

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2009

Nr. 38

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 november 2008

Inleiding

OCW heeft onderzoek gedaan naar onrechtmatigheden bij de schoolbesturen in het islamitisch onderwijs. Dit zogenoemde thema-onderzoek hebben wij aangekondigd in de brief van 25 september 2007 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 VIII, nr. 9). Met deze brief bieden wij u het rapport van het desbetreffende onderzoek aan.¹ Verder vindt u in de brief onze reactie op de uitkomsten van het onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd bij alle schoolbesturen uit het islamitisch onderwijs. Het gaat om twintig besturen in het primair onderwijs en twee in het voortgezet onderwijs. Het rapport is opgesteld op basis van deelrapporten per schoolbestuur. Deze deelrapporten worden openbaar gemaakt via de website van de Inspectie van het Onderwijs.

In het onderzoeksrapport vindt u naast nieuwe feiten ook feiten uit eerdere rapporten van de inspectie. Over deze eerdere rapporten, en over de maatregelen die naar aanleiding daarvan zijn genomen, hebben wij u al eerder geïnformeerd². Deze beleidsreactie gaat hoofdzakelijk over de nieuwe feiten uit het primair onderwijs. Voor het voortgezet onderwijs bevat het rapport van het thema-onderzoek geen nieuwe feiten.

Leeswijzer

In deze brief vindt u eerst onze algemene reactie op de onderzoeksresultaten van de inspectie. Vervolgens geven wij aan welke maatregelen er genomen zijn en worden om de problemen aan te pakken. In het derde deel van deze brief is aandacht voor de uitgangspunten die we hanteren bij de terugvordering bij schoolbesturen die mogelijk onterecht een beroep hebben gedaan op financiering door het Rijk of dit geld onterecht besteed hebben.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 VIII, nr. 104, nr. 114 en nr. 133; Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 200 VIII, nr. 9; Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 829, nr. 27.

Korte samenvatting van de onderzoeksresultaten

Het doel van het thema-onderzoek was om te kijken op welke manier de financiering door het Rijk is ingezet én hoe schoolbesturen de (wettelijke) medezeggenschap hebben ingevuld. De onderwijskwaliteit is niet apart onderzocht. De stand van zaken van de kwaliteit van het islamitisch onderwijs die in het rapport wordt genoemd, komt uit de reguliere onderzoeken van de inspectie.

Hieronder vindt u een korte samenvatting van de onderzoeksresultaten:

1. Relatief veel islamitische scholen zijn zwak tot zeer zwak. Van de islamitische basisscholen is 12,8% zeer zwak, tegenover een landelijk gemiddelde van 1,4%. Ook het percentage zwakke islamitische basisscholen is met 35,9% beduidend hoger dan het landelijk percentage van 9,2%. Beide scholen voor islamitisch voortgezet onderwijs zijn zeer zwak.
2. Bij relatief veel islamitische schoolbesturen zijn er problemen met de besteding van het geld dat ze van het Rijk ontvangen. In totaal speelt dit in meer of mindere mate bij 86% van de schoolbesturen van islamitische scholen. Uit het thema-onderzoek blijkt dat de terugvordering kan oplopen tot € 2,5 miljoen euro.
3. De regels voor medezeggenschap worden bij 50% van de islamitische schoolbesturen in het primair onderwijs in principe nageleefd. Bij de overige 50% worden de regels in mindere mate nageleefd. Ook bij de schoolbesturen in het voortgezet onderwijs zijn er problemen met de medezeggenschap.

Algemene conclusie

De algemene conclusie is dat het islamitisch onderwijs ernstige problemen heeft. Kinderen op een aantal islamitische scholen krijgen niet de onderwijskwaliteit waar zij recht op hebben. Het is de taak van het ministerie van OCW en de Inspectie van het Onderwijs om de onderwijskwaliteit voor kinderen én hun ouders te bewaken. De problemen met de onrechtmatige besteding van overheidsgeld wijzen erop dat dit geld niet volledig wordt besteed aan de kwaliteit van het onderwijs. Verder wordt de (wettelijke) medezeggenschap in de helft van de gevallen niet goed ingevuld. Ouders en het personeel krijgen daardoor niet of niet voldoende gelegenheid om op te komen voor hun belangen. De geconstateerde tekortkomingen vragen om actie vanuit de rijksoverheid, om zo de kwaliteit van het onderwijs en de belangen van de kinderen en hun ouders veilig te stellen.

De onderzoeksresultaten kunnen het beeld oproepen dat alle schoolbesturen en scholen in het islamitisch onderwijs het slecht doen op het gebied van de onderwijskwaliteit, de rechtmatigheid van de besteding van overheidsgeld en de medezeggenschap. Dit is niet het geval. Zo voldoet circa de helft van de basisscholen voor islamitisch onderwijs aan de eisen voor onderwijskwaliteit die de inspectie stelt.

Maatregelen om de problemen op te lossen

De problemen met de kwaliteit van het onderwijs en de rechtmatigheid van de besteding van overheidsgeld moeten voortvarend worden aangepakt. Wij willen hierbij een onderscheid maken tussen maatregelen per schoolbestuur en generieke maatregelen voor alle besturen van islamitische scholen.

Maatregelen per schoolbestuur

Het oplossen van de problemen per schoolbestuur vraagt om maatwerk. Een schoolbestuur met problemen bij de besteding van overheidsgeld, maar met scholen waar de onderwijskwaliteit op orde is, vraagt om een andere aanpak dan een schoolbestuur waarvan één of meer scholen zwak zijn, maar waar geen problemen zijn met de besteding van geld. Wij stellen de volgende maatregelen voor:

- De inspectie ziet intensief en scherp toe op de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Hierbij gaat het niet alleen om de zeer zwakke scholen. Schoolbesturen worden ook door de inspectie nadrukkelijk aangesproken wanneer een school afglijdt en zwak of zeer zwak dreigt te worden. In zo'n geval moet een schoolbestuur (preventieve) maatregelen nemen om te zorgen dat de kwaliteit weer op peil komt. De inspectie ziet hierop toe.
- Een aantal schoolbesturen heeft de rijksbesteding onrechtmatig ingezet. Dit blijkt uit de rapportage van de inspectie. Bij een aantal bestedingen twijfelt de inspectie aan de rechtmatige inzet. De inspectie heeft het dan over «mogelijk onrechtmatig». Het spreekt voor zich dat als scholen onterecht geld hebben gekregen of uitgegeven, dit geld wordt teruggevorderd. Wij gaan dit per schoolbestuur beoordelen. Meer informatie over de uitgangspunten die we daarbij hanteren, vindt u verderop in deze brief.
- De inspectie ziet erop toe dat het geld van het Rijk niet meer aan het vervoer van leerlingen besteed wordt en dat de leningen aan stichtingen voor leerlingenvervoer ongedaan worden gemaakt. Ook ziet de inspectie erop toe dat functievermengingen en/of belangenverstrengelingen ongedaan worden gemaakt.
- Het onderzoek naar de onrechtmatige besteding van overheidsgeld heeft zich in dit thema-onderzoek beperkt tot een aantal jaren. Als bij schoolbesturen ernstige onrechtmatigheden zijn geconstateerd, wordt onderzocht of ook in voorgaande jaren sprake is geweest van onterechte besteding.
- In die gevallen waar er een (ernstig) vermoeden is van strafbare feiten is aangifte gedaan. Naar aanleiding van het thema-onderzoek van de inspectie is aangifte gedaan tegen de bestuursleden van de Stichting Islamitische Scholen Heerlen (SIS Heerlen).
- In een aantal gevallen zijn de bevindingen zo ernstig dat de positie van het schoolbestuur onhoudbaar is geworden. In die gevallen is of wordt aangedrongen op het vertrek van de bestuurders. Bij de Stichting Islamitische Scholen Helmond e.o. weigerden de bestuurders uit zichzelf terug te treden en zijn de bestuurders via de rechtbank ontslagen. Na een gesprek met OCW hebben de bestuursleden van het bestuur van SIS Heerlen zelf de conclusie getrokken dat hun positie onhoudbaar is geworden. Het bestuur van SIS Heerlen heeft inmiddels nieuwe bestuursleden geworven.
- Om de tekortkomingen op het gebied van de medezeggenschap te herstellen is in de eerste plaats de medezeggenschapsraad zelf aan zet. De Wet medezeggenschap op scholen (Wms) regelt dat een medezeggenschapsraad via de Ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam kan afdwingen dat de voorschriften worden nageleefd. Als er een inhoudelijk geschil is tussen de medezeggenschapsraad en het schoolbestuur kan de «Landelijke Commissie Geschillen Wms» worden ingeschakeld. Zolang deze mogelijkheden openstaan voor de medezeggenschap hoeft de overheid niet in te grijpen. In die situaties waar duidelijk sprake is van bestuurlijke onwil, of waar de sociale veiligheid op de school in het geding is, dwingt de inspectie af dat de bepalingen voor medezeggenschap worden nageleefd.

Generieke maatregelen

Naast de maatregelen per schoolbestuur willen we een aantal generieke maatregelen nemen. Het gaat hierbij om maatregelen voor de groep van islamitische scholen en schoolbesturen:

- Het is wenselijk dat vanuit de sector een breed traject wordt opgezet om ervoor te zorgen dat de islamitische schoolbesturen de problemen voorspoedig en met succes oplossen. Wij hebben de PO-Raad gevraagd om, in overleg met de VO-Raad en andere sectorpartijen, een advies uit te brengen over de inrichting van een traject waarbij bestuurlijke expertise collegiaal gedeeld wordt met besturen van islamitische scholen. De bedoeling is dat islamitische schoolbestuurders worden gekoppeld aan andere schoolbesturen in de regio en gezamenlijk, zo nodig met de ondersteuning van extern deskundigen, afspraken maken over de verbetering van de onderwijskwaliteit, de bestuurlijke kwaliteit en het functioneren van de medezeggenschap. Het is de bedoeling dat alle schoolbesturen meedoen aan dit traject. Schoolbesturen die niet mee willen doen, moeten rekening houden met een extra verzwaaard toezicht, al naar gelang de specifieke problemen bij het schoolbestuur. De betrokkenheid van de Islamitische Scholen Besturenorganisatie (ISBO) is pas aan de orde wanneer duidelijk is dat de problemen die in relatie tot de ISBO spelen achter de rug zijn (zie verderop in de brief onder het kopje «ISBO-medewerkers op de loonlijst»). Hoe het traject wordt vormgegeven moet verder worden uitgewerkt.
- Een onderdeel van het beleid voor zeer zwakke scholen is speciale aandacht voor de delen van de sector met relatief veel zeer zwakke scholen. In dit verband hebben de drie Landelijke Pedagogische Centra afspraken gemaakt over onderzoek dat zij doen voor deze «focusgroepen». CPS heeft een onderzoeksvoornemen ter ondersteuning van islamitische basisscholen. Het is een vergelijkend onderzoek naar de effecten van schoolverbeteractiviteiten. Op basis van inzicht in «wat werkt» bij islamitische scholen worden specifieke hulpmiddelen en strategieën ontwikkeld voor de verbetering van zwakke en zeer zwakke islamitische basisscholen.
- Wij vinden het belangrijk dat er gericht opgetreden kan worden als scholen zeer zwak zijn en als er sprake is van ernstige bestuurlijke onrechtmatigheden. Wij komen binnen enkele maanden met een wetsvoorstel om dit te regelen. De problemen in het islamitisch onderwijs zijn niet de enige aanleiding voor dit wetsvoorstel. Maar ze maken wel duidelijk dat het wenselijk is in de toekomst over wettelijke mogelijkheden te beschikken om sneller en effectiever actie te kunnen ondernemen.
- De omvang van de onrechtmatigheden roept ook vragen op over de rol die de instellingsaccountant van de islamitische scholen heeft gespeeld. Op dit moment wordt onderzocht of de instellingsaccountant de scholen wel voldoende heeft gecontroleerd. Op basis van dit onderzoek wordt gekeken of de instellingsaccountant is tekortgeschoten en, zo ja, welke maatregelen genomen moeten worden. Vooruitlopend op dit onderzoek heeft de instellingsaccountant zelf al aangegeven dat de controles op islamitische schoolbesturen zijn verscherpt.

