



Inspectie van het Onderwijs  
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap*

## **RAPPORT VAN EEN SPECIFIEK ONDERZOEK**

Beëindiging van de onderwijsactiviteiten bij  
basisschool De Voorsprong (30XJ)  
van stichting Onderwijs 4 Nieuwe Tijd  
(42684)

Utrecht, juni 2017  
Onderzoeknummer: 292897  
Documentnummer: 5067133



## Voorwoord

Dit rapport bevat de resultaten van een specifiek onderzoek naar de gang van zaken rondom de beëindiging van de onderwijsactiviteiten van basisschool De Voorsprong (30XJ) van stichting Onderwijs 4 Nieuwe Tijd (42684).

Het conceptrapport met nummer 5018748 is op 11 april 2017 aan het bestuur toegezonden voor hoor en wederhoor. Het bestuur heeft een reactie ingezonden op 22 mei 2017, die voor zover nodig is verwerkt in het definitieve rapport. Op 28 juni 2017 heeft het bestuur een zienswijze als bijlage laten toevoegen aan het definitieve rapport.

Het definitieve rapport met nummer 5067133 is op 1 juni 2017 te Utrecht vastgesteld door Frank Willemsen, afdelingshoofd bij de directie Rekenschap en Juridische Zaken.

Het onderzoeksrapport wordt in de vijfde week na vaststelling openbaar gemaakt via [www.onderwijsinspectie.nl](http://www.onderwijsinspectie.nl).

### SPECIFIEK ONDERZOEK

Naast regulier onderzoek op grond van artikel 11 van de Wet op het onderwijstoezicht (Wot), kan de inspectie uit eigen beweging dan wel op aanwijzing van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap specifiek onderzoek verrichten op grond van artikel 15 van de Wot. Hieronder worden alle niet-reguliere vormen van onderzoek verstaan.

De inspectie kan op grond van artikel 3 van de Wot een onderzoek instellen naar, onder meer, de financiële rechtmatigheid en de naleving van, bij of krachtens onderwijswetten gegeven voorschriften.

Voor een specifiek onderzoek wordt steeds per onderzoek een onderzoeksvraag of meerdere onderzoeksvragen geformuleerd afhankelijk van de aard en onderwerp van het onderzoek. Ook de onderzoeksopzet en uitvoering volgen geen vast stramen, maar worden per geval bepaald.

De bevindingen naar aanleiding van een specifiek onderzoek worden vastgelegd in een openbaar rapport, tenzij de aard van het onderzoek of de omvang daarvan zich daartegen verzet.



# INHOUD

Voorwoord 3

## **1 Onderzoek en werkwijze 10**

1.1 Aanleiding 10

1.2 Onderzoeksvragen en werkwijze 10

1.3 Wet- en regelgeving 10

## **2 Bevindingen en conclusies 13**

2.1 Bevindingen 13

2.1.1 Onderzoeksvraag 1: Worden op De Voorsprong (nog) onderwijsactiviteiten verricht?  
13

2.1.2 Onderzoeksvraag 2: Voldoen de onderwijsactiviteiten voor zover aanwezig aan de eisen die de wet daaraan stelt? 14

2.1.3 Onderzoeksvraag 3: Is er sprake van een bekostigingsvoordeel door de wijze waarop de onderwijsactiviteiten al dan niet eindigden? 15

2.1.4 Overige bevindingen 15

2.2 Conclusies 17

## **3 Zienswijze bestuur 19**



## Samenvatting

Op 15 februari 2017 deelde het bestuur van stichting Onderwijs 4 Nieuwe Tijd (hierna: O4NT) de inspectie tijdens een gesprek in het kader van het aangepast financieel toezicht mede dat nog één leerling stond ingeschreven op zijn basisschool De Voorsprong (30XJ). Deze leerling volgde elders onderwijs.

Op 1 maart ontving de inspectie per e-mail antwoord op de vraag, waar de leerling onderwijs volgde. De inspectie was voornemens dit onderwerp te agenderen voor het eerstvolgende gesprek met het bestuur. Voor dit kon plaatsvinden, ontstond publieke aandacht voor de wijze waarop De Voorsprong zijn onderwijsactiviteiten beëindigde en ontving de inspectie vragen over de rechtmatigheid van de bekostiging van het onderwijs in die periode.

Mede gelet op de aandacht die dit onderwerp trok in de media is het bestuur op 21 maart 2017 geïnformeerd dat de inspectie de kwestie in onderzoek nam. De inspectie startte een specifiek onderzoek als bedoeld in artikel 15 van de Wet op het onderwijstoezicht.

De onderzoeksvragen waren:

1. Worden op De Voorsprong nog onderwijsactiviteiten verricht?
2. Voldoen de onderwijsactiviteiten voor zover aanwezig aan de eisen die de wet daaraan stelt?
3. Is er sprake van een bekostigingsvoordeel door de wijze waarop de onderwijsactiviteiten al dan niet eindigden?

*Onderzoeksvraag 1: Worden op De Voorsprong nog onderwijsactiviteiten verricht?*

Nee. De onderwijsactiviteiten eindigden nadat ouders op één na alle leerlingen van De Voorsprong uitschreven in de periode juli-oktober 2016 nadat het bestuur op 10 juli 2016 hen zijn besluit had kenbaar gemaakt de school per 31 juli 2017 te willen sluiten. De onderwijsactiviteiten van De Voorsprong eindigden hierdoor na de herfstvakantie, per 24 oktober 2016. Het onderwijs aan de laatste nog ingeschreven leerling na die datum vond plaats aan een school voor speciaal basisonderwijs.

Het bestuur tekent hierbij aan dat het steeds de bereidheid heeft gehad de laatste leerling gedurende het schooljaar 2016-2017 zo nodig onderwijs te geven op locatie van De Voorsprong.

*Onderzoeksvraag 2: Voldoen de onderwijsactiviteiten voor zover aanwezig aan de eisen die de wet daaraan stelt?*

Uitgezonderd van de nog niet uitgeschreven leerling is van alle voormalige leerlingen van De Voorsprong een uitschrijfbewijs overlegd. Het bestuur voldoet daarmee aan de vereisten van artikel 8 van het Besluit bekostiging WPO.

De voorziening die voor de resterende leerling werd getroffen, had niet het karakter van een schorsing of verwijdering en was niet gebaseerd op een overeenkomst zoals bedoeld in artikel 34.11 van het Besluit bekostiging WPO. De duur van het traject, van 15 november 2016 tot en met 5 april 2017, is langer dan de maximale termijn van drie maanden als bedoeld in lid 3 van het genoemde artikel.

De onderwijsactiviteiten ten aanzien van de elders geplaatste leerling kunnen niet aan O4NT worden toegeschreven. Er is niet waargenomen op welke wijze O4NT

concreet verantwoordelijkheid nam voor of aanspreekbaar was op het onderwijs aan zijn leerling.

Het bestuur heeft de minister, dan wel DUO of de inspecteur, niet, zoals artikel 4 van het Besluit bekostiging WPO vraagt, binnen twee weken na het besluit tot opheffing van De Voorsprong daarvan in kennis gesteld.

Het bestuur benadrukt dat het steeds te goeder trouw heeft gehandeld, daarbij afgaand op het advies van deskundigen.

*Onderzoeksvraag 3: Is er sprake van een bekostigingsvoordeel door de wijze waarop de onderwijsactiviteiten al dan niet eindigden?*

Ja. In de periode tussen november 2016 en april 2017 is zo'n € 130.000 aan bekostiging verkregen voor De Voorsprong, terwijl daar geen onderwijs meer werd verzorgd. Het onderwijs aan de laatst ingeschreven leerling dat plaatsvond aan een school voor speciaal basisonderwijs kwam voor rekening van het samenwerkingsverband Amsterdam-Diemen po. Er was zodoende nauwelijks of geen sprake van kosten voor het bestuur. O4NT kon de laatste ingeschreven leerling niet eenzijdig uitschrijven zonder hem te verwijderen in de zin van de wet.

Hierbij verdient vermelding dat De Voorsprong in 2014 gesticht is en op basis van artikel 153 van de Wet op het primair onderwijs vijf jaar de kans had aan de stichtingsnorm van 323 leerlingen te voldoen. Het bestuur besloot zelf deze termijn niet volledig te benutten. Het zag dus af van twee jaar bekostiging; het bestuur had voor de school tot 31 juli 2019 bekostiging kunnen ontvangen. Aan de ouders van de leerlingen heeft het bestuur gecommuniceerd dat de school al zou worden gesloten op 31 juli 2017. Dat de ouders na ontvangst van dit besluit tot en met de herfstvakantie van 2016 in totaal 23 leerlingen uitschreven, leidde tot een andere situatie dan het bestuur bedoelde. Het bestuur heeft de uitschrijving van de laatste vier leerlingen van De Voorsprong actief bevorderd. Het bestuur ging er hierbij van uit, dat de bekostiging ook bij nul leerlingen het gehele schooljaar zou doorlopen.

O4NT geeft aan dat de bekostiging voor De Voorsprong ten goede komt aan het onderwijs aan zijn andere basisschool, De Ontplooiing. Het bestuur benadrukt dat het steeds te goeder trouw heeft gehandeld, afgaande op (mondelijke) informatie verkregen van deskundige partijen zoals zijn eigen administratiekantoor en DUO.

*Overige bevindingen*

In het schooljaar 2014-2015 is een leerling door een administratieve fout van O4NT dubbel bekostigd voor een bedrag van € 684,46.

Na de herfstvakantie van 2016 is voor drie leerlingen vervoer geregeld naar de andere school van het bestuur, De Ontplooiing. De kosten van leerlingenvervoer tussen woonadres en de onderwijslocatie komen op grond van artikel 4 van de Wet op het primair onderwijs voor rekening van de gemeente. De hiermee gemaakte kosten vormen een onrechtmatige besteding van € 2.029,90.



*Vervolg*

Het is aan de Plaatsvervangend Inspecteur-generaal om eventueel (financiële) gevolgen te verbinden aan de bevindingen en conclusies in dit rapport.

# 1 Onderzoek en werkwijze

## 1.1 Aanleiding

Op 15 februari 2017 deelde het bestuur van O4NT de inspectie tijdens een gesprek in het kader van het aangepast financieel toezicht mede dat nog één leerling stond ingeschreven op zijn basisschool De Voorsprong (30XJ). Deze leerling volgde elders onderwijs.

Op 1 maart ontving de inspectie per e-mail antwoord op de vraag, waar de leerling onderwijs volgde. De inspectie was voornemens dit onderwerp te agenderen voor het eerstvolgende gesprek met het bestuur. Voor dit kon plaatsvinden, ontstond publieke aandacht voor de wijze waarop De Voorsprong zijn onderwijsactiviteiten beëindigde en ontving de inspectie vragen over de rechtmatigheid van de bekostiging van het onderwijs in die periode.

Mede gelet op de aandacht die dit onderwerp trok in de media is het bestuur op 21 maart 2017 geïnformeerd dat de inspectie de kwestie in onderzoek nam. De inspectie startte een specifiek onderzoek als bedoeld in artikel 15 van de Wet op het onderwijstoezicht.

## 1.2 Onderzoeksvragen en werkwijze

### *Onderzoeksvragen*

1. Worden op De Voorsprong (nog) onderwijsactiviteiten verricht?
2. Voldoen de onderwijsactiviteiten voor zover aanwezig aan de eisen die de wet daaraan stelt?
3. Is er sprake van een bekostigingsvoordeel door de wijze waarop de onderwijsactiviteiten al dan niet eindigden?

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van schriftelijke informatie van het bestuur van O4NT zoals notulen en communicatie aan de ouders/verzorgers, de in- en uitschrijfbewijzen van leerlingen over de bestaansperiode van de school, de leerlingenlijsten en de BRON-gegevens. Op 24 maart 2017 vond een gesprek plaats met de bestuursondersteuner van O4NT. Naar aanleiding van de verkregen informatie en bevindingen daarover is nadere informatie ingewonnen bij diverse betrokkenen.

## 1.3 Wet- en regelgeving

De bevindingen zijn getoetst aan de volgende bepalingen.

### *Artikel 1, Wet op het primair onderwijs*

“Basisschool: een school waar basisonderwijs wordt gegeven, niet zijnde een speciale school voor basisonderwijs [...]”.

### *Artikel 4, lid 1, Wet op het primair onderwijs*

“Ten behoeve van het schoolbezoek verstrekken burgemeester en wethouders aan ouders van in de gemeente verblijvende leerlingen op aanvraag bekostiging van de door burgemeester en wethouders noodzakelijk te achten vervoerskosten. De gemeenteraad stelt daartoe een nadere regeling vast, met inachtneming van het bepaalde in de volgende leden.”

*Artikel 15, lid 1, Wet op het Primair onderwijs*

“Indien een leerling gedurende een deel van het onderwijsprogramma onderwijs ontvangt op een andere school, op een school voor speciaal onderwijs, op een school voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, dan wel op een instelling voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs telt de tijd gedurende welke de leerling dit onderwijs ontvangt mee voor het aantal uren onderwijs dat de leerling ten minste moet ontvangen.”

*Artikel 153, lid 3, Wet op het primair onderwijs*

“De beëindiging van de bekostiging van een bijzondere school [...] ten aanzien waarvan gedurende de eerste 5 schooljaren van de bekostiging van de school het eerste lid, tweede volzin, toepassing diende te vinden, geschiedt met ingang van 1 augustus volgend op die 5 schooljaren.”

Genoemde tweede volzin uit het eerste lid luidt: “De eerste volzin is niet van toepassing zolang gedurende de eerste 5 schooljaren van de bekostiging van een school het aantal leerlingen van de school, voor zover het niet betreft het aantal leerlingen van een nevenvestiging, niet heeft voldaan aan de stichtingsnorm die werd vastgesteld met toepassing van artikel 77, tweede lid, en op grond waarvan de school voor bekostiging in aanmerking werd genomen.”

*Artikel 4, Besluit bekostiging WPO*

“Het bevoegd gezag geeft binnen twee weken na een besluit tot opheffing van de school of een nevenvestiging kennis daarvan aan Onze Minister, gedeputeerde staten, de inspecteur en, indien het een bijzondere school of een nevenvestiging daarvan betreft, eveneens aan burgemeester en wethouders van de gemeente waarin de school onderscheidenlijk de nevenvestiging is gelegen.”

*Artikel 8, lid 1, Besluit bekostiging WPO*

“De directeur van een school op wiens school de leerling staat ingeschreven, schrijft de leerling, indien deze de school verlaat, uit met ingang van de dag waarop de leerling de school voor het laatst heeft bezocht [...]”

*Artikel 34.11, leden 1 en 3, Besluit bekostiging WPO*

Lid 1: “Voor de toepassing van artikel 15, eerste lid, van de wet is vereist dat tussen het bevoegd gezag van een school en het bevoegd gezag van een andere school, een school voor speciaal onderwijs, een school voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, dan wel een instelling voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs als bedoeld in de Wet op de expertisecentra een schriftelijke overeenkomst over de uitvoering daarvan wordt gesloten.”

Lid 3: “Een leerling kan gedurende een termijn van ten hoogste drie maanden aaneengesloten het volledige onderwijsprogramma volgen op een school of instelling als bedoeld in het eerste lid. De overeenkomst, bedoeld in het eerste lid, bevat dan in elk geval afspraken over:

- a. De termijn waarvoor de overeenkomst is aangegaan;
- b. De aanwezigheid van leraren, onderwijsondersteunend personeel en andere begeleiding van de leerling; en
- c. Het bedrag voor de personele en materiële kosten dat het bevoegd gezag van de school waar de leerling is ingeschreven betaalt aan het bevoegd gezag van de school of instelling waarmee de overeenkomst wordt gesloten.”



## 2 Bevindingen en conclusies

### 2.1 Bevindingen

#### 2.1.1 *Onderzoeksvraag 1: Worden op De Voorsprong (nog) onderwijsactiviteiten verricht?*

De Voorsprong is een van de twee scholen van O4NT die sinds 1 augustus 2014 onderwijs aanbiedt. Nieuw gestichte scholen hebben vijf jaar de tijd om hun bestaansrecht te bewijzen. Dat doen zij door de stichtingsnorm te behalen: het minimale aantal leerlingen dat binnen een gemeente geldt om een school in stand te houden. In Amsterdam geldt een aantal van 323 leerlingen volgens de Regeling aanpassing van de stichtings- en opheffingsnormen voor het basisonderwijs 2013.

Al ruim voor de zomer van 2016 was duidelijk dat er geen toekomst was voor De Voorsprong. Op teldatum 1 oktober 2015 stonden 16 leerlingen ingeschreven op de school. Op 10 juli 2016 zond het bestuur bericht aan de ouders/verzorgers over zijn besluit De Voorsprong te sluiten na schooljaar 2016-2017, per 31 juli 2017.

Het effect hiervan was dat de ouders/verzorgers ervoor kozen de sluiting van de school niet af te wachten, maar de leerlingen al eerder inschreven op andere scholen. In juli 2016 verlieten negen leerlingen de school. De school startte het schooljaar met vijftien leerlingen, waarvan er tien in september vertrokken naar andere scholen. Van de vijf leerlingen die op teldatum 1 oktober 2016 stonden ingeschreven op De Voorsprong gingen er vier naar een andere school tijdens de herfstvakantie. Ouders schreven deze laatste leerlingen uit op verzoek van het bestuur, dat aangeeft op 12 oktober 2016 (uitsluitend) telefonisch van DUO te hebben vernomen dat de bekostiging ook bij nul leerlingen de rest van het schooljaar zou doorlopen. Bedoeling was de bekostiging ten goede te laten komen aan het onderwijs aan de andere school van het bestuur, de Ontplooiing.

Aanvankelijk was gedacht dat alle vijf de leerlingen naar een andere school zouden gaan. Na de herfstvakantie, op 24 oktober 2016, was er op locatie bij De Voorsprong dan ook geen sprake meer van onderwijsactiviteiten. Op 25 oktober 2016 bleek echter dat er nog een leerling overbleef, die niet kon worden ingeschreven bij een andere school. Het betrof een leerling wiens gedrag de vraag opriep, of sprake kon zijn van een extra ondersteuningsbehoefte. Om dit vast te stellen werd de leerling op 15 november 2016 door bemiddeling van het Adviesloket van het samenwerkingsverband Amsterdam-Diemen po voor drie maanden geplaatst in een voorziening bij een school voor speciaal basisonderwijs.

Doel was volgens het bestuur om een goed beeld te krijgen van de specifieke ondersteuningsbehoefte van de leerling. Deze was niet duidelijk geworden of afdoende gedocumenteerd in de periode dat de leerling stond ingeschreven bij de Voorsprong, sinds 1 augustus 2015. Gedurende het traject, waarin volgens de directeur van de speciale school voor basisonderwijs in dit geval ook aanvullend onderzoek plaatsvond waardoor het langer duurde dan de maximale termijn van drie maanden, bleef de leerling ingeschreven bij De Voorsprong. Op 5 april 2017 vond het adviesgesprek plaats waarin de bevindingen gedaan in de periode die de leerling doorbracht op de school voor speciaal basisonderwijs zijn besproken. De ouders stemden in met het advies tot plaatsing op het speciaal basisonderwijs. Na afronding van het dossier en aanvraag van een toelaatbaarheidsverklaring is de verwachting dat de leerling binnen maximaal 8 weken wordt geplaatst op de school waar hij al

sinds 15 november 2016 onderwijs volgt. Tot dat moment, uiterlijk begin juni 2017, volgt de leerling onderwijs aan dezelfde school.

Na de herfstvakantie van 2016 waren er zodoende geen leerlingen meer aanwezig op De Voorsprong. Ook het personeel was niet meer aanwezig. Per 1 januari 2017 beëindigde het bestuur de medegebruikersovereenkomst op basis waarvan het gebruik maakte van de lokalen waarin het onderwijs plaatsvond en had De Voorsprong, waar al sinds de herfstvakantie geen onderwijs meer werd gegeven, ook geen locatie meer.

2.1.2 *Onderzoeksvraag 2: Voldoen de onderwijsactiviteiten voor zover aanwezig aan de eisen die de wet daaraan stelt?*

Uitgezonderd van de nog niet uitgeschreven leerling is van alle voormalige leerlingen van De Voorsprong leerlingen een uitschrijfbewijs overlegd. Het bestuur voldoet daarmee aan de vereisten van artikel 8 van het Besluit bekostiging WPO.

De voorziening die voor de overblijvende leerling is getroffen, heeft niet het karakter van een schorsing of verwijdering en is niet gebaseerd op een overeenkomst zoals bedoeld in artikel 34.11 van het Besluit bekostiging WPO. De duur van het traject, van 15 november 2016 tot en met 5 april 2017, is langer dan de maximale termijn van drie maanden die lid 3 van het genoemde artikel vermeldt. De plaatsing van de leerling gebeurde niet op initiatief van het bestuur van O4NT maar op initiatief van het Adviesloket van het samenwerkingsverband. De plaatsing nam meer tijd in beslag doordat O4NT nauwelijks informatie kon leveren over de leerling. De directeur van de speciale school voor basisonderwijs waarop de leerling onderwijs volgde, gaf aan dat er geen contact is geweest met De Voorsprong, omdat die ten tijde van de plaatsing al was gesloten. Het contact met de ouders van de leerling gedurende de voorziening verliep via het Adviesloket van het samenwerkingsverband. Uit de overlegde mailberichten die zijn gewisseld tussen O4NT en het Adviesloket blijkt dat O4NT geen betrokkenheid heeft gehad bij de leerling gedurende het traject. O4NT heeft de verantwoordelijkheid voor zijn leerling vertaald in enkele informatieverzoeken over de voortgang en uitkomst van de voorziening. Het bestuur was zodoende inhoudelijk niet aanspreekbaar op het onderwijs aan zijn leerling. Er was ook geen sprake van een financiële verantwoordelijkheid; de kosten voor de voorziening kwamen voor rekening van het samenwerkingsverband. O4NT was niet aanwezig bij het adviesgesprek op 5 april en heeft geen aandeel in de aanvraag voor de toelaatbaarheidsverklaring.

Op grond van voorgaande alinea kunnen de onderwijsactiviteiten ten aanzien van de elders geplaatste leerling niet aan O4NT worden toegeschreven.

Het bestuur heeft de minister (DUO) en de inspecteur, niet, zoals artikel 4 van het Besluit bekostiging WPO vraagt, binnen twee weken na het besluit tot opheffing van De Voorsprong daarvan in kennis gesteld. Er is geen BRIN-mutatieformulier ingezonden (het bestuur merkt hierbij op dat DUO in een e-mail in april 2017 niet wees op de wettelijke termijn maar in algemene zin stelde dat een melding voor 1 juni de voorkeur genoot). Wel zijn de ouders over het besluit geïnformeerd per brief van 10 juli 2016. De inspectie is geïnformeerd over het voornemen tot afbouw van De Voorsprong, maar vernam pas op 15 februari 2017 dat de locatie daadwerkelijk was gesloten.

2.1.3 *Onderzoeksvraag 3: Is er sprake van een bekostigingsvoordeel door de wijze waarop de onderwijsactiviteiten al dan niet eindigden?*

In de periode tussen november 2016 en april 2017 is zo'n € 130.000 aan bekostiging verkregen voor De Voorsprong, terwijl daar geen onderwijs meer werd verzorgd. De voorziening voor de laatste ingeschreven leerling kwam voor rekening van het samenwerkingsverband. Er was zodoende nauwelijks of geen sprake van kosten ten behoeve van de laatste nog ingeschreven leerling voor wie het bevoegd gezag op basis van die inschrijving verantwoordelijkheid droeg.

Tegelijkertijd kon het bestuur van O4NT de laatste leerling van De Voorsprong niet uitschrijven en elders inschrijven, alleen ouders kunnen dat. Wel kon het bestuur inwilligen dat in het belang van de leerling een tijdelijke voorziening bij een school voor speciaal basisonderwijs werd getroffen. O4NT sprak daarbij zijn bereidheid uit om zo nodig nog de rest van het schooljaar onderwijs te verzorgen aan de leerling, indien deze uiteindelijk toch zou terugkeren naar De Voorsprong. Men zou dan een lokaal van De Voorsprong opnieuw in gebruik nemen en een leerkracht van de andere school inzetten voor het onderwijs.

Hierbij verdient vermelding dat De Voorsprong in 2014 werd gesticht en op basis van artikel 153 van de Wet op het primair onderwijs vijf jaar de kans had aan de stichtingsnorm te voldoen. Het bestuur besloot zelf deze termijn niet volledig te benutten en zag af van twee jaar bekostiging. Het kondigde de sluitingsdatum van 31 juli 2017 aan. Dat de ouders na ontvangst van dit besluit tot aan de herfstvakantie in totaal 23 leerlingen uitschreven, leidde tot een andere situatie dan het bestuur bedoelde. Het bestuur heeft de uitschrijving van de laatste vier leerlingen van De Voorsprong actief bevorderd. Het bestuur ging er hierbij van uit, dat de bekostiging ook bij nul leerlingen het gehele schooljaar zou doorlopen.

Hoewel de voor De Voorsprong ontvangen bekostiging na de herfstvakantie van 2016 niet meer kon worden besteed aan het onderwijs aan die school, geeft O4NT aan dat de middelen wel ten goede komen aan het onderwijs aan zijn andere basisschool, De Ontplooiing (30XH). Ook benadrukt het bestuur dat het steeds te goeder trouw heeft gehandeld, afgaand op (mondelijke) informatie van deskundige partijen zoals zijn administratiekantoor en DUO. Het bestuur geeft stellig te kennen anders te hebben gehandeld indien de informatie anders had geluid. Van de van DUO verkregen informatie is geen documentatie voorhanden.

2.1.4 *Overige bevindingen*

Uit de overlegde in- en uitschrijfbewijzen blijkt dat het bestuur in het schooljaar 2014-2015 een leerling dubbel heeft opgegeven voor bekostiging. DUO heeft tussen 21 oktober 2014 en 30 januari 2015 frequent contact gezocht met het bestuur om deze administratieve fout (die met betrekking tot de leerling gepaard ging met de foutieve invoer van diverse gegevens) te corrigeren. Bestuur heeft de gewenste correctie te laat doorgevoerd, waardoor de leerling dubbel is bekostigd voor het betreffende schooljaar. Het onverschuldigd betaalde bedrag betreft € 684,46.

Uit de overlegde notulen van het bestuur van 30 september 2016 blijkt dat voor drie leerlingen, die na de herfstvakantie naar de andere school van het bestuur gingen, leerlingenvervoer is geregeld. De kosten van leerlingenvervoer tussen woonadres en de onderwijslocatie komen op grond van artikel 4 van de Wet op het primair

onderwijs voor rekening van de gemeente. De hiermee gemoeide kosten vormen een onrechtmatige besteding van € 2.029,90.



## 2.2

### Conclusies

*Onderzoeksvraag 1: Worden op De Voorsprong nog onderwijsactiviteiten verricht?*

Nee. De onderwijsactiviteiten eindigden nadat ouders op één na alle leerlingen van De Voorsprong uitschreven in de periode juli-oktober 2016 nadat het bestuur op 10 juli 2016 hen zijn besluit had kenbaar gemaakt de school per 31 juli 2017 te willen sluiten. De onderwijsactiviteiten van De Voorsprong eindigden hierdoor na de herfstvakantie, per 24 oktober 2016. Het onderwijs aan de laatste nog ingeschreven leerling na die datum vond plaats aan een school voor speciaal basisonderwijs.

Het bestuur tekent hierbij aan dat het steeds de bereidheid heeft gehad de laatste leerling gedurende het schooljaar 2016-2017 zo nodig onderwijs te geven op locatie van De Voorsprong.

*Onderzoeksvraag 2: Voldoen de onderwijsactiviteiten voor zover aanwezig aan de eisen die de wet daaraan stelt?*

Uitgezonderd van de nog niet uitgeschreven leerling is van alle voormalige leerlingen van De Voorsprong leerlingen een uitschrijfbewijs overlegd. Het bestuur voldoet daarmee aan de vereisten van artikel 8 van het Besluit bekostiging WPO.

De voorziening waarin de overblijvende leerling is geplaatst, had niet het karakter van een schorsing of verwijdering en was niet gebaseerd op een overeenkomst zoals bedoeld in artikel 34.11 van het Besluit bekostiging WPO. De duur van het traject, van 15 november 2016 tot en met 5 april 2017, is langer dan de maximale termijn van drie maanden zoals bedoeld in lid 3 van het genoemde artikel.

Per 24 oktober 2016 voldeed De Voorsprong niet meer aan artikel 1 van de Wet op het primair onderwijs aangezien hij per die datum niet langer een school was waar basisonderwijs wordt gegeven. De onderwijsactiviteiten ten aanzien van de elders geplaatste leerling kunnen niet aan O4NT worden toegeschreven. Er is immers niet waargenomen op welke wijze O4NT concreet verantwoordelijkheid nam voor of aanspreekbaar was op het onderwijs aan zijn leerling.

Het bestuur heeft de minister, dan wel DUO of de inspecteur, niet, zoals artikel 4 van het Besluit bekostiging WPO vraagt, binnen twee weken na het besluit tot opheffing van De Voorsprong daarvan in kennis gesteld.

Het bestuur benadrukt dat het steeds te goeder trouw heeft gehandeld, daarbij afgaand op het advies van deskundigen.

*Onderzoeksvraag 3: Is er sprake van een bekostigingsvoordeel door de wijze waarop de onderwijsactiviteiten al dan niet eindigden?*

Ja. In de periode tussen november 2016 en april 2017 is zo'n € 130.000 aan bekostiging verkregen voor De Voorsprong, terwijl daar geen onderwijs meer werd verzorgd. De voorziening voor de laatste ingeschreven leerling kwam voor rekening van het samenwerkingsverband. Er was zodoende nauwelijks of geen sprake van kosten. Tegelijkertijd kon het bestuur van O4NT de laatst ingeschreven leerling niet eenzijdig uitschrijven anders dan door het beginnen van een verwijderingsprocedure die hier niet lijkt te zijn overwogen.

Hierbij verdient vermelding dat De Voorsprong in 2014 gesticht is en op basis van artikel 153 van de Wet op het primair onderwijs vijf jaar de kans had aan de

stichtingsnorm te voldoen. Het bestuur besloot zelf deze termijn niet volledig te benutten en zag af van twee jaar bekostiging. Het besloot tot de sluitingsdatum van 31 juli 2017. Dat de ouders na ontvangst van dit besluit tot en met de herfstvakantie van 2016 in totaal 23 leerlingen uitschreven, leidde tot een andere situatie dan het bestuur voorzag. Het bestuur heeft de uitschrijving van de laatste vier leerlingen van De Voorsprong actief bevorderd. Het bestuur ging er hierbij van uit, dat de bekostiging ook bij nul leerlingen het gehele schooljaar zou doorlopen.

O4NT geeft aan dat de bekostiging voor De Voorsprong ten goede komt aan het onderwijs aan zijn andere basisschool, De Ontplooiing. Het bestuur benadrukt dat het steeds te goeder trouw heeft gehandeld, afgaande op (mondelinge) informatie verkregen van deskundige partijen zoals zijn eigen administratiekantoor en DUO.

#### *Overige bevindingen*

In het schooljaar 2014-2015 is een leerling door een administratieve fout van O4NT dubbel bekostigd voor een bedrag van € 684,46.

Na de herfstvakantie van 2016 is voor drie leerlingen vervoer geregeld naar de andere school van het bestuur, De Ontplooiing. De kosten van leerlingenvervoer tussen woonadres en de onderwijslocatie komen op grond van artikel 4 van de Wet op het primair onderwijs voor rekening van de gemeente. De hiermee gemaakte kosten vormen een onrechtmatige besteding van € 2.029,90.

#### *Vervolg*

Het is aan de plaatsvervangend Inspecteur-generaal om eventueel (financiële) gevolgen te verbinden aan de bevindingen en conclusies in dit rapport.

### 3 Zienswijze bestuur

#### 1 Chronologisch overzicht

- 1.1 Basisschool de Voorsprong is in 2014 gesticht op basis van artikel 153 Wet op het primair onderwijs ("WPO"). Op basis van deze bepaling heeft de school vijf jaar om te voldoen aan de wettelijke stichtingsnorm. Gedurende deze periode kan de school aanspraak maken op bekostiging. Het bestuur besluit deze termijn echter niet volledig te benutten en daarnaast af te zien van twee jaar bekostiging. Een beslissing waardoor zeker 500.000 euro minder aan het bestuur betaald zal worden, dan waar het bestuur aanspraak op had. Het bestuur besluit in juli 2016 tot sluiting van de Voorsprong op 31 juli 2017. Per augustus 2016 heeft de uitschrijving van een aantal leerlingen geleid tot een andere situatie dan het bestuur heeft voorzien.
- 1.2 Het bestuur heeft op basis van het leerlingaantal en in samenspraak met onderwijsspecialisten resterende leerlingen overgeplaatst naar de basisschool de Ontplooiing en beleid vastgesteld met betrekking tot de toekomst van de overige leerlingen. Dit alles was erop gericht om de leerlingen zo passend mogelijk en kwalitatief hoogwaardig onderwijs te bieden. Deskundigen en DUO hebben expliciet in oktober 2016 te kennen gegeven dat bekostiging door zou lopen tot aan de voorgenomen sluiting van de Voorsprong per 31 juli 2017, ook als in oktober 2016 er geen leerlingen meer in De Voorsprong zouden zijn.
- 1.3 Per september 2016 is de Stichting onder verscherpt toezicht geplaatst door de Inspectie. Het bestuur heeft in de frequente contacten die onderhouden zijn met de Inspectie te kennen gegeven dat het een en ander inhoudt dat vanaf eind oktober 2016 de Voorsprong wel bekostiging zal ontvangen, maar geen onderwijs zal verzorgen. Een en ander resulteert het voorliggende inspectierapport omtrent de beëindiging van de onderwijsactiviteiten van de Voorsprong.

#### 2 Zienswijze bestuur

- 2.1 Het verloop van het proces maakt duidelijk dat het bestuur zich ingespannen heeft om de beëindiging van de onderwijsactiviteiten van de stichting op een ordentelijke manier te laten verlopen. Het rapport en de financiële consequenties die daar wellicht aan verbonden worden, doen geen recht aan deze inspanningen van het bestuur en de goede trouw waarmee het heeft gehandeld. Het bestuur heeft (i) een doelmatige besteding van de onderwijsmiddelen voor ogen gehad en (ii) duidelijk gecommuniceerd dat de onderwijsactiviteiten binnen de Voorsprong zijn beëindigd per november 2016.
- 2.2 Het schoolbestuur heeft zich ingespannen de bekostiging doelmatig te besteden zonder daarbij overwegingen van bekostigingsmaximalisatie een rol te laten spelen, in tegendeel. Ook kan worden geconstateerd dat de bekostiging feitelijk doelmatig is besteed aan bekostigd onderwijs.
  - 2.2.1 Het voorgaande blijkt in de eerste plaats uit het feit dat het bestuur heeft afgezien van onderwijsbekostiging voor de twee

resterende jaren, waar het recht op had op basis van artikel 153 WPO.

2.2.2 Daarnaast blijkt dit uit het feit dat de bekostiging die niet nodig was voor het onderwijs in de Voorsprong, is aangewend voor het (bekostigd) onderwijs in basisschool de Ontplooiing. De bekostiging is gedurende de door de Inspectie onderzochte periode besteed aan onderwijs dat voldoet aan de bekostigingsvoorwaarden zoals die in de Wet op het primair onderwijs en aanverwante regelgeving zijn opgenomen. Dat het schoolbestuur van de Voorsprong geen kosten heeft, is geen voorwaarde voor het ontvangen van bekostiging, noch is het ontbreken van uitgaven een aanwijzing dat de bekostiging ondoelmatig wordt ingezet.

2.3 Het bestuur heeft op verschillende momenten aan de Inspectie duidelijk gemaakt dat het onderwijs in de Voorsprong per juli 2017 wordt beëindigd en dat er geen onderwijsactiviteiten meer worden verricht gedurende de maanden november 2016 tot en met juli 2017. De inspectie heeft hier niet op gereageerd, terwijl naar mening van het bestuur vast is komen te staan dat de Inspectie op de hoogte is gebracht van de aanstaande sluiting van de school, zij het via een andere route dan via het 'formulier melding opheffing school'. Sluiting van de Voorsprong had de Inspectie op kunnen maken uit:

2.3.1 De mail van 28 september 2016 van het bestuur aan de inspectie, waarin aangegeven staat dat de school voor het eind van het jaar geen leerlingen meer zal hebben. De letterlijke tekst luidt: **Door het nu reeds uitschrijven van leerlingen zal het OP met vrij grote zekerheid per 1 januari 2017 naar 0 zijn teruggebracht,**

2.3.2 De mededeling dat alle leerlingen voor of vlak na de herfstvakantie naar verwachting overgeschreven zijn naar een andere school, uit het schrijven van het schoolbestuur aan de Inspectie (d.d. 31 oktober 2016). Hierin staat letterlijk **Naar verwachting zullen alle leerlingen vlak voor of vlak na de herfstvakantie op een andere school zijn ingeschreven. .... Deze keuzes houdt in dat het schoolbestuur over de maanden november 2016 – juli 2017 bekostiging voor deze school zal ontvangen terwijl daar geen uitgaven meer tegenover staan.**

2.3.3 De overgelegde financiële stukken, met name de maandelijks updates en de begroting 2017 e.v.j. , waarin staat dat er geen uitgaven (meer) plaatsvinden ten behoeve van het onderwijs dat wordt verzorgd door de Voorsprong en nog wel bekostiging plaats vond..

2.4 Het schoolbestuur heeft zich laten adviseren door onderwijskundigen die aangaven dat bekostiging zou doorlopen tot aan juli 2017. Op 11 en 12 oktober 2016 heeft het bestuur navraag gedaan bij de helpdesk van DUO en bij het administratiekantoor.. Beiden bevestigden de aanname dat bekostiging zou doorlopen tot juli 2017, ongeacht het aantal leerlingen. Bij DUO is dat door twee verschillende personen gedaan. Op basis van deze informatie heeft het bestuur gehandeld.

### **3 Slot**

- 3.1 De slotsom van het voorgaande maakt dat het bestuur van Stichting Onderwijs 4 Nieuwe Tijd zich uitspreekt tegen de conclusie van de Inspectie ,dat sprake is van een bekostigingsoordeel. De afweging die de Inspectie aan de Hoofdinspectie Primair Onderwijs overlaat, zou bovendien moeten worden gezien in het licht van de aanstaande ontbinding van Stichting Onderwijs 4 Nieuwe Tijd en het overschrijven van leerlingen naar andere scholen in Amsterdam.