwakke scholen binnen de islamitische denominatie en in het overige Nederlandse onderwijs. Tabel 6.2b laat zien dat ongeveer 1,5 procent van de basisscholen in Nederland door de inspectie als 'zeer zwak' is beoordeeld. Binnen het islamitisch onderwijs geldt dat voor circa één op de tien scholen. Dit betekent dat de leerprestaties van de leerlingen drie jaren achtereen lager zijn dan het gemiddelde van scholen met een vergelijkbare leerlingengroep en dat cruciale onderdelen van het leerproces, zoals een dekkend aanbod van de kerndoelen, duidelijke instructie of goede leerlingenzorg, onvoldoende zijn. In het islamitisch onderwijs kunnen bovendien relatief vaak (zie hierna) ook de opbrengsten niet worden beoordeeld.

Ook een vergelijking van de groep zwakke scholen (scholen waar leerlingen een verhoogde kans lopen op problemen in de schoolloopbaan) laat zien dat islamitische scholen beduidend vaker (36 procent) dan andere scholen (9 procent) als zwak beoordeeld zijn.

Voor wat betreft de leerresultaten van leerlingen op islamitische scholen laat tabel 6.2c zien dat daarover voor een derde van de scholen geen afdoende gegevens beschikbaar zijn, zodat de opbrengsten van de islamitische scholen uit deze categorie niet beoordeeld kunnen worden. Een vergelijking van de opbrengsten van islamitische scholen met andere groepen scholen is dan ook niet goed mogelijk.

Tabel 6.2b. Zeer zwakke en zwakke islamitische scholen

	% zeer zwak	% zwak	% voldoende
Islamitisch	12,8	35,9	51,3
Landelijk	1,4	9,2	89,4

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008 (pagina 51)

Tabel 6.2c. Leerprestaties van leerlingen op islamitische scholen

	% onbekend	% onvoldoende	% voldoende
Islamitisch	32	2	66
Landelijk	5	5	90

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008 (pagina 52)

Samenvattend beeld

De tabellen 6.2b en 6.2c maken duidelijk dat het beeld van tekortschietende kwaliteit niet voor alle islamitische scholen geldt en dat binnen de islamitische onderwijsrichting aanzienlijke verschillen bestaan. Ruim de helft van de islamitische scholen voldoet aan de door de inspectie gehanteerde kwaliteitseisen.

Dat neemt echter niet weg dat het samenvattende beeld van de onderwijskundige kwaliteit van het islamitisch onderwijs niet onverdeeld positief is. Ondanks de verschillen die er tussen islamitische scholen bestaan en het gegeven dat de kwaliteit en opbrengsten van ruim de helft van de islamitische scholen als voldoende beoordeeld zijn, voldoet de kwaliteit van relatief veel islamitische scholen niet aan minimale kwaliteitseisen. Al geruime tijd constateert de inspectie dat de onderwijskundige kwaliteit van relatief veel islamitische scholen onvoldoende is en achterblijft bij de gemiddelde Nederlandse school.

De inspectie staat in deze beoordeling niet alleen. Wetenschappelijk onderzoek leidt tot vergelijkbare conclusies (voor een overzicht, zie bijvoorbeeld Driessen & Merry, 2006).²⁹ Zo maakt een analyse van de opeenvolgende PRIMA-cohorten duidelijk dat, hoewel de leerprestaties van leerlingen op islamitische scholen op het cognitieve domein vergelijkbaar of hier en daar iets hoger zijn dan die van leerlingen op andere zwarte scholen, de prestaties beduidend lager liggen dan die op de gemiddelde basisschool in Nederland (Driessen in Inspectie van het Onderwijs, 2003; Driessen, 2008).³⁰

6.3 Sociale integratie

De afgelopen jaren was regelmatig sprake van discussie over de bijdrage van islamitische scholen aan de bevordering van de sociale integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving. Dergelijke vragen waren de aanleiding tot het in hoofdstuk 1 genoemde inspectieonderzoek uit 2003. Op basis van uitgebreid onderzoek op scholen, onder leraren en leerlingen, naar lesmaterialen en leerlingenwerk en door middel van lesobservaties, stelde de inspectie in dat onderzoek vast dat het onderwijs op geen van de onderzochte islamitische scholen strijdig was met basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Ook werden geen scholen aangetroffen die actief streven naar afzijdigheid van de samenleving of waarin geen sprake is van (enige) openheid naar de omringende samenleving. Het merendeel van de scholen gaf in meer of mindere mate aandacht aan de overdracht van basiswaarden en werkt aan bevordering van de condities die kunnen bijdragen aan de integratie van leerlingen.³¹ Op één islamitische basisschool was de te beperkte invulling van het onderwijs gericht op burgerschap en integratie aanleiding voor een specifiek verbetertraject, dat thans nog in uitvoering is.³²

Sinds de uitbreiding van de wetten voor basis- en voortgezet onderwijs met de opdracht tot bevordering van 'actief burgerschap en sociale integratie'³³ per 1 februari 2006 is het toezicht op de bevordering van burgerschap onderdeel van het reguliere toezicht van de inspectie. Dat betekent dat de inspectie de kwaliteit van dit onderwijs op zowel islamitische als andere scholen beoordeelt conform het toezichtkader 'Actief burgerschap en sociale integratie'.³⁴

De bevindingen uit dit toezicht duiden voornamelijk niet op een systematisch achterblijven van islamitische scholen bij de realisering van deze opdracht. De inspectie rapporteert periodiek over de voortgang die scholen maken bij de invulling en ontwikkeling van op bevordering van burgerschap en integratie gericht onderwijs. Uit dit toezicht komt naar voren dat scholen zich doorgaans bewust zijn van de opdracht bij te dragen aan de bevordering van burgerschap en daarin ook een taak zien. Veel scholen geven daar ook, op allerlei manieren, invulling aan. Ook constateert de inspectie dat sommige scholen verder gevorderd zijn dan andere en dat de ontwikkeling van een visie op de invulling van dit onderwijs en de uitwerking van een planmatige meerjarige aanpak om concreet geformuleerde doelen te bereiken,

29 Driessen, G. & Merry, M.S. (2006). Islamic Schools in the Netherlands. Expansion or Marginalization? *Interchange* 37, 3, 201-223.

30 Inspectie van het Onderwijs (2003), zie noot 24; Driessen, G. (2008). De verwachtingen waargemaakt? Twee decennia islamitische basisscholen. *Mens en Maatschappij* 83, 2, 168-189.

31 Inspectie van het Onderwijs (2003), zie noot 27.

32 Zie: Kamerstukken II, 2007-2008, 31 200 VIII, nr. 9.

33 Wet op het primair onderwijs, artikel 8, lid 3, Wet op het voortgezet onderwijs, artikel 17.

34 Zie: www.onderwijsinspectie.nl of de inspectiebrochure Toezicht op Burgerschap en Integratie.

nadrukkelijk aandacht vraagt.³⁵ Met dit algemene beeld is ook een typering gegeven van de stand van zaken in het islamitisch onderwijs. Het toezicht van de inspectie op de kwaliteitszorg voor het onderwijs ter bevordering van burgerschap en het onderwijsaanbod burgerschap, bevat thans geen aanwijzingen dat islamitische scholen hieraan minder aandacht schenken ten opzichte van het beeld zoals dat gemiddeld uit het toezicht naar voren komt. De variatie die daarbij in het algemeen zichtbaar is, doet zich ook binnen het islamitisch onderwijs voor. Zo is sprake van scholen die gericht werken aan de uitwerking van burgerschapsonderwijs, al dan niet met begeleiding van externe instanties. Eveneens zijn er situaties waar de ontwikkeling van dit onderwijs is opgenomen in (doorgaans bredere) trajecten van schoolverbetering waarop door de inspectie wordt toegezien.

6.4 Bestuurlijke en onderwijskundige kwaliteit

De vraag die zich ten slotte aandient is in hoeverre problemen op onderwijskundig terrein samenhangen met de bestuurlijke situatie. Gaat problematisch bestuurlijk handelen samen met tekorten in de kwaliteit van de scholen onder de verantwoordelijkheid van het betreffende bestuur?

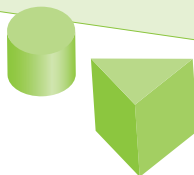
Bij de beantwoording van die vraag is enige terughoudendheid geboden. Het onderzoek in het islamitisch onderwijs betreft kleine aantallen scholen, waarbij 'toevallige' omstandigheden het beeld gemakkelijker kleuren dan in onderzoek onder een grote groep scholen en besturen het geval zou zijn. Bovendien moet er mee rekening worden gehouden dat de groep, door stichting van nieuwe scholen, door sluiting, door samenvoelingen van scholen of door bestuurlijke samenwerking, met enige regelmaat van samenstelling en bestuurlijke context wisselt.

Met dat voorbehoud kan enerzijds worden opgemerkt dat er geen aanwijzingen zijn voor een systematisch verband tussen bestuurlijke en onderwijskundige problemen. Dat geldt evenzo voor de relatie met de condities voor medezeggenschap. Niet alle scholen waar in dit onderzoek tekorten op bestuurlijk terrein zijn vastgesteld, zijn van onvoldoende kwaliteit of vertonen onderwijskundige risico's. En omgekeerd gaan onderwijskundige problemen niet altijd samen met bestuurlijke tekorten. Voor slechts één bestuur geldt dat op geen van de velden tekorten zijn geconstateerd. Van een algemene samenhang lijkt dus geen sprake.

Anderzijds komt uit het onderzoek naar voren dat besturen waar bestuurlijke tekorten zijn vastgesteld, in een aantal gevallen ook scholen besturen waar van onderwijskundige problemen sprake is. Zo blijken besturen met zeer zwakke scholen in de helft van de gevallen ook besturen waar op alle onderwerpen problemen zijn vastgesteld: niet alleen is sprake van één of meer zwakke scholen, maar ook zijn non-conformiteiten vastgesteld op het terrein van aanstellingen, bij de aanwending van de bekostiging en in de condities voor goed functionerende medezeggenschap. Voor de andere besturen in deze categorie geldt echter dat ze weliswaar het bevoegd gezag vormen van zeer zwakke scholen, maar geen problemen vertonen voor wat betreft de aanstelling van personeel of bestuur of de randvoorwaarden voor medezeggenschap.

De bevindingen voor de verschillende onderwerpen per bestuur worden beschreven in bijlage I.

³⁵ Zie onder meer Inspectie van het Onderwijs (2007). De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2005/2006, en: Inspectie van het Onderwijs (2008). De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2006/2007.



7 Samenvatting en conclusies

Op verzoek van de staatssecretarissen van OCW hebben de inspectie en Auditdienst een themaonderzoek uitgevoerd naar bestuurlijke praktijken binnen het islamitisch onderwijs. De aanleiding voor dit onderzoek zijn onregelmatigheden die de inspectie en AD in 2006 en 2007 hebben geconstateerd in het kader van diverse incidentele onderzoeken bij islamitische schoolbesturen. De doelstelling van het onderzoek is vaststellen of deze onregelmatigheden breder spelen binnen het islamitisch onderwijs.

De onderzoeksvragen zijn:

1. Is sprake van niet-toelaatbare constructies bij de aanstelling van bestuurders en medewerkers, die zijn toegepast om bekostigingsvoordeel te krijgen door aanspraak op formatie te maximaliseren, en/of is er sprake van onrechtmatigheid bij de aanstelling van bestuurders en medewerkers?
2. Is er in andere opzichten sprake van onderwijsbekostiging die niet wordt ingezet conform de wettelijke bestedingsmogelijkheden, of die wordt ingezet voor uitgaven die niet passen in het normale uitgavenpatroon van de school?
3. Wordt de regelgeving op het terrein van medezeggenschap nageleefd?

Daarnaast wordt een beknopt beeld gegeven van de onderwijskundige kwaliteit van islamitische scholen en de bijdrage aan bevordering van de condities voor de sociale integratie van de leerlingen. Daarmee biedt het onderzoek een actueel beeld van de stand van zaken in het islamitisch onderwijs – bestuurlijk, onderwijskundig en integratie – en wordt inzicht gegeven in de relatie tussen eventuele bestuurlijke tekorten en de onderwijskundige kwaliteit van scholen.

7.1 Aanstelling bestuurders en personeel

Het onderzoek naar de aanstelling van bestuurders en medewerkers leidt tot de constatering dat bij zeven po-besturen geen onrechtmatigheden zijn vastgesteld. Dat is ook voor één van de twee vo-besturen het geval.

Tabel 7.1 Bevindingen omtrent aanstellingen bestuur en personeel, per sector

	Aantal besturen po	Aantal besturen vo
Ernstige onrechtmatigheden	3	-
Onrechtmatigheden (5 of meer per bestuur)	5	1
Onrechtmatigheden (minder dan 5 per bestuur)	5	-
Geen onrechtmatigheden	7	1
Totaal	20	2

Bij drie besturen in het basisonderwijs is sprake van ernstige onrechtmatigheden. Twee besturen uit deze groep hebben niet kunnen aantonen dat de bestuurders, die als personeelslid op de loonlijst staan, daadwerkelijk werkzaamheden hebben verricht. Ook hebben beide besturen familieleden van bestuursleden op de loonlijst staan, zonder dat is aangetoond dat deze personen werkzaamheden hebben

verricht. Inspectie en Auditdienst hebben eerder gerapporteerd over één van deze besturen.³⁶

Het derde bestuur uit deze groep heeft niet kunnen aantonen dat meerdere personeelsleden, waaronder de echtgenote van een (voormalig) bestuurslid, daadwerkelijk werkzaamheden hebben verricht. Bij dit bestuur hebben de meeste bevindingen betrekking op de periode vóór 1 augustus 2004.

Bij een groep van zeven andere besturen hebben bestuursleden op de loonlijst gestaan die werkzaamheden hebben verricht. Hier is geen sprake van onrechtmatigheid, maar van functievermenging. De combinatie van een bestuursfunctie met een onderwijsfunctie of ondersteunende functie wordt in strijd geacht met de code goed bestuur basisonderwijs. Inmiddels hebben de besturen een groot aantal gevallen waarbij sprake is van functievermenging, ongedaan gemaakt.

Bij een groep van vijf besturen in het basisonderwijs is sprake van vijf of meer onrechtmatigheden. Er zijn veel uitbreidingen van dienstverbanden van personeelsleden, waarvan het bestuur niet kan aantonen dat sprake is van het daadwerkelijk uitvoeren van werkzaamheden.

Bij een groep van vijf besturen in het basisonderwijs is sprake van tussen de één en vijf onrechtmatigheden. Per bestuur zijn er één of twee uitbreidingen van dienstverbanden van personeelsleden, waarvan het bestuur niet kan aantonen dat sprake is van het daadwerkelijk uitvoeren van werkzaamheden.

Bij één bestuur in het voortgezet onderwijs is sprake van meer dan vijf onrechtmatigheden. Het bestuur heeft niet kunnen aantonen dat twee personen die op de loonlijst staan daadwerkelijk werkzaamheden hebben verricht. Daarnaast is bij vier personen de betrekkingsovereenkomst over een aantal jaren groter geweest dan de toegestane 120 procent van de normbetrekking. Deze bevindingen komen uit een eerder uitgebracht rapport van de inspectie en de Auditdienst.

Medewerkers Islamitische Besturenorganisatie (ISBO) op de loonlijst

Bij vijf besturen in het basisonderwijs hebben in totaal dertien medewerkers van de ISBO op de loonlijst gestaan. Een bestuur heeft de salariskosten van drie ISBO-medewerkers van in totaal €56.453 niet bij de ISBO gedeclareerd en zelf gedragen. In deze gevallen, waarin werkzaamheden voor de ISBO zijn verricht en de salariskosten niet door de ISBO zijn gecompenseerd, komen deze salariskosten ten laste van de rijksbijdrage.

Dat ISBO-medewerkers op de loonlijst van schoolbesturen staan werd reeds eerder vastgesteld. De ISBO heeft laten weten deze situatie te zullen veranderen en een andere manier te zoeken om personeel in dienst te hebben.

Vergelijkend onderzoek naar andere scholen

Naar aanleiding van de onderzoeksvraag over de aanstellingen van bestuurders en personeel zijn in het basisonderwijs twee quickscans uitgevoerd naar de situatie op andere dan islamitische scholen, en in het voortgezet onderwijs één quick-

³⁶ Het betreft het in paragraaf 1.1 genoemde geval, waar het bestuurlijk vervolg ondertussen heeft geleid tot het gedwongen aftreden van de betrokken bestuursleden (zie: Kamerstukken II, 2007-2008, 31 200 VIII, nr. 148).

scan. Daarnaast is bij alle administratiekantoren in het basisonderwijs onderzoek verricht. De conclusies uit de uitgevoerde vergelijkingsonderzoeken geven geen aanleiding voor verder onderzoek naar de betreffende situatie buiten het islamitisch onderwijs.

7.2 Besteding onderwijsbekostiging

Uit het onderzoek naar gebruik van de onderwijsbekostiging die afwijkt van de wettelijk toegestane bestedingsmogelijkheden, zijn een aantal uitgavencategorieën naar voren gekomen die – afhankelijk van de toepassing van de betreffende regelgeving – mogelijk strijdig zijn met de wettelijke bestedingsmogelijkheden. Het betreft de uitgaven voor leerlingenvervoer, leningen voor leerlingenvervoer, huisvesting, excursies en overige uitgaven.

Voor zes besturen zijn géén uitgaven vastgesteld in één van deze categorieën. Tabel 7.2 laat zien bij hoeveel besturen in het basisonderwijs genoemde uitgaven zijn geconstateerd, voorzover deze zijn gefinancierd uit de rijksbijdrage.

Tabel 7.2 Aantal po-besturen naar categorieën en omvang van uitgaven (in 2006 en 2007) strijdig met regelgeving

	Leerlingenvervoer	Lening leerlingenvervoer	Huisvesting	Excursies	Overige uitgaven
Aantal besturen	12	6	7	6	7
Totaal bedrag	€961.593	€296.742	€218.990	€101.299	€398.026

Noot: besturen kunnen in meerdere categorieën tegelijk voorkomen

Leerlingenvervoer

Twaalf besturen in het basisonderwijs hebben in totaal €961.593 aan leerlingenvervoer ten laste van de rijksbijdrage gebracht.

Bij één bestuur in het voortgezet onderwijs is sprake van leerlingenvervoer ten laste van de rijksbijdrage. De totale uitgaven over 2006 en 2007 bedragen in totaal €508.882. Deze bevinding komt uit een eerder uitgebracht rapport van de inspectie en Auditdienst.

Het ministerie van OCW heeft in het verleden ten aanzien van leerlingenvervoer van de woning van de leerling naar school en vice versa aangegeven dat uit de artikelen 4 WPO en 148 WPO volgt dat dit leerlingenvervoer als een exclusieve gemeentelijke taak moet worden gezien.

De besturen geven aan dat leerlingenvervoer noodzakelijk is voor het voortbestaan van de scholen. Als verklaring voor het aanwenden van de rijksbijdrage voor het leerlingenvervoer wijzen de besturen op de positionering van de scholen in de gemeente, de regiofunctie die de scholen vervullen en de beperkte draagkracht van de ouders van de leerlingen. Daarnaast hebben een aantal besturen aangegeven dat het leerlingenvervoer zowel het vervoer van huis naar school en vice versa betreft als het vervoer voor onderwijs- en sportactiviteiten.

Leningen voor leerlingenvervoer

Zes besturen in het basisonderwijs hebben in totaal €306.792 aan leningen verstrekt aan stichtingen die het leerlingenvervoer organiseren en uitvoeren. Eind 2007 staat er nog €296.742 open aan verstrekte leningen. In 2006 hebben twee besturen twee in het verleden verstrekte leningen ten laste van de rijksbijdrage afgeboekt voor in totaal €54.658.

De leningen aan de vervoersstichtingen voldoen niet aan de voorwaarden uit de Regeling Beleggen en Belenen.

Huisvesting

Zeven besturen in het basisonderwijs hebben in totaal €218.990 ten laste van de rijksbijdrage gebracht in verband met voorzieningen voor huisvesting. Dit betreft met name huurkosten van (nood)lokalen en bestuurskantoren. Inmiddels heeft een bestuur overeenstemming bereikt over de betaling door de gemeente van €46.458 aan huurkosten over 2006 en 2007.

Eén bestuur in het voortgezet onderwijs heeft over 2006 en 2007 in totaal €19.200 ten laste van de rijksbijdrage gebracht in verband met voorzieningen in de huisvesting (huurkosten). Het betreft de huur van bedrijfsruimte van de voorzitter van het bestuur om te gebruiken als bestuurskantoor. Deze bevinding komt uit een eerder uitgebracht rapport van de inspectie en Auditdienst.

Het ministerie van OCW heeft ten aanzien van artikel 148 van de WPO, waarin is bepaald voor welke uitgaven de bekostiging voor personeelskosten en materiële instandhouding kan worden aangewend, aangegeven dat dit een limitatieve opsomming is. Hiertoe behoort niet het treffen van voorzieningen voor huisvesting in het basisonderwijs. Het treffen van voorzieningen voor huisvesting wordt als exclusieve taak van de gemeente gezien.

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de vergoeding van voorzieningen in huisvesting. Als deze vergoeding, zo geven de besturen aan, van de gemeenten achterwege blijft zien zij zich genoodzaakt huisvestingsuitgaven ten laste van de rijksbijdrage te brengen.

Excursies

Zes besturen in het basisonderwijs hebben in totaal €101.299 aan excursies ten laste van de rijksbijdrage gebracht, waarbij vraagtekens zijn te zetten bij het educatieve karakter van de reis, gelet op de bestemming en de deelnemers. Het grootste deel van de excursies zijn buitenlandse reizen. De besturen hebben voor de buitenlandse reizen de volgende redenen aangegeven: het verbeteren van competenties, teambuilding en educatieve en culturele doelen in het algemeen.

Eén bestuur in het voortgezet onderwijs heeft uitgaven voor reizen ten laste van de rijksbijdrage gebracht. In de jaren 2001 tot en met 2007 is in totaal €235.983 uitgegeven aan reizen naar de heilige plaatsen in Saoedi-Arabië. De reizen hebben geen educatief karakter gehad. Deze opmerking komt uit een eerder uitgebracht rapport van de inspectie en Auditdienst.

Overige uitgaven

Zeven besturen in het basisonderwijs hebben in totaal €398.026 aan overige uitgaven ten laste van de rijksbijdrage gebracht die (mogelijk) strijdig zijn met de wettelijke bestedingsmogelijkheden, dan wel niet passen binnen het normale uitgavenpatroon van scholen. Het betreft met name uitgaven voor onderzoek voor peiling van de belangstelling voor eventueel nieuw te stichten scholen, uitgaven

voor de juridische ondersteuning van een schoolbestuur, uitgaven voor schoonmaak en uitgaven voor projecten waarbij sprake is van belangenverstrengeling bij respectievelijk een bestuurslid en een directeur, en uitgaven voor vergoedingen en toelagen.

Vergelijkend onderzoek naar andere scholen

Voor de vraag naar de besteding van de onderwijsbekostiging zijn in zowel het basisonderwijs als voortgezet onderwijs quickscans uitgevoerd naar de situatie op andere dan islamitische scholen. De conclusies uit deze vergelijkingsonderzoeken geven vooralsnog geen aanleiding voor de veronderstelling dat elders in het Nederlandse onderwijs op ruime schaal van vergelijkbare situaties sprake zou zijn. Een uitzondering daarop vormt het onderwerp huisvesting; om de aard en omvang van uitgaven voor huisvesting in breder verband te beoordelen, zal een aanvullend onderzoek worden uitgevoerd.

7.3 Medezeggenschap

Het onderzoek naar de randvoorwaarden voor adequaat functioneren van de medezeggenschap maakt duidelijk dat de betreffende voorschriften door ongeveer de helft van de besturen overwegend wordt nageleefd. Deze besturen zijn samen verantwoordelijk voor circa 60 procent van de scholen in het islamitisch basisonderwijs.

Voor een kwart van de schoolbesturen is vastgesteld dat deze beperkt normconform handelen. Hoewel deze besturen nog voor tenminste de helft van de beoordeelde voorwaarden voldoen, zijn niettemin tekorten vastgesteld op twee of drie aspecten. Het resterende kwart van de besturen scoort op meer dan de helft van de onderzochte criteria onvoldoende.

7.4 Onderwijskundige en bestuurlijke kwaliteit

Onderwijskundige kwaliteit

Ondanks de verschillen die er tussen islamitische scholen bestaan en het gegeven dat de kwaliteit en de opbrengsten op ruim de helft van de islamitische scholen als voldoende beoordeeld zijn, voldoet de onderwijskwaliteit van relatief veel islamitische scholen niet aan minimale eisen. Circa 10 procent van de islamitische basisscholen is door de inspectie als zeer zwak beoordeeld. Dat is voor ongeveer 1,5 procent van alle basisscholen in Nederland het geval. Ook zijn islamitische scholen beduidend vaker (36 procent) dan andere scholen (9 procent) beoordeeld als zwak.

Er zijn geen aanwijzingen voor het bestaan van een systematisch verband tussen problemen op bestuurlijk vlak en de onderwijskundige kwaliteit.

Versterking bestuurlijke kwaliteit

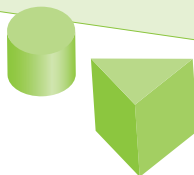
De inspectie herhaalt de conclusie die naar aanleiding van eerder onderzoeken getrokken werd en wijst opnieuw op het belang van bestuurlijke professionaliteit en stabiliteit, en versterking van de bestuurlijke kracht in het islamitisch onderwijs. De onderwijskundige kwaliteit van de islamitische sector in het algemeen blijft

relatief vaak achter. Kwaliteitsverbetering is noodzakelijk en vraagt professioneel bestuur en management, bestuurskracht en de realisering van een stabiele bestuurlijke omgeving waarin de verwachtingen en wensen van leerlingen en ouders, personeel en maatschappelijke omgeving in balans worden gebracht, en aan de eisen van wet- en regelgeving wordt voldaan. De resultaten van dit onderzoek en de incidenten waarvan in de afgelopen periode sprake was, laten zien dat het corrigerend vermogen binnen en rond het islamitisch onderwijs tot nu onvoldoende heeft gefunctioneerd. Dit vermogen is enerzijds van belang om bestuurlijk onvermogen en bestuurlijk handelen dat niet in het belang van de scholen is, vroegtijdig te corrigeren. Inspectie en Auditdienst constateren dat daar in een aantal gevallen onvoldoende sprake van is geweest. Anderzijds is een dergelijk corrigerend vermogen noodzakelijk en urgent om de condities te realiseren, waaronder vertrouwen kan worden gesteld in het traject dat noodzakelijk is om de vereiste bestuurlijke en onderwijskundige verbeteringen te realiseren.

Vervolg van het toezicht

Besturen waarvoor tekortkomingen of onrechtmatigheden zijn geconstateerd, zullen daar vanuit het onderwijstoezicht op worden aangesproken. Afhankelijk van de situatie zijn voor een aantal besturen verbetertrajecten noodzakelijk, waarvan zowel de kans van slagen als de voortgang door de inspectie gemonitord zullen worden.

In een aantal gevallen zijn de in dit onderzoek gedane bevindingen zodanig dat bestuurlijke prestatieafspraken en/of sanctieering aan de orde kunnen zijn. Het toezicht van de inspectie zal in deze gevallen aansluiten bij eventuele maatregelen die de bewindslieden zullen treffen.



Bijlage I

Conclusies per bestuur (basisonderwijs)

Legenda:

Aanstellingen bestuur en personeel:

- 0: normconform
- 1: onrechtmatigheden (minder dan 5)
- 2: onrechtmatigheden (meer dan 5)
- 3: ernstige onrechtmatigheden

Aanwending bekostiging:

- 0: normconform
- 1: bestedingen die mogelijk niet normconform zijn

Medezeggenschap:

- 0: (overwegend) normconform
- 1: beperkt normconform (2-3 afwijkingen)
- 2: weinig normconform (4-6 afwijkingen)

Onderwijskundige kwaliteit:

- 0: geen zeer zwakke scholen
- 1: bestuur met 1 of meer zeer zwakke scholen (situatie oktober 2008)

Besturen met bestuursnummer en vermelding van bijbehorende basisscholen (BG=bevoegd gezag)	aanstellingen bestuur en personeel	aanwending bekostiging	medezeggen- schap	onderwijs- kwaliteit
30725 - Stichting Islamitische basisscholen Eindhoven (BG van IBS Tariq Ibnoe Ziyad)	0	0	1	0
30731 - Stichting Islamitisch Primair Onderwijs Rijnmond (SIPOR) (BG van IBS Al Ghazali, IBS Ibn-i-Sina, IBS Ikra, IBS Noen)	2	1	2	0
40272 - Islamitische Stichting Nederlands Onderwijs en Opvoeding (ISNO) (BG van IBS Yunus Emre)	0	1	0	0
30883 - Stichting Islamitische School Amsterdam (BG van IBS As-Siddieq)	0	1	1	0
31076 - Stichting Primair Onderwijs op Islamitische grondslag in Midden en Oost Nederland (SIMON) (BG van IBS Imam Albogari, IBS Bilal, IBS El Inkade, IBS Al-Ummah, IBS Ibn-I Sina, IBS Hidayah, IBS BEDIR, IBS El Boukhari, IBS Mozaiek)	0	1	0	1
31080 - Stichting Islamitisch College (BG van IBS El-Furkan, IBS Ababil)	1	1	2	0
31088 - Stichting Islamitische Scholen Helmond e.o. (BG van IBS Salah Eddin El Ayyoubi)	3	1	1	0
31118 - Stichting Islamitische Scholen Rijn en Gouwe (BG van IBS An Noer, IBS Al Qalam)	0	1	0	0
40048 - Stichting Islamitische Basis Scholen Leiden (BG van IBS Er-Risèlèh)	0	0	0	0
40077 - Stichting Islamitische School Almere (BG van IBS Al-Iman, IBS Al-Islam, IBS Al-Ihsaan)	3	1	1	0
40081 - Stichting Islamitische Basisschool Bergen op Zoom e.o. (BG van IBS El Feth)	1	0	2	0
40400 - Stichting Islamitische Scholen El Amal (BG van IBS El Kadisia, IBS Al Ikhlaas, IBS Al Wafa, IBS An-Nasr, IBS Al Islaah)	1	1	1	1
40280 - Stichting Islamitische Scholen Tilburg e.o. (BG van IBS Aboe-El-Chayr)	1	0	2	0
40311 - Stichting Islamitische Basis Scholen Breda e.o. (BG van IBS Okba Ibnoe Nafi)	1	0	0	0
40294 - Stichting Nederlandse Islamitische Scholen Amsterdam (BG van IBS El Amien I, IBS El Amien II)	2	1	0	0
40307 - Stichting Islamitische School Heerlen e.o. (BG van IBS El Wahda)	3	1	0	0
40389 - Stichting Islamitische Basisscholen IQRA (BG van IBS As Soeffah, IBS Al Qoeba)	2	1	0	0
40390 - Stichting Islamitisch Onderwijs Utrecht (BG van IBS Aboe Da'oed)	1	0	0	0
41149 - Stichting Islamitische Onderwijsgroep Nederland (BG van IBS De Dialoog loc. Duytstraat, loc. Overijselsestraat, loc. Kogelvangerstraat, loc. Hildegardisstraat)	2	1	2	1
41256 - Stichting Islamitisch Onderwijs Zaanstad (BG van IBS De Roos)	0	1	0	1

Colofon

Auteursrecht voorbehouden.

Gehele of gedeeltelijke overneming of reproductie van de inhoud van deze uitgave op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteursrechthebbende is verboden, behoudens de beperkingen bij de wet gesteld. Het verbod betreft ook gehele of gedeeltelijke bewerking.

Productie

Afdeling Communicatie, Inspectie van het Onderwijs

Vormgeving

Blik grafisch ontwerp, Utrecht

Drukwerk

Roto Smeets GrafiServices Utrecht

Uitgave

Inspectierapport 2008-27

november 2008

Verkoopprijs € 8,00

Exemplaren van deze publicatie zijn telefonisch te bestellen bij de Postbus 51 Infolijn.

Postbus 51-nummer 22BR2008B027

ISBN: 978-90-8503-129-1

Telefoonnummer 0800 - 8051 (gratis),

elke werkdag van 8.00-20.00 uur

of via internet op www.postbus51.nl

Deze publicatie staat ook op internet:

www.onderwijsinspectie.nl