Beoordeling van de rechtmatigheid

Zoals u heeft kunnen lezen, gaan we de uitkomsten van het onderzoek door de inspectie beoordelen. Dit om vast te stellen of het geld van de rijksoverheid terecht ontvangen en goed besteed is. We doen dit door de uitkomsten per schoolbestuur onder de loep te nemen. In het vervolg van deze brief staan de uitgangspunten die we daarbij hanteren.

Bestuursleden op de loonlijst

In 2004 zijn er Kamervragen gesteld over bestuurders van scholen die ook betaalde functies hadden op diezelfde scholen. Toenmalig minister Van der Hoeven heeft geantwoord dat zij hier op zichzelf geen bezwaar tegen had. Wel bezwaarlijk vond ze de vermenging van functies en het gebrek aan goed (intern) toezicht. Bij dit soort dubbelfuncties blijkt helder onderscheid tussen de functies vaak een probleem. De inspectie heeft aangegeven dat een aantal van de functievermengingen die in het thema-onderzoek zijn geconstateerd reeds ongedaan zijn gemaakt. In het vervolg op dit thema-onderzoek wordt erop toegezien dat in alle gevallen deze functievermenging ongedaan wordt gemaakt.

In vier gevallen is gebleken dat bestuursleden die op de loonlijst stonden niet het werk hebben gedaan waarvoor ze waren aangesteld. In deze gevallen is of wordt het loon teruggevorderd.

ISBO-medewerkers op de loonlijst

De ISBO heeft het werkgeverschap voor haar medewerkers ondergebracht bij enkele aangesloten schoolbesturen. Onder bepaalde voorwaarden kan dat gezien worden als detachering. Dat kan als de regels voor benoemingen in het onderwijs zijn nageleefd, als de ISBO een vergoeding betaalt aan de schoolbesturen en als de detachering een tijdelijk karakter heeft. Omdat er geen sprake is van een tijdelijk karakter, is met de ISBO afgesproken dat zij haar medewerkers zelf in dienst gaat nemen. De ISBO is hiermee gestart door de recent benoemde directeur in dienst te nemen.

Schoolbesturen die hun medewerkers hebben uitgeleend aan de ISBO moeten ervoor zorgen dat zij hiervoor worden betaald. Zo wordt voorkomen dat de salariskosten van deze medewerkers – die niet gewerkt hebben aan de scholen in kwestie – betaald worden uit geld dat bedoeld was voor de scholen. Schoolbesturen die de salarissen van ISBO-medewerkers hebben betaald uit de bijdrage van het Rijk moeten rekening houden met een terugvordering.

Omvang dienstverbanden in relatie tot verrichte werkzaamheden

In het primair onderwijs is de lumpsumbekostiging per 1 augustus 2006 ingevoerd. Vóór 1 augustus 2006 was er sprake van declaratiebekostiging op grond van het zogenoemde «formatiebudgetstelsel» (fbs). Deze declaratiebekostiging zorgde ervoor dat scholen per schooljaar een aantal formatierekeneenheden (fre's) ontvingen. Hieruit konden zij de uitgaven voor het personeel betalen. Deze fre's konden voor een bepaald (maximaal) deel worden verzilverd tegen een vast verzilveringsstarief. De waarde van overtollige fre's die niet konden worden verzilverd, vloeide aan het eind van het schooljaar terug naar de schatkist. Schoolbesturen bedienden zich soms van discutabele «constructies» om dit te voorkomen. De omvang van het dienstverband van personeelsleden van islamitische scholen in relatie tot de feitelijk verrichte werkzaamheden, moeten tegen deze achtergrond worden gezien.

De inspectie heeft bij 99 dienstverbanden geconstateerd dat de dienstbetrekking was uitgebreid, terwijl uit de personeelsdossiers niet blijkt dat hiervoor werkzaamheden zijn verricht. In veel gevallen werd de medewerker betaald na afloop van de tijdelijke uitbreiding. In het onderzoek is aan de schoolbesturen gevraagd om de uitbreiding te motiveren. De inspectie vindt dat onvoldoende is aangetoond dat er daadwerkelijk meer werkzaamheden zijn verricht. Schoolbesturen krijgen daarom nogmaals de gelegenheid om dit wel aan te tonen, anders worden de salariskosten

teruggevorderd. Schoolbesturen moeten ook andere vormen van «teveel» dienstverband in relatie tot het werk alsnog aantonen.

De zogenoemde «fre-constructies» beperken zich overigens niet tot schoolbesturen in het islamitisch onderwijs. Ook bij niet-islamitische schoolbesturen heeft de inspectie in eerder onderzoek geconstateerd dat overtollige fre's niet werden «ingeleverd». Er werd personeel van een administratiekantoor op de loonlijst gezet. De schoolbesturen die hieraan meededen zijn allemaal aangesloten bij hetzelfde administratiekantoor. Uit het thema-onderzoek blijkt dat bij nog eens vier van de overige 61 administratiekantoren indicaties zijn dat deze hebben meegewerkt aan dit soort constructies. Naar aanleiding hiervan komt er een aanvullend onderzoek naar deze administratiekantoren en de schoolbesturen die bij deze kantoren zijn aangesloten. Zo wordt duidelijk in hoeverre andere schoolbesturen ook de fout in zijn gegaan. Met de lumpsumbekostiging is er geen sprake meer van fre's zodat constructies zoals hierboven zijn beschreven niet meer aan de orde zijn. Het aanscherpen van de regels is daardoor niet nodig.

Uitgaven aan leerlingenvervoer en leningen aan stichtingen voor leerlingenvervoer

Op grond van de wettelijke bestedingsvoorschriften mogen scholen hun bijdrage van het Rijk niet aan het vervoer van leerlingen besteden. In het primair onderwijs vergoedt de gemeente onder voorwaarden deze kosten. In het voortgezet onderwijs wordt alleen het vervoer van gehandicapte leerlingen vergoed door de gemeente. Als de vergoeding van de gemeente de kosten van het leerlingenvervoer niet dekt, mag het leerlingenvervoer niet uit de bijdrage van het Rijk worden betaald. Scholen die hun bijdrage van het Rijk wel besteden aan het vervoer van leerlingen, moeten dit geld terugbetalen.

Geld lenen aan een stichting voor leerlingenvervoer is niet in overeenstemming met de ministeriële richtlijn voor beleggen en belenen. Aan het einde van 2007 stond er nog voor € 296 742,- aan leningen uit aan stichtingen voor leerlingenvervoer. Schoolbesturen die geld hebben geleend aan een stichting voor leerlingenvervoer moeten dit geld terughalen. Hiervoor hebben zij een paar maanden de tijd, zodat de stichtingen voor leerlingenvervoer hun financiering op een andere manier kunnen regelen. Als een lening aan een stichting voor leerlingenvervoer niet wordt terugbetaald door deze stichting, wordt de lening gezien als een uitgave aan leerlingenvervoer.

Een aantal islamitische schoolbesturen heeft aangegeven dat het aanbieden van leerlingenvervoer noodzakelijk is vanwege de regiofunctie van de school. Ook voor andere, niet-islamitische scholen geldt echter dat hun leerlingen van ver komen. Ook deze scholen mogen geen overheidsgeld inzetten voor het vervoer van leerlingen. Als de gemeentelijke vergoeding niet kostendekkend is, moet het vervoer op een andere manier worden gefinancierd, bijvoorbeeld door een ouderbijdrage.

Uitgaven aan huisvesting

De gemeente is verantwoordelijk voor de huisvesting van het primair en voortgezet onderwijs. De financiering van de onderwijshuisvesting loopt via het gemeentefonds. De scholen in het voortgezet onderwijs krijgen daarnaast van het Rijk een bijdrage voor groot onderhoud. Het primair onderwijs mag sinds de invoering van de lumpsum per 1 augustus 2006 geen overheidsgeld aan huisvesting besteden. Daarvoor mochten de

beperkte overschotten op de bijdrage van het Rijk wel aan huisvesting worden besteed.

Uit de analyse van de jaarverslagen over het jaar 2006 van de schoolbesturen in het primair onderwijs blijkt dat meerdere besturen wel geld hebben uitgegeven aan huisvesting. Ook schoolbesturen van islamitische scholen doen dit. Toch willen wij dit geld niet terugvorderen. Dit heeft te maken met de onduidelijkheid over de huidige wettelijke (on)mogelijkheden op dit terrein en met het feit dat voor de invoering van de lumpsum er wel geld van de overheid aan huisvesting besteed mocht worden. De vraag is natuurlijk welke mogelijkheden de wet in de toekomst open moet laten. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is het van belang eerst meer zicht te krijgen in de aard, omvang, herkomst en ontwikkeling van de kosten voor huisvesting. Uiteraard moet hierbij ook naar de verantwoordelijkheid van gemeenten worden gekeken. Het is natuurlijk niet de bedoeling dat scholen uitgaven voor huisvesting doen die onder de verantwoordelijkheid van de gemeente vallen. Dit wordt op korte termijn onderzocht. Het onderzoek is naar verwachting medio 2009 gereed. Als het onderzoek gereed is, sturen wij dit naar de Kamer.

Uitgaven aan excursies

Scholen mogen overheidsgeld aan excursies besteden onder voorwaarde dat deze een educatief karakter hebben. Bij een aantal schoolbesturen plaatst de inspectie hier vraagtekens bij. Bij deze besturen wordt per geval op basis van de feiten beoordeeld of het daadwerkelijk om een educatief karakter gaat. De betreffende besturen zijn in het kader van dit onderzoek om een toelichting gevraagd. De inspectie vindt dat het educatieve karakter in een aantal gevallen vooralsnog onvoldoende is aangetoond. In de procedure tot terugvordering krijgen de schoolbesturen nogmaals de gelegenheid het educatieve karakter aan te tonen. Kunnen ze dit niet, dan wordt het geld dat aan de excursie is besteed, teruggevorderd.

Overige uitgaven

De inspectie plaatst in haar onderzoeksrapport voor een aantal specifieke uitgaven vraagtekens bij de rechtmatigheid. De beoordeling hiervan vraagt om een meer diepgaande juridische analyse. Deze analyse wordt uitgevoerd als voorbereiding op de procedure tot terugvordering. In deze analyse wordt gekeken of de uitgaven wel binnen de wet vallen.

Burgerschap en integratie

De inspectie heeft in haar onderzoeksrapport ook een passage gewijd aan «sociale integratie». De conclusie van de inspectie is dat islamitische scholen niet systematisch achterblijven op andere, niet-islamitische scholen bij het onderwijs in «actief burgerschap en sociale integratie». Op een aantal scholen, ook in het islamitisch onderwijs, is de verdere ontwikkeling van dit onderwijs overigens wel van belang. Wij hebben u in dit verband eerder laten weten dat het toezicht op As Siddieq is geïntensiveerd omdat het onderwijs op het gebied van burgerschap en integratie onder de maat was. Wij houden u op de hoogte van het vervolg van dit toezicht.

Wij hopen dat wij u met deze toelichting op het thema-onderzoek voldoende hebben geïnformeerd.

De staatssecretarissen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. A. M. Dijkema
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart