



>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

Stichting Islamitisch Onderwijs Nederland  
Jacob Schorerlaan 50  
2525 ZA DEN HAAG

**Voortgezet Onderwijs**  
Rijnstraat 50  
Den Haag  
Postbus 16375  
2500 BJ Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

**Onze referentie**  
16601776

Datum **16 SEP. 2019**  
Betreft **aanwijzing**

*Een belanghebbende kan tegen dit besluit binnen zes weken na de dag waarop het besluit hem is toegezonden schriftelijk bezwaar maken. De belanghebbende dient daartoe een bezwaarschrift in bij de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap of de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, onder vermelding van "Bezwaar", ter attentie van DUO Bezwaarschriftencommissie, Postbus 30205, 2500 GE Den Haag. Meer informatie over het maken van bezwaar vindt u op [www.duo.nl/zakelijk/onder/Oneens met Duo](http://www.duo.nl/zakelijk/onder/Oneens%20met%20Duo).*

Geacht bestuur,

### **Inleiding**

De Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie) heeft in de periode oktober 2018 - mei 2019 een uitgebreid en intensief onderzoek uitgevoerd naar het Cornelius Haga Lyceum (hierna: de school) en het bestuur van de school. De school wordt in stand gehouden door de Stichting Islamitisch Onderwijs Nederland (hierna: SIO). De inspectie heeft de uitkomsten van het onderzoek vastgesteld in het rapport van 29 mei 2019, en heeft mij een afschrift van dat rapport toegestuurd.

Op basis van dit inspectierapport heb ik u bij brief van 11 juli 2019 het voornemen bekend gemaakt om het bevoegd gezag een aanwijzing te geven in de zin van artikel 103g, van de Wet op het voortgezet onderwijs (hierna: WVO). U bent in de gelegenheid gesteld om een zienswijze op het voornemen te geven.

Van die mogelijkheid hebt u bij brief van 8 augustus 2019 gebruik gemaakt.

Op 14 augustus 2019 bent u in de gelegenheid gesteld uw zienswijze in een gesprek toe te lichten.

In een brief van 16 augustus 2019 heeft de directeur-bestuurder zijn visie gedeeld over wat zijns inziens in het gesprek besproken en afgesproken was. Daar is bij brief van 22 augustus 2019 (kenmerk: 16500640) op gereageerd.

Bij uw zienswijze op het voornemen hebt u als bijlage 2 en 3 een uitvoerige reactie op het rapport van de inspectie gevoegd. Ik heb die reactie aan de Inspectie voorgelegd, met het verzoek daarop te reageren. De reactie van de inspectie heb ik in mijn afwegingen betrokken.

Uw zienswijze geeft mij geen aanleiding van het voornemen af te zien. Ik besluit tot het geven van een aanwijzing op grond van artikel 103g van de WVO.

Dit besluit wordt hierna toegelicht. Daarbij wordt ook uiteengezet waarom uw zienswijze er niet toe heeft geleid dat geen aanwijzing wordt gegeven.

### **Aanleiding voor het inspectieonderzoek en bevindingen**

Het inspectieonderzoek betrof aanvankelijk een regulier vierjaarlijks onderzoek op grond van artikel 11, achtste lid, van de Wet op het onderwijstoezicht (hierna: WOT). Nadat de inspectie van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (hierna: AIVD) informatie ontving over het bestuur en de school is het onderzoek uitgebreid en geïntensiveerd.

De informatie die de AIVD met mij heeft gedeeld, houdt onder meer in dat de school feitelijk niet door het statutaire bestuur wordt geleid, maar door de directeur-bestuurder en zijn broer, en dat de directeur-bestuurder en zijn broer sinds 2000 in een salafistische en radicale omgeving verkeren; dat zij in de periode 2009-2012 contact onderhielden met de terroristische groepering "het Kaukasus Emiraat" en dat zij in verband worden gebracht met de financiering van die groepering. De directeur-bestuurder en zijn broer omringen zich met salafistische aanjagers, en willen de helft van het curriculum aan de salafistische geloofsleer wijden. Sleutelfiguren binnen de school stellen volgens de signalen onderling vast dat zij in strijd met de door de overheid ontwikkelde antiradicaliseringsstrategie handelen. Uit inlichtingen van de AIVD komt naar voren dat er ten minste één godsdienstles bewust is geannuleerd op het moment dat de inspectie kwam controleren. De AIVD heeft tevens informatie gedeeld over het financieel handelen van het bestuur.

Naar aanleiding van het ambtsbericht zijn zorgen ontstaan dat de school een beleid voert dat niet is gericht op actief burgerschap en sociale integratie, maar dat mogelijk aanzet tot antidemocratische opvattingen en een actieve afkeer van de Nederlandse samenleving of waarbij een parallelle samenleving wordt aangetreft die haaks staat op de waarden van de Nederlandse samenleving. De inspectie is naar aanleiding van deze informatie dan ook overgegaan tot een verbreding en verdieping van het onderzoek dat in oktober 2018 was aangevangen.

De inspectie heeft een fors aantal tekortkomingen vastgesteld in de naleving van de onderwijswet- en regelgeving. Daarbij gaat het om tekortkomingen ten aanzien van de naleving van bekostigingsvoorwaarden die betrekking hebben op zorg voor de kwaliteit van het onderwijs, waaronder de plicht actief burgerschap en sociale integratie te bevorderen, en tekortkomingen ten aanzien van het financieel beheer en de kwaliteit van het bestuurlijk handelen. De inspectie acht de tekortkomingen dusdanig ernstig dat zij spreekt van een situatie van wanbeheer in de zin van artikel 103g van de WVO. Tevens geeft de inspectie aan er geen vertrouwen in te hebben dat het huidige bestuur in staat zal zijn de door de inspectie geformuleerde herstelopdrachten uit te voeren.

### **Wanbeheer**

Op basis van het inspectierapport concludeer ik dat er sprake is van wanbeheer in de zin van artikel 103g van de WVO. Het wanbeheer bestaat uit:

1. ernstige nalatigheid om, in ieder geval in strijd met artikel 23a van de WVO, 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 voortgezet onderwijs in gevaar komt (artikel 103g, tweede lid, onder b, van de WVO);
2. ongerechtvaardigde verrijking, al dan niet beoogd, van de rechtspersoon die de school in stand houdt, zichzelf dan wel een derde (artikel 103g, tweede lid, onder c, van de WVO);
3. onrechtmatig handelen, waaronder wordt verstaan het in de hoedanigheid van bestuurder of toezichthouder handelen in strijd met wettelijke bepalingen waarmee financieel voordeel wordt behaald ten gunste van de rechtspersoon die de school in stand houdt, zichzelf of een derde (artikel 103g, tweede lid, onder d, van de WVO);
4. financieel wanbeleid (artikel 103g, tweede lid, onder a, van de WVO).

Ad 1) ernstige nalatigheid om, in ieder geval in strijd met artikel 23a van de WVO, 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 voortgezet onderwijs in gevaar komt (artikel 103g, tweede lid, onder b, van de WVO).

#### *Wettelijk kader*

Artikel 23a van de WVO bepaalt dat het bevoegd gezag zorg draagt voor de kwaliteit van het onderwijs op de school. Onder zorg dragen voor de kwaliteit van het onderwijs wordt in elk geval verstaan het naleven van de bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften en het uitvoeren van het stelsel van kwaliteitszorg, bedoeld in artikel 24, vierde lid, van de WVO.

Eén van de wettelijke voorschriften is artikel 17 van de WVO dat als volgt luidt: "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."

Daarnaast zijn in dit verband artikel 24e, tweede lid, van de WVO en artikel 24e1, van de WVO van belang.

Artikel 24e, tweede lid, van de WVO, luidt als volgt:

Een intern toezichthouder of een lid van het intern toezichthoudend orgaan functioneert onafhankelijk van het bestuur.

Artikel 24e1, van de WVO (Inhoud intern toezicht) bepaalt, voor zover hier relevant, het volgende:

1. De interne toezichthouder of het interne toezichthoudend orgaan houdt toezicht op de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden door het bestuur en staat het bestuur met raad terzijde. De toezichthouder of het toezichthoudend orgaan is ten minste belast met:
  - a. het goedkeuren van de begroting en het jaarverslag en, indien van toepassing, het strategisch meerjarenplan van de school;

- b. het toezien op de naleving door het bestuur van wettelijke verplichtingen, de code voor goed bestuur, bedoeld in artikel 103, eerste lid, onderdeel a, en de afwijkingen van die code;
  - c. het toezien op de rechtmatige verwerving en de doelmatige en rechtmatige bestemming en aanwending van de middelen van de school verkregen op grond van deze wet;
  - d. het aanwijzen van een accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek die verslag uitbrengt aan de toezichthouder of het toezichthoudend orgaan, en
  - e. het jaarlijks afleggen van verantwoording over de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld onder a tot en met d, in het jaarverslag.
2. De taken en bevoegdheden van de interne toezichthouder of het intern toezichthoudend orgaan zijn zodanig dat hij een deugdelijk en onafhankelijk intern toezicht kan uitoefenen (...).
  3. De interne toezichthouder of het interne toezichthoudend orgaan pleegt ten minste tweemaal per jaar overleg met de medezeggenschapsraad.  
(...)

#### *Het inspectierapport*

De inspectie heeft in dit verband het volgende vastgesteld. Op de school worden tot op zekere hoogte de voorgenomen onderwijsactiviteiten rond burgerschap wel gerealiseerd, maar deze realisering blijkt wel beperkt. Aan een deel van de voorgenomen activiteiten wordt voortsnog geen invulling gegeven.

De inspectie heeft verder vastgesteld dat in enige mate burgerschapsonderwijs wordt aangeboden, maar dat dit aanbod tekort schiet. Van scholen wordt gevraagd dat zij hun onderwijsaanbod afstemmen op de specifieke leerlingenpopulatie. Voor de burgerschapsopdracht betekent dit dat de school er, tegen de achtergrond van de grootstedelijke setting en de context waarin leerlingen opgroeien, rekening mee moet houden dat leerlingen in contact komen met bijvoorbeeld discriminatie of onverdraagzaamheid naar mensen die een andere godsdienst aanhangen of een andere levensovertuiging hebben, of een andere etnische achtergrond hebben of een andere seksuele leefstijl erop nahouden, of met mensen die de gelijkwaardigheid van mannen en vrouwen of democratische waarden afwijzen. Dit wordt door de school wel onderkend, maar de invulling van het burgerschapsonderwijs wordt daar niet op afgestemd.

De inspectie heeft ook vastgesteld dat het bevoegd gezag personen op de school toelaat en in meer of mindere mate bij de school betreft waarvan de AIVD heeft aangegeven dat deze personen gedachtengoed verspreiden dat indruist tegen actief burgerschap en sociale integratie. Gedachtengoed dat regelmatig ook antidemocratisch is. Het bestuur heeft de betrokkenheid van deze personen eveneens bevestigd, maar de directeur-bestuurder neemt geen afstand van deze personen. De directeur-bestuurder geeft aan dat iedereen, ook personen met anti-integratief en antidemocratisch gedachtegoed, welkom is op de school. Hij geeft aan salafistische opvattingen wel af te wijzen, maar hij geeft tegelijkertijd ook aan de aanwezigheid van personen met dit soort opvattingen niet als een probleem te zien en hen de toegang tot de school niet te ontzeggen.

De inspectie stelt op pagina 39 van haar rapport: "Dat leidt tot een situatie waarin onduidelijkheid blijft bestaan over de intenties van de school; niet alleen is

*onduidelijk met welke doel de school dergelijke contacten onderhoudt, maar ook mag naar leerlingen, ouders en maatschappelijke omgeving een transparante opstelling worden gevraagd, die past bij de vormingsdoelen die de school wil nastreven."*

Onze referentie  
16601776

Dit alles heeft de inspectie tot de vaststelling gebracht dat het bestuur risico's ten aanzien van de leerlingen creëert, in plaats van dat die risico's worden weggenomen, en dat adequate maatregelen om te voorkomen dat leerlingen via de school in contact komen met het gedachtegoed van deze personen, ontbreken. Er zijn geen maatregelen getroffen die uitsluiten dat deze personen onder verantwoordelijkheid van de school in aanraking met leerlingen komen. Maatregelen die uitsluiten dat leerlingen onder verantwoordelijkheid van de school onder de invloedssfeer van deze personen en hun gedachtegoed komen, ontbreken eveneens.

De inspectie heeft vastgesteld dat dit in strijd is met artikel 17 en met artikel 23a van de WVO. Bovendien rekent de inspectie het algemeen bestuur aan dat het de directeur-bestuurder niet aanspreekt op dit punt. Op de pagina's 19 en 20 van het inspectierapport wordt hierover het volgende opgemerkt: *"Het algemeen bestuur lijkt de risico's die de directeur-bestuurder neemt niet te zien of te willen zien. Daarmee is het ernstig nalatig om maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit en goede voortgang van het onderwijs aan de school (art. 103g, tweede lid, onder b, WVO)."*

Aldus komt de inspectie tot de conclusie dat de maatregelen die in dit verband noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit en de goede voortgang van het onderwijs aan de school ontbreken.

Daarnaast heeft de inspectie ook in andere opzichten vastgesteld dat het interne toezicht (het algemeen bestuur) ernstig tekortschiet. De inspectie stelt vast dat de intern toezichthouder onvoldoende onafhankelijk is van de bestuurder, en dat het interne toezicht tekortschiet doordat een aantal wettelijke taken die de intern toezichthouder zijn toebedeeld niet worden uitgevoerd.

De inspectie heeft vastgesteld dat een voldoende onafhankelijk toezicht ontbreekt en wijst op de pagina's 16 en 17 van haar rapport op het volgende:

- Het algemeen bestuur bestaat uit twee personen die niet via een openbare, transparante procedure zijn benoemd, maar uit het netwerk van de directeur-bestuurder zijn gekomen.
- Het algemeen bestuur heeft geen toezichtreglement.
- Het algemeen bestuur heeft geen toetsingskader om het bestuur te evalueren en te beoordelen.
- De directeur-bestuurder dient bij alle zaken van het algemeen bestuur te worden betrokken, terwijl het algemeen bestuur zich niet mag mengen in zijn taken. Het algemeen bestuur vergadert nooit zonder de directeur-bestuurder.
- Notulen van vergaderingen geven zelden of nooit blijk van kritische vragen van het algemeen bestuur aan de directeur-bestuurder. Besluiten worden te allen tijde unaniem genomen.
- Het algemeen bestuur is voor zijn informatie als hoofdregel aangewezen op de directeur-bestuurder die het algemeen bestuur middels



- managementrapportages informeert (hetgeen op het moment dat de inspectie het onderzoek uitvoerde nog maar twee keer was gebeurd).
- Het algemeen bestuur kan alleen bij uitzondering buiten de directeur-bestuurder om aan informatie komen, en dan nog moet hij daar altijd van op de hoogte worden gebracht.
  - Er blijkt nergens uit dat het algemeen bestuur ooit zelf actief en tijdig informatie heeft vergaard bij anderen dan de directeur-bestuurder.
  - Het is door een minimum-stemverhouding in de statuten zeer twijfelachtig of het algemeen bestuur de directeur-bestuurder kan ontslaan, als ze dat zou willen.

De inspectie heeft vastgesteld dat de in artikel 24e1, van de WVO, genoemde taken niet worden uitgevoerd en wijst daarbij op het volgende:

- De intern toezichthouder houdt in strijd met artikel 24e1, eerste lid, onder b, geen toezicht op de naleving van de aanbestedingsregels.
- Er blijkt in strijd met artikel 24e1, eerste lid, onder b, geen sprake te zijn van enige vorm of mate van intern toezicht op de naleving van de code Goed Onderwijsbestuur VO dan wel op de afwijkingen van de code, terwijl het bestuur zich blijkens artikel 4 van het huishoudelijk reglement heeft gecommitteerd aan die code, en het bestuur tegelijkertijd op tal van punten van die code afwijkt.<sup>1</sup>
- De intern toezichthouder voert in strijd met het bepaalde in artikel 24e1, derde lid, van de WVO geen overleg met de medezeggenschapsraad.

De inspectie wijst tevens op een fors aantal financiële onrechtmatige uitgaven door de directeur-bestuurder als gevolg van het niet naleven van onderwijswet- en regelgeving, en andere gebreken in het financieel beheer, waartegen de intern toezichthouder niet heeft opgetreden. Op deze financiële onregelmatigheden en het gebrekkig interne toezicht daarop wordt verderop in dit besluit nader ingegaan.

De inspectie heeft samenvattend vastgesteld dat de interne toezichthouders feitelijk geen tegenwicht (kunnen) bieden aan de directeur-bestuurder.

#### *Beoordeling*

Artikel 17 van de WVO bevat een aan het bevoegd gezag gerichte burgerschapsopdracht met het oog op een succesvolle sociale integratie en actief burgerschap van leerlingen. Artikel 17 van de WVO schrijft niet alleen voor dat er burgerschapsonderwijs wordt gegeven. Voor een goede invulling van de burgerschapsopdracht is het noodzakelijk dat het bestuur in ieder geval niet handelt op een wijze die in strijd is met hetgeen artikel 17 van de WVO voorstaat, namelijk het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie. Het handelen en nalaten van het bestuur zoals vastgesteld door de inspectie is hiermee in strijd. Het handelen en nalaten van het bestuur zoals vastgesteld door de inspectie is bovendien in strijd met artikel 23a WVO.

Deze bepalingen hebben niet alleen betrekking op de inhoud van concrete lessen. Deze bepalingen brengen ook mee dat het bevoegd gezag verantwoordelijk is voor wat er onder de vlag van de school plaatsvindt. Het gaat dan ook om wat leerlingen meekrijgen in de pauzes, op het schoolplein, bij activiteiten die door de

<sup>1</sup> De inspectie verwijst op de pagina's 16 en 17 van het inspectierapport naar de artikelen 3, 6, 8, 9, 14, 23, 24, van de code Goed Onderwijsbestuur VO waar het bestuur van afwijkt.

school in aanvulling op het curriculum worden aangeboden, en door de personen die daarbij toegang tot de leerlingen hebben. Het gaat daarbij voorts om wat leerlingen van het bestuur van de school meekrijgen. Dat is onderdeel van het onderwijs. Het bepaalt bovendien de kwaliteit en de goede voortgang van het onderwijs aan de school.

Onze referentie  
16601776

Het bestuur creëert risico's voor de burgerschapsvorming van leerlingen, die zeer reëel zijn, gelet op de wijze waarop de betreffende personen, waarvan het bestuur niet uitsluit dat zij (verder) op de school worden toegelaten, zich in het openbaar profileren. Dit leidt tot ernstige zorgen. Daarbij gaat het om zorgen dat kinderen op jonge leeftijd dusdanig worden beïnvloed dat zij zich zullen afkeren van de Nederlandse maatschappij, terwijl met het onderwijssysteem en met de burgerschapsopdracht aan scholen juist wordt beoogd dat zij daar een waardevolle bijdrage aan kunnen leveren. Beïnvloeding van leerlingen vindt niet alleen plaats door docenten die voor de klas staan, maar ook daarbuiten, bijvoorbeeld op het schoolplein. Beïnvloeding kan ook plaatsvinden door personen die meer indirect bij het onderwijs zijn betrokken, zoals bestuurders, beleidsmedewerkers of personen in een onderwijsondersteunende rol. Ook van personen die het bestuur als vrijwilliger op de school toelaat, of anderszins, kan een ongewenste beïnvloeding op leerlingen uitgaan. Dat is vooral het geval als de opvattingen en uitingen van deze personen door het bestuur worden gelegitimeerd, althans niet worden weersproken. Daarmee kan die beïnvloeding door bij de school betrokken personen in de weg komen te staan aan het actief burgerschap en sociale integratie. Van een bevorderen daarvan is dan te meer geen sprake.

Van het bestuur wordt verwacht dat het alle maatregelen neemt die noodzakelijk zijn om risico's ten aanzien van leerlingen en de kwaliteit en goede voortgang van het onderwijs weg te nemen. Het gaat dan niet alleen om de inhoud van een concrete les, de invulling van het curriculum, maar ook om maatregelen ten aanzien van de situatie op de school als geheel. Ook die zijn nodig om de kwaliteit en goede voortgang van het onderwijs te waarborgen. Ik stel op basis van het inspectierapport vast dat hier risico's dat leerlingen op de school, onder verantwoordelijkheid van het bestuur, in aanraking komen met anti-integratief en antidemocratisch gedachtegoed niet worden weggenomen. Maatregelen om uit te sluiten dat zij, vanuit de school onder de invloedssfeer komen van personen met dergelijk gedachtegoed zijn niet getroffen. Evenmin is in het onderwijs van de school uitgewerkt hoe in deze omstandigheden adequaat tegenwicht wordt geboden tegen dit gedachtegoed. De directeur-bestuurder geeft daarentegen aan dat iedereen, ook personen met anti-integratief en antidemocratisch gedachtegoed, welkom is op de school. De inspectie heeft vastgesteld dat hij weigert duidelijk afstand te nemen van personen die gedachtegoed aanhangen dat in strijd is met de basiswaarden van een democratische samenleving. Het algemeen bestuur treedt hier niet tegenop. De benodigde adequate maatregelen ontbreken. Gezien de ernst van de risico's dient dat het bestuur zwaar aangerekend te worden.

Die maatregelen zijn ook nodig om te voorkomen dat de kwaliteit van het stelsel van voortgezet onderwijs in gevaar komt. Het Nederlandse onderwijsstelsel is zo vormgegeven dat ook het bijzonder onderwijs door de overheid wordt bekostigd. Het geven van dat onderwijs is vrij, behoudens het toezicht daarop door de overheid. Hier moet echter worden vastgesteld dat onderwijs wordt gegeven op

een manier waarbij niet is geborgd dat leerlingen onder de verantwoordelijkheid van de school niet onder de invloed komen van anti-integratief en antidemocratisch gedachtegoed, dat haaks staat op de basiswaarden van de Nederlandse samenleving. Dat brengt de kwaliteit van het stelsel van voortgezet onderwijs in gevaar. Het toelaten en niet uitsluiten van dergelijke invloeden op Nederlandse scholen, onder de verantwoordelijkheid van een bevoegd gezag, ondermijnt de kwaliteit van het stelsel. Er moet op kunnen worden vertrouwd dat alle leerlingen binnen het Nederlandse onderwijsstelsel van dergelijke invloeden via de school die zij bezoeken, worden gevrijwaard. Het is van het grootste belang voor de kwaliteit van het stelsel van voortgezet onderwijs dat elk bevoegd gezag op dit terrein zijn verantwoordelijkheid neemt.

Om de kwaliteit en goede voortgang van het onderwijs aan de school te waarborgen en om te voorkomen dat de kwaliteit van het stelsel van voortgezet onderwijs in gevaar komt, acht ik het voorts noodzakelijk dat het interne toezicht effectief en onafhankelijk van het bestuur functioneert, zoals voorgeschreven in artikel 24e, tweede lid, en artikel 24e1, van de WVO. Deze bepalingen stellen de randvoorwaarden voor goed onderwijsbestuur, dat wordt gekenmerkt door voldoende checks and balances en waarmee wordt beoogd om alles wat bij uw bestuur misgaat, te voorkomen. Ook een structureel overleg tussen de intern toezichthouder en de medezeggenschapsraad, waarbij bijvoorbeeld afwijkingen van de door het bestuur voorgestane gedragscode kunnen worden besproken, maken deel uit van die noodzakelijke checks and balances. Hoewel het uw bestuur vrij staat om de code Goed Onderwijsbestuur VO dan wel een andere gedragscode na te leven, is het een wettelijke taak van de interne toezichthouder erop toe te zien dat wanneer het bestuur zich eenmaal heeft gecommitteerd aan een gedragscode, die gedragscode ook wordt nageleefd, en dat wanneer het bestuur afwijkt van die code, zulks wordt toegelicht in het jaarverslag.

De inspectie heeft vastgesteld dat het intern toezicht onvoldoende invulling heeft gegeven aan zijn wettelijke taak en bovendien niet voldoende onafhankelijk van het bestuur functioneert. Dat leidt tot de conclusie dat het bevoegd gezag in ernstige mate tekortschiet in zijn plicht zorg te dragen voor een rechtmatig bestuur en beheer, zoals beschreven in artikel 24d, eerste lid, van de WVO, en dat de intern toezichthouder in ernstige mate tekortschiet in zijn wettelijke taken beschreven in artikel 24e1, eerste en derde lid, van de WVO.

Op basis van het voorgaande stel ik vast dat het gehele bestuur ernstig nalatig is om de maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit en goede voortgang van het onderwijs aan de school, en dat sprake is van wanbeheer in de zin van artikel 103g, tweede lid onder b, van de WVO. Het gaat daarbij dus niet alleen om de directeur-bestuurder. Ook het algemeen bestuur heeft nagelaten de noodzakelijke maatregelen te treffen dan wel af te dwingen.

Ad 2, 3 en 4) ongerechtvaardigde verrijking, al dan niet beoogd, van de rechtspersoon die de school in stand houdt, zichzelf dan wel een derde; onrechtmatig handelen, waaronder wordt verstaan het in de hoedanigheid van bestuurder of toezichthouder handelen in strijd met wettelijke bepalingen waarmee financieel voordeel wordt behaald ten gunste van de rechtspersoon die de school in stand houdt, zichzelf of een derde en financieel wanbeleid (artikel 103g, tweede lid, onder a, c en d, van de WVO).



*Wettelijk kader*

Ingevolge artikel 49, tweede lid, van de WVO, dient het schoolbestuur zorg te dragen voor een deskundig beheer.

Uit Titel III, Afdeling II, van de WVO, volgt dat de Rijksbekostiging is bestemd voor de exploitatiekosten en de personele kosten van het in stand houden van de voor bekostiging in aanmerking gebrachte school.

Artikel 97 (Boekhouding bijzonder onderwijs), van de WVO luidt als volgt:

1. Het bevoegd gezag van een bijzondere school houdt nauwkeurig boek van de inkomsten en uitgaven.
2. Het bevoegd gezag van een bijzondere school geeft desverlangd aan de door Onze minister aangewezen ambtenaren de boeken en bescheiden ter inzage. Het bevoegd gezag is gehouden deze boeken en bescheiden zeven jaren te bewaren.

Artikel 99 van de WVO bepaalt – voor zover hier van belang – het volgende:

1. Het bevoegd gezag besteedt de verstrekte bekostiging en de betaalde bedragen ten behoeve van die school op de wijze zoals aangegeven in het tweede tot en met vijfde lid.
2. De voor voorzieningen in de huisvesting betaalde bedragen worden zodanig aangewend dat een behoorlijke en deugdelijke totstandkoming van deze voorzieningen is verzekerd. Indien na realisatie van de in de eerste volzin bedoelde voorzieningen de bedragen niet volledig zijn aangewend, kan het resterende deel daarvan worden aangewend voor de kosten van personeel of voorzieningen in de exploitatie.
3. Het voor personeels- en exploitatiekosten betaalde bedrag wordt aangewend voor de kosten van personeel, zoals onderscheiden in de artikelen 32 en 32a, voor voorzieningen in de exploitatie. In geval van een overschot op die bedragen, kan dat overschot worden aangewend voor voorzieningen in de huisvesting.
4. (...)
5. De verstrekte overschrijdingsbedragen worden ten behoeve van het onderwijs aan de scholen van het bevoegd gezag aangewend.
6. (...)
7. De op grond van artikel 77a, artikel 96g of artikel 96h verstrekte bekostiging wordt besteed aan het doel waarvoor zij zijn verleend.
8. (...)
9. (...)

Artikel 4, vierde lid, van de Regeling jaarverslaggeving onderwijs, luidt als volgt: In het bestuursverslag rapporteert het bevoegd gezag met gebruikmaking van de in bijlage 3 opgenomen set gegevens en de daarbij behorende toelichting over de resultaten van het financiële beleid over het verslagjaar. Daarnaast rapporteert het bevoegd gezag – in meerjarenperspectief over de drie verslagjaren volgend op het verslagjaar en ingeval sprake is van majeure investeringen, in meerjarenperspectief over de vijf verslagjaren volgend op het verslagjaar. Er is sprake van een majeure investering als het totaal van de investering gedeeld door de totale jaarlijkse baten in de staat van baten en lasten gelijk is of groter dan 15%. In de sectoren primair onderwijs en voortgezet onderwijs wordt ingeval sprake is van volledige doordecentralisatie van de huisvesting, steeds een

meerjarenperspectief opgenomen voor de periode van vijf jaren volgend op het verslagjaar. De toelichting op deze investeringen bevat in ieder geval een beschrijving van de relatie met de strategische doelstellingen, de omvang, het tijdspad, de wijze van financiering, inclusief een duidelijke onderbouwing met analyse van de prognose van de ontwikkeling van leerling-, deelnemers-, of studentenaantallen en het gebruik van sturingsinstrumenten. De rapportage betreft onder meer het risicomanagement en het interne toezicht.

#### *Inspectierapport*

De inspectie heeft op het terrein van het financieel beheer vastgesteld dat het kasbeheer van onvoldoende niveau is. De kasstaten worden niet aan het einde van de maand afgetekend door de directeur-bestuurder waardoor er geen zekerheid kan worden gegeven over de volledigheid en juistheid van het kassaldo. Kasdeclaraties en kasverantwoording verschillen van elkaar en onderbouwingen ontbreken. Tevens ontbreken er verschillende facturen. Het bevoegd gezag voldoet daarmee niet aan de verplichting om een nauwkeurige boekhouding bij te houden van de inkomsten en uitgaven, zoals voorgeschreven in artikel 97, eerste lid, van de WVO.

De inspectie heeft voorts een aantal onrechtmatige bestedingen van de bekostiging vastgesteld. Er is sprake van een patroon van onrechtmatige uitgaven en zelfverrijking en financieel wanbeheer. Zo worden steeds de grenzen van maxima aan beloning opgezocht of overschreden. Voorbeelden uit het rapport van de inspectie zijn:

1. de overschrijding van de op grond van de Wet Normering Topinkomens (hierna: WNT) vastgestelde maximale bezoldiging van de directeur-bestuurder over het boekjaar 2017, met een bedrag van € 12.568,86;
2. de overschrijding (wederom) van de op grond van de WNT vastgestelde maximale bezoldiging van de directeur-bestuurder over het boekjaar 2018, met een nog hoger bedrag van € 14.297,28;
3. het in november 2018 uitbetalen van een factuur aan de directeur-bestuurder ten bedrage van € 24.540,- in strijd met artikel 99 van de WVO. De factuur betreft een terugbetaling van een door de directeur-bestuurder betaald voorschot dat betrekking had op kosten gemaakt in de periode 2012-2014, lang voordat de school in functie was;
4. het in strijd met artikel 99 van de WVO over de periode januari tot en met juli 2017 uitbetalen van vacatiegelden aan het bestuur ten bedrage van € 22.253,50, nog voordat de bekostiging van de school was aangevangen;

Naast de hiervoor genoemde onrechtmatige bestedingen en ongerechtvaardigde verrijking heeft de inspectie ook vastgesteld dat verschillende andere financiële voordelen zijn ontstaan voor bestuursleden en familiale of vergelijkbare relaties, doordat in het voordeel van deze personen is afgeweken van aanbestedingsregels, dan wel van regels vastgelegd in de cao VO of in de code Goed Onderwijsbestuur VO. Het gaat hierbij om het in strijd met de cao VO uitbetalen van een vergoeding voor overwerk aan de directeur-bestuurder (in totaal € 28.164,46 over 2017 en 2018) en diens broer die als beleidsmedewerker op de school werkzaam is (in totaal € 812,91 over 2018). Het gaat ook om het in strijd met de cao VO uitbreiden van de aanstelling van de directeur-bestuurder en de aanstelling van diens broer als beleidsmedewerker tot in totaal 1,2 fte. Ook is de oud-voorzitter als externe administrateur aangetrokken, zonder dat daar een transparant proces aan ten grondslag ligt. Het tarief en de totale betalingen die

aan de externe administrateur worden gedaan zijn voor een belangrijk deel niet in overeenstemming met de aard van de werkzaamheden die naar aangegeven van het bestuur en de administrateur worden verricht, en evenmin in lijn met tarieven die normaal gesproken voor dit soort werkzaamheden worden gerekend.

Onze referentie  
16601776

Andere onrechtmatige uitgaven die de inspectie constateerde waren onder meer:

1. het betalen van een bedrag van € 5.869,20 in strijd met artikel 99 van de WVO. De betaling betreft juridische ondersteuning bij een arbeidsconflict uit de periode 2015/2016, nog ruim voordat de bekostiging van de school was aangevangen;
2. het in het grootboek 2017 opnemen van een bedrag van € 2.284,48 en over 2018 een bedrag van € 3.426,72 voor kosten in verband met stichtingsprognoses voor andere scholen in vier gemeenten, in strijd met artikel 99 van de WVO;
3. het met onderwijsbekostiging betalen van een voetbalkooi met kunstgras ten bedrage van € 44.868,- (boekjaar 2018) in strijd met artikel 99 van de WVO;
4. het met de onderwijsbekostiging betalen van een ontwerp van een aanbouw aan de school ten bedrage van € 8.228,- in strijd met artikel 99 van de WVO;
5. het met de onderwijsbekostiging betalen van schoolreisjes en andere activiteiten zonder onderwijskundig karakter ten bedrage van € 5.627,89 in strijd met artikel 99 van de WVO.

Voorts heeft de inspectie vastgesteld dat er in 2017 sprake is geweest van majeure investeringen, aangezien het totaal van de investering gedeeld door de totale jaarlijkse baten in de staat van baten en lasten gelijk is of groter dan 15%. Artikel 4, vierde lid, van de Regeling jaarverslaggeving onderwijs, schrijft in dat geval voor dat het bevoegd gezag in het jaarverslag 2017 had moeten rapporteren – in meerjarenperspectief - over de vijf verslagjaren volgend op het verslagjaar. Ten aanzien van deze rapportageverplichting (de inspectie verwijst naar de continuïteitsparagraaf), stelt de inspectie vast dat een verslag van de interne toezichthouder over de wijze waarop de toezichthouder het bestuur ondersteunt en/of adviseert over beleidsvraagstukken en financiële problematiek, ontbreekt. Het niet opvolgen van de verplichting een adequate continuïteitsparagraaf in het jaarverslag op te nemen, betekent dat het bevoegd gezag een belangrijk instrument mist voor het beheersen van financiële processen, vooral voor de middellange termijn. De gebreken ten aanzien van de continuïteitsparagraaf klemmen temeer nu uit het onderzoek van de inspectie blijkt dat er wel risico's zijn ten aanzien van de financiële continuïteit van de school, mede gelet op de hoeveelheid onrechtmatige bestedingen.

Uit het inspectierapport blijkt bovendien dat ook wat betreft het financieel beheer, de intern toezichthouder heeft nagelaten op te treden dan wel niet adequaat heeft opgetreden tegen de hiervoor genoemde onrechtmatige uitgaven door de directeur-bestuurder en de gevallen van ongerechtvaardigde verrijking. Van enige pòging tot ingrijpen door de interne toezichthouder op de andere tekortkomingen is in het geheel niet gebleken.

De inspectie constateert tot slot dat de intern toezichthouder niet jaarlijks het functioneren van het bestuur evalueert en beoordeelt en ook niet een toetsingskader heeft ontwikkeld om dat te doen. De intern toezichthouder heeft in het jaarverslag 2017 geen dan wel onvoldoende verantwoording afgelegd over de

uitvoering van de taken en bevoegdheden, bedoeld in artikel 24e, eerste lid, onder a tot en met d, van de WVO, in die zin dat:

Onze referentie  
16601776

- een verantwoording omtrent de naleving en afwijking van de Code goed bestuur VO ontbreekt;
- een verantwoording omtrent de naleving van de aanbestedingsregels ontbreekt;
- een verantwoording over de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van de bekostiging ontbreekt.

#### *Beoordeling*

Financieel wanbeleid duidt op een ernstig tekortschieten van één of meer bestuurders en/of interne toezichthouders (Kamerstukken II, vergaderjaar 2008-2009, 31 828, nr. 3, p. 3). De regering noemt het verwaarlozen van de financiële huishouding en administratie als voorbeeld van een ernstig tekortschieten van het bestuur. Het in onvoldoende mate toezichthouden op de goedkeuring van de begroting en het jaarverslag wordt genoemd als voorbeeld van een ernstig tekortschieten van de interne toezichthouder (Kamerstukken II, vergaderjaar 2008-2009, 31 828, nr. C, p. 8). In beide gevallen verwijst de regering naar de niet-naleving van de onderwijswetgeving waarbij taken die specifiek aan het bestuur en of het interne toezicht zijn toebedeeld en die betrekking hebben op het financiële beheer, grovelijk worden verwaarloosd.

De inspectie stelt een fors aantal tekortkomingen vast ten aanzien van de naleving van de onderwijswetgeving die betrekking heeft op het financieel beheer. De bevindingen van de inspectie leiden tot de conclusie dat sprake is van financieel wanbeleid, ongerechtvaardigde verrijking en onrechtmatig handelen in de zin van artikel 103g, tweede lid, onder a, c en d van de WVO.

Ingevolge artikel 49 van de WVO, dient het schoolbestuur zorg te dragen voor een deskundig beheer.

De optelsom van alles wat de inspectie op het financiële vlak heeft vastgesteld, leidt tot de vaststelling dat sprake is van wanbeheer in de zin van artikel 103g, tweede lid, onder a, c en d van de WVO. Het geheel overziend stel ik vast dat het gehele bestuur in ernstige mate tekort is geschoten in zijn plicht zorg te dragen voor een rechtmatig bestuur en beheer, zoals beschreven in artikel 24d, eerste lid, WVO en dat het bestuur onvoldoende zorg heeft gedragen voor een deskundig beheer, zoals bedoeld in artikel 49, tweede lid, van de WVO. Hetgeen de inspectie heeft vastgesteld maakt eveneens dat er sprake is van financieel wanbeleid in de zin van artikel 103g, tweede lid, onder a, van de WVO. Dit wanbeheer wordt niet alleen door de directeur-bestuurder veroorzaakt; ook het falend intern toezicht is hier debet aan.

In de aanvullende overwegingen naar aanleiding van de zienswijze wordt hier nader op ingegaan.

#### **Overwegingen ten aanzien van het besluit om een aanwijzing te geven en proportionaliteit van de maatregel**

De inspectie heeft in de bijlagen 1 en 2 van haar rapport verschillende herstelopdrachten en aanbevelingen gedaan teneinde het wanbeheer te beëindigen. Tegelijkertijd geeft de inspectie aan er geen vertrouwen in te hebben

dat het bestuur met de huidige bestuursstructuur en in zijn huidige samenstelling in staat zal zijn de in het rapport vastgestelde tekortkomingen te herstellen dan wel aan de herstelopdrachten te voldoen.

Onze referentie  
16601776

Het gaat dan in het bijzonder om:

- a. het gegeven dat de directeur-bestuurder geen personen met een anti-democratisch en anti-integratief gedachtegoed de toegang tot de school wil weigeren;
- b. Het laten bestaan van onduidelijkheid door de directeur-bestuurder over hoe hij zich verhoudt tot antidemocratisch en anti-integratief gedachtegoed, hoe hij zich verhoudt tot personen die dat gedachtegoed aanhangen en hoe hij de school zich daartoe wil laten verhouden;
- c. het onrechtmatig financieel beleid van de directeur-bestuurder waarmee hij de financiële continuïteit van de stichting in gevaar brengt;
- d. het onvoldoende tegenwicht bieden van het algemeen bestuur, dat het intern toezicht vormt, aan de directeur-bestuurder, waardoor er binnen het bestuur onvoldoende checks and balances aanwezig zijn.

Om het wanbeheer te kunnen beëindigen acht ik de volgende maatregelen noodzakelijk:

1. de risico's ten aanzien van burgerschap moeten worden weggenomen;
2. de kwaliteit van het financieel beheer moet worden verbeterd;
3. het intern toezicht moet onafhankelijk worden uitgevoerd;
4. de kwaliteit van het intern toezicht moet worden verbeterd.

Het is echter problematisch dat de door de inspectie geconstateerde tekortkomingen allemaal zijn veroorzaakt door het handelen van het bestuur, dat wil zeggen door het handelen van de directeur-bestuurder en de twee leden van het algemeen bestuur.

In de wijze waarop het bestuur de school in stand houdt, is een steeds terugkerend patroon van onvoldoende, onvoldoende onafhankelijk intern toezicht en nalatig intern toezicht te zien. Het bestuur heeft een profielschets gemaakt van de kwaliteiten waarover een bestuurder moet beschikken, maar het bestuur voldoet zelf niet aan dit profiel.

Door geen goede invulling te geven aan de wettelijke taak zorg te dragen voor een goed bestuurd school met een scheiding tussen de functies van bestuur en het toezicht daarop, en met een rechtmatig bestuur en beheer, zoals voorgeschreven in artikel 24d, eerste lid, van de WVO, is onvoldoende deskundigheid getoond. Dit klemmt temeer nu het financiële beleid de continuïteit van de school bedreigt.

Uit het vastgestelde wanbeheer, waaronder verschillende gevallen van zelfverrijking, moet worden afgeleid dat het beheer van publieke middelen u niet kan worden toevertrouwd. De verstrekking van bekostiging aan bevoegd gezagen is mede gebaseerd op onderling vertrouwen. Er moet op vertrouwd kunnen worden dat de aan de u toevertrouwde bekostiging ook daadwerkelijk wordt gebruikt voor het doel waarvoor zij is verstrekt en derhalve ten goede komt aan het onderwijs. Dit vertrouwen is door het huidige bevoegd gezag in zodanige ernstige mate geschonden dat er niet langer de bereidheid bestaat om bekostiging in handen van dit bevoegd gezag te stellen.



Gelet op het belang van de burgerschapsopdracht voor uw bestuur in het kader van artikel 17 van de WVO, moet er voorts op kunnen worden vertrouwd dat u handelt naar de letter en in de geest van deze wettelijke bepaling. Ook dit vertrouwen is door het huidige bevoegd gezag geschonden. Uit de informatie die de AIVD en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) met mij hebben gedeeld blijkt dat van een aantal personen die u op welke manier dan ook bij de school betreft, bekend is dat zij antidemocratische opvattingen hebben en/of een actieve afkeer van de Nederlandse samenleving tonen dan wel een parallelle samenleving aanprijzen die haaks staat op de waarden van de Nederlandse samenleving. Het gaat hierbij om een bewuste keuze van uw bestuur om deze personen bij de school te betrekken.

De inspectie heeft vastgesteld dat het beleid en het handelen van uw bestuur ertoe heeft geleid dat de school zich in een geïsoleerde positie bevindt ten opzichte van andere schoolbesturen en dat het beleid en het handelen van het bestuur leidt tot interne spanningen binnen de school. Een deel van de ouders heeft aan de inspectie aangegeven zich onveilig te voelen en is bang om zijn mening te geven. In de reactie op uw zienswijze is de inspectie hier nog nader op ingegaan, en heeft nogmaals bevestigd dat een substantieel aantal ouders bang zijn voor het bestuur, en aangeven niet vrijuit te durven spreken.

Naar aanleiding van de informatie van de AIVD is er tevens een onderzoek gestart in het kader van de Wet Bibob om te beoordelen of er gevaar bestaat dat de onderwijsbekostiging voor het CHL mede wordt gebruikt voor het plegen van strafbare feiten of om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten. Na een weigering van uw bestuur om de in dat kader gestelde vragen te beantwoorden is een advies gevraagd aan het Landelijk Bureau Bibob. Ook hier heeft u niet aan meegewerkt. Uw handelswijze draagt evenmin bij aan het vertrouwen in u als bestuur.

Gelet op het vorenstaande stel ik vast dat het binnen de huidige bestuursstructuur en met de huidige bestuurssamenstelling niet mogelijk is om tot verbetering te komen. Binnen het bestuur ontbreken essentiële checks and balances, waardoor tekortkomingen nu niet adequaat worden aangepakt en waardoor er ook in de toekomst grote risico's zijn dat nieuwe ernstige tekortkomingen zich zullen voordoen.

De enige maatregelen om tot een verandering te komen, zijn dan ook maatregelen die zich richten op een ander, wel functionerend bestuur. Het is nodig daar concrete opdrachten op het terrein van burgerschap aan toe te voegen, gezien de ernstige en actuele risico's die zich op dat terrein voordoen. Ik gun de docenten van het Cornelius Haga Lyceum, en bovenal de leerlingen, een school die door een goed bestuur in stand wordt gehouden en waarin zij kwalitatief goed islamitisch onderwijs kunnen geven en krijgen.

Dit alles maakt dat een aanwijzing gerechtvaardigd en proportioneel is. Uw zienswijze brengt daar geen verandering in.

## **Aanvullende overwegingen naar aanleiding van en reactie op de zienswijze**

Onze referentie  
16601776

Bij brief van 8 augustus 2019 heeft u gereageerd op het voornemen om een aanwijzing te geven. In uw zienswijze heeft u tien redenen uiteen gezet waarom het geven van de voorgenomen aanwijzing volgens u in strijd zou zijn met de wet:

1. Een aanwijzing zou in strijd zijn met de onderwijsvrijheid van artikel 23 Grondwet, die uitgaat van het zelfreinigend vermogen van het bestuur, dat de verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de school volledig heeft waargemaakt;
2. Er is geen dragende motivering voor de stelling dat er sprake is van een terugkerend patroon van onvoldoende onafhankelijk intern toezicht en nalatig toezicht;
3. Een aanwijzing is in strijd met het evenredigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel; er zou (eerst) voor lichtere maatregelen gekozen moeten worden;
4. Er wordt een sanctie toegepast voor een oneigenlijk doel;
5. Een aanwijzing is prematuur;
6. Een aanwijzing is in strijd met het verbod op vooringenomenheid;
7. Het is voor een school onmogelijk om personen met een 'omstreden reputatie' te weren;
8. De school geeft wel burgerschapsonderwijs;
9. De minister heeft nagelaten zelfstandig onderzoek te verrichten;
10. De tijdspanne van de aanwijzing is in strijd met de rechtsorde en in strijd met de grondbeginselen van een democratische rechtsstaat.

Bij uw zienswijze heeft u als bijlage 2 en 3 een reactie op het rapport van de inspectie gevoegd. Deze reactie gaat in op het onderzoek van de inspectie en op wat de inspectie naar aanleiding daarvan heeft geoordeeld. Een dergelijke reactie zou passen als reactie op het ontwerp-rapport dat de inspectie aan het bevoegd gezag voorlegt. U heeft van de mogelijkheid om een reactie op het ontwerp-rapport in te dienen, echter geen gebruik gemaakt.

Ik heb de inspectie wel verzocht om op uw reactie op het rapport te reageren. Dat heeft de inspectie in een uitvoerig stuk gedaan. De inspectie heeft in de eerste plaats gemotiveerd uiteen gezet dat uit uw zienswijze niet of nauwelijks blijkt dat de inspectie de feiten op basis van de gegevens die zij tijdens haar onderzoek ter beschikking had, onjuist heeft vastgesteld. Voor dit besluit doorslaggevende nieuwe feiten over de onderzoeksperiode zijn niet vastgesteld. U kunt zich vooral niet vinden in de waardering van de feiten door de inspectie. De inspectie heeft in dat verband, in het bijzonder waar het de kern van de zorgen ten aanzien van uw bestuur en school - de burgerschapsopdracht en het functioneren van het bestuur - betreft, uitgebreid toegelicht hoe zij tot het rapport is gekomen, en waarom uw reactie op het rapport daar geen verandering in brengt.

Ik heb de inbreng van de inspectie bij mijn afwegingen over de door u in meer algemene zin naar voren gebrachte punten betrokken.

Deze punten geven mij geen grond om van de voorgenomen aanwijzing af te zien. In aanvulling op wat hiervoor is overwogen, hieronder per punt toe.

Voorafgaand daaraan moet in meer algemene zin worden vastgesteld dat uw zienswijze voorbijgaat aan de kern van de zorgen die aanleiding waren voor het voornemen om een aanwijzing te geven. Die zorgen zijn gelegen in het gegeven dat personen met een anti-integratief en antidemocratisch gedachtengoed met de school in verband zijn gebracht en/of op de school zijn geweest, terwijl u niet wilt uitsluiten dat dergelijke personen opnieuw bij de school betrokken raken of blijven. U geeft daarentegen aan niemand de toegang tot de school te willen weigeren. Maatregelen om te voorkomen dat kinderen via de school in aanraking komen met anti-integratief en antidemocratisch gedachtengoed, worden niet getroffen. Een uitwerking hoe wordt omgegaan met leerlingen die wel met dergelijk gedachtengoed in aanraking komen, ontbreekt. De toezichthouders spreken het dagelijks bestuur daar niet op aan, en dwingen geen maatregelen af. Het bestuur bepaalt daarentegen met een kleine groep betrokkenen hoe het er op de school aan toegaat. Het niet functioneren van het bestuur laat zich ook zien in zaken als hoe met financiën wordt omgegaan.

Zo stelt u dat het bestuur de uitgesproken opvatting uitdraagt dat er in de school geen ruimte is en mag zijn voor antidemocratisch gedachtengoed en geeft u aan als bestuur afstand van dergelijk gedachtengoed te nemen. U verbindt daar echter vervolgens aan dat u geen personen de toegang tot de school hoeft te ontzeggen. Ook in de media en op de zitting in het kort geding over de publicatie van het rapport van de inspectie heeft u niet weersproken dat personen met zeer omstreden gedachtengoed de school hebben bezocht, maar volgehouden dat u niemand de toegang tot de school zal ontzeggen. Eventuele maatregelen in verband met leerlingen zouden voor u pas aan de orde zijn als de betrokkenen op bezoek zijn geweest en u van hun gedachtengoed kennis heeft kunnen nemen. Welke waarborgen dan maken dat leerlingen niet via de school met dit gedachtengoed in aanraking worden gebracht, laat u geheel in het midden.

Er moet worden vastgesteld dat deze maatregelen niet getroffen zijn. Dat is in het bijzonder zorgelijk omdat personen die het omstreden gedachtengoed waar het om gaat aanhangen, daadwerkelijk contact met de school hebben gehad en u dat hebt toegelaten.

In plaats van deze zwaarwegende zorgen te adresseren, worden in uw zienswijze omtrekkende bewegingen gemaakt. Zo geeft u aan dat er geen wettelijke plicht zou zijn om personen met een omstreden reputatie te weigeren, en dat u van personeel en vrijwilligers een verklaring omtrent het gedrag (VOG) verlangt en daar kort gezegd toch op af mag gaan. U geeft aan dat de aanwijzing prematuur zou zijn, en stelt dat u van plan zou zijn om een extra bestuurslid te benoemen waarvan u een cv hebt bijgevoegd en een (niet verder uitgewerkte) adviescommissie. Verder uitgewerkt zijn deze voornemens niet. Evenmin is daaraan al uitvoering gegeven. In het gesprek op 16 augustus 2019 heeft u deze voornemens ook niet nader geconcretiseerd. In uw zienswijze wordt gesteld dat van het bestuur van een school niet zou mogen worden verlangd dat zij alles in het werk stelt om te voorkomen dat leerlingen via haar met antidemocratisch en anti-integratief gedachtengoed in aanraking komen, of dat leerlingen de indruk zouden kunnen krijgen dat dat gedachtengoed gesteund mag worden. Verder wordt gesteld dat u al alles doet wat van u mag en kan worden verlangd. Dat blijkt in de praktijk samen te gaan met de weigering de banden met omstreden personen te verbreken, of hun invloed op de school uit te sluiten. Uw zienswijze

neemt de aanwezige zorgen dan ook bepaald niet weg; zij bevestigt ze zelfs. Er is hier sprake van ernstige nalatigheid om, in ieder geval in strijd met artikel 23a van de WVO, de 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 voortgezet onderwijs in gevaar komt. Uit uw zienswijze blijkt niet dat het belang van de maatregelen die in dit verband nodig zijn, wordt gezien. Er moet worden vastgesteld dat u de nodige maatregelen niet wil treffen, en daar niet de verantwoordelijkheid voor neemt. Uw zienswijze vormt dan ook geen aanleiding om van het voornemen om een aanwijzing te geven, af te zien.

Dat geldt ook voor wat u naar voren brengt over het wanbeheer in de vorm van financieel wanbeleid, ongerechtvaardigde verrijking en onrechtmatig handelen zoals bedoeld in artikel 103g, tweede lid, onder a, c en d, van de WVO. De zorgen over het functioneren van het bestuur ten aanzien van de burgerschapsopdracht doen zich ook voor op het financiële vlak. In de bijlagen bij de zienswijze wordt per punt ingegaan op een aantal concrete punten die de inspectie in dat verband heeft vastgesteld. Uit de reactie van de inspectie volgt dat geen nieuwe doorslaggevende feiten ten aanzien van de onderzoeksperiode over deze punten naar voren worden gebracht, en dat zij de inspectie niet tot een ander oordeel brengen over de concrete punten. Het gaat dan bijvoorbeeld om het gegeven dat een beleidsmedewerker – tevens broer van de directeur - zonder transparante procedure is benoemd, en zonder dat duidelijk is waarom hij over de kwalificaties beschikt voor de betrokken functie. Een ander voorbeeld is het gegeven dat het bestuur zichzelf in 2017 ook vacatiegelden heeft toegekend voor de periode dat de school nog niet was begonnen. Verder kan bijvoorbeeld worden gewezen op het gegeven dat bekostiging in strijd met de WVO aan andere doeleinden is besteed dan kort gezegd het onderwijs, zoals de juridische kosten die zijn gemaakt in een conflict met een oud-bestuurslid van SIO, enkele jaren voorafgaand aan de start van de school.

Voor de conclusie dat sprake is van wanbeheer in de zin van artikel 103g, tweede lid, onder a, c en d, van de WVO, gaat het echter vooral om de optelsom van alles wat de inspectie heeft vastgesteld. Bij een bestuur waar moet worden vastgesteld dat er één keer bekostiging in strijd met de WVO is besteed, is nog geen sprake van wanbeheer in de zin van artikel 103g van de WVO. Bij een school waarbij een keer een familielid van de directeur is benoemd, is dat evenmin het geval. De inspectie heeft op het totale beeld gewezen: betrokkenen zijn familie of al lang bekenden van elkaar. Er is een patroon dat zij personen uit hun directe kring in functies als beleidsmedewerker benoemen of als administrateur inschakelen zonder dat daarbij op een transparante procedure kan worden gewezen. Daarbij worden steeds de grenzen van maxima aan beloning opgezocht of overschreden, doordat bijvoorbeeld de WNT-norm meerdere jaren op rij wordt overschreden, vacatiegelden maximaal worden ingezet, een transparante onderbouwing van uitbetaalde overuren niet kan worden gegeven, en hoge tarieven voor een administrateur, tevens oud-bestuurslid, worden voldaan. De inspectie heeft niet kunnen vaststellen dat de bestuursleden met een toezichthoudende rol een controlerende en kritische opstelling kiezen, transparante procedures afdwingen en voor checks en balances zorgen. De inspectie heeft daarentegen vastgesteld dat interne toezichthouders aan zichzelf vacatiegelden hebben uitgekeerd voor de periode dat de school nog niet was gestart. Dit patroon, de optelsom van alles wat de inspectie op het financiële vlak heeft vastgesteld, vormt de grond voor de

vaststelling dat sprake is van wanbeheer in de zin van artikel 103g, tweede lid, onder a, c en d van de WVO. Op de zorgen die zich ten aanzien van dit patroon en deze optelsom voordoen, wordt in uw zienswijze niet ingegaan; zij worden daarmee dus evenmin weggenomen.

Onze referentie  
16601776

Over de door u naar voren gebrachte tien punten, wordt in aanvulling op het voorgaande nog het volgende opgemerkt.

#### *1. Artikel 23 Grondwet*

U stelt dat de verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de school in de eerste plaats bij het bestuur ligt. Dat is juist. Er moet echter worden vastgesteld dat het bestuur die verantwoordelijkheid niet waar maakt. Dat is de grond voor de aanwijzing. Artikel 103g WVO biedt daarvoor de grondslag. Dat is niet in strijd met artikel 23 Grondwet, dat overigens eveneens de zorg van de overheid voor het onderwijs voorop stelt.

U verwijst naar de beleidsreactie op het concept-rapport van de inspectie van 16 november 2018, en geeft aan dat u daarin al heeft aangegeven welke acties het bestuur naar aanleiding van de vaststellingen van de inspectie in dat concept-rapport zou gaan ondernemen. De aanwijzing is echter gebaseerd op de tekortkomingen die die inspectie in het rapport van 29 mei 2019 heeft vastgesteld. Hiervoor is al toegelicht dat u de kern van mijn daarop gebaseerde zorgen, niet adresseert en niet wegneemt.

#### *2. Patroon van onvoldoende onafhankelijk en niet goed functionerend toezicht*

U stelt dat de inspectie in het concept-rapport van 18 november 2018 nog geconstateerd zou hebben dat het bestuur goed zou functioneren. U bent ook van opvatting dat het bestuur en de interne toezichthouders goed functioneren, in een situatie waarin zij volgens u door mij of mijn voorganger zouden zijn tegengewerkt.

De inspectie heeft in het rapport van 29 mei 2019 echter aan de hand van concrete feiten vastgesteld dat het interne toezicht niet onafhankelijk en goed functioneert. Zo is de dagelijks bestuurder niet of nauwelijks op zijn gedrag en uitlatingen naar buiten aangesproken. De interne toezichthouders hebben niet gezorgd voor (handhaving van) transparante procedures ten aanzien van het vervullen van functies, het toekennen van salaris of andere vergoedingen, en andere betalingen. Zij hebben daarentegen bijvoorbeeld besloten ook aan zichzelf vacatiegelden toe te kennen voor een periode dat de school nog niet was gestart. Zij hebben evenmin aangedrongen op maatregelen om de zorgen over burgerschapsonderwijs en omstreden personen weg te nemen. De inspectie heeft vastgesteld dat zij in ieder geval niet voor een andere koers hebben gezorgd en dat van effectief intern toezicht geen sprake is.

In de bijlage waarin u op het rapport van de inspectie heeft gereageerd, heeft u aangegeven dat de interne toezichthouders de directeur-bestuurder in ieder geval één keer op zijn handelen hebben aangesproken, en hem op 11 maart 2019 officieel zou hebben gewaarschuwd naar aanleiding van zijn provocerend gedrag, en aangekondigd disciplinaire maatregelen te zullen nemen als dat gedrag niet wordt aangepast. Het algemeen bestuur was kennelijk ook zelf van opvatting dat



dit gedrag schadelijk is voor de school. De inspectie heeft vastgesteld dat aan die waarschuwing echter geen gevolg is gegeven en dat zij geen effect heeft gehad. De inspectie wijst er op dat ook na 11 maart 2019 de directeur-bestuurder zich echter herhaaldelijk provocerend heeft uitgelaten. Het algemeen bestuur heeft daarop geen disciplinaire of andere maatregelen genomen, en de waarschuwing geen vervolg gegeven.

Dit alles laat het door de inspectie vastgestelde patroon zien van een dagelijks bestuurder die de gang van zaken in grote mate bepaalt, en interne toezichthouders die daarmee instemmen of dat laten gebeuren, maar geen andere opstelling of koers afdwingen, of daar ook maar op inzetten.

### *3. Evenredigheid en motivering*

U stelt dat in plaats van een aanwijzing dat het bestuur plaats moet maken voor een nieuw bestuur, gekozen zou moeten worden voor lichtere maatregelen, zoals het bieden van deskundige ondersteuning, het adviseren van het bestuur hoe het zijn functioneren kan verbeteren bijvoorbeeld door cursussen te volgen of het geven van een waarschuwing.

Het volgen van een cursus, het geven van advies of een waarschuwing kunnen het gebrek waar het hier om gaat, niet wegnemen: het is nodig dat er interne toezichthouders komen die zich onafhankelijk kunnen én willen opstellen. Ook voor de dagelijks bestuurder geldt dat zijn opstelling en wijze waarop hij zich ten aanzien van onder andere burgerschapszorgen en financiën heeft opgesteld en wenst op te stellen, maken dat een aanwijzing om plaats te maken voor een nieuw bestuur de meest aangewezen en de noodzakelijke weg is.

### *4 en 6. Geen oneigenlijk doel en niet vooringenomen*

Het doel van de aanwijzing is niet het de school, of in meer algemene zin, het islamitisch onderwijs, onmogelijk maken. Het gaat er om dat de situatie van wanbeheer die zich nu voordoet, wordt weggenomen. Daarvoor is nodig dat het bestuur ruimte maakt voor nieuwe bestuurders.

De memo van de gemeente Amsterdam waar u naar verwijst is mij onbekend. Er wordt echter nadrukkelijk bestreden dat de inspectie met een vooropgezette uitkomst onderzoek zou hebben verricht of dat de uitkomst van dat onderzoek al vast zou hebben gestaan. Dat toont het concept-rapport van de inspectie van 18 november 2018 al aan: dat concept-rapport kende belangrijke kanttekeningen, maar was ook op punten zeker positief. Voordat de inspectie echter tot vaststelling van dat concept-rapport kon overgaan, ontving zij ernstige signalen van de AIVD over het bestuur en de school. De inspectie heeft daarop besloten het onderzoek uit te breiden en te intensiveren. Zij heeft daar ook op een gewogen wijze over gerapporteerd. Zo heeft zij vastgesteld – en in het rapport uitgesproken – dat zij geen lesinhouden heeft aangetroffen die in strijd zijn met de waarden van de democratische rechtsstaat. Zij heeft echter ook belangrijke gebreken vastgesteld. Die vormen de grondslag voor mijn besluitvorming.

### *5. Een aanwijzing is niet prematuur*

Onze referentie  
16601776

U stelt dat een aanwijzing prematuur zou zijn, omdat u al bezig zou zijn om structurele maatregelen te treffen om de tekortkomingen weg te nemen.

Er moet worden vastgesteld dat u die structurele maatregelen niet in uw zienswijze, of als bijlage bij uw zienswijze, hebt gepresenteerd. In uw zienswijze verzet u zich daarentegen tegen de aanwijzing om plaats te maken voor een nieuw bestuur. De kern van de zorgen die aan het voornemen ten grondslag lagen, wordt niet geadresseerd. Deze zorgen worden ook niet weggenomen.

### *7. Personen met een omstreden reputatie en een VOG*

U geeft aan dat de overheid niet de beoordeling of sprake is van personen met een omstreden reputatie op burgers (of schoolbesturen) zou mogen afwentelen. U gaat na dat alle personeelsleden en vrijwilligers over een VOG beschikken. Daar mag u op afgaan, en meer zou niet van u als bestuur mogen worden verlangd. Verder ziet u toe op naleving van het curriculum. Er zou echter geen verplichting zijn om personen met een omstreden reputatie te weren.

U bent als bestuur verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en de goede voortgang van het onderwijs op de school (zie o.a. artikel 23a en artikel 103g WVO). U bent er verantwoordelijk voor dat het onderwijs mede gericht is op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie, en er mede vanuit gaat dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving (artikel 17 WVO). Die verantwoordelijkheid houdt ook in dat u er voor zorgt dat leerlingen niet via de school in contact worden gebracht met (personen die) antidemocratisch en anti-integratief gedachtengoed aanhangen, en dat maatregelen worden getroffen om dat uit te sluiten en tegen te gaan. Dat is juist in uw geval een heel zwaarwegend punt, omdat dergelijke personen feitelijk op uw school zijn geweest. U kunt zich niet aan deze verantwoordelijkheid onttrekken door te verwijzen naar een VOG. Het gaat bovendien om alle personen die in aanraking met kinderen kunnen komen via de school, ook via een eenmalig bezoek of een filmpje dat in de klas wordt vertoond.

De inspectie heeft u naar concrete personen gevraagd. U heeft daar ook een reactie op kunnen geven. Die is in het rapport en de besluitvorming betrokken. Het gaat om personen die in het ambtsbericht van de AIVD zijn beschreven en bekend zijn bij de NCTV.

### *8. Burgerschapsonderwijs*

U geeft aan dat u wel enig burgerschapsonderwijs geeft, en dat dat voldoende is.

U verwijst naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 30 maart 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BP9541). U gaat er ten onrechte aan voorbij dat die uitspraak specifiek betrekking had op de beoordeling van het aanbod voor burgerschapsonderwijs van As Siddieq, waarbij de inspectie in dat concrete geval tot het oordeel was gekomen dat As Siddieq onvoldoende invulling had gegeven aan het burgerschapsonderwijs. De Afdeling overwoog dat As Siddieq gebruik maakte van het lespakket "De vreedzame school", waar veel meer scholen gebruik van maakten, en kwam op basis daarvan tot de conclusie

dat daarmee invulling was gegeven aan wat de wetgever aan minimaal burgerschapsonderwijs voor ogen stond.

Onze referentie  
16601776

Hier doen zich echter andere problemen voor. Hier is de inspectie van oordeel dat u, door niet op te treden tegen de hiervoor benoemde risico's én deze daarentegen op te zoeken, in strijd handelt met de opdracht om actief burgerschap te bevorderen. De inspectie is daarnaast van oordeel dat de wijze waarop het burgerschapsonderwijs in de praktijk gestalte krijgt, onvoldoende aansluit bij de achtergrond van de leerlingenpopulatie. De feitelijke situatie is bovendien geheel anders dan ten aanzien van As Siddieq. Bij As Siddieq waren er geen indicaties dat de school jegens leerlingen onduidelijkheid liet bestaan over opvattingen over anti-democratisch en extremistisch gedachtengoed, en waren er geen risico's naar aanleiding van het ontbreken van waarborgen op dat punt vastgesteld.

#### 9. Onderzoek

U stelt dat het besluit niet op mijn eigen onderzoek gebaseerd is.

De inspectie heeft onderzoek verricht. Dat onderzoek vormt de basis van mijn besluitvorming. Ik heb vervolgens op basis van dat onderzoek mijn eigen afwegingen gemaakt, waarin ik ook de reactie van de inspectie op uw opmerkingen naar aanleiding van het rapport, heb betrokken. Dat is overeenkomstig de procedure van artikel 103g WVO.

#### 10. Procedure

U stelt dat het voornemen om een aanwijzing te geven, al bekend zou zijn gemaakt (en, zo wordt geïmpliceerd, dat dus al besloten zou zijn deze aanwijzing te geven), voordat de inspectie het onderzoek is gestart. Het is mij onbekend waar u op doelt. Vanzelfsprekend waren de wettelijke bevoegdheden waar ik over beschik, mij al bekend, ook voorafgaand aan het onderzoek van de inspectie. Ik heb echter eerst op basis van het rapport van de inspectie mijn afwegingen gemaakt die tot het voornemen voor een aanwijzing, en nu, tot dit besluit, hebben geleid.

Uw zienswijze geeft dan ook geen aanleiding van het voornemen af te zien.

#### **De aanwijzing**

Ik stel vast dat er sprake is van ernstig bestuurlijk tekortschieten van zowel bestuur als intern toezichthouders van de stichting. Met deze aanwijzing verlang ik van de stichting dat de nodige maatregelen worden getroffen om de overtredingen van de geschonden normen te herstellen. De situatie vereist dat het gehele bestuur van de stichting wordt vervangen. In navolging van het inspectierapport versta ik onder bestuur, het dagelijks bestuur (de directeur-bestuurder) en het algemeen bestuur dat verantwoordelijk is voor het intern toezicht en dat bestaat uit de voorzitter en de secretaris/penningmeester.

De aanwijzing is erop gericht te bereiken dat het bevoegd gezag van het Cornelius Haga Lyceum, de Stichting Islamitisch Onderwijs Nederland, in handen

komt van bestuurders die gelet op hun kennis en ervaring voldoende deskundig kunnen worden geacht de school te besturen, zodat:

Onze referentie  
16601776

- a. de herstelopdrachten die de inspectie heeft gegeven op voortvarende wijze worden uitgevoerd;
- b. de governancestructuur dusdanig wordt aangepast dat er binnen het bestuur voldoende checks and balances aanwezig zullen zijn en een effectief en onafhankelijk intern toezicht gegarandeerd kan worden;
- c. de risico's die samenhangen met mogelijke verbindingen van sleutelfiguren met radicale en/of terroristische netwerken zo - veel als mogelijk - worden uitgesloten.

Ik geef daartoe de volgende aanwijzing:

1. Het bestuur draagt zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen vier weken na dagtekening van de aanwijzing al zijn taken en bevoegdheden over aan een interim-bestuur dat beschikt over aantoonbare kennis van en ervaring met het besturen van een school of een onderwijsinstelling.
2. Het bestuur doet mij zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen twee weken na dagtekening van de aanwijzing, een voorstel voor het te benoemen interim-bestuurslid of de te benoemen interim-bestuursleden.
3. Indien ik voldoende vertrouwen kan hebben in de voorgestelde interim-bestuursleden, gelet op diens kennis en ervaring, stem ik met de overdracht in.
4. Het bestuur informeert, in samenspraak met het interim-bestuur, het personeel, de leerlingen en de ouders over de overdracht van uw taken en bevoegdheden aan het interim-bestuur, direct voorafgaand aan de overdracht.
5. Het interim-bestuur zal binnen 6 weken na de overdracht de governancestructuur aanpassen op zodanige wijze dat er sprake is van voldoende checks and balances tussen bestuur en toezicht.
6. Het interim-bestuur stelt binnen vier weken na de overdracht competentieprofielen vast van het bestuur en de toezichthoudende leden, na advies van de medezeggenschapsraad, zoals bedoeld in artikel 11, eerste lid, onder q, van de Wet Medezeggenschap op Scholen (hierna: WMS).
7. Het interim-bestuur heeft tot taak om binnen een periode van drie maanden na zijn aanstelling een nieuw bestuur te installeren dat voldoet aan de competentieprofielen, die zijn vastgesteld zoals beschreven onder punt 6 en dat in ieder geval aantoonbaar ervaring heeft met het besturen van een onderwijsinstelling en beschikt over voldoende bestuurskracht om de leerlingen van het Cornelius Haga Lyceum kwalitatief goed onderwijs te bieden, veranderingen in het bestuurlijk handelen in gang te zetten en bovendien voldoende financieel deskundig is om de financiën op orde te krijgen. Het interim-bestuur vraagt daartoe tijdig advies aan de medezeggenschapsraad in de zin van artikel 11, eerste lid, onder h1, van de WMS.
8. Het interim-bestuur en vervolgens het nieuwe bestuur nemen zo spoedig als mogelijk alle nodige maatregelen om de risico's ten aanzien van de burgerschapsvorming van de leerlingen weg te nemen,

in die zin dat voorkomen wordt dat leerlingen in aanraking komen met uitingen die strijdig zijn met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, en dat personen die opvattingen hebben die risicovol zijn wat betreft het onderschrijven van Nederlandse basiswaarden niet worden toegelaten tot de school en niet onder verantwoordelijkheid van de school in contact komen met leerlingen.

**Onze referentie**  
16601776

9. Het interim-bestuur ontwikkelt binnen twee weken na de overdracht criteria die gelden voor het toelaten van personen tot de school en hij - en later het nieuwe bestuur - houdt een overzicht bij van de personen die tot de school zijn toegelaten.

Tot slot breng ik artikel 104 WVO onder uw aandacht. Indien u deze aanwijzing niet opvolgt kan ik bepalen dat de bekostiging, voorschotten daaronder begrepen, geheel of gedeeltelijk wordt ingehouden dan wel opgeschort.

de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,



Arie Slob



