



RAPPORT VAN EEN INCIDENTEEL ONDERZOEK

NAAR HET ISLAMITISCH
COLLEGE AMSTERDAM

VASTSTELLING

Dit rapport bevat de resultaten van een incidenteel onderzoek naar mogelijke strijdigheid van het onderwijs van de school met basiswaarden van de democratische rechtstaat en de bevordering van burgerschap en integratie en naar mogelijk twijfelachtige financiële handelingen, de financiële positie en de kwaliteit van het financiële beheer bij het Islamitisch College Amsterdam te Amsterdam, dat de Inspectie van het Onderwijs en de Auditdienst OCW tussen 7 en 20 december 2006 uitvoerden.

Het bestuur heeft aangegeven zich in de onderzoeksresultaten van de inspectie en de Auditdienst te kunnen vinden.

Het rapport is vastgesteld door mevrouw mr. R.G.K. Voss, waarnemend hoofdinspecteur voortgezet onderwijs, en drs. R. Loep RA, plv. directeur Auditdienst, te Utrecht/Den Haag op 1 februari 2007.

INCIDENTEEL ONDERZOEK

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

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

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

In voorkomende gevallen, eveneens afhankelijk van de aard van het incident, kan de inspectie bij de uitvoering van het incidenteel onderzoek samenwerken met de Auditdienst van het ministerie van OCW.

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING 9

- 1 AANLEIDING VOOR DE ONDERZOEKEN VAN INSPECTIE EN AUDITDIENST 13**
- 2 HET ONDERZOEK DOOR DE INSPECTIE VAN HET ONDERWIJS 15**
 - 2.1 Achtergrond 15**
 - 2.2 Onderzoeksvragen en opzet van het onderzoek 16**
 - 2.2.1 Type onderzoek 16**
 - 2.2.2 Doel en wettelijk kader 16**
 - 2.2.3 Onderzoeksvragen 16**
 - 2.2.4 Toezichtkader, onderzoeksopzet en instrumentarium 17**
 - 2.3 Bevindingen 19**
 - 2.3.1 Strijdigheid met basiswaarden 19**
 - 2.3.2 Onderwijs gericht op bevorderen van basiswaarden 23**
 - 2.4 Conclusies 29**
 - 2.4.1 Strijdigheid met basiswaarden 29**
 - 2.4.2 Bevordering van actief burgerschap en sociale integratie 30**
 - 2.5 Nabeschouwing 32**
- 3 HET ONDERZOEK DOOR DE AUDITDIENST 35**
 - 3.1 Inrichting van het onderzoek 35**
 - 3.1.1 Onderzoeksvragen 35**
 - 3.1.2 Werkwijze 35**
 - 3.1.3 Afbakening onderzoek 35**
 - 3.2 Onderzoeksbevindingen 36**
 - 3.2.1 Onderzoek naar betalingen 36**
 - 3.2.2 Financiële positie van de stichting IVO 37**
 - 3.2.3 Financiële beheer 38**
 - 3.2.4 Administratie 2006 40**

BIJLAGE I - TOEZICHTKADER ACTIEF BURGERSCHAP EN SOCIALE INTEGRATIE 41

BIJLAGE II - OVERZICHT BASISWAARDEN 43

SAMENVATTING

In opdracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben de Inspectie van het Onderwijs en de Auditdienst OCW een onderzoek ingesteld bij het Islamitisch College Amsterdam. De school valt onder het bevoegd gezag van de Stichting Islamitisch Voortgezet Onderwijs Amsterdam en Omstreken, hierna aangeduid als stichting IVO.

Aanleiding voor de onderzoeken is het overleg tijdens het mondeling vragenuur in de Tweede Kamer van 5 december 2006 waar onder andere is gesproken over de slechte onderwijskwaliteit, over signalen dat de school zou aanzetten tot onverdraagzaamheid jegens andersdenkenden en over vermeende financiële misstanden.

Het onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs was gericht op mogelijke strijdigheid van het onderwijs van de school met basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Daarnaast heeft de inspectie gekeken naar de mate waarin bevordering van basiswaarden, actief burgerschap en sociale integratie in het onderwijs plaatsvindt.

Het onderzoek door de Auditdienst had betrekking op mogelijk twijfelachtige financiële handelingen, de financiële positie, de reservepositie en de kwaliteit van het financiële beheer in algemene zin.

Het onderzoek door de Inspectie van het Onderwijs

Onderzoeksvragen

Het onderzoek was gericht op mogelijke strijdigheid van het onderwijs van de school met basiswaarden van de democratische rechtstaat. Daarnaast heeft de inspectie gekeken naar de bevordering van basiswaarden, actief burgerschap en sociale integratie in het onderwijs.

De onderzoeksvragen luiden:

1. Is het onderwijs van de school (en zijn uitingen van de school dan wel van personeelsleden of andere aan de school verbonden personen) in strijd met basiswaarden van de democratische rechtsstaat?
2. Is het onderwijs van de school gericht op bevordering van actief burgerschap en sociale integratie, met inbegrip van het bevorderen van basiswaarden van de democratische rechtsstaat?

Bevindingen

Strijdigheid met basiswaarden

De observaties van lessen en gesprekken met leerlingen, ouders en personeel door de inspectie hebben geen aanwijzingen opgeleverd dat er sprake is van strijdigheid met basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Ook onderzoek naar en analyse van materialen, leermiddelen, computers, het intranet van de school en andere bronnen heeft daarvoor geen aanwijzingen opgeleverd. Uit de gesprekken met leerlingen, personeel en schoolleiding komt naar voren dat zij de basiswaarden onderschrijven, en opvattingen die daarmee in strijd zijn willen tegengaan.

Bevorderen van basiswaarden

De inspectie heeft vastgesteld dat de school in de onderwijspraktijk op meerdere punten aantoonbaar invulling geeft aan een aanbod voor bevordering van burgerschap en integratie, zoals blijkt uit lesmaterialen, leerlingenwerk, door de school georganiseerde onderwijsactiviteiten en deelname aan projecten van derden die hier expliciet op zijn gericht.

De inspectie constateert daarnaast dat ze geen uitwerking heeft aangetroffen van een visie op de invulling van bevordering van burgerschap en integratie door de school, evenmin als een planmatige en samenhangende uitwerking daarvan voor uitvoering in de praktijk in het onderwijs die de school wil realiseren. De inspectie baseert de laatste constatering op analyse van beleidsstukken van de school, met inbegrip van het verbeterplan en door de school aangereikte overzichten en plannen van activiteiten gericht op burgerschap en integratie en op gesprekken met docenten en de schoolleiding.

Naast deze constatering heeft de inspectie tevens vastgesteld dat de condities die nodig zijn voor verbetering, op dit moment onvoldoende aanwezig zijn. Zowel de invulling van de visie van de school op de bevordering van actief burgerschap en sociale integratie, een planmatige uitwerking daarvan voor de onderwijspraktijk, centrale aansturing en grip vanuit de schoolleiding zijn thans onvoldoende aanwezig. Dat betekent dat de bevordering van actief burgerschap en sociale integratie in de onderwijspraktijk niet zijn geborgd.

Ook duidelijkheid en overeenstemming tussen bestuur en schoolleiding, en eenduidigheid in en rond de school zijn van groot belang. Een element daarvan is dat, gelet op onduidelijkheid over de invulling van de visie op bevordering van basiswaarden en burgerschap in de onderwijspraktijk, bestuurlijke dubbelfuncties in dit geval bijdragen aan onduidelijkheid over de koers van de school. Een combinatie van functies voor religieuze organisaties met bestuurlijke zeggenschap over de school kan misverstanden oproepen over de positie en opvattingen van de school ten opzichte van de opvattingen van religieuze organisaties over gevoelige maatschappelijke thema's. Dat vergroot de kwetsbaarheid van de school, ook waar het gaat om de positie met betrekking tot bevordering van basiswaarden, burgerschap en integratie.

Het onderzoek door de Auditdienst

Onderzoeksvragen

De hoofdonderzoeksvraag van het onderzoek door de Auditdienst luidt:

“zijn er in de jaren 2006, 2005 en 2004 gelden van de bankrekeningen van de stichting IVO, die verantwoord zijn in de financiële administratie van de stichting IVO, overgemaakt aan doelen die mogelijk geen direct aantoonbare relatie met het onderwijs hebben?”

De overige onderzoeksvragen betreffen de financiële positie, de reservepositie en de kwaliteit van het financiële beheer in algemene zin.

Bevindingen

De Auditdienst heeft bij zijn onderzoek gebruik gemaakt van de financiële administratie van de school en van de financiële gegevens bij het administratiekantoor Dyade te

Amsterdam over de jaren 2006, 2005 en 2004. Ook is onderzoek gedaan naar het financieel administratieve beheer.

De belangrijkste uitkomst van het onderzoek is dat in de financiële administratie van de stichting IVO van de jaren 2004 tot en met oktober 2006 enkele posten van relatief geringe omvang zijn aangetroffen die mogelijk geen directe relatie hebben met het onderwijs. Er is hierbij echter geen sprake van betalingen aan een extremistische organisatie.

De stichting IVO heeft, volgens de balans per 31 december 2005, een redelijke financiële positie. Er is geen sprake van het "oppotten" van gelden. De stichting IVO is niet rijk: de twee achtereenvolgende jaren (2005 en 2004) met exploitatietekorten hebben de reserves doen slinken tot € 307.631. Verdere tekorten kunnen het weerstandsvermogen geheel doen verdwijnen met acute liquiditeitsproblemen als gevolg.

Het financiële beheer is niet op orde. Veel administratief-organisatorische zaken zijn niet of niet goed geregeld. Het ontbreekt onder meer aan duidelijke procedures voor het aangaan van verplichtingen, de factuurbehandeling en het kasverkeer. Er is geen systeem voor de postbehandeling en er is geen zicht op betalingsverplichtingen onderweg.

De manco's in het stelsel van interne procedures en controles worden bevestigd in de transacties die in de financiële administratie zijn gevonden. Veel betalingsstukken voldoen niet aan de basiseisen van deugdelijkheid. Het kasbeheer voldoet niet. Met name op dit onderdeel blijkt de afstemming tussen de school en het administratiekantoor Dyade niet sluitend waardoor in 2005 posten niet in de financiële administratie zijn verwerkt.

1 AANLEIDING VOOR DE ONDERZOEKEN VAN INSPECTIE EN AUDITDIENST

In het mondeling vragenuur in de Tweede Kamer op 5 december 2006 is gesproken over de slechte prestaties van twee islamitische scholen voor voortgezet onderwijs. Een daarvan is het Islamitisch College Amsterdam. De minister heeft de Kamer toegezegd met spoed onderzoek te laten uitvoeren bij het Islamitisch College Amsterdam. Het verzoek van de minister is gebaseerd op vragen van leden van de Tweede Kamer over de zorgelijke situatie waarin de school in onderwijskundig opzicht verkeert, de vermeende financiële misstanden en signalen dat de school zou aanzetten tot onverdraagzaamheid jegens andersdenkenden.

In het periodiek kwaliteitsonderzoek dat de inspectie in april 2006 heeft uitgevoerd, is het Islamitisch College Amsterdam beoordeeld als zeer zwak. De school zit daarom in een traject van geïntensiveerd toezicht. De Inspectie van het Onderwijs volgt de ontwikkelingen voor de verbetering van de onderwijskundige kwaliteit nauwgezet. De minister wordt over het verloop van dit traject geïnformeerd. De Minister heeft de inspectie verzocht op korte termijn aanvullend nader onderzoek te doen, gericht op mogelijke strijdigheid van het onderwijs van de school met basiswaarden van onze democratische rechtsstaat. Daarnaast heeft de inspectie gekeken naar de bevordering van basiswaarden, actief burgerschap en sociale integratie in het onderwijs.

Naast de kwaliteit spelen vragen rond de financiën en over het doorsluizen van €60.000 uit de reserves naar een extremistische organisatie. Er zijn vragen gesteld over de financiële positie, de reservepositie en de kwaliteit van het financiële beheer in algemene zin. Het onderzoek naar financiële misstanden is in opdracht van de Minister uitgevoerd door de Auditdienst OCW.

Het voorliggende rapport bevat de uitkomsten van beide onderzoeken, die tussen 7 en 20 december 2006 op de school en haar omgeving werden uitgevoerd.

2 HET ONDERZOEK DOOR DE INSPECTIE VAN HET ONDERWIJS

2.1 Achtergrond

Het Islamitisch College Amsterdam (ICA) is een nog redelijk jonge school die bestaat sinds 2001. De school biedt de volgende onderwijsmogelijkheden aan: VMBO (leerwegen) HAVO en VWO. De leerlingenpopulatie van de school wordt voor een belangrijk deel gevormd door leerlingen die doorgaans getypeerd worden als achterstandsleerlingen op grond van etnische afkomst en sociaal-economische achtergrond. Het personeelsbestand bestaat voor een deel uit docenten die nog niet zo lang in het onderwijs werkzaam zijn. Bovendien is er in de afgelopen schooljaren een redelijk verloop geweest onder docenten. Het ICA is op zoek naar het eigen karakter in het kader van de islamitische identiteit. Binnen een deel van de school leidt dit soms tot weerstand tegen vernieuwingen uit angst het eigen karakter te verliezen en dat heeft weer invloed op de samenhang en synergie binnen het team. Er is in slechts zeer beperkte mate sprake van uitwisseling met scholen in de omgeving.

In april 2006 is het Islamitisch College Amsterdam onderzocht met een periodiek kwaliteitsonderzoek (PKO). De kwaliteit van het onderwijs op het ICA is daarbij als zeer zwak beoordeeld. Dit oordeel is gebaseerd op het feit dat de school op cruciale onderdelen van het onderwijsleerproces onvoldoende kwaliteit laat zien. De school heeft nog geen systeem van kwaliteitszorg waarmee op heldere wijze een verklarende analyse gemaakt kan worden van de sterke en zwakke punten van de school. Eveneens ontbreekt het de school aan een gemeenschappelijke visie op onderwijs en leren.

Voor wat betreft het element burgerschap is tijdens het PKO van april 2006 geconstateerd dat expliciet beleid op het gebied van sociaal-integratieve activiteiten of bevordering van actief burgerschap niet herkenbaar is. Leerlingen gaven aan dat met name in de onderbouw veel aandacht wordt besteed aan het omgaan met andersdenkenden en ruimte is voor eigen identiteit. Docenten geven aan dat bij sommige vakken uiteraard aandacht wordt besteed aan actuele en maatschappelijke vraagstukken, maar dat hierover geen afspraken zijn gemaakt en veelal het initiatief zijn van een individuele docent of voortkomen uit de gegevenheid van een vak. De school vermeldt in de eerste versie van het verbeterplan¹ dat naar aanleiding van het PKO werd opgesteld als invulling van de visie van de school voor wat betreft burgerschap:

“Vanuit de eigen islamitische achtergrond planmatig opleiden naar een pluriforme en multi-etnische samenleving (sociaal-integratieve activiteiten, burgerschap). De Islam bestaat niet alleen uit rituelen. Het is een complete godsdienst en in die zin synoniem met burgerschap. Vanuit deze achtergrond leert de leerling proactief te zijn in de multiculturele samenleving, hij voelt zich hier deel van en verantwoordelijk voor en ervaart de meerwaarde van de multiculturele samenleving. De school neemt burgerschap expliciet in zijn curriculum op en organiseert activiteiten voor de leerlingen die gericht zijn op sociale integratie in die multiculturele samenleving. Docenten geven zowel in gedrag als bij de informatie die ze geven het goede voorbeeld en teams

¹ Verbeterplan Islamitisch College Amsterdam (pagina 3), zoals bij brief van 3 november 2006 toegezonden aan de Inspectie van het Onderwijs.

opereren hierbij eendrachtig. Docenten zijn op de hoogte van landelijke plannen en doelen op dit terrein en kunnen omgaan met de specifieke kenmerken van de jongerencultuur in relatie tot de multiculturele samenleving.”

2.2 Onderzoeksvragen en opzet van het onderzoek

2.2.1 Type onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in de vorm van een incidenteel onderzoek zoals beschreven in de Wet op het onderwijstoezicht.

Het onderzoek op de school is uitgevoerd op 7, 8 en 20 december 2006. De school is bezocht door een team van vijf inspecteurs en medewerkers van de inspectie. Het onderzoek onder informanten rond de school is uitgevoerd tussen 7 en 15 december.

Het onderzoek is niet vooraf bij de school aangekondigd. Bij binnenkomst in de school is de schoolleiding geïnformeerd over de aanwezigheid van de inspectie, het doel van het onderzoek en de globale opzet daarvan.

Verdere informatie over de opzet van het onderzoek is beschreven in paragraaf 2.2.4.

2.2.2 Doel en wettelijk kader

Het onderzoek richt zich op het vaststellen van de eventuele aanwezigheid van anti-integratieve tendensen in het onderwijs van de school en op de mate waarin de school de integratie van leerlingen bevordert.

Uitgangspunt voor het onderzoek is het toezichtkader ‘actief burgerschap en sociale integratie’ dat sinds 1 oktober 2006 onderdeel is van het onderwijstoezicht. Aan de hand van dit kader ziet de inspectie toe op de invulling die scholen geven aan de opdracht het actief burgerschap en de sociale integratie van leerlingen te bevorderen, zoals vastgelegd in artikel 17 van de Wet op het voortgezet onderwijs².

2.2.3 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen luiden:

1. Is het onderwijs van de school (en zijn uitingen van de school dan wel van personeelsleden of andere aan de school verbonden personen) in strijd met basiswaarden van de democratische rechtsstaat?
2. Is het onderwijs van de school gericht op bevordering van actief burgerschap en sociale integratie, met inbegrip van het bevorderen van basiswaarden van de democratische rechtsstaat?

Bij de eerste onderzoeksvraag is als deelvraag geformuleerd:

Ad 1 Corrigeert de school uitingen van leerlingen die in strijd zijn met basiswaarden en is de school voldoende gericht op het onderkennen van mogelijke risico's ten aanzien

² Artikel 17 WVO: “Het onderwijs:

- a. gaat er mede van uit dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving,
- b. is mede gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie, en
- c. is er mede op gericht dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten.”

van het voorkomen van intolerantie, extremistische ideeën, discriminatie e.d. binnen en rond de school en speelt de school bij de invulling van het onderwijs op deze risico's in?

De tweede onderzoeksvraag is gespecificeerd in de volgende deelvragen:

Ad 2: Is sprake van een aanbod gericht op:

- bevordering van sociale competenties?
- aandacht voor de samenleving en de diversiteit daarin (naar godsdiensten, etniciteiten, culturen, opvattingen, leefwijzen, e.d.) en bevordering van deelname aan en betrokkenheid bij de samenleving?
- bevordering van basiswaarden en de competenties voor participatie in een democratische samenleving?

2.2.4 Toezichtkader, onderzoeksopzet en instrumentarium

Toezichtkader

De onderzoeksvragen worden beantwoord vanuit het toezichtkader Actief burgerschap en sociale integratie, met de bijbehorende instrumenten. Dit kader³ is sinds 1 oktober 2006 uitgangspunt voor het toezicht in het basis- en voortgezet onderwijs op de naleving van de opdracht tot bevordering van actief burgerschap en sociale integratie. Het betreft kwaliteitsindicator 1.10 (*De school draagt zorg voor de kwaliteit van het onderwijs gericht op bevordering van sociale integratie en actief burgerschap, met inbegrip van het overdragen van kennis over en kennismaking met de diversiteit in de samenleving*) met vier aandachtspunten en kwaliteitsindicator 3.9 (*De school heeft een aanbod gericht op bevordering van sociale integratie en burgerschap met inbegrip van het overdragen van kennis over en kennismaking met de diversiteit in de samenleving*) met vier aandachtspunten (zie bijlage 1).

Actief burgerschap, sociale integratie en basiswaarden

Het begrip *actief burgerschap* verwijst naar de bereidheid en het vermogen deel uit te maken van de Nederlandse samenleving en daar een actieve bijdrage aan te leveren. Sociale integratie verwijst naar deelname van burgers (ongeacht hun etnische of culturele achtergrond) aan de samenleving, in de vorm van sociale participatie, deelname aan de maatschappij en haar instituties en bekendheid met en betrokkenheid bij uitingen van de Nederlandse cultuur.

In het toezicht van de inspectie is/zijn (strijdigheid met) basiswaarden van de democratische rechtsstaat een belangrijk punt van aandacht. *Basiswaarden* (zie bijlage 2) verwijzen naar basale, minimale en breed onderschreven waarden die de democratische rechtsstaat schragen (zie voor een verdere verantwoording het Toezichtkader Actief burgerschap en sociale integratie).

Onderzoeksopzet

Het onderzoek richt zich op het in kaart brengen van bovengenoemde elementen op basis van:

- inrichting van de school en lessen door middel van observaties;
- onderwijsleermiddelen, inclusief intranet, mediatheek e.d., door middel van inhoudsanalyses;

³ Zie Toezichtkader 'Actief burgerschap en sociale integratie' (Staatscourant, 5 juli 2006).

- uitingen van leerlingen, op basis van individuele en groepsgesprekken en anoniem ingevulde vragenlijsten;
- uitingen van personeel (docenten en onderwijs ondersteunend personeel) door middel van individuele en groepsgesprekken en anoniem ingevulde vragenlijsten;
- gesprekken met de schoolleiding en het middenkader;
- gesprekken met ouders en de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad;
- informatie van informanten rond de school, met name derden die niet aan de school verbonden zijn, maar over op eigen waarneming gebaseerde informatie over de situatie op en rond de school beschikken;
- informatie over de school op het internet.

Door gebruik van uiteenlopende bronnen kan niet alleen vanuit zoveel mogelijk gezichtspunten informatie worden verzameld, maar is het ook mogelijk om na te gaan of de gegevens en bevindingen consistent zijn en door meer dan één bron bevestigd kunnen worden. In geval van twijfel aan de betrouwbaarheid en validiteit van informatie, of wanneer evident sprake is van tegenstrijdigheden in bevindingen, streeft de inspectie via raadpleging van meerdere bronnen naar versterking van de kwaliteit van de gegevens.

Instrumenten en werkwijze

De voornaamste onderdelen van het onderzoek bestaan uit:

- observaties van lessen uit dwarsdoorsnede (naar vakken, leerjaren, afdelingen) van de school;
- analyse van lesmaterialen en andere materialen op de school, inclusief mediatheek;
- analyse van computers en intranet van de school;
- analyse van door leerlingen gemaakt werk;
- observaties van lokalen en noodlokalen, gangen, aula, gebedsruimte en gemeenschappelijke ruimten;
- gesprekken met leerlingen, docenten, middenkader, onderwijsondersteunend personeel, schoolleiding, ouders en medezeggenschapsraad;
- onderzoek naar de samenstelling en de functies van het onderwijsondersteunend personeel;
- schriftelijke vragenlijsten voor leerlingen;
- schriftelijke vragenlijsten voor personeel;
- gesprekken met derden over de school;
- onderzoek naar documenten en verwijzingen over de school op het internet.

Naast het instrumentarium dat als onderdeel van het reguliere toezicht op burgerschap en integratie beschikbaar is, is gebruik gemaakt van het instrumentarium uit een module sociale cohesie, bedoeld voor geïntensiveerd onderzoek naar de bevordering van burgerschap en integratie. Dit instrumentarium is eerder gebruikt voor onder meer het vervolgonderzoek naar islamitische scholen en sociale cohesie dat de inspectie in 2003 heeft uitgevoerd⁴.

Voor wat betreft aspecten van het functioneren van het schoolteam is bovendien gebruik gemaakt van het instrumentarium dat bedoeld is voor nader onderzoek naar management en organisatie.

⁴ Zie het rapport *Islamitische scholen nader onderzocht*, Inspectie van Onderwijs, Utrecht 2003

Vragenlijst voor leerlingen

Om een indruk te krijgen van de ideeën van leerlingen over uiteenlopende aspecten van burgerschap heeft de inspectie leerlingen gevraagd een vragenlijst in te vullen. Deze vragenlijst geeft een beeld van kennis en houdingen omtrent democratisch gedrag, verschillen en het omgaan met conflicten en maatschappelijke verantwoordelijkheid. De vragenlijst is door ruim 150 leerlingen ingevuld, gespreid over de verschillende leerjaren en afdelingen binnen de school. De vragenlijst is afgenomen onder toezicht van de inspectie, anoniem ingevuld en zonder tussenkomst van de school in gesloten enveloppen ingenomen.

Deze vragenlijst is ontwikkeld door onderzoekers van de Universiteit van Amsterdam. Als onderdeel van de ontwikkeling van het toezichtkader 'Actief burgerschap en sociale integratie' in 2005 en 2006 heeft de inspectie het instrument voor eigen gebruik op een aantal scholen voor voortgezet onderwijs in pilots afgenomen. Het betreft over het land gespreide openbare en bijzondere scholen, gevestigd in middelgrote steden. De onder leerlingen van het Islamitisch College Amsterdam verzamelde gegevens zijn als zodanig geïnterpreteerd en tevens afgezet tegen het doorsnee beeld, gebaseerd op de laatstgenoemde gegevens (gebruikt zijn de gegevens van circa 350 leerlingen op zes scholen).

Vragenlijst voor personeel

Om informatie te verzamelen over de visie, communicatie en samenwerking onder het personeel van de school heeft de inspectie tijdens het onderzoek op de school aanwezige personeelsleden gevraagd een vragenlijst in te vullen. Deze vragenlijst geeft een beeld van de mening van personeelsleden over onder meer de onderlinge samenwerking en communicatie, het onderling functioneren en het hebben van een gemeenschappelijke visie. De vragenlijst is door circa 50 personeelsleden (docenten en onderwijsondersteunend personeel) ingevuld. Dit is ruim de helft van het personeel dat aan de school verbonden is. De vragenlijst is individueel uitgereikt en zonder tussenkomst van de school in gesloten enveloppen ingenomen.

2.3 Bevindingen

2.3.1 Strijdigheid met basiswaarden

Deze paragraaf geeft een overzicht van de waarnemingen en bevindingen die van belang zijn voor beantwoording van de eerste onderzoeksvraag. Gerubriceerd per bron beschrijft het navolgende overzicht de waarnemingen die de inspectie in deze observaties, gesprekken en analyses heeft gedaan. Daarna wordt aangegeven hoe de inspectie deze waarnemingen beoordeelt. Het toezichtkader dat daarvoor uitgangspunt is, is in paragraaf 2.2.4 beschreven.

Overzicht van bevindingen

Observatie van inrichting lokalen en overige ruimten

De inrichting van de school is vergelijkbaar met die van andere scholen voor voortgezet onderwijs, hoewel veel ruimtes (lokalen, gangen, aula, personeelsruimte, enz.) sober zijn ingericht. Er hangen weinig afbeeldingen aan de muren en er wordt weinig leerlingenwerk tentoongesteld, al zijn deze niet geheel afwezig: soms hangt er

enig leerlingenwerk, een foto van een landschap, posters van Nederlandse (jeugd)schrijvers of 'Loesje-teksten'. Op een aantal plaatsen hangen kunstwerken of Arabische teksten aan de wand. De inspectie heeft tijdens het onderzoek geen afbeeldingen aangetroffen waarvan de inhoud in strijd is met basiswaarden van de democratische rechtsstaat.

Observaties van lessen

In de door de inspectie bijgewoonde lessen in uiteenlopende leerjaren en afdelingen (waaronder lessen Islam, geschiedenis en verzorging/biologie) zijn geen uitingen waargenomen die strijdig zijn met basiswaarden van de democratische rechtsstaat.

Analyse onderwijsleermiddelen en -materialen

Uit analyse van onderwijsleermiddelen en documenten die op het intranet van de school beschikbaar zijn, blijkt dat de in het voortgezet onderwijs gangbare lesmethoden worden gebruikt. Er zijn geen materialen aangetroffen die duiden op strijdigheid met basiswaarden.

Voor de godsdienstlessen maakt de school gebruik van eigen, door verschillende auteurs samengestelde lesmaterialen, die voor alle leerjaren en in gekopieerde vorm voor leerlingen beschikbaar zijn. Het door de inspectie geanalyseerde materiaal bevat geen inhoud die in strijd is met basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Wel merkt de inspectie op dat, getoetst op basis van het criterium strijdigheid met en bevordering van basiswaarden in dit materiaal, enkele inhoud die aangetroffen die risico's met zich kunnen meebrengen. Dit betreft bijvoorbeeld een verhaal dat kan bijdragen aan religieuze stereotypering, een gedicht over de gehoopte rol van de Islam dat tot ongewenste interpretaties aanleiding kan geven, een verwerkingsopdracht over 'religies die God niet zal accepteren', of verwijzingen naar enkele websites die informatie geven over de islamitische religie en leefregels waar (naast informatie die functioneel is in het licht van de betreffende lesstof) soms inhoud voorkomen die vanuit het oogpunt van bevordering van basiswaarden en integratie risico's met zich kunnen meebrengen. De inspectie heeft, zoals gezegd, in het onderzochte materiaal van de school geen inhoud aangetroffen die als zodanig strijdig zijn met basiswaarden. Wel constateert de inspectie dat genoemde uitwerkingen risico's met zich mee kunnen brengen, afhankelijk van het gebruik of de interpretatie die daar in de praktijk aan wordt gegeven. Daarbij moet verder in beschouwing worden genomen dat het lesmateriaal ook inhoud bevat waar thema's als diversiteit, respect en tolerantie in positieve zin aan de orde komen (zie hierover paragraaf 2.3.2).

In het documentatiecentrum en de mediatheek staan vooral leesboeken voor de boekenlijst van de leerlingen. Verder zijn er veel boeken aanwezig over de Islam. Er zijn geen materialen aangetroffen die duiden op strijdigheid met basiswaarden.

Ook heeft de inspectie zich op de hoogte gesteld van materialen in de kasten en de leerlingcomputers met internettoegang in het studiehuis. De betreffende ruimte staat onder toezicht van een bibliothecaris, die ook het gebruik van de computers door leerlingen controleert. De inspectie heeft vastgesteld dat de toegang tot bepaalde sites via filters wordt geblokkeerd, waarbij relevante trefwoorden zijn ingesteld (zoals bijvoorbeeld 'hate speech', 'sex' en 'nude'). In een steekproef op een computer voor leerlingen trof de inspectie onder meer twee documenten aan in de Arabische taal, die een religieuze inhoud bleken te bevatten, alsook spotprenten van regeringsleiders. De inspectie heeft, inclusief de laatstgenoemde voorbeelden, geen materialen aangetroffen die in strijd zijn met basiswaarden van de democratische rechtsstaat.

De computers in de docentenkamer zijn aangesloten op een intranet. De door de school ontwikkelde lesmaterialen zijn hierop te vinden. Een steekproef van de inhoud van kasten leverde lesmaterialen (voor bijvoorbeeld maatschappijleer) op van reguliere educatieve uitgeverij of voor een breed publiek bestemde lespakketten (zoals het pakket 'Wat nou' van de Nationale Ombudsman). Ook aangetroffen werd een set kopieën met het opschrift 'Antwoorden bij Thema Islam' met docenteninformatie bij bovengenoemde methode voor godsdienstonderwijs. De inhoud heeft betrekking op godsdienstige kennis, voorschriften voor gebed, reinheid, en dergelijke. De inspectie heeft geen materialen aangetroffen die in strijd zijn met basiswaarden van de democratische rechtsstaat.

** Kanttekening bij analyse van onderwijsleermiddelen en -materialen*

Hoewel tijdens het onderzoek op de school geen materialen zijn aangetroffen waarvan de inhoud in strijd is met basiswaarden of aanzet tot haat, acht de inspectie het waarschijnlijk dat in het (recente) verleden wel materialen op de school aanwezig zijn geweest waarvan de inhoud discutabel is vanuit het oogpunt van basiswaarden van de democratische rechtsstaat, of daarmee in strijd. De school ontkent die aanwezigheid ook niet en docenten noemen als verklaring voor de aanwezigheid van dergelijk materiaal de, volgens hen, beperkte beschikbaarheid van Nederlandstalig materiaal over de islamitische godsdienst. Het betrof materialen met een, volgens docenten, naslagfunctie waarvan docenten gebruik kunnen maken. De inspectie constateert echter dat dergelijke materiaal, bij verkeerd gebruik, een risico met zich meebrengt voor bevordering van basiswaarden. Ook kreeg de inspectie meldingen dat dergelijke materialen via de mediatheek ook voor leerlingen toegankelijk waren. De inspectie heeft deze materialen in haar onderzoek op de school, zoals gezegd, niet aangetroffen.

Gesprekken met personeel

Uit de gesprekken die zijn gevoerd met het personeel van de school blijkt dat deze zich genuanceerd uiten over de rol van de identiteit in het onderwijs en het belang onderstrepen van waarden als respect en tolerantie. Uit de gesprekken komt tevens naar voren dat docenten het van belang vinden leerlingen daarop zo nodig aan te spreken. Wanneer sprake is van verbaal geweld en grove taal in de school worden leerlingen, volgens het personeel, hierop aangesproken. Veelal gaat het, volgens het personeel, om gevallen waarin leerlingen uit verschillende etnische groepen (Turks, Marokkaans) elkaar uitschelden. De docenten zijn van mening dat 'in moeilijke perioden' (september 2001, november 2003) de leerlingen kalm hebben gereageerd en er geen sprake was van uitingen van intolerantie en haat. De docenten geven aan dat leerlingen verdrietig zijn over en zich gekwetst voelen door de manier waarop de school in de media aandacht krijgt. De inspectie heeft geconstateerd dat de gesprekken met het personeel geen aanwijzingen hebben opgeleverd die duiden op strijdigheid met basiswaarden, anti-integratie of intolerantie.

Gesprekken met leerlingen

Uit gesprekken die met leerlingen zijn gevoerd zijn geen aanwijzingen naar voren gekomen die duiden op strijdigheid met basiswaarden, anti-integratie of intolerantie. Leerlingen melden dat er op school expliciet aandacht wordt besteed aan de bevordering van integratie en de basiswaarden. Van het aanzetten tot 'haat tegen joden' is volgens hen geen sprake: de school spreekt leerlingen, zo zeggen deze, juist aan op de wijze waarop ze reageren op anderen. Meisjes en jongens ervaren niet dat

ze anders worden behandeld, al zijn de meisjes zich ervan bewust dat de kledingvoorschriften voor meisjes strenger zijn dan voor jongens. Omdat dit bij hun geloof hoort, zo geven de meisjes aan, hebben ze hier geen moeite mee⁵. De leerlingen geven verder aan dat de school geen onderscheid maakt in de activiteiten die voor jongens en meisjes worden aangeboden: zo hebben bijvoorbeeld ook meisjes een sportdag en kunnen meedoen aan het project Topscore (een Amsterdams project dat het inschakelen van jongeren bij sportbegeleiding als doel heeft). De resultaten van het onderzoek onder leerlingen laten zien dat deze zich in het algemeen niet in strijd met basiswaarden uiten (zie ook paragraaf 2.3.2). Wel heeft de inspectie vastgesteld dat dergelijke uitingen onder leerlingen voorkomen. Dat is overigens een constatering die ook op andere scholen wel gedaan kan worden. Belangrijk is vooral dat de school dergelijke uitingen corrigeert en haar verantwoordelijkheid op dat punt invult.

Gesprekken met ouders

Uit de gesprekken met ouders komen geen signalen naar voren dat het onderwijs strijdig is met integratie en de basiswaarden. Volgens de ouders heeft de school nu gekozen voor een liberale, gematigde koers.

Gesprekken met derden

In het kader van het onderzoek heeft de inspectie gesprekken gevoerd met personen die niet aan de school verbonden waren of zijn, maar op eigen waarneming gebaseerde informatie over de situatie op school kunnen verstrekken. De gesprekspartners geven aan dat, voor zover zij dat kunnen overzien, de school zich niet intolerant opstelt of handelt in strijd met de basiswaarden.

Onderzoek naar de samenstelling en de functies van het onderwijsondersteunend personeel

De inspectie heeft tijdens het onderzoek naar het onderwijsondersteunend personeel geen signalen aangetroffen die aangeven dat het onderwijs of andere uitingen van de school in strijd zijn met basiswaarden van de democratische rechtsstaat of bewust aanzetten tot haat. Er zijn geen signalen die duiden op een vermenging van bestuurlijke verantwoordelijkheid en uitvoeringsverantwoordelijkheid op de school. De inspectie heeft geen aanwijzingen gevonden die erop duiden dat personeelsleden OOP in de school actief streven naar afzijdigheid van de samenleving of de integratie van leerlingen in de samenleving willen tegengaan.

Beoordeling

Een basale eis die ten grondslag ligt aan de opdracht het actief burgerschap en de sociale integratie van leerlingen te bevorderen, zoals opgenomen in artikel 17 van de Wet op het voortgezet onderwijs, is dat het onderwijs van de school niet in strijd is met basiswaarden van de democratische rechtsstaat, uitingen die daarmee in strijd zijn corrigeert en dat de school alert is op risico's die zich bij het bevorderen van integratie en burgerschap kunnen voordoen, zoals in de vorm van intolerantie, extremistische ideeën en dergelijke. Deze punten zijn onderdeel van het toezichtkader actief

⁵ Het in de schoolgids afgedrukte leerlingenreglement bevat regels over kleding, waaronder voorschriften voor de kleding van jongens (zoals een lange broek en bedekkende kleding voor bovenlichaam) en meisjes (zoals 'kleding die het hele lichaam, uitgezonderd handen en gezicht, bedekt' en 'een hoofddoek. Een niqaab is niet toegestaan').

burgerschap en sociale integratie dat de inspectie voor het toezicht op de invulling van deze bepaling hanteert en opgenomen als onderdeel van de kwaliteitsindicatoren 3.9 en 1.10:

- Als 'bodem' in aandachtspunt 3.9.3 geldt: *Het onderwijsaanbod of uitingen van de school of personeel zijn niet strijdig met basiswaarden van de democratische rechtsstaat.*
- Aandachtspunt 4 van kwaliteitsindicator 1.10: *De school stemt het aanbod mede af op risico's en ongewenste opvattingen, houdingen en gedragingen van leerlingen rond burgerschap en integratie.*

De inspectie heeft in het onderzoek op en rond de school geen waarnemingen gedaan, die beoordeeld moeten worden als in strijd met basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Deze constatering vloeit voort uit de hiervoor beschreven bevindingen, die niet duiden op strijdigheid van het onderwijs of anderszins met basiswaarden. Uit de gevoerde gesprekken komt bovendien naar voren dat de betrokkenen de basiswaarden van de democratische rechtsstaat onderschrijven en opvattingen die daarmee in strijd zijn, willen tegengaan. In dat verband geven docenten te kennen hieraan naar leerlingen toe zo nodig ook aandacht te besteden. De inspectie heeft op de school en bij derden ook bevestigingen van deze intentie aangetroffen. Zie daarvoor tevens de in paragraaf 2.3.2 gerapporteerde waarnemingen, waarin het onderwijsaanbod van de school aan de orde komt.

2.3.2 Onderwijs gericht op bevorderen van basiswaarden

Deze paragraaf geeft een overzicht van de waarnemingen en bevindingen die van belang zijn voor beantwoording van de tweede onderzoeksvraag. Gerubriceerd per bron beschrijft het navolgende overzicht de waarnemingen die de inspectie in deze observaties, gesprekken en analyses heeft gedaan. Daarna wordt aangegeven hoe de inspectie deze waarnemingen beoordeelt. Het toezichtkader dat daarvoor uitgangspunt is, is in paragraaf 2.2.4 beschreven.

Overzicht van bevindingen

Analyse onderwijsleermiddelen en –materialen, projecten

De inspectie heeft vastgesteld dat de school in de onderwijspraktijk op meerdere punten invulling geeft aan bevordering van burgerschap en integratie, zoals blijkt uit lesmaterialen en leerlingenwerk. Dit betreft het gebruik van gangbare, algemene lesmethoden, zoals voor maatschappijleer of biologie, uitingen van leerlingen in gesprekken en (in de weken voorafgaand aan het onderzoek van de inspectie) gemaakte opdrachten die de inspectie aantrof in werkboeken van leerlingen. In het documentatiecentrum en de mediatheek staan leesboeken voor de boekenlijst van de leerlingen. Dit betreft met name Nederlandse schrijvers zoals Harry Mulisch, Carry Slee en Theun de Vries. Daarnaast zijn er veel boeken over de Islam te vinden.

Zoals in paragraaf 2.3.1 genoemd, gebruikt de school eigen lesmateriaal voor de lessen godsdienst. Het materiaal behandelt religieuze kennis, voorschriften en gedragsregels en thema's op het terrein van mens en maatschappij vanuit een orthodoxe interpretatie van de Islam. Op religieus terrein gaat het over godsdienstige kennis en voorschriften, zoals reinheid, het gebed, de profeten en geschiedenis van de Islam en het belang van het aanhangen van het ware, islamitische geloof. Ook zijn er

thema's over aan religie ontleende gedragsvoorschriften, zoals voorschriften voor kleding en uiterlijk, de gewenste relatie tussen ouders en kinderen, of huwelijk en seksualiteit. Een serie wetenschap en techniek belicht de rol van de Islam in de ontwikkeling van bijvoorbeeld de geneeskunde, wiskunde, scheikunde en ontdekkingsreizen. Ook komen onderwerpen als de Israëliësch-Palestijnse kwestie, de stad Jeruzalem, Jihad en mensenrechten aan de orde. Het materiaal gaat uit van een strikte, orthodoxe interpretatie van de Islam. Het materiaal bevat eveneens inhoud die kunnen bijdragen aan bevordering van burgerschap en integratie. Een voorbeeld daarvan is de aandacht voor maatschappelijke deugden als vriendelijkheid, netheid en behulpzaamheid. In een lesbrief 'Pluriforme samenleving' worden vanuit de geschiedenis voorbeelden van vreedzaam samenleven van islamitische, joodse en christelijke bevolkingsgroepen gegeven, en pluriformiteit, verdraagzaamheid en het afwijzen van discriminatie benadrukt. Het materiaal schenkt aandacht aan andere religieuze tradities en bevat informatie over onder meer de Thora en de Bijbel en enkele verhalen daaruit.

In het kader van ondermeer lessen Culturele en Kunstzinnige Vorming en Islam krijgen leerlingen bijvoorbeeld opdrachten in de vorm van het schrijven van een verslag over een in een filmhuis vertoonde film (zoals 'De grote reis') of het in straatinterviews bevragen van mensen met een andere levensovertuiging.

Het onderwijs van de school omvat meerdere projectmatige activiteiten in verschillende jaren, afdelingen en vakken. De volgende opsomming illustreert de aard van de projecten. Het betreft onder meer jaarlijkse bezoeken van vierde klassen vmbo aan het Anne Frank Huis, deelname aan activiteiten uit de maatschappelijke actualiteit (zoals de jaarlijkse actie 'Zip your lip' in de onderbouw), bezoeken aan tentoonstellingen zoals in het Amsterdams Historisch Museum en in de Nieuwe Kerk, ontmoetingen tussen leerlingen en lokale politici of de burgemeester en bezoeken aan fracties in de Tweede Kamer. De school heeft in enkele lessen meegewerkt aan de beproeving van door de Anne Frankstichting ontwikkelde lessen over antisemitisme. De school participeert in het project Cultureel Erfgoed ('Kleurrijke Sporen') om leerlingen te laten kennismaken met het nationale culturele erfgoed, in welk verband activiteiten zijn uitgevoerd met het Bijbelmuseum in Amsterdam en de RK-kerk naast de school.

Gesprekken met personeel

Er zijn over het onderwijsaanbod gesprekken gevoerd met docenten, onderwijsondersteunend personeel en teamleiders. In de gesprekken met docenten uiten deze zich genuanceerd over de rol van de identiteit in het onderwijs, waarbij het belang van waarden als respect en tolerantie wordt onderstreept. Tevens geven docenten aan daarbij veelal een eigen koers te volgen, omdat er geen samenhangend beleid is van de school. De missie van de school, zo geven de docenten aan, is niet uitgewerkt in concrete invullingen voor de lespraktijk. Uit de gesprekken blijkt dat het team geen eenheid is en dat er binnen het team sprake is van verschillende opvattingen. Aan de ene kant vinden sommige moslimdocenten dat Nederlandse docenten te weinig kennis hebben van de Islam, waardoor zij niet goed kunnen omgaan met sommige situaties in de school, zoals surveillance bij de gebedsruimte. Aan de andere kant geven docenten te kennen dat er onderlinge verschillen zijn in religieuze opvattingen, maar dat die niet naar leerlingen worden uitgedragen. Uit gesprekken met leerlingen en docenten blijkt, dat leerlingen soms bij de godsdienstdocent navragen of bepaalde onderwijsinhouden en opdrachten van een ander vak in strijd zijn met de Islam. De gesprekken met docenten laten zien, dat de uitwerking van de identiteit van de school, en de wijze waarop burgerschap en

integratie in het onderwijs bevorderd kunnen worden, geen onderwerp is dat structureel aan de orde komt tijdens overleggen van teams of personeel. Er bestaat op school een 'commissie Islam' die geraadpleegd kan worden over identiteitsgevoelige onderwerpen. Deze commissie adviseert in zaken die gevoelig liggen (zoals filmbezoek, muziek, afbeeldingen van mensen en dieren), bestaat uit een vertegenwoordiging van de docenten en staat onder leiding van de sectordirecteur havo/vwo, die echter aangeeft dat de commissie weinig actief is.

Volgens de docenten wordt in de onderwijspraktijk de integratie van leerlingen onder meer bevorderd door nadruk te leggen op het belang van een goede beheersing van de Nederlandse taal; leerlingen worden, zo geven docenten aan, ook aangesproken op het gebruik van het Nederlands.

Daarnaast wordt aandacht besteed aan kennis van normen en waarden. Docenten melden in hun lessen 'moeilijke onderwerpen' niet te ontwijken zoals bijvoorbeeld vragen over de evolutietheorie, homoseksualiteit en euthanasie. Daarbij wordt, volgens de docenten, enerzijds aangegeven wat de opvatting is vanuit de Islam, en anderzijds onderstreept dat er andere opvattingen zijn, die gerespecteerd moeten worden. Een belangrijke invalshoek is de actualiteit. Met behulp van bijvoorbeeld krantenartikelen wordt gediscussieerd over deze onderwerpen, omdat deze kennis belangrijk is om maatschappelijk goed te kunnen functioneren. Het thema seksualiteit wordt voor jongens en meisjes apart aangeboden.

Het personeel geeft aan dat, hoewel de school de omliggende woonwijk bij de school probeert te betrekken, bijvoorbeeld door buurtbewoners uit te nodigen voor schoolfeesten, daarop weinig wordt ingegaan. Wel zijn er goede contacten met een vertegenwoordiger van de naburige RK-kerk.

Personeel en schoolleiding geven aan dat diversiteit in het team van belang is, om de maatschappelijke diversiteit, met inbegrip van verschillen in kleding en gedrag, ook in de school zichtbaar te maken. Het team bestaat uit moslims en niet-moslims; het vrouwelijke moslimpersoneel is verplicht een hoofddoek te dragen, de anderen niet.

Naar de mening van de teamleiders is de school kwetsbaar vanwege het, als jonge school, ontbreken van ervaring, gebrek aan continuïteit als gevolg van wisselingen in de leiding van de school in de afgelopen jaren en het ontbreken van een goede communicatie met de maatschappelijke en politieke omgeving. De teamleiders zijn van mening dat de aanpassing van de organisatiestructuur een beter kader biedt dan eerder het geval was.

Uit de door het personeel anoniem ingevulde vragenlijsten komt over het algemeen een positief beeld van de school naar voren. Voor het merendeel van de vragen over het onderling functioneren en samenwerking of ondersteuning door de directie, geeft het personeel in meerderheid aan van mening te zijn dat de situatie in 'voldoende' of 'hoge mate' voldoet. Ook voor vragen naar het persoonlijk welbevinden is dat het geval. Uit het schriftelijke onderzoek onder het personeel komt tevens naar voren dat circa één op de vijf van mening is dat 'niet' of in 'geringe mate' gesproken kan worden van een gemeenschappelijke visie, zoals ten aanzien van ideeën over hoe met leerlingen om te gaan, de kenmerken van een goed pedagogisch klimaat, opvattingen over onderwijs op maat, het werken vanuit eenzelfde inhoudelijke visie en het toezicht van de schoolleiding op het werken vanuit zo'n visie. Een vergelijkbaar beeld is van toepassing op het ter discussie stellen van het eigen handelen. De helft van het

personeel geeft aan dat het niet gebruikelijk is elkaars lessen bij te wonen, of dat de directie lessen bijwoont en nabesprekingen houdt.

Gesprekken met leerlingen

In de gesprekken met leerlingen geven deze aan dat er in de school meerdere activiteiten plaatsvinden om burgerschap en integratie te bevorderen. Daarbij komt eveneens naar voren dat die aanpak over de school genomen niet eenduidig is. Er is aandacht voor sociale competenties, maar de ene leraar besteedt daar meer aandacht aan dan de andere. Bij de mentorgesprekken gaat het bijvoorbeeld veel over vrienden maken en conflicten oplossen. Ook bij geschiedenis is dat het geval; leerlingen geven aan dat daar vaak aandacht wordt besteed aan de democratie of het belang van respect voor andere geloven. Onderwerpen als je netjes gedragen, verdraagzaamheid, het tonen van respect en anti-discriminatie komen naar zeggen van de leerlingen ook in de mentorlessen, bij maatschappijleer en geschiedenis en in godsdienstlessen aan de orde. Bij de godsdienstlessen, zo laten de leerlingen weten, komen onderwerpen aan de orde zoals: wie ben ik, wat wil ik met andere mensen, hoe kan ik het geloof inpassen in mijn leven, of hoe verhoudt mijn geloof zich tot andere geloven en tot niet-gelovigen. Onverdraagzaamheid en intolerantie worden volgens de leerlingen niet geaccepteerd in de school.

In de gesprekken met leerlingen geven deze aan dat ook van openheid naar de omgeving sprake is. Voorbeelden daarvan zijn een in de klas besproken verslag van een bezoek dat twee leerlingen brachten aan een synagoge en moskee, of het maken van een vergelijking van koran en bijbel.

Als leerlingen problemen hebben, bijvoorbeeld met hun ouders, gaan ze meestal naar de mentor of mentrix, of naar de vertrouwenspersonen. De leerlingen met wie gesproken is geven aan dat de zaken die je vertelt (bijvoorbeeld over verliefd zijn) niet zomaar worden doorgegeven aan je ouders.

Om een beeld te krijgen van de kennis en opvattingen van leerlingen van de school over verschillende elementen van burgerschap, heeft de inspectie gebruik gemaakt van door leerlingen anoniem ingevulde schriftelijke vragenlijsten. Analyse van dit materiaal én vergelijking met een landelijke doorsnee via eerder verzamelde gegevens op andere scholen, leidt niet tot aanwijzingen dat de leerlingenpopulatie van de school wordt gekenmerkt door met basiswaarden strijdige houdingen. Voor wat betreft de onderdelen over kennis omtrent democratisch gedrag, maatschappelijke verantwoordelijkheid, verschillen en conflicten wijken de leerlingen niet significant af van het doorsnee beeld. Wel wijken de houdingen van de leerlingen significant af van die de inspectie eerder op andere scholen heeft vastgesteld: de ondervraagde leerlingen stemmen vaker in met (positieve) uitspraken over onderwerpen als democratisch gedrag en maatschappelijke verantwoordelijkheid. De inspectie beschouwt de gegevens niet als een omvattende weergave van de opvattingen van leerlingen op de school, en uit een en ander kan niet worden afgeleid dat onder leerlingen van de school geen opvattingen, houdingen of gedragingen voorkomen die strijdig zijn met basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Het beeld geeft echter geen aanleiding voor de veronderstelling dat bij de leerlingen van de school systematisch en op grote schaal sprake is van anti-integratieve houdingen of strijdigheid met basiswaarden van de democratische rechtsstaat.

Gesprekken met ouders

Uit de gesprekken met ouders over het onderwijsaanbod komt, zoals gezegd, naar voren dat de school, volgens de ouders, nu gekozen heeft voor een liberale,

gematigde koers. De ouders vinden dat de school de blik naar buiten moet richten en een open houding naar de Nederlandse samenleving moet hebben.

De ouders zijn tevreden over de omgang met de schoolleiding. De ouderraad overlegt regelmatig met de school over de activiteiten die de ouderraad kan ondernemen. In de ouderraad zijn verschillende werkgroepen gevormd, waaronder een werkgroep identiteit en maatschappelijke betrokkenheid. Deze werkgroep organiseert onder meer activiteiten voor buurtbewoners (zoals een iftar), en gezamenlijke leerlingenactiviteiten tijdens de ramadan.

Volgens de ouders was de rector die eerder aan de school verbonden was, niet goed voor de school. Tezamen met het oude bestuur, zorgde dat voor een negatieve tendens waarbij de school geslotenheid toonde en weinig transparant was. De huidige rector en conrector voeren, volgens de ouders, een gematigde koers met een open blik op de samenleving.

Gesprekken met derden

Uit gesprekken met derden is gebleken dat de school een open en actieve houding heeft naar de Nederlandse samenleving, onder andere door te participeren in onderwijsprojecten die gericht zijn op de Nederlandse cultuur en samenleving en in het georganiseerd overleg met derden op het terrein van veiligheid en jeugdzorg. De informatie die de inspectie van de benaderde informanten verkregen heeft, stemt overeen met de door de school verstrekte informatie over het onderwijsaanbod en deelname aan externe projecten.

Uit de gesprekken komt eveneens naar voren, dat de school zich in vergelijking tot andere Amsterdamse scholen, terughoudend opstelt in haar samenwerking met de projecten die door de politie zijn geïnitieerd om de veiligheid in en rond de school te borgen en te verbeteren. De buurtregisseur geeft aan dat de school zich kenmerkt door de 'normale problemen' die zich rond middelbare scholen voordoen, zoals overlast, baldadigheid en zwerfvuil.

Gesprek met personeelsgeleding MR

De personeelsgeleding van de MR geeft aan dat de school verschillende activiteiten gericht op integratie onderneemt en de beschuldiging van antisemitisme niet te herkennen.

Het functioneren van de MR verkeert in een fase van opbouw. De verslagen van de vergaderingen van de MR, zo geven de leden aan, zijn beschikbaar voor het personeel; verificatie door de inspectie bevestigt deze uitspraak. De belangstelling van het personeel voor het werk van de MR is beperkt.

De personeelsgeleding geeft te kennen soms de indruk te hebben dat het lijkt alsof docenten met een islamitische achtergrond hun kwaliteiten als leraar moeten bewijzen, terwijl docenten met een autochtone komaf hun loyaliteit naar de school dienen te tonen.

Beoordeling

Bevordering van burgerschap en integratie kan op allerlei manieren worden ingevuld. Daarbij zal een school bijvoorbeeld rekening houden met wat gezien de leerlingenpopulatie van belang is, de wensen van ouders, de lokale omgeving en de levensbeschouwelijke uitgangspunten van de school. De wetgever laat de manier waarop de burgerschapsopdracht wordt ingevuld dan ook over aan de school. Realisering van de opdracht tot bevordering van actief burgerschap en sociale integratie door de school vraagt dan ook een visie op de invulling die de school aan deze opdracht wil geven, inclusief het formuleren van doelen die daarbij worden

nagestreefd en een planmatige opzet van het aanbod dat daarvoor wordt ingezet. Ook is het van belang na te gaan in hoeverre de beoogde doelen worden gerealiseerd. Hoewel de invulling dus aan de school wordt gelaten, is het niettemin van belang dat die invulling de centrale dimensies van burgerschap bestrijkt: bevordering van sociale competenties, aandacht voor de pluriforme Nederlandse samenleving en bevordering van maatschappelijke deelname en betrokkenheid en bevordering van basiswaarden van de democratische rechtsstaat. De invulling van dit onderwijs moet verder in overeenstemming zijn met de in dit verband relevante kerndoelen, waaronder 35 en 43 (over zorg en sociaal gedrag, en maatschappelijke diversiteit en respect voor uiteenlopende opvattingen en leefwijzen)⁶. Deze punten zijn opgenomen in het toezichtkader actief burgerschap en sociale integratie (zie bijlage 1) dat de inspectie voor het toezicht op de invulling van deze bepaling hanteert, als onderdeel van de kwaliteitsindicatoren 1.10 en 3.9:

- De school heeft een visie op burgerschap en integratie en geeft daar planmatig invulling aan.
- De school verantwoordt deze visie en de wijze waarop ze daar invulling aan geeft.
- De school evalueert of de voor burgerschap en integratie beoogde doelen worden gerealiseerd.
- De school schenkt aandacht aan bevordering van sociale competenties.
- De school schenkt aandacht aan de samenleving en de diversiteit daarin en bevordert deelname aan en betrokkenheid bij de samenleving.
- De school bevordert basiswaarden en de kennis, houdingen en vaardigheden voor participatie in de democratische rechtsstaat.
- De school brengt burgerschap en integratie ook zelf in de praktijk.

De waarnemingen van de inspectie maken enerzijds duidelijk dat de school het burgerschap en de integratie van leerlingen wil bevorderen, en daar in onderdelen van haar onderwijs ook actief invulling aan geeft. Deze constatering is gebaseerd op de hiervoor beschreven bevindingen, zowel voor wat betreft de intenties die personeel en schoolleiding hebben aangegeven en het onderwijsaanbod van de school, als de via externe informanten en door gesprekken en vragenlijsten verkregen gegevens van leerlingen, die daarmee overeenstemmen. In het aanbod zijn zowel aandacht voor sociale competenties, maatschappelijke diversiteit en betrokkenheid en bevordering van basiswaarden en competenties voor deelname aan de democratische samenleving herkenbaar.

Anderzijds blijkt uit de bevindingen dat niet gesproken kan worden van een systematisch en samenhangend aanbod gericht op de bevordering van sociale competenties, aandacht voor maatschappelijke diversiteit en betrokkenheid, en bevordering van basiswaarden en democratische competenties. Evenzo heeft de inspectie geen samenhangende visie van de schoolleiding aangetroffen op de invulling die de school aan burgerschap en integratie wil geven, noch een systematische uitwerking daarvan voor de schoolpraktijk. Ook evaluatie van de resultaten van het wel gerealiseerde onderwijs ontbreekt, evenals een verantwoording naar ouders en omgeving. Zowel de onder leerlingen en docenten verzamelde gegevens, als de analyse van het aanbod en beleid van de school laten dat zien. De schoolleiding geeft aan zich in dit beeld te herkennen. Het ontbreken van een systeem van kwaliteitszorg

⁶ Zie voor meer informatie de brochure *Toezicht op Burgerschap en Integratie*, Inspectie van het Onderwijs, Utrecht, 2006.

en een gemeenschappelijke visie op onderwijs en leren werd al eerder vastgesteld, in het periodiek kwaliteitsonderzoek dat de inspectie in april 2006 heeft uitgevoerd.

2.4 Conclusies

2.4.1 Strijdigheid met basiswaarden

De inspectie heeft tijdens het onderzoek op de school geen uitingen aangetroffen die aangeven dat het onderwijs of andere uitingen van de school in strijd zijn met basiswaarden van de democratische rechtsstaat of bewust aanzetten tot haat.

Basiswaarden verwijzen naar basale, minimale en breed onderschreven waarden die de democratische rechtsstaat schragen⁷. Het afwijzen van onverdraagzaamheid en begrip voor anderen zijn daarin opgenomen.

De observaties van lessen en gesprekken met leerlingen, ouders en personeel door de inspectie hebben geen aanwijzingen opgeleverd dat sprake is van strijdigheid met basiswaarden. Ook onderzoek naar en analyse van materialen, leermiddelen, computers en het intranet van de school heeft daarvoor geen aanwijzingen opgeleverd. Omdat schriftelijk werk van leerlingen een beeld geeft van de wijze waarop de leerstof over een langere periode is aangeboden en verwerkt, is ook dit bij het onderzoek betrokken. Ook heeft de inspectie gegevens verzameld onder instanties en personen die niet aan de school verbonden waren of zijn, maar niettemin op eigen waarneming gebaseerde informatie over de situatie op de school kunnen verstrekken. Ook deze bronnen bevatten geen aanwijzingen voor strijdigheid van het onderwijs van de school met basiswaarden van de democratische rechtsstaat.

Uit de gesprekken met leerlingen, personeel en schoolleiding komt naar voren dat deze de basiswaarden van de democratische rechtsstaat onderschrijven en opvattingen die daarmee in strijd zijn willen tegengaan. De inspectie heeft op de school ook bevestigingen van deze intentie waargenomen, die, waar mogelijk, bij externe bronnen zijn geverifieerd.

Bij deze conclusie moeten wel enkele kanttekeningen worden gemaakt.

1) Het antwoord op de vraag of het onderwijs of andere uitingen van de school in strijd zijn met basiswaarden, is gebaseerd op wat er op de school gebeurt en waarop de school kan worden aangesproken. Als een leerling zich onverdraagzaam uit, valt dat niet zonder meer aan de school te verwijten. Belangrijk is dan de vraag of de school daarop reageert en hoe ze dat doet. Hoewel het onderzoek onder de leerlingen laat zien dat deze zich in het algemeen niet in strijd met basiswaarden uiten, heeft de inspectie tevens vastgesteld dat dergelijke uitingen onder leerlingen wel voorkomen.

2) Een school dient haar onderwijs gericht op bevordering van burgerschap en integratie mede af te stemmen op mogelijke risico's in de leerlingenpopulatie en de

⁷ De volgende basiswaarden worden onderscheiden: vrijheid van meningsuiting, gelijkwaardigheid, begrip voor anderen, verdraagzaamheid, autonomie, het afwijzen van onverdraagzaamheid en het afwijzen van discriminatie (zie ook bijlage 1). Deze basiswaarden zijn onderdeel van het door de minister van OCW vastgestelde toezichtkader 'Actief burgerschap en sociale integratie'. Overheid of inspectie bepalen deze waarden niet zelf. Belangrijke bronnen zijn de Nederlandse Grondwet en de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Beide weerspiegelen basale, als universeel beschouwde waarden, die breed zijn geaccepteerd en gelegitimeerd (zie paragraaf 2.4).

context waarin de leerlingen opgroeien, ten aanzien van ongewenste opvattingen, houdingen en gedragingen rond burgerschap en integratie, waaronder de aanwezigheid van intolerantie, extremistische ideeën, discriminatie en dergelijke. Dit impliceert een planmatige en alerte benadering van de school, waarbij signalering en adressering systematisch plaatsvindt en niet aan de individuele invulling van docenten wordt overgelaten. Hiervan is onvoldoende sprake.

3) De inspectie sluit niet uit dat in het verleden van ongewenste situaties sprake is geweest. Hoewel de inspectie tijdens het onderzoek op de school geen materialen heeft aangetroffen die in strijd zijn met basiswaarden of aanzetten tot haat, acht ze het waarschijnlijk dat in het (recente) verleden wel materialen op de school aanwezig zijn geweest met een discutabele inhoud. De school ontkent dat ook niet. Het betrof, volgens de school, materialen met een naslagfunctie waarvan docenten gebruik kunnen maken en materialen die via de mediatheek ook voor leerlingen toegankelijk waren. Vanuit het belang van ondubbelzinnige bevordering van burgerschap en integratie, duidelijkheid over de visie van de school en een eenduidig pedagogisch klimaat dat daarbij past, acht de inspectie de aanwezigheid van dergelijke materialen ongewenst, ook waar geen sprake is van strafbaarheid in strikte zin.

2.4.2 Bevordering van actief burgerschap en sociale integratie

De inspectie constateert dat de school het actief burgerschap en de sociale integratie van leerlingen wil bevorderen. De inspectie heeft tevens vastgesteld dat de school daar in onderdelen van het onderwijs in de praktijk ook invulling aan geeft. De inspectie heeft geen aanwijzingen gevonden die er op duiden dat de school actief streeft naar afzijdigheid van de samenleving of de integratie van leerlingen in de samenleving wil tegengaan. De inspectie constateert echter ook dat de bevordering van actief burgerschap en sociale integratie in de onderwijspraktijk niet zijn geborgd.

Visie van de school

De schoolleiding geeft aan dat het beleid dat de school wil voeren bevordering van integratie als doel heeft met inbegrip van de basiswaarden van de samenleving. Ook in gesprekken met docenten en personeel heeft de inspectie deze intentie vastgesteld⁸. Uit de gesprekken met leerlingen, personeel en schoolleiding komt naar voren dat zij de basiswaarden van de democratische rechtsstaat onderschrijven en opvattingen die daarmee in strijd zijn willen tegengaan. De inspectie heeft op de school ook bevestigingen van deze intentie waargenomen. De resultaten van het onderzoek onder leerlingen passen daarbij: de opvattingen van leerlingen wijzen er niet op dat deze burgerschap en integratie, bijvoorbeeld voor wat betreft elementen als democratisch gedrag en maatschappelijke verantwoordelijkheid zouden afwijzen, of in de kennis die daarvoor van belang is stelselmatig van leeftijdgenoten zouden afwijken. Door derden verstrekte informatie, die niet aan de school verbonden waren of zijn, maar over recente, op eigen waarneming gebaseerde informatie over de situatie op de school beschikken, bevestigt dat de school niet streeft naar afzijdigheid van de samenleving

⁸ Docenten motiveren deze opstelling in een aantal gevallen vanuit de islamitische levensbeschouwing die, zoals zij aangeven, oproept tot verdraagzaamheid en respectvolle omgang met andersdenkenden

en activiteiten onderneemt die bijdragen aan de integratie van leerlingen in de samenleving.

Aanbod burgerschap en integratie

Hoewel niet planmatig en vanuit schoolbeleid gestuurd, heeft de inspectie vastgesteld dat de school in de onderwijspraktijk op meerdere punten aantoonbaar invulling geeft aan een aanbod voor bevordering van burgerschap en integratie, zoals blijkt uit lesmaterialen, leerlingenwerk en door de school georganiseerde onderwijsactiviteiten. De school schenkt aandacht aan bevordering van de sociale competenties van leerlingen, en aan de samenleving en de diversiteit daarin, de school bevordert deelname aan en betrokkenheid bij de samenleving en bevordert basiswaarden en competenties voor participatie in de democratische rechtsstaat.

Borging

Om actief burgerschap en sociale integratie zoals bedoeld in artikel 17 van de Wet op het voortgezet onderwijs te kunnen bevorderen, moet aan verschillende voorwaarden zijn voldaan. Het is van belang dat de school een visie heeft op de wijze waarop ze burgerschap en integratie wil bevorderen en deze zodanig uitwerkt dat die richting geeft aan de invulling die daar in het feitelijk gerealiseerde onderwijs aan wordt gegeven. Daarbij is het van belang dat een planmatige aanpak wordt gevolgd, een samenhangende uitwerking over vakken en leerjaren beschikbaar is, concrete doelen worden geformuleerd en wordt geëvalueerd of deze worden gerealiseerd. Ook is het van belang dat de school transparant is, verantwoording aflegt van haar visie en de wijze waarop ze daar invulling aan geeft.

Visie en planmatige aanpak onvoldoende uitgewerkt

Hoewel de inspectie heeft vastgesteld dat in het onderwijs van de school invullingen van bevordering van integratie aanwezig zijn, en heeft vastgesteld dat de school naar aanleiding van het periodiek kwaliteitsonderzoek eerder dit jaar activiteiten heeft gestart om de tekorten op te lossen, stelt de inspectie vast dat genoemde punten (te weten: een uitgewerkte visie, planmatigheid en centrale aansturing en grip) thans onvoldoende zijn.

Deze constatering komt er in essentie op neer dat de uitwerking van de visie voor de onderwijspraktijk onvoldoende is, zodat niet van een planmatige aanpak en transparante praktijk gesproken kan worden. Dat impliceert tevens dat niet is gewaarborgd dat de schoolleiding voldoende inzicht heeft in en grip heeft op de inhoud die in de dagelijkse praktijk aan dit onderwijs gegeven wordt. Daarmee loopt de school risico. Het verklaart recente incidenten, zoals de aanwezigheid van materialen waarvan niet duidelijk is hoe die zich verhouden tot de invulling die de school aan burgerschap en integratie wil geven. Onvoldoende sturing en transparantie dragen bovendien bij aan uiteenlopende beelden van de intenties en praktijken van de school, die aanleiding blijken voor bezorgdheid en publiek debat.

De inspectie baseert genoemde constatering op analyse van het schoolplan, het verbeterplan en door de school aangereikte overzichten, plannen van activiteiten gericht op burgerschap en integratie, op gesprekken met docenten en de schoolleiding. Daaruit komt onder meer naar voren dat docenten in de praktijk zelf een invulling kiezen voor de wijze waarop bevordering van basiswaarden, burgerschap en integratie plaatsvindt.

Risico's

Genoemde constatering van de inspectie betekent niet, dat ze heeft waargenomen dat docenten op ongewenste manier invulling geven aan bevordering van burgerschap. De inspectie heeft, integendeel, goede voorbeelden waargenomen, bijvoorbeeld door het aan de orde stellen van 'moeilijke' thema's zoals homoseksualiteit of de holocaust, of door activiteiten waardoor leerlingen kennismaken met de godsdienstige diversiteit. Waarom het gaat is dat de school risico's loopt, zowel voor wat betreft een effectieve vormgeving van bevordering van burgerschap, als de mogelijkheid dat het onderwijs in de praktijk invullingen krijgt die niet passen bij het beleid dat de school wil voeren. Om op effectieve wijze aan bevordering van burgerschap en integratie te kunnen werken zijn een samenhangende aanpak en afstemming nodig, evenals transparantie. Als concrete doelen ontbreken, kan niet worden vastgesteld wat de school wil bereiken, noch of de school dat bereikt, laat staan dat de zaken die de school op dit moment goed aanpakt, geborgd zijn. Ten aanzien van de veiligheid en de effectivering van de door de school uitgedragen basiswaarden binnen en in de directe omgeving van de school merkt de inspectie op dat de school ook op dat punt een risico loopt. Het schoolbeleid zou er meer op gericht moeten zijn beide aspecten te borgen. Dit kan onder andere door een betere samenwerking met de politie op het gebied van projecten die gericht zijn op veiligheid op school en de directe omgeving van de school.

Waar sprake is van verschillen, bijvoorbeeld onder docenten, in interpretatie van de islamitische grondslag van de school en de uitwerking daarvan in het onderwijs, is het risico dat invullingen worden gegeven die niet passen bij de visie van de school, dat zich situaties voordoen waarin particuliere invullingen door docenten wel strijdig zijn met basiswaarden, of dat particuliere materialen als onderwijsmiddelen worden ingezet. Zo'n situatie leidt er tevens toe dat – naar leerlingen, ouders en omgeving – onvoldoende duidelijk is wat de visie is van de school.

Deze risico's voor wat betreft een effectieve vormgeving van het onderwijs, borging van de inhoud van het feitelijk gegeven onderwijs, en onvoldoende duidelijkheid en uitwerking van de visie van de school, maken de school kwetsbaar.

2.5 Nabeschouwing

Naast de conclusies uit paragraaf 2.4 heeft de inspectie tevens vastgesteld dat de condities die nodig zijn om de geconstateerde tekorten op te lossen, op dit moment onvoldoende aanwezig zijn.

Deze vaststelling vloeit gedeeltelijk voort uit het periodiek kwaliteitsonderzoek in april van dit jaar en het traject dat daarop is gevolgd. Tegen de achtergrond van de bevindingen uit het incidenteel onderzoek waarvan dit rapport verslag doet, zijn daarnaast, voor wat betreft actief burgerschap en sociale integratie, de volgende punten van belang.

Cruciaal is dat een onderwijspraktijk ondubbelzinnig is voor wat betreft het voorkomen van strijdigheid met basiswaarden. Het voorkomen van strijdigheid heeft betrekking op de inhoud van het onderwijs en op wat er op de school gebeurt en raakt dus ook aan uitingen of opvattingen van docenten, andere personeelsleden, het bestuur en andere personen die taken voor de school vervullen.

Duidelijke koers

Zoals binnen veel godsdiensten, zijn er ook binnen de Islam meerdere interpretaties van het religieuze gedachtegoed. Deze interpretaties kunnen verschillen in de opstelling ten opzichte van de Nederlandse samenleving en de basiswaarden van de democratische rechtsstaat; sommige interpretaties staan daarmee op gespannen voet⁹. De school geeft bij monde van de schoolleiding aan 'een middenkoers' te willen volgen en, conform de eisen van onder meer artikel 17 van de Wet op het voortgezet onderwijs, actief burgerschap en sociale integratie te willen bevorderen. Ook het bestuur heeft in het gesprek met de inspectie (in het kader van het traject geïntensiveerd toezicht) aangegeven dat er ruimte is voor religieuze pluriformiteit, maar dat er daarnaast ook regels zijn rondom bijvoorbeeld kleding en gedrag.

Uitwerking visie

Om de bevordering van actief burgerschap en sociale integratie te stimuleren, moet het bestuur en de schoolleiding urgent een duidelijke uitwerking geven van hun visie op de invulling van actief burgerschap en sociale integratie. Deze visie is thans onvoldoende duidelijk. Dat heeft onder meer tot gevolg dat de invulling uiteenloopt die docenten en personeel daaraan geven. Zo'n visie is bovendien noodzakelijk om de koers die de school wil volgen te verankeren binnen bestuur, personeel en de achterban van de school. Duidelijkheid en overeenstemming tussen bestuur en schoolleiding en eenduidigheid in en rond de school zijn daarbij van groot belang.

Borging onderwijspraktijk

Ook een uitwerking van de visie die sturing geeft aan de feitelijke onderwijspraktijk ontbreekt. Zo'n uitwerking is nodig om richting te geven aan de invulling die docenten daar in de praktijk aan moeten geven. Ook is een planmatige opzet nodig, onder meer voor wat betreft de opbouw en afstemming over vakken en jaren. Dat geldt ook voor het formuleren van doelen, aan de hand waarvan de lesinhouden worden bepaald, de resultaten kunnen worden vastgesteld én de schoolleiding kan toezien op de inhoud van het onderwijs. De inspectie is van oordeel dat het borgen van basiswaarden voor wat betreft de aansturing van het personeel en het toezicht van de schoolleiding op het onderwijs zoals dat feitelijk in de klassen gegeven wordt, op dit moment onvoldoende is geborgd. Deze constatering is te meer van belang vanwege de verschillende interpretaties van de godsdienstige uitgangspunten van de school die ook onder het personeel mogelijk zijn. Het is verder van belang de taken en verantwoordelijkheden van docenten bij de uitwerking en vormgeving van de visie voor de onderwijspraktijk goed vast te leggen. Dat geldt eveneens voor de rol die de 'werkgroep Islam' en de docenten Islam daarbij spelen. In dat verband wijst de inspectie er ook op dat het godsdienstonderwijs dat op school wordt aangeboden onvoldoende transparant is, waardoor het toezicht daarop door de schoolleiding onvoldoende invulling kan krijgen. Voor wat betreft het door de school ontwikkelde lesmateriaal voor de godsdienstlessen merkt de inspectie op dat, zoals eerder genoemd, geen inhouden zijn aangetroffen die strijdig zijn met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Wel zouden, getoetst vanuit risico's op strijdigheid met basiswaarden, op enkele onderdelen uitwerkingen voorkeur hebben waar van dergelijke risico's minder sprake is. Te denken valt aan een verhaal dat kan bijdragen aan stereotypering, of verwijzing naar websites met informatie over de islamitische religie, waarvan de inhoud op sommige punten discutabel is.

Bestuurlijke kwetsbaarheid

⁹ Zie: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004), *Van dawa tot jihad. De diverse dreigingen van de radicale islam tegen de democratische rechtsorde*

De inspectie wijst tenslotte op de bestuurlijke kwetsbaarheid van de school. De inspectie constateert dat in de afgelopen periode onvoldoende bestuurlijke slagvaardigheid is getoond in het onderkennen en oplossen van de risico's op het punt van burgerschap en integratie en de bevordering daarvan als een belangrijke taak van de school, zoals blijkt uit de voortgang die sinds de in april van dit jaar geconstateerde tekorten is bereikt.

Er bestaat onduidelijkheid vanuit het bestuur over de invulling van de religieuze identiteit waar het gaat om basiswaarden en burgerschap. Vanwege het vervullen van dubbelfuncties door bestuurders binnen de eigen gemeenschap wordt deze kwetsbaarheid vergroot. Zo kan combinatie van functies voor religieuze organisaties met bestuurlijke zeggenschap over de school misverstanden oproepen over de positie en opvattingen van de school ten opzichte van de opvattingen van religieuze organisaties over gevoelige maatschappelijke thema's. Dat geldt ook voor de verknoping van functies binnen verschillende onderwijsinstellingen. Combinatie van functies door aan de school verbonden personen met functies binnen andere (religieuze) instellingen, of het onderhouden van onvoldoende transparante samenwerkingsrelaties met dergelijke instellingen, leidt tot onduidelijkheid. Dat vergroot de kwetsbaarheid van de school, ook waar het gaat om de positie met betrekking tot bevordering van basiswaarden, burgerschap en integratie.

3 HET ONDERZOEK DOOR DE AUDITDIENST

3.1 Inrichting van het onderzoek

3.1.1 Onderzoeksvragen

De hoofdonderzoeksvraag uit dit deel van het onderzoek luidt:
"zijn er in de jaren 2006, 2005 en 2004 gelden van de bankrekeningen van de stichting IVO, die verantwoord zijn in de financiële administratie van de stichting IVO, overgemaakt aan doelen die mogelijk geen direct aantoonbare relatie met het onderwijs hebben? "

Daarbij komen enkele specifieke onderzoeksvragen op het domein financiën:

- "Wat is de omvang van de financiële reserve ultimo 2005 van de stichting IVO en in hoeverre is er sprake van het oppotten van geld?"
- "Hoe is de liquiditeitspositie van de stichting IVO ultimo 2005?"
- "In hoeverre heeft het bestuur de financiële zaken op orde?"

3.1.2 Werkwijze

De Auditdienst heeft de volgende werkzaamheden verricht:

- afstemming onderzoeksvraag met VO en de Inspectie van het Onderwijs, waarna een plan van aanpak aan de directeur VO is voorgelegd;
- gesprek met de wnd. Rector van het Islamitisch College Amsterdam;
- raadplegen van de volgende bronnen van informatie; de jaarrekeningen 2005 en 2004, de financiële administratie (grootboek, banken, kas en facturen), inzage in lopende contracten, zowel bij de school als bij het administratiekantoor Dyade;
- enkele vragen voorgelegd aan de accountant van de stichting IVO;
- beoordelen van de verkregen informatie;
- opstellen van conceptverslag en bespreking met het bestuur.

3.1.3 Afbakening onderzoek

Het onderzoek beperkt zich tot (de bankrekeningen opgenomen in) de (financiële) administratie van de stichting IVO en de verantwoording die daarover aan OCW/CFI wordt afgelegd.

De Auditdienst past geen accountantscontrole toe. Het is bij dit onderzoek (dat is te typeren als een onderzoek in het kader van RAC 4400) de verantwoordelijkheid van de Auditdienst te rapporteren over de vastgestelde feiten in het kader van de onderzoeksvraag. Indien gebruik wordt gemaakt van de werkzaamheden van een andere accountant gelden de aanwijzingen in de Richtlijnen voor de Accountantscontrole.

Het behoort tot de verantwoordelijkheid van de directie VO en CFI om al dan niet financiële consequenties te verbinden aan de bevindingen.

3.2 Onderzoeksbevindingen

3.2.1 Onderzoek naar betalingen

De hoofdonderzoeksvraag van het onderzoek is het in de Kamer uitgesproken signaal dat er € 60.000 uit de reserves is weggesluisd naar een extremistische organisatie. De Auditdienst heeft dit signaal in het onderzoek vertaald naar de vraag of er in de jaren 2006, 2005 en 2004 gelden van de bankrekeningen van de stichting IVO, die verantwoord zijn in de financiële administratie van de stichting IVO, zijn overgemaakt aan doelen die mogelijk geen direct aantoonbare relatie met het onderwijs hebben.

De stichting IVO beschikt over de volgende financiële (bank)rekeningen:

Rekening-courant ING-Bank saldo 31 december 2005: € 474.784

Dit is de "hoofd"rekening van de stichting. Het bestuur heeft het administratiekantoor Dyade gemachtigd om van deze rekening betalingen te verrichten. Op de ING-rekening komen de subsidies binnen en worden de salarissen en factuurbetalingen gedaan. Gezien de verantwoordelijkheid geeft Dyade veel aandacht aan deze rekening. Over het gebruik van deze rekening heeft de Auditdienst verder geen opmerkingen.

Postbank (gewone rekening en spaarrekening) saldo 31 december 2005: € 16.483, plus € 5.732 op spaarrekening

Deze rekening is bij het administratiekantoor bekend als de bestuurs(giro)rekening. In juni 2006 constateerde Dyade dat de afschriften 2005 ontbraken. Het bestuur stelt het administratiekantoor blijkbaar tussentijds niet op de hoogte van de mutaties. Uiteindelijk is deze girorekening in de financiële administratie verwerkt. Het aantal mutaties in 2005 is gering. De rekening is gebruikt voor het betalen van enkele aanschaffingen kantoormeubilair en de aankoop van een PC voor het bestuur.

Rabobank, saldo 31 december 2005: € 19.213

Deze rekening heeft de functie van "kas". Dat is ook de reden dat het banksaldo ultimo 2005 in de jaarrekening 2005 onder de kasmiddelen is verantwoord. Een medewerker van de school beschikt over een pinpas waarmee periodiek vaste bedragen ter kasaanvulling worden opgenomen. Ook doet een van de medewerkers met deze pinpas inkopen voor de school. Verder worden declaraties van personeelsleden en nota's van externe ondersteuning via de Rabobank betaald. Van al deze genoemde mutaties zijn op de school de onderliggende documenten aangetroffen. Periodiek maakt het administratiekantoor bedragen over vanaf de ING-rekening om het saldo van de Rabobank op peil te houden. Een medewerker van de school stort periodiek opbrengsten (voetbaltafel, kantine etc.) op de bank.

De Auditdienst heeft de aansluitingen vastgesteld tussen de gegevens die op de school werden aangetroffen en de financiële administratie bij Dyade. Daarbij bleek het volgende:

- In de jaarrekening 2005 is het administratief saldo Rabobank ultimo 2004 onder de kasmiddelen ultimo 2005 verantwoord;
- De betalingen met de pinpas Rabobank over 2005 (ca. € 17.000) zijn niet in de financiële administratie verwerkt;

- De contante opbrengsten (voetbaltafel, kantine etc., in totaal ca. € 8.000) en overige kasontvangsten (pacht kantine, kluisjes, boeken etc., in totaal ca. € 10.000) zijn niet in de financiële administratie verwerkt.

Dit betekent dat zowel de uitgaven als de ontvangsten 2005 in de jaarrekening 2005 te laag zijn voorgesteld. Van malversatie is hier geen sprake, vermoedelijk ligt de voornaamste oorzaak in de gebrekkige communicatie tussen de school en het administratiekantoor en het ontbreken van goede procedures.

De Auditdienst heeft zowel aan de rector als aan het administratiekantoor en de accountant van de stichting IVO de vraag voorgelegd of zij bij hun werkzaamheden voor de stichting op posten als bedoeld in de onderzoeksvraag zijn gestuit. Deze vraag is ontkennend beantwoord.

De Auditdienst heeft de hierboven genoemde rekeningen over de jaren 2004 tot en met oktober 2006 kritisch doorgelopen met bijzondere aandacht voor het overmaken van gelden waarvan de directe relatie met onderwijs niet kon worden vastgesteld.

Bij de volgende posten konden wij deze relatie niet vaststellen:

- ING-bank 28 juni 2005: Arabia traiteur, kosten bedrijfsfeest (€ 6.300), betaald op een orderbevestiging;
- Postbank 14 juni 2005: Mycom aankoop computer door bestuur (€ 2.560), betaald op pro forma factuur;
- Factuur 3038 18 juli 2006: MP3shop aankoop 6 MP3 spelers (€ 1.559).

Conclusie

De Auditdienst heeft in de financiële administratie van de stichting IVO van de jaren 2004 tot en met oktober 2006 enkele posten van relatief geringe omvang aangetroffen die mogelijk geen directe relatie hebben met het onderwijs. Er is hierbij echter geen sprake van betalingen aan een extremistische organisatie.

3.2.2 Financiële positie van de stichting IVO

Het bestuur van de stichting IVO verantwoordt zich in de jaarrekening over de financiële activiteiten. De jaarrekening 2005 is gedateerd 17 augustus 2006 en is voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring van PriceWaterhouse-Coopers, eveneens van 17 augustus 2006. De financiële positie ultimo 2005 is af te leiden uit de balanscijfers en bevat verschillende invalshoeken, te weten de liquiditeit- en de vermogenspositie.

De liquiditeitspositie is de relatie tussen enerzijds de liquide middelen en de vorderingen en anderzijds de kortlopende schulden. Het positief verschil tussen deze balansposten geeft de mate van liquiditeit aan. Dit overschot komt ultimo 2005 resp. 2004 op (x 1000):

	Ultimo 2005	Ultimo 2004
Liq. middelen	532	317
Vorderingen	102	495
	634	812
Kortlopende schulden	-625	-479
Overschot in €	11	333
Ratio	1,01	1,70

De conclusie is dat de liquiditeitspositie, gemeten op het moment van balansdatum, is verslechterd. Een belangrijke oorzaak ligt in het negatieve exploitatieresultaat over 2005 van € 220.943 (2004: € 42.525) (en in de voorfinanciering van investeringen). Een liquiditeitsratio van 1,00 moet als minimaal worden gezien. De conclusie is dat het verloop van de liquiditeiten meer aandacht verdient, teneinde liquiditeitsproblemen te voorkomen.

De reserves (eigen vermogen) van de stichting IVO bedragen ultimo 2005 € 307.631. Op een subsidie van € 4 mln. is dit geen opvallend grote reserve. Er kan dan ook niet worden gesteld dat de stichting IVO rijk is of zich bezig houdt met het "oppotten van reserves". De oorzaak van deze discussie ligt in de verkeerde interpretatie van cijfers uit de beginjaren van de stichting. Daarin zijn namelijk startsubsidies niet gelijk besteed. Dit leidde tot relatief grote overschotten in die jaren.

Het negatief exploitatieresultaat 2005 van € 220.943 is ten laste gekomen van het buffervermogen dat ultimo 2004 nog € 528.574 bedroeg. Verdere tekorten zullen het bescheiden buffervermogen verder aantasten. Om dit te vermijden moet het bestuur de begrotingsuitvoering scherp volgen. Betrouwbare en tijdige managementrapportages zijn daarbij onmisbaar.

Conclusie

De financiële positie van de stichting IVO is in 2005 verzwakt door het opgelopen exploitatietekort. Het bestuur moet de aandacht richten op het volgen van de liquiditeiten en meer aandacht schenken aan de begrotingsuitvoering. Betrouwbare en tijdige managementrapportages zijn daarbij onmisbaar.

3.2.3 Financiële beheer

Het huidige financiële beheer op hoofdlijnen

Wij hebben de stand van zaken op het gebied van het financieel-administratieve beheer met de rector doorgenomen. De stichting IVO beschikt nog niet over een beschreven en goed werkend stelsel van administratieve procedures en interne controles. Het bestuur is tot op heden volledig bevoegd voor het aangaan van verplichtingen^{1 0} en het autoriseren van de betaalopdrachten. Handtekeningenlijsten ontbreken echter, evenals een vaste procedure voor bestuursbesluiten bij het aangaan van (grotere) verplichtingen.

Er gaat bij het Islamitisch College Amsterdam relatief veel per kas om. De rector geeft aan geen goede grip te hebben op het kasverkeer. Zo ontbreekt een heldere kasinstructie, is de autorisatie niet goed geregeld en worden kasopnamen weinig systematisch uitgevoerd. Wijze van afstemming met het administratiekantoor is niet vastgelegd.

Er is geen uitgeschreven procedure voor het offertebeleid (bijvoorbeeld voor het doen van aanschaffingen of het verlenen van diensten). Door het ontbreken van een systeem voor de postbehandeling worden facturen die op de school binnen komen, niet direct geregistreerd ("primaire registratie"). Dit heeft als nadeel dat geen zicht is op de openstaande (betalings)verplichtingen van enig moment.

^{1 0} Sinds 11 december 2006 is de rector bevoegd tot het aangaan van verbintenissen tot €15.000; voor hogere bedragen altijd samen met het bestuur.

Niet geregeld is, welke medewerkers facturen en declaraties van een prestatieverklaring voorzien. Hiermee wordt aangegeven dat de afgesproken levering of dienst daadwerkelijk is verricht, voordat tot betaling wordt overgegaan.

De school beschikt nog niet over een activa-administratie. Het doel hiervan is het bewaken van de volledigheid en de aanwezigheid van de gedane investeringen.

Er is geen sprake van een planning & control cyclus waarin op basis van betrouwbare (tussentijdse) managementinformatie bewaking van de begrotingsuitvoering kan plaatsvinden.

Conclusie

Het financiële beheer is niet op orde. Veel administratief-organisatorische zaken zijn niet of niet goed geregeld. Het ontbreekt onder meer aan duidelijke procedures voor het aangaan van verplichtingen, de factuurbehandeling en het kasverkeer. Er is geen systeem voor de postbehandeling en er is geen zicht op betalingsverplichtingen onderweg.

De neerslag in de financiële administratie

Bij het onderzoek in de financiële administratie zijn de hiervoor weergegeven manco's in het stelsel van interne procedures en controles bevestigd. Hierna volgen de belangrijkste bevindingen.

Veel betalingsstukken voldoen niet aan de basiseisen van deugdelijkheid.

Prestatieverklaringen ontbreken op de facturen en declaraties; hierdoor is niet zichtbaar of er intern controle is uitgevoerd op de aard en de omvang van de geleverde prestaties of diensten en de daarbij gehanteerde tarieven.

Door het ontbreken van een activa-administratie is niet zeker dat aanschaffingen daadwerkelijk op de school aanwezig zijn.

Bij enkele betalingen constateerden wij dat er betaald was op basis van niet deugdelijke documenten (een pro forma factuur (van € 4.045) voor een schoolreis en een koopovereenkomst (€ 6.000) voor de aankoop van een gebruikte bestelauto).

Het kasbeheer voldoet niet. Met name op het onderdeel kasverkeer blijkt de afstemming met het administratiekantoor Dyade niet sluitend waardoor in 2005 kasontvangsten tot een bedrag van ca. € 18.000 en betalingen met de pinpas tot een bedrag van ca. € 17.000 niet in de financiële administratie zijn verwerkt.

De Auditdienst trof enkele kasbetalingen aan die niet deugdelijk waren onderbouwd.

Conclusie

De manco's in het stelsel van interne procedures en controles worden bevestigd in de transacties die de Auditdienst in de financiële administratie zag. Veel betalingsstukken voldoen niet aan de basiseisen van deugdelijkheid. Prestatieverklaringen ontbreken en wordt in enkele gevallen betaald op oneigenlijke documenten. Het kasbeheer voldoet niet. Een aantal mutaties is niet in de financiële administratie 2005 verwerkt. Een deel van de bevindingen betreft het lopende jaar 2006. Daarbij wordt aangetekend dat de controle 2006 door de accountant van het bestuur nog moet plaatsvinden.

3.2.4 Administratie 2006

De Auditdienst heeft de financiële administratie van het lopende jaar 2006 ook in het onderzoek betrokken. Op het moment van het onderzoek had het administratiekantoor Dyade de aangeboden mutaties tot en met oktober 2006 verwerkt. De Auditdienst constateerde echter dat Dyade nog geen gegevens heeft gezien van de Raborekening en de daarbij behorende bewijsstukken. Ook zijn de kasstaten nog niet geboekt en heeft het bestuur de mutaties via de Postbank nog niet aan geboden. De late verwerking (pas bij jaarafsluiting 2006) van deze geldstromen (ontvangsten en uitgaven) doet ook afbreuk aan de informatieve waarde van de tussentijdse rapportage over de begrotingsuitvoering. Betere procedureafspraken tussen Dyade en de school zijn dringend nodig.

BIJLAGE I - TOEZICHTKADER ACTIEF BURGERSCHAP EN SOCIALE INTEGRATIE

Indicator 1.10 - De school draagt zorg voor de kwaliteit van het onderwijs gericht op bevordering van sociale integratie en actief burgerschap, met inbegrip van het overdragen van kennis over en kennismaking met de diversiteit in de samenleving.

1. De school heeft een visie op burgerschap en integratie en geeft daar planmatig invulling aan;
2. De school verantwoordt deze visie en de wijze waarop ze daar invulling aan geeft;
3. De school evalueert of de voor burgerschap en integratie beoogde doelen worden gerealiseerd;
4. De school stemt het aanbod mede af op risico's en ongewenste opvattingen, houdingen en gedragingen van leerlingen rond burgerschap en integratie.

Indicator 3.9 - De school heeft een aanbod gericht op bevordering van sociale integratie en burgerschap met inbegrip van het overdragen van kennis over en kennismaking met de diversiteit in de samenleving.

1. De school schenkt aandacht aan bevordering van sociale competenties;
2. De school schenkt aandacht aan de samenleving en de diversiteit daarin, en bevordert deelname aan en betrokkenheid bij de samenleving;
3. De school bevordert basiswaarden en de kennis, houdingen en vaardigheden voor participatie in de democratische rechtsstaat;
4. De school brengt burgerschap en integratie ook zelf in de praktijk.

BIJLAGE II - OVERZICHT BASISWAARDEN

Vrijheid van meningsuiting betekent dat je mag zeggen of schrijven wat je denkt, of tegen de opvatting van anderen in mag gaan. Iedereen mag dus ook zijn of haar geloof uitdragen, of zijn of haar mening aan anderen voorhouden. Daarbij moet je je wel houden aan de wet.

Gelijkwaardigheid betekent dat mensen van gelijke waarde zijn. Daarbij maakt het niet uit wat je denkbeelden zijn of wat je gelooft. Je hoeft niet te vinden dat die denkbeelden of gebruiken zelf waardevol zijn, maar wel dat mensen met andere denkbeelden en gebruiken niet minder waard zijn dan jij, of dan jouw groep.

Begrip voor anderen betekent dat je probeert te begrijpen waarom mensen of groepen bepaalde denkbeelden of gebruiken hebben: wat is de achtergrond daarvan en waarom is dat belangrijk voor een ander.

Verdraagzaamheid (ook wel tolerantie genoemd) betekent dat je de mening of het gedrag van een ander accepteert, ook al ben je het er helemaal niet mee eens. En het betekent ook dat je ieder de ruimte wilt geven om zo'n mening of zulk gedrag te hebben. Natuurlijk moet iedereen zich daarbij wel houden aan de wet.

Autonomie betekent dat iedereen zelf kan bepalen wie hij/zij wil zijn en hoe hij/zij zijn/haar leven wil leiden. Ieder is dus bijvoorbeeld vrij om zelf te bepalen welke denkbeelden of welk geloof voor hem/haar belangrijk is. Daarbij moet je je wel houden aan de wet.

Het afwijzen van onverdraagzaamheid. Onverdraagzaamheid (ook wel intolerantie genoemd) is het tegenovergestelde van tolerantie. Onverdraagzaamheid betekent dat je vindt dat andere mensen of groepen, dingen waar jij het niet mee eens bent, niet zouden mogen denken of doen; en dat je het niet nodig vindt dat ieder de ruimte krijgt om zo'n mening of zulk gedrag te hebben.

Het afwijzen van discriminatie. Discriminatie betekent dat mensen of groepen bij anderen achtergesteld worden, of dat je vindt dat er voor mensen met andere denkbeelden of gebruiken niet zoveel ruimte hoeft te zijn, of dat die denkbeelden of gebruiken misschien zelfs verboden moeten worden.