

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

Stichting VAHON
Mackaystraat 6
2571 AR DEN HAAG

Primair Onderwijs
Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie

Datum 11 juli 2019
Betreft Voornemen voor het geven van een aanwijzing als bedoeld in artikel
163 WPO

Geacht bestuur,

Hierbij vraag ik uw aandacht voor het volgende.

Inleiding

De stichting Vooruitstrevend Algemeen Hindoe Onderwijs Nederland (hierna: VAHON), waarvan u het bestuur bent, houdt één school in stand, te weten de Algemene Hindoe Basisschool in Den Haag met ruim 400 leerlingen. De Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) heeft in de periode tussen november 2018 en april 2019 een onderzoek naar de kwaliteit van het bestuurlijk handelen van VAHON uitgevoerd en heeft, als onderdeel van dat onderzoek ook de feitelijke kwaliteit van het onderwijs op de enige school van VAHON onderzocht en beoordeeld.

De bevindingen van de inspectie naar aanleiding van dat onderzoek waren dusdanig ernstig dat de inspectie zich op 12 maart 2019 genoodzaakt voelde mij middels een ambtsbericht te informeren over de hoofdlijnen van haar oordelen en bevindingen. Dat was voor mij aanleiding om mijn ambtenaren te vragen om met u in gesprek te gaan over de situatie op de school en binnen het bestuur. Er hebben vervolgens drie gesprekken plaatsgevonden op het departement. Daarbij is de wenselijkheid besproken van een overdracht van de school aan een ander bestuur om zo het ingezette herstel van de onderwijskwaliteit en veiligheid op de school duurzaam te borgen. Door u is tijdens die gesprekken te kennen gegeven dat u stappen zou zetten om de school over te dragen aan een ander bestuur. Uw voornemen ten spijt, constateer ik dat er tot nog toe geen concrete stappen zijn gezet om tot een overdracht van de school te komen en de gesprekken met een

bestuur dat bereid is de school, met behoud van identiteit, over te nemen geen vervolg hebben gekregen.

Inmiddels is op 23 mei jl. het inspectierapport op basis van dat onderzoek naar de kwaliteit van het bestuurlijk handelen van VAHON en de feitelijke kwaliteit van het onderwijs vastgesteld. De inspectie constateert dat er sprake is van in aard en omvang veel en ernstige tekortkomingen. Gelet hierop en in het licht van de voorgeschiedenis en de acties die VAHON tot dusverre heeft ondernomen, en die niet toereikend zijn gebleken, heeft de inspectie er onvoldoende vertrouwen in dat de tekortkomingen door het bevoegd gezag van VAHON op korte termijn en op duurzame wijze kunnen worden opgelost. De inspectie heeft daarom de minister geïnformeerd en hem geadviseerd gebruik te maken van zijn aanwijzingsbevoegdheid.

Het is in het belang van de leerlingen en het onderwijspersoneel dat de uitvoering van uw voornemen tot overdracht van de Algemene Hindoe Basisschool adequaat en voortvarend ter hand wordt genomen. Het baart mij dan ook ernstige zorgen te moeten vaststellen dat op dit moment niet duidelijk is hoe en wanneer de school zal worden overgedragen. Ik ben daarom voornemens, in lijn met het advies van de inspectie, een aanwijzing te geven als bedoeld in artikel 163b van de Wet op het primair onderwijs (WPO). Ik licht dit toe.

Toezichthistorie

De inspectie heeft eerder na een tweejarig traject van aangepast toezicht, in de periode tussen 2008 en 2010, eind 2010 een incidenteel onderzoek op de Algemene Hindoe Basisschool verricht vanwege terugkerende signalen over tekortkomingen in het organisatieklimaat, op financieel gebied en over intimidatie vanuit het bestuur.

Het rapport van het incidenteel onderzoek is in 2011 vastgesteld, waarna de toenmalig voorzitter van het bestuur is vertrokken en een raad van toezicht is ingesteld. Het aangepaste toezicht dat daarop volgde, werd in december 2013 na een gesprek met het bestuur van VAHON beëindigd, omdat de noodzakelijke verbeteringen op dat moment waren gerealiseerd.

In december 2015 is een regulier kwaliteitsonderzoek door de inspectie uitgevoerd. Op grond van de toenmalige bevindingen kende de inspectie opnieuw het basisarrangement toe aan de Algemene Hindoe Basisschool.

In het voorjaar van 2018 ontving de inspectie opnieuw signalen over onveiligheid in relatie tot het functioneren van de directie, het bestuur en over de kwaliteit van het onderwijs. Daarbij bleek dat de voormalige voorzitter van het bestuur die in 2011 vertrokken was actief was in de school en optrad als adviseur van het bestuur. Hij kreeg half september 2018 tijdelijk de functie van directeur

bedrijfsvoering. In de bestuursvergadering van 30 september 2018 werd besloten de directeur en de zorgcoördinator met onmiddellijke ingang te schorsen.

Deze signalen waren voor de inspectie de directe aanleiding om in de periode tussen november 2018 en april 2019 onderzoek te verrichten naar het bestuurlijk handelen van VAHON.

Ten tijde van het onderzoek hebben er een aantal veranderingen plaatsgevonden. De raad van toezicht heeft het bestuur in februari 2019 gevraagd om af te treden. Hier is gehoor aan gegeven. Het bestuur heeft zijn functie neergelegd. Verder heeft per 1 maart 2019 de persoon die tot 1 september 2018 functioneerde als adviseur van het bestuur, en die vervolgens per 15 september 2018 benoemd werd als tijdelijk directeur bedrijfsvoering, ontslag genomen. De waarnemend directeur die begin november 2018 startte, heeft met ingang van 4 maart 2019 plaats gemaakt voor een interim directeur-bestuurder.

Inspectieonderzoek in de periode tussen november 2018 en april 2019

Op basis van het onderzoek dat de inspectie in de periode tussen november 2018 en april 2019 heeft uitgevoerd naar de kwaliteit van het bestuurlijk handelen van VAHON en de feitelijke kwaliteit van het onderwijs op de Algemene Hindoe Basisschool, is op 23 mei 2019 een rapport vastgesteld.

In het rapport wordt geconcludeerd dat er sprake is van wanbeheer op een drietal terreinen: de kwaliteit van het bestuurlijk handelen schiet ernstig te kort, de veiligheid (in het bijzonder die van het personeel) is niet gewaarborgd en onderdelen van het financieel beheer vertonen ernstige tekortkomingen. Daarnaast wordt geconcludeerd dat de kwaliteit van het onderwijs op de basisschool onvoldoende is.

Bestuurlijke gesprekken

Naar aanleiding van de verschillende ambtsberichten die ik heb ontvangen van de inspectie heeft tussen 28 maart en 24 mei 2019 een drietal gesprekken plaatsgevonden tussen ambtenaren van mijn departement en de voorzitter van de raad van toezicht en de interim directeur-bestuurder. In die gesprekken hebben mijn ambtenaren met u gesproken over de actuele situatie bij VAHON en op de Algemene Hindoe Basisschool. Daarbij is de wenselijkheid besproken van een overdracht van de school, met behoud van identiteit, aan een ander bestuur om zo het herstel van kwaliteit en veiligheid duurzaam te borgen. In die gesprekken heeft u te kennen gegeven de ernst van de situatie in te zien en bereid te zijn op zoek te gaan naar een geschikt bestuur voor de overdracht. Ik constateer echter dat er nog geen concrete vervolgstappen zijn gezet om tot een overdracht van de school te komen.

Aanwijzingsbevoegdheid

Op grond van artikel 163b van de Wet op het primair onderwijs, voor zover hier van belang, ben ik bevoegd om de rechtspersoon die de school in stand houdt een aanwijzing te geven indien sprake is van wanbeheer van een of meer bestuurders of toezichthouders. Een aanwijzing omvat een of meer maatregelen en is evenredig aan het doel waarvoor zij wordt gegeven.

Financieel wanbeleid

Op grond van artikel 163b, tweede lid, onder a, WPO, wordt onder wanbeheer onder meer verstaan financieel wanbeleid.

Bij VAHON vertonen onderdelen van het financieel beheer ernstige tekortkomingen. De inspectie heeft vastgesteld dat sprake is van onrechtmatigheden in de bestedingen en dat zowel een aantal uitgaven als een aantal inkomsten niet of onvoldoende worden verantwoord. Het bestuur handelt daarmee in strijd met de artikel 148 WPO.

Over de jaren 2016, 2017 en 2018 zijn middelen die bestemd waren voor het onderwijs de facto besteed aan leerlingenvervoer. Een deel van het budget was afkomstig van ID-banen en ouderbijdragen. Het inzetten van publieke middelen voor leerlingenvervoer is in strijd met de artikelen 4 en 148 van de WPO.

De inkomsten van de verhuur van lokalen aan een instelling voor de kinderopvang komen niet ten goede aan VAHON, terwijl ook de wijze van totstandkoming van de overeenkomsten met de kinderopvang vragen oproepen met betrekking tot de geldigheid van die overeenkomsten. In strijd met artikel 108 WPO is er geen toestemming aangetroffen van de gemeente voor de verhuur van die lokalen.

In het algemeen is sprake van een gebrekkige boekhouding. Door het ontbreken van de administratie van voor 2016, heeft de inspectie de uitgaven over 2015 en eerder niet in de beoordeling kunnen meenemen. Ook ontbrak de verantwoording over de uitoefening van de bevoegdheden van de intern toezichthouder in het jaarverslag over 2017.

Ernstige nalatigheid

Op grond van artikel 163b, tweede lid, onderdeel b, wordt onder wanbeheer verstaan: ernstige nalatigheid om, in ieder geval in strijd met artikel 10 van de WPO, maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit en goede voortgang van het onderwijs aan de school en om te voorkomen dat de kwaliteit van het stelsel van primair onderwijs in gevaar komt.

In dit geval is om de volgende redenen sprake van wanbeheer, zoals hierboven bedoeld.

De inspectie heeft in de periode tussen 2008 en 2011 geconstateerd dat het bestuurlijk handelen ernstig tekort schoot, hetgeen tot het vertrek van de toenmalige voorzitter van het bestuur heeft geleid en tot het instellen van een raad van toezicht. De situatie die de inspectie destijds aantrof, is toentertijd verbeterd, zoals door de inspectie in 2013 is vastgesteld. De inspectie constateert nu dat er wederom sprake is van tekortkomingen in bestuurlijk functioneren, hetgeen tevens van invloed is op de onderwijskwaliteit. Alle drie de standaarden van bestuurlijk handelen (de standaarden KA1, KA2 en KA3 uit het Waarderingskader 2017) beoordeelt de inspectie dan ook als onvoldoende.

Bij het bestuur is er sprake van verschillende kampen in alle geledingen, en een patroon van belangenverstrengeling en -tegenstellingen en selectief gebruik van macht en invloed, zoals blijkt uit de vele signalen van personeelsleden en ouders die en bij het bestuur van VAHON en bij de inspectie zijn binnen gekomen. Dit patroon vormt een bedreiging voor de kwaliteit en kwaliteitsborging van het onderwijs.

De inrichting van bestuur en intern toezicht en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen beide zijn onduidelijk. Bovendien is sprake van onvoldoende professionaliteit in de wijze waarop bestuur en raad van toezicht zijn ingericht en hun taken uitvoeren. Het bestuur geeft onvoldoende richting aan de ontwikkeling van de school en draagt onvoldoende zorg voor een goed geleide en bestuurde organisatie. Daarmee is er sprake van strijdigheid met de artikelen 17a, 17b en 17c, WPO.

De raad van toezicht functioneert onvoldoende als onafhankelijk toezichthoudend orgaan en beschikt niet over voldoende instrumenten en de goede informatie om effectief toezicht uit te kunnen oefenen op het bestuur. Hierdoor heeft een situatie kunnen ontstaan waarin er geen sprake is van rechtmatig bestuur en beheer, 'goed bestuur' in de zin van art. 17a, eerste lid, WPO en waarin de kwaliteit van het onderwijs op veel van de onderzochte standaarden te kort schiet. Dit is door het bestuur en de raad van toezicht niet tijdig onderkend.

Het ontbreekt de school vrijwel geheel aan een werkend stelsel van kwaliteitszorg dat bijdraagt aan de schoolontwikkeling, het bijhouden van de bekwaamheid en ontwikkeling van de professionaliteit van het personeel. Het bestuur heeft geen zicht op de kwaliteit van het onderwijsleerproces en de resultaten daarvan. Door het ontbreken van dit zicht op het handelen van de leraren is het bestuur ook niet in staat om de noodzakelijke verbetermaatregelen te identificeren. Het bestuur handelt daarmee in strijd met de artikelen in strijd met artikel 10 en 12, vierde lid, WPO.

Mede gezien de grote maatschappelijke aandacht voor het recht van leerlingen op goed onderwijs, heeft deze situatie ook een weerslag op het vertrouwen in het functioneren van het stelsel van het primair onderwijs in de samenleving als geheel. Dit vertrouwen wordt immers geschaad indien een situatie die zowel het bestuur als het ministerie onhoudbaar achten, zo maar kan blijven voortbestaan en leerlingen daardoor zonder reëel uitzicht op verbetering nog langer onderwijs krijgen aan scholen die kwetsbaar zijn. Naarmate deze situatie langer voortduurt, zal deze ook een bedreiging vormen voor de kwaliteit en het functioneren van het stelsel als zodanig.

In ernstige mate verwaarlozen van zorg

Verder wordt, op grond van artikel 163b, tweede lid, onder e, WPO, onder wanbeheer verstaan het in ernstige mate verwaarlozen van zorg voor wat door redelijkheid en billijkheid wordt gevorderd in de omgang met betrokkenen in de schoolorganisatie, waaronder wordt verstaan intimidatie of bedreiging van personeel, leerlingen of ouders door een bestuurder of toezichthouder.

In het onderhavige geval is de veiligheid (in het bijzonder die van het personeel) niet gewaarborgd. Het bestuur en de raad van toezicht dragen onvoldoende zorg voor een klimaat waarin het personeel zich veilig voelt en indien nodig klachten kan melden, in het vertrouwen dat deze zorgvuldig worden onderzocht en behandeld. Een aantal medewerkers heeft bij de inspectie anoniem melding gemaakt van onveiligheid. Het zou daarbij gaan om angst voor schade aan de loopbaan, voor willekeur, voor dreiging en voor optreden door directie en/of bestuur, als men zich kritisch uitlaat over het beleid of de handelwijze van directie en bestuur. Deze signalen zijn bevestigd in enkele gesprekken met leraren, die aangaven concrete signalen van onveiligheid bij ons te willen melden.

Een recent en onafhankelijk extern onderzoek naar de veiligheid onder het personeel, waarbij gebruik wordt gemaakt van landelijke benchmarks, bevestigt dit beeld. Daaruit blijkt dat een kwart tot een derde van het personeel zich in het voorliggende jaar onveilig heeft gevoeld. Het grootste gevoel van onveiligheid ervaart men in gesprekken met leidinggevenden. Dit betreft zowel de toenmalige directie als degene die namens het bestuur optrad zonder medeweten van de raad van toezicht.

Aanwijzing

De ervaringen uit het verleden leiden tot de conclusie dat het herstel en van de kwaliteit en de veiligheid en het borgen daarvan niet tot stand komen onder het huidige bestuur. Daarom zullen andere sancties, zoals een bekostigingsmaatregel, opgelegd aan het huidige bestuur niet tot het gewenste resultaat leiden.

Onder bovengenoemde omstandigheden zie ik mijzelf genoodzaakt een aanwijzing te geven, teneinde ervoor te zorgen dat de onderwijskwaliteit en veiligheid op de Algemene Hindoe Basisschool op zo'n kort mogelijke termijn wordt hersteld en dit herstel duurzaam wordt geborgd onder een kwalitatief goed bestuur.

Op grond van artikel 163b, vijfde lid, van de WPO dient een voornemen tot het geven van een aanwijzing vooraf gegaan te worden door een inspectieonderzoek als bedoeld in artikel 11 of artikel 15 van de Wet op het onderwijstoezicht waarover een inspectierapport is uitgebracht als bedoeld in artikel 20, eerste lid, van de Wet op het onderwijstoezicht.

In het onderhavige geval is dat rapport reeds vastgesteld en wel het inspectierapport naar het bestuurlijk handelen dat de aanleiding vormt voor deze brief.

De aanwijzing die ik voornemens ben u te geven, behelst de volgende maatregelen:

a. U treft maatregelen die waarborgen dat de onderwijskwaliteit en veiligheid op de Algemene Hindoe Basisschool wordt hersteld en dat het herstel een duurzaam perspectief krijgt door deze school zo snel mogelijk, doch uiterlijk op 1 januari 2020, over te dragen aan een ander bestuur. De overeenkomst aangaande deze overdracht moet uiterlijk 1 januari 2020 definitief zijn vastgesteld. Indien overdracht niet mogelijk blijkt, staakt u uiterlijk 1 augustus 2020 het onderwijs op de genoemde school en neemt u maatregelen om een goede overgang van leerlingen naar andere scholen te waarborgen.

Het is van belang dat het herstel van de onderwijskwaliteit en veiligheid op de Algemene Hindoe Basisschool zo snel mogelijk wordt gerealiseerd en duurzaam wordt geborgd. De overdracht van een school van deze omvang mag verder geen onoverkomelijk groot risico vormen voor het overnemende bestuur en de scholen die vallen onder dit bestuur. Daarom dient het bestuur waaraan de school wordt overgedragen op dit moment reeds het bestuur te zijn van meerdere scholen in Den Haag en omgeving. Zo kan het personeel strategisch worden ingezet en verdeeld over de scholen onder haar bevoegd gezag. Daarnaast mag de inspectie geen recente aanwijzingen hebben dat het overnemende bestuur op het punt van kwaliteitszorg of financieel beheer tekort schiet.

b. De ouders van de leerlingen van de Algemene Hindoe Basisschool worden met directe ingang hierover geïnformeerd en worden regelmatig op de hoogte gesteld van de voortgang.

Indien u de aanwijzing binnen de gestelde termijnen niet heeft opgevolgd, ben ik voornemens de bekostiging van de door u beheerde scholen met toepassing van artikel 164, eerste lid, van de WPO op te schorten. Die opschorting zal in eerste

instantie gedeeltelijk zijn maar kan oplopen tot 100% indien u in gebreke blijft. In dat geval kan de opschorting ook worden omgezet in een definitieve inhouding van de bekostiging.

Onze referentie

In overeenstemming met artikel 163b van de WPO stel ik u vier weken in de gelegenheid uw zienswijze met betrekking tot de voorgenomen aanwijzing naar voren te brengen. Indien u dat mondeling wenst te doen, kunt u contact opnemen met Jeroen van Andel (j.vanandel@minocw.nl) voor het maken van een afspraak.

Na afloop van genoemde termijn van vier weken zal ik, gehoord/gelezen de door u naar voren gebrachte zienswijze, een definitief besluit nemen inzake de aanwijzing aan uw bestuur.

Voor de goede orde wijs ik erop dat de onderhavige brief - een voornemen tot het nemen van een besluit - geen besluit is in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht. Het indienen van bezwaar of beroep naar aanleiding van deze brief is dan ook niet mogelijk.

De minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

Arie Slob