



## SvPo Deventer Ida Gerhardt Academie

<CONCEPT>  
Specifiek Onderzoek Rekenschap

Onderzoek Onderwijshuisvesting

Datum vaststelling:



# Voorwoord

Dit rapport bevat de resultaten van het nader specifiek onderzoek naar het eigendom en de verantwoording van de onderwijshuisvesting van Stichting voor Persoonlijk Onderwijs Deventer - Ida Gerhardt Academie (hierna: SvPO Deventer).

Bestuur: Stichting voor Persoonlijk  
Onderwijs Deventer - Ida Gerhardt  
Academie  
Bestuursnummer: 42781  
BRIN-nummer: 31LB

De Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) heeft dit specifiek onderzoek verricht in de periode van april 2021 tot en met november 2021.

## Rapport

Het conceptrapport met nummer [REDACTED] is op 23 december 2021 aan het bestuur toegezonden voor hoor en wederhoor. Het bestuur heeft een reactie ingezonden op [DATUM 20xx], die voor zover nodig is verwerkt in het definitieve rapport.

Het definitieve rapport met nummer xxx is op [DATUM 20xx] te Utrecht vastgesteld door [NAAM], directeur 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 (OCW) 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, eerste lid, van de Wot een onderzoek instellen naar, onder meer, de naleving van bij of krachtens onderwijswetten gegeven voorschriften en de rechtmatigheid van de bestedingen.

Voor een specifiek onderzoek wordt steeds per onderzoek een onderzoeksvraag of worden meerdere onderzoeksvragen geformuleerd afhankelijk van de aard en het 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.

## Samenvatting

Dit nader specifiek onderzoek draait om de vraag of er bij SvPO Deventer sprake is van door het bestuur gevoerd deugdelijk financieel beleid. Deze vraag hebben we opgedeeld in onderstaande drie onderwerpen en deelvragen, die ieder betrekking hebben op (een onderdeel van) deugdelijk financieel beleid.

*1. Continuïteit: is er sprake van een bedreiging van de financiële continuïteit als gevolg van het gevoerde huisvestingsbeleid en de (mede) in dat kader gevoerde transacties?*

De financiële continuïteit van SvPO Deventer is ernstig in gevaar gebracht. Er is op 31 december 2020 sprake van een zeer lage liquiditeit van de stichting. SvPO Deventer beschikte op 31 december 2020 over onvoldoende vlottende activa om de bestaande kortlopende schulden te kunnen voldoen. Daarmee is er sprake van een situatie waarbij SvPO Deventer op 31 december 2020 niet meer zelfstandig rekeningen kon betalen en niet meer kon investeren in het onderwijs. De bestuurder van SvPO Deventer diende op dat moment ernstig rekening te houden met een mogelijk faillissement. Doordat de bestuurder van SvPO Deventer geen inzage geeft in de gerealiseerde liquiditeitsontwikkeling (tot het moment van opstellen van dit rapport) en de prognose van de liquiditeitspositie gedurende 2021 en daarna volgende jaren, hebben wij niet kunnen vaststellen of de financiële situatie van SvPO Deventer gedurende 2021 (aanzienlijk) is verbeterd.

De bestuurder heeft voor een situatie gezorgd waarbij er onvoldoende financiële middelen waren, terwijl de inspectie eerder diverse tekortkomingen heeft vastgesteld bij SvPO Deventer ten aanzien van onder andere de kwaliteit van het onderwijs ([link](#)) en het noodzakelijke herstel de nodige (aanvullende) uitgaven kan vragen. Wij achten de bestuurder hier verantwoordelijk voor. Gezien het gebrek aan vlottende activa van SvPO Deventer, is de verwachting niet dat binnen de gegeven termijn tot de benodigde verbeteringen in de kwaliteit van het onderwijs gekomen kan worden.

De bestuurder van SvPO Deventer is begin 2020, zonder een

liquiditeitsbegroting en financieringsplan, een financiële verplichting aangegaan voor de verbouwing van een voormalige kerk in Deventer tot een schoolgebouw ter waarde van € 1.958.812. De bestuurder is namens SvPO Deventer een financiële verplichting aangegaan waarvoor – zo blijkt uit de administratie van SvPO Deventer – op dat moment onvoldoende financiële middelen beschikbaar waren. Daarmee is door de bestuurder een situatie gecreëerd waarbij (de continuïteit van) de school en het onderwijs in gevaar zijn gebracht.

Ondanks de zorgwekkende financiële positie van SvPO Deventer, heeft de bestuurder van SvPO Deventer in 2020 voor in totaal € 350.000 aan bijdragen verstrekt aan SvPO Kapelle (€ 40.000), SvPO Hurdegaryp (€ 100.000) en SvPO Amsterdam (€ 210.000). Deze bijdragen zijn in 2020 ten laste van de exploitatie (en het resultaat) van SvPO Deventer gebracht en hebben de liquiditeits- en vermogenspositie van SvPO Deventer nadelig beïnvloed. Deze bijdragen zijn verstrekt op een moment waarop de bestuurder wist, of in ieder geval behoorde te weten, dat SvPO Deventer deze middelen in de nabije toekomst zelf nodig zou hebben voor de financiering van de verbouwing van het schoolgebouw in Deventer. Dit heeft ertoe geleid dat SvPO Deventer voor het realiseren van de verbouwing – en daarmee het kunnen voldoen aan haar betalingsverplichtingen – afhankelijk was van bijdragen van andere SvPO-scholenstichtingen. SvPO Deventer beschikte namelijk over te weinig eigen financiële middelen om de nieuwbouw te kunnen betalen. Eind 2020 beschikte SvPO Deventer niet over voldoende liquide middelen om aan haar kortlopende verplichtingen te kunnen voldoen. SvPO Deventer was op 31 december 2020 niet meer in staat zelfstandig rekeningen te betalen. De bestuurder van SvPO Deventer diende op dat moment ernstig rekening te houden met een mogelijk faillissement. Wij achten de bijdragen die zijn gedaan door de bestuurder van SvPO Deventer dan ook onverantwoord. Hiermee is (de continuïteit van) de school en het onderwijs in gevaar gebracht.

*2. Rechtmatigheid: zijn de transacties die door de bestuurder namens SvPO Deventer zijn verricht in het kader van het uitgevoerde huisvestingsbeleid en de (mede) in dat kader gevoerde transacties rechtmatig?*

Wij concluderen dat de bestuurder de afboeking ter hoogte van de



investeringen van € 1.958.812 in de verbouwing van het pand in Deventer in de boekhouding ten laste van de rijksbekostiging had moeten brengen. Tegelijkertijd geldt dat het ten laste van de rijksbekostiging brengen van deze kosten niet voldoen aan de bestedingsvoorwaarden zoals opgenomen in het tweede tot en met vijfde lid van artikel 99 van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO).

Wij concluderen dat de bijdragen die in 2020 zijn gedaan aan SvPO Kapelle (€ 40.000), SvPO Hurdegaryp (€ 100.000) en SvPO Amsterdam (€ 210.000) voor in totaal € 350.000, ook niet voldoen aan de hiervoor genoemde wettelijke bestedingsvoorwaarden.

Daarmee is sprake van in ieder geval € 2.308.812 aan door de bestuurder onrechtmatig bestede bekostiging.

### *3. Bestuur en organisatie: Is er sprake van een deugdelijk financieel beheer en een adequate governance?*

De uitvoerend bestuurder van SvPO Deventer is ook enig (uitvoerend) bestuurder van de zeven andere SvPO-scholenstichtingen. Daarnaast is hij bestuurder van twee verbonden niet-bekostigde SvPO-stichtingen, waaronder de SvPO-ANBI-stichting. Naast deze bestuurder had SvPO Deventer in eind 2020 drie toezichthoudende bestuurders. Twee van deze toezichthouders hebben gedurende het voorjaar van 2021 hun functie neergelegd. De derde toezichthouder heeft zich medio 2021 teruggetrokken, waardoor SvPO Deventer geen intern toezichthouder meer heeft en er feitelijk sprake is van enkel een (uitvoerend) bestuurder.

De echtgenote van de bestuurder van SvPO Deventer is bij SvPO Deventer betrokken als directeur. Er zijn daarbij geen waarborgen vastgelegd die de objectiviteit en onafhankelijkheid van de bestuurder en de directeur (echtgenote van de bestuurder) zoveel mogelijk garanderen.

Daarnaast is de functie van financieel controller (of een vergelijkbare functie) niet bekleed binnen SvPO Deventer. De verantwoordelijkheden en taken die bij een dergelijke functie horen, worden ingevuld door de (uitvoerend) bestuurder en de directeur van

SvPO Deventer (de echtgenote van de bestuurder van SvPO Deventer). De financiële functie is dus niet onafhankelijk van de bestuurs- en directeursfunctie bekleed. De aanwezigheid van een (financieel) controller (of vergelijkbare functie) draagt bij aan de interne controlemechanismen van een organisatie. Zo heeft de (financieel) controller een signaleringsfunctie met betrekking tot bijvoorbeeld de financiële continuïteit (liquiditeit- en vermogenspositie). Daarnaast dient de (financieel) controller de financiële belangen van de organisatie te bewaken. Nu een dergelijke functie niet is bekleed, concluderen we dat er geen sprake is van een deugdelijke en onafhankelijke financiële functie binnen SvPO Deventer. Wij achten dit – zeker gezien de kritieke financiële positie waarin SvPO Deventer zich bevindt – zeer zorgwekkend.

Gelet op het voorgaande concluderen wij dat er geen sprake is van een deugdelijke governance. Het bestuur heeft hiervoor al een herstelopdracht, vastgelegd in een rapport van 28 april 2021. Onderdeel van deze herstelopdracht is dat we van het bestuur verwachten dat het de intern toezichthouder afdoende informeert en de intern toezichthouder toezicht moet houden op en verantwoording moet afleggen over alle in de wet genoemde onderwerpen en eisen. Wij dringen er, mede gezien de kritieke financiële situatie waarin SvPO Deventer zich bevindt, bij het bestuur op aan dat het aan deze herstelopdracht tegemoet komt.

In aanvulling daarop geldt dat er ná 28 april 2021 een situatie is ontstaan waarbij SvPO Deventer in zijn geheel geen intern toezichthouder meer heeft. Wij dringen er bij het bestuur van SvPO Deventer op aan dat het er op de kortst mogelijke termijn voor zorgdraagt dat aan de eisen inzake governance voldaan wordt. De naleving van deze verplichting onderzoeken wij in ieder geval tijdens het herstelonderzoek in het kader van het Vierjaarlijks onderzoek bestuur en scholen (4JO) en nemen we dan mee bij het beoordelen van reeds eerder gegeven herstelopdrachten inzake governance, (zie het rapport 'SvPO Deventer - Onderzoek bestuur en scholen' van 28 april 2021).

#### **Eindconclusie: wanbeheer**

Wij komen tot het eindoordeel dat de bestuurder van SvPO Deventer wanbeheer heeft gevoerd. Zoals hierna ook is samengevat (i) heeft de bestuurder van SvPO Deventer op meerdere momenten financieel

wanbeleid gevoerd, (ii) is er meermaals sprake van ongerechtvaardigde verrijking van derden en (iii) heeft de bestuurder herhaaldelijk in strijd met wettelijke bepalingen gehandeld, waarmee financieel voordeel is behaald ten gunste van derden. Daarbij geldt dat de bestuurder, die ook bestuurder is van de SvPO-ANBI-stichting en Stichting Frederikssoon, deze SvPO-ANBI-stichting en Stichting Frederikssoon herhaaldelijk het financiële voordeel toebedeeld heeft, terwijl SvPO Deventer hier nadeel van ondervindt. Met dit handelen van de bestuurder is een situatie ontstaan waarbij (de continuïteit van) de school en het onderwijs in gevaar zijn gebracht. SvPO Deventer was op 31 december 2020 immers niet meer in staat zelfstandig rekeningen te betalen en te investeren in het onderwijs. De bestuurder van SvPO Deventer diende op dat moment ernstig rekening te houden met een mogelijk faillissement.

Nu de inspectie eerder diverse tekortkomingen heeft vastgesteld bij SvPO Deventer ten aanzien van onder andere de kwaliteit van het onderwijs ([link](#)) en het noodzakelijke herstel voor de nodige (aanvullende) uitgaven kan zorgen, achten wij de door de bestuurder gecreëerde situatie bij SvPO Deventer zorgwekkend. Financiële middelen die primair bestemd zijn voor het onderwijs, zijn en worden overgedragen aan de niet-bekostigde SvPO-ANBI-stichting en Stichting Frederikssoon, en worden daarmee aan het onderwijstoezicht onttrokken. Gezien het gebrek aan vlottende activa van SvPO Deventer, is de verwachting niet dat binnen de gegeven termijn tot de benodigde verbeteringen in de kwaliteit van het onderwijs gekomen kan worden. Wij achten de bestuurder hier verantwoordelijk voor.

Hieronder vatten wij beknopt per categorie van wanbeheer samen welke gebeurtenissen hebben bijgedragen aan ons oordeel.

#### Financieel wanbeleid:

- De bestuurder heeft in de jaarverslaggeving onjuiste en niet volledige verantwoording afgelegd over de totale investeringen in de verbouwing van het schoolgebouw in Deventer. De totale investeringen ter waarde van € 1.958.812 zijn voor € 1.699.564 te laag verantwoord (zie paragraaf 2.2.2).
- Het gevolg van de ongerechtvaardigde verrijking van Stichting Frederikssoon (zie hierna) is dat met rijksbekostiging opgebouwd publiek vermogen ter hoogte van € 1.958.812 is vermengd met

privaat eigen vermogen en buiten de bekostigde onderwijsinstelling is gebracht (zie paragraaf 2.2.2).

- De investeringen die zijn gedaan in de verbouwing van de onderwijshuisvesting in Deventer (ter hoogte van € 1.958.812), die in eigendom toebehoort aan Stichting Frederikssoon, behoorde door de bestuurder te worden verantwoord in de jaarverslaggeving van SvPO Deventer als afboeking van het eigen vermogen. Dit heeft de bestuurder nagelaten. Het handelen van de bestuurder heeft de solvabiliteit van SvPO Deventer ernstig verzwakt (zie paragraaf 2.2.2).
- De bestuurder is aanzienlijke investeringsverplichtingen aangegaan en heeft aanzienlijke bijdragen aan andere SvPO-scholenstichtingen betaald, zonder daarbij rekening te houden met de liquiditeitspositie van SvPO Deventer. De bestuurder heeft zo een liquiditeitstekort bij SvPO Deventer veroorzaakt. Dit heeft tot gevolg gehad dat SvPO Deventer op 31 december 2020 niet meer kon investeren in (de kwaliteit van) het onderwijs. De bestuurder heeft hiermee onnodige en niet te rechtvaardigen risico's genomen (zie paragraaf 2.5.1 en 2.5.2).
- De bestuurder heeft de ouderbijdragen die toekomen aan SvPO Deventer, niet verantwoord in de exploitatie van SvPO Deventer, terwijl deze wel de lasten daarvan draagt. De bestuurder heeft de ouderbijdragen laten betalen aan de SvPO-ANBI-stichting (zie paragraaf 2.3).

**Ongerechtvaardigde verrijking:**

- De bestuurder van SvPO Deventer heeft investeringen gedaan in de onderwijshuisvesting in Deventer ter hoogte van € 1.958.812. Deze onderwijshuisvesting is eigendom van Stichting Frederikssoon, terwijl niet is geregeld dat SvPO Deventer het economisch eigendom van de onderwijshuisvesting verkrijgt. Stichting Frederikssoon heeft hierdoor (aanzienlijk) voordeel verkregen (zie paragraaf 2.2.2).
- De bestuurder heeft de ouderbijdragen die door ouders van leerlingen van SvPO Deventer zijn betaald, niet verantwoord in de exploitatie van SvPO Deventer, terwijl deze wel de lasten daarvan draagt. De bestuurder heeft de ouderbijdragen laten betalen aan de SvPO-ANBI-stichting (zie paragraaf 2.3).

**Onrechtmatig handelen waarmee financieel voordeel is behaald:**

- De bestuurder van SvPO Deventer heeft met de investeringen in de verbouwing van de onderwijshuisvesting in Deventer (ter hoogte van € 1.958.812) het eigen (zakelijke) belang van Stichting Frederikssoon laten prevaleren boven dat van SvPO Deventer. Stichting Frederikssoon heeft hier immers aanzienlijk voordeel door verkregen, terwijl de kosten daarvan werden gedragen door SvPO Deventer (zie paragraaf 2.2.2).
- Met de vermenging van publiek en privaat vermogen en het buiten SvPO Deventer brengen van Rijksbekostiging (ter hoogte van € 1.958.812) heeft de bestuurder van SvPO Deventer het eigen (zakelijke) belang van de SvPO-ANBI-stichting laten prevaleren boven dat van SvPO Deventer en in ieder geval gehandeld in strijd met het belang van SvPO Deventer (zie paragraaf 2.2.2);
- De bestuurder van SvPO Deventer heeft met de erfpachtconstructie het eigen (zakelijke) belang van de SvPO-ANBI-stichting laten prevaleren boven dat van SvPO Deventer en in ieder geval gehandeld in strijd met het belang van SvPO Deventer (zie paragraaf 2.2.3),
- SvPO Deventer draagt – zonder dat daarvoor een rechtvaardiging bestaat – de lasten waarvoor de ouderbijdragen zijn bestemd, terwijl de bestuurder de gelden heeft laten uitbetalen aan de SvPO-ANBI-stichting. De bestuurder heeft de ouderbijdragen daarmee niet (op de juiste wijze) verantwoord. De SvPO-ANBI-stichting heeft hiermee voordeel behaald (zie paragraaf 2.3).

#### **Eindconclusie ondoelmatigheid**

Wij komen tot de conclusie dat de kosten die samenhangen met de erfpachtconstructie tussen SvPO Deventer en de SvPO-ANBI-stichting ondoelmatig zijn. Had de bestuurder niet de SvPO-ANBI-stichting, maar SvPO Deventer het betreffende voormalig kerkgebouw (grond en opstallen) laten aankopen, dan was SvPO Deventer op de lange termijn immers financieel veel gunstiger uit geweest. In dat geval was namelijk (aanzienlijk) meer rijksbekostiging beschikbaar gebleven voor het onderwijs, terwijl SvPO Deventer in dat geval de grond in eigendom zou hebben en niet afhankelijk zou zijn van een erfpachtovereenkomst. De situatie met de erfpachtovereenkomst is daarmee voor SvPO Deventer financieel veel minder gunstig dan het hiervoor geschetste alternatief.

Gezien de zorgwekkende financiële positie van SvPO Deventer, achten wij deze ondoelmatige besteding van rijksbekostiging zeer zorgwekkend. Eind 2020 beschikte SvPO Deventer niet eens over voldoende liquide middelen om de kortlopende schulden te betalen. SvPO Deventer was op 31 december 2020 niet meer in staat zelfstandig rekeningen te betalen en te investeren in het onderwijs. De bestuurder van SvPO Deventer diende op dat moment ernstig rekening te houden met een mogelijk faillissement. Wij achten de erfpachtconstructie dan ook onverantwoord. Hiermee zijn de totale financiële lasten en het financiële risico voor SvPO Deventer verder vergroot.

#### **Eindconclusie herstelopdrachten**

Samenvattend komen wij – in aanvulling tot de al bestaande herstelopdrachten - tot de volgende herstelopdrachten. Wij dringen er bij het bestuur van SvPO Deventer op aan dat het er – mede met het oog op zijn maatschappelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheid – zo spoedig mogelijk, maar in ieder geval vóór de hierna vermelde termijnen voor zorg draagt dat:

- uiterlijk voor 1 juli 2022 het totale bedrag van investeringen van de verbouwing van het schoolgebouw in Deventer (voormalig kerkgebouw) juist en volledig wordt verantwoord in de jaarrekening 2020 (zie paragraaf 3.2.2 en 3.2.4);
- uiterlijk voor 1 juli 2022 het (economisch) eigendom van het schoolgebouw in Deventer juist verantwoord wordt in de jaarrekening 2020 (zie paragraaf 3.2.4);
- uiterlijk binnen drie maanden na toezending van dit rapport (i) de ouderbijdragen van 2019 en 2020 worden (terug)gevorderd bij en verkregen worden van de SvPO-ANBI-stichting, danwel (ii) de gemaakte kosten voor de taalreizen (€ 250) en de vergoedingsbijdrage voor schoolkosten (€ 200) worden doorbelast aan en geïncasseerd bij de SvPO-ANBI-stichting (zie paragraaf 3.3.3);
- de ouderbijdragen en de kosten waarvoor deze ouderbijdragen zijn verstrekt, naar de toekomst toe juist en volledig worden verantwoord. Het is in het belang (van de continuïteit) van de school en het onderwijs dat de baten en lasten met betrekking tot deze ouderbijdragen zoveel mogelijk bij de onderwijsinstelling zelf komen te liggen. Het betreft namelijk baten en lasten die direct betrekking hebben op (het onderwijs

dat wordt gegeven aan) de leerlingen van SvPO Deventer. Voor het boekjaar 2021 geldt dat het bestuur van SvPO Deventer deze baten en lasten vóór 1 juli 2022 juist en volledig dient te verantwoorden;

- uiterlijk binnen twee weken na toezending van dit rapport de ouders zijn ingelicht over de gedane bestedingen van de ouderbijdragen en de herstelopdracht van de inspectie hiervoor (zie paragraaf 3.3.3).

#### **Vervolg**

Wij zullen in de komende periode erop toezien dat het bestuur van SvPO Deventer voldoet aan de in dit rapport opgenomen herstelopdrachten. De door ons geconstateerde onrechtmatige bestedingen, met een bedrag van minimaal € 2.308.812, zullen onderdeel gaan uitmaken van een separaat handhavingstraject. Als in dit handhavingstraject wordt vastgesteld dat er sprake is van een onrechtmatige situatie die ook door middel van handhaving hersteld moet worden, dan zal het bestuur dit duurzaam moeten herstellen en vordert de Minister de onrechtmatig bestede bekostiging terug.

Nu wij tot de conclusie zijn gekomen dat er sprake is van wanbeheer, geldt dat het aan de Minister is om al dan niet over te gaan tot het gebruikmaken van zijn bevoegdheden op grond van artikel 103g WVO en/of andere (rechts)maatregelen te nemen.

# Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Opdracht en werkwijze</b>	<b>15</b>
1.1.	Aanleiding	15
1.2.	Onderzoeksvragen	15
1.3.	Opzet van het onderzoek	16
1.4.	Wettelijk kader	17
1.5.	Leeswijzer	17



2.	Onderzoeksbevindingen	19
2.1.	Inrichting bestuurlijke en (financieel-) administratieve organisatie	19
2.1.1.	Inrichting bestuurlijke organisatie	19
2.1.2.	Inrichting (financieel-) administratieve organisatie	21
2.1.3.	Governance	21
2.2.	Eigendomssituatie onderwijshuisvesting Deventer	22
2.2.1.	Voormalig kerkgebouw te Deventer eigendom van SvPO-ANBI-stichting	22
2.2.2.	Verbouwing grotendeels betaald door SvPO-scholenstichtingen	22
2.2.3.	Uitgifte erfpacht grond voormalig kerkgebouw vanuit SvPO-ANBI-stichting	23
2.3.	Ouderbijdragen besteed aan huisvestingsinvesteringen en onjuist verantwoord	25
2.4.	Bijdragen aan andere SvPO-scholenstichtingen	26
2.5.	Financiële positie SvPO Deventer	26
2.5.1.	Onjuiste verantwoording waardoor geen juist beeld van de solvabiliteit	27
2.5.2.	Onvoldoende liquiditeit	27
2.5.3.	Terbeschikkingstelling werkkapitaal door verbonden stichtingen	28
2.5.4.	Geen zicht op toekomstige ontwikkeling liquiditeitspositie	29
2.5.5.	Onvoldoende zicht op feitelijke rentabiliteit	30

<b>3.</b>	<b>Conclusies en oordelen Financieel Beheer</b>	<b>31</b>
3.1.	Kaders voor oordeel en conclusies over financieel beheer	31
3.2.	Verantwoording investeringen in voormalig Kerkgebouw te Deventer	31
3.2.1.	Investering onvolledig verantwoord en economisch eigendom niet vastgelegd	31
3.2.2.	Ondoelmatige uitgaven: erfpacht vanaf 2021	34
3.2.3.	Publiek vermogen zonder tegenprestatie verworven tot privaat vermogen	35
3.2.4.	Herstelopdracht en vervolgtoezicht	36
3.3.	Ouderbijdragen	37
3.3.1.	Ouderbijdragen niet verantwoord en niet juist besteed	37
3.3.2.	Ouders niet geïnformeerd over de bestedingen aan huisvesting	39
3.3.3.	Herstelopdrachten en vervolgtoezicht	39
3.4.	Bijdragen aan andere SvPO-scholenstichtingen	40
3.4.1.	Bijdragen verzwakken de liquiditeit en zijn onjuist verantwoord	40
3.5.	Onjuist inzicht in de financiële positie	41
3.5.1.	Ontbreken liquiditeitsprognose	41
3.6.	Eindconclusie	42
	<b>Bijlagen</b>	<b>44</b>
	Bijlage I Totaal overzicht bevindingen bij de acht SvPO-scholenstichtingen	44
	Bijlage II Ouderbijdragen SvPO-ANBI-stichting	51
	Bijlage III Wettelijk kader	53
	<b>Reactie van het bestuur</b>	<b>59</b>

# 1. Opdracht en werkwijze

## 1.1. Aanleiding

Op 15 april 2021 zijn acht rapporten ‘Specifiek Onderzoek Rekenschap – Financieel bestuurlijk onderzoek’ met betrekking tot acht scholenstichtingen voor Persoonlijk Onderwijs (SvPO) vastgesteld. Het betreft daarbij rapporten die toezien op zowel SvPO Deventer als op de zeven andere SvPO-scholenstichtingen. In deze rapporten heeft de inspectie een nader specifiek onderzoek aangekondigd naar het eigendom en verantwoording van de onderwijshuisvesting bij deze acht bekostigde SvPO-scholenstichtingen en – indien mogelijk – de daaraan verbonden rechtspersonen die niet zijn bekostigd.

Reden voor het uitvoeren van dit nader specifieke onderzoek, is de conclusie dat ten tijde van het opstellen van de rapporten d.d. 15 april 2021 de feitelijke eigendomssituatie van de bestaande en nieuwe onderwijshuisvesting een gevarieerd en incompleet beeld gaf. Zo was niet inzichtelijk welke rechtspersoon de werkelijke en actuele juridische en/of economische eigenaar was van (delen van) de onderwijshuisvesting. De door de bestuurder gevoerde financiële administraties en opgestelde jaarverslagen tot en met 2019 gaven daarover geen transparant, consistent en volledig beeld. Daarnaast bestonden er op dat moment concrete plannen om de verkregen en ontwikkelde onderwijshuisvesting, gefinancierd vanuit rijksbekostiging en ontvangen ouderbijdragen, onder te brengen binnen overige aan de bestuurder gelieerde (niet bekostigde) rechtspersonen, waaronder de SvPO-ANBI-stichting (of was de uitvoering van deze plannen zelfs al gestart).

## 1.2. Onderzoeksvragen

In dit nader specifiek onderzoek bij SvPO Deventer staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

is er sprake van deugdelijk financieel beleid?

Het nader onderzoek is uitgevoerd aan de hand van de onderstaande deelvragen.

1. Continuïteit: wat is de financiële positie van SvPO Deventer? En is er mogelijk sprake van een bedreiging van de financiële continuïteit als gevolg van het gevoerde huisvestingsbeleid en de (mede) in dat kader gevoerde transacties?
2. Rechtmatigheid: zijn de transacties die door de bestuurder namens SvPO Deventer zijn verricht in het kader van het uitgevoerde huisvestingsbeleid en de (mede) in dat kader gevoerde transacties rechtmatig?
3. Bestuur en organisatie: is er sprake van een deugdelijk financieel beheer en een adequate governance?

### 1.3. Opzet van het onderzoek

In het nader onderzoek naar de in paragraaf 1.2 opgenomen onderzoeksvragen richten wij ons op de standaarden binnen het kwaliteitsgebied Financieel beheer. Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben wij nader onderzoek gedaan naar de zelfstandige rechtspersoon SvPO Deventer en naar de bestuurlijke en financiële verwevenheid van de acht SvPO-scholen-stichtingen tezamen. Wij hebben dit nader specifiek onderzoek in de periode van april 2021 tot en met november 2021 uitgevoerd bij SvPO Deventer en de zeven andere SvPO-scholenstichtingen.

Aspecten die wij bij dit nader specifiek onderzoek hebben betrokken zijn:

- Een beoordeling van de feitelijke eigendomssituatie van de onderwijshuisvesting bij de acht SvPO-scholenstichtingen en de daaraan verbonden niet bekostigde rechtspersonen.
- Een beoordeling van de investeringen in de onderwijshuisvesting, met name gericht op:
  - de wijze van financiering;
  - de juistheid en volledigheid van de verantwoording en presentatie in de jaarverslaggeving en de boekhouding (juistheid verantwoording eigendomssituatie, juistheid waardering en hantering juiste verslaggevingsgrondslagen);
  - impact van bovenstaande op de continuïteit van SvPO Deventer;
  - rechtmatigheid en doelmatigheid van transacties met betrekking tot onroerend goed, bestedingen en verantwoording;
  - financiële relatie met de verbonden (niet-bekostigde) rechtspersonen.

Wij hebben daarbij de onderstaande onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

- Analyse van de beschikbare jaarverslaggeving (2019 en 2020) van SvPO Deventer en van de zeven overige SvPO-scholenstichtingen.
- Analyse van diverse notariële akten en (koop)overeenkomsten.
- Opvragen en beoordelen van de hieraan ten grondslag liggende (grootboek)administraties en documenten van financiële transacties.
- Naar aanleiding van de uitgevoerde analyses zijn vragen aan de bestuurder van SvPO Deventer (en de instellingsaccountant) gesteld en zijn aanvullende documenten opgevraagd en nader beoordeeld.

Om beter inzicht te krijgen in de onderlinge geldstromen en transacties bij SvPO Deventer, de zeven andere SvPO-

scholenstichtingen en de daaraan verbonden rechtspersonen hebben wij:

- De jaarstukken 2013 tot en met 2020 van de (niet bekostigde) Stichting voor Persoonlijk Onderwijs (hierna: SvPO-ANBI-stichting) geanalyseerd en zijn de hieraan ten grondslag liggende grootboekadministraties met financiële transacties opgevraagd. Tevens zijn naar aanleiding van de uitgevoerde analyses vragen aan het bestuur van SvPO Deventer gesteld en aanvullende documenten opgevraagd;
- Een door het bestuur van de (niet bekostigde) Stichting Frederikssoon opgestelde samenvatting van de jaarstukken 2012 tot en met 2020 opgevraagd. Naar aanleiding van de uitgevoerde analyse zijn vragen aan het bestuur gesteld en aanvullende documenten opgevraagd. Deze zijn niet door de bestuurder beantwoord, respectievelijk geleverd.

Voor dit onderzoek hebben wij gesproken en schriftelijke correspondentie gevoerd met de bestuurder van SvPO Deventer.

#### **1.4. Wettelijk kader**

Voor het wettelijk kader van dit onderzoek verwijzen wij naar bijlage III waarin wij een beknopte uiteenzetting geven van de voor dit specifieke onderzoek meest relevante wet- en regelgeving. Daarbij geldt dat indien bepaalde wet- en regelgeving hierna niet genoemd wordt, dit een (bekostigde) onderwijsinstelling niet vrijstelt van de verplichting daaraan te voldoen.

#### **1.5. Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 van dit rapport hebben wij de inrichting van de organisatie en de wijze waarop de organisatie bestuurd wordt (governance) binnen SvPO Deventer beschreven. Vervolgens hebben wij een weergave opgesteld van de transacties van de onderwijshuisvesting van SvPO Deventer, en van enkele opvallende baten en lasten zoals ouderbijdragen en schenkingen. Tenslotte hebben wij in hoofdstuk 2 ook de financiële verantwoording van de voornoemde posten beschreven en de gevolgen van de transacties hiervan voor de financiële positie van SvPO Deventer.

In hoofdstuk 3 hebben wij onze oordeelsvorming en eindconclusies opgenomen over de bevindingen van voornoemde onderwerpen in hoofdstuk 2.

In de bijlagen hebben wij in het kader van dit onderzoek (i) de financiële samenhang en omvang weergegeven van het geheel van de acht SvPO scholenstichtingen en de niet-bekostigde verbonden stichtingen die alle door dezelfde natuurlijk persoon worden bestuurd en (ii) enkele relevante wetsartikelen aangehaald.

Tot slot is de reactie van het bestuur op dit nader onderzoek en deze rapportage aan dit rapport gehecht. Wij hebben het rapport aan het bestuur van SvPO Deventer aangeboden met de mogelijkheid een zienswijze te geven. Het bestuur heeft van deze mogelijkheid wel/geen gebruik gemaakt.

## 2. Onderzoeksbevindingen

### 2.1. Inrichting bestuurlijke en (financieel-) administratieve organisatie

In deze paragraaf geven wij een samenvattend overzicht van enkele belangrijke punten van de bestuurlijke organisatie en de (financieel-) administratieve organisatie van SvPO Deventer.

#### 2.1.1. Inrichting bestuurlijke organisatie

SvPO Deventer is - zoals ook voor de overige zeven SvPO-scholenstichtingen geldt - een afzonderlijke rechtspersoon. SvPO Deventer geldt als een bevoegd gezag in de zin van de onderwijswetgeving. Aan deze acht SvPO-scholenstichtingen zijn nog drie rechtspersonen verbonden, te weten:

- de SvPO-ANBI-stichting
- de Stichting Frederikssoon;
- de Stichting Landelijk Verband Passend Onderwijs

Deze elf stichtingen hebben dezelfde persoon als enige (dagelijks) uitvoerend bestuurder. De acht SvPO-scholenstichtingen hadden in 2020 ook dezelfde samenstelling van het toezichthoudende bestuur met daarin dezelfde personen. De acht SvPO-scholenstichtingen beschikken daarmee over een zogenaamd one-tier bestuur (voor een nadere toelichting op deze bestuursvorm wordt verwezen naar het themaonderzoek Governance van de inspectie).

Verder treedt de echtgenote van de enige (dagelijks) bestuurder op als gevolmachtigde/directeur voor alle acht de SvPO-scholenstichtingen.

Voor zover wij hebben kunnen vaststellen, voert de Stichting Landelijk Verband Passend Onderwijs geen, dan wel geen noemenswaardige activiteiten uit.

Voor een uitvoerige beschrijving van de twee andere (private en niet-bekostigde) stichtingen verwijzen wij naar het op 15 april 2021 vastgestelde rapport 'Specifiek Onderzoek Rekenschap – Financieel bestuurlijk onderzoek' van SvPO Deventer (meer specifiek paragraaf 3.1).

Samenvattend hebben wij ten aanzien van het bestuurlijk toezicht in dit onderzoek geconstateerd dat:

- de samenstelling van het (dagelijks/uitvoerend en toezichthoudend) bestuur niet conform de vereiste statutaire bestuurssamenstelling is. Meerdere bestuursfuncties zijn (nog) niet ingevuld en/of benoemde (toezichthoudende) bestuurders zijn nog niet ingeschreven in het handelsregister;
- er sprake is van ongewenste belangenverstrengeling en

tegenstrijdige belangen van de dagelijks/uitvoerend bestuurder. De bestuurder is bij diverse transacties betrokken namens meer dan een van de stichtingen en behoorde als zodanig (deels) tegenstrijdige belangen van deze stichtingen te behartigen;

- de echtgenote van de enig (dagelijks) bestuurder optreedt als gevolmachtigde / directeur voor alle acht de SvPO-scholenstichtingen; en
- de governance van SvPO Deventer niet voldoet aan de code goed bestuur VO.

Aanvullend op bovenstaande hebben wij geconstateerd dat volgens de actuele gegevens van het Handelsregister (per oktober 2021) het bestuur van SvPO Deventer – op papier – momenteel bestaat uit één dagelijks bestuurder, één directeur/gevolmachtigde (de echtgenote van de dagelijks bestuurder) en één toezichthoudend bestuurder. In 2021 zijn twee van de drie toezichthoudend bestuurders teruggetreden. Voorts is desgevraagd door de dagelijks bestuurder van SvPO Deventer bevestigd dat de laatste toezichthoudend bestuurder per medio 2021 is teruggetreden. De betreffende toezichthoudend bestuurder heeft desgevraagd dit ook aan ons bevestigd, en hierbij aanvullend kenbaar gemaakt dat formele uitschrijving uit het handelsregister nog niet heeft plaatsgevonden en het voornemen bestaat dit op korte termijn alsnog te effectueren. De facto zijn per medio 2021 alle drie de toezichthoudende bestuurders teruggetreden en zijn er geen toezichthoudende bestuurders meer in functie.

Samenvattend constateren wij dat:

- het functioneren van de governance binnen SvPO Deventer verder is verzwakt als gevolg van de hierboven beschreven ontwikkelingen. Door het vertrek van de toezichthoudend bestuurders vindt er feitelijk geen intern toezicht meer plaats op het handelen en functioneren van de dagelijks bestuurder. Daardoor krijgt de bestuurder geen feedback (meer) over of, en zo ja hoe, de bestuurder diens handelen en functioneren kan/moet verbeteren. Daarmee wordt er gehandeld in strijd met artikelen 23a en 24d van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO);
- de dagelijks uitvoerend bestuurder van SvPO Deventer enig bestuurder is, en als bestuurder van diverse van de hiervoor genoemde stichtingen betrokken is bij diverse transacties met SvPO Deventer. Op het moment dat er mogelijk tegenstrijdige belangen zijn bij deze transacties vindt er geen (nader) toezicht daarop plaats. Dit heeft als risico de benadeling van SvPO Deventer en/of de bevoordeling van de overige aan de bestuurder gelieerde stichtingen. Op diverse momenten hebben er transacties plaatsgevonden tussen SvPO Deventer en de overige stichtingen, die nadelig zijn geweest voor SvPO Deventer en die zelfs (de continuïteit van) de school en het onderwijs in gevaar hebben gebracht.



### **2.1.2. Inrichting (financieel-) administratieve organisatie**

Wij hebben geconstateerd dat, tot op het moment van afronding van dit rapport, er geen financieel-administratieve ondersteunende functie – bijvoorbeeld in de vorm van een boekhouder of controller – is ingevuld. De verantwoordelijkheden en taken die behoren bij een dergelijke functie, worden ingevuld door de (uitvoerend) bestuurder en de directeur van SvPO Deventer (zijnde de echtgenote van de bestuurder van SvPO Deventer). Wij constateren dat de uitvoering van de financiële en de bestuurs- en directeursfunctie niet onafhankelijk van elkaar zijn ingevuld. Er is daarmee geen sprake van een adequate functiescheiding tussen genoemde functies.

In het kader van het waarborgen van een gezonde (financieel) administratieve organisatie, is aanwezigheid van functiescheiding tussen genoemde functies belangrijk en gangbaar bij vergelijkbare (onderwijs)organisaties. De aanwezigheid van een (financieel) controller (of vergelijkbare functie) draagt namelijk bij aan de interne controlemechanismen van een organisatie, zo heeft de (financieel) controller een signaleringsfunctie met betrekking tot bijvoorbeeld de financiële continuïteit (liquiditeit- en vermogenspositie). Daarnaast dient de (financieel) controller de financiële belangen van de organisatie (bijvoorbeeld in situaties van – dreigende – belangenverstrengeling met andere organisaties) te bewaken.

### **2.1.3. Governance**

Gelet op het voorgaande constateren wij dat er geen sprake is van een deugdelijke governance. Het bestuur heeft hiervoor al een herstelopdracht, vastgelegd in een rapport van 28 april 2021, waarbij we van het bestuur verwachten dat het de intern toezichthouder afdoende informeert en waarbij de intern toezichthouder toezicht moet houden op alle in de wet genoemde onderwerpen en verantwoording af moet leggen conform de wettelijke eisen. Wij achten, mede gezien de kritieke financiële situatie waarin SvPO Deventer zich bevindt, dat het bestuur aan deze herstelopdracht tegemoetkomt.

In aanvulling daarop geldt dat er ná 28 april 2021 een situatie is ontstaan waarbij SvPO Deventer in zijn geheel geen intern toezichthouder meer heeft. Het bestuur van SvPO Deventer dient er op de kortst mogelijke termijn voor zorg te dragen dat aan de eisen inzake governance voldaan wordt. De naleving van deze verplichting onderzoeken wij in ieder geval tijdens het herstelonderzoek in het kader van het vierjaarlijks onderzoek (qJO) en nemen we dan mee bij het beoordelen van reeds eerder gegeven herstelopdrachten inzake governance, (zie het rapport 'SvPO Deventer Onderzoek – bestuur en scholen' van 28 april 2021).

## **2.2. Eigendomssituatie onderwijshuisvesting Deventer**

In deze paragraaf geven wij – aan de hand van een chronologische beschrijving van de eigendomstransacties van en investeringen in het vastgoed en de feitelijke eigendomssituatie – de onderwijshuisvesting van SvPO Deventer weer.

### **2.2.1. Voormalig kerkgebouw te Deventer eigendom van SvPO-ANBI-stichting**

Op 24 september 2018 is door Stichting Frederikssoon een voormalig kerkgebouw (inclusief bijbehorende grond) aan de Zwolseweg te Deventer aangekocht voor € 846.156. Op 31 december 2020 was de stichting nog steeds eigenaar van dit voormalig kerkgebouw met grond. Stichting Frederikssoon heeft deze aankoop (deels) gefinancierd door middel van een renteloze lening van € 600.000, verstrekt door de SvPO-ANBI-stichting.

Op 1 april 2021 is door Stichting Frederikssoon een voormalig parochiehuus (inclusief onderliggende grond) aan de Kerkstraat te Deventer aangekocht voor € 650.000. Dit voormalige parochiehuus is gelegen naast het voormalig kerkgebouw. Het kerkgebouw wordt vanaf augustus 2020 gebruikt als schoolgebouw van SvPO Deventer (zie paragraaf 3.2.1). De bestuurder van SvPO Deventer heeft aangegeven dat dit voormalig parochiehuus door middel van een verbouwing geschikt zal worden gemaakt als onderwijslocatie.

Op 24 september 2021 heeft Stichting Frederikssoon het (en inmiddels in opdracht van SvPO Deventer verbouwde) voormalig kerkgebouw (inclusief onderliggende grond) verkocht aan SvPO-ANBI-stichting voor een bedrag van € 962.985, alsmede het voormalig parochiehuus voor een bedrag van € 717.426.

### **2.2.2. Verbouwing grotendeels betaald door SvPO-scholenstichtingen**

Begin 2019 heeft SvPO Deventer de opdracht tot het verbouwen van het Kerkgebouw verstrekt aan een bouwbedrijf, de opdracht had een waarde van € 1.810.644 (inclusief omzetbelasting). In augustus 2020 is de verbouwing afgerond en is het gebouw als school in gebruik genomen. De totale uitgaven aan de verbouwing bedraagt € 1.958.812. Dit bedraagt de bovenstaande opdrachtwaarde plus bijkomende voorbereidingskosten en meerwerk van in totaal € 148.168.

In de jaarrekening 2020 van SvPO Deventer is de investering van deze verbouwing in de post 'gebouwen en terreinen' (onderdeel van de

materiële vaste activa) verantwoord voor een bedrag van € 259.248. Dit bedrag betreft het door SvPO Deventer betaalde gedeelte van de investeringen van de verbouwing. Daarmee is het door SvPO Deventer verantwoorde bedrag € 1.699.564 lager dan de totale uitgaven aan de verbouwing (€ 1.958.812).

De SvPO-ANBI-stichting en de zeven andere SvPO-scholenstichtingen hebben respectievelijk € 154.000 en € 1.545.564 aan (termijn)nota's voor de verbouwing betaald (tezamen € 1.699.564). Deze uitgaven zijn door hen verantwoord als overige lasten in hun jaarverslaggevingen 2019 en 2020. Het door de SvPO-ANBI-stichting en de zeven andere SvPO-scholenstichtingen betaalde bedrag van in totaal € 1.699.564, wordt op geen enkele wijze verantwoord in de jaarverslaggeving 2019 en 2020 van SvPO Deventer.

Uit de kadastrale gegevens en de door de bestuurder verstrekte documenten blijkt dat niet is vastgelegd dat SvPO Deventer enig eigendomsrecht heeft op het kerkgebouw in Deventer. Deze is namelijk – samen met het bijbehorende stuk grond – in 2018 aangeschaft door de Stichting Frederikssoon. Dat SvPO Deventer geen eigendomsrecht kan doen gelden ten aanzien van het terrein en het kerkgebouw, sluit aan bij het feit dat SvPO Deventer een erfpachtovereenkomst heeft gesloten ten aanzien van (de grond behorende bij) het kerkgebouw (zie ook hierna).

Wij hebben vastgesteld dat het jaarverslag van SvPO Deventer onjuiste en onvolledige informatie bevat over de verantwoording van de investeringen in de huisvesting, namelijk:

- de totale financiële omvang van de investeringen in de verbouwing van het voormalig kerkgebouw is met een bedrag van € 1.699.564 te laag verantwoord;
- er wordt niet verantwoord door welke rechtspersoon (SvPO-ANBI-stichting en SvPO-scholenstichtingen) de investeringen mede zijn betaald;
- de formele eigendomsstatus van het nieuwe schoolgebouw is niet juist vermeld. Het juridisch eigendom van de grond behoort toe aan de Stichting Frederikssoon, terwijl niet is gebleken dat het economisch eigendom van het pand aan SvPO Deventer toebehoort.

### **2.2.3. Uitgifte erfpacht grond voormalig kerkgebouw vanuit SvPO-ANBI-stichting**

In opdracht van de SvPO-ANBI-stichting is per 4 december 2020 een extern taxatierapport opgesteld van het voormalig kerkgebouw, met een waarde-peildatum van 1 november 2020 (op deze datum is de verbouwing van het voormalig kerkgebouw reeds in zijn geheel afgerond). De marktwaarde van grond en opstallen tezamen is getaxeerd op € 2.070.000, waarvan de opstalwaarde € 1.270.000 en

de grondwaarde € 800.000 bedraagt.

Op 30 december 2020 hebben SvPO Deventer en de SvPO-ANBI-stichting een erfpacht-overeenkomst afgesloten met betrekking tot de grond waarop het voormalig kerkgebouw is gevestigd. In de erfpachtovereenkomst is vastgelegd dat de SvPO-ANBI-stichting de genoemde grond per 1 januari 2021 voor een periode van dertig jaar in erfpacht geeft aan SvPO Deventer tegen een jaarlijkse erfpachtcanon van 5 procent van de grondwaarde. De grondwaarde is vastgesteld op € 939.818. De erfpachtcanon wordt jaarlijks geïndexeerd met een herzieningsperiode van vijf jaar.

Anders dan in de erfpachtovereenkomst is vermeld behoorde – in ieder geval ten tijde van het sluiten van deze overeenkomst per 30 december 2020 – de grond en het daarop gevestigde kerkgebouw niet toe aan de SvPO-ANBI-stichting. Zowel uit de kadastrale gegevens als de door de bestuurder van SvPO Deventer overgelegde stukken blijkt dat deze op dat moment nog in eigendom toebehoorden aan Stichting Frederikssoon (zie ook hiervoor). De erfpachtovereenkomst sluit daarmee niet aan op de feitelijke en juridische situatie met betrekking tot de grond en het kerkgebouw. De SvPO-ANBI-stichting was immers geen eigenaar van de grond en het kerkgebouw in Deventer. Deze erfpachtovereenkomst is bovendien niet ingeschreven in het kadaster.

Daarmee is SvPO Deventer een erfpachtovereenkomst aangegaan voor het schoolgebouw, waarvan zij zelf de kosten voor de verbouwing heeft betaald. Het schoolgebouw – en daarmee de daarin geïnvesteerde rijksbekostiging – is zonder tegenprestatie overgedragen aan Stichting Frederikssoon (die tot en met 24 september 2021 het eigendom in bezit had, zie paragraaf 2.1.1).

De erfpachtovereenkomst regelt dat SvPO Deventer het (door haar betaalde) schoolgebouw zodanig moet onderhouden, zodat het schoolgebouw haar aangewezen functie kan (blijven) vervullen. SvPO Deventer moet daarvoor het schoolgebouw en de grond in alle opzichten goed onderhouden en waar nodig vernieuwen. Daarmee is er sprake van een situatie waarbij SvPO Deventer (i) heeft betaald voor de verbouwing van het schoolgebouw, (ii) zich verplicht jaarlijks erfpacht te betalen voor (het gebruik van) de grond en datzelfde schoolgebouw en (iii) verantwoordelijk is voor (het dragen van de financiële lasten voor) het onderhoud van datzelfde schoolgebouw.

Wij stellen vast dat:

- hier sprake is van het investeren in een schoolgebouw door SvPO Deventer dat in eigendom niet aan SvPO Deventer, maar aan de Stichting Frederikssoon toebehoort (en vanaf 24 september 2021 aan de SvPO-ANBI-stichting);
- vervolgens voor het gebruik van de betreffende grond door SvPO Deventer erfpacht zal worden betaald aan de niet-bekostigde

SvPO-ANBI-stichting. Doordat SvPO Deventer uitsluitend gefinancierd wordt vanuit publieke middelen, betekent dit dat de erfpacht ook vanuit deze publieke middelen betaald zal worden. Dit geld komt daarmee niet (meer) ten bate van het onderwijs;

- SvPO Deventer zorg dient te dragen voor het onderhoud van het schoolgebouw dat niet in eigendom aan haar toebehoort. Doordat SvPO Deventer uitsluitend gefinancierd wordt vanuit publieke middelen, betekent dit dat naast de erfpacht ook het onderhoud vanuit deze publieke middelen betaald zal worden. Ook dit geld komt daarmee niet (meer) ten bate van het onderwijs.

### **2.3. Ouderbijdragen besteed aan huisvestingsinvesteringen en onjuist verantwoord**

SvPO Deventer vraagt leerlingen jaarlijks een vrijwillige ouderbijdrage, voor de schooljaren 2019/2020 en 2020/2021 bedroeg de vrijwillige ouderbijdrage € 450 per leerling per jaar. Deze ouderbijdragen zijn volgens de schoolgids van SvPO Deventer bedoeld als bijdrage voor taalreizen (€ 250) en als vergoedingsbijdrage voor schoolkosten (€ 200). Deze ouderbijdragen worden betaald op een bankrekening ten name van de SvPO-ANBI-stichting. Voor de kalenderjaren 2019 en 2020 bedragen de ouderbijdragen die betaald zijn door (ouders van) leerlingen van SvPO Deventer circa € 92.000. Dit bedrag betreft een benadering, aangezien op basis van de beschikbare informatie niet kan worden nagegaan voor welke leerlingen de ouderbijdragen daadwerkelijk zijn betaald. Dit ook omdat de ouderbijdrage vrijwillig hoort te zijn. Voor de benadering zoals hiervoor vermeld, zijn wij uitgegaan van 78 leerlingen voor het schooljaar 2019/2020 en 128 leerlingen voor het schooljaar 2020/2021, zoals vermeld in de jaarverslaggeving 2019 en 2020 (maal € 450 per leerling per schooljaar).

Deze ouderbijdragen zijn niet verantwoord in de jaarverslaggeving van SvPO Deventer. De uitgaven aan schoolreizen en schoolkosten, waarvoor deze ouderbijdragen zijn ontvangen en waarvoor deze zijn bestemd, zijn wel verantwoord in de jaarrekening van SvPO Deventer. Deze kosten worden dus de facto voldaan uit de rijksbekostiging. Door het loskoppelen van de baten en bijbehorende lasten zijn bij de SvPO-ANBI-stichting extra baten gegenereerd, die bestemd zijn voor (activiteiten van) SvPO Deventer. Door SvPO Deventer zijn uit de rijksbijdrage de lasten van deze activiteiten betaald en daarmee dus geheel ten laste gegaan van het exploitatieresultaat. Voor een verdere toelichting op de gehanteerde systematiek van verwerking en verantwoording van ouderbijdragen, verwijzen wij hiervoor naar ons rapport 'Specifiek Onderzoek Rekenschap – Financieel bestuurlijk onderzoek' (vastgesteld op 15 april 2021).

In ons onderzoek naar de financiële resultaten en het eigen vermogen

van de SvPO-ANBI-stichting, stellen wij vast dat de positieve resultaten van de afgelopen jaren van de SvPO-ANBI-stichting grotendeels het gevolg zijn van de door SvPO-ANBI-stichting ontvangen ouderbijdragen van de acht SvPO-scholenstichtingen (waaronder dus SvPO Deventer). Met deze middelen worden door de SvPO-ANBI-stichting geen uitgaven gedaan voor taalreizen en voor schoolkosten, kosten en uitgaven waarvoor ouders deze bijdrage hebben gedaan. Wel koopt de SvPO-ANBI-stichting uit haar middelen (die dus volledig bestaan c.q. zijn opgebouwd uit ouderbijdragen) vastgoed (gronden en gebouwen), waaronder (in medio 2021) de grond (inclusief opstallen) waarop het schoolgebouw van SvPO Deventer is gevestigd, waarvoor de SvPO-ANBI-stichting een erfpachtvergoeding vraagt (zie de paragrafen 3.2.1 en 3.2.3).

Wij constateren dat ouders bij het betalen van deze (vrijwillige) ouderbijdragen onjuist worden geïnformeerd over de daadwerkelijke besteding van ouderbijdragen. Daarbij worden de gelden besteed voor een ander doel dan waarvoor zij door de SvPO-ANBI-stichting zijn ontvangen.

## **2.4. Bijdragen aan andere SvPO-scholenstichtingen**

In 2020 heeft SvPO Deventer bijdragen van in totaal € 350.000 betaald aan SvPO Kapelle (€ 40.000), SvPO Hurdegaryp (€ 100.000) en SvPO Amsterdam (€ 210.000). De bijdragen betreffen betalingen voor de huisvestingsinvesteringen en bijdragen in de exploitatie 2020 van deze drie SvPO-scholenstichtingen.

Als gevolg van het verstrekken van deze bijdrage voor in totaal € 350.000, is de liquiditeits- en vermogenspositie van SvPO Deventer nadelig beïnvloed. Hierdoor heeft SvPO Deventer minder eigen financiële middelen tot haar beschikking gehad in 2020 (en ook in 2021) voor de verbouwing van het schoolgebouw, en is (mede) daardoor in 2020 en 2021 afhankelijk van bijdragen van andere SvPO-scholen.

Ook in model E van de jaarverslaggeving 2020 ('overzicht verbonden partijen') is deze verstrekte bijdrage verantwoord, en is toegelicht dat deze bijdrage is verstrekt op grond van de Wet op het voortgezet onderwijs artikel 99, zesde lid, onder a: *"De transacties tussen de onderwijsinstellingen zijn gedaan op grond van de Wet op het voortgezet onderwijs artikel 99 lid 6a: het bevoegd gezag kan de bedragen mede aanwenden voor de kosten van personeel of voorzieningen in de exploitatie van een andere school voor voortgezet onderwijs"*.

## **2.5. Financiële positie SvPO Deventer**

In deze paragraaf hebben wij een analyse opgesteld voor de financiële positie van SvPO Deventer op 31 december 2020. In de jaarrekening 2020 zijn de volgende financiële kengetallen voor SvPO Deventer vermeld: solvabiliteit 0,60 (31 december 2019: 0,84), liquiditeit 0,42 (31 december 2019: 3,45) en rentabiliteit 6,54 procent (2019: 35,23 procent). Wij hebben echter geconstateerd dat de balans en exploitatie van de jaarrekening 2020 een onjuist en incompleet beeld geeft van de financiële positie van SvPO Deventer. Daardoor zijn de op basis daarvan berekende en door SvPO Deventer gepresenteerde financiële kengetallen onjuist.

### **2.5.1. Onjuiste verantwoording waardoor geen juist beeld van de solvabiliteit**

Wij hebben geconstateerd dat de jaarverslaggeving 2020 onjuistheden en inconsistenties bevat ten aanzien van de verantwoording van en toelichtingen op de investeringen in het schoolgebouw te Deventer en de (kosten die behoren bij de) ouderbijdragen. Daardoor is het beeld over de financiële positie per 31 december 2020 van SvPO Deventer niet juist. De onjuistheden en inconsistenties die wij hebben geconstateerd betreffen:

- de boekwaarde van de reeds geactiveerde investeringen in de verbouwing (ten bedrage van € 259.248) dient te worden afgewaardeerd van het eigen vermogen, aangezien het economisch eigendom niet in het bezit is van SvPO Deventer;
- de exploitatie is onjuist en onvolledig verantwoord, aangezien de baten en de lasten die behoren bij de ouderbijdragen niet aansluiten op elkaar; dit is over 2020 circa € 92.000.

Wij stellen vast dat het bestuur met de jaarrekening een onjuist beeld geeft van de bezittingen (te lage waarde van de investering in gebouwen) en opbrengsten (ouderbijdragen die toekomen aan SvPO Deventer). Daardoor is ook geen juist beeld gegeven van de solvabiliteit per 31 december 2020.

### **2.5.2. Onvoldoende liquiditeit**

De liquiditeitsratio geeft aan in hoeverre een instelling in staat is aan haar kortlopende verplichtingen (verplichtingen met een looptijd korter dan één jaar) te voldoen. Een liquiditeitsratio van kleiner dan 1,0 kan een indicatie zijn dat een instelling in betalingsproblemen zou kunnen raken. Bij een liquiditeitsratio van kleiner dan 1 heeft de instelling namelijk te weinig (eigen) middelen om haar kortlopende schulden te kunnen betalen.

De in de jaarrekening 2020 verantwoorde liquiditeitsratio van SvPO Deventer is in 2020 sterk afgenomen. De liquiditeitsratio van SvPO Deventer was ultimo 2019 3,45, terwijl die ultimo 2020 nog maar 0,42 was. De liquiditeitsratio van SvPO Deventer ligt ultimo 2020 ver onder

de signaleringswaarde die de inspectie hanteert voor instellingen van de (financiële) omvang van SvPO Deventer. Deze liquiditeitsratio wordt gebruikt om de gezondheid en financiële toestand van een organisatie te bepalen. Hoe hoger de ratio, hoe beter het gesteld is met de continuïteit van een organisatie. Opgemerkt wordt daarbij dat de inspectie per juli 2021 een gewijzigde signaleringswaarde hanteert. De liquiditeitsratio van SvPO Deventer komt echter ook niet boven deze gewijzigde signaleringswaarde uit.

De hiervoor vermelde daling is het gevolg van een sterke afname van de liquide middelen (banktegoeden) tot een bedrag van € 30.000 per 31 december 2020. Dit in verband met de betalingen voor de verbouwing aan het aan Stichting Frederikssoon toebehorende kerkgebouw in Deventer en de schenkingen die zijn gedaan aan andere SvPO-scholenstichtingen. Daarnaast is deze daling het gevolg van het zeer sterk oplopen van het saldo van de kortlopende schulden van € 196.000 per 31 december 2020 (31 december 2019: € 31.000). SvPO Deventer heeft geen interne actuele liquiditeitsplanning (zie hiervoor ook het per 15 april 2021 vastgestelde rapport 'Specifiek Onderzoek Rekenschap – Financieel bestuurlijk onderzoek'). Wij kunnen derhalve (met terugwerkende kracht) niet vaststellen in hoeverre het bestuur van SvPO Deventer de genoemde daling van de liquiditeitsratio en liquiditeitspositie heeft begroot of geprognoseerd.

Op basis van de jaarrekening 2020 concluderen wij dat SvPO Deventer op 31 december 2020 over onvoldoende vlo ttende activa beschikt om de bestaande kortlopende schulden te kunnen voldoen, ook wel een negatief werkkapitaal genoemd. SvPO Deventer beschikt daarmee niet over voldoende (eenvoudig liquide te maken) middelen om aan haar kortlopende schulden te voldoen. Daarmee is er sprake van een situatie waarbij SvPO Deventer op 31 december 2020 niet meer zelfstandig rekeningen kon betalen en niet meer kon investeren in het onderwijs. De bestuurder van SvPO Deventer diende op dat moment ernstig rekening te houden met een mogelijk faillissement. Doordat de bestuurder van SvPO Deventer geen inzage geeft in de gerealiseerde liquiditeitsontwikkeling (tot het moment van opstellen van dit rapport) en de prognose van de liquiditeitspositie gedurende 2021 en daarna volgende jaren, hebben wij niet kunnen vaststellen of de financiële situatie van SvPO Deventer gedurende 2021 (aanzienlijk) is verbeterd.

### **2.5.3. Terbeschikkingstelling werkkapitaal door verbonden stichtingen**

In de niet uit de balans blijkende rechten en verplichtingen van de jaarrekening 2020 is onderstaande vermeld omtrent dit negatieve werkkapitaal:



*“Ultimo 2020 heeft Stichting voor Persoonlijk Onderwijs Deventer een positief eigen vermogen van € 276.000 en een negatief werkkapitaal van € 113.000. Om de continuïteit van de stichting te waarborgen is er vanuit de Stichting Frederikssoon en Stichting voor Persoonlijk Onderwijs (toevoeging inspectie: ‘SVPO-ANBI-stichting’) een mogelijkheid verstrekt om een renteloze lening (zonder onderpand) aan te vragen ter hoogte van het negatieve werkkapitaal ultimo 2020. Deze optie loopt tot 1 augustus 2022”*

Bron: jaarverslaggeving 2020 van SvPO Deventer (pagina 62)

In totaliteit is voor zes van de acht SvPO-scholenstichtingen (waaronder SvPO Deventer) sprake van een negatief werkkapitaal per 31 december 2020.

De SvPO-ANBI-stichting en Stichting Frederikssoon hebben respectievelijk een bedrag van maximaal € 246.000 en € 497.500 (tezamen € 743.500) beschikbaar gesteld aan alle SVPO-scholenstichtingen. Het beschikbaar gestelde bedrag van maximaal € 743.500 is ontoereikend voor het negatieve werkkapitaal van de zes SvPO-scholenstichtingen. In aanvulling daarop geldt dat dit leningen zijn die in strijd met de Regeling beleggen, belenen en derivaten van OCV 2016 zijn afgegeven. Beide stichtingen zijn namelijk geen financiële instellingen zoals bedoeld in die regeling.

Wij hebben verder vastgesteld dat deze documenten van terbeschikkingstelling werkkapitaal niet gedateerd zijn. De juistheid van de ingangsdatum van hetgeen ter beschikking is gesteld hebben we derhalve niet kunnen vaststellen.

Voorts hebben wij niet kunnen vaststellen of de stichting Frederikssoon het beschikbaar gestelde bedrag daadwerkelijk (in de vorm van liquiditeiten) in bezit had op 31 december 2020, wegens het ontbreken van inzage in de administratie van deze verbonden instelling.

#### **2.5.4. Geen zicht op toekomstige ontwikkeling liquiditeitspositie**

Wij hebben SvPO Deventer inzage gevraagd in de gerealiseerde liquiditeitsontwikkeling tot en met oktober 2021 en de prognose van liquiditeitspositie gedurende 2021 en daarna volgende jaren.

SvPO Deventer heeft ons medegedeeld niet te beschikken over een geactualiseerde toekomstige liquiditeitsprognose voor het restant van 2021 en verdere jaren. SvPO Deventer heeft ons daardoor niet kunnen aantonen of er op dit moment wél voldoende liquiditeiten aanwezig zijn om de in 2021 doorlopende investeringsverplichtingen (verbouwingen van het voormalig parochiehuis, zoals vermeld in paragraaf 3.2.1) en/of eventuele tegenvallers in de reguliere

operationele exploitatie te kunnen voldoen.

## **2.5.5. Onvoldoende zicht op feitelijke rentabiliteit**

In 2020 heeft SvPO Deventer een rentabiliteit van 6,5 procent behaald, ten opzichte van 35,2 procent in 2019. Deze rentabiliteit is gebaseerd op een verantwoording van baten en lasten waarin:

- bijdragen worden meegenomen vanuit verbonden SvPO-stichtingen in 2020 van € 20.350 (2019: € 1.100). Deze bijdragen worden gebruikt voor de betalingen van huisvestingsinvesteringen en de reguliere exploitatie van SvPO Deventer en worden verantwoord als baten. Deze bijdragen geven een vertekend beeld van de (operationele) rentabiliteit van de school. Het betreft immers eenmalige bijdragen die zijn verstrekt. Doordat deze geen structureel karakter hebben zegt dit niets over de toekomstig te realiseren rentabiliteit van de school;
- bijdragen aan verbonden SvPO-stichtingen worden meegenomen, in 2020 was dit € 370.165 (2019: nihil). Deze bijdragen worden gebruikt voor de betalingen van huisvestingsinvesteringen en de reguliere exploitatie van deze andere SvPO-scholenstichtingen. Deze bijdragen worden in de overige lasten verantwoord. Deze bijdragen van SvPO Deventer geven een vertekend beeld van de exploitatie van de school omdat ze geen structurele uitgaven betreffen en ook geen onderdeel uitmaken van de eigen exploitatie van de school;
- personeelslasten in 2020 van € 591.642 beduidend lager zijn dan de voor 2020 begrote personeelslasten van € 828.000, zonder dat daarover een toelichting is verstrekt.

De verantwoording van baten en lasten geeft dus geen getrouw beeld, en derhalve wordt ook geen getrouw beeld gegeven van het feitelijke resultaat en daarmee de rentabiliteit.

## 3. Conclusies en oordelen Financieel Beheer

### 3.1. Kaders voor oordeel en conclusies over financieel beheer

De inspectie heeft voor het financieel beheer een waarderingskader vastgesteld dat bestaat uit de elementen financiële continuïteit, rechtmatigheid en doelmatigheid. Indien een van deze elementen niet voldoende is, dan betekent dit dat het financieel beheer onvoldoende is. Dat houdt echter nog niet in dat er sprake is van wanbeheer. Voor een toelichting op de (juridische) kwalificatie wanbeheer wordt verwezen naar bijlage III.

De vereisten zoals uiteengezet in bijlage III zijn van belang voor een goed beeld van en een goede oordeelsvorming over de financiële positie, de continuïteit en perspectieven van de onderwijsinstelling. Daarnaast zijn deze vereisten bedoeld om de continuïteit van het onderwijs te waarborgen en erop toe te zien dat rijksbekostiging rechtmatig en doelmatig wordt aangewend.

In de onderstaande alinea's geven wij onze oordelen bij de bevindingen in hoofdstuk 3. Deze oordelen zijn gericht op het bestuurlijk handelen van het bestuur van SvPO Deventer. Daarbij zal met name gekeken worden of het bestuur van SvPO Deventer handelt in het belang van SvPO Deventer, en of het bestuur daarbij een juist beeld schetst van het financieel beheer en of daarmee voldaan wordt aan de bovengenoemde vereisten. Waar mogelijk wordt het handelen van het bestuur van SvPO Deventer ook nader geduid.

### 3.2. Verantwoording investeringen in voormalig Kerkgebouw te Deventer

#### 3.2.1. Investering onvolledig verantwoord en economisch eigendom niet vastgelegd

In paragraaf 2.2.2 hebben wij de investeringen door SvPO Deventer in de verbouwing van het kerkgebouw in Deventer beschreven. Daarbij hebben wij vastgesteld dat de jaarrekeningen 2019 en 2020 van SvPO Deventer geen juiste weergave geven van haar huisvesting. Zo hebben wij geconstateerd dat:

- de totale financiële omvang van de investeringen in de verbouwing van het voormalig kerkgebouw (ter hoogte van € 1.958.812) voor een bedrag van € 1.699.564 niet volledig is geactiveerd;
- er niet wordt verantwoord welke SvPO-scholenstichtingen mee hebben betaald aan de investeringen;

- de formele eigendomsstatus van het kerkgebouw in Deventer niet is vermeld. Het juridisch eigendom van de grond behoort toe aan Stichting Frederikssoen, terwijl niet is gebleken dat het economisch eigendom van het pand aan SvPO Deventer toebehoort.

Dit laatste punt betekent dat met publieke middelen (rijksbijdrage voor onderwijs) verbouwde onderwijshuisvesting ter waarde van in totaal € 1.958.812 juridisch eigendom is van Stichting Frederikssoen.

Door de investeringen die zijn gedaan door SvPO Deventer, terwijl niet is geregeld dat SvPO Deventer het economisch eigendom van de onderwijshuisvesting verkrijgt, is de financiële positie van SvPO Deventer ernstig verzwakt en is de financiële continuïteit van SvPO Deventer in gevaar gebracht door de bestuurder. De niet-bekostigde Stichting Frederikssoen heeft daarentegen (aanzienlijk) voordeel verkregen zonder dat hier een voordeel voor SvPO Deventer tegenover stond. Stichting Frederikssoen is daarmee ongerechtvaardigd verrijkt, ten koste van SvPO Deventer. Stichting Frederikssoen was immers eigenaar van de grond en opstallen in Deventer en is daarmee ook eigenaar (geworden) van de verbouwingen die aan het kerkgebouw hebben plaatsgevonden. Hiermee is het vermogen van Stichting Frederikssoen toegenomen, terwijl daar geen rechtvaardiging voor bestaat. De bestuurder van SvPO Deventer is daarmee tekortgeschoten in het beheer van het vermogen van SvPO Deventer. Wij concluderen dan ook dat er sprake is van financieel wanbeleid als bedoeld in artikel 103g van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). In aanvulling daarop heeft de bestuurder van SvPO Deventer met deze investeringen het eigen (zakelijke) belang van Stichting Frederikssoen laten prevaleren boven dat van SvPO Deventer en in ieder geval gehandeld in strijd met het belang van SvPO Deventer. Dit heeft tot gevolg dat de bestuurder (tevens) zijn taak als bestuurder niet behoorlijk heeft vervuld (artikel 2:9 Burgerlijk Wetboek (BW)) en daarmee financieel voordeel is behaald door Stichting Frederikssoen. Beide punten kwalificeren als wanbeheer in de zin van artikel 103g WVO.

Daarbij heeft de bestuurder van SvPO Deventer een onjuist (te positief) beeld verstrekt van de financiële positie van SvPO Deventer per 31 december 2020. Omdat nergens uit blijkt dat SvPO Deventer het economisch eigendom van de onderwijshuisvesting in Deventer in bezit heeft, dient de boekwaarde van dit (economisch) eigendom ultimo 2020 (ten bedrage van € 259.248) te worden afgewaardeerd. Dit omdat de onderwijshuisvesting geldt als een opstal, behorende bij de grond die in het bezit is van Stichting Frederikssoen. SvPO Deventer kan daardoor niet vrijelijk beschikken over de onderwijshuisvesting. Om die reden mocht de bestuurder van SvPO Deventer (de waarde van) dit economisch eigendom niet in de jaarrekening 2020 verantwoorden. Als gevolg daarvan moet de boekwaarde van het economisch eigendom geheel van het eigen

vermogen van € 275.755 worden afgeboekt. Dit betekent dat er ultimo 2020 dus feitelijk sprake was van een zeer beperkt eigen vermogen van € 16.507. Dit betekent dat de afboeking ten bedrage van € 259.248 feitelijk plaatsvindt ten laste van de door SvPO Deventer ontvangen rijksbekostiging. Het ten laste van de rijksbekostiging afboeken van de waarde van het (economisch) eigendom van de onderwijshuisvesting past niet binnen de bestedingsvoorwaarden als opgenomen in artikel 99 WVO. Het betreft immers geen uitgaven in het kader van voorzieningen in de huisvesting, in het kader van personele kosten en/of in het kader van voorzieningen in de exploitatie. Daarmee geldt de afboeking van € 259.248 als onrechtmatig bestede bekostiging.

Doordat de bestuurder van SvPO Deventer het voorgaande niet juist en niet volledig heeft verantwoord in de administratie en de jaarrekening, komen wij tot de conclusie dat de bestuurder is tekortgeschoten ten aanzien van het beheer van het vermogen van SvPO Deventer en als zodanig de financiële huishouding en administratie heeft verwaarloosd. Ook op dit punt concluderen wij dat er sprake is van financieel wanbeleid in de zin van artikel 103g WVO. Het voorgaande betekent ook dat de bestuurder niet heeft voldaan aan de op grond van artikel 2:10 BW op hem rustende verplichting. De bestuurder heeft immers niet op een zodanige wijze een administratie gevoerd en de daartoe behorende gegevens op zodanige wijze bewaard, dat te allen tijde de rechten en verplichtingen (lees: de vermogenstoestand) van SvPO Deventer kunnen worden gekend. Doordat de bestuurder niet heeft voldaan aan diens verplichtingen op grond van artikel 2:10 BW, heeft de bestuurder (tevens) zijn taak niet behoorlijk vervuld (artikel 2:9 BW).

Nu de inspectie eerder diverse tekortkomingen heeft vastgesteld bij SvPO Deventer ten aanzien van onder andere de kwaliteit van het onderwijs ([link](#)) en het noodzakelijke herstel voor de nodige (aanvullende) uitgaven kan zorgen, achten wij de door de bestuurder gecreëerde situatie bij SvPO Deventer zorgwekkend. Zoals hiervoor reeds is gebleken heeft de bestuurder de financiële positie van SvPO Deventer ernstig verzwakt en is de financiële continuïteit van SvPO Deventer in gevaar gebracht. Dit onder andere door het voeren van financieel wanbeleid, het ongerechtvaardigd verrijken van derden en het handelen in strijd met de wet, met bevoordeling van derden tot gevolg. Het handelen van de bestuurder van SvPO Deventer heeft ertoe geleid dat financiële middelen die primair bestemd zijn voor het onderwijs andere bestemmingen hebben gekregen en aan het toezicht zijn onttrokken. Gezien het gebrek aan vlottende activa van SvPO Deventer, is de verwachting niet dat zij binnen de gegeven termijn tot de benodigde verbeteringen in de kwaliteit van het onderwijs kan komen.

Ook voor het aangepast financieel toezicht waar SvPO Deventer op dit moment onder is geplaatst, geldt dat wij niet verwachten dat de

bestuurder van SvPO Deventer binnen de gegeven termijn tot de benodigde verbeteringen van onder andere de liquiditeit, solvabiliteit en continuïteit van SvPO Deventer kan komen. Zoals uit dit rapport immers blijkt, heeft het handelen van de bestuurder van SvPO Deventer tot een verdere verslechtering van de liquiditeit, solvabiliteit en de continuïteit geleid.

### **3.2.2. Ondoelmatige uitgaven: erfpacht vanaf 2021**

In hoofdstuk 2 hebben wij vastgesteld dat de bestuurder van SvPO Deventer eind december 2020 erfpacht is aangegaan voor het schoolgebouw en de bijbehorende grond. De erfpachtcanons komen ten gunste van de SvPO-ANBI-stichting. Deze jaarlijkse erfpacht bedraagt met ingang van 1 januari 2021 een jaarlijks bedrag van ten minste € 46.991.

Deze erfpachtconstructie merken wij aan als ondoelmatige besteding van rijksbekostiging. Wij lichten dit hierna toe.

Ten tijde van het sluiten van de erfpachtovereenkomst was de SvPO-ANBI-stichting helemaal niet de eigenaar van de grond en het kerkgebouw. Dit betekent dat de SvPO-ANBI-stichting de grond van het kerkgebouw helemaal niet in erfpacht kon geven.

In aanvulling daarop geldt nog het volgende. De bestuurder van SvPO Deventer en de SvPO-ANBI-stichting betreft een en dezelfde persoon. Ten tijde van de gelegenheid tot aankoop van de grond en het kerkgebouw (medio 2021), was de bestuurder bekend met het feit dat SvPO Deventer feitelijk al gevestigd was in het kerkgebouw en de kosten voor de verbouwing daarvan heeft gefinancierd (met behulp van de andere stichtingen).

Ten tijde van de koop van de grond door de SvPO-ANBI-stichting beschikte SvPO Deventer over voldoende eigen financiële middelen en alternatieve (goedkopere) financieringsmogelijkheden om de grond en opstallen zelf aan te kunnen kopen. Toch koos de bestuurder ervoor om de grond en opstallen aan te laten kopen door de SvPO-ANBI-stichting. Daarmee heeft de bestuurder een situatie gecreëerd waarbij SvPO Deventer (i) het kerkgebouw heeft laten verbouwen op de grond van een ander (Stichting Frederikssoen), (ii) een erfpachtovereenkomst is moeten aangaan voor de grond waarop het schoolgebouw is gevestigd en (iii) SvPO Deventer contractueel verplicht is om zorg te dragen voor het onderhoud van de grond en het daarop gevestigde (door haar met rijksbekostiging gefinancierde) schoolgebouw.

Had de bestuurder SvPO Deventer de grond en opstallen laten aankopen, dan was er sprake geweest van een situatie waarbij SvPO Deventer (i) een schoolgebouw had laten verbouwen op de grond die

aan haar toebehoorde en (ii) zorg moest dragen voor het onderhoud van de grond en het daarop gevestigde schoolgebouw, die beiden in eigendom aan haar toebehoorden.

Het verschil tussen beide situaties is gelegen in het verschil in de kosten die SvPO Deventer – naast de kosten voor het verbouwen en het onderhoud – dient te betalen voor de erfpacht.

Met andere woorden, had de bestuurder niet de SvPO-ANBI-stichting maar SvPO Deventer de grond en opstallen laten aankopen, dan was SvPO Deventer op lange termijn financieel veel gunstiger uit geweest. In dat geval was namelijk (aanzienlijk) meer rijksbekostiging beschikbaar gebleven voor het onderwijs, terwijl SvPO Deventer in dat geval de grond in eigendom zou hebben en niet afhankelijk zou zijn van een erfpachtovereenkomst. De situatie met de erfpachtovereenkomst is daarmee voor SvPO Deventer financieel veel minder gunstig dan het hiervoor geschetste alternatief. De kosten die samenhangen met de erfpachtconstructie zijn daarmee ondoelmatig.

Daarbij merken wij op dat de grondwaarde voor de erfpacht beduidend hoger is vastgesteld (€ 939.881) dan de aanschafwaarde in september 2018 (€ 846.156) en de getaxeerde grondwaarde in november 2020 (€ 800.000). Tevens is een aanzienlijk hoger percentage erfpachtcanon afgesproken (5 procent) dan bijvoorbeeld de actuele financieringsvergoeding (rentevergoeding) bij een financiële instelling.

In aanvulling op het voorgaande heeft de bestuurder van SvPO Deventer met het hiervoor geschetste verloop het eigen (zakelijke) belang van de SvPO-ANBI-stichting laten prevaleren boven dat van SvPO Deventer en in ieder geval gehandeld in strijd met het belang van SvPO Deventer. Dit heeft tot gevolg dat de bestuurder (tevens) zijn taak als bestuurder niet behoorlijk heeft vervuld (artikel 2:9 BW) en daarmee financieel voordeel is behaald door de SvPO-ANBI-stichting. Daarmee is er tevens sprake van wanbeheer in de zin van artikel 103g WVO.

### **3.2.3. Publiek vermogen zonder tegenprestatie verworpen tot privaat vermogen**

Voor de hiervoor geconstateerde ongerechtvaardigde verrijking van Stichting Frederikssoon geldt dat het gevolg van deze ongerechtvaardigde verrijking is dat publiek eigen vermogen (met rijksbekostiging opgebouwd vermogen) is vermengd met privaat eigen vermogen en buiten de bekostigde onderwijsinstelling is gebracht. Als gevolg daarvan is het publiek eigen vermogen onttrokken aan het onderwijstoezicht. De bestuurder is daarmee tekortgeschoten ten aanzien van het beheer van het vermogen van SvPO Deventer, zodat ook om die reden sprake is van financieel

wanbeleid. In aanvulling daarop geldt dat met deze vermenging van vermogen en het buiten de bekostigde onderwijsinstelling brengen van rijksbekostiging heeft de bestuurder van SvPO Deventer met deze transactie het eigen (zakelijke) belang van Stichting Frederikssoon laten prevaleren boven dat van SvPO Deventer en in ieder geval gehandeld in strijd met het belang van SvPO Deventer. Dit heeft tot gevolg dat de bestuurder (tevens) zijn taak als bestuurder niet behoorlijk heeft vervuld (artikel 2:9 BW) en daarmee financieel voordeel is behaald door Stichting Frederikssoon.

### **3.2.4. Herstelopdracht en vervolgtoezicht**

Wij dragen het bestuur van SvPO Deventer op dat het er vóór 1 juli 2022 voor zorg draagt dat (i) het totale bedrag van de investeringen in de verbouwing van het kerkgebouw in Deventer juist en volledig wordt verantwoord in de jaarrekening van 2020 en (ii) het (economisch) eigendom juist verantwoord in de jaarrekening 2020.

De inspectie ziet erop toe dat het bestuur zich aan deze herstelopdrachten houdt en dat het deze uiterlijk voor 1 juli 2022 heeft uitgevoerd.

Wij achten het in het belang (van de continuïteit) van SvPO Deventer en in het belang van het onderwijs dat het eigendom van de onderwijshuisvesting zoveel mogelijk bij de onderwijsinstelling zelf komt te liggen. Met het verkrijgen van het eigendom van de onderwijshuisvesting krijgt SvPO Deventer namelijk het door haar geïnvesteerde vermogen terug in eigendom. Daarmee neemt de financiële weerbaarheid en gezondheid van SvPO Deventer namelijk toe en is (de continuïteit van) het onderwijs beter gewaarborgd. Wij doen een dringend beroep op de maatschappelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheid van de bestuurder van SvPO Deventer – en verwijzen naar de verschillende rollen die hij vervult binnen de SvPO-ANBI-stichting, Stichting Frederikssoon en SvPO Deventer – om zoveel mogelijk het door SvPO Deventer geïnvesteerde vermogen (in de vorm van investeringen in het schoolgebouw in Deventer) terug over te dragen aan SvPO Deventer. Wij vertrouwen erop dat het bestuur in het belang van het onderwijs en de leerlingen hiermee aan de slag gaat.

Wij wijzen het bestuur van SvPO Deventer nog op het volgende. Krijgt SvPO Deventer de onderwijshuisvesting in Deventer in (economisch) eigendom en wordt dit (economisch) eigendom voldoende beschermd, of vergoed Stichting Frederikssoon en/of de SvPO-ANBI-stichting de investering van rijksbekostiging in de onderwijshuisvesting (€ 1.958.812), dan heeft daarmee herstel van de geconstateerde onrechtmatige besteding plaatsgevonden. Wij achten het in het belang van SvPO Deventer en doen daarom een dringend beroep op de maatschappelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheid



van de bestuurder van SvPO Deventer om tot herstel van de hiervoor aangehaalde onrechtmatige besteding te komen. Met dit herstel wordt immers tevens het eigen vermogen positief beïnvloed, waardoor de financiële weerbaarheid van SvPO Deventer toeneemt. Aangezien de bestuurder van SvPO Deventer tevens bestuurder is bij Stichting Frederikssoen en de SvPO-ANBI-Stichting, betekent dit feitelijk dat hij de mogelijkheid heeft om de hiervoor geconstateerde onrechtmatige besteding zelfstandig te herstellen. Daarmee wordt voorkomen dat het bedrag van € 1.958.812 onderdeel gaat uitmaken van het handhavingstraject. Wij vertrouwen erop dat het bestuur in het belang van het onderwijs en de leerlingen hiermee aan de slag gaat.

Zoals wij hiervoor al hebben toegelicht, heeft Stichting Frederikssoen (aanzienlijk) voordeel verkregen door de investeringen die SvPO Deventer heeft gedaan in de onderwijshuisvesting, zonder dat hier een voordeel voor SvPO Deventer tegenover stond. De SvPO-ANBI-stichting is daarmee ongerechtvaardigd verrijkt, ten koste van SvPO Deventer. Wij achten het in het belang (van de continuïteit) van SvPO Deventer en in het belang van het onderwijs dat deze ongerechtvaardigde verrijking zoveel mogelijk teniet wordt gedaan. Wij dringen er bij de bestuurder van SvPO Deventer op aan dat hij, met het oog op diens maatschappelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheid en onder verwijzing naar de verschillende rollen die hij vervult binnen Stichting Frederikssoen en SvPO Deventer (de handelingen die hebben geleid tot) deze ongerechtvaardigde verrijking zoveel mogelijk teniet doet c.q. terugdraait. Met het terugdraaien van deze ongerechtvaardigde verrijking krijgt SvPO Deventer namelijk het door haar geïnvesteerde vermogen terug. Daarmee neemt de financiële weerbaarheid en gezondheid van SvPO Deventer toe en is (de continuïteit van) het onderwijs beter gewaarborgd. Wij vertrouwen erop dat het bestuur in het belang van het onderwijs en de leerlingen hiermee aan de slag gaat.

### **3.3. Ouderbijdragen**

#### **3.3.1. Ouderbijdragen niet verantwoord en niet juist besteed**

SvPO Deventer vraagt ouders van leerlingen jaarlijks om een vrijwillige ouderbijdrage. In 2020 bedroeg de vrijwillige ouderbijdrage € 450 per leerling. Over 2019 en 2020 bedroegen de ouderbijdragen circa € 92.000. Zoals in paragraaf 3.3 is vermeld, zijn deze ouderbijdragen niet verantwoord in de jaarrekening van SvPO Deventer. De uitgaven aan schoolreizen en schoolkosten, waarvoor deze ouderbijdragen zijn gevraagd en verstrekt, zijn echter wel verantwoord in de jaarrekening (en daarmee ten laste gekomen) van SvPO Deventer. Verder verwijzen wij hiervoor naar ons rapport 'Specifiek Onderzoek Rekenschap – Financieel bestuurlijk onderzoek' zoals vastgesteld op 15 april 2021

(link).

Door het hanteren van deze systematiek in de verwerking en verantwoording van baten en lasten zijn bij de SvPO-ANBI-stichting per saldo extra baten gegenereerd (ter hoogte van de ontvangen ouderbijdragen), terwijl dit leidde tot een nadeliger exploitatieresultaat voor SvPO Deventer. SvPO Deventer betaalde immers wel de kosten, maar ontving niet de baten die daarbij hoorden. Doordat de ouderbijdragen zijn betaald voor schoolreizen en schoolkosten, welke kosten uiteindelijk door SvPO Deventer zijn betaald, geldt dat SvPO Deventer kosten heeft betaald die betaald dienden te worden vanuit de ouderbijdragen door de SvPO-ANBI-stichting. De bestuurder van SvPO Deventer heeft ervoor gezorgd dat de SvPO-ANBI-stichting heeft bespaard op te maken kosten, doordat deze kosten uiteindelijk zijn voldaan door SvPO Deventer. Hiervoor bestond geen rechtvaardiging, zodat wij moeten concluderen dat er op dit punt sprake is van ongerechtvaardigde verrijking van de SvPO-ANBI-stichting ten koste van SvPO Deventer. In aanvulling daarop geldt dat de bestuurder door het niet (op de juiste wijze) verantwoorden van de ouderbijdragen, niet heeft voldaan aan de op grond van artikel 2:10 BW op hem rustende verplichting en in ieder geval heeft gehandeld in strijd met het belang van SvPO Deventer. Dit heeft tot gevolg dat de bestuurder (tevens) zijn taak als bestuurder niet behoorlijk heeft vervuld (artikel 2:9 BW) en daarmee financieel voordeel is behaald door de SvPO-ANBI-stichting.

Volgens de regels van goed administreren en boekhouden en de Richtlijnen voor de jaarverslaggeving behoort een financiële verantwoording een getrouwe weergave te zijn van de activiteiten van de organisatie en de daarmee verband houdende baten en lasten. Bij de verantwoording van de ouderbijdragen van SvPO Deventer is geen sprake van een getrouwe weergave omdat de baten vanuit ouderbijdragen niet zijn verantwoord, maar de kosten van schoolreizen wel. De bestuurder van SvPO Deventer is daarmee tekortgeschoten ten aanzien van het beheer van het vermogen van SvPO Deventer en heeft als zodanig de financiële huishouding en administratie verwaarloosd. Daarmee is er sprake van financieel wanbeleid als bedoeld in artikel 103g WVO.

Voor zover SvPO Deventer niet voldoet aan de hierna omschreven herstelopdracht met betrekking tot het op de juiste wijze verantwoorden van de baten en lasten die betrekking hebben op de ouderbijdragen tot en met 2020, geldt nog het volgende. De door de SvPO-ANBI-stichting ontvangen ouderbijdragen zijn bedoeld om kosten voor de taalreizen (€ 250) en overige schoolkosten (€ 200) van SvPO Deventer te voldoen. Deze kosten zijn op dit moment nog betaald door SvPO Deventer. SvPO Deventer heeft daarmee feitelijk rijksbekostiging gebruikt om kosten te betalen, die door de SvPO-ANBI-stichting betaald dienden te worden. Het betalen van kosten voor een andere, niet-bekostigde instelling past niet binnen de

bestedingsvoorwaarden zoals opgenomen in artikel 99 WVO. Het betreft immers geen uitgaven in het kader van voorzieningen in de huisvesting, in het kader van personele kosten en/of in het kader van voorzieningen in de exploitatie. Daarmee geldt dat – als niet tot herstel wordt gekomen – de kosten voor de taalreizen en de overige schoolkosten van respectievelijk € 250 en € 200 per leerling per jaar als onrechtmatig bestede bekostiging worden beschouwd.

### **3.3.2. Ouders niet geïnformeerd over de bestedingen aan huisvesting**

Zoals we in hoofdstuk 2 hebben vastgesteld, wordt een groot deel van deze ouderbijdragen niet besteed aan de doelstellingen die aan ouders zijn gecommuniceerd. In plaats van deze ouderbijdragen te besteden aan waarvoor de ouders deze bedoeld hebben, worden deze bedragen gebruikt voor de aankoop van vastgoed voor en door de SvPO-ANBI-stichting. Wij constateren dat ouders bij het betalen van deze (vrijwillige) ouderbijdragen onjuist zijn geïnformeerd over de daadwerkelijke besteding van ouderbijdragen door het bestuur van SvPO Deventer. Daarbij worden de gelden besteed aan een ander doel dan waarvoor zij door de SvPO-ANBI-stichting zijn ontvangen.

### **3.3.3. Herstelopdrachten en vervolgtoezicht**

Wij dragen het bestuur van SvPO Deventer op om er uiterlijk binnen drie maanden na toezending van dit rapport voor zorg te dragen dat (i) de ouderbijdragen van 2019 en 2020 worden (terug)gevorderd bij en verkregen worden van de SvPO-ANBI-stichting, dan wel (ii) de gemaakte kosten voor de taalreizen (€ 250) en de vergoedingsbijdrage voor schoolkosten (€ 200) worden doorbelast aan en geïncasseerd bij de SvPO-ANBI-stichting. Daarbij dient een en ander op de juiste wijze te worden verantwoord in de jaarrekening van SvPO Deventer.

Wij dringen er bij het bestuur van SvPO Deventer op aan om er naar de toekomst toe zorg voor te dragen dat de ouderbijdragen en de kosten waarvoor deze ouderbijdragen zijn verstrekt, juist en volledig – en in ieder geval in lijn met de regels voor goed administreren en boekhouden en de Richtlijnen voor de jaarverslaggeving – worden verantwoord. Daarbij dient uiterlijk vóór 1 juli 2022 een en ander voor het eerst (over het boekjaar 2021) op de juiste wijze te zijn verantwoord in de jaarrekening van SvPO Deventer.

Wij achten het daarbij in het belang (van de continuïteit) van SvPO Deventer en in het belang van het onderwijs dat de baten en lasten met betrekking tot deze ouderbijdragen zoveel mogelijk bij de onderwijsinstelling zelf komen te liggen. Het betreft namelijk baten en lasten die direct betrekking hebben op (het onderwijs dat wordt gegeven aan) de leerlingen van SvPO Deventer. Wij wijzen de

bestuurder van SvPO Deventer op diens maatschappelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheid en roepen hem – onder verwijzen naar de verschillende rollen die hij vervult binnen de SvPO-ANBI-Stichting en SvPO Deventer – op om de baten en lasten met betrekking tot de ouderbijdragen binnen (de financiële huishouding van) SvPO Deventer te houden. Wij vertrouwen erop dat het bestuur in het belang van het onderwijs en de leerlingen hiermee aan de slag gaat.

Het bestuur moet uiterlijk binnen twee weken na toezending van dit rapport de ouders informeren over (i) het feit dat de ouderbijdrage niet is betaald aan SvPO Deventer maar aan de SvPO-ANBI-stichting, (ii) de aankoop van divers vastgoed door de SvPO-ANBI-stichting die gefinancierd is met deze ouderbijdragen en (iii) de herstelopdrachten van de inspectie.

De inspectie ziet erop toe dat de school en het bestuur zich aan deze opdrachten houden en dat zij binnen de hiervoor vermelde termijnen deze herstelopdrachten hebben uitgevoerd.

### **3.4. Bijdragen aan andere SvPO-scholenstichtingen**

#### **3.4.1. Bijdragen verzwakken de liquiditeit en zijn onjuist verantwoord**

In 2020 heeft SvPO Deventer voor in totaal € 350.000 aan bijdragen verstrekt aan SvPO Amsterdam (€ 21.000), SvPO Hurdegaryp (€ 100.000) en SvPO Kapelle (€ 40.000). Deze bijdragen zijn ten laste van de exploitatie (en het resultaat) van SvPO Deventer gebracht.

Als gevolg van het verstrekken van deze bijdragen voor in totaal € 350.000 is de liquiditeits- en vermogenspositie van SvPO Deventer nadelig beïnvloed. Door deze bijdragen heeft SvPO Deventer minder eigen financiële middelen tot haar beschikking gehad in 2020 (en ook in 2021) voor de renovatie van het schoolgebouw. Uiteindelijk heeft dit eraan bijdragen dat SvPO Deventer in 2020 en 2021 afhankelijk is van bijdragen van andere SvPO-scholenstichtingen om haar rekeningen te kunnen betalen (zie paragraaf 2.2.2).

SvPO Deventer beroept zich op artikel 99, zesde lid, onder a, van de WVO als grondslag voor het verstrekken van deze bijdragen. In dit artikel wordt, via een verwijzing naar het derde lid, echter de voorwaarde gesteld dat er sprake is van een overschot op de personeels- en exploitatiekosten. Zoals hiervoor reeds door ons is toegelicht, hebben wij geconstateerd dat de financiële positie van SvPO Deventer ernstig verzwakt is en SvPO Deventer op enig moment niet meer in staat was om haar rekeningen zelfstandig te betalen en niet meer in staat was om te investeren. Daarmee is er dus evident

geen sprake van een overschot dat aangewend kan worden voor het verstrekken van bijdragen aan een andere (gelieerde) school voor voortgezet onderwijs.

Samenvattend concluderen wij dat het verstrekken van bijdragen aan SvPO Amsterdam, SvPO Hurdegaryp en SvPO Kapelle van in totaal € 350.000 niet voldoen aan de bestedingsmogelijkheden die de WVO kent en daarmee onrechtmatig zijn. Bovendien heeft het verstrekken van deze bijdragen de financiële positie van SvPO Deventer (liquiditeit en solvabiliteit) onnodig negatief beïnvloed. Dit heeft eraan bijdragen dat SvPO Deventer op 31 december 2020 niet meer in staat was zelfstandig rekeningen te betalen. De bestuurder van SvPO Deventer diende op dat moment ernstig rekening te houden met een mogelijk faillissement. Wij achten de bijdragen die zijn gedaan door de bestuurder van SvPO Deventer dan ook onverantwoord. Hiermee is (de continuïteit van) de school en het onderwijs in gevaar gebracht.

Zoals hiervoor in paragraaf 3.2.1 reeds is beschreven heeft de inspectie eerder diverse tekortkomingen vastgesteld bij SvPO Deventer ten aanzien van onder andere de kwaliteit van het onderwijs ([link](#)). Het in dat kader noodzakelijke herstel kan voor de nodige (aanvullende) uitgaven zorgen. Los van het feit dat de schenkingen die zijn gedaan niet passen binnen de bestedingsdoeleinden die de WVO kent, achten wij het door de bestuurder gevoerde financieel beleid bij SvPO Deventer zorgwekkend. Zoals hiervoor reeds is gebleken heeft de bestuurder de financiële positie van SvPO Deventer ernstig verzwakt en is de financiële continuïteit van SvPO Deventer in gevaar gebracht. Dit onder andere door het schenken van gelden terwijl er een aanzienlijke liquiditeitsbehoefte bij SvPO Deventer bestond. Financiële middelen die primair bestemd zijn voor het onderwijs hebben daarmee andere bestemmingen gekregen. Gezien het gebrek aan vlottende activa van SvPO Deventer, is de verwachting niet dat binnen de gegeven termijn tot de benodigde verbeteringen in de kwaliteit van het onderwijs gekomen kan worden. Wij achten de bestuurder hier verantwoordelijk voor.

Ook voor het aangepast financieel toezicht waar SvPO Deventer op dit moment onder is geplaatst, geldt dat wij niet verwachten dat de bestuurder van SvPO Deventer binnen de gegeven termijn tot de benodigde verbeteringen van onder andere de liquiditeit, solvabiliteit en continuïteit van SvPO Deventer kan komen. Zoals uit dit rapport immers blijkt, heeft het handelen van de bestuurder van SvPO Deventer tot een verdere verslechtering van de liquiditeit, solvabiliteit en de continuïteit geleid.

### **3.5. Onjuist inzicht in de financiële positie**

#### **3.5.1. Ontbreken liquiditeitsprognose**

Aan de hand van een liquiditeitsprognose kan een organisatie het verloop van de liquide middelen (voornamelijk het banksaldo) voor de komende periode zien en waar nodig bijsturen. Een dergelijke planning is daarbij gebaseerd op de meest actuele omvang van de liquide middelen en meest recente inzichten voor de toekomst. Deze planning dient met regelmaat bijgewerkt worden, zodat een bestuur kan beoordelen of de onderwijsinstelling de komende periode over voldoende financiële ruimte beschikt om de geplande investeringen en (overige) uitgaven te dekken. Door (mede) te sturen op basis van de liquiditeitsruimte van de onderwijsinstelling, wordt het risico voor (de continuïteit van) de school en het onderwijs zoveel mogelijk beperkt. Zo wordt voorkomen dat het bestuur verplichtingen aangaat waarvan zij weet, of behoorde te weten, dat de onderwijsinstelling hier niet aan kan voldoen.

Wij hebben in hoofdstuk 2 vastgesteld dat de bestuurder van SvPO Deventer tot op heden geen gebruik heeft gemaakt van een liquiditeitsprognose van SvPO Deventer. De bestuurder van SvPO Deventer is als gevolg daarvan verplichtingen aangegaan en heeft bijdragen aan andere SvPO-scholenstichtingen gedaan, die niet passen binnen de financiële ruimte van SvPO Deventer. Dit handelen van de bestuurder van SvPO Deventer heeft ervoor gezorgd dat SvPO Deventer op 31 december 2020 niet over voldoende liquide middelen beschikte om zelfstandig haar rekeningen te kunnen betalen. De bestuurder diende op dat moment ernstig rekening te houden met een mogelijk faillissement.

Wij concluderen dan dat de bestuurder door het niet sturen op basis van liquiditeitsprognoses de financiële huishouding en administratie heeft verwaarloosd en als gevolg daarvan onnodige en niet te rechtvaardigen risico's heeft genomen. De bestuurder is daarmee tekortgeschoten ten aanzien van het beheer van het vermogen van SvPO Deventer. Wij komen dan ook tot het oordeel dat er sprake is van financieel wanbeleid in de zin van artikel 103g WVO. In aanvulling daarop betekent dit dat de bestuurder ook niet heeft voldaan aan de op grond van artikel 2:10 BW op hem rustende verplichting. De bestuurder heeft immers niet op een zodanige wijze een administratie gevoerd en de daartoe behorende gegevens op zodanige wijze bewaard, dat te allen tijde de rechten en verplichtingen (lees: de vermogenstoestand) van SvPO Deventer kunnen worden gekend. Doordat de bestuurder niet heeft voldaan aan diens verplichtingen op grond van artikel 2:10 BW, heeft de bestuurder (tevens) zijn taak niet behoorlijk vervuld (artikel 2:9 BW).

### **3.6. Eindconclusie**

Op grond van onze bevindingen in hoofdstuk 2 en onze conclusies over de behandelde transacties en financiële verantwoordingen daarvan in de bovenstaande paragrafen, komen wij tot het eindoordeel dat de bestuurder van SvPO Deventer wanbeheer heeft gevoerd. Zo is de bestuurder direct en indirect betrokken bij financieel

wanbeleid, ongerechtvaardigde verrijking en onrechtmatig handelen waarmee financieel voordeel is behaald door de bestuurder dan wel een of meerdere aan de bestuurder gelieerde rechtspersonen. Dit handelen van de bestuurder heeft daarbij geleid tot een situatie waarbij (de continuïteit van) de school en het onderwijs in gevaar zijn dan wel worden gebracht.

Voor een samenvatting van de onderbouwing van dit oordeel wordt verwezen naar de samenvatting aan het begin van dit rapport.

Wij vinden het daarbij van belang om nogmaals expliciet aandacht te besteden aan de rol van de bestuurder van SvPO Deventer. De bestuurder van SvPO Deventer is immers óók bestuurder van Stichting Frederikssoon, de SvPO-ANBI-stichting en de overige SvPO-scholenstichtingen. Bij diverse transacties heeft de bestuurder Stichting Frederikssoon en de SVPO-ANBI-stichting financieel bevoordeeld, ten nadele van SvPO Deventer. Dit nadeel komt steeds rechtstreeks ten laste van de door SvPO Deventer ontvangen (en bestede) rijksbijdragen.

Op grond van de bovengenoemde bevindingen en conclusies dringen wij er bij het bestuur van SvPO Deventer op aan dat de herstelopdrachten die in dit hoofdstuk zijn beschreven, worden uitgevoerd. De inspectie zal hierop toezien.

# Bijlagen

## **Bijlage I Totaal overzicht bevindingen bij de acht SvPO-scholenstichtingen**

Wij hebben specifieke onderzoeken uitgevoerd naar het door de schoolbesturen van de verschillende SvPO-scholenstichtingen gevoerde financieel beleid. Het gaat daarbij om de schoolbesturen van de volgende schoolinstellingen:

- SvPO Amsterdam
- SvPO Deventer
- SvPO Geldermalsen
- SvPO Hengelo
- SvPO Hoorn
- SvPO Hurdegaryp
- SvPO Kapelle
- SvPO Utrecht

Voor deze onderzoeken hebben wij gekeken naar het gevoerde huisvestingsbeleid en de (mede) in dat kader gevoerde transacties. In dat kader hebben wij geconstateerd dat door de schoolbesturen gevoerde huisvestingsbeleid en de (mede) in dat kader gevoerde transacties hebben gezorgd voor een onderlinge financiële afhankelijkheid en verwevenheid. Voor ieder van de SvPO-scholenstichtingen komen wij tot de conclusie dat er sprake is van (structureel) wanbeheer. Daarbij heeft de dagelijks uitvoerend bestuurder met het gevoerde (financieel) beleid (de continuïteit van) alle acht de SvPO-scholenstichtingen en het onderwijs in gevaar gebracht. Voor alle acht de SvPO-scholenstichtingen was er op enig moment sprake van een situatie waarbij de school niet meer zelfstandig rekeningen kon betalen en niet meer kon investeren in het onderwijs. De bestuurder diende voor ieder van de scholen ernstig rekening te houden met een mogelijk faillissement.

Aangezien wij onze onderzoeken verrichten op bestuursniveau en daarmee – in dit geval – op niveau van de afzonderlijke SvPO-scholenstichtingen, beogen wij met deze oplegger (extra) aandacht te besteden aan de onderlinge financiële afhankelijkheid en verwevenheid. Het doel hiervan is om de conclusies uit de afzonderlijke onderzoeksrapporten nader te duiden voor de lezers, waaronder de ouders en leerlingen van de SvPO-scholenstichtingen. In deze oplegger staan geen bevindingen die niet zijn opgenomen in een of meerdere van de rapporten van dit specifieke onderzoek.

In deze bijlage zullen wij aandacht besteden aan (1) de governance, (2) de herstelopdrachten, (3) onrechtmatige bestedingen, (4) het wanbeheer en (5) de financiële gegevens en kengetallen.



## 1. De governance

Alle acht de SvPO-scholenstichtingen hebben een en dezelfde uitvoerend bestuurder. Daarnaast beschikten de acht SvPO-scholenstichtingen tot medio 2021 over dezelfde toezichthoudend bestuurders. Vanaf medio 2021 vond er feitelijk geen toezicht meer plaats op het handelen van de uitvoerend bestuurder door een of meerdere toezichthoudend bestuurders.

De uitvoerend bestuurder van de SvPO-scholenstichtingen is daarnaast betrokken bij drie andere stichtingen, waaronder de SvPO-ANBI-stichting en de Stichting Frederikssoon. Deze laatste twee stichtingen zijn wij gedurende onze onderzoeken herhaaldelijk tegengekomen bij diverse transacties en (financiële) constructies. Daarbij hebben de SvPO-ANBI-stichting en de Stichting Frederikssoon financieel voordeel behaald met deze transacties en (financiële) constructies, terwijl daarvoor geen aanleiding was. Dit voordeel is steeds behaald ten koste van de rijksbekostiging die de SvPO-scholenstichtingen ontvangen voor het (vormgeven van het) onderwijs.

Samenvattend hebben wij bij alle acht de SvPO-scholenstichtingen geconstateerd dat:

- het functioneren van de governance verder is verzwakt. Door het vertrek van de toezichthoudend bestuurders vindt er feitelijk geen intern toezicht meer plaats op het handelen en functioneren van de dagelijks uitvoerend bestuurder;
- de dagelijks uitvoerend bestuurder zowel als de bestuurder van de SvPO-scholenstichtingen als de SvPO-ANBI-stichting en de Stichting Frederikssoon betrokken is bij diverse transacties. Op het moment dat er tegenstrijdige belangen zijn bij deze transacties vindt er geen (nader) toezicht daarop plaats. Dit heeft ertoe geleid dat de SvPO-scholenstichtingen op meerdere momenten (financieel) zijn benadeeld en/of de SvPO-ANBI-stichting en de Stichting Frederikssoon op meerdere momenten (financieel) zijn bevoordeeld;
- de dagelijks uitvoerend bestuurder met het gevoerde (financieel) beleid (de continuïteit van) alle acht de SvPO-scholenstichtingen en het onderwijs in gevaar heeft gebracht. Voor alle acht de SvPO-scholenstichtingen was er op enig moment sprake van een situatie waarbij de school niet meer zelfstandig rekeningen kon betalen en niet meer kon investeren in het onderwijs. De bestuurder diende voor ieder van de scholen ernstig rekening te houden met een mogelijk faillissement.

## **2. Herstelopdrachten**

Op grond van de bevindingen en conclusies in ieder rapport dringen wij er bij het bestuur van de SvPO-scholenstichtingen – mede met het oog op zijn maatschappelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheid – op aan dat het de herstelopdrachten die in de individuele rapporten zijn beschreven zo snel mogelijk, maar in ieder geval binnen de gegeven termijnen, uitvoert. De inspectie zal op de naleving daarvan toezien en – waar noodzakelijk – handhaven.

Onze onderzoeken hebben geleid tot herstelopdrachten met betrekking tot:

- het juist en volledig verantwoorden van (totaalbedragen van) de investeringen in (de verbouwing van) de huisvesting in de betreffende jaarrekeningen;
- het op de juiste wijze verantwoorden van de ouderbijdragen en de daarbij behorende kosten voor de taalreizen en de schoolkosten;
- het op de juiste wijze verantwoorden van (de kosten die horen bij) de ouderbijdragen in de betreffende jaarrekeningen;
- het informeren van de ouders over de bestedingen van de ouderbijdragen aan huisvesting door de SvPO-ANBI-stichting en de in dat kader afgegeven herstelopdrachten.

## **3. Onrechtmatige bestedingen**

De bestuurder van de acht SvPO-scholenstichtingen heeft bij alle acht de SvPO-scholenstichtingen rijksbekostiging besteed aan uitgaven die niet voldoen aan de bestedingsvoorwaarden zoals opgenomen in het tweede tot en met het vijfde lid van artikel 99 van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). Wij hebben voor in ieder geval € 22.481.953 aan uitgaven geconstateerd die niet voldoen aan deze bestedingsvoorwaarden. Daarmee heeft de bestuurder van de acht SvPO-scholenstichtingen voor een bedrag van minimaal € 22.481.953 aan onrechtmatige bestedingen gedaan. Dit betekent dat de uitvoerend bestuurder van de SvPO-scholenstichting die het geld heeft ontvangen, dit geld niet heeft gebruikt voor (het verbeteren van) het onderwijs van de school.

Hierbij merken wij op dat voor een groot deel van deze onrechtmatige bestedingen geldt dat met deze bestedingen uiteindelijk de SvPO-ANBI-stichting en de Stichting Frederikssoen zijn bevoordeeld. Waar geld dus bestemd was voor (het verbeteren van) het onderwijs van de

school, is dit geld aan het onderwijs onttrokken en direct en indirect overgeheveld naar aan de bestuurder gelieerde stichtingen. Hiermee heeft de bestuurder (de continuïteit van) de SvPO-scholenstichtingen en het onderwijs in gevaar gebracht.

Opgesplitst per SvPO-scholenstichting gaat het daarbij om de volgende bedragen.

Hengelo	€ 675.000
Amsterdam	€ 2.590.514
Kapelle	€ 1.987.000
Deventer	€ 2.308.812
Geldermalsen	€ 5.041.790
Hoorn	€ 1.211.450
Hurdegaryp	€ 6.556.238
Utrecht	€ 2.111.149
Totaal	€ 22.481.953

#### 4. Wanbeheer

Wij komen tot de conclusie dat bij alle acht de SvPO-scholenstichtingen sprake is van wanbeheer. De uitvoerend bestuurder (i) heeft bij alle acht de SvPO-scholenstichtingen financieel wanbeleid gevoerd, (ii) heeft ervoor gezorgd dat derden – waaronder de aan hem gelieerde SvPO-ANBI-stichting en de Stichting Frederikssoon – ongerechtvaardigd verrijkt zijn ten koste van de acht SvPO-scholenstichtingen en (iii) heeft in strijd met wettelijke bepalingen gehandeld, waarmee financieel voordeel is behaald ten gunste van derden.

Ook voor wat betreft de besteding van de ouderbijdragen is er sprake van ongerechtvaardigde verrijking en daarmee wanbeheer. Met de door de ouders betaalde bijdragen aan SvPO-ANBI-stichting heeft de bestuurder van SvPO-ANBI-stichting geen uitgaven gedaan aan taalreizen en schoolkosten zoals is medegedeeld aan de ouders. In plaats van deze ouderbijdragen te besteden aan waarvoor de ouders ze bedoeld hebben, worden ze gebruikt voor aankoop van vastgoed (grond en gebouwen) voor en door de SvPO-ANBI-stichting.

Zoals hiervoor is vermeld, heeft de uitvoerend bestuurder de SvPO-ANBI-stichting en Stichting Frederikssoon meermaals financieel voordeel laten behalen ten nadele van de acht SvPO-scholenstichtingen. Waar geld bestemd was voor (het verbeteren van) het onderwijs van de school, is dit geld aan het onderwijs onttrokken

en direct en indirect overgeheveld naar aan de bestuurder gelieerde stichtingen. Hiermee heeft de bestuurder (de continuïteit van) de SvPO-scholenstichtingen en het onderwijs in gevaar gebracht.

Omdat voor alle acht de SvPO-scholenstichtingen geldt dat de inspectie eerder diverse tekortkomingen vastgesteld heeft (drie SvPO-scholenstichtingen zijn zelfs als zeer zwak beoordeeld), vinden wij de door de uitvoerend bestuurder gecreëerde situatie zorgwekkend. Voor alle acht de SvPO-scholenstichtingen geldt namelijk dat zij noodzakelijke verbeteringen moeten kunnen doorvoeren. Deze verbetertrajecten kunnen voor de nodige (aanvullende) uitgaven zorgen, terwijl de acht SvPO-scholenstichtingen in ieder geval eind 2020 daar geen geld voor hadden. Gezien het beperkte en vaak zelfs negatief eigen vermogen van de acht SvPO-scholenstichtingen, is de verwachting niet dat zij binnen de gegeven termijn tot de benodigde verbeteringen in de kwaliteit van het onderwijs kunnen komen.

De bestuurder heeft er verder voor gezorgd dat geld dat primair bestemd is voor het onderwijs andere bestemmingen heeft gekregen en daarmee aan het onderwijstoezicht wordt onttrokken.

Alle acht de SvPO-scholenstichtingen staan al enige tijd onder aangepast financieel toezicht. In het kader van dit aangepast financieel toezicht wordt een herstelplan van de uitvoerend bestuurder verwacht dat gericht moet zijn op een duurzame verbetering van onder andere de liquiditeit, solvabiliteit en continuïteit van de SvPO-scholenstichtingen. Gezien het door de uitvoerend bestuurder gevoerde beleid achten wij het onwaarschijnlijk dat binnen de gegeven termijn tot een verbetering van de liquiditeit, solvabiliteit en continuïteit van de SvPO-scholenstichtingen gekomen kan worden. Eind 2020 was de (financiële) positie waarin de acht SvPO-scholenstichtingen zich bevonden namelijk verder verslechterd in plaats van verbeterd.

## **5. Overzicht van de financiële gegevens en de kengetallen**

Onderstaande financiële gegevens zijn gebaseerd op (i) de jaarverslagen 2018, 2019 en 2020 van de acht SvPO-scholenstichtingen en (ii) de acht individuele rapporten 'Specifiek onderzoek rekenschap – huisvesting' van de acht SvPO-scholenstichtingen.

*Ontvangen rijksbijdragen, totale baten, uitgaven aan personele lasten en exploitatieresultaten*

In onderstaande tabel is een totaaloverzicht opgenomen van de rijksbekostiging die vanaf 2018 is ontvangen door de acht SvPO-

scholenstichtingen. Om een zo volledig mogelijk beeld te geven, is daarnaast een totaaloverzicht van de totale baten, de gezamenlijke personeelslasten en de gerealiseerde exploitatieresultaten opgesteld.

	Boekjaar 2018	Boekjaar 2019	Boekjaar 2020	Totaal
Rijksbijdragen	€ 11.091.709	€ 14.200.256	€ 17.977.576	€ 43.269.541
Totale baten	€ 12.077.671	€ 16.308.292	€ 22.343.609	€ 50.729.572
Personele lasten	€ 6.122.707	€ 7.962.339	€ 11.153.154	€ 25.238.200
% Personele lasten/Totale baten	50,7%	48,8%	49,9%	49,8%
Exploitatieresultaat	€ 687.572	€ 1.216.233	€ 2.164.649	€ 4.068.454
% Exploitatieresultaat/Totale baten	5,7%	7,5%	9,7%	8,0%

De acht SvPO-scholenstichtingen hebben in de periode 2018 tot en met 2020 voor circa € 43,3 miljoen aan rijksbijdragen ontvangen. De gezamenlijke totale baten in deze periode bedragen ruim € 50,7 miljoen. Dit verschil tussen de totale baten en de rijksbijdragen is grotendeels (circa € 6 miljoen) te verklaren door de onderlinge bijdragen tussen de verschillende SvPO-scholenstichtingen.

In de periode 2018 tot en met 2020 is door de acht SvPO-scholenstichtingen gezamenlijk voor ruim € 25,2 miljoen besteed aan personele lasten. Hiermee is ongeveer 49,8 procent van de totale baten besteed aan personele lasten. Dit percentage ligt aanzienlijk lager dan de gemiddelde personele lasten binnen de sector voortgezet onderwijs (vo). De gemiddelde personele lasten binnen deze sector over de periode 2015 tot en met 2019 (zoals blijkt uit de 'Financiële Staat van het Onderwijs 2019' van de inspectie) is ongeveer 78,4 procent van de totale baten van de scholen. De acht SvPO-scholenstichtingen geven daarmee aanzienlijk minder uit aan personele lasten dan de gemiddelde (andere) vo-school.

Verder hebben de acht SvPO-scholen in de periode 2018 tot en met 2020 een positief exploitatieresultaat (winst) van bijna € 4,1 miljoen gerealiseerd. Dit betreft ongeveer 8,0 procent van de gezamenlijke totale baten. Het gezamenlijke eigen vermogen van de acht SvPO-scholenstichtingen, zoals verantwoord in de jaarrekeningen, is door deze exploitatie-overschotten toegenomen tot bijna € 7,8 miljoen per 31 december 2020.

#### *Ontwikkeling liquiditeitspositie en aanwending rijksbijdragen voor huisvestingsinvesteringen*

In onderstaande tabel is een totaaloverzicht opgenomen van de liquiditeitspositie (voornamelijk banktegoeden) per einde boekjaar

2018, 2019 en 2020 van de acht SvPO-scholenstichtingen gezamenlijk, zoals verantwoord in de jaarrekeningen van de acht SvPO-scholenstichtingen.

Boekjaar	Liquiditeitspositie
31-12-2017	€ 5.226.718
31-12-2018	€ 4.355.395
31-12-2019	€ 5.132.899
31-12-2020	€ 512.422

De totale liquiditeitspositie van de acht SvPO-scholenstichtingen is in de periode 2018 tot en met 2020 (significant) afgenomen. Eind 2019 bedroeg de liquiditeitspositie nog ruim € 5,1 miljoen, terwijl dit eind 2020 nog maar ruim € 0,5 miljoen bedroeg.

Dat de SvPO-scholenstichtingen aan de ene kant een (zeer) positief exploitatieresultaat weten neer te zetten, terwijl de liquiditeitspositie aan de andere kant (sterk) afneemt, kan worden verklaard door de uitgaven aan onderwijshuisvesting in de periode 2018 tot en met 2020. In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van rijksbekostiging die is gebruikt voor investeringen in onderwijshuisvesting vanaf 2018.

SvPO-stichting	Uitgaven onderwijshuisvesting	Toelichting
SvPO Hurdegaryp	€ 4.370.238	Nieuwbouw schoolgebouw (afgerond december 2020)
SvPO Geldermalsen	€ 4.674.190	Nieuwbouw schoolgebouw (afgerond december 2020)
SvPO Hoon	€ 4.993.124	Aankoop voormalig missiehuis (2018) en renovatie (afgerond 2020)
SvPO Deventer	€ 1.958.812	Verbouwing voormalig kerkgebouw tot schoolgebouw (afgerond 2020)
<b>Totaal</b>	<b>€ 15.996.364</b>	

Voor investeringen in onderwijshuisvesting van de vier overige SvPO-scholenstichtingen zijn in de recente kalenderjaren geen rijksmiddelen aangewend, aangezien de desbetreffende gemeenten investeringen in onderwijshuisvesting hebben bekostigd (SvPO Amsterdam, SvPO Utrecht en SvPO Hengelo) of omdat er in de periode 2018 tot en met 2020 geen noemenswaardige investeringen in onderwijshuisvesting zijn gedaan (SvPO Kapelle).

## Bijlage II Ouderbijdragen SvPO-ANBI-stichting

### *Financiële reserves opgebouwd door overschotten in opbrengsten ouderbijdragen*

Stichting voor Persoonlijk Onderwijs (hierna: SvPO-ANBI-stichting) heeft in de boekjaren 2019 en 2020 respectievelijk voor € 760.000 en € 879.000 aan ouderbijdragen ontvangen, zo blijkt uit het jaarverslag 2020 van de SvPO-ANBI-stichting.

In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de belangrijkste financiële gegevens van de SvPO-ANBI-stichting over de afgelopen boekjaren<sup>[1]</sup>.

Boekjaar	Ouderbijdragen	Totale baten	Totale lasten	Resultaat	Eigen vermogen 31-12
2015	€ 292.000	€ 320.000	€ 223.000	€ 97.000	€ 144.000
2016	€ 345.000	€ 770.000	€ 367.000	€ 402.000	€ 546.000
2017	€ 491.000	€ 685.000	€ 321.000	€ 364.000	€ 910.000
2018	€ 584.000	€ 808.000	€ 350.000	€ 458.000	€ 1.368.000
2019	€ 760.000	€ 897.000	€ 391.000	€ 506.000	€ 1.872.000
2020	€ 879.000	€ 964.000	€ 569.000	€ 394.000	€ 2.266.000

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat de SvPO-ANBI-stichting de afgelopen jaren structureel exploitatieoverschotten heeft gerealiseerd (voornamelijk door overschotten op de ouderbijdragen), en daarmee een vermogenspositie van ruim € 2,2 miljoen per 31 december 2020 heeft opgebouwd.

### *Integraal overzicht majeure huisvestingsinvesteringen door SvPO-ANBI-stichting*

Deze ouderbijdragen binnen de SvPO-ANBI-stichting zijn – mede – ingezet als financieringsmiddel voor de verwerving onderwijshuisvesting (grond en gebouwen).

De SvPO-ANBI-stichting heeft – vanuit de opgebouwde exploitatieoverschotten – geïnvesteerd in de verwerving van onderstaande onderwijshuisvesting:

- Aankoop van grond in Hurdegaryp in 2017 voor € 274.000, waarop het schoolgebouw dat in gebruik is van SvPO Hurdegaryp in 2020 is gebouwd.
- Aankoop van het voormalig missiehuis te Hoorn per december 2020, waarvan per 31 december 2020 reeds € 240.000 is betaald door de Stichting voor Persoonlijk Onderwijs aan SvPO Hurdegaryp.
- Aankoop van grond in Geldermalsen in 2020 voor € 801.978, waarop het schoolgebouw dat in gebruik is van SvPO Geldermalsen in 2020 is gebouwd.
- In 2018 is een lening verstrekt aan Stichting Frederikssoen van

€ 600.000 (deze lening is verstrekt ten behoeve van het verwerven van een voormalig kerkgebouw dat is aangekocht voor Stichting Frederikssoon, dit kerkgebouw is aangekocht ten behoeve van toekomstige huisvesting voor een SvPO-school in Deventer). In 2019 is een deel van de lening afgelost, per 31 december 2020 resteert van de verstrekte lening een bedrag van € 402.000.

[1] Deze financiële gegevens zijn ontleend aan de verkregen financiële administratie en jaarverslagen van de SvPO-ANBI-stichting (waarbij alleen het jaarverslag 2020 is voorzien van een controleverklaring van een onafhankelijke accountant).



## **Bijlage III Wettelijk kader**

In dit hoofdstuk geven wij een beknopte uiteenzetting van de voor dit specifieke onderzoek meest relevante wet- en regelgeving. Daarbij geldt dat indien bepaalde wet- en regelgeving hierna niet genoemd wordt, dit niet betekent dat een (bekostigde) onderwijsinstelling daaraan niet moet voldoen.

### **Besteding bekostiging (artikel 99 Wet op het voortgezet onderwijs,)**

Op grond van artikel 99 van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) besteedt het bevoegd gezag 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 van datzelfde artikel.

Op grond van het tweede lid van artikel 99 WVO worden de voorzieningen in de huisvesting betaalde bedragen 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. Op grond van het derde lid van artikel 99 WVO wordt het voor personeels- en exploitatiekosten betaalde bedrag aangewend voor de kosten van personeel, zoals omschreven in artikelen 32 en 32a WVO, voor voorzieningen in de exploitatie. In geval van een overschot op die bedragen kan dat overschot worden aangewend voor de kosten als omschreven in artikel 99, zesde lid, WVO. Op grond van dit artikel kan dit overschot worden aangewend voor de kosten van personeel of voorzieningen in de exploitatie van:

- een andere school voor voortgezet onderwijs of een samenwerkingsverband;
- een verticale scholengemeenschap;
- een basisschool of een speciale school voor basisonderwijs als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs, een school voor speciaal onderwijs, voor voortgezet speciaal onderwijs of voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs dan wel een instelling voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs als bedoeld in de Wet op de expertisecentra.

Op grond van het vijfde lid van artikel 99 WVO worden de verstrekte overschrijdingsbedragen ten behoeve van het onderwijs aan de scholen van het bevoegd gezag aangewend.

### **Wanbeheer (artikel 103g WVO)**

Om publieke belangen te waarborgen is er in de onderwijswetgeving voorzien in toezicht door de overheid. In dat kader kan de Minister op grond van artikel 103g WVO sinds 2010 (Wet van 4 februari 2010, Stb. 2010, 80) aanwijzingen geven aan de rechtspersoon die de school in stand houdt, indien sprake is van wanbeheer van een of meer

bestuurders en/of toezichthouders van een onderwijsinstelling. Van wanbeheer is volgens dit artikel onder andere sprake bij:

- financieel wanbeleid;
- 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.

#### *Financieel wanbeleid*

Voor de invulling van het begrip financieel wanbeleid (ook wel aangehaald als financieel wanbeheer, zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2008/2009, 31828, nummer 15 en Kamerstukken II 2008/2009, 31828, nummer 22) wordt – bij het ontbreken van een specifieke definitie gericht op (het bestuur van) onderwijsinstellingen – aansluiting gezocht bij de algemene bepalingen voor de desbetreffende rechtspersonen (stichtingen in dit geval).

Dat voor de invulling van de kwalificatie financieel wanbeleid aansluiting kan worden gezocht bij de civielrechtelijke (algemene) regels voor stichtingen, blijkt als zodanig ook uit het arrest van het Gerechtshof 's-Hertogenbosch van 22 oktober 2008 (LJN BG2138, r.o. 3.4.3). Voor de invulling van de definitie van financieel wanbeleid wordt aangesloten bij artikel 2:298 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW). Het hof oordeelde dat het aanwenden van subsidie (bijvoorbeeld rijksbekostiging, zie de schakelbepaling zoals opgenomen in artikel 4:21, vierde lid, Algemene wet bestuursrecht (Awb)) voor doelen waarvoor die subsidie niet is bestemd, financieel wanbeheer is en in strijd is met de onderwijsregelgeving, die er immers vanuit gaat dat de subsidie wordt aangewend voor het doel waarvoor deze is gegeven. Dat handelingen van een bestuur zijn gecontroleerd door een accountant – met behulp van een controleprotocol van de Minister – en zijn vastgesteld, zonder dat de accountant daarbij opmerkingen heeft gemaakt, doet aan het oordeel van financieel wanbeleid niets af.

Voor de kwalificatie van financieel wanbeleid dient – meer in het algemeen – sprake te zijn van tekortkomingen ten aanzien van het beheer over een vermogen of de zorg voor de verkrijging van de inkomsten waarover een rechtspersoon kan beschikken (Hoge Raad 3 januari 1975, NJ 1975, 222). Daarbij geldt dat het mogelijk is dat financieel wanbeleid zowel te wijten is aan het bestuur (verwaarlozing van de financiële huishouding en administratie) als aan het toezicht (onvoldoende uitoefening van intern toezicht bij goedkeuring begroting en jaarverslag); zie ook Kamerstukken II 2009/2010, 31828-C.

### *Ongerechtvaardigde verrijking*

Het begrip ongerechtvaardigde verrijking (zie ook artikel 6:212 BW) wordt gebruikt om uitdrukking te geven aan de situatie waarbij vermogensvermeerderingen niet (kunnen) worden gerechtvaardigd. Aspecten die daarbij een rol spelen zijn de schade (bijvoorbeeld in de vorm van verlies en/of verarming) die aan de kant van de benadeelde partij is geleden en de verrijking die aan de kant van de bevoordeelde partij is ontstaan.

Het begrip verrijking omvat zowel behaald voordeel als afgewend nadeel. Is bijvoorbeeld een pand verbouwd, dan is de eigenaar dus niet alleen verrijkt als het pand in waarde is gestegen, maar ook wanneer hij zich de uitgaven voor de verbouwing heeft bespaard (HR 5 september 2008, LJN BD4745, NJ 2008/481).

### *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*

Vooropgesteld zij dat financieel wanbeleid als hiervoor omschreven een vorm is van strijd met de wet, namelijk met artikel 2:9 BW. Dit artikel vereist immers dat bestuurders hun taak naar behoren vervullen en daarvan is geen sprake bij financieel wanbeleid.

De wettelijke bepalingen waarnaar verwezen wordt, omvatten alle regels die betrekking hebben op de stichting en haar bestuurder(s). Indien de stichting ook door andere wetgeving wordt beheerst, zoals het geval is bij stichtingen in de onderwijssector, geldt dit dus voor de algemene regels zoals opgenomen in het Burgerlijk Wetboek alsook de sectorspecifieke regels (bijvoorbeeld de regels zoals opgenomen in de WVO).

Vereist is daarbij dat met het handelen van een bestuurder of toezichthouder in strijd met wettelijke bepalingen (zoals hiervoor omschreven) financieel voordeel wordt behaald voor de rechtspersoon, de bestuurder/toezichthouder of een derde.

### **Artikel 2:9 BW**

Bij wet zijn enkele algemene voorschriften gegeven voor (de uitvoering van) de taak van de bestuurder van een stichting. Zo bepaalt artikel 2:9, eerste lid (eerste zin) BW dat de bestuurder tegenover de stichting gehouden is tot een behoorlijke vervulling van zijn taak.

Wat gezien moet worden als (on)behoorlijke taakvervulling, komt naar voren in diverse rechtspraak over de aansprakelijkheid van bestuurders. Daarbij wordt rekening gehouden met een bepaalde mate van beleidsvrijheid van het bestuur en met het feit dat bestuurshandelingen achteraf worden beoordeeld. Hierbij wordt gekeken naar de volgende relevante omstandigheden van het geval: (i) de aard en ernst van de normschending, (ii) de aard van de door de

stichting uitgeoefende activiteiten, (iii) de in het algemeen daaruit voortvloeiende risico's, (iv) de voor het bestuur geldende richtlijnen, (v) de gegevens waarover de bestuurder beschikte of behoorde te beschikken ten tijde van de aan hem verweten beslissingen of gedragingen en (vi) het inzicht en de zorgvuldigheid die mogen worden verwacht van een bestuurder die voor zijn taak berekend is en deze nauwgezet vervult.

In literatuur en rechtspraak is gebleken dat onder andere de volgende situaties naar voren komen waarbij sprake is van onbehoorlijke taakvervulling van de bestuurder:

- in strijd handelen met wettelijke of statutaire bepalingen of andere regels die de rechtspersoon beogen te beschermen;
- het ongeoorloofd onttrekken van middelen aan de rechtspersoon;
- het laten prevaleren van eigen (zakelijke) belangen boven dat van de rechtspersoon;
- het verzaken van de verplichtingen die voortvloeien uit art. 2:10 BW (administratieplicht);
- het niet-traceerbaar vermengen van vermogen van een derde (een ander) met het vermogen van de rechtspersoon;
- het nemen van onnodige en niet te rechtvaardigen risico's;
- het aangaan van verplichtingen die de rechtspersoon niet zal kunnen nakomen;
- het nemen van beslissingen met verregaande consequenties zonder deugdelijke voorbereiding;
- het verstrekken van leningen aan insolvente partijen of zonder adequate zekerheden;
- het aangaan van transacties die het doel van de rechtspersoon overschrijden;
- het niet voorkomen of tegengaan van onderkapitalisatie en het verwaarlozen van de kredietbewaking;
- het bewust handelen in strijd met het belang van de rechtspersoon en de met hem verbonden organisatie.

Hierbij merken wij op dat een eventuele decharge die aan een bestuurder is verleend, niet afdoet aan onbehoorlijk bestuur. Bij het verlenen van decharge doet de rechtspersoon immers alleen afstand van zijn recht om zich op de bestuurder te verhalen voor gevoerd beleid. Een decharge heeft daarmee alleen een zogenaamde interne werking. De decharge heeft dan ook nog eens uitsluitend betrekking op zaken die blijken uit de jaarrekening of anderszins aan de algemene vergadering zijn bekendgemaakt.

#### **Artikel 2:10 BW**

Op het bestuur rust een administratieplicht, een bewaarplicht en een balansplicht. Dit is geregeld in artikel 2:10 BW. Het bestuur is daarbij op grond van artikel 2:10, derde lid, BW verplicht de administratie zeven jaar te bewaren.

Het bestuur is verplicht op zodanige wijze een administratie te voeren en de daartoe behorende gegevens op zodanige wijze te bewaren, dat te allen tijde de rechten en verplichtingen (lees: de vermogenstoestand) van de rechtspersoon kunnen worden gekend. Zie ook Hoge Raad (HR) 10 oktober 2014, NJ 2014/456 (FSM Europe). Dit betekent dat snel inzicht moet kunnen worden verkregen in de debiteuren- en crediteurenpositie en dat deze posities en de stand van de liquiditeiten een redelijk inzicht moeten geven in de vermogenspositie. Zie ook HR 11 juni 1993, NJ 1993/713 (Kempers en Sarper).

#### **Regeling beleggen, lenen en derivaten OCW 2016**

Het algemeen uitgangspunt bij de Regeling beleggen, lenen en derivaten OCW 2016 is dat het financiële beleid en het beheer van de onderwijsinstellingen (waaronder een school in de zin van artikel 1 van de WVO) in het belang moet zijn van c.q. bij moet dragen aan het realiseren van de publieke doelstellingen. Dit financiële beleid moet daartoe op transparante wijze gericht zijn op de financiële continuïteit. De Regeling beleggen, lenen en derivaten OCW 2016 stelt daarbij zowel regels aan leningen die worden aangetrokken als aan leningen die worden verstrekt door een onderwijsinstelling.

Voor leningen is specifiek geregeld dat een onderwijsinstelling door middel daarvan extra financiële middelen kan aantrekken. Leningen mogen alleen verstrekt worden door de onderwijsinstelling indien deze lening van toepassing is voor de uitvoering van de wettelijke taak van de onderwijsinstelling en binnen het doel van de organisatie past. Daarbij geldt dat dergelijke leningen geen extra risico's met zich mee mogen brengen die het voortbestaan van de onderwijsinstelling of het geven van onderwijs kunnen bedreigen. Zie ook meer uitgebreid artikel 7 van de Regeling beleggen, lenen en derivaten OCW 2016.

De onderwijsinstelling is verplicht om jaarlijks in de jaarverslaglegging verslag te doen van haar beleid ten aanzien van de beleggingen en leningen, de uitvoering van het beleid in de praktijk, de uitstaande beleggingen en leningen, de aangetrokken leningen en afgesloten derivatenovereenkomsten. Dit geldt voor zover deze zijn aangegaan c.q. verstrekt met publieke middelen (zoals de rijksbekostiging).

#### **Regeling jaarverslaglegging onderwijs**

De jaarverslaggeving van een onderwijsinstelling moet voldoen aan de Regeling jaarverslaggeving onderwijs (Rjo). In de Rjo is bepaald dat – in aanvulling op Titel 9 Boek 2 BW – de jaarverslaggeving ingericht moet worden overeenkomstig de Richtlijnen voor de jaarverslaggeving (RJ) en in het bijzonder overeenkomstig de hoofdstukken 400 (Bestuursverslag), 640 (Organisaties zonder winststreven) en 660 (Onderwijsinstellingen) van deze richtlijnen. Het betreft daarbij voorschriften over de inrichting van het bestuursverslag. Daarnaast worden in de Rjo in aanvulling op of in afwijking van Titel 9 Boek 2 BW en/of de RJ nog enkele specifieke

zaken betreffende het bestuursverslag geregeld.

De richtlijnen in de hiervoor genoemde regeling zijn overigens niet vrijblijvend, maar hebben een regelgevend karakter, omdat deze zijn ontleend aan de WVO en zijn gebaseerd op c.q. nadere uitwerking zijn van de RJ. De term richtlijnen kan de suggestie wekken dat deze richtlijnen niet verplicht zijn, en slechts als handvat dienen. Niets is echter minder waar: in de Rjo worden de richtlijnen dwingend voorgeschreven en zijn daarom eigenlijk geen richtlijnen, maar eisen. Aan deze eisen moet voldaan zijn om in aanmerking te komen voor rijksbekostiging op grond van de WVO.

# Reactie van het bestuur

Het bestuur heeft [wel/geen] gebruik gemaakt van de mogelijkheid te reageren op het rapport.



Inspectie van het Onderwijs  
Postbus 2730, 3500 GS Utrecht  
T-algemeen 088 6696000  
T-loket (voor vragen) 088 6696060



## BIJLAGE: Verwerking reactie bestuur op concept-rapport en overige wijzigingen in definitief rapport

Bestuur: Stichting voor Persoonlijk Onderwijs Deventer  
Bestuursnummer: 42781

Kenmerk conceptrapport: XXXXXXXXXX  
Datum aanbiedingsbrief: 23 december 2021

Datum zienswijze bestuur: 22 januari 2022  
Kenmerk zienswijze bestuur: mail

### Reactie bestuur (per mail 22 januari 2022)

*Op één punt zij hier nu wel alvast een reactie gegeven, namelijk dat in elk geval het economisch eigendom van de schoolgebouwen in Hoorn, Hurdegaryp, Geldermalsen en Deventer bij de schoolstichtingen ligt en niet bij de ANBI. Dit volgt uit de overeenkomst, die behalve de erfpacht in het bijzonder ook het recht op opstal behelst en uit hetgeen daarover is bepaald in BW 5.99 lid 1. Omdat er kennelijk verwarring over is ontstaan, is namens de ANBI nog een aanvullende verklaring opgesteld die u hierbij als bijlage aantreft.*

#### Reactie inspectie:

*Anders dan u stelt, is voor het bepalen van het eigendom met betrekking tot de schoolgebouwen de notariële akte leidend. Deze akte levert tegenover een ieder dwingend bewijs op van hetgeen de ambtenaar, in dit geval de notaris, binnen de kring van zijn bevoegdheid omtrent zijn waarnemingen en verrichtingen heeft verklaard. Uit deze notariële akten blijkt dat de overdracht naar de SvPO-ANBI-stichting steeds (tevens) betrekking heeft op de aanwezige opstallen. Deze overdracht is als zodanig ook ingeschreven in het Kadaster. Een notariële akte levert daarbij ook tussen partijen dwingend bewijs op van de waarheid van de daarin opgenomen verklaringen. Dat de SvPO-scholenstichtingen op grond van de erfpachtovereenkomsten nadien nog opstallen zouden mogen realiseren, doet aan dit alles niet af. De door u aangeleverde (aanvullende) overeenkomst biedt geen aanleiding om te twijfelen aan hetgeen partijen en de notaris hebben verklaard. De door u aangeleverde (aanvullende) informatie vormt geen aanleiding om de aan u toegezonden concept-rapporten te wijzigen, alvorens deze zullen worden vastgesteld.*

*Ook voor uw verwijzing naar artikel 99 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek geldt dat deze geen aanleiding zijn om de aan u toegezonden concept-rapporten te wijzigen. In aanvulling op hetgeen hiervoor al is vermeld, geldt dat het feit dat de desbetreffende SvPO-scholenstichtingen mogelijk in de toekomst recht hebben op een vergoeding vanuit de SvPO-ANBI-stichting, niet afdoet aan de geconstateerde onrechtmatigheid van de gedane bestedingen. Een eventuele in de toekomst gelegen vergoedingsregeling maakt de geconstateerde onrechtmatigheid namelijk niet ongedaan.*

Uw reactie leidt niet tot aanpassing van het rapport.

### Door de inspectie doorgevoerde (minimale) wijzigingen

De inspectie heeft ten opzichte van het concept rapport enkele (minimale) wijzigingen doorgevoerd, dit ter verduidelijking van reeds gerapporteerde zaken. Deze (minimale) wijzigingen zijn geel gemarkeerd in een separaat bijgevoegde versie van het rapport.



## Stichting voor Persoonl. Onderw. Geldermalsen

<CONCEPT>  
Specifiek Onderzoek Rekenschap

Onderzoek Onderwijshuisvesting

Datum vaststelling:



# Voorwoord

Dit rapport bevat de resultaten van specifiek onderzoek naar het eigendom en de verantwoording van de huisvesting van Stichting voor Persoonlijk Onderwijs Geldermalsen (hierna: SvPO Geldermalsen).

Bestuur: Stichting voor Persoonlijk  
Onderwijs Geldermalsen  
Bestuursnummer: 42718  
BRIN-nummer: 31CZ

De Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) heeft het onderzoek uitgevoerd in de periode april 2021 tot en met november 2021.

Het conceptrapport met nummer [REDACTED] is op 23 december 2021 aan het bestuur toegezonden voor hoor en wederhoor. Het bestuur heeft een reactie ingezonden op [DATUM 20XX], die voor zover nodig is verwerkt in het definitieve rapport.

Het definitieve rapport met hetzelfde nummer is op [DATUM 201XX] te Utrecht vastgesteld door [NAAM], directeur 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 (OCW) 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, eerste lid, van de Wot een onderzoek instellen naar, onder meer, de naleving van bij of krachtens onderwijswetten gegeven voorschriften en de rechtmatigheid van de bestedingen.

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

### **Samenvatting**

Dit nader specifiek onderzoek draait om de vraag of er bij SvPO Geldermalsen sprake is van door het bestuur gevoerd deugdelijk financieel beleid. Deze vraag hebben we opgedeeld in de onderstaande drie onderwerpen en deelvragen, die ieder betrekking hebben op (een onderdeel van) deugdelijk financieel beleid.

*1) Continuïteit: is er sprake van een bedreiging van de financiële continuïteit als gevolg van het gevoerde huisvestingsbeleid en de (mede) in dat kader gevoerde transacties?*

De financiële continuïteit van SvPO Geldermalsen is ernstig in gevaar gebracht. Er is op 31 december 2020 sprake van een zeer lage liquiditeit van de stichting. SvPO Geldermalsen beschikte op 31 december 2020 over onvoldoende vlottende activa om de bestaande kortlopende schulden te kunnen voldoen. Daarmee is er sprake van een situatie waarbij SvPO Geldermalsen op 31 december 2020 niet meer zelfstandig rekeningen kon betalen en niet meer kon investeren in het onderwijs. De bestuurder van SvPO Geldermalsen diende op dat moment ernstig rekening te houden met een mogelijk faillissement. Doordat de bestuurder van SvPO Geldermalsen geen inzage geeft in de gerealiseerde liquiditeitsontwikkeling (tot het moment van opstellen van dit rapport) en de prognose van de liquiditeitspositie gedurende 2021 en daarna volgende jaren, hebben wij niet kunnen vaststellen of de financiële situatie van SvPO Geldermalsen gedurende 2021 (aanzienlijk) is verbeterd.

De bestuurder heeft voor een situatie gezorgd waarbij er onvoldoende financiële middelen waren, terwijl de inspectie eerder diverse tekortkomingen heeft vastgesteld bij SvPO Geldermalsen ten aanzien van onder andere de kwaliteit van het onderwijs ([link](#)) en het noodzakelijke herstel de nodige (aanvullende) uitgaven kan vragen. Wij achten de bestuurder hier verantwoordelijk voor. Gezien het gebrek aan vlottende activa van SvPO Geldermalsen, is de verwachting niet dat binnen de gegeven termijn tot de benodigde verbeteringen in de kwaliteit van het onderwijs gekomen kan worden.

De bestuurder van SvPO Geldermalsen is begin 2020, zonder een liquiditeitsbegroting en financieringsplan, een financiële verplichting aangegaan voor de nieuwbouw van het schoolgebouw in

Geldermalsen ter waarde van € 4.481.606. De bestuurder is namens SvPO Geldermalsen een financiële verplichting aangegaan waarvoor – zo blijkt uit de administratie van SvPO Geldermalsen – op dat moment onvoldoende financiële middelen beschikbaar waren. Daarmee is door de bestuurder een situatie gecreëerd waarbij (de continuïteit van) de school en het onderwijs in gevaar zijn gebracht.

Daarnaast heeft de bestuurder van SvPO Geldermalsen de schuld voor de resterende nog niet betaalde elf bouwtermijnen voor de nieuwbouw van het schoolgebouw (ter waarde van € 1.792.642) niet verantwoord in de jaarrekening 2020. Dit terwijl deze nog te betalen bouwtermijnen verantwoord behoren te worden als een schuld van SvPO Geldermalsen. De daadwerkelijke solvabiliteit van SvPO Geldermalsen valt daarmee aanzienlijk lager uit dan door de bestuurder van SvPO is gepresenteerd in de jaarrekening 2020.

Ondanks de zorgwekkende financiële positie van SvPO Geldermalsen, heeft de bestuurder van SvPO Geldermalsen in 2019 voor in totaal € 375.000 aan bijdragen verstrekt aan SvPO Hoorn (€ 288.500) en SvPO Deventer (€ 77.000). Deze bijdragen zijn in 2019 ten laste van de exploitatie (en het resultaat) van SvPO Geldermalsen gebracht en hebben de liquiditeits- en vermogenspositie van SvPO Geldermalsen nadelig beïnvloed. Deze bijdragen zijn verstrekt op een moment waarop de bestuurder wist, of in ieder geval behoorde te weten, dat SvPO Geldermalsen deze middelen in de nabije toekomst zelf nodig zou hebben voor de financiering van de nieuwbouw van het schoolgebouw in Geldermalsen. Dit heeft ertoe geleid dat SvPO Geldermalsen voor het realiseren van de nieuwbouw – en daarmee voor het kunnen voldoen aan haar betalingsverplichtingen – afhankelijk was van (i) bijdragen van andere SvPO-scholenstichtingen en (ii) de welwillendheid van het bouwbedrijf om de nieuwbouw in termijnen te (mogen) betalen. Eind 2020 beschikte SvPO Geldermalsen niet over voldoende liquide middelen om de nieuwbouw te kunnen voldoen. SvPO Geldermalsen was op 31 december 2020 niet meer in staat zelfstandig rekeningen te betalen. De bestuurder van SvPO Geldermalsen diende op dat moment ernstig rekening te houden met een mogelijk faillissement. Wij achten de bijdragen die zijn gedaan door de bestuurder van SvPO Geldermalsen dan ook onverantwoord. Hiermee zijn (de continuïteit van) de school en het onderwijs in gevaar gebracht.

*2) Rechtmatigheid: zijn de transacties die door de bestuurder namens SvPO Geldermalsen zijn verricht in het kader van het uitgevoerde huisvestingsbeleid en de (mede) in dat kader gevoerde transacties rechtmatig?*

Wij concluderen dat de bestuurder de afboeking ter hoogte van de investeringen van € 4.674.290 in de nieuwbouw van het schoolgebouw in Geldermalsen in de boekhouding ten laste van de rijksbekostiging had moeten brengen. Tegelijkertijd geldt dat het ten laste van de rijksbekostiging brengen van deze kosten niet voldoet aan de bestedingsvoorwaarden zoals opgenomen in het tweede tot en met vijfde lid van artikel 99 van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO).

Wij concluderen dat de bijdragen voor in totaal € 367.500, die in 2019 en 2020 zijn gedaan aan SvPO Hoorn (€ 288.500) en SvPO Deventer (€ 77.000) ten laste van de rijksbegroting, ook niet voldoen aan de hiervoor genoemde wettelijke bestedingsvoorwaarden.

Daarmee is sprake van in ieder geval € 5.041.790 aan door de bestuurder onrechtmatig bestede bekostiging.

*3) Bestuur en organisatie: is er sprake van een deugdelijk financieel beheer en een adequate governance?*

De uitvoerend bestuurder van SvPO Geldermalsen is ook de enige (uitvoerend) bestuurder van de zeven andere SvPO-scholenstichtingen. Daarnaast is hij bestuurder van twee verbonden niet-bekostigde SvPO-stichtingen, waaronder de SvPO-ANBI-stichting. Naast deze bestuurder had SvPO Geldermalsen in eind 2020 drie toezichthoudende bestuurders, twee van deze toezichthouders hebben gedurende het voorjaar van 2021 hun functie neergelegd. De derde toezichthouder heeft zich medio 2021 teruggetrokken, waardoor SvPO Geldermalsen geen interne toezichthouder meer heeft en er feitelijk sprake is van enkel een (uitvoerende) bestuurder.

De echtgenote van de bestuurder van SvPO Geldermalsen is bij SvPO Geldermalsen betrokken als directeur. Er zijn daarbij geen waarborgen vastgelegd die de objectiviteit en onafhankelijkheid van de bestuurder

en de directeur (echtgenote van de bestuurder) zoveel mogelijk garanderen.

Daarnaast is de functie van financieel controller (of een vergelijkbare functie) niet bekleed binnen SvPO Geldermalsen. De verantwoordelijkheden en taken die bij een dergelijke functie horen, worden ingevuld door de (uitvoerend) bestuurder en de directeur van SvPO Geldermalsen (de echtgenote van de bestuurder van SvPO Geldermalsen). De financiële functie is dus niet onafhankelijk van de bestuurs- en directeursfunctie bekleed. De aanwezigheid van een (financieel) controller (of vergelijkbare functie) draagt bij aan de interne controlemechanismen van een organisatie. Zo heeft de (financieel) controller een signaleringsfunctie met betrekking tot bijvoorbeeld de financiële continuïteit (liquiditeit- en vermogenspositie). Daarnaast dient de (financieel) controller de financiële belangen van de organisatie te bewaken. Nu een dergelijke functie niet is bekleed, concluderen we dat er geen sprake is van een deugdelijke en onafhankelijke financiële functie binnen SvPO Geldermalsen. Wij achten dit – zeker gezien de kritieke financiële positie waarin SvPO Geldermalsen zich bevindt – zeer zorgwekkend.

Gelet op het voorgaande concluderen wij dat er geen sprake is van een deugdelijke governance. Het bestuur heeft hiervoor al een herstelopdracht, vastgelegd in een rapport van 28 april 2021. Onderdeel van deze herstelopdracht is dat we van het bestuur verwachten dat het de interne toezichthouder afdoende informeert en de interne toezichthouder toezicht moet houden op en verantwoording moet afleggen over alle in de wet genoemde onderwerpen en eisen. Wij dringen er, mede gezien de kritieke financiële situatie waarin SvPO Geldermalsen zich bevindt, op aan dat het bestuur aan deze herstelopdracht tegemoetkomt.

In aanvulling daarop geldt dat er ná 28 april 2021 een situatie is ontstaan waarbij SvPO Geldermalsen in zijn geheel geen interne toezichthouder meer heeft. Wij verwachten van het bestuur van SvPO Geldermalsen dat het er op de kortst mogelijke termijn voor zorg draagt dat aan de eisen inzake governance voldaan wordt. De naleving van deze verplichting onderzoeken wij in ieder geval tijdens het herstelonderzoek in het kader van het vierjaarlijks onderzoek bestuur en scholen (4JO) en nemen we dan mee bij het beoordelen

van reeds eerder gegeven herstelopdrachten inzake governance, (zie het rapport 'SvPO Geldermalsen Onderzoek bestuur en scholen' van 28 april 2021, [link](#)).

**Eindconclusie: wanbeheer**

Wij komen tot het eindoordeel dat de bestuurder van SvPO Geldermalsen wanbeheer heeft gevoerd. Zoals hierna ook is samengevat (i) heeft de bestuurder van SvPO Geldermalsen op meerdere momenten financieel wanbeleid gevoerd, (ii) is er meermaals sprake van ongerechtvaardigde verrijking van derden en (iii) heeft de bestuurder herhaaldelijk in strijd met wettelijke bepalingen gehandeld, waarmee financieel voordeel is behaald ten gunste van derden. Daarbij geldt dat de bestuurder, die ook bestuurder is van de SvPO-ANBI-stichting, deze SvPO-ANBI-stichting herhaaldelijk het financiële voordeel toebedeeld heeft, terwijl SvPO Geldermalsen hier nadeel van ondervindt. Dit wanbeheer door de bestuurder heeft daarbij geleid tot een situatie waarbij (de continuïteit van) de school en het onderwijs in gevaar zijn gebracht. SvPO Geldermalsen was op 31 december 2020 immers niet meer in staat zelfstandig rekeningen te betalen en te investeren in het onderwijs. De bestuurder van SvPO Geldermalsen diende op dat moment ernstig rekening te houden met een mogelijk faillissement.

Nu de inspectie eerder diverse tekortkomingen heeft vastgesteld bij SvPO Geldermalsen ten aanzien van onder andere de kwaliteit van het onderwijs ([link](#)) en het noodzakelijke herstel voor de nodige (aanvullende) uitgaven kan zorgen, achten wij de door de bestuurder gecreëerde situatie bij SvPO Geldermalsen zorgwekkend. Financiële middelen die primair bestemd zijn voor het onderwijs, zijn en worden overgedragen aan de niet-bekostigde SvPO-ANBI-stichting en worden aan het onderwijstoezicht onttrokken. Gezien het gebrek aan vlottende activa van SvPO Geldermalsen, is de verwachting niet dat binnen de gegeven termijn tot de benodigde verbeteringen in de kwaliteit van het onderwijs gekomen kan worden. Wij achten de bestuurder hier verantwoordelijk voor.

Hieronder vatten wij beknopt per categorie van wanbeheer samen welke gebeurtenissen bijgedragen aan ons oordeel.

Financieel wanbeleid:



- De bestuurder heeft in de jaarverslaggeving onjuiste en niet volledige verantwoording afgelegd over de totale investeringen van de nieuwbouw van het schoolgebouw in Geldermalsen. Deze investeringen ter hoogte van totaal € 4.674.290 zijn voor € 1.792.642 te laag verantwoord (zie paragraaf 2.2.2).
- Het gevolg van de ongerechtvaardigde verrijking van de SvPO-ANBI-stichting (zie hierna) is dat met rijksbekostiging opgebouwd publiek vermogen ter hoogte van € 4.674.290 is vermengd met privaat eigen vermogen en buiten de bekostigde onderwijsinstelling is gebracht (zie paragraaf 2.2.2).
- De investeringen die zijn gedaan in de onderwijshuisvesting in Geldermalsen ter waarde van € 4.674.290, die in eigendom toebehoort aan de SvPO-ANBI-stichting, behoorde door de bestuurder te worden verantwoord in de jaarverslaggeving van SvPO Geldermalsen als afboeking van het eigen vermogen. Dit heeft de bestuurder nagelaten. Het handelen van de bestuurder heeft de solvabiliteit van SvPO Geldermalsen ernstig verzwakt (zie paragraaf 2.2.2).
- De bestuurder heeft een liquiditeitstekort veroorzaakt, mede door het ontbreken van een liquiditeitsprognose voor de bouw van het schoolgebouw en de financiële exploitatie van het onderwijs. Zonder aanvullende liquide middelen kon SvPO Geldermalsen niet (meer) voldoen aan haar kortlopende schulden. Daarnaast was er sprake van een aanzienlijk negatief eigen vermogen, zodat SvPO Geldermalsen op 31 december 2020 niet meer zelfstandig rekeningen kon betalen en niet meer kon investeren in het onderwijs. Doordat liquiditeitsprognoses ontbraken, heeft de bestuurder onnodige en niet te rechtvaardigen risico's genomen. De bestuurder van SvPO Geldermalsen diende op dat moment ernstig rekening te houden met een mogelijk faillissement (zie de paragrafen 2.2.2 en 2.5.2).
- De bestuurder is aanzienlijke investeringsverplichtingen aangegaan en heeft aanzienlijke bijdragen aan andere SvPO-scholenstichtingen betaald, zonder daarbij rekening te houden met de liquiditeitspositie van SvPO Geldermalsen. De bestuurder heeft zo een liquiditeitstekort bij SvPO Geldermalsen veroorzaakt. Dit heeft tot gevolg gehad dat SvPO Geldermalsen op 31 december 2020 niet meer kon investeren in (de kwaliteit van) het onderwijs. De bestuurder heeft hiermee onnodige en niet te rechtvaardigen risico's genomen (zie paragraaf 3.5).

- De bestuurder heeft de ouderbijdragen die toekomen aan SvPO Geldermalsen niet verantwoord in de exploitatie van SvPO Geldermalsen, terwijl deze wel de lasten daarvan draagt. De bestuurder heeft de ouderbijdragen laten betalen aan de aan de bestuurder gelieerde SvPO-ANBI-stichting (zie paragraaf 2.3).

Ongerechtvaardigde verrijking:

- De bestuurder van SvPO Geldermalsen heeft investeringen gedaan in de onderwijshuisvesting in Geldermalsen ter hoogte van € 4.674.290. Deze onderwijshuisvesting is eigendom van de SvPO-ANBI-stichting, terwijl niet is geregeld dat SvPO Geldermalsen het economisch eigendom van de onderwijshuisvesting verkrijgt. De SvPO-ANBI-stichting heeft hierdoor (aanzienlijk) voordeel verkregen (zie de paragrafen 2.2.2 en 2.2.3).
- De bestuurder heeft de ouderbijdragen die door ouders van leerlingen van SvPO Geldermalsen zijn betaald, niet verantwoord in de exploitatie van SvPO Geldermalsen, terwijl deze wel de lasten daarvan draagt. De bestuurder heeft de ouderbijdragen laten betalen aan de aan de bestuurder gelieerde SvPO-ANBI-stichting (zie paragraaf 2.3).

Onrechtmatig handelen waarmee financieel voordeel is behaald:

- De bestuurder van SvPO Geldermalsen heeft met de investeringen in de onderwijshuisvesting in Geldermalsen (ter waarde van € 4.674.290) het eigen (zakelijke) belang van de SvPO-ANBI-stichting laten prevaleren boven dat van SvPO Geldermalsen. De SvPO-ANBI-stichting heeft hier immers aanzienlijk voordeel door verkregen, terwijl de kosten daarvan werden gedragen door SvPO Geldermalsen (zie de paragrafen 2.2.2 en 2.2.3).
- Met de vermenging van publiek en privaat vermogen en het buiten SvPO Geldermalsen brengen van rijksbekostiging (zie hierboven) heeft de bestuurder van SvPO Geldermalsen het eigen (zakelijke) belang van de SvPO-ANBI-stichting laten prevaleren boven dat van SvPO Geldermalsen en in ieder geval gehandeld in strijd met het belang van SvPO Geldermalsen (zie paragraaf 2.2.2).
- De bestuurder van SvPO Geldermalsen heeft met de erfpachtconstructie het eigen (zakelijke) belang van de SvPO-

ANBI-stichting laten prevaleren boven dat van SvPO Geldermalsen en in ieder geval gehandeld in strijd met het belang van SvPO Geldermalsen (zie paragraaf 2.2.3).

- SvPO Geldermalsen draagt – zonder dat daarvoor een rechtvaardiging bestaat – de lasten waarvoor de ouderbijdragen zijn bestemd, terwijl de bestuurder de gelden heeft laten uitbetalen aan de SvPO-ANBI-stichting. De bestuurder heeft de ouderbijdragen daarmee niet (op de juiste wijze) verantwoord. De SvPO-ANBI-stichting heeft hiermee voordeel behaald (zie paragraaf 2.3).

#### **Eindconclusie ondoelmatigheid**

Wij komen tot de conclusie dat de kosten die samenhangen met de erfpachtconstructie tussen SvPO Geldermalsen en de SvPO-ANBI-stichting ondoelmatig zijn. Had de bestuurder niet de SvPO-ANBI-stichting, maar SvPO Geldermalsen de betreffende grond laten aankopen, dan was SvPO Geldermalsen op de lange termijn immers financieel veel gunstiger uit geweest. In dat geval was namelijk (aanzienlijk) meer rijksbekostiging beschikbaar gebleven voor het onderwijs, terwijl SvPO Geldermalsen in dat geval de grond in eigendom zou hebben en niet afhankelijk zou zijn van een erfpachtovereenkomst. De situatie met de erfpachtovereenkomst is daarmee voor SvPO Geldermalsen financieel veel minder gunstig dan het hiervoor geschetste alternatief.

Gezien de zorgwekkende financiële positie van SvPO Geldermalsen, achten wij deze ondoelmatige besteding van rijksbekostiging zeer zorgwekkend. Eind 2020 beschikte SvPO Geldermalsen niet eens over voldoende liquide middelen om de kortlopende schulden te betalen. SvPO Geldermalsen was op 31 december 2020 niet meer in staat zelfstandig rekeningen te betalen en te investeren in het onderwijs. De bestuurder van SvPO Geldermalsen diende op dat moment ernstig rekening te houden met een mogelijk faillissement. Wij achten de erfpachtconstructie dan ook onverantwoord. Hiermee zijn de totale financiële lasten en het financiële risico voor SvPO Geldermalsen verder vergroot.

#### **Eindconclusie herstelopdrachten**

Samenvattend komen wij – in aanvulling op de al bestaande herstelopdrachten – tot de volgende herstelopdrachten. Wij dringen

er bij het bestuur van SvPO Geldermalsen op aan dat zij er – mede met het oog op haar maatschappelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheid – zo spoedig mogelijk, maar in ieder geval vóór de hierna vermelde termijnen voor zorg draagt dat:

- Uiterlijk voor 1 juli 2022 het totale bedrag van investeringen van de nieuwbouw van het schoolgebouw in Geldermalsen juist en volledig wordt verantwoord in de jaarrekening 2020 (zie de paragrafen 3.2.2 en 3.2.4).
- Uiterlijk voor 1 juli 2022 het (economisch) eigendom van het schoolgebouw in Geldermalsen juist wordt verantwoord in de jaarrekening 2020 (zie paragraaf 3.2.4).
- Uiterlijk binnen drie maanden na toezending van dit rapport (i) de ouderbijdragen van 2017 tot en met 2020 worden (terug)gevorderd bij en verkregen worden van de SvPO-ANBI-stichting, dan wel (ii) de gemaakte kosten voor de taalreizen (€ 250) en de vergoedingsbijdrage voor schoolkosten (€ 200) worden doorbelast aan en geïncasseerd bij de SvPO-ANBI-stichting (zie paragraaf 3.3.3).
- De ouderbijdragen en de kosten waarvoor deze ouderbijdragen zijn verstrekt, naar de toekomst toe juist en volledig worden verantwoord. Het is in het belang (van de continuïteit) van de school en het onderwijs dat de baten en lasten met betrekking tot deze ouderbijdragen zoveel mogelijk bij de onderwijsinstelling zelf komen te liggen. Het betreft namelijk baten en lasten die direct betrekking hebben op (het onderwijs dat wordt gegeven aan) de leerlingen van SvPO Geldermalsen. Voor het boekjaar 2021 geldt dat het bestuur van SvPO Geldermalsen deze baten en lasten vóór 1 juli 2022 juist en volledig dient te verantwoorden.
- Uiterlijk binnen twee weken na toezending van dit rapport de ouders worden ingelicht over de gedane bestedingen van de ouderbijdragen en de herstelopdracht van de inspectie hiervoor.

### **Vervolg**

Wij zullen in de komende periode erop toezien dat het bestuur van SvPO Geldermalsen voldoet aan de in dit rapport opgenomen herstelopdrachten. De door ons geconstateerde onrechtmatige bestedingen, met een bedrag van minimaal € 5.041.790, zullen onderdeel gaan uitmaken van een separaat handhavingstraject. Als in dit handhavingstraject wordt vastgesteld dat er sprake is van een

onrechtmatige situatie die ook door middel van handhaving hersteld moet worden, dan zal het bestuur dit duurzaam moeten herstellen en vordert de Minister de onrechtmatig bestede bekostiging terug.

Nu wij tot de conclusie zijn gekomen dat er sprake is van wanbeheer, geldt dat het aan de Minister is om al dan niet over te gaan tot het gebruikmaken van zijn bevoegdheden op grond van artikel 103g WVO en/of andere (rechts)maatregelen te nemen.

# Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Opdracht en werkwijze</b>	<b>15</b>
1.1.	Aanleiding	15
1.2.	Onderzoeksvragen	15
1.3.	Opzet en werkwijze	16
1.4.	Wettelijk kader	17
1.5.	Leeswijzer	17
<b>2.</b>	<b>Onderzoeksbevindingen</b>	<b>19</b>
2.1.	Bestuurlijke en (financieel-)administratieve organisatie	19
2.1.1.	Bestuurlijke organisatie	19
2.1.2.	Inrichting financieel-administratieve organisatie	20
2.1.3.	Governance	21
2.2.	Huisvesting Geldermalsen	22
2.2.1.	Aankoop grond door de SvPO-ANBI-stichting	22
2.2.2.	Investerings niet geheel afbetaald en niet volledig verantwoord	22
2.2.3.	Erfpacht grond ten laste van SvPO Geldermalsen	24
2.3.	Ouderbijdragen voor huisvestingsinvesteringen SvPO-ANBI-Stichting	25
2.4.	Bijdragen aan andere SvPO-scholenstichtingen	26
2.5.	Financiële positie verzwakt en niet inzichtelijk	27
2.5.1.	Solvabiliteit: geen juist beeld door onjuiste verantwoording	27
2.5.2.	Onvoldoende liquiditeit	28
2.5.3.	Terbeschikkingstelling werkkapitaal door verbonden stichtingen	29
2.5.4.	Geen zicht op toekomstige ontwikkeling liquiditeitspositie	30
2.5.5.	Onvoldoende zicht op feitelijke rentabiliteit	30

<b>3.</b>	<b>Conclusies en oordelen financieel beheer</b>	<b>32</b>
3.1.	Kaders financieel beheer	32
3.2.	Nieuw schoolgebouw Geldermalsen	32
3.2.1.	Onjuiste financiële verantwoording	32
3.2.2.	Ondoelmatige uitgaven: erfpacht vanaf 2021	35
3.2.3.	Publiek vermogen zonder tegenprestatie verworden tot privaat vermogen	36
3.2.4.	Herstelopdracht en vervolgtoezicht	37
3.3.	Ouderbijdragen	38
3.3.1.	Ouderbijdragen onjuist verantwoord	38
3.3.2.	Ouders niet geïnformeerd over de bestedingen aan huisvesting	40
3.3.3.	Herstelopdracht en vervolgtoezicht	40
3.4.	Bijdragen aan andere SvPO scholen	41
3.4.1.	Bijdragen verzwakken de liquiditeit en zijn onjuist verantwoord	41
3.5.	Onjuist inzicht in de financiële positie	42
3.5.1.	Ontbreken liquiditeitsprognose	42
3.6.	Eindconclusie	43
	<b>Bijlagen</b>	<b>45</b>
	Bijlage I Totaal overzicht bevindingen bij de acht SvPO-scholenstichtingen	45
	Bijlage II Ouderbijdragen SvPO-ANBI-stichting	52
	Bijlage III Wettelijk kader	54
	<b>Reactie van het bestuur</b>	<b>60</b>

# 1. Opdracht en werkwijze

## 1.1. Aanleiding

Op 15 april 2021 zijn acht rapporten 'Specifiek Onderzoek Rekenschap – Financieel bestuurlijk onderzoek' met betrekking tot acht scholenstichtingen voor Persoonlijk Onderwijs (SvPO) vastgesteld. Het betreft daarbij rapporten die toezien op zowel SvPO Geldermalsen als op de zeven andere SvPO-scholenstichtingen. In deze rapporten heeft de inspectie een nader specifiek onderzoek aangekondigd naar het eigendom en verantwoording van de onderwijshuisvesting bij deze acht bekostigde SvPO-scholenstichtingen en – indien mogelijk – de daaraan verbonden rechtspersonen die niet zijn bekostigd.

Reden voor het uitvoeren van dit nader specifieke onderzoek, is de conclusie dat er ten tijde van het opstellen van de rapporten d.d. 15 april 2021 de feitelijke eigendomssituatie van de bestaande en nieuwe onderwijshuisvesting een gevarieerd en incompleet beeld gaf. Zo was niet inzichtelijk welke rechtspersoon de werkelijke en actuele juridische en/of economische eigenaar was van (delen van) de onderwijshuisvesting. De door de bestuurder gevoerde financiële administraties en opgestelde jaarverslagen tot en met 2019 gaven over daarover geen transparant, consistent en volledig beeld. Daarnaast bestonden er op dat moment concrete plannen om de verkregen en ontwikkelde onderwijshuisvesting, gefinancierd vanuit rijksbekostiging en ontvangen ouderbijdragen, onder te brengen binnen overige aan de bestuurder gelieerde (niet-bekostigde) rechtspersonen, waaronder de SvPO-ANBI-stichting (of was de uitvoering van deze plannen zelfs al gestart).

## 1.2. Onderzoeksvragen

In dit nader specifiek onderzoek bij SvPO Geldermalsen staat de volgende onderzoeksvraag centraal: Is er sprake van deugdelijk financieel beleid?

Het nader onderzoek is uitgevoerd aan de hand van de onderstaande deelvragen.

1. Continuïteit: wat is de financiële positie van SvPO Geldermalsen? En is er sprake van een bedreiging van de financiële continuïteit als gevolg van het gevoerde huisvestingsbeleid en de (mede) in dat kader gevoerde transacties?
2. Rechtmatigheid: zijn de transacties die door de bestuurder namens SvPO Geldermalsen zijn verricht in het kader van het uitgevoerde huisvestingsbeleid en de (mede) in dat kader gevoerde transacties rechtmatig?
3. Bestuur en organisatie: is er sprake van een deugdelijk financieel beheer en een adequate governance?



### 1.3. Opzet en werkwijze

In het nader onderzoek naar de in paragraaf 1.2 opgenomen onderzoeksvragen richten wij ons op de standaarden binnen het kwaliteitsgebied financieel beheer. Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben wij nader onderzoek gedaan naar de zelfstandige rechtspersoon SvPO Geldermalsen en naar de bestuurlijke en financiële verwevenheid van de acht SvPO-scholenstichtingen tezamen. Wij hebben dit nader specifiek onderzoek in de periode van april 2021 tot en met november 2021 uitgevoerd bij SvPO Geldermalsen en de zeven overige SvPO-scholenstichtingen.

Aspecten die wij bij dit nader specifiek onderzoek hebben betrokken zijn:

- Een beoordeling van de feitelijke eigendomssituatie van de onderwijshuisvesting bij de acht SvPO-scholenstichtingen en de daaraan verbonden niet-bekostigde rechtspersonen.
- Een beoordeling van de investeringen in de onderwijshuisvesting, met name gericht op:
  - de wijze van financiering;
  - de juistheid en volledigheid van de verantwoording en presentatie in de jaarverslaggeving en de boekhouding (juistheid verantwoording eigendomssituatie, juistheid waardering en hantering juiste verslaggevingsgrondslagen);
  - impact van bovenstaande op de continuïteit van SvPO Geldermalsen;
  - rechtmatigheid en doelmatigheid van transacties met betrekking tot onroerend goed, bestedingen en verantwoording;
  - financiële relatie met de verbonden (niet-bekostigde) rechtspersonen.

Wij hebben daarbij de onderstaande onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

- Analyse van de beschikbare jaarverslaggeving (2019 en 2020) van SvPO Geldermalsen en van de zeven overige SvPO-scholenstichtingen.
- Analyse van diverse notariële akten en (koop)overeenkomsten.
- Opvragen en beoordelen van de hieraan ten grondslag liggende (grootboek)administraties en documenten van financiële transacties.
- Naar aanleiding van de uitgevoerde analyses zijn vragen aan de bestuurder van SvPO Geldermalsen (en de instellingsaccountant) gesteld en zijn aanvullende documenten opgevraagd en nader beoordeeld.

Om beter inzicht te krijgen in de onderlinge geldstromen en transacties bij SvPO Geldermalsen, de zeven andere SvPO-scholenstichtingen en de daaraan verbonden (niet-bekostigde)

rechtspersonen hebben wij:

- De jaarstukken 2013 tot en met 2020 van de (niet-bekostigde) Stichting voor Persoonlijk Onderwijs (hierna: SvPO-ANBI-stichting) geanalyseerd en zijn de hieraan ten grondslag liggende grootboekadministraties met financiële transacties opgevraagd;
- Tevens zijn naar aanleiding van de uitgevoerde analyses vragen aan het bestuur van SvPO Geldermalsen gesteld en aanvullende documenten opgevraagd;
- Een door het bestuur van de (niet-bekostigde) Stichting Frederikssoon opgestelde samenvatting van de jaarstukken 2012 tot en met 2020 opgevraagd. Naar aanleiding van de uitgevoerde analyse zijn vragen aan het bestuur gesteld en aanvullende documenten opgevraagd. Deze zijn niet door de bestuurder beantwoord, respectievelijk geleverd.

Voor dit onderzoek hebben wij gesproken en schriftelijke correspondentie gevoerd met de bestuurder van SvPO Geldermalsen.

#### **1.4. Wettelijk kader**

Voor het wettelijk kader van dit onderzoek verwijzen wij naar Bijlage III, waarin wij een beknopte uiteenzetting geven van de voor dit specifieke onderzoek meest relevante wet- en regelgeving. Daarbij geldt dat indien bepaalde wet- en regelgeving hierna niet genoemd wordt, dit een (bekostigde) onderwijsinstelling niet vrijstelt van de verplichting daaraan te voldoen.

#### **1.5. Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 van dit rapport hebben wij de inrichting van de organisatie en de wijze waarop de organisatie bestuurd wordt (governance) binnen SvPO Geldermalsen beschreven. Vervolgens hebben wij een weergave opgesteld van de transacties van de onderwijshuisvesting van SvPO Geldermalsen, en van enkele opvallende baten en lasten zoals ouderbijdragen en schenkingen. Tenslotte hebben wij in hoofdstuk 2 ook de financiële verantwoording van de voornoemde posten beschreven en de gevolgen van de transacties hiervan voor de financiële positie van SvPO Geldermalsen.

In hoofdstuk 3 hebben wij onze oordeelsvorming en eindconclusies opgenomen over de bevindingen van voornoemde onderwerpen in hoofdstuk 2.

In de bijlagen hebben wij enkele in het kader van dit onderzoek relevante wetsartikelen aangehaald en hebben wij de financiële samenhang en omvang weergegeven van het geheel van de acht SvPO scholenstichtingen en de drie niet-bekostigde verbonden stichtingen, die alle door dezelfde natuurlijk persoon worden bestuurd.

Tot slot is de reactie van het bestuur op dit nader onderzoek en deze rapportage aan dit rapport gehecht. Wij hebben het rapport aan het bestuur van SvPO Geldermalsen aangeboden met de mogelijkheid een zienswijze te geven. Het bestuur heeft van deze mogelijkheid wel/geen gebruik gemaakt.

## 2. Onderzoeksbevindingen

### 2.1. Bestuurlijke en (financieel-)administratieve organisatie

In deze paragraaf geven wij een samenvattend overzicht van enkele belangrijke punten van de bestuurlijke organisatie en de (financieel-)administratieve organisatie van SvPO Geldermalsen.

#### 2.1.1. Bestuurlijke organisatie

SvPO Geldermalsen is – zoals ook voor de overige zeven SvPO-scholen geldt – een afzonderlijke rechtspersoon. SvPO Geldermalsen geldt als een bevoegd gezag in de zin van de onderwijswetgeving. Aan deze acht SvPO-scholenstichtingen zijn nog drie rechtspersonen verbonden, te weten:

- SvPO-ANBI-stichting
- Stichting Frederikssoon
- Stichting Landelijk Verband Passend Onderwijs.

Deze elf stichtingen hebben dezelfde persoon als enige (dagelijks) uitvoerend bestuurder. De acht SvPO-scholenstichtingen hadden in 2020 ook dezelfde samenstelling van het toezichthoudende bestuur met daarin dezelfde personen. De acht SvPO-scholenstichtingen beschikken daarmee over een zogenaamd one-tier bestuur (voor een nadere toelichting op deze bestuursvorm wordt verwezen naar het themaonderzoek Governance van de inspectie). Verder treedt de echtgenote van de enige (dagelijks) bestuurder op als gevolmachtigde/directeur voor alle acht de SvPO-scholenstichtingen.

Voor zover wij hebben kunnen vaststellen voert de Stichting Landelijk Verband Passend Onderwijs geen, dan wel geen noemenswaardige activiteiten uit.

Voor een uitvoerige beschrijving van de twee andere (private en niet-bekostigde) stichtingen verwijzen wij naar het op 15 april 2021 vastgestelde rapport ‘Specifiek Onderzoek Rekenschap – Financieel bestuurlijk onderzoek’ van SvPO Geldermalsen (meer specifiek paragraaf 3.1). Samenvattend hebben wij ten aanzien van het bestuurlijk toezicht in dit onderzoek geconstateerd dat:

- de samenstelling van het (dagelijks/uitvoerend en toezichthoudend) bestuur niet conform de vereiste statutaire bestuursamenstelling is. Meerdere bestuursfuncties zijn (nog) niet ingevuld en/of benoemde (toezichthoudende) bestuurders zijn nog niet ingeschreven in het handelsregister;
- er is sprake van ongewenste belangenverstrengeling en tegenstrijdige belangen van de dagelijks/uitvoerend bestuurder. De bestuurder is bij diverse transacties betrokken namens meer dan één van de stichtingen en behoorde als zodanig (deels) tegenstrijdige belangen van deze stichtingen te behartigen;

- de echtgenote van de enige (dagelijks) bestuurder optreedt als gevolmachtigde/directeur voor alle acht de SvPO-scholenstichtingen; en
- de governance van SvPO Geldermalsen niet voldoet aan de Code Goed Bestuur VO voor het voortgezet onderwijs.

Aanvullend op bovenstaande hebben wij geconstateerd dat volgens de actuele gegevens van het handelsregister (per oktober 2021) het bestuur van SvPO Geldermalsen – op papier – momenteel bestaat uit één dagelijks bestuurder, één directeur/gevolmachtigde (de echtgenote van de dagelijks bestuurder) en één toezichthoudend bestuurder. In 2021 zijn twee van de drie toezichthoudend bestuurders teruggetreden. Voorts is desgevraagd door de dagelijks bestuurder van SvPO Geldermalsen bevestigd dat de laatste toezichthoudend bestuurder per medio 2021 is teruggetreden. De betreffende toezichthoudend bestuurder heeft desgevraagd dit ook aan ons bevestigd, en hierbij aanvullend kenbaar gemaakt dat formele uitschrijving uit het handelsregister nog niet heeft plaatsgevonden en het voornemen bestaat dit op korte termijn alsnog te effectueren. De facto zijn per medio 2021 alle drie de toezichthoudende bestuurders teruggetreden en zijn er geen toezichthoudende bestuurders meer in functie.

Samenvattend constateren wij dat:

- het functioneren van de governance binnen SvPO Geldermalsen verder is verzwakt als gevolg van de hierboven beschreven ontwikkelingen. Door het vertrek van de toezichthoudend bestuurders vindt er feitelijk geen intern toezicht meer plaats op het handelen en functioneren van de dagelijks uitvoerend bestuurder. Daardoor krijgt de bestuurder geen feedback (meer) over of, en zo ja hoe, de bestuurder diens handelen en functioneren kan/moet verbeteren. Daarmee wordt er gehandeld in strijd met artikelen 23a en 24d van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO); en
- de dagelijks/uitvoerend bestuurder van SvPO Geldermalsen enige bestuurder is, en als bestuurder van diverse van de hiervoor genoemde stichtingen betrokken is bij diverse transacties met SvPO Geldermalsen. Op het moment dat er mogelijk tegenstrijdige belangen zijn bij deze transacties vindt er geen (nader) toezicht daarop plaats. Dit heeft als risico de benadeling van SvPO Geldermalsen en/of de bevoordeling van de overige aan de bestuurder gelieerde stichtingen. Op diverse momenten hebben er transacties plaatsgevonden tussen SvPO Geldermalsen en de overige stichtingen, die nadelig zijn geweest voor SvPO Geldermalsen en die zelfs (de continuïteit van) de school en het onderwijs in gevaar hebben gebracht.

## **2.1.2. Inrichting financieel-administratieve organisatie**

Wij hebben geconstateerd dat, tot op het moment van afronding van dit rapport, er geen financieel-administratieve ondersteunende functie – bijvoorbeeld in de vorm van boekhouder of controller – is ingevuld. De verantwoordelijkheden en taken die behoren bij een dergelijke functie, worden ingevuld door de (uitvoerend) bestuurder en de directeur van SvPO Geldermalsen (zijnde de echtgenote van de bestuurder van SvPO Geldermalsen en de zeven overige SvPO-scholenstichtingen). Wij constateren dat de uitvoering van de financiële en de bestuurs- en directeursfunctie niet onafhankelijk van elkaar zijn ingevuld. Er is daarmee geen sprake van een adequate functiescheiding tussen genoemde functies.

In het kader van het waarborgen van een gezonde (financieel-) administratieve organisatie, is aanwezigheid van functiescheiding tussen genoemde functies belangrijk en gangbaar bij vergelijkbare (onderwijs)organisaties. De aanwezigheid van een (financieel) controller (of vergelijkbare functie) draagt namelijk bij aan de interne controlemechanismen van een organisatie, zo heeft de (financieel) controller een signaleringsfunctie met betrekking tot bijvoorbeeld de financiële continuïteit (liquiditeit- en vermogenspositie). Daarnaast dient de (financieel) controller de financiële belangen van de organisatie (bijvoorbeeld in situaties van – dreigende – belangenverstrengeling met andere organisaties) te bewaken.

### **2.1.3. Governance**

Gelet op het voorgaande constateren wij dat er geen sprake is van een deugdelijke governance. Het bestuur heeft hiervoor al een herstelopdracht, vastgelegd in een rapport van 28 april 2021, waarbij we van het bestuur verwachten dat het de intern toezichthouder afdoende informeert en waarbij de intern toezichthouder toezicht moet houden op alle in de wet genoemde onderwerpen en verantwoording af moet leggen conform de wettelijke eisen. Wij achten, mede gezien de kritieke financiële situatie waarin SvPO Geldermalsen zich bevindt, dat het bestuur aan deze herstelopdracht tegemoetkomt.

In aanvulling daarop geldt dat er ná 28 april 2021 een situatie is ontstaan waarbij SvPO Geldermalsen in zijn geheel geen intern toezichthouder meer heeft. Het bestuur van SvPO Geldermalsen dient er op de kortst mogelijke termijn voor zorg te dragen dat aan de eisen inzake governance voldaan wordt. De naleving van deze verplichting onderzoeken wij in ieder geval tijdens het herstelonderzoek in het kader van het vierjaarlijks onderzoek bestuur en scholen (qJO) en nemen we dan mee bij het beoordelen van reeds eerder gegeven herstelopdrachten inzake governance (zie het rapport 'SvPO Geldermalsen - Onderzoek bestuur en scholen', vastgesteld op 28 april 2021).

## **2.2. Huisvesting Geldermalsen**

In deze paragraaf geven wij aan de hand van een chronologische beschrijving van de eigendomstransacties van en investeringen in het vastgoed, de feitelijke eigendomssituatie van de onderwijshuisvesting van SvPO Geldermalsen weer.

### **2.2.1. Aankoop grond door de SvPO-ANBI-stichting**

Op 20 april 2020 is door de SvPO-ANBI-stichting een kavel in Geldermalsen aangekocht voor € 801.978. Het juridisch eigendom van de grond waarop het schoolgebouw van SvPO Geldermalsen is gebouwd (zie paragraaf 2.2.2) is daarmee in bezit van de SvPO-ANBI-stichting.

### **2.2.2. Investerings niet geheel afbetaald en niet volledig verantwoord**

SvPO Geldermalsen heeft begin 2020 de opdracht tot het bouwen van een nieuw schoolgebouw verstrekt aan een bouwbedrijf voor een bedrag van € 4.481.606 (inclusief omzetbelasting). Op het moment dat de opdracht daartoe werd verstrekt, behoorde de grond in eigendom nog niet toe aan de SvPO-ANBI-stichting. Ook was er op dat moment nog geen (gebruiks)recht voor de grond ten behoeve van SvPO Geldermalsen overeengekomen. In de opdrachtovereenkomst is overeengekomen dat het opdrachtsom in zevenentwintig (27) termijnen in rekening gebracht zal worden. Deze termijnen vinden plaats naar rato van de voortgang van de bouwwerkzaamheden. Het nieuwe schoolgebouw is gebouwd op grond die niet het juridisch eigendom is van SvPO Geldermalsen. De oplevering van het nieuwe schoolgebouw door het bouwbedrijf aan SvPO Geldermalsen heeft in december 2020 plaatsgevonden. Begin 2021 heeft SvPO Geldermalsen dit nieuwe gebouw daadwerkelijk in gebruik genomen.

In de jaarrekening 2020 heeft SvPO Geldermalsen de investering in gebouwen en terreinen tot en met 2020 verantwoord voor een bedrag van € 2.881.548. Dit betreft het bedrag van de eerste zestien (16) bouwtermijnen die in rekening zijn gebracht door het bouwbedrijf ter waarde van € 2.688.964 en overige (voorbereidende) bouwkosten ter waarde van € 192.584. De resterende elf (11) bouwtermijnen, ter waarde van € 1.792.642, heeft SvPO Geldermalsen niet in de jaarrekening van 2020 verantwoord. Dit terwijl SvPO Geldermalsen op dat moment al bekend was met deze (restant)vordering van het bouwbedrijf.

Op basis van het jaarverslag 2020 van SvPO Geldermalsen en de overige SvPO-scholenstichtingen hebben wij vastgesteld dat van de

hierboven vermelde geactiveerde huisvestingsinvesteringen een bedrag van € 1.261.548 door SvPO Geldermalsen is betaald en in totaal € 1.620.000 door vijf andere SvPO-scholenstichtingen. Dit telt op tot een totaal van tezamen € 2.881.548. SvPO Geldermalsen heeft deze bijdragen in de financiering van de investering als baten en als investering verantwoord en de betrokken SvPO-scholenstichtingen hebben deze bijdragen als overige lasten in hun exploitaties over 2020 verantwoord.

Hoewel SvPO Geldermalsen zelf in de jaarrekening (in de toelichting op de balanspost materiële vaste activa) vermeldt dat zij juridisch en economisch eigenaar zou zijn van de terreinen en gebouwen, blijkt dit niet uit de kadastrale gegevens en de door de bestuurder ontvangen stukken. Daarin is niet vastgelegd dat SvPO Geldermalsen enig eigendomsrecht heeft op het schoolgebouw in Geldermalsen. Deze is namelijk gebouwd op een kavel dat aan de SvPO-ANBI-stichting toebehoort. Dat SvPO Geldermalsen geen eigendomsrecht kan doen gelden ten aanzien van het terrein en het schoolgebouw sluit aan bij het feit dat SvPO Geldermalsen en de SvPO-ANBI-stichting een erfpachtovereenkomst hebben gesloten (zie ook hierna).

In de interne notitie 'Toelichting meerjarenbegroting SVPO 2020 en verder' van SvPO Geldermalsen is expliciet vermeld dat er een leverancierskrediet is afgesloten en dat de laatste termijnen voor 1 juli 2021 betaald moeten zijn. Wij hebben vastgesteld dat de resterende elf (11) bouwtermijnen niet zijn verantwoord in de onderliggende financiële administratie over het boekjaar 2020 van SvPO Geldermalsen. Ook in de jaarverslaggeving 2020 en onderliggende financiële administraties van de zeven andere SvPO-scholenstichtingen en de SvPO-ANBI-stichting zijn deze resterende elf (11) bouwtermijnen niet verantwoord.

Wij hebben vastgesteld dat het jaarverslag van SvPO Geldermalsen onjuiste en onvolledige informatie bevat over de verantwoording van de investeringen in de huisvesting, te weten:

- de totale financiële omvang van de investeringen in de nieuwbouw is met een bedrag van € 1.792.642 te laag verantwoord. De resterende bouwtermijnen dienen immers mee verantwoord te worden in de administratie van SvPO Geldermalsen om een getrouwe weergave te geven van de vermogenspositie van SvPO Geldermalsen;
- de openstaande schuld (op korte termijn) is voor een bedrag van € 1.792.642 te laag verantwoord. De resterende bouwtermijnen gelden immers als openstaande schuld (op korte termijn) en dienen als zodanig ook te worden verantwoord;
- de formele eigendomsstatus van het nieuwe schoolgebouw is niet juist vermeld. Het juridisch eigendom van de grond behoort toe aan de SvPO-ANBI-stichting, terwijl niet is gebleken dat het economisch eigendom van het pand aan SvPO Geldermalsen toebehoort.



### **2.2.3. Erfpacht grond ten laste van SvPO Geldermalsen**

Op 30 december 2020 hebben SvPO Geldermalsen en de SvPO-ANBI-stichting een erfpacht-overeenkomst afgesloten met betrekking tot grond, waarop het nieuwe schoolgebouw van SvPO Geldermalsen is gevestigd. In de erfpachtovereenkomst is vastgelegd dat de SvPO-ANBI-stichting de genoemde grond inclusief opstallen per 1 januari 2021 voor een periode van dertig jaar in erfpacht geeft aan SvPO Geldermalsen. Contractueel is een jaarlijkse erfpachtcanon bepaald van 5 procent van de grondwaarde. Het erfpachtcanon wordt jaarlijks geïndexeerd. Op basis van deze erfpachtovereenkomst is per 5 juli 2021 de “akte houdende uitgifte erfpacht notarieel” vastgesteld en kadastraal ingeschreven.

Daarmee is SvPO Geldermalsen een erfpachtovereenkomst aangegaan voor het schoolgebouw, waarvan zij zelf de kosten voor de bouw heeft betaald. Het schoolgebouw – en daarmee de daarin geïnvesteerde rijksbekostiging – is zonder tegenprestatie overgedragen aan de SvPO-ANBI-stichting.

Voor wat betreft de grondwaarde voor de erfpacht geldt nog het volgende. De grondwaarde is vastgesteld op € 840.350. Dit bedrag is bepaald op basis van een extern taxatierapport (in opdracht van de SvPO-ANBI-stichting) van 4 december 2020 (met een waardepeildatum van 1 november 2020). De marktwaarde van de grond en opstallen van het schoolgebouw in Geldermalsen bedraagt volgens deze taxatie tezamen € 3.325.000. Daarvan bedraagt de opstalwaarde € 2.484.650 en de grondwaarde € 840.350. De grondwaarde voor erfpacht is daarmee € 38.742 hoger dan de aanschafwaarde die door de SvPO-ANBI-stichting zeven maanden eerder is betaald.

De erfpachtovereenkomst regelt dat SvPO Geldermalsen het (door haar betaalde) schoolgebouw zodanig moet onderhouden dat het schoolgebouw haar aangewezen functie kan (blijven) vervullen. SvPO Geldermalsen moet daarvoor het schoolgebouw en de grond in alle opzichten goed onderhouden en waar nodig vernieuwen. Daarmee is er sprake van een situatie waarbij SvPO Geldermalsen (i) heeft betaald voor (de bouw van) het schoolgebouw, (ii) zich verplicht jaarlijks erfpacht te betalen voor (het gebruik van) de grond en datzelfde schoolgebouw en (iii) verantwoordelijk is voor (het dragen van de financiële lasten voor) het onderhoud van datzelfde schoolgebouw.

Wij stellen vast dat:

- hier sprake is van het investeren in een schoolgebouw door SvPO Geldermalsen dat in eigendom niet aan SvPO Geldermalsen, maar aan de SvPO-ANBI-stichting toebehoort;
- vervolgens voor het gebruik van de betreffende grond door SvPO

Geldermalsen erfpacht zal worden betaald aan de niet-bekostigde SvPO-ANBI-stichting. Doordat SvPO Geldermalsen uitsluitend gefinancierd wordt vanuit publieke middelen, betekent dit dat de erfpacht ook vanuit deze publieke middelen betaald zal worden. Dit geld komt daarmee niet (meer) ten bate van het onderwijs;

- SvPO Geldermalsen zorg dient te dragen voor het onderhoud van het schoolgebouw dat niet in eigendom aan haar toebehoort. Doordat SvPO Geldermalsen uitsluitend gefinancierd wordt vanuit publieke middelen, betekent dit dat naast de erfpacht ook het onderhoud vanuit deze publieke middelen betaald zal worden. Ook dit geld komt daarmee niet (meer) ten bate van het onderwijs.

### **2.3. Ouderbijdragen voor huisvestingsinvesteringen SvPO-ANBI-Stichting**

SvPO Geldermalsen vraagt leerlingen jaarlijks een vrijwillige ouderbijdrage; voor de jaren 2017 tot en met 2020 bedroeg de vrijwillige ouderbijdrage € 450 per leerling. Deze ouderbijdragen zijn volgens de schoolgids van SvPO Geldermalsen bedoeld als bijdrage voor taalreizen (€ 250) en vergoedingsbijdrage voor schoolkosten (€ 200). Deze ouderbijdragen worden betaald aan een bankrekening van de SvPO-ANBI-stichting. Voor 2017 tot en met 2020 bedroegen de ouderbijdragen van SvPO Geldermalsen circa € 450.000. Dit bedrag betreft een benadering, aangezien op basis van de beschikbare informatie niet kan worden nagegaan voor welke leerlingen de ouderbijdragen daadwerkelijk zijn betaald. Dit ook omdat de ouderbijdrage vrijwillig hoort te zijn. Voor deze benadering zijn wij uitgegaan van 158 leerlingen voor het schooljaar 2017/2018, 234 leerlingen voor het schooljaar 2018/2019, 306 leerlingen voor het schooljaar 2019/2020 en 306 leerlingen voor het schooljaar 2020/2021, zoals vermeld in de recente jaarverslagen van SvPO Geldermalsen (maal € 450 per leerling per schooljaar).

Deze ouderbijdragen zijn niet verantwoord in de jaarverslaggeving van SvPO Geldermalsen. De uitgaven aan schoolreizen en schoolkosten, waarvoor deze ouderbijdragen zijn ontvangen en waarvoor deze zijn bestemd, zijn wel verantwoord in de jaarrekening van SvPO Geldermalsen. Deze kosten worden dus de facto voldaan uit de rijksbekostiging. Door het loskoppelen van de baten en bijbehorende lasten zijn bij de SvPO-ANBI-stichting extra baten gegenereerd, die bestemd zijn voor (activiteiten van) SvPO Geldermalsen. Door SvPO Geldermalsen zijn uit de rijksbijdrage de lasten van deze activiteiten betaald en daarmee dus geheel ten laste gegaan van het exploitatieresultaat. Voor een verdere toelichting op de gehanteerde systematiek van verwerking en verantwoording van ouderbijdragen, verwijzen wij naar ons rapport 'Specifiek Onderzoek Rekenschap – Financieel bestuurlijk onderzoek' (vastgesteld op 15 april 2021).

Door het hanteren van de hiervoor geschetste systematiek in de verwerking en verantwoording van baten en lasten zijn bij de SvPO-ANBI-stichting per saldo extra baten gegenereerd (baten die bestemd zijn voor activiteiten van SvPO Geldermalsen), en gaat dit ten laste van de exploitatie van SvPO Geldermalsen. Er resteert de facto een lager bedrag aan rijksbekostiging dat kan worden besteed aan het (overige) onderwijs.

In ons onderzoek naar de financiële resultaten en het eigen vermogen van de SvPO-ANBI-stichting, stellen wij vast dat de positieve resultaten van de afgelopen jaren van de SvPO-ANBI-stichting grotendeels het gevolg zijn van de door SvPO-ANBI-stichting ontvangen ouderbijdragen (die feitelijk toekomen aan de acht SvPO scholen, waaronder dus SvPO Geldermalsen). Met deze middelen worden door de SvPO-ANBI-stichting geen uitgaven gedaan voor taalreizen en voor schoolkosten, zoals wel wordt medegedeeld aan ouders die deze bijdrage voldoen. In plaats daarvan heeft de SvPO-ANBI-stichting uit haar opgebouwd vermogen vastgoed aangekocht (gronden en gebouwen), waaronder de grond waarop het nieuwe schoolgebouw van SvPO Geldermalsen is gebouwd en de SvPO-ANBI-stichting erfpacht heeft verstrekt aan SvPO Geldermalsen. Voor de specificatie van ontvangen ouderbijdragen en de totale baten en lasten en resultaten van SvPO-ANBI-stichting over de periode 2015 tot en met 2021 verwijzen wij naar bijlage 2 van dit rapport.

Wij constateren dat ouders bij het betalen van deze (vrijwillige) ouderbijdragen onjuist worden geïnformeerd over de daadwerkelijke besteding van ouderbijdragen. Daarbij worden de gelden besteed voor een ander doel dan waarvoor zij door de SvPO-ANBI-stichting zijn ontvangen.

#### **2.4. Bijdragen aan andere SvPO-scholenstichtingen**

In 2019 heeft SvPO Geldermalsen voor in totaal € 367.500 aan bijdragen verstrekt aan SvPO Hoorn (€ 288.500) en SvPO Deventer (€ 77.000).

Deze bedragen zijn 'in natura' verstrekt als bijdrage in de renovatie van het schoolgebouw in Hoorn en de verbouwing van het schoolgebouw in Deventer (voormalig kerkgebouw in Deventer). SvPO Geldermalsen heeft termijnnota's van de betreffende bouwbedrijven voldaan. In de jaarverslaggeving 2020 van SvPO Geldermalsen zijn deze bijdragen verantwoord in de kostenrubriek overige lasten (schenkingen verbonden instellingen). Als gevolg van het verstrekken van deze bijdragen voor in totaal € 367.500 is de liquiditeits- en vermogenspositie van SvPO Geldermalsen negatief beïnvloed. Hierdoor heeft SvPO Geldermalsen minder eigen financiële middelen

tot haar beschikking gehad in 2020 (en ook in 2021) voor de nieuwbouw van het eigen schoolgebouw, en is (mede) daardoor in 2020 en 2021 afhankelijk van bijdragen van andere SvPO-scholen (zie paragraaf 2.2.2).

In model E van de jaarverslaggeving 2019 en 2020 ('overzicht verbonden partijen') is deze verstrekte bijdrage verantwoord, en is toegelicht dat deze bijdrage is verstrekt op grond van de Wet op het voortgezet (WVO) artikel 99 lid 6a: *"De transacties tussen de onderwijsinstellingen zijn gedaan op grond van de Wet Voortgezet Onderwijs artikel 99 lid 6a: het bevoegd gezag kan de bedragen mede aanwenden voor de kosten van personeel of voorzieningen in de exploitatie van een andere school voor voortgezet onderwijs"*.

## **2.5. Financiële positie verzwakt en niet inzichtelijk**

In deze paragraaf hebben wij een analyse opgesteld voor de financiële positie van SvPO Geldermalsen op 31 december 2020. In de jaarrekening 2020 zijn de volgende financiële kengetallen voor SvPO Geldermalsen vermeld: solvabiliteit 0,91 (31 december 2019: 0,80), liquiditeit 0,26 (31 december 2019: 3,95) en rentabiliteit 34 procent (2019: 25,3 procent). Wij hebben echter geconstateerd dat de balans en exploitatie van de jaarrekening een onjuist en incompleet beeld geven van de financiële positie van SvPO Geldermalsen. Daardoor zijn de op basis daarvan berekende en door SvPO Geldermalsen gepresenteerde financiële kengetallen onjuist.

### **2.5.1. Solvabiliteit: geen juist beeld door onjuiste verantwoording**

Wij hebben geconstateerd dat de jaarverslaggeving 2020 onjuistheden en inconsistenties bevat ten aanzien van de verantwoording van en toelichtingen op de investeringen in het schoolgebouw te Geldermalsen en de (kosten die horen bij de) ouderbijdragen. Daardoor is het beeld over de financiële positie per 31 december 2020 van SvPO Geldermalsen niet juist. De onjuistheden en inconsistenties die wij hebben geconstateerd betreffen:

- de balanspost gebouwen en terreinen is voor een bedrag van € 1.792.742 te laag verantwoord, namelijk het bedrag van de nog niet betaalde elf (11) bouwtermijnen;
- de balanspost schulden is (ook) voor een bedrag van € 1.792.642 te laag verantwoord, namelijk voor de nog niet betaalde elf (11) bouwtermijnen aan het bouwbedrijf; en
- de exploitatie is onjuist en onvolledig verantwoord, aangezien de baten en de lasten die behoren bij de ouderbijdragen niet aansluiten op elkaar; dit is over 2020 circa € 275.000.

Wij stellen vast dat het bestuur met de jaarrekening een onjuist beeld geeft van de bezittingen (te lage waarde van de investering in gebouwen en vorderingen), en de schulden (te laag wegens ten onrechte niet verantwoorde resterende elf (11) termijnen van het bouwbedrijf). Daardoor is ook geen juist beeld gegeven van de solvabiliteit per 31 december 2020.

## **2.5.2. Onvoldoende liquiditeit**

De liquiditeitsratio geeft aan in hoeverre een instelling in staat is aan haar kortlopende verplichtingen (verplichtingen met een looptijd korter dan één jaar) te voldoen. Een liquiditeitsratio van kleiner dan 1 kan een indicatie zijn dat een instelling in betalingsproblemen zou kunnen raken. Bij een liquiditeitsratio van kleiner dan 1 heeft de instelling namelijk te weinig (eigen) middelen om haar kortlopende schulden te kunnen betalen.

De in de jaarrekening 2020 verantwoorde liquiditeitsratio van SvPO Geldermalsen is in 2020 sterk afgenomen. De liquiditeitsratio was ultimo 2019 3,95, terwijl die ultimo 2020 nog maar 0,26 was. De liquiditeitsratio van SvPO Geldermalsen ligt ultimo 2020 ver onder de signaleringswaarde die de inspectie hanteert voor instellingen van de (financiële) omvang van SvPO Geldermalsen. Deze liquiditeitsratio wordt gebruikt om de gezondheid en financiële toestand van een organisatie te bepalen. Hoe hoger de ratio, hoe beter het gesteld is met de continuïteit van een organisatie. Opgemerkt wordt daarbij dat de inspectie per juli 2021 een gewijzigde signaleringswaarde hanteert. De liquiditeitsratio van SvPO Geldermalsen komt echter ook niet boven deze gewijzigde signaleringswaarde uit.

De hiervoor vermelde daling is het gevolg van de sterke afname van de liquide middelen (banktegoeden) tot een bedrag van € 29.000 per 31 december 2020. Dit in verband met de betalingen aan investeringen in de nieuwbouw gelegen op de grond van de SvPO-ANBI-stichting. SvPO Geldermalsen heeft geen interne actuele liquiditeitsplanning (zie hiervoor ook het per 15 april 2021 vastgestelde rapport 'Specifiek Onderzoek Rekenschap – Financieel bestuurlijk onderzoek'). Wij kunnen derhalve (met terugwerkende kracht) niet vaststellen in hoeverre het bestuur van SvPO Geldermalsen de genoemde daling van de liquiditeitsratio en liquiditeitspositie heeft begroot of geprognoseerd.

Wij hebben echter geconstateerd dat de door het bestuur gecommuniceerde liquiditeitsratio per 31 december 2020 feitelijk onjuist is. In de balans zijn, zoals we hiervoor al hebben toegelicht, de schulden op korte termijn onjuist en onvolledig verantwoord. Dit heeft tot gevolg dat de daadwerkelijke liquiditeitsratio nog (significant) lager uitvalt dan in de jaarrekening is vermeld.

Op basis van de jaarrekening 2020 concluderen wij dat SvPO Geldermalsen op 31 december 2020 over onvoldoende vlo ttende activa beschikt om de bestaande kortlopende schulden te kunnen voldoen, ook wel een negatief werkkapitaal genoemd. SvPO Geldermalsen beschikt daarmee niet over voldoende (eenvoudig liquide te maken) middelen om aan haar kortlopende schulden te voldoen. Daarmee was er sprake van een situatie waarbij SvPO Geldermalsen op 31 december 2020 niet meer zelfstandig rekeningen kon betalen en niet meer kon investeren in het onderwijs. De bestuurder van SvPO Geldermalsen diende op dat moment ernstig rekening te houden met een mogelijk faillissement. Doordat de bestuurder van SvPO Geldermalsen geen inzage geeft in de gerealiseerde liquiditeitsontwikkeling (tot het moment van opstellen van dit rapport) en de prognose van de liquiditeitspositie gedurende 2021 en daarna volgende jaren, hebben wij niet kunnen vaststellen of de financiële situatie van SvPO Geldermalsen gedurende 2021 (aanzienlijk) is verbeterd.

### **2.5.3. Terbeschikkingstelling werkkapitaal door verbonden stichtingen**

In de niet uit de balans blijken de rechten en verplichtingen van de jaarrekening 2020 is onderstaande vermeld omtrent dit negatieve werkkapitaal:

*“Ultimo 2020 heeft Stichting voor Persoonlijk Onderwijs Geldermalsen een positief eigen vermogen van € 2.766.000 en een negatief werkkapitaal van € 202.000. Om de continuïteit van de stichting te waarborgen is er vanuit de Stichting Frederikssoen en Stichting voor Persoonlijk Onderwijs (toevoeging inspectie: ‘SVPO-ANBI-stichting’) een mogelijkheid verstrekt om een renteloze lening (zonder onderpand) aan te vragen ter hoogte van het negatieve werkkapitaal ultimo 2020. Deze optie loopt tot 1 augustus 2022”*

Bron: jaarverslaggeving 2020 van SvPO Geldermalsen (pagina 62)

In totaliteit is voor zes van de acht SvPO-scholenstichtingen (waaronder SvPO Geldermalsen) sprake van een negatief werkkapitaal per 31 december 2020.

De SvPO-ANBI-stichting en Stichting Frederikssoen hebben respectievelijk een bedrag van maximaal € 246.000 en € 497.500 (tezamen € 743.500) beschikbaar gesteld aan alle SVPO-scholenstichtingen. Het beschikbaar gestelde bedrag van maximaal € 743.500 is ontoereikend voor alleen al het negatieve werkkapitaal van SvPO Geldermalsen. In aanvulling daarop geldt dat dit leningen zijn die in strijd met de Regeling beleggen, belenen en derivaten van OCW 2016 zijn afgegeven. Beide stichtingen zijn namelijk geen financiële instellingen zoals bedoeld in die regeling.

Wij hebben vastgesteld dat deze documenten van terbeschikkingstelling werkkapitaal niet gedateerd zijn. De juistheid van de ingangsdatum van hetgeen ter beschikking is gesteld hebben we derhalve niet kunnen vaststellen. Voorts hebben wij niet kunnen vaststellen of de stichting Frederikssoen het beschikbaar gestelde bedrag daadwerkelijk (in de vorm van liquiditeiten) in bezit had op 31 december 2020, wegens het ontbreken van inzage in de administratie van deze verbonden instelling.

#### **2.5.4. Geen zicht op toekomstige ontwikkeling liquiditeitspositie**

Wij hebben SvPO Geldermalsen inzage gevraagd in de gerealiseerde liquiditeitsontwikkeling tot en met oktober 2021 (het moment van het opstellen van dit rapport) en de prognose van de liquiditeitspositie gedurende 2021 en daarna volgende jaren.

SvPO Geldermalsen heeft ons medegedeeld niet te beschikken over een geactualiseerde toekomstige liquiditeitsprognose voor het restant van 2021 en verdere jaren. SvPO Geldermalsen heeft ons daardoor niet kunnen aantonen of er op dit moment wél voldoende liquiditeiten aanwezig zijn voor (i) de resterende bouwtermijnen van het nieuwe schoolgebouw van € 1.792.642 (zie paragraaf 2.2.2) te kunnen betalen, (ii) eventuele overige tegenvallers in de reguliere operationele exploitatie en (iii) investeringsverplichtingen van nog lopende en toekomstige huisvestingsprojecten.

#### **2.5.5. Onvoldoende zicht op feitelijke rentabiliteit**

In 2020 heeft SvPO Geldermalsen een rentabiliteit 34,05 procent behaald, ten opzichte van 25,3 procent in 2019. Deze rentabiliteit is gebaseerd op een verantwoording van baten en lasten waarin:

- bijdragen van verbonden SvPO-scholenstichtingen in 2019 van € 883.500 en in 2020 van € 762.750 aan SvPO Geldermalsen worden verantwoord. Deze bijdragen worden gebruikt voor de betalingen van huisvestingsinvesteringen en de reguliere exploitatie van SvPO Geldermalsen en worden verantwoord als baten. Deze bijdragen geven een vertekend beeld van de (operationele) rentabiliteit van de school. Het betreft immers eenmalige bijdragen die zijn verstrekt. Doordat deze geen structureel karakter hebben zegt dit niets over de toekomstig te realiseren rentabiliteit van de school;
- bijdragen van SvPO Geldermalsen aan andere SvPO-scholenstichtingen in 2019 van € 367.522 en in 2020 van € 33.841 worden verantwoord. Deze bijdragen worden gebruikt voor de betalingen van huisvestingsinvesteringen en de reguliere exploitatie van deze andere SvPO-scholenstichtingen. Deze bijdragen worden in de overige lasten verantwoord. Deze

bijdragen van SvPO Geldermalsen geven een vertekend beeld van de exploitatie van de school omdat het geen structurele uitgaven betreft en deze bijdragen maken ook geen onderdeel uit van de eigen exploitatie van de school;

- overige lasten in 2020 circa € 248.000 lager zijn dan de begrote overige lasten van € 2.000.000. Over dit verschil wordt geen toelichting verstrekt.

De verantwoording van baten en lasten geeft dus geen getrouw beeld, en derhalve wordt ook geen getrouw beeld gegeven van het feitelijke resultaat en daarmee de rentabiliteit. Het feitelijke resultaat en daarmee ook de rentabiliteit dienen in werkelijkheid (aanzienlijk) lager uit te vallen dan in de jaarrekening 2020 is vermeld.



## 3. Conclusies en oordelen financieel beheer

### 3.1. Kaders financieel beheer

De inspectie heeft voor het financieel beheer een waarderingskader vastgesteld dat bestaat uit de elementen financiële continuïteit, rechtmatigheid en doelmatigheid. Indien een van deze elementen niet voldoende is, dan betekent dit dat het financieel beheer onvoldoende is. Dat houdt echter nog niet in dat er sprake is van wanbeheer. Voor een toelichting op de (juridische) kwalificatie wanbeheer wordt verwezen naar bijlage III.

De vereisten zoals uiteengezet in bijlage III zijn van belang voor een goed beeld en een goede oordeelsvorming over de financiële positie, de continuïteit en perspectieven van de onderwijsinstelling. Daarnaast zijn deze vereisten bedoeld om de continuïteit van het onderwijs te waarborgen en erop toe te zien dat rijksbekostiging rechtmatig en doelmatig wordt aangewend.

In de onderstaande alinea's geven wij onze oordelen bij de bevindingen van hoofdstuk 3. Deze oordelen zijn gericht op het bestuurlijk handelen van het bestuur van SvPO Geldermalsen. Daarbij zal met name gekeken worden of het bestuur van SvPO Geldermalsen handelt in het belang van SvPO Geldermalsen, of het bestuur daarbij een juist beeld schetst van het financieel beheer en of daarmee voldaan wordt aan de genoemde vereisten. Waar mogelijk wordt het handelen van het bestuur van SvPO Geldermalsen ook nader geduid.

### 3.2. Nieuw schoolgebouw Geldermalsen

#### 3.2.1. Onjuiste financiële verantwoording

In hoofdstuk 2.2 hebben wij de investeringen in de nieuwbouw van SvPO Geldermalsen beschreven. Daarbij hebben wij vastgesteld dat de jaarrekeningen 2019 en 2020 van SvPO Geldermalsen geen juiste weergave geven van haar huisvesting. Zo hebben wij geconstateerd dat:

- de totale financiële omvang van de investeringen in de nieuwbouw niet volledig is geactiveerd. De elf nog niet betaalde termijnen van in totaal € 1.792.642 ontbreken in de verantwoording;
- de formele eigendomsstatus van het schoolgebouw in Geldermalsen niet is vermeld. Het juridisch eigendom van de grond behoort toe aan de SvPO-ANBI-stichting, terwijl niet is gebleken dat het economisch eigendom van het pand aan SvPO

Geldermalsen toebehoort.

Dit laatste punt betekent dat met publieke middelen (rijksbijdrage voor onderwijs) gebouwde onderwijshuisvesting ter waarde van in totaal € 4.674.190 (totale aanneemsom van € 4.481.606 en de voorbereidingskosten van € 192.584) juridisch eigendom is geworden van de SvPO-ANBI-stichting.

Door de investeringen die zijn gedaan door SvPO Geldermalsen en andere SvPO-scholenstichtingen in de onderwijshuisvesting in Geldermalsen, terwijl niet is geregeld dat SvPO Geldermalsen het economisch eigendom van de onderwijshuisvesting verkrijgt, is de financiële positie van SvPO Geldermalsen ernstig verzwakt en is de financiële continuïteit van SvPO Geldermalsen in gevaar gebracht door de bestuurder. De niet-bekostigde SvPO-ANBI-stichting heeft daarentegen (aanzienlijk) voordeel verkregen zonder dat hier een voordeel voor SvPO Geldermalsen tegenover stond. De SvPO-ANBI-stichting is daarmee ongerechtvaardigd verrijkt, ten koste van SvPO Geldermalsen. De SvPO-ANBI-stichting was immers al eigenaar van de grond in Geldermalsen en is daarmee ook eigenaar (geworden) van de opstallen (lees: de onderwijshuisvesting) die zich daarop bevinden. Hiermee is het vermogen van de SvPO-ANBI-stichting toegenomen, terwijl daar geen rechtvaardiging voor bestaat. De bestuurder van SvPO Geldermalsen is daarmee tekortgeschoten in het beheer over het vermogen van SvPO Geldermalsen. Wij concluderen dan ook dat er sprake is van financieel wanbeleid als bedoeld in artikel 103g van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). In aanvulling daarop heeft de bestuurder van SvPO Geldermalsen met deze investeringen het eigen (zakelijke) belang van de SvPO-ANBI-stichting laten prevaleren boven dat van SvPO Geldermalsen en in ieder geval gehandeld in strijd met het belang van SvPO Geldermalsen. Dit heeft tot gevolg dat de bestuurder (tevens) zijn taak als bestuurder niet behoorlijk heeft vervuld (artikel 2:9 van het Burgerlijk Wetboek (BW)) en daarmee financieel voordeel is behaald door de SvPO-ANBI-stichting. Beide punten kwalificeren als wanbeheer in de zin van artikel 103g WVO.

Daarbij heeft de bestuurder van SvPO Geldermalsen een onjuist (te positief) beeld verstrekt van de financiële positie van SvPO Geldermalsen per 31 december 2020. Ondanks dat in de jaarrekening 2020 is gemeld dat de stichting juridisch en economisch eigenaar van het gebouw in Geldermalsen is, blijkt dat niet uit de onderliggende documenten, betreffende de notariële akte van levering en het eigendomsoverzicht van het kadaster. Omdat dan daaruit geconcludeerd moet worden dat SvPO Geldermalsen niet het economisch eigendom van de onderwijshuisvesting in Geldermalsen in bezit heeft, dient de boekwaarde van dit economisch eigendom ultimo 2020 (ten bedrage van € 2.838.188) geheel te worden afgewaardeerd. Dit omdat de onderwijshuisvesting geldt als een opstal, behorende bij de grond die in het bezit is van de SvPO-ANBI-stichting. SvPO Geldermalsen kan daardoor niet vrijelijk beschikken

over de onderwijshuisvesting. Om die reden mocht de bestuurder van SvPO Geldermalsen (de waarde van) dit economisch eigendom niet in de jaarrekening 2020 verantwoorden. Als gevolg daarvan moet de boekwaarde van het economisch eigendom geheel van het eigen vermogen van € 2.765.741 worden afgeboekt. Dit betekent dat er ultimo 2020 dus feitelijk sprake was van een negatief eigen vermogen van € - 72.447. Dit betekent dat de afboeking ten bedrage van € 2.838.188 feitelijk plaatsvindt ten laste van de door SvPO Geldermalsen ontvangen rijksbekostiging. Het ten laste van de rijksbekostiging afboeken van de waarde van het (economisch) eigendom van de onderwijshuisvesting past niet binnen de bestedingsvoorwaarden zoals opgenomen in artikel 99 WVO. Het betreft immers geen uitgaven in het kader van voorzieningen in de huisvesting, in het kader van personele kosten en/of in het kader van voorzieningen in de exploitatie. Daarmee geldt de afboeking van € 2.838.188 als onrechtmatig bestede bekostiging.

Doordat de bestuurder van SvPO Geldermalsen het voorgaande niet juist en niet volledig heeft verantwoord in de administratie en de jaarrekening, komen wij tot de conclusie dat de bestuurder is tekortgeschoten ten aanzien van het beheer van het vermogen van SvPO Geldermalsen en als zodanig de financiële huishouding en administratie heeft verwaarloosd. Ook op dit punt concluderen wij dat er sprake is van financieel wanbeleid in de zin van artikel 103g WVO. Het voorgaande betekent ook dat de bestuurder niet heeft voldaan aan de op grond van artikel 2:10 BW op hem rustende verplichting. De bestuurder heeft immers niet op een zodanige wijze een administratie gevoerd en de daartoe behorende gegevens op zodanige wijze bewaard, dat te allen tijde de rechten en verplichtingen (lees: de vermogenstoestand) van SvPO Geldermalsen kunnen worden gekend. Doordat de bestuurder niet heeft voldaan aan diens verplichtingen op grond van artikel 2:10 BW, heeft de bestuurder (tevens) zijn taak niet behoorlijk vervuld (artikel 2:9 BW).

Nu de inspectie eerder diverse tekortkomingen heeft vastgesteld bij SvPO Geldermalsen ten aanzien van onder andere de kwaliteit van het onderwijs ([link](#)) en het noodzakelijke herstel voor de nodige (aanvullende) uitgaven kan zorgen, achten wij de door de bestuurder gecreëerde situatie bij SvPO Geldermalsen zorgwekkend. Zoals hiervoor reeds is gebleken heeft de bestuurder de financiële positie van SvPO Geldermalsen ernstig verzwakt en is de financiële continuïteit van SvPO Geldermalsen in gevaar gebracht. Dit onder andere door het voeren van financieel wanbeleid, het ongerechtvaardigd verrijken van derden en het handelen in strijd met de wet, met bevoordeling van derden tot gevolg. Het handelen van de bestuurder van SvPO Geldermalsen heeft ertoe geleid dat financiële middelen die primair bestemd zijn voor het onderwijs andere bestemmingen hebben gekregen en aan het toezicht zijn onttrokken. Gezien het gebrek aan vlottende activa van SvPO Geldermalsen, is de verwachting niet dat zij binnen de gegeven termijn tot de benodigde

verbeteringen in de kwaliteit van het onderwijs kan komen.

Ook voor het aangepast financieel toezicht waar SvPO Geldermalsen op dit moment onder is geplaatst, geldt dat wij niet verwachten dat de bestuurder van SvPO Geldermalsen binnen de gegeven termijn tot de benodigde verbeteringen van onder andere de liquiditeit, solvabiliteit en continuïteit van SvPO Geldermalsen kan komen. Zoals uit dit rapport immers blijkt, heeft het handelen van de bestuurder van SvPO Geldermalsen tot een verdere verslechtering van de liquiditeit, solvabiliteit en de continuïteit geleid.

### **3.2.2. Ondoelmatige uitgaven: erfpacht vanaf 2021**

In paragraaf 2.2.3 hebben wij vastgesteld dat de bestuurder van SvPO Geldermalsen eind december 2020 erfpacht is aangegaan voor het schoolgebouw en de bijbehorende grond. De erfpachtcanons komen ten gunste van de SvPO-ANBI-stichting. Deze jaarlijkse erfpacht bedraagt met ingang van 1 januari 2021 een bedrag van ten minste € 42.018.

Deze erfpachtconstructie merken wij aan als ondoelmatig. Wij lichten dit hierna toe.

De bestuurder van SvPO Geldermalsen en van de SvPO-ANBI-stichting betreft een en dezelfde persoon. Ten tijde van de gelegenheid tot aankoop van de grond waarop het schoolgebouw is gebouwd, was de bestuurder bekend met de huisvestigingsbehoefte vanuit SvPO Geldermalsen. Immers, in dezelfde periode dat de grond is aangekocht door de SvPO-ANBI-stichting, was SvPO Geldermalsen al bezig met de voorbereidingen voor de bouw van het schoolgebouw op deze grond.

Ten tijde van de koop van de grond door de SvPO-ANBI-stichting beschikte SvPO Geldermalsen over voldoende eigen financiële middelen om de grond zelf aan te kunnen kopen en de nieuwbouw daarop te realiseren. Toch koos de bestuurder ervoor om de grond aan te laten kopen door de SvPO-ANBI-stichting. Daarmee heeft de bestuurder een situatie gecreëerd waarbij SvPO Geldermalsen (i) een schoolgebouw heeft laten bouwen op de grond van een ander (de SvPO-ANBI-stichting), (ii) een erfpachtovereenkomst is moeten aangaan voor de grond waarop het schoolgebouw is gebouwd en (iii) contractueel verplicht is om zorg te dragen voor het onderhoud van de grond en het daarop gevestigde (door haar met rijksbekostiging gefinancierde) schoolgebouw.

Had de bestuurder SvPO Geldermalsen de grond laten aankopen, dan was er sprake geweest van een situatie waarbij SvPO Geldermalsen (i) een schoolgebouw kon laten bouwen op de grond die aan haar toebehoorde en (ii) zorg moest dragen voor het onderhoud van de

grond en het daarop gevestigde schoolgebouw, die beide in eigendom aan haar toebehoorden.

Het verschil tussen beide situaties is gelegen in het verschil in de kosten die SvPO Geldermalsen – naast de kosten voor de bouw en het onderhoud – dient te betalen voor de erfpacht.

Met andere woorden, had de bestuurder niet de SvPO-ANBI-stichting maar SvPO Geldermalsen de grond laten aankopen, dan was SvPO Geldermalsen op de lange termijn financieel veel gunstiger uit geweest. In dat geval was namelijk (aanzienlijk) meer rijksbekostiging beschikbaar gebleven voor het onderwijs, terwijl SvPO Geldermalsen in dat geval de grond in eigendom zou hebben en niet afhankelijk zou zijn van een erfpachtovereenkomst. De situatie met de erfpachtovereenkomst is daarmee voor SvPO Geldermalsen financieel veel minder gunstig dan het hiervoor geschetste alternatief. De kosten die samenhangen met de erfpachtconstructie zijn daarmee ondoelmatig.

In aanvulling daarop heeft de bestuurder van SvPO Geldermalsen met het hiervoor geschetste verloop het eigen (zakelijke) belang van de SvPO-ANBI-stichting laten prevaleren boven dat van SvPO Geldermalsen en in ieder geval gehandeld in strijd met het belang van SvPO Geldermalsen. Dit heeft tot gevolg dat de bestuurder (tevens) zijn taak als bestuurder niet behoorlijk heeft vervuld (artikel 2:9 BW) en daarmee financieel voordeel is behaald door de SvPO-ANBI-stichting. Daarmee is er tevens sprake van wanbeheer in de zin van artikel 103g WVO.

### **3.2.3. Publiek vermogen zonder tegenprestatie verworden tot privaat vermogen**

Voor de hiervoor geconstateerde ongerechtvaardigde verrijking van de SvPO-ANBI-stichting geldt dat het gevolg van deze ongerechtvaardigde verrijking is dat publiek eigen vermogen (met rijksbekostiging opgebouwd vermogen) is vermengd met privaat eigen vermogen en buiten de bekostigde onderwijsinstelling is gebracht. Als gevolg daarvan is het publiek eigen vermogen onttrokken aan het onderwijstoezicht. De bestuurder is daarmee tekortgeschoten ten aanzien van het beheer van het vermogen van SvPO Geldermalsen, zodat ook om die reden sprake is van financieel wanbeleid. In aanvulling daarop geldt dat met deze vermenging van vermogen en het buiten de bekostigde onderwijsinstelling brengen van rijksbekostiging de bestuurder van SvPO Geldermalsen met deze transactie het eigen (zakelijke) belang van de SvPO-ANBI-stichting heeft laten prevaleren boven dat van SvPO Geldermalsen en in ieder geval heeft gehandeld in strijd met het belang van SvPO Geldermalsen. Dit heeft tot gevolg dat de bestuurder (tevens) zijn taak als bestuurder niet behoorlijk heeft vervuld (artikel 2:9 BW) en

daarmee financieel voordeel is behaald door de SvPO-ANBI-stichting.

### **3.2.4. Herstelopdracht en vervolgtoezicht**

Wij dragen het bestuur van SvPO Geldermalsen op dat het er voor 1 juli 2022 zorg voor draagt dat (i) het totale bedrag van de investeringen voor de school te Geldermalsen juist en volledig wordt verantwoord in de jaarrekening van 2020 en (ii) het (economisch) eigendom juist wordt verantwoord in de jaarrekening 2020.

De inspectie ziet erop toe dat het bestuur zich aan deze opdracht houdt en dat het deze uiterlijk voor 1 juli 2022 heeft uitgevoerd.

Wij achten het in het belang (van de continuïteit) van SvPO Geldermalsen en in het belang van het onderwijs dat het eigendom van de onderwijshuisvesting zoveel mogelijk bij de onderwijsinstelling zelf komt te liggen. Met het verkrijgen van het eigendom van de onderwijshuisvesting krijgt SvPO Geldermalsen namelijk het door haar geïnvesteerde vermogen terug in eigendom. Daarmee neemt de financiële weerbaarheid en gezondheid van SvPO Geldermalsen namelijk toe en is (de continuïteit van) het onderwijs beter gewaarborgd. Wij doen een dringend beroep op de maatschappelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheid van de bestuurder van SvPO Geldermalsen – en verwijzen naar de verschillende rollen die hij vervult binnen de SvPO-ANBI-stichting en SvPO Geldermalsen – om zoveel mogelijk het door SvPO Geldermalsen geïnvesteerde vermogen (in de vorm van investeringen in het schoolgebouw in Geldermalsen) terug over te dragen aan SvPO Geldermalsen. Wij vertrouwen erop dat het bestuur in het belang van het onderwijs en de leerlingen hiermee aan de slag gaat.

Wij wijzen het bestuur van SvPO Geldermalsen nog op het volgende. Krijgt SvPO Geldermalsen de nieuwbouw in Geldermalsen in (economisch) eigendom en wordt dit (economisch) eigendom voldoende beschermd, of vergoed de SvPO-ANBI-Stichting de investeringen van rijksbekostiging (€ 4.674.190) in de nieuwbouw in Geldermalsen, dan heeft daarmee herstel van de geconstateerde onrechtmatige besteding plaatsgevonden. Wij achten het in het belang van SvPO Geldermalsen en doen daarom een dringend beroep op de maatschappelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheid van de bestuurder van SvPO Geldermalsen om tot herstel van de hiervoor aangehaalde onrechtmatige besteding te komen. Met dit herstel wordt immers tevens het eigen vermogen positief beïnvloed, waardoor de financiële weerbaarheid van SvPO Geldermalsen toeneemt.

Aangezien de bestuurder van SvPO Geldermalsen tevens bestuurder is bij de SvPO-ANBI-Stichting, betekent dit feitelijk dat hij de mogelijkheid heeft om de hiervoor geconstateerde onrechtmatige

besteding zelfstandig te herstellen. Daarmee wordt voorkomen dat het bedrag van € 4.674.190 onderdeel gaat uitmaken van het handhavingstraject.

Wij vertrouwen erop dat het bestuur in het belang van het onderwijs en de leerlingen hiermee aan de slag gaat.

Zoals wij hiervoor al hebben toegelicht, heeft de SvPO-ANBI-stichting (aanzienlijk) voordeel verkregen door de investeringen die SvPO Geldermalsen heeft gedaan in de onderwijshuisvesting, zonder dat hier een voordeel voor SvPO Geldermalsen tegenover stond. De SvPO-ANBI-stichting is daarmee ongerechtvaardigd verrijkt, ten koste van SvPO Geldermalsen. Wij achten het in het belang (van de continuïteit) van SvPO Geldermalsen en in het belang van het onderwijs dat deze ongerechtvaardigde verrijking zoveel mogelijk teniet wordt gedaan. Wij dringen er bij de bestuurder van SvPO Geldermalsen op aan dat hij, met het oog op diens maatschappelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheid en onder verwijzing naar de verschillende rollen die hij vervult binnen de SvPO-ANBI-stichting en SvPO Geldermalsen, (de handelingen die hebben geleid tot) deze ongerechtvaardigde verrijking zoveel mogelijk teniet doet c.q. terugdraait. Met het terugdraaien van deze ongerechtvaardigde verrijking krijgt SvPO Geldermalsen namelijk het door haar geïnvesteerde vermogen terug. Daarmee neemt de financiële weerbaarheid en gezondheid van SvPO Geldermalsen toe en is (de continuïteit van) het onderwijs beter gewaarborgd. Wij vertrouwen erop dat het bestuur in het belang van het onderwijs en de leerlingen hiermee aan de slag gaat.

### **3.3. Ouderbijdragen**

#### **3.3.1. Ouderbijdragen onjuist verantwoord**

SvPO Geldermalsen vraagt ouders van leerlingen jaarlijks om een vrijwillige ouderbijdrage. In 2020 bedroeg de vrijwillige ouderbijdrage € 450 per leerling, over de periode 2017 tot en met 2020 bedragen de ouderbijdragen die toebehoren aan SvPO Geldermalsen in totaal circa € 450.000. Zoals in paragraaf 2.3 is vermeld, zijn deze ouderbijdragen niet verantwoord in de jaarrekening van SvPO Geldermalsen. De uitgaven aan schoolreizen en schoolkosten, waarvoor deze ouderbijdragen zijn gevraagd en verstrekt, zijn echter wel verantwoord in de jaarrekening (en daarmee ten laste gekomen) van SvPO Geldermalsen. Verder verwijzen wij hiervoor naar ons rapport 'Specifiek Onderzoek Rekenschap – Financieel bestuurlijk onderzoek' zoals vastgesteld op 15 april 2021 ([link](#)).

Door het hanteren van deze systematiek in de verwerking en verantwoording van baten en lasten zijn bij de SvPO-ANBI-stichting per saldo extra baten gegenereerd (ter hoogte van de ontvangen

ouderbijdragen), terwijl dit leidde tot een nadeliger exploitatieresultaat voor SvPO Geldermalsen. SvPO Geldermalsen betaalde immers wel de kosten, maar ontving niet de baten die daarbij hoorden. Doordat de ouderbijdragen zijn betaald voor schoolreizen en schoolkosten, waarvan de kosten uiteindelijk door SvPO Geldermalsen zijn betaald, geldt dat SvPO Geldermalsen kosten heeft betaald die betaald dienden te worden vanuit de ouderbijdragen door de SvPO-ANBI-stichting. De bestuurder van SvPO Geldermalsen heeft ervoor gezorgd dat de SvPO-ANBI-stichting heeft bespaard op te maken kosten, doordat deze kosten uiteindelijk zijn voldaan door SvPO Geldermalsen. Hiervoor bestond geen rechtvaardiging, zodat wij moeten concluderen dat er op dit punt sprake is van ongerechtvaardigde verrijking van de SvPO-ANBI-stichting ten koste van SvPO Geldermalsen. In aanvulling daarop geldt dat de bestuurder door het niet (op de juiste wijze) verantwoorden van de ouderbijdragen, niet heeft voldaan aan de op grond van artikel 2:10 BW op hem rustende verplichting en in ieder geval heeft gehandeld in strijd met het belang van SvPO Geldermalsen. Dit heeft tot gevolg dat de bestuurder (tevens) zijn taak als bestuurder niet behoorlijk heeft vervuld (artikel 2:9 BW) en daarmee financieel voordeel is behaald door een (of meerdere) aan de bestuurder gelieerde derde(n).

Volgens de regels van goed administreren en boekhouden en de Richtlijnen voor de jaarverslaggeving behoort een financiële verantwoording een getrouwe weergave te zijn van de activiteiten van de organisatie en de daarmee verband houdende baten en lasten. Bij de verantwoording van de ouderbijdragen van SvPO Geldermalsen is geen sprake van een getrouwe weergave omdat de baten vanuit ouderbijdragen niet zijn verantwoord, maar de kosten van schoolreizen wel. De bestuurder van SvPO Geldermalsen is daarmee tekortgeschoten ten aanzien van het beheer van het vermogen van SvPO Geldermalsen en heeft als zodanig de financiële huishouding en administratie verwaarloosd. Daarmee is er sprake van financieel wanbeleid zoals bedoeld in artikel 103g WVO.

Voor zover SvPO Geldermalsen niet voldoet aan de hierna omschreven herstelopdracht met betrekking tot het op de juiste wijze verantwoorden van de baten en lasten die betrekking hebben op de ouderbijdragen tot en met 2020, geldt nog het volgende. De door de SvPO-ANBI-stichting ontvangen ouderbijdragen zijn bedoeld om kosten voor de taalreizen (€ 250) en overige schoolkosten (€ 200) van SvPO Geldermalsen te voldoen. Deze kosten zijn op dit moment nog betaald door SvPO Geldermalsen. SvPO Geldermalsen heeft daarmee feitelijk rijksbekostiging gebruikt om kosten te betalen die door de SvPO-ANBI-stichting betaald dienden te worden. Het betalen van kosten voor een andere, niet-bekostigde instelling, past niet binnen de bestedingsvoorwaarden zoals opgenomen in artikel 99 WVO. Het betreft immers geen uitgaven in het kader van voorzieningen in de huisvesting, in het kader van personele kosten en/of in het kader van voorzieningen in de exploitatie. Daarmee geldt dat – als niet tot



herstel wordt gekomen – de kosten voor de taalreizen en de overige schoolkosten van respectievelijk € 250 en € 200 per leerling per jaar als onrechtmatig bestede bekostiging worden beschouwd.

### **3.3.2. Ouders niet geïnformeerd over de bestedingen aan huisvesting**

Zoals we in hoofdstuk 2 hebben vastgesteld, wordt (een groot deel van) de ouderbijdragen niet besteed aan de doelstellingen die aan ouders zijn gecommuniceerd. In plaats van deze ouderbijdragen te besteden aan waarvoor de ouders deze bedoeld hebben, worden deze bedragen gebruikt voor de aankoop van vastgoed voor en door de SvPO-ANBI-stichting. Wij constateren dat ouders bij het betalen van deze (vrijwillige) ouderbijdragen onjuist zijn geïnformeerd over de daadwerkelijke besteding van ouderbijdragen door het bestuur van SvPO Geldermalsen. Daarbij worden de gelden besteed voor een ander doel dan waarvoor zij door de SvPO-ANBI-stichting zijn ontvangen.

### **3.3.3. Herstelopdracht en vervolgtoezicht**

Wij dragen het bestuur van SvPO Geldermalsen op om er uiterlijk binnen drie maanden na toezending van dit rapport voor zorg te dragen dat (i) de ouderbijdragen van 2019 en 2020 worden (terug)gevorderd bij en verkregen worden van de SvPO-ANBI-stichting, dan wel (ii) de gemaakte kosten voor de taalreizen (€ 250) en de vergoedingsbijdrage voor schoolkosten (€ 200) worden doorbelast aan en geïncasseerd bij de SvPO-ANBI-stichting. Daarbij dient een en ander op de juiste wijze te worden verantwoord in de desbetreffende jaarrekeningen van SvPO Geldermalsen.

Wij dringen er bij het bestuur van SvPO Geldermalsen op aan om er naar de toekomst toe zorg voor te dragen dat de ouderbijdragen en de kosten waarvoor deze ouderbijdragen zijn verstrekt, juist en volledig – en in ieder geval in lijn met de regels voor goed administreren en boekhouden en de Richtlijnen voor de jaarverslaggeving – worden verantwoord. Daarbij dient uiterlijk vóór 1 juli 2022 een en ander voor het eerst (over het boekjaar 2021) op de juiste wijze te zijn verantwoord in de jaarrekening van SvPO Geldermalsen.

Wij achten het daarbij in het belang (van de continuïteit) van SvPO Geldermalsen en in het belang van het onderwijs dat de baten en lasten met betrekking tot deze ouderbijdragen zoveel mogelijk bij de onderwijsinstelling zelf komen te liggen. Het betreft namelijk baten en lasten die direct betrekking hebben op (het onderwijs dat wordt gegeven aan) de leerlingen van SvPO Geldermalsen. Wij wijzen de bestuurder van SvPO Geldermalsen op diens maatschappelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheid en roepen hem – onder verwijzing

naar de verschillende rollen die hij vervult binnen de SvPO-ANBI-stichting en SvPO Geldermalsen – op om de baten en lasten met betrekking tot de ouderbijdragen binnen (de financiële huishouding van) SvPO Geldermalsen te houden. Wij vertrouwen erop dat het bestuur in het belang van het onderwijs en de leerlingen hiermee aan de slag gaat.

Het bestuur moet uiterlijk binnen twee weken na toezending van dit rapport de ouders informeren over (i) het feit dat de ouderbijdrage niet is betaald aan SvPO Geldermalsen maar aan de SvPO-ANBI-stichting, (ii) de aankoop van divers vastgoed door de SvPO-ANBI-stichting, die gefinancierd is met deze ouderbijdragen en (iii) de herstelopdrachten van de inspectie.

De inspectie ziet erop toe dat de school en het bestuur zich aan deze opdrachten houden en dat zij binnen de hiervoor vermelde termijnen deze herstelopdrachten hebben uitgevoerd.

### **3.4. Bijdragen aan andere SvPO scholen**

#### **3.4.1. Bijdragen verzwakken de liquiditeit en zijn onjuist verantwoord**

In 2019 heeft SvPO Geldermalsen voor in totaal € 367.500 aan bijdragen verstrekt aan SvPO Hoorn (€ 288.500) en SvPO Deventer (€ 77.000). Deze bijdragen zijn ten laste van de exploitatie (en het resultaat) van SvPO Geldermalsen gebracht.

Als gevolg van het verstrekken van deze bijdragen voor in totaal € 367.500 is de liquiditeits- en vermogenspositie van SvPO Geldermalsen nadelig beïnvloed. Door deze bijdragen heeft SvPO Geldermalsen minder eigen financiële middelen tot haar beschikking gehad in 2020 (en ook in 2021) voor de renovatie van het schoolgebouw. Uiteindelijk heeft dit eraan bijdragen dat SvPO Geldermalsen in 2020 en 2021 afhankelijk is van bijdragen van andere SvPO-scholenstichtingen om haar rekeningen te kunnen betalen (zie paragraaf 2.2.2).

SvPO Geldermalsen beroept zich op artikel 99, zesde lid, onder a, van de WVO als grondslag voor het verstrekken van deze bijdrage. In dit artikel wordt, via een verwijzing naar het derde lid, echter de voorwaarde gesteld dat sprake is van een overschot. Zoals in paragraaf 2.5.1 reeds door ons is toegelicht, hebben wij geconstateerd dat de financiële positie van SvPO Geldermalsen ernstig verzwakt is en er dus evident geen sprake is van een overschot dat aangewend kan worden voor het verstrekken van een bijdrage aan een andere (gelieerde) school voor voortgezet onderwijs.

Samenvattend concluderen wij dat het verstrekken van deze bijdrage

door SvPO Geldermalsen aan een andere SvPO-scholenstichting onrechtmatig is. Bovendien heeft het verstrekken van deze bijdragen de financiële positie van SvPO Geldermalsen (liquiditeit en solvabiliteit) onnodig negatief beïnvloed. Dit heeft eraan bijdragen dat SvPO Geldermalsen op 31 december 2020 niet meer in staat was zelfstandig rekeningen te betalen. De bestuurder van SvPO Geldermalsen diende op dat moment ernstig rekening te houden met een mogelijk faillissement. Wij achten de bijdragen die zijn gedaan door de bestuurder van SvPO Geldermalsen dan ook onverantwoord. Hiermee is (de continuïteit van) de school en van het onderwijs in gevaar gebracht.

Zoals eerder in dit rapport is beschreven, heeft de inspectie eerder diverse tekortkomingen vastgesteld bij SvPO Geldermalsen ten aanzien van onder andere de kwaliteit van het onderwijs ([link](#)). Het in dat kader noodzakelijke herstel kan voor de nodige (aanvullende) uitgaven zorgen. Los van het feit dat de schenkingen die zijn gedaan niet passen binnen de bestedingsdoeleinden die de WVO kent, achten wij het door de bestuurder gevoerde financieel beleid bij SvPO Geldermalsen zorgwekkend. Zoals hiervoor reeds is gebleken heeft de bestuurder de financiële positie van SvPO Geldermalsen ernstig verzwakt en is de financiële continuïteit van SvPO Geldermalsen in gevaar gebracht. Dit onder andere door het schenken van gelden, terwijl er een aanzienlijke liquiditeitsbehoefte bij SvPO Geldermalsen bestond. Financiële middelen die primair bestemd zijn voor het onderwijs hebben daarmee andere bestemmingen gekregen. Gezien het gebrek aan vlottende activa van SvPO Geldermalsen, is de verwachting niet dat binnen de gegeven termijn tot de benodigde verbeteringen in de kwaliteit van het onderwijs gekomen kan worden. Wij achten de bestuurder hier verantwoordelijk voor.

Ook voor het aangepast financieel toezicht waar SvPO Geldermalsen op dit moment onder is geplaatst, geldt dat wij niet verwachten dat de bestuurder van SvPO Geldermalsen binnen de gegeven termijn tot de benodigde verbeteringen van onder andere de liquiditeit, solvabiliteit en continuïteit van SvPO Geldermalsen kan komen. Zoals uit dit rapport immers blijkt, heeft het handelen van de bestuurder van SvPO Geldermalsen tot een verdere verslechtering van de liquiditeit, solvabiliteit en de continuïteit geleid.

### **3.5. Onjuist inzicht in de financiële positie**

#### **3.5.1. Ontbreken liquiditeitsprognose**

Aan de hand van een liquiditeitsprognose kan een organisatie het verloop van de liquide middelen (voornamelijk het banksaldo) voor de komende periode zien en waar nodig bijsturen. Een dergelijke planning is daarbij gebaseerd op de meest actuele omvang van de liquide middelen en meest recente inzichten voor de toekomst. Deze

planning dient met regelmaat bijgewerkt worden, zodat een bestuur kan beoordelen of de onderwijsinstelling de komende periode over voldoende financiële ruimte beschikt om de geplande investeringen en (overige) uitgaven te dekken. Door (mede) te sturen op basis van de liquiditeitsruimte van de onderwijsinstelling, wordt het risico voor (de continuïteit van) de school en het onderwijs zoveel mogelijk beperkt. Zo wordt voorkomen dat het bestuur verplichtingen aangaat waarvan zij weet, of behoorde te weten, dat de onderwijsinstelling hier niet aan kan voldoen.

Wij hebben in hoofdstuk 2 vastgesteld dat de bestuurder van SvPO Geldermalsen tot op heden geen gebruik heeft gemaakt van een liquiditeitsprognose van SvPO Geldermalsen. De bestuurder van SvPO Geldermalsen is als gevolg daarvan verplichtingen aangegaan en heeft bijdragen aan andere SvPO-scholenstichtingen gedaan, die niet passen binnen de financiële ruimte van SvPO Geldermalsen. Dit handelen van de bestuurder van SvPO Geldermalsen heeft ervoor gezorgd dat SvPO Geldermalsen op 31 december 2020 niet over voldoende liquide middelen beschikte om zelfstandig haar rekeningen te kunnen betalen. De bestuurder diende op dat moment ernstig rekening te houden met een mogelijk faillissement.

Wij concluderen dan dat de bestuurder door het niet sturen op basis van liquiditeitsprognoses de financiële huishouding en administratie heeft verwaarloosd en als gevolg daarvan onnodige en niet te rechtvaardigen risico's heeft genomen. De bestuurder is daarmee tekortgeschoten ten aanzien van het beheer van het vermogen van SvPO Geldermalsen. Wij komen dan ook tot het oordeel dat er sprake is van financieel wanbeleid in de zin van artikel 103g WVO. In aanvulling daarop betekent dit dat de bestuurder ook niet heeft voldaan aan de op grond van artikel 2:10 BW op hem rustende verplichting. De bestuurder heeft immers niet op een zodanige wijze een administratie gevoerd en de daartoe behorende gegevens op zodanige wijze bewaard, dat te allen tijde de rechten en verplichtingen (lees: de vermogenstoestand) van SvPO Geldermalsen kunnen worden gekend. Doordat de bestuurder niet heeft voldaan aan diens verplichtingen op grond van artikel 2:10 BW, heeft de bestuurder (tevens) zijn taak niet behoorlijk vervuld (artikel 2:9 BW).

### **3.6. Eindconclusie**

Op grond van onze bevindingen in hoofdstuk 2 en onze conclusies over de behandelde transacties en financiële verantwoordingen daarvan in de bovenstaande paragrafen, komen wij tot het eindoordeel dat de bestuurder van SvPO Geldermalsen wanbeheer heeft gevoerd. Zo is de bestuurder op meerdere momenten betrokken geweest bij financieel wanbeleid, ongerechtvaardigde verrijking en onrechtmatig handelen, waarmee financieel voordeel is behaald door de bestuurder dan wel een of meerdere aan de bestuurder gelieerde rechtspersonen. Dit handelen van de bestuurder heeft daarbij geleid tot een situatie waarbij (de continuïteit van) de school en het

onderwijs in gevaar is dan wel wordt gebracht.

Voor een samenvatting van de onderbouwing van dit oordeel wordt verwezen naar de samenvatting aan het begin van dit rapport.

Wij vinden het daarbij van belang om nogmaals expliciet aandacht te besteden aan de rol van de bestuurder van SvPO Geldermalsen. De bestuurder van SvPO Geldermalsen is immers óók bestuurder van de SvPO-ANBI-stichting en van de overige SvPO-scholenstichtingen. Bij diverse transacties heeft de bestuurder de SVPO-ANBI-stichting (en in mindere mate de overige SvPO-scholenstichtingen) financieel bevoordeeld, ten nadele van SvPO Geldermalsen. Dit nadeel komt steeds rechtstreeks ten laste van de door SvPO Geldermalsen ontvangen (en bestede) rijksbijdragen.

Op grond van de bevindingen en conclusies in dit rapport dringen wij er bij het bestuur van SvPO Geldermalsen op aan dat de herstelopdrachten die in dit rapport zijn beschreven worden uitgevoerd. De inspectie zal hierop toezien.

# Bijlagen

## **Bijlage I Totaal overzicht bevindingen bij de acht SvPO-scholenstichtingen**

Wij hebben specifieke onderzoeken uitgevoerd naar het door de schoolbesturen van de verschillende SvPO-scholenstichtingen gevoerde financieel beleid. Het gaat daarbij om de schoolbesturen van de volgende schoolinstellingen:

- SvPO Amsterdam
- SvPO Deventer
- SvPO Geldermalsen
- SvPO Hengelo
- SvPO Hoorn
- SvPO Hurdegaryp
- SvPO Kapelle
- SvPO Utrecht

Voor deze onderzoeken hebben wij gekeken naar het gevoerde huisvestingsbeleid en de (mede) in dat kader gevoerde transacties. In dat kader hebben wij geconstateerd dat door de schoolbesturen gevoerde huisvestingsbeleid en de (mede) in dat kader gevoerde transacties hebben gezorgd voor een onderlinge financiële afhankelijkheid en verwevenheid. Voor ieder van de SvPO-scholenstichtingen komen wij tot de conclusie dat er sprake is van (structureel) wanbeheer. Daarbij heeft de dagelijks uitvoerend bestuurder met het gevoerde (financieel) beleid (de continuïteit van) alle acht de SvPO-scholenstichtingen en het onderwijs in gevaar gebracht. Voor alle acht de SvPO-scholenstichtingen was er op enig moment sprake van een situatie waarbij de school niet meer zelfstandig rekeningen kon betalen en niet meer kon investeren in het onderwijs. De bestuurder diende voor ieder van de scholen ernstig rekening te houden met een mogelijk faillissement.

Aangezien wij onze onderzoeken verrichten op bestuursniveau en daarmee – in dit geval – op niveau van de afzonderlijke SvPO-scholenstichtingen, beogen wij met deze oplegger (extra) aandacht te besteden aan de onderlinge financiële afhankelijkheid en verwevenheid. Het doel hiervan is om de conclusies uit de afzonderlijke onderzoeksrapporten nader te duiden voor de lezers, waaronder de ouders en leerlingen van de SvPO-scholenstichtingen. In deze oplegger staan geen bevindingen die niet zijn opgenomen in een of meerdere van de rapporten van dit specifieke onderzoek.

In deze bijlage zullen wij aandacht besteden aan (1) de governance, (2) de herstelopdrachten, (3) onrechtmatige bestedingen, (4) het wanbeheer en (5) de financiële gegevens en kengetallen.

## 1. De governance

Alle acht de SvPO-scholenstichtingen hebben een en dezelfde uitvoerend bestuurder. Daarnaast beschikten de acht SvPO-scholenstichtingen tot medio 2021 over dezelfde toezichthoudend bestuurders. Vanaf medio 2021 vond er feitelijk geen toezicht meer plaats op het handelen van de uitvoerend bestuurder door een of meerdere toezichthoudend bestuurders.

De uitvoerend bestuurder van de SvPO-scholenstichtingen is daarnaast betrokken bij drie andere stichtingen, waaronder de SvPO-ANBI-stichting en de Stichting Frederikssoen. Deze laatste twee stichtingen zijn wij gedurende onze onderzoeken herhaaldelijk tegengekomen bij diverse transacties en (financiële) constructies. Daarbij hebben de SvPO-ANBI-stichting en de Stichting Frederikssoen financieel voordeel behaald met deze transacties en (financiële) constructies, terwijl daarvoor geen aanleiding was. Dit voordeel is steeds behaald ten koste van de rijksbekostiging die de SvPO-scholenstichtingen ontvangen voor het (vormgeven van het) onderwijs.

Samenvattend hebben wij bij alle acht de SvPO-scholenstichtingen geconstateerd dat:

- het functioneren van de governance verder is verzwakt. Door het vertrek van de toezichthoudend bestuurders vindt er feitelijk geen intern toezicht meer plaats op het handelen en functioneren van de dagelijks uitvoerend bestuurder;
- de dagelijks uitvoerend bestuurder zowel als de bestuurder van de SvPO-scholenstichtingen als de SvPO-ANBI-stichting en de Stichting Frederikssoen betrokken is bij diverse transacties. Op het moment dat er tegenstrijdige belangen zijn bij deze transacties vindt er geen (nader) toezicht daarop plaats. Dit heeft ertoe geleid dat de SvPO-scholenstichtingen op meerdere momenten (financieel) zijn benadeeld en/of de SvPO-ANBI-stichting en de Stichting Frederikssoen op meerdere momenten (financieel) zijn bevoordeeld;
- de dagelijks uitvoerend bestuurder met het gevoerde (financieel) beleid (de continuïteit van) alle acht de SvPO-scholenstichtingen en het onderwijs in gevaar heeft gebracht. Voor alle acht de SvPO-scholenstichtingen was er op enig moment sprake van een situatie waarbij de school niet meer zelfstandig rekeningen kon betalen en niet meer kon investeren in het onderwijs. De bestuurder diende voor ieder van de scholen ernstig rekening te houden met een mogelijk faillissement.

## **2. Herstelopdrachten**

Op grond van de bevindingen en conclusies in ieder rapport dringen wij er bij het bestuur van de SvPO-scholenstichtingen – mede met het oog op zijn maatschappelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheid – op aan dat het de herstelopdrachten die in de individuele rapporten zijn beschreven zo snel mogelijk, maar in ieder geval binnen de gegeven termijnen, uitvoert. De inspectie zal op de naleving daarvan toezien en – waar noodzakelijk – handhaven.

Onze onderzoeken hebben geleid tot herstelopdrachten met betrekking tot:

- het juist en volledig verantwoorden van (totaalbedragen van) de investeringen in (de verbouwing van) de huisvesting in de betreffende jaarrekeningen;
- het op de juiste wijze verantwoorden van de ouderbijdragen en de daarbij behorende kosten voor de taalreizen en de schoolkosten;
- het op de juiste wijze verantwoorden van (de kosten die horen bij) de ouderbijdragen in de betreffende jaarrekeningen;
- het informeren van de ouders over de bestedingen van de ouderbijdragen aan huisvesting door de SvPO-ANBI-stichting en de in dat kader afgegeven herstelopdrachten.

## **3. Onrechtmatige bestedingen**

De bestuurder van de acht SvPO-scholenstichtingen heeft bij alle acht de SvPO-scholenstichtingen rijksbekostiging besteed aan uitgaven die niet voldoen aan de bestedingsvoorwaarden zoals opgenomen in het tweede tot en met het vijfde lid van artikel 99 van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). Wij hebben voor in ieder geval € 22.481.953 aan uitgaven geconstateerd die niet voldoen aan deze bestedingsvoorwaarden. Daarmee heeft de bestuurder van de acht SvPO-scholenstichtingen voor een bedrag van minimaal € 22.481.953 aan onrechtmatige bestedingen gedaan. Dit betekent dat de uitvoerend bestuurder van de SvPO-scholenstichting die het geld heeft ontvangen, dit geld niet heeft gebruikt voor (het verbeteren van) het onderwijs van de school.

Hierbij merken wij op dat voor een groot deel van deze onrechtmatige bestedingen geldt dat met deze bestedingen uiteindelijk de SvPO-ANBI-stichting en de Stichting Frederikssoon zijn bevoordeeld. Waar geld dus bestemd was voor (het verbeteren van) het onderwijs van de



school, is dit geld aan het onderwijs onttrokken en direct en indirect overgeheveld naar aan de bestuurder gelieerde stichtingen. Hiermee heeft de bestuurder (de continuïteit van) de SvPO-scholenstichtingen en het onderwijs in gevaar gebracht.

Opgesplitst per SvPO-scholenstichting gaat het daarbij om de volgende bedragen.

Hengelo	€ 675.000
Amsterdam	€ 2.590.514
Kapelle	€ 1.987.000
Deventer	€ 2.308.812
Geldermalsen	€ 5.041.790
Hoorn	€ 1.211.450
Hurdegaryp	€ 6.556.238
Utrecht	€ 2.111.149
Totaal	€ 22.481.953

#### 4. Wanbeheer

Wij komen tot de conclusie dat bij alle acht de SvPO-scholenstichtingen sprake is van wanbeheer. De uitvoerend bestuurder (i) heeft bij alle acht de SvPO-scholenstichtingen financieel wanbeleid gevoerd, (ii) heeft ervoor gezorgd dat derden – waaronder de aan hem gelieerde SvPO-ANBI-stichting en de Stichting Frederikssoen – ongerechtvaardigd verrijkt zijn ten koste van de acht SvPO-scholenstichtingen en (iii) heeft in strijd met wettelijke bepalingen gehandeld, waarmee financieel voordeel is behaald ten gunste van derden.

Ook voor wat betreft de besteding van de ouderbijdragen is er sprake van ongerechtvaardigde verrijking en daarmee wanbeheer. Met de door de ouders betaalde bijdragen aan SvPO-ANBI-stichting heeft de bestuurder van SvPO-ANBI-stichting geen uitgaven gedaan aan taalreizen en schoolkosten zoals is medegedeeld aan de ouders. In plaats van deze ouderbijdragen te besteden aan waarvoor de ouders ze bedoeld hebben, worden ze gebruikt voor aankoop van vastgoed (grond en gebouwen) voor en door de SvPO-ANBI-stichting.

Zoals hiervoor is vermeld, heeft de uitvoerend bestuurder de SvPO-ANBI-stichting en Stichting Frederikssoen meermaals financieel voordeel laten behalen ten nadele van de acht SvPO-scholenstichtingen. Waar geld bestemd was voor (het verbeteren van) het onderwijs van de school, is dit geld aan het onderwijs onttrokken

en direct en indirect overgeheveld naar aan de bestuurder gelieerde stichtingen. Hiermee heeft de bestuurder (de continuïteit van) de SvPO-scholenstichtingen en het onderwijs in gevaar gebracht.

Omdat voor alle acht de SvPO-scholenstichtingen geldt dat de inspectie eerder diverse tekortkomingen vastgesteld heeft (drie SvPO-scholenstichtingen zijn zelfs als zeer zwak beoordeeld), vinden wij de door de uitvoerend bestuurder gecreëerde situatie zorgwekkend. Voor alle acht de SvPO-scholenstichtingen geldt namelijk dat zij noodzakelijke verbeteringen moeten kunnen doorvoeren. Deze verbetertrajecten kunnen voor de nodige (aanvullende) uitgaven zorgen, terwijl de acht SvPO-scholenstichtingen in ieder geval eind 2020 daar geen geld voor hadden. Gezien het beperkte en vaak zelfs negatief eigen vermogen van de acht SvPO-scholenstichtingen, is de verwachting niet dat zij binnen de gegeven termijn tot de benodigde verbeteringen in de kwaliteit van het onderwijs kunnen komen.

De bestuurder heeft er verder voor gezorgd dat geld dat primair bestemd is voor het onderwijs andere bestemmingen heeft gekregen en daarmee aan het onderwijstoezicht wordt onttrokken.

Alle acht de SvPO-scholenstichtingen staan al enige tijd onder aangepast financieel toezicht. In het kader van dit aangepast financieel toezicht wordt een herstelplan van de uitvoerend bestuurder verwacht dat gericht moet zijn op een duurzame verbetering van onder andere de liquiditeit, solvabiliteit en continuïteit van de SvPO-scholenstichtingen. Gezien het door de uitvoerend bestuurder gevoerde beleid achten wij het onwaarschijnlijk dat binnen de gegeven termijn tot een verbetering van de liquiditeit, solvabiliteit en continuïteit van de SvPO-scholenstichtingen gekomen kan worden. Eind 2020 was de (financiële) positie waarin de acht SvPO-scholenstichtingen zich bevonden namelijk verder verslechterd in plaats van verbeterd.

## **5. Overzicht van de financiële gegevens en de kengetallen**

Onderstaande financiële gegevens zijn gebaseerd op (i) de jaarverslagen 2018, 2019 en 2020 van de acht SvPO-scholenstichtingen en (ii) de acht individuele rapporten 'Specifiek onderzoek rekenschap – huisvesting' van de acht SvPO-scholenstichtingen.

### *Ontvangen rijksbijdragen, totale baten, uitgaven aan personele lasten en exploitatieresultaten*

In onderstaande tabel is een totaaloverzicht opgenomen van de rijksbekostiging die vanaf 2018 is ontvangen door de acht SvPO-

scholenstichtingen. Om een zo volledig mogelijk beeld te geven, is daarnaast een totaaloverzicht van de totale baten, de gezamenlijke personeelslasten en de gerealiseerde exploitatieresultaten opgesteld.

	Boekjaar 2018	Boekjaar 2019	Boekjaar 2020	Totaal
Rijksbijdragen	€ 11.091.709	€ 14.200.256	€ 17.977.576	€ 43.269.541
Totale baten	€ 12.077.671	€ 16.308.292	€ 22.343.609	€ 50.729.572
Personele lasten	€ 6.122.707	€ 7.962.339	€ 11.153.154	€ 25.238.200
% Personele lasten/Totale baten	50,7%	48,8%	49,9%	49,8%
Exploitatieresultaat	€ 687.572	€ 1.216.233	€ 2.164.649	€ 4.068.454
% Exploitatieresultaat/Totale baten	5,7%	7,5%	9,7%	8,0%

De acht SvPO-scholenstichtingen hebben in de periode 2018 tot en met 2020 voor circa € 43,3 miljoen aan rijksbijdragen ontvangen. De gezamenlijke totale baten in deze periode bedragen ruim € 50,7 miljoen. Dit verschil tussen de totale baten en de rijksbijdragen is grotendeels (circa € 6 miljoen) te verklaren door de onderlinge bijdragen tussen de verschillende SvPO-scholenstichtingen.

In de periode 2018 tot en met 2020 is door de acht SvPO-scholenstichtingen gezamenlijk voor ruim € 25,2 miljoen besteed aan personele lasten. Hiermee is ongeveer 49,8 procent van de totale baten besteed aan personele lasten. Dit percentage ligt aanzienlijk lager dan de gemiddelde personele lasten binnen de sector voortgezet onderwijs (vo). De gemiddelde personele lasten binnen deze sector over de periode 2015 tot en met 2019 (zoals blijkt uit de 'Financiële Staat van het Onderwijs 2019' van de inspectie) is ongeveer 78,4 procent van de totale baten van de scholen. De acht SvPO-scholenstichtingen geven daarmee aanzienlijk minder uit aan personele lasten dan de gemiddelde (andere) vo-school.

Verder hebben de acht SvPO-scholen in de periode 2018 tot en met 2020 een positief exploitatieresultaat (winst) van bijna € 4,1 miljoen gerealiseerd. Dit betreft ongeveer 8,0 procent van de gezamenlijke totale baten. Het gezamenlijke eigen vermogen van de acht SvPO-scholenstichtingen, zoals verantwoord in de jaarrekeningen, is door deze exploitatie-overschotten toegenomen tot bijna € 7,8 miljoen per 31 december 2020.

#### *Ontwikkeling liquiditeitspositie en aanwending rijksbijdragen voor huisvestingsinvesteringen*

In onderstaande tabel is een totaaloverzicht opgenomen van de liquiditeitspositie (voornamelijk banktegoeden) per einde boekjaar

2018, 2019 en 2020 van de acht SvPO-scholenstichtingen gezamenlijk, zoals verantwoord in de jaarrekeningen van de acht SvPO-scholenstichtingen.

Boekjaar	Liquiditeitspositie
31-12-2017	€ 5.226.718
31-12-2018	€ 4.355.395
31-12-2019	€ 5.132.899
31-12-2020	€ 512.422

De totale liquiditeitspositie van de acht SvPO-scholenstichtingen is in de periode 2018 tot en met 2020 (significant) afgenomen. Eind 2019 bedroeg de liquiditeitspositie nog ruim € 5,1 miljoen, terwijl dit eind 2020 nog maar ruim € 0,5 miljoen bedroeg.

Dat de SvPO-scholenstichtingen aan de ene kant een (zeer) positief exploitatieresultaat weten neer te zetten, terwijl de liquiditeitspositie aan de andere kant (sterk) afneemt, kan worden verklaard door de uitgaven aan onderwijshuisvesting in de periode 2018 tot en met 2020. In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van rijksbekostiging die is gebruikt voor investeringen in onderwijshuisvesting vanaf 2018.

SvPO-stichting	Uitgaven onderwijshuisvesting	Toelichting
SvPO Hurdegaryp	€ 4.370.238	Nieuwbouw schoolgebouw (afgerond december 2020)
SvPO Geldermalsen	€ 4.674.190	Nieuwbouw schoolgebouw (afgerond december 2020)
SvPO Hoorn	€ 4.993.124	Aankoop voormalig missiehuis (2018) en renovatie (afgerond 2020)
SvPO Deventer	€ 1.958.812	Verbouwing voormalig kerkgebouw tot schoolgebouw (afgerond 2020)
<b>Totaal</b>	<b>€ 15.996.364</b>	

Voor investeringen in onderwijshuisvesting van de vier overige SvPO-scholenstichtingen zijn in de recente kalenderjaren geen rijksmiddelen aangewend, aangezien de desbetreffende gemeenten investeringen in onderwijshuisvesting hebben bekostigd (SvPO Amsterdam, SvPO Utrecht en SvPO Hengelo) of omdat er in de periode 2018 tot en met 2020 geen noemenswaardige investeringen in onderwijshuisvesting zijn gedaan (SvPO Kapelle).

## Bijlage II Ouderbijdragen SvPO-ANBI-stichting

### *Financiële reserves opgebouwd door overschotten in opbrengsten ouderbijdragen*

Stichting voor Persoonlijk Onderwijs (hierna: SvPO-ANBI-stichting) heeft in de boekjaren 2019 en 2020 respectievelijk voor € 760.000 en € 879.000 aan ouderbijdragen ontvangen, zo blijkt uit het jaarverslag 2020 van de SvPO-ANBI-stichting.

In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de belangrijkste financiële gegevens van de SvPO-ANBI-stichting over de afgelopen boekjaren<sup>[1]</sup>.

Boekjaar	Ouderbijdragen	Totale baten	Totale lasten	Resultaat	Eigen vermogen 31-12
2015	€ 292.000	€ 320.000	€ 223.000	€ 97.000	€ 144.000
2016	€ 345.000	€ 770.000	€ 367.000	€ 402.000	€ 546.000
2017	€ 491.000	€ 685.000	€ 321.000	€ 364.000	€ 910.000
2018	€ 584.000	€ 808.000	€ 350.000	€ 458.000	€ 1.368.000
2019	€ 760.000	€ 897.000	€ 391.000	€ 506.000	€ 1.872.000
2020	€ 879.000	€ 964.000	€ 569.000	€ 394.000	€ 2.266.000

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat de SvPO-ANBI-stichting de afgelopen jaren structureel exploitatieoverschotten heeft gerealiseerd (voornamelijk door overschotten op de ouderbijdragen), en daarmee een vermogenspositie van ruim € 2,2 miljoen per 31 december 2020 heeft opgebouwd.

### *Integraal overzicht majeure huisvestingsinvesteringen door SvPO-ANBI-stichting*

Deze ouderbijdragen binnen de SvPO-ANBI-stichting zijn – mede – ingezet als financieringsmiddel voor de verwerving onderwijshuisvesting (grond en gebouwen).

De SvPO-ANBI-stichting heeft – vanuit de opgebouwde exploitatieoverschotten – geïnvesteerd in de verwerving van onderstaande onderwijshuisvesting:

- Aankoop van grond in Hurdegaryp in 2017 voor € 274.000, waarop het schoolgebouw dat in gebruik is van SvPO Hurdegaryp in 2020 is gebouwd.
- Aankoop van het voormalig missiehuis te Hoorn per december 2020, waarvan per 31 december 2020 reeds € 240.000 is betaald door de Stichting voor Persoonlijk Onderwijs aan SvPO Hurdegaryp.
- Aankoop van grond in Geldermalsen in 2020 voor € 801.978, waarop het schoolgebouw dat in gebruik is van SvPO Geldermalsen in 2020 is gebouwd.
- In 2018 is een lening verstrekt aan Stichting Frederikssoon van

€ 600.000 (deze lening is verstrekt ten behoeve van het verwerven van een voormalig kerkgebouw dat is aangekocht voor Stichting Frederikssoon, dit kerkgebouw is aangekocht ten behoeve van toekomstige huisvesting voor een SvPO-school in Deventer). In 2019 is een deel van de lening afgelost, per 31 december 2020 resteert van de verstrekte lening een bedrag van € 402.000.

[1] Deze financiële gegevens zijn ontleend aan de verkregen financiële administratie en jaarverslagen van de SvPO-ANBI-stichting (waarbij alleen het jaarverslag 2020 is voorzien van een controleverklaring van een onafhankelijke accountant).

## **Bijlage III Wettelijk kader**

In dit hoofdstuk geven wij een beknopte uiteenzetting van de voor dit specifieke onderzoek meest relevante wet- en regelgeving. Daarbij geldt dat indien bepaalde wet- en regelgeving hierna niet genoemd wordt, dit niet betekent dat een (bekostigde) onderwijsinstelling daaraan niet moet voldoen.

### **Besteding bekostiging (artikel 99 Wet op het voortgezet onderwijs,)**

Op grond van artikel 99 van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) besteedt het bevoegd gezag 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 van datzelfde artikel.

Op grond van het tweede lid van artikel 99 WVO worden de voorzieningen in de huisvesting betaalde bedragen 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. Op grond van het derde lid van artikel 99 WVO wordt het voor personeels- en exploitatiekosten betaalde bedrag aangewend voor de kosten van personeel, zoals omschreven in artikelen 32 en 32a WVO, voor voorzieningen in de exploitatie. In geval van een overschot op die bedragen kan dat overschot worden aangewend voor de kosten als omschreven in artikel 99, zesde lid, WVO. Op grond van dit artikel kan dit overschot worden aangewend voor de kosten van personeel of voorzieningen in de exploitatie van:

- een andere school voor voortgezet onderwijs of een samenwerkingsverband;
- een verticale scholengemeenschap;
- een basisschool of een speciale school voor basisonderwijs als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs, een school voor speciaal onderwijs, voor voortgezet speciaal onderwijs of voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs dan wel een instelling voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs als bedoeld in de Wet op de expertisecentra.

Op grond van het vijfde lid van artikel 99 WVO worden de verstrekte overschrijdingsbedragen ten behoeve van het onderwijs aan de scholen van het bevoegd gezag aangewend.

### **Wanbeheer (artikel 103g WVO)**

Om publieke belangen te waarborgen is er in de onderwijswetgeving voorzien in toezicht door de overheid. In dat kader kan de Minister op grond van artikel 103g WVO sinds 2010 (Wet van 4 februari 2010, Stb. 2010, 80) aanwijzingen geven aan de rechtspersoon die de school in stand houdt, indien sprake is van wanbeheer van een of meer

bestuurders en/of toezichthouders van een onderwijsinstelling. Van wanbeheer is volgens dit artikel onder andere sprake bij:

- financieel wanbeleid;
- 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.

#### *Financieel wanbeleid*

Voor de invulling van het begrip financieel wanbeleid (ook wel aangehaald als financieel wanbeheer, zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2008/2009, 31828, nummer 15 en Kamerstukken II 2008/2009, 31828, nummer 22) wordt – bij het ontbreken van een specifieke definitie gericht op (het bestuur van) onderwijsinstellingen – aansluiting gezocht bij de algemene bepalingen voor de desbetreffende rechtspersonen (stichtingen in dit geval).

Dat voor de invulling van de kwalificatie financieel wanbeleid aansluiting kan worden gezocht bij de civielrechtelijke (algemene) regels voor stichtingen, blijkt als zodanig ook uit het arrest van het Gerechtshof 's-Hertogenbosch van 22 oktober 2008 (LJN BG2138, r.o. 3.4.3). Voor de invulling van de definitie van financieel wanbeleid wordt aangesloten bij artikel 2:298 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW). Het hof oordeelde dat het aanwenden van subsidie (bijvoorbeeld rijksbekostiging, zie de schakelbepaling zoals opgenomen in artikel 4:21, vierde lid, Algemene wet bestuursrecht (Awb)) voor doelen waarvoor die subsidie niet is bestemd, financieel wanbeheer is en in strijd is met de onderwijsregelgeving, die er immers vanuit gaat dat de subsidie wordt aangewend voor het doel waarvoor deze is gegeven. Dat handelingen van een bestuur zijn gecontroleerd door een accountant – met behulp van een controleprotocol van de Minister – en zijn vastgesteld, zonder dat de accountant daarbij opmerkingen heeft gemaakt, doet aan het oordeel van financieel wanbeleid niets af.

Voor de kwalificatie van financieel wanbeleid dient – meer in het algemeen – sprake te zijn van tekortkomingen ten aanzien van het beheer over een vermogen of de zorg voor de verkrijging van de inkomsten waarover een rechtspersoon kan beschikken (Hoge Raad 3 januari 1975, NJ 1975, 222). Daarbij geldt dat het mogelijk is dat financieel wanbeleid zowel te wijten is aan het bestuur (verwaarlozing van de financiële huishouding en administratie) als aan het toezicht (onvoldoende uitoefening van intern toezicht bij goedkeuring begroting en jaarverslag); zie ook Kamerstukken II 2009/2010, 31828-C.



### *Ongerechtvaardigde verrijking*

Het begrip ongerechtvaardigde verrijking (zie ook artikel 6:212 BW) wordt gebruikt om uitdrukking te geven aan de situatie waarbij vermogensvermeerderingen niet (kunnen) worden gerechtvaardigd. Aspecten die daarbij een rol spelen zijn de schade (bijvoorbeeld in de vorm van verlies en/of verarming) die aan de kant van de benadeelde partij is geleden en de verrijking die aan de kant van de bevoordeelde partij is ontstaan.

Het begrip verrijking omvat zowel behaald voordeel als afgewend nadeel. Is bijvoorbeeld een pand verbouwd, dan is de eigenaar dus niet alleen verrijkt als het pand in waarde is gestegen, maar ook wanneer hij zich de uitgaven voor de verbouwing heeft bespaard (HR 5 september 2008, LJN BD4745, NJ 2008/481).

### *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*

Vooropgesteld zij dat financieel wanbeleid als hiervoor omschreven een vorm is van strijd met de wet, namelijk met artikel 2:9 BW. Dit artikel vereist immers dat bestuurders hun taak naar behoren vervullen en daarvan is geen sprake bij financieel wanbeleid.

De wettelijke bepalingen waarnaar verwezen wordt, omvatten alle regels die betrekking hebben op de stichting en haar bestuurder(s). Indien de stichting ook door andere wetgeving wordt beheerst, zoals het geval is bij stichtingen in de onderwijssector, geldt dit dus voor de algemene regels zoals opgenomen in het Burgerlijk Wetboek alsook de sectorspecifieke regels (bijvoorbeeld de regels zoals opgenomen in de WVO).

Vereist is daarbij dat met het handelen van een bestuurder of toezichthouder in strijd met wettelijke bepalingen (zoals hiervoor omschreven) financieel voordeel wordt behaald voor de rechtspersoon, de bestuurder/toezichthouder of een derde.

### **Artikel 2:9 BW**

Bij wet zijn enkele algemene voorschriften gegeven voor (de uitvoering van) de taak van de bestuurder van een stichting. Zo bepaalt artikel 2:9, eerste lid (eerste zin) BW dat de bestuurder tegenover de stichting gehouden is tot een behoorlijke vervulling van zijn taak.

Wat gezien moet worden als (on)behoorlijke taakvervulling, komt naar voren in diverse rechtspraak over de aansprakelijkheid van bestuurders. Daarbij wordt rekening gehouden met een bepaalde mate van beleidsvrijheid van het bestuur en met het feit dat bestuurshandelingen achteraf worden beoordeeld. Hierbij wordt gekeken naar de volgende relevante omstandigheden van het geval: (i) de aard en ernst van de normschending, (ii) de aard van de door de

stichting uitgeoefende activiteiten, (iii) de in het algemeen daaruit voortvloeiende risico's, (iv) de voor het bestuur geldende richtlijnen, (v) de gegevens waarover de bestuurder beschikte of behoorde te beschikken ten tijde van de aan hem verweten beslissingen of gedragingen en (vi) het inzicht en de zorgvuldigheid die mogen worden verwacht van een bestuurder die voor zijn taak berekend is en deze nauwgezet vervult.

In literatuur en rechtspraak is gebleken dat onder andere de volgende situaties naar voren komen waarbij sprake is van onbehoorlijke taakvervulling van de bestuurder:

- in strijd handelen met wettelijke of statutaire bepalingen of andere regels die de rechtspersoon beogen te beschermen;
- het ongeoorloofd onttrekken van middelen aan de rechtspersoon;
- het laten prevaleren van eigen (zakelijke) belangen boven dat van de rechtspersoon;
- het verzaken van de verplichtingen die voortvloeien uit art. 2:10 BW (administratieplicht);
- het niet-traceerbaar vermengen van vermogen van een derde (een ander) met het vermogen van de rechtspersoon;
- het nemen van onnodige en niet te rechtvaardigen risico's;
- het aangaan van verplichtingen die de rechtspersoon niet zal kunnen nakomen;
- het nemen van beslissingen met verregaande consequenties zonder deugdelijke voorbereiding;
- het verstrekken van leningen aan insolvente partijen of zonder adequate zekerheden;
- het aangaan van transacties die het doel van de rechtspersoon overschrijden;
- het niet voorkomen of tegengaan van onderkapitalisatie en het verwaarlozen van de kredietbewaking;
- het bewust handelen in strijd met het belang van de rechtspersoon en de met hem verbonden organisatie.

Hierbij merken wij op dat een eventuele decharge die aan een bestuurder is verleend, niet afdoet aan onbehoorlijk bestuur. Bij het verlenen van decharge doet de rechtspersoon immers alleen afstand van zijn recht om zich op de bestuurder te verhalen voor gevoerd beleid. Een decharge heeft daarmee alleen een zogenaamde interne werking. De decharge heeft dan ook nog eens uitsluitend betrekking op zaken die blijken uit de jaarrekening of anderszins aan de algemene vergadering zijn bekendgemaakt.

#### **Artikel 2:10 BW**

Op het bestuur rust een administratieplicht, een bewaarplicht en een balansplicht. Dit is geregeld in artikel 2:10 BW. Het bestuur is daarbij op grond van artikel 2:10, derde lid, BW verplicht de administratie zeven jaar te bewaren.

Het bestuur is verplicht op zodanige wijze een administratie te voeren en de daartoe behorende gegevens op zodanige wijze te bewaren, dat te allen tijde de rechten en verplichtingen (lees: de vermogenstoestand) van de rechtspersoon kunnen worden gekend. Zie ook Hoge Raad (HR) 10 oktober 2014, NJ 2014/456 (FSM Europe). Dit betekent dat snel inzicht moet kunnen worden verkregen in de debiteuren- en crediteurenpositie en dat deze posities en de stand van de liquiditeiten een redelijk inzicht moeten geven in de vermogenspositie. Zie ook HR 11 juni 1993, NJ 1993/713 (Kempers en Sarper).

#### **Regeling beleggen, lenen en derivaten OCW 2016**

Het algemeen uitgangspunt bij de Regeling beleggen, lenen en derivaten OCW 2016 is dat het financiële beleid en het beheer van de onderwijsinstellingen (waaronder een school in de zin van artikel 1 van de WVO) in het belang moet zijn van c.q. bij moet dragen aan het realiseren van de publieke doelstellingen. Dit financiële beleid moet daartoe op transparante wijze gericht zijn op de financiële continuïteit. De Regeling beleggen, lenen en derivaten OCW 2016 stelt daarbij zowel regels aan leningen die worden aangetrokken als aan leningen die worden verstrekt door een onderwijsinstelling.

Voor leningen is specifiek geregeld dat een onderwijsinstelling door middel daarvan extra financiële middelen kan aantrekken. Leningen mogen alleen verstrekt worden door de onderwijsinstelling indien deze lening van toepassing is voor de uitvoering van de wettelijke taak van de onderwijsinstelling en binnen het doel van de organisatie past. Daarbij geldt dat dergelijke leningen geen extra risico's met zich mee mogen brengen die het voortbestaan van de onderwijsinstelling of het geven van onderwijs kunnen bedreigen. Zie ook meer uitgebreid artikel 7 van de Regeling beleggen, lenen en derivaten OCW 2016.

De onderwijsinstelling is verplicht om jaarlijks in de jaarverslaglegging verslag te doen van haar beleid ten aanzien van de beleggingen en leningen, de uitvoering van het beleid in de praktijk, de uitstaande beleggingen en leningen, de aangetrokken leningen en afgesloten derivatenovereenkomsten. Dit geldt voor zover deze zijn aangegaan c.q. verstrekt met publieke middelen (zoals de rijksbekostiging).

#### **Regeling jaarverslaggeving onderwijs**

De jaarverslaggeving van een onderwijsinstelling moet voldoen aan de Regeling jaarverslaggeving onderwijs (Rjo). In de Rjo is bepaald dat – in aanvulling op Titel 9 Boek 2 BW – de jaarverslaggeving ingericht moet worden overeenkomstig de Richtlijnen voor de jaarverslaggeving (RJ) en in het bijzonder overeenkomstig de hoofdstukken 400 (Bestuursverslag), 640 (Organisaties zonder winststreven) en 660 (Onderwijsinstellingen) van deze richtlijnen. Het betreft daarbij voorschriften over de inrichting van het bestuursverslag. Daarnaast worden in de Rjo in aanvulling op of in afwijking van Titel 9 Boek 2 BW en/of de RJ nog enkele specifieke

zaken betreffende het bestuursverslag geregeld.

De richtlijnen in de hiervoor genoemde regeling zijn overigens niet vrijblijvend, maar hebben een regelgevend karakter, omdat deze zijn ontleend aan de WVO en zijn gebaseerd op c.q. nadere uitwerking zijn van de RJ. De term richtlijnen kan de suggestie wekken dat deze richtlijnen niet verplicht zijn, en slechts als handvat dienen. Niets is echter minder waar: in de Rjo worden de richtlijnen dwingend voorgeschreven en zijn daarom eigenlijk geen richtlijnen, maar eisen. Aan deze eisen moet voldaan zijn om in aanmerking te komen voor rijksbekostiging op grond van de WVO.

# Reactie van het bestuur



Inspectie van het Onderwijs  
Postbus 2730, 3500 GS Utrecht  
T-algemeen 088 6696000  
T-loket (voor vragen) 088 6696060

## **BIJLAGE: Verwerking reactie bestuur op concept-rapport en overige wijzigingen in definitief rapport**

Bestuur: Stichting voor Persoonlijk Onderwijs Geldermalsen  
Bestuursnummer: 42718

Kenmerk conceptrapport: [REDACTED]  
Datum aanbiedingsbrief: 23 december 2021

Datum zienswijze bestuur: 22 januari 2022  
Kenmerk zienswijze bestuur: mail

### **Reactie bestuur (per mail 22 januari 2022)**

*Op één punt zij hier nu wel alvast een reactie gegeven, namelijk dat in elk geval het economisch eigendom van de schoolgebouwen in Hoorn, Hurdegaryp, Geldermalsen en Deventer bij de schoolstichtingen ligt en niet bij de ANBI. Dit volgt uit de overeenkomst, die behalve de erfpacht in het bijzonder ook het recht op opstal behelst en uit hetgeen daarover is bepaald in BW 5.99 lid 1. Omdat er kennelijk verwarring over is ontstaan, is namens de ANBI nog een aanvullende verklaring opgesteld die u hierbij als bijlage aantreft.*

### **Reactie inspectie:**

*Anders dan u stelt, is voor het bepalen van het eigendom met betrekking tot de schoolgebouwen de notariële akte leidend. Deze akte levert tegenover een ieder dwingend bewijs op van hetgeen de ambtenaar, in dit geval de notaris, binnen de kring van zijn bevoegdheid omtrent zijn waarnemingen en verrichtingen heeft verklaard. Uit deze notariële akten blijkt dat de overdracht naar de SvPO-ANBI-stichting steeds (tevens) betrekking heeft op de aanwezige opstallen. Deze overdracht is als zodanig ook ingeschreven in het Kadaster. Een notariële akte levert daarbij ook tussen partijen dwingend bewijs op van de waarheid van de daarin opgenomen verklaringen. Dat de SvPO-scholenstichtingen op grond van de erfpachtovereenkomsten nadien nog opstallen zouden mogen realiseren, doet aan dit alles niet af. De door u aangeleverde (aanvullende) overeenkomst biedt geen aanleiding om te twijfelen aan hetgeen partijen en de notaris hebben verklaard. De door u aangeleverde (aanvullende) informatie vormt geen aanleiding om de aan u toegezonden concept-rapporten te wijzigen, alvorens deze zullen worden vastgesteld.*

*Ook voor uw verwijzing naar artikel 99 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek geldt dat deze geen aanleiding zijn om de aan u toegezonden concept-rapporten te wijzigen. In aanvulling op hetgeen hiervoor al is vermeld, geldt dat het feit dat de desbetreffende SvPO-scholenstichtingen mogelijk in de toekomst recht hebben op een vergoeding vanuit de SvPO-ANBI-stichting, niet afdoet aan de geconstateerde onrechtmatigheid van de gedane bestedingen. Een eventuele in de toekomst gelegen vergoedingsregeling maakt de geconstateerde onrechtmatigheid namelijk niet ongedaan.*

Uw reactie leidt niet tot aanpassing van het rapport.

### **Door de inspectie doorgevoerde (minimale) wijzigingen**

De inspectie heeft ten opzichte van het concept rapport enkele (minimale) wijzigingen doorgevoerd, dit ter verduidelijking van reeds gerapporteerde zaken. Deze (minimale) wijzigingen zijn geel gemarkeerd in een separaat bijgevoegde versie van het rapport.



**<CONCEPT>**  
**Specifiek Onderzoek Rekenschap**

Onderzoek Onderwijshuisvesting

Datum vaststelling:



# Voorwoord

Dit rapport bevat de resultaten van het specifiek onderzoek naar het eigendom en de verantwoording van de onderwijshuisvesting van Stichting voor Persoonlijk Onderwijs Hengelo - Mezquita (hierna: SvPO Hengelo).

Bestuur: Stichting voor Persoonlijk  
Onderwijs Hengelo – Mezquita  
Hengelo

Bestuursnummer: 42779 en  
BRINnummer: 31LA

De Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) heeft dit nader specifiek onderzoek verricht in de periode van april 2021 tot en met november 2021.

## Rapport

Het conceptrapport met nummer [REDACTED] is op 23 december 2021 aan het bestuur toegezonden voor hoor en wederhoor. Het bestuur heeft een reactie ingezonden op xx december 2021, die voor zover nodig is verwerkt in het definitieve rapport.

Het definitieve rapport met nummer xxx is op [DATUM 20xx] te Utrecht vastgesteld door [NAAM], directeur 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 (OCW) 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, eerste lid, van de Wot een onderzoek instellen naar, onder meer, de naleving van bij of krachtens onderwijswetten gegeven voorschriften en de rechtmatigheid van de bestedingen.

Voor een specifiek onderzoek wordt steeds per onderzoek een onderzoeksvraag of worden meerdere onderzoeksvragen geformuleerd afhankelijk van de aard en het 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.

### **Samenvatting**

Dit nader specifiek onderzoek draait om de vraag of er bij SvPO Hengelo sprake is van door het bestuur gevoerd deugdelijk financieel beleid. Deze vraag hebben we opgedeeld in de onderstaande drie onderwerpen en deelvragen, die ieder betrekking hebben op (een onderdeel van) deugdelijk financieel beleid.

*1) Continuïteit: is er mogelijk sprake van een bedreiging van de financiële continuïteit als gevolg van het gevoerde huisvestingsbeleid en andere uitgaven?*

De financiële continuïteit van SvPO Hengelo is ernstig in gevaar gebracht. Er is op 31 december 2020 sprake van een lage liquiditeit van de stichting. SvPO Hengelo beschikte op 31 december 2020 over onvoldoende vlottende activa om de bestaande kortlopende schulden te kunnen voldoen. Daarmee is er sprake van een situatie waarbij SvPO Hengelo niet meer zelfstandig rekeningen kon betalen en niet meer kon investeren in het onderwijs. De bestuurder van SvPO Hengelo diende op dat moment ernstig rekening te houden met een mogelijk faillissement. Doordat de bestuurder van SvPO Hengelo geen inzage geeft in de gerealiseerde liquiditeitsontwikkeling (tot het moment van opstellen van dit rapport) en de prognose van de liquiditeitspositie gedurende 2021 en daarna volgende jaren, hebben wij niet kunnen vaststellen of de financiële situatie van SvPO Hengelo gedurende 2021 (aanzienlijk) is verbeterd.

De bestuurder heeft voor een situatie gezorgd waarbij er onvoldoende financiële middelen waren, terwijl de inspectie eerder diverse tekortkomingen heeft vastgesteld bij SvPO Hengelo ten aanzien van onder andere de kwaliteit van het onderwijs ([link](#)) en het noodzakelijke herstel de nodige (aanvullende) uitgaven kan vragen. Wij achten de bestuurder hier verantwoordelijk voor. Gezien het gebrek aan voldoende vlottende activa van SvPO Hengelo, is de verwachting niet dat binnen de gegeven termijn tot de benodigde verbeteringen in de kwaliteit van het onderwijs gekomen kan worden.

Deze zorgwekkende financiële positie van SvPO Hengelo is ontstaan doordat de bestuurder van SvPO Hengelo in 2020 voor in totaal €

675.000 aan bijdragen (schenkingen) heeft overgemaakt naar SvPO Hurdegaryp en SvPO Geldermalsen. Deze bijdragen zijn gebruikt voor de financiering van de huisvesting van deze SvPO-scholenstichtingen. Met het doen van deze bijdragen is door de bestuurder een situatie gecreëerd waarbij (de continuïteit van) de school en het onderwijs in gevaar zijn gebracht. SvPO Hengelo was op 31 december 2020 niet meer in staat zelfstandig rekeningen te betalen en te investeren in het onderwijs. De bestuurder van SvPO Hengelo diende op dat moment ernstig rekening te houden met een mogelijk faillissement. Wij achten bijdragen die zijn gedaan door de bestuurder van SvPO Hengelo dan ook onverantwoord.

*2) Rechtmatigheid: zijn de transacties die door de bestuurder namens SvPO Hengelo zijn verricht in het kader van het uitgevoerde huisvestingsbeleid en andere uitgaven rechtmatig?*

Wij concluderen dat de schenkingen van in totaal € 675.000 die in 2020 zijn gedaan aan SvPO Hurdegaryp en SvPO Geldermalsen, ten laste van de rijksbekostiging worden gebracht, terwijl deze niet voldoen aan de bestedingsvoorwaarden zoals opgenomen in het tweede tot en met vijfde lid van artikel 99 van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). Daarmee is in dit geval sprake van in ieder geval € 675.000 aan door de bestuurder onrechtmatig bestede rijksbekostiging..

*3) Bestuur en organisatie: is er sprake van een deugdelijk financieel beheer en een adequate governance?*

De uitvoerend bestuurder van SvPO Hengelo is ook enig (uitvoerend) bestuurder van de zeven andere SvPO-scholenstichtingen. Daarnaast is hij bestuurder van twee niet-bekostigde stichtingen, waaronder de SvPO-ANBI-stichting. Naast deze bestuurder had SvPO Hengelo eind 2020 drie toezichthoudende bestuurders. Twee van deze toezichthouders hebben in het voorjaar van 2021 hun functie neergelegd. De derde toezichthouder heeft zich medio 2021 teruggetrokken, waardoor SvPO Hengelo geen interne toezichthouder meer heeft.

De echtgenote van de bestuurder van SvPO Hengelo is bij SvPO Hengelo betrokken als directeur. Er zijn daarbij geen waarborgen

vastgelegd die de objectiviteit en onafhankelijkheid van de bestuurder en de directeur zoveel mogelijk garanderen.

Daarnaast is de functie van financieel controller (of een vergelijkbare functie) niet bekleed binnen SvPO Hengelo. De verantwoordelijkheden en taken die bij een dergelijke functie horen, worden ingevuld door de (uitvoerend) bestuurder en de directeur van SvPO Hengelo (de echtgenote van de bestuurder van SvPO Hengelo). De financiële functie is dus niet onafhankelijk van de bestuurs- en directeursfunctie bekleed. De aanwezigheid van een financieel controller (of vergelijkbare functie) draagt bij aan de interne controlemechanismen van een organisatie. Zo heeft de financieel controller een signaleringsfunctie voor bijvoorbeeld de financiële continuïteit (liquiditeit- en vermogenspositie). Daarnaast dient de (financieel) controller de financiële belangen van de organisatie te bewaken. Nu een dergelijke functie niet is bekleed, concluderen wij dat er geen sprake is van een deugdelijke en onafhankelijke financiële functie binnen SvPO Hengelo. Wij achten dit – zeker gezien de kritieke financiële positie waarin SvPO Hengelo zich bevindt – zeer zorgwekkend.

Gelet op het voorgaande concluderen wij dat er geen sprake is van een deugdelijke governance. Het bestuur heeft hiervoor al een herstelopdracht, vastgelegd in het rapport van 28 april 2021. Onderdeel van deze herstelopdracht is dat we van het bestuur verwachten dat het de intern toezichthouder afdoende informeert en de intern toezichthouder toezicht moet houden op en verantwoording moet afleggen over alle in de wet genoemde onderwerpen en eisen. Wij dringen er, mede gezien de kritieke financiële situatie waarin SvPO Hengelo zich bevindt, bij het bestuur op aan dat het aan deze herstelopdracht tegemoet komt.

In aanvulling daarop geldt dat er ná 28 april 2021 een situatie is ontstaan waarbij SvPO Hengelo in zijn geheel geen intern toezichthouder meer heeft. Wij dringen er bij het bestuur van SvPO Hengelo op aan dat zij er op de kortst mogelijke termijn voor zorgdraagt dat aan de eisen inzake governance voldaan wordt. De naleving van deze verplichting onderzoeken wij in ieder geval tijdens het herstelonderzoek in het kader van het vierjaarlijks onderzoek bestuur en scholen (4JO) en nemen we dan mee bij het beoordelen van reeds eerder gegeven herstelopdrachten inzake governance (zie

het rapport SvPO Hengelo Onderzoek bestuur en scholen van 28 april 2021).

#### **Eindconclusie: wanbeheer**

Wij komen tot het eindoordeel dat de bestuurder van SvPO Hengelo wanbeheer heeft gevoerd. Zoals hierna ook is samengevat (i) heeft de bestuurder van SvPO Hengelo financieel wanbeleid gevoerd, (ii) is er sprake van ongerechtvaardigde verrijking van derden en (iii) heeft de bestuurder in strijd met wettelijke bepalingen gehandeld, waarmee financieel voordeel is behaald ten gunste van derden. Daarbij geldt dat de bestuurder, die ook bestuurder is van de SvPO-ANBI-stichting, de SvPO-ANBI-stichting herhaaldelijk het financiële voordeel toebedeeld heeft, terwijl SvPO Hengelo hier nadeel van ondervindt. Met dit handelen van de bestuurder is een situatie ontstaan waarbij (de continuïteit van) de school en het onderwijs in gevaar zijn gebracht. SvPO Hengelo was op 31 december 2020 immers niet meer in staat zelfstandig rekeningen te betalen en te investeren in het onderwijs. De bestuurder van SvPO Hengelo diende op dat moment ernstig rekening te houden met een mogelijk faillissement.

Nu de inspectie eerder diverse tekortkomingen heeft vastgesteld bij SvPO Hengelo ten aanzien van onder andere de kwaliteit van het onderwijs ([link](#)) en het noodzakelijke herstel voor de nodige (aanvullende) uitgaven kunnen zorgen, achten wij de door de bestuurder gecreëerde financiële situatie bij SvPO Hengelo zorgwekkend. Financiële middelen die primair bestemd zijn voor het onderwijs krijgen andere bestemmingen en worden aan het onderwijstoezicht onttrokken. Gezien het feitelijk gebrek aan vlotende activa bij SvPO Hengelo om de kortlopende schulden mee te kunnen voldoen, is de verwachting niet dat binnen de gegeven termijn tot de benodigde verbeteringen in de kwaliteit van het onderwijs gekomen kan worden. Wij achten de bestuurder hier verantwoordelijk voor.

Hieronder vatten wij beknopt per categorie van wanbeheer samen welke gebeurtenissen hebben bijgedragen aan ons oordeel.

#### **Financieel wanbeleid:**

- De bestuurder heeft geen juiste en volledige weergave in de jaarrekening 2020 gegeven van de huisvestingssituatie. Daarmee is een te positief beeld verstrekt van de financiële positie van

SvPO Hengelo per 31 december 2020.

- De bestuurder is aanzienlijke investeringsverplichtingen aangegaan en heeft aanzienlijke bijdragen aan andere SvPO-scholenstichtingen betaald, zonder daarbij rekening te houden met de liquiditeitspositie van SvPO Hengelo. De bestuurder heeft zo een liquiditeitsstekort bij SvPO Hengelo veroorzaakt. Dit heeft tot gevolg gehad dat SvPO Hengelo op 31 december 2020 niet meer kon investeren in (de kwaliteit van) het onderwijs. De bestuurder heeft hiermee onnodige en niet te rechtvaardigen risico's genomen (zie paragraaf 2.4);

Ongerechtvaardigde verrijking:

- De bestuurder heeft de ouderbijdragen over 2019 en 2020 van circa € 75.000 die toekomen aan SvPO Hengelo niet verantwoord in de exploitatie van SvPO Hengelo, terwijl deze wel de lasten daarvan draagt. De bestuurder heeft de ouderbijdragen laten betalen aan de SvPO-ANBI-stichting (zie paragraaf 2.3).

Onrechtmatig handelen waarmee financieel voordeel is behaald:

- SvPO Hengelo draagt – zonder dat daarvoor een rechtvaardiging bestaat – de lasten waarvoor de ouderbijdragen zijn bestemd, terwijl de bestuurder de gelden heeft laten uitbetalen aan de SvPO-ANBI-stichting. De bestuurder heeft de ouderbijdragen daarmee niet (op de juiste wijze) verantwoord. De SvPO-ANBI-stichting heeft hiermee voordeel behaald (zie paragraaf 2.3).

### **Eindconclusie herstelopdrachten**

Samenvattend komen wij – in aanvulling op de al bestaande herstelopdrachten – tot de volgende herstelopdrachten. Wij dringen er bij het bestuur van SvPO Hengelo op aan dat het er – mede met het oog op zijn maatschappelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheid – zo spoedig mogelijk, maar in ieder geval vóór de hierna vermelde termijnen voor zorg draagt dat:

- uiterlijk voor 1 juli 2022 in de jaarrekening 2020 een juiste en volledige verantwoording wordt opgenomen omtrent de onderwijshuisvesting voor wat betreft (i) toelichting duur en omvang van de huurovereenkomst van het schoolgebouw in Hengelo, (ii) toelichting over de aard van de huisvestingsinvesteringen in het schoolgebouw (verbouwing) en (iii) vermelding en juiste verantwoording van de verkregen

subsidie van de Gemeente Hengelo ten behoeve van de verbouwing van het schoolgebouw in Hengelo (zie paragraaf 3.2.2);

- uiterlijk binnen drie maanden na het toezenden van dit rapport (i) de ouderbijdragen van de recente kalenderjaren worden (terug)gevorderd bij en verkregen worden van de SvPO-ANBI-stichting, dan wel (ii) de gemaakte kosten voor de taalreizen (€ 250) en de vergoedingsbijdrage voor schoolkosten (€ 200) worden doorbelast aan en geïncasseerd bij de SvPO-ANBI-stichting (zie paragraaf 3.3.3);
- de ouderbijdragen en de kosten waarvoor deze ouderbijdragen zijn verstrekt, naar de toekomst toe juist en volledig worden verantwoord. Het is in het belang (van de continuïteit) van de school en het onderwijs dat de baten en lasten met betrekking tot deze ouderbijdragen zoveel mogelijk bij de onderwijsinstelling zelf komen te liggen. Het betreft namelijk baten en lasten die direct betrekking hebben op (het onderwijs dat wordt gegeven aan) de leerlingen van SvPO Hengelo. Voor het boekjaar 2021 geldt dat het bestuur van SvPO Hengelo deze baten en lasten vóór 1 juli 2022 juist en volledig dient te verantwoorden;
- uiterlijk binnen twee weken na het toezenden van dit rapport de ouders zijn ingelicht over de gedane bestedingen van de ouderbijdragen en de herstelopdracht van de inspectie hiervoor.

### **Vervolg**

Wij zullen in de komende periode erop toezien dat het bestuur van SvPO Hengelo voldoet aan de in dit rapport opgenomen herstelopdrachten. De door ons geconstateerde onrechtmatige bestedingen, met een bedrag van minimaal € 675.000, zullen onderdeel gaan uitmaken van een separaat handhavingstraject. Als in dit handhavingstraject wordt vastgesteld dat er sprake is van een onrechtmatige situatie die ook door middel van handhaving hersteld moet worden, dan zal het bestuur dit duurzaam moeten herstellen en vordert de minister de onrechtmatig bestede bekostiging terug.

Nu wij tot de conclusie zijn gekomen dat er sprake is van wanbeheer, geldt dat het aan de Minister is om al dan niet over te gaan tot het gebruikmaken van zijn bevoegdheden op grond van artikel 103g WVO en/of andere (rechts)maatregelen te nemen.

# Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Opdracht en werkwijze</b>	<b>11</b>
1.1.	Aanleiding	11
1.2.	Onderzoeksvragen	11
1.3.	Opzet van het onderzoek	12
1.4.	Wettelijk kader	13
1.5.	Leeswijzer	13
<b>2.</b>	<b>Onderzoeksbevindingen</b>	<b>15</b>
2.1.	Bestuurlijke en financieel administratieve organisatie	15
2.1.1.	Inrichting bestuurlijke organisatie	15
2.1.2.	Inrichting financieel administratieve organisatie	16
2.1.3.	Governance	17
2.2.	Beschrijving eigendomssituatie onderwijshuisvesting Hengelo	18
2.2.1.	Investerings onderwijshuisvesting in gehuurd schoolgebouw	18
2.3.	Ouderbijdragen niet juist verantwoord en niet juist besteed	19
2.4.	Bijdragen aan andere SvPO-scholenstichtingen	20
2.5.	Financiële positie SvPO Hengelo	21
2.5.1.	Onvoldoende liquiditeit	21
2.5.2.	Ter beschikking gesteld werkkapitaal door verbonden stichtingen	22
2.5.3.	Geen zicht in toekomstige ontwikkeling liquiditeitspositie	23
2.5.4.	Onvoldoende zicht op (feitelijke) rentabiliteit	23



<b>3.</b>	<b>Conclusies en oordelen financieel beheer</b>	<b>25</b>
3.1.	Kaders voor oordeel en conclusies over financieel beheer	25
3.2.	Verbouwing schoolgebouw Hengelo	25
3.2.1.	Verbouwingen en huisvesting Hengelo onjuist verantwoord en toegelicht in de jaarrekening 2020	25
3.2.2.	Herstelopdracht en vervolgtoezicht	27
3.3.	Ouderbijdragen niet juist besteed en niet juist over geïnformeerd	27
3.3.1.	Ouderbijdragen niet juist besteed en niet verantwoord	27
3.3.2.	Ouders niet juist geïnformeerd	29
3.3.3.	Herstelopdrachten en vervolgtoezicht	29
3.4.	Bijdragen aan andere SvPO-scholenstichtingen	30
3.4.1.	Bijdragen verzwakken de liquiditeit	30
3.4.2.	Bijdragen als schenking zijn onrechtmatig	31
3.5.	Onjuist inzicht in de financiële positie	31
3.5.1.	Ontbreken liquiditeitsprognose	31
3.6.	Eindconclusie	32
	<b>Bijlagen</b>	<b>34</b>
	Bijlage I Totaal overzicht bevindingen bij de acht SvPO-scholenstichtingen	34
	Bijlage II Ouderbijdragen SvPO-ANBI-stichting	41
	Bijlage III Wettelijk kader	43
	<b>Reactie van het bestuur</b>	<b>49</b>

# 1. Opdracht en werkwijze

## 1.1. Aanleiding

Op 15 april 2021 zijn acht rapporten ‘Specifiek Onderzoek Rekenschap – Financieel bestuurlijk onderzoek’ met betrekking tot acht scholenstichtingen voor Persoonlijk Onderwijs (SvPO) vastgesteld. Het betreft daarbij rapporten die toezien op zowel SvPO Hengelo als op de zeven andere SvPO-scholenstichtingen. In deze rapporten heeft de inspectie een nader specifiek onderzoek aangekondigd naar het eigendom en verantwoording van de onderwijshuisvesting bij deze acht bekostigde SvPO-scholenstichtingen en – indien mogelijk – de daaraan verbonden rechtspersonen die niet zijn bekostigd.

Reden voor het uitvoeren van dit nader specifieke onderzoek, is de conclusie dat ten tijde van het opstellen van de rapporten d.d. 15 april 2021 de feitelijke eigendomssituatie van de bestaande en nieuwe onderwijshuisvesting een gevarieerd en incompleet beeld gaf. Zo was niet inzichtelijk welke rechtspersoon de werkelijke en actuele juridische en/of economische eigenaar was van (delen van) de onderwijshuisvesting. De door de bestuurder gevoerde financiële administraties en opgestelde jaarverslagen tot en met 2019 gaven daarover geen transparant, consistent en volledig beeld. Daarnaast bestonden er op dat moment concrete plannen om de verkregen en ontwikkelde onderwijshuisvesting, gefinancierd vanuit rijksbekostiging en ontvangen ouderbijdragen, onder te brengen binnen overige aan de bestuurder gelieerde (niet bekostigde) rechtspersonen, waaronder de SvPO-ANBI-stichting (of was de uitvoering van deze plannen zelfs al gestart).

## 1.2. Onderzoeksvragen

In dit nader specifiek onderzoek bij SvPO Hengelo staat de volgende onderzoeksvraag centraal:  
is er sprake van deugdelijk financieel beleid?

Het nader onderzoek is uitgevoerd aan de hand van de onderstaande deelvragen.

1. Continuïteit: wat is de financiële positie van SvPO Hengelo? En is er mogelijk sprake van een bedreiging van de financiële continuïteit als gevolg van het gevoerde huisvestingsbeleid en de (mede) in dat kader gevoerde transacties?
2. Rechtmatigheid: zijn de transacties die door de bestuurder namens SvPO Hengelo zijn verricht in het kader van het uitgevoerde huisvestingsbeleid en de (mede) in dat kader gevoerde transacties rechtmatig?
3. Bestuur en organisatie: is er sprake van een deugdelijk financieel beheer en een adequate governance?

### 1.3. Opzet van het onderzoek

In het nader onderzoek naar de in paragraaf 1.2 opgenomen onderzoeksvragen richten wij ons op de standaarden binnen het kwaliteitsgebied Financieel beheer. Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben wij nader onderzoek gedaan naar de zelfstandige rechtspersoon SvPO Hengelo en naar de bestuurlijke en financiële verwevenheid van de acht SvPO-scholenstichtingen tezamen. Wij hebben dit nader specifiek onderzoek in de periode van april 2021 tot en met november 2021 uitgevoerd bij SvPO Hengelo en de zeven andere SvPO-scholenstichtingen.

Aspecten die wij bij dit nader specifiek onderzoek hebben betrokken zijn:

- Een beoordeling van de feitelijke eigendomssituatie van de onderwijshuisvesting bij de acht SvPO-scholenstichtingen en de daaraan verbonden niet bekostigde rechtspersonen.
- Een beoordeling van de investeringen in de onderwijshuisvesting, met name gericht op:
  - de wijze van financiering;
  - de juistheid en volledigheid van de verantwoording en presentatie in de jaarverslaggeving en de boekhouding (juistheid verantwoording eigendomssituatie, juistheid waardering en hantering juiste verslaggevingsgrondslagen);
  - de impact van bovenstaande op de continuïteit van SvPO Hengelo;
  - de rechtmatigheid en doelmatigheid van transacties met betrekking tot onroerend goed, bestedingen en verantwoording;
  - de financiële relatie met de verbonden (niet- bekostigde) rechtspersonen.

Wij hebben daarbij de onderstaande onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

- Analyse van de beschikbare jaarverslaggeving (2019 en 2020) van SvPO Hengelo en van de zeven overige SvPO-scholenstichtinge.
- Analyse van diverse notariële akten en (koop)overeenkomsten.
- Opvragen en beoordelen van de hieraan ten grondslag liggende (grootboek)administraties en documenten van financiële transacties.
- Naar aanleiding van de uitgevoerde analyses zijn vragen aan de bestuurder van SvPO Hengelo (en de instellingsaccountant) gesteld en zijn aanvullende documenten opgevraagd en nader beoordeeld.

Om beter inzicht te krijgen in de onderlinge geldstromen en transacties bij SvPO Hengelo, de zeven andere SvPO-scholenstichtingen en de daaraan verbonden rechtspersonen hebben

wij:

- De jaarstukken 2013 tot en met 2020 van de (niet bekostigde) Stichting voor Persoonlijk Onderwijs (hierna: SvPO-ANBI-stichting) geanalyseerd en zijn de hieraan ten grondslag liggende grootboekadministraties met financiële transacties opgevraagd. Tevens zijn naar aanleiding van de uitgevoerde analyses vragen aan het bestuur van SvPO Hengelo gesteld en aanvullende documenten opgevraagd;
- Een door het bestuur van de (niet bekostigde) Stichting Frederikssoen opgestelde samenvatting van de jaarstukken 2012 tot en met 2020 opgevraagd. Naar aanleiding van de uitgevoerde analyse zijn vragen aan het bestuur gesteld en aanvullende documenten opgevraagd. Deze zijn niet door de bestuurder beantwoord, respectievelijk geleverd.

Voor dit onderzoek hebben wij gesproken en schriftelijke afstemming correspondentie gevoerd met de bestuurder van SvPO Hengelo.

#### **1.4. Wettelijk kader**

Voor het wettelijk kader van dit onderzoek verwijzen wij naar bijlage III waarin wij een beknopte uiteenzetting geven van de voor dit specifieke onderzoek meest relevante wet- en regelgeving. Daarbij geldt dat indien bepaalde wet- en regelgeving hierna niet genoemd wordt, dit een (bekostigde) onderwijsinstelling niet vrijstelt van de verplichting daaraan te voldoen.

#### **1.5. Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 van dit rapport hebben wij de inrichting van de organisatie en de wijze waarop de organisatie bestuurd wordt (governance) binnen SvPO Hengelo beschreven. Vervolgens hebben wij een weergave opgesteld van de transacties van de onderwijshuisvesting van SvPO Hengelo, en van enkele opvallende baten en lasten zoals ouderbijdragen en schenkingen. Tenslotte hebben wij in hoofdstuk 2 ook de financiële verantwoording van de voornoemde posten beschreven en de gevolgen van de transacties hiervan voor de financiële positie van SvPO Hengelo.

In hoofdstuk 3 hebben wij onze oordeelsvorming en eindconclusies opgenomen over de bevindingen van voornoemde onderwerpen in hoofdstuk 2.

In de bijlagen hebben wij enkele in het kader van dit onderzoek relevante wetsartikelen aangehaald en hebben wij de financiële samenhang en omvang weergegeven van het geheel van de acht SvPO-scholen-stichtingen en de drie niet-bekostigde verbonden stichtingen, die alle door dezelfde natuurlijk persoon worden bestuurd.

Tot slot is de reactie van het bestuur op dit nader onderzoek en deze rapportage aan dit rapport gehecht. Wij hebben het rapport aan het bestuur van SvPO Hengelo aangeboden met de mogelijkheid een zienswijze te geven. Het bestuur heeft van deze mogelijkheid **wel/geen** gebruik gemaakt.

## 2. Onderzoeksbevindingen

### 2.1. Bestuurlijke en financieel administratieve organisatie

In deze paragraaf geven wij een samenvattend overzicht van enkele belangrijke punten van de bestuurlijke organisatie en de financieel administratieve organisatie van SvPO Hengelo.

#### 2.1.1. Inrichting bestuurlijke organisatie

SvPO Hengelo is – zoals ook voor de overige zeven SvPO-scholen geldt – een afzonderlijke rechtspersoon. SvPO Hengelo geldt als een bevoegd gezag in de zin van de onderwijswetgeving. Aan deze acht SvPO scholenstichtingen zijn nog drie rechtspersonen verbonden, te weten:

- SvPO-ANBI-stichting
- Stichting Frederikssoon
- Stichting Landelijk Verband Passend Onderwijs.

Deze elf stichtingen hebben allemaal dezelfde persoon als enige uitvoerend (dagelijks) bestuurder. De acht SvPO-scholenstichtingen hadden in 2020 ook dezelfde samenstelling van het toezichthoudende bestuur met daarin dezelfde personen. De acht SvPO-scholenstichtingen beschikken daarmee over een zogenaamd one-tier bestuur (voor een nadere toelichting op deze bestuursvorm wordt verwezen naar het themaonderzoek Governance van de inspectie).

Verder treedt de echtgenote van de enige uitvoerend (dagelijks) bestuurder op als gemachtigde/directeur voor alle acht de SvPO-scholenstichtingen.

Voor zover wij hebben kunnen vaststellen voert de Stichting Landelijk Verband Passend Onderwijs geen, danwel geen noemenswaardige activiteiten uit.

Voor een uitvoerige beschrijving van de twee andere (private en niet bekostigde) stichtingen verwijzen wij naar het op 15 april 2021 vastgestelde rapport ‘Specifiek Onderzoek Rekenschap – Financieel bestuurlijk onderzoek’ van SvPO Hengelo (meer specifiek paragraaf 3.1). Samenvattend hebben wij ten aanzien van het bestuurlijk toezicht in dit onderzoek geconstateerd dat:

- de samenstelling van het (dagelijks en toezichthoudend) bestuur niet conform de vereiste statutaire bestuurssamenstelling is. Meerdere bestuursfuncties zijn (nog) niet ingevuld en/of benoemde (toezichthoudende) bestuurders zijn nog niet ingeschreven in het handelsregister; en
- er sprake is van ongewenste belangenverstrengeling en tegenstrijdige belangen bij de dagelijks bestuurder van de elf stichtingen. De bestuurder is bij diverse transacties betrokken namens meer dan een van de stichtingen en behoorde als

- zodanig (deels) tegenstrijdige belangen van deze stichtingen te behartigen;
- de echtgenote van de enige (dagelijks) bestuurder optreedt als gevolmachtigde / directeur voor alle acht de SvPO-scholenstichtingen; en
- de governance van SvPO Hengelo niet voldoet aan de Code Goed Onderwijsbestuur VO voor het voorgezet onderwijs.

Aanvullend op bovenstaande hebben wij geconstateerd dat volgens de actuele gegevens van het handelsregister (per oktober 2021) het bestuur van SvPO Hengelo – op papier - bestaat uit één dagelijks bestuurder, één directeur / gevolmachtigde (de echtgenote van de dagelijks bestuurder) en één toezichthoudend bestuurder. In 2021 zijn twee van de drie toezichthouders teruggetreden. Voorts is desgevraagd door de dagelijks bestuurder van SvPO Hengelo bevestigd dat de laatste toezichthoudend bestuurder per medio 2021 is teruggetreden. De betreffende toezichthoudend bestuurder heeft desgevraagd dit ook aan ons bevestigd, en hierbij aanvullend kenbaar gemaakt dat formele uitschrijving uit het handelsregister nog niet heeft plaatsgevonden en het voornemen bestaat dit op korte termijn alsnog te effectueren. De facto zijn per medio 2021 alle drie de toezichthoudende bestuurders teruggetreden en zijn er geen toezichthoudende bestuurders meer in functie.

Samenvattend constateren wij dat:

- het functioneren van de governance binnen SvPO Hengelo verder is verzwakt als gevolg van de hierboven beschreven ontwikkelingen. Door het vertrek van de toezichthoudend bestuurders vindt er feitelijk geen intern toezicht meer plaats op het handelen en functioneren van de dagelijks bestuurder. Daardoor krijgt de bestuurder geen feedback (meer) over of, en zo ja hoe, de bestuurder diens handelen en functioneren kan/moet verbeteren. Daarmee wordt er gehandeld in strijd met artikelen 23a en 24d van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO);
- de dagelijks uitvoerend bestuurder van SvPO Hengelo enig bestuurder is, en als bestuurder van diverse van de hiervoor genoemde stichtingen betrokken is bij diverse transacties met SvPO Hengelo. Op het moment dat er mogelijk tegenstrijdige belangen zijn bij deze transacties vindt er geen (nader) toezicht daarop plaats. Dit heeft als risico de benadeling van SvPO Hengelo en/of de bevoordeling van de overige aan de bestuurder gelieerde stichtingen. Op diverse momenten hebben er transacties plaatsgevonden tussen SvPO Hengelo en de overige stichtingen, die nadelig zijn geweest voor SvPO Hengelo en die zelfs (de continuïteit van) de school en het onderwijs in gevaar hebben gebracht.

## 2.1.2. Inrichting financieel administratieve

## organisatie

Wij hebben geconstateerd dat, tot op het moment van afronding van dit rapport, er geen financieel administratieve ondersteunende functie – bijvoorbeeld in de vorm van boekhouder of controller – is ingevuld. De verantwoordelijkheden en taken die behoren bij een dergelijke functie, worden ingevuld door de (uitvoerend) bestuurder en de directeur van SvPO Hengelo (zijnde de echtgenote van de bestuurder van SvPO Hengelo en de directeur van de zeven overige SvPO-scholenstichtingen). Wij constateren dat de uitvoering van de financiële en de bestuurs- en directeursfunctie niet onafhankelijk van elkaar zijn ingevuld. Er is daarmee geen sprake van een adequate functiescheiding tussen genoemde functies.

In het kader van het waarborgen van een gezonde financieel administratieve organisatie, is aanwezigheid van functiescheiding tussen genoemde functies belangrijk en gangbaar bij vergelijkbare (onderwijs)organisaties. De aanwezigheid van een financieel controller (of vergelijkbare functie) draagt namelijk bij aan de interne controlemechanismen van een organisatie, zo heeft de financieel controller een signaleringsfunctie met betrekking tot bijvoorbeeld de financiële continuïteit (liquiditeit- en vermogenspositie). Daarnaast dient de financieel controller de financiële belangen van de organisatie (bijvoorbeeld in situaties van – dreigende – belangenverstrengeling met andere organisaties) te bewaken.

### 2.1.3. Governance

Gelet op het voorgaande constateren wij dat er geen sprake is van een deugdelijke governance. Het bestuur heeft hiervoor al een herstelopdracht, vastgelegd in een rapport van 28 april 2021, waarbij we van het bestuur verwachten dat het de intern toezichthouder afdoende informeert en waarbij de intern toezichthouder toezicht moet houden op alle in de wet genoemde onderwerpen en verantwoording af moet leggen conform de wettelijke eisen. Wij achten, mede gezien de kritieke financiële situatie waarin SvPO Hengelo zich bevindt, dat het bestuur aan deze herstelopdracht tegemoetkomt.

In aanvulling daarop geldt dat er ná 28 april 2021 een situatie is ontstaan waarbij SvPO Hengelo in zijn geheel geen intern toezichthouder meer heeft. Het bestuur van SvPO Hengelo dient er op de kortst mogelijke termijn voor zorg te dragen dat aan de eisen inzake governance voldaan wordt. De naleving van deze verplichting onderzoeken wij in ieder geval tijdens het herstelonderzoek in het kader van het vierjaarlijks onderzoek bestuur en scholen (qJO) en nemen we dan mee bij het beoordelen van reeds eerder gegeven herstelopdrachten inzake governance, (zie het rapport 'SvPO Hengelo - Onderzoek bestuur en scholen' van 28 april 2021).



## **2.2. Beschrijving eigendomssituatie onderwijshuisvesting Hengelo**

In deze paragraaf geven wij aan de hand van een chronologische beschrijving van de eigendomstransacties van en investeringen in het vastgoed, de feitelijke eigendomssituatie van de onderwijshuisvesting van SvPO Hengelo weer.

### **2.2.1. Investerings onderwijshuisvesting in gehuurd schoolgebouw**

SvPO Hengelo is vanaf de start van haar onderwijsactiviteiten (1 augustus 2019) gehuisvest in een schoolgebouw dat door de Gemeente Hengelo beschikbaar is gesteld. SvPO Hengelo betaalt voor het gebruik van het schoolgebouw huur (niet aan een gelieerde vennootschap). De huurlasten over de periode van 1 augustus 2019 tot en met 31 december 2019 bedroegen € 67.000 volgens de jaarrekening 2019. De huurlasten voor het boekjaar 2020 bedroegen € 151.700 volgens de jaarrekening 2020.

SvPO Hengelo heeft in 2020 een bouwbedrijf opdracht gegeven voor een in pandige verbouwing van het schoolgebouw. De totale uitgaven die SvPO Hengelo voor deze verbouwing heeft betaald tot en met 31 december 2020 bedragen € 193.735. In de jaarrekening 2020 van SvPO Hengelo zijn de uitgaven voor deze verbouwing verantwoord als investering in de post gebouwen en terreinen (onderdeel van de materiële vaste activa).

Wij constateren dat de jaarverslaggeving 2020 onjuistheden en inconsistenties bevat ten aanzien van de verantwoording van en toelichtingen op de investeringen in het schoolgebouw te Hengelo. Daardoor is het beeld over de financiële positie per 31 december 2020 van SvPO Hengelo niet juist. De onjuistheden en inconsistenties die wij hebben geconstateerd betreffen:

- de duur en omvang van de huurovereenkomst van het schoolgebouw worden niet verantwoord als zijnde een niet uit de balans blijvende verplichting. Daarmee wordt geen volledig beeld gegeven van de toekomstige lasten van SvPO Hengelo en eventuele andere verplichtingen die zijn opgenomen in de huurovereenkomst;
- de aard van de investeringen in het schoolgebouw zijn niet vermeld, hierdoor blijkt onvoldoende (i) waar SvPO Hengelo in heeft geïnvesteerd en (ii) of deze investeringen passen binnen de bestedingsvoorwaarden;
- bijdragen vanuit de Gemeente Hengelo voor de verbouwing worden niet vermeld, terwijl uit de administratie is af te leiden dat de Gemeente Hengelo subsidies heeft verstrekt voor het verbouwen van het schoolgebouw. Daarbij blijkt ook niet dat SvPO Hengelo dit bedrag aan subsidies direct in mindering heeft

gebracht op het bedrag aan investeringen. Dit is niet in lijn met de waarderingsgrondslagen zoals deze door SvPO Hengelo in de jaarrekening worden verantwoord (waarin is vermeld dat “verkregen investeringssubsidies ten behoeve van de aanschaf van materiële vaste activa in mindering worden gebracht op de investeringen” – pagina 41 van het jaarverslag 2020).

In de jaarrekening verantwoordt SvPO Hengelo aan baten verkregen van de Gemeente Hengelo voor het jaar 2020 een bedrag van € 191.059 en voor het jaar 2019 een bedrag van € 244.279. De aanleiding en het doel van deze baten zijn niet in de jaarrekening toegelicht. Uit de administratie van SvPO Hengelo blijkt niet dat deze in de jaarrekening verantwoorde baten betrekking hebben op de bijdragen vanuit de Gemeente Hengelo voor het verbouwen van het schoolgebouw (zie hiervoor). Wij constateren dat uit de jaarrekening en de administratie niet blijkt dat deze inkomsten daadwerkelijk als baten aangemerkt mogen worden en daarmee toegevoegd mogen worden aan het eigen vermogen.

### **2.3. Ouderbijdragen niet juist verantwoord en niet juist besteed**

SvPO Hengelo vraagt jaarlijks een vrijwillige ouderbijdrage, voor de schooljaren 2019/2020 en 2020/2021 bedroeg de vrijwillige ouderbijdrage € 450 per leerling per jaar. Deze ouderbijdragen zijn volgens de schoolgids van SvPO Hengelo bedoeld als bijdrage voor taalreizen (€ 250) en als vergoedingsbijdrage voor schoolkosten (€ 200). Deze ouderbijdragen worden betaald aan een bankrekening van de SvPO-ANBI-stichting. Voor 2019 en 2020 bedragen de ouderbijdragen die betaald zijn door (ouders van) leerlingen van SvPO Hengelo circa € 75.000. Dit bedrag betreft een benadering, aangezien op basis van de beschikbare informatie niet kan worden nagegaan voor welke leerlingen de ouderbijdragen daadwerkelijk zijn betaald. Dit ook omdat de ouderbijdrage vrijwillig hoort te zijn. Voor deze benadering zijn wij uitgegaan van 52 leerlingen voor het schooljaar 2019/2020 en 116 leerlingen voor het schooljaar 2020/2021, zoals vermeld in de jaarverslaggeving 2019 en 2020 (maal € 450 per leerling per schooljaar).

Deze opbrengsten zijn niet verantwoord in de jaarverslaggeving van SvPO Hengelo, maar in de jaarverslaggeving van de SvPO-ANBI-stichting. De uitgaven aan schoolreizen en schoolkosten, waarvoor deze ouderbijdragen zijn ontvangen en waarvoor deze zijn bestemd, zijn wel verantwoord in de jaarrekening van SvPO Hengelo. Deze kosten worden dus de facto voldaan uit de rijksbekostiging. Door het loskoppelen van de baten en bijbehorende lasten zijn bij de SvPO-ANBI-stichting extra baten gegenereerd (die bestemd zijn voor (activiteiten van) SvPO Hengelo), en zijn door SvPO Hengelo uit de rijksbijdrage de lasten van deze activiteiten betaald en dus ten laste

gegaan van het exploitatieresultaat. Voor een verdere toelichting op de gehanteerde systematiek van verwerking en verantwoording van ouderbijdragen, verwijzen wij hiervoor naar ons rapport 'Specifiek Onderzoek Rekenschap – Financieel bestuurlijk onderzoek' (vastgesteld 15 april 2021).

Door het hanteren van de hiervoor geschetste systematiek in de verwerking en verantwoording van baten en lasten zijn bij de SvPO-ANBI-stichting per saldo extra baten gegenereerd (baten die bestemd zijn voor activiteiten van SvPO Hengelo), en gaat dit ten laste van de exploitatie van SvPO Hengelo. Er resteert de facto een lager bedrag aan rijksbekostiging dat kan worden besteed aan het (overige) onderwijs.

In ons onderzoek naar de financiële resultaten en het eigen vermogen van de SvPO-ANBI-stichting, stellen wij vast dat de positieve resultaten van de afgelopen jaren van de SvPO-ANBI-stichting grotendeels het gevolg zijn van de door SvPO-ANBI-stichting ontvangen ouderbijdragen (die feitelijk toekomen aan de acht SvPO-scholenstichtingen, waaronder dus SvPO Hengelo). Met deze middelen worden door de SvPO-ANBI-stichting geen uitgaven gedaan voor taalreizen en voor schoolkosten, zoals wel wordt medegedeeld aan ouders die deze bijdrage voldoen.

In plaats daarvan heeft de SvPO-ANBI-stichting uit haar opgebouwd vermogen vastgoed aangekocht (grond en gebouwen) op locaties waar andere SvPO-scholenstichtingen zijn gevestigd. Voor de specificatie van ontvangen ouderbijdragen, en de totale baten, lasten en resultaten van SvPO-ANBI-stichting over de periode 2015-2021, verwijzen wij naar bijlage II van dit rapport.

Wij constateren dat ouders bij het betalen van deze (vrijwillige) ouderbijdragen onjuist zijn geïnformeerd over de daadwerkelijke besteding van ouderbijdragen. Daarbij worden de gelden besteed voor een ander doel dan waarvoor zij door de SvPO-ANBI-stichting zijn ontvangen.

## **2.4. Bijdragen aan andere SvPO-scholenstichtingen**

In 2020 heeft SvPO Hengelo voor in totaal € 675.000 aan bijdragen verstrekt aan SvPO Hurdegaryp (€ 575.000) en SvPO Geldermalsen (€ 100.000). Deze bijdragen zijn gebruikt voor investeringen in huisvesting en de exploitaties van de desbetreffende SvPO-scholenstichtingen. In 2019 zijn geen bijdragen verstrekt aan andere SvPO-scholenstichtingen door SvPO Hengelo.

Als gevolg van het verstrekken van deze bijdragen in 2020, is de liquiditeits- en vermogenspositie van SvPO Hengelo negatief

beïnvloed. Hierdoor heeft SvPO Hengelo minder eigen financiële middelen tot haar beschikking gehad in 2020 (en ook in 2021) voor haar exploitatie en voor uitgaven en investeringen in onderwijskwaliteit, en is (mede) daardoor in 2020 en 2021 afhankelijk van bijdragen van andere verbonden stichtingen (zie ook paragraaf 2.5.2).

In model E van de jaarverslaggeving 2020 ('overzicht verbonden partijen') is deze versterkte bijdrage verantwoord, en is toegelicht dat deze bijdrage is verstrekt op grond van de Wet op het voortgezet onderwijs artikel 99 lid 6a: *"De transacties tussen de onderwijsinstellingen zijn gedaan op grond van de Wet op het voortgezet onderwijs artikel 99 lid 6a: het bevoegd gezag kan de bedragen mede aanwenden voor de kosten van personeel of voorzieningen in de exploitatie van een andere school voor voortgezet onderwijs"*.

## **2.5. Financiële positie SvPO Hengelo**

In deze paragraaf hebben wij een analyse opgesteld voor de financiële positie van SvPO Hengelo op 31 december 2020. In de door het bestuur goedgekeurde jaarrekening 2020 zijn de volgende financiële kengetallen voor SvPO Hengelo vermeld: solvabiliteit 0,61 (31 december 2020: 0,92), liquiditeit 0,62 (31 december 2019: 10,44) en negatieve rentabiliteit -12,97 procent (2019: 55,70 procent). Wij hebben echter geconstateerd dat de balans en exploitatie van de jaarrekening een onjuist en incompleet beeld geeft van de financiële positie van SvPO Hengelo. Daardoor zijn de op basis daarvan berekende en door SvPO Hengelo gepresenteerde financiële kengetallen onjuist.

### **2.5.1. Onvoldoende liquiditeit**

De in de jaarrekening 2020 verantwoorde liquiditeitsratio van SvPO Hengelo is in 2020 sterk afgenomen. De liquiditeitsratio bedroeg ultimo 2019 10,44, terwijl die ultimo 2020 nog maar 0,62 bedraagt. De liquiditeitsratio van SvPO Hengelo ligt onder de signaleringswaarde die de inspectie hanteert voor instellingen van de (financiële) omvang van SvPO Hengelo. Deze liquiditeitsratio wordt gebruikt om de gezondheid en financiële toestand van een organisatie te bepalen. Hoe hoger de ratio, hoe beter het gesteld is met de continuïteit van een organisatie. Opgemerkt wordt daarbij dat de inspectie per juli 2021 een gewijzigde signaleringswaarde hanteert. De liquiditeitsratio van SvPO Hengelo komt echter ook niet boven deze gewijzigde signaleringswaarde uit.

De hiervoor vermelde daling is het gevolg van de sterke afname van de liquide middelen (banktegoeden) tot een bedrag van € 29.000 per 31 december 2020 (31 december 2019: € 365.000). Dit in verband met

de betalingen aan diverse gelieerde SvPO-scholenstichtingen. SvPO Hengelo heeft geen interne actuele liquiditeitsplanning (zie hiervoor ook het per 15 april 2021 vastgestelde rapport 'Specifiek Onderzoek Rekenschap – Financieel bestuurlijk onderzoek').

Op basis van de jaarrekening 2020 concluderen wij dat SvPO Hengelo op 31 december 2020 over onvoldoende vlottende activa beschikt om de bestaande kortlopende schulden te kunnen voldoen, ook wel een negatief werkkapitaal genoemd. SvPO Hengelo beschikt daarmee niet over voldoende (eenvoudig liquide te maken) middelen om aan haar kortlopende schulden te voldoen. Daarmee is er sprake van een situatie waarbij SvPO Hengelo op 31 december 2020 niet meer zelfstandig rekeningen kon betalen en niet meer kon investeren in het onderwijs.

## **2.5.2. Ter beschikking gesteld werkkapitaal door verbonden stichtingen**

In de niet uit de balans blijkende rechten en verplichtingen van de jaarrekening 2020 is onderstaande vermeld omtrent dit negatieve werkkapitaal.

*“Ultimo 2020 heeft Stichting voor Persoonlijk Onderwijs Hengelo een positief eigen vermogen van € 276.000 en een negatief werkkapitaal van € 498.000 (toevoeging inspectie: dit bedrag moet zijn € 54.000 negatief werkkapitaal). Om de continuïteit van de stichting te waarborgen is er vanuit de Stichting Frederikssoen en Stichting voor Persoonlijk Onderwijs (toevoeging inspectie: 'SVPO-ANBI-stichting') een mogelijkheid verstrekt om een renteloze lening (zonder onderpand) aan te vragen ter hoogte van het negatieve werkkapitaal ultimo 2020. Deze optie loopt tot 1 augustus 2022”*

Bron: jaarverslaggeving 2020 van SvPO Hengelo (pagina 62)

In zijn totaliteit is voor zes van de acht SvPO-scholenstichtingen (waaronder SvPO Hengelo) sprake van een negatief werkkapitaal per 31 december 2020.

De SvPO-ANBI-stichting en Stichting Frederikssoen hebben respectievelijk een bedrag van maximaal € 246.000 en € 497.500 (tezamen € 743.500) beschikbaar gesteld aan alle SVPO-scholenstichtingen. Het beschikbaar gestelde bedrag van maximaal € 743.500 is ontoereikend voor alleen al het negatieve werkkapitaal van SvPO Geldermalsen. In aanvulling daarop geldt dat dit leningen zijn die in strijd met de Regeling beleggen, belenen en derivaten van OCW 2016 zijn afgegeven. Beide stichtingen zijn namelijk geen financiële instellingen zoals bedoeld in die regeling.

Wij hebben vastgesteld dat deze documenten van terbeschikkingstelling werkkapitaal niet gedateerd zijn. De juistheid

van de ingangsdatum van hetgeen ter beschikking is gesteld hebben we derhalve niet kunnen vaststellen.

Voorts hebben wij niet kunnen vaststellen of de stichting Frederikssoon het beschikbaar gestelde bedrag daadwerkelijk (in de vorm van liquiditeiten) in bezit had op 31 december 2020, wegens het ontbreken van inzage in de administratie van deze verbonden instelling.

### **2.5.3. Geen zicht in toekomstige ontwikkeling liquiditeitspositie**

Wij hebben SvPO Hengelo inzage gevraagd in de gerealiseerde liquiditeitsontwikkeling tot en met het moment van het opstellen van dit rapport en de prognose van liquiditeitspositie voor het restant van 2021 en de komende jaren.

De bestuurder van SvPO Hengelo heeft ons medegedeeld niet te beschikken over een geactualiseerde toekomstige liquiditeitsprognose voor het restant van 2021 en de komende jaren.

SvPO Hengelo heeft daardoor niet kunnen aantonen of er op dit moment wél voldoende liquiditeiten aanwezig zijn voor (i) het betalen van kortlopende verplichtingen in relatie tot het negatieve werkkapitaal per 31 december 2021, (ii) eventuele tegenvallers in de reguliere operationele exploitatie (uitwerking 'worst-case scenario's') en/of (iii) investeringsverplichtingen van nog lopende en toekomstige huisvestingsprojecten.

### **2.5.4. Onvoldoende zicht op (feitelijke) rentabiliteit**

In 2020 heeft SvPO Hengelo een negatieve rentabiliteit van 13,0 procent behaald, ten opzichte van een positieve rentabiliteit van 55,7 procent in 2019. Deze rentabiliteit is gebaseerd op een verantwoording van baten en lasten waarin:

- bijdragen vanuit verbonden SvPO-scholenstichtingen in 2020 van € 20.724 (2019: € 1.000) worden verantwoord. Deze bijdragen worden gebruikt voor de betalingen van huisvestingsinvesteringen en de reguliere exploitatie van SvPO Hengelo en worden verantwoord als baten. Deze bijdragen geven een vertekend beeld van de (operationele) rentabiliteit van de school. Het betreft immers eenmalige bijdragen die zijn verstrekt. Doordat deze geen structureel karakter hebben zegt dit niets over de toekomstig te realiseren rentabiliteit van de school;
- bijdragen (schenkingen) aan verbonden SvPO-scholenstichtingen in 2020 van € 694.985 (2019: nihil) worden verantwoord. Deze bijdragen worden gebruikt voor de betalingen van

huisvestingsinvesteringen en de exploitatie van die scholenstichtingen en worden in de overige lasten verantwoord. Deze bijdragen van SvPO Hengelo geven een vertekend beeld van de exploitatie van de school omdat het geen structurele uitgaven betreft en ze maken ook geen onderdeel uit van de eigen exploitatie van de school;

- overige lasten in 2020 van € 761.920 lager zijn dan de voor 2020 begrote overige lasten van € 210.000. Over dit verschil worden geen toelichtingen verstrekt.

De verantwoording van baten en lasten zijn door de bovenstaande posten onjuist. Daardoor wordt ook het resultaat niet juist verantwoord. Dit betekent dat er ook geen juist beeld wordt gegeven over de rentabiliteit.

## 3. Conclusies en oordelen financieel beheer

### 3.1. Kaders voor oordeel en conclusies over financieel beheer

De inspectie heeft voor het financieel beheer een waarderingskader vastgesteld dat bestaat uit de elementen financiële continuïteit, rechtmatigheid en doelmatigheid. Indien een van deze elementen niet voldoende is dan betekent dit dat het financieel beheer onvoldoende is. Dat houdt echter nog niet in dat er sprake is van wanbeheer. Voor een toelichting op de (juridische) kwalificatie wanbeheer wordt verwezen naar bijlage III.

De vereisten zoals uiteengezet in bijlage III zijn van belang voor een goed beeld van en een goede oordeelsvorming over de financiële positie, de continuïteit en perspectieven van de onderwijsinstelling. Daarnaast zijn deze vereisten bedoeld om de continuïteit van het onderwijs te waarborgen en erop toe te zien dat rijksbekostiging rechtmatig en doelmatig wordt aangewend.

In de onderstaande alinea's geven wij onze oordelen bij de bevindingen in hoofdstuk 2. Deze oordelen zijn gericht op het bestuurlijk handelen van het bestuur van SvPO Hengelo. Daarbij zal met name gekeken worden of het bestuur van SvPO Hengelo handelt in het belang van SvPO Hengelo, of het bestuur daarbij een juist beeld schetst van het financieel beheer en of daarmee voldaan wordt aan de genoemde vereisten. Waar mogelijk wordt het handelen van het bestuur van SvPO Hengelo ook nader geduid.

### 3.2. Verbouwing schoolgebouw Hengelo

#### 3.2.1. Verbouwingen en huisvesting Hengelo onjuist verantwoord en toegelicht in de jaarrekening 2020

In paragraaf 2.2.1 hebben wij de investeringen in de verbouwing van het schoolgebouw in Hengelo beschreven. Daarbij hebben wij vastgesteld dat de jaarrekeningen 2019 en 2020 van SvPO Hengelo geen juiste en volledige weergave geven van haar huisvestingssituatie. Zo hebben wij geconstateerd dat:

- de duur en omvang van de huurovereenkomst van het schoolgebouw niet worden verantwoord als zijnde niet uit de balans blijken verplichtingen. Daarmee wordt geen volledig beeld gegeven van de toekomstige lasten van SvPO Hengelo en eventuele andere verplichtingen die zijn opgenomen in de



- huurovereenkomst;
- de aard van de investeringen in het schoolgebouw niet zijn vermeld, hierdoor blijkt onvoldoende (i) waar SvPO Hengelo in heeft geïnvesteerd en (ii) of deze investeringen passen binnen de bestedingsvoorwaarden;
- bijdragen vanuit de Gemeente Hengelo voor de verbouwing in 2019 en 2020 niet worden vermeld, terwijl uit de administratie is af te leiden dat de Gemeente Hengelo subsidies heeft verstrekt voor het verbouwen van het schoolgebouw. Daarbij blijkt ook niet dat SvPO Hengelo dit bedrag aan subsidies direct in mindering heeft gebracht op het bedrag aan investeringen. Dit is niet in lijn met de waarderingsgrondslagen zoals deze door SvPO Hengelo in de jaarrekening worden verantwoord.

De bestuurder van SvPO Hengelo heeft hiermee een onjuist (te positief) beeld verstrekt van de financiële positie van SvPO Hengelo per 31 december 2020 (en per 31 december 2019). Zo blijkt uit de jaarrekeningen 2019 en 2020 immers niet dat SvPO Hengelo de komende jaren aanzienlijke bedragen voor de huur van het schoolpand dient te voldoen. Daarnaast wordt er een onvolledig beeld van de door SvPO Hengelo gedane uitgaven gegeven. Tegelijkertijd zijn door de bestuurder baten verantwoord waarvan niet is gebleken dat deze inkomsten daadwerkelijk als baten aangemerkt mogen worden en daarmee toegevoegd mogen worden aan het eigen vermogen. Het opnemen van deze bedragen als baten geeft een vertekend beeld van de (operationele) rentabiliteit van de school. Het betreft immers eenmalige bijdragen die zijn verstrekt. Doordat deze geen structureel karakter hebben, zegt dit niets over de toekomstig te realiseren rentabiliteit van de school.

Doordat de bestuurder van SvPO Hengelo het voorgaande niet juist en niet volledig heeft verantwoord in de administratie en de jaarrekening, komen wij tot de conclusie dat de bestuurder is tekortgeschoten ten aanzien van het beheer van het vermogen van SvPO Hengelo en als zodanig de financiële huishouding en administratie heeft verwaarloosd. Ook op dit punt concluderen wij dat er sprake is van financieel wanbeleid in de zin van artikel 103g van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). Het voorgaande betekent ook dat de bestuurder niet heeft voldaan aan de op grond van artikel 2:10 van het Burgerlijk Wetboek (BW) op hem rustende verplichting. De bestuurder heeft immers niet op een zodanige wijze een administratie gevoerd en de daartoe behorende gegevens op zodanige wijze bewaard, dat te allen tijde de rechten en verplichtingen (lees: de vermogenstoestand) van SvPO Hengelo kunnen worden gekend. Doordat de bestuurder niet heeft voldaan aan diens verplichtingen op grond van artikel 2:10 BW, heeft de bestuurder (tevens) zijn taak niet behoorlijk vervuld (artikel 2:9 BW).

Nu de inspectie eerder diverse tekortkomingen heeft vastgesteld bij SvPO Hengelo ten aanzien van onder andere de kwaliteit van het

onderwijs ([link](#)) en het noodzakelijke herstel voor de nodige (aanvullende) uitgaven kan zorgen, achten wij de door de bestuurder gecreëerde situatie bij SvPO Hengelo zorgwekkend. Doordat een onjuist (te positief) beeld wordt verstrekt van de financiële positie van SvPO Hengelo en er een onvolledig beeld van de door SvPO Hengelo gedane uitgaven wordt gegeven, is adequate en effectieve sturing op financieel vlak niet mogelijk. Dit terwijl het noodzakelijke herstel voor de nodige (aanvullende) uitgaven kan zorgen. Aangezien SvPO Hengelo eind 2020 daarbij ook nog eens kampte met onvoldoende vlottende activa – en daarmee feitelijk haar rekeningen niet meer kon betalen – is de verwachting niet dat binnen de gegeven termijn tot de benodigde verbeteringen in de kwaliteit van het onderwijs gekomen kan worden. Wij achten de bestuurder hier verantwoordelijk voor.

Ook voor het aangepast financieel toezicht waar SvPO Hengelo op dit moment onder is geplaatst, geldt dat wij niet verwachten dat de bestuurder van SvPO Hengelo binnen de gegeven termijn tot de benodigde verbeteringen van onder andere de liquiditeit, solvabiliteit en continuïteit van SvPO Hengelo kan komen. Zoals uit dit rapport immers blijkt, heeft het handelen van de bestuurder van SvPO Hengelo tot een verdere verslechtering van de liquiditeit en de continuïteit geleid.

### **3.2.2. Herstelopdracht en vervolgtoezicht**

Wij dragen het bestuur van SvPO Hengelo op om uiterlijk vóór 1 juli 2022 ervoor te zorgen dat juist en volledig in de jaarrekening 2020 wordt verantwoord (i) de duur en omvang van de huurovereenkomst van het schoolgebouw in Hengelo, (ii) de aard van de investeringen in het schoolgebouw (verbouwing) en (iii) de verkregen subsidie van de Gemeente Hengelo ten behoeve van de verbouwing van het schoolgebouw in Hengelo.

De inspectie ziet erop toe dat het bestuur zich aan deze herstelopdracht houdt en dat het deze uiterlijk vóór 1 juli 2022 heeft uitgevoerd.

## **3.3. Ouderbijdragen niet juist besteed en niet juist over geïnformeerd**

### **3.3.1. Ouderbijdragen niet juist besteed en niet verantwoord**

SvPO Hengelo vraagt ouders van leerlingen jaarlijks om een vrijwillige ouderbijdrage. In 2020 bedroeg de vrijwillige ouderbijdrage € 450 per leerling. Over 2019 en 2020 bedroegen de ouderbijdragen circa € 75.000. Zoals in paragraaf 2.3 is vermeld, zijn deze ouderbijdragen niet verantwoord in de jaarrekening van SvPO Hengelo. De uitgaven aan

schoolreizen en schoolkosten, waarvoor deze ouderbijdragen zijn gevraagd en verstrekt, zijn echter wel verantwoord in de jaarrekening (en daarmee ten laste gekomen) van SvPO Hengelo. Verder verwijzen wij hiervoor naar ons rapport 'Specifiek Onderzoek Rekenschap – Financieel bestuurlijk onderzoek' zoals vastgesteld op 15 april 2021 ([link](#)).

Door het hanteren van deze systematiek in de verwerking en verantwoording van baten en lasten zijn bij de SvPO-ANBI-stichting per saldo extra baten gegenereerd (ter hoogte van de ontvangen ouderbijdragen), terwijl dit leidde tot een nadeliger exploitatieresultaat voor SvPO Hengelo. SvPO Hengelo betaalde immers wel de kosten, maar ontving niet de baten die daarbij hoorden. Doordat de ouderbijdragen zijn betaald voor schoolreizen en schoolkosten, welke kosten uiteindelijk door SvPO Hengelo zijn betaald, geldt dat SvPO Hengelo kosten heeft betaald die betaald dienden te worden vanuit de ouderbijdragen door de SvPO-ANBI-stichting. De bestuurder van SvPO Hengelo heeft ervoor gezorgd dat de SvPO-ANBI-stichting heeft bespaard op te maken kosten, doordat deze kosten uiteindelijk zijn voldaan door SvPO Hengelo. Hiervoor bestond geen rechtvaardiging, zodat wij moeten concluderen dat er op dit punt sprake is van ongerechtvaardigde verrijking van de SvPO-ANBI-stichting ten koste van SvPO Hengelo. In aanvulling daarop geldt dat de bestuurder door het niet (op de juiste wijze) verantwoorden van de ouderbijdragen, niet heeft voldaan aan de op grond van artikel 2:10 BW op hem rustende verplichting en in ieder geval heeft gehandeld in strijd met het belang van SvPO Hengelo. Dit heeft tot gevolg dat de bestuurder (tevens) zijn taak als bestuurder niet behoorlijk heeft vervuld (artikel 2:9 BW) en daarmee financieel voordeel is behaald door de SvPO-ANBI-stichting.

Volgens de regels van goed administreren en boekhouden en de Richtlijnen voor de jaarverslaggeving behoort een financiële verantwoording een getrouwe weergave te zijn van de activiteiten van de organisatie en de daarmee verband houdende baten en lasten. Bij de verantwoording van de ouderbijdragen van SvPO Hengelo is geen sprake van een getrouwe weergave omdat de baten vanuit ouderbijdragen niet zijn verantwoord, maar de kosten van schoolreizen wel. De bestuurder van SvPO Hengelo is daarmee tekortgeschoten ten aanzien van het beheer van het vermogen van SvPO Hengelo en heeft als zodanig de financiële huishouding en administratie verwaarloosd. Daarmee is er sprake van financieel wanbeleid als bedoeld in artikel 103g WVO.

Voor zover SvPO Hengelo niet voldoet aan de hierna omschreven herstelopdracht met betrekking tot het op de juiste wijze verantwoorden van de baten en lasten die betrekking hebben op de ouderbijdragen tot en met 2020, geldt nog het volgende. De door de SvPO-ANBI-stichting ontvangen ouderbijdragen zijn bedoeld om kosten voor de taalreizen (€ 250) en overige schoolkosten (€ 200) van

SvPO Hengelo te voldoen. Deze kosten zijn op dit moment nog betaald door SvPO Hengelo. SvPO Hengelo heeft daarmee feitelijk rijksbekostiging gebruikt om kosten te betalen die door de SvPO-ANBI-stichting betaald dienden te worden. Het betalen van kosten voor een andere, niet-bekostigde instelling past niet binnen de bestedingsvoorwaarden zoals opgenomen in artikel 99 WVO. Het betreft immers geen uitgaven in het kader van voorzieningen in de huisvesting, in het kader van personele kosten en/of in het kader van voorzieningen in de exploitatie. Daarmee geldt dat – als niet tot herstel wordt gekomen – de kosten voor de taalreizen en de overige schoolkosten van respectievelijk € 250 en € 200 per leerling per jaar als onrechtmatig bestede bekostiging worden beschouwd.

### **3.3.2. Ouders niet juist geïnformeerd**

Zoals we in paragraaf 2.3 hebben vastgesteld, wordt een groot deel van deze ouderbijdragen niet besteed aan de doelstellingen die aan ouders zijn gecommuniceerd. In plaats van deze ouderbijdragen te besteden aan waarvoor de ouders ze bedoeld hebben, worden deze bedragen gebruikt voor de aankoop van vastgoed voor en door de SvPO-ANBI-stichting. Wij constateren dat ouders bij het betalen van deze (vrijwillige) ouderbijdragen onjuist zijn geïnformeerd over de daadwerkelijke besteding van ouderbijdragen door het bestuur van SvPO Hengelo. Daarbij worden de gelden besteed aan een ander doel dan waarvoor zij door de SvPO-ANBI-stichting zijn ontvangen.

### **3.3.3. Herstelopdrachten en vervolgtoezicht**

Wij dragen het bestuur van SvPO Hengelo op om er uiterlijk binnen drie maanden na toezending van dit rapport voor zorg te dragen dat (i) de ouderbijdragen van 2019 en 2020 worden (terug)gevorderd bij en verkregen worden van de SvPO-ANBI-stichting, dan wel (ii) de gemaakte kosten voor de taalreizen (€ 250) en de vergoedingsbijdrage voor schoolkosten (€ 200) worden doorbelast aan en geïncasseerd bij de SvPO-ANBI-stichting. Daarbij dient een en ander uiterlijk vóór 1 juli 2022 op de juiste wijze te zijn verantwoord in de jaarrekening van SvPO Hengelo.

Wij dringen er bij het bestuur van SvPO Hengelo op aan dat het er naar de toekomst toe zorg voor draagt dat de ouderbijdragen en de kosten waarvoor deze ouderbijdragen zijn verstrekt, juist en volledig – en in ieder geval in lijn met de regels voor goed administreren en boekhouden en de Richtlijnen voor de jaarverslaggeving – worden verantwoord. Daarbij dient uiterlijk vóór 1 juli 2022 een en ander voor het eerst (over het boekjaar 2021) op de juiste wijze te zijn verantwoord in de jaarrekening van SvPO Hengelo. We willen dus dat de constructie zoals die was teniet wordt gedaan en de geldstromen via de scholen gaan lopen in plaats van via de SvPO-ANBI-stichting. Wij wijzen de bestuurder van SvPO Hengelo op diens

maatschappelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheid en roepen hem – onder verwijzing naar de verschillende rollen die hij vervult binnen de SvPO-ANBI-stichting en SvPO Hengelo – op om de baten en lasten met betrekking tot de ouderbijdragen binnen (de financiële huishouding van) SvPO Hengelo te houden. Wij vertrouwen erop dat het bestuur in het belang van het onderwijs en de leerlingen hiermee aan de slag gaat.

Het bestuur moet uiterlijk binnen twee weken na toezending van dit rapport de ouders informeren over (i) het feit dat de ouderbijdrage niet is betaald aan SvPO Hengelo maar aan de SvPO-ANBI-stichting, (ii) de aankoop van divers vastgoed door de SvPO-ANBI-stichting die gefinancierd is met deze ouderbijdragen en (iii) de herstelopdrachten van de inspectie.

De inspectie ziet erop toe dat de school en het bestuur zich aan deze opdrachten houden en dat zij binnen de hiervoor vermelde termijnen deze herstelopdrachten hebben uitgevoerd.

### **3.4. Bijdragen aan andere SvPO-scholenstichtingen**

#### **3.4.1. Bijdragen verzwakken de liquiditeit**

In 2020 heeft SvPO Hengelo voor in totaal € 675.000 aan bijdragen verstrekt aan SvPO Hurdegaryp (€ 575.000) en SvPO Geldermalsen (€ 100.000). Deze bijdragen zijn ten laste van de exploitatie (en het resultaat) van SvPO Hengelo gebracht. Als gevolg van het verstrekken van deze bijdragen is de liquiditeits- en vermogenspositie van SvPO Hengelo nadelig beïnvloed. Door deze bijdragen heeft SvPO Hengelo minder financiële middelen tot haar beschikking gehad in 2020 (en ook in 2021). Uiteindelijk heeft dit eraan bijgedragen dat SvPO Hengelo eind 2020 over onvoldoende vlottende activa beschikte en daarmee niet over voldoende eigen middelen beschikte om haar rekeningen te kunnen betalen.

SvPO Hengelo beroept zich op artikel 99, zesde lid, onder a, WVO als grondslag voor het verstrekken van deze bijdragen. In dit artikel wordt, via een verwijzing naar lid 3 van dit wetsartikel, echter de voorwaarde gesteld dat er sprake is van een overschot op de personeels- en exploitatiekosten. Zoals in hoofdstuk 2.5 reeds door ons is toegelicht, hebben wij geconstateerd dat de financiële positie van SvPO Hengelo ernstig verzwakt is en SvPO Hengelo op enig moment niet meer in staat was om haar rekeningen zelfstandig te betalen en niet meer in staat was om te investeren. Daarmee is er dus evident geen sprake van een overschot dat aangewend kan worden voor het verstrekken van bijdragen aan een andere (gelieerde) school voor voortgezet onderwijs.

Samenvattend concluderen wij dat het verstrekken van bijdragen aan SvPO Hurdegaryp en SvPO Geldermalsen van in totaal € 675.000 niet voldoet aan de bestedingsmogelijkheden die de WVO kent en daarmee onrechtmatig is. Het verstrekken van deze bedragen heeft bovendien de financiële positie van SvPO Hengelo (liquiditeit en solvabiliteit) onnodig negatief beïnvloed. Met het verstrekken van deze bedragen heeft de bestuurder van SvPO Hengelo de financiële positie van SvPO Hengelo verder verzwakt en is (de continuïteit van) de school en van het onderwijs in gevaar gebracht.

Nu de inspectie eerder diverse tekortkomingen heeft vastgesteld bij SvPO Hengelo ten aanzien van onder andere de kwaliteit van het onderwijs ([link](#)) en het noodzakelijke herstel voor de nodige (aanvullende) uitgaven kan zorgen, achten wij de door de bestuurder gecreëerde situatie bij SvPO Hengelo zorgwekkend. De bestuurder heeft de financiële positie van SvPO Hengelo ernstig verzwakt en heeft (de continuïteit van) de school en het onderwijs in gevaar gebracht door het doen van bijdragen aan andere SvPO-scholenstichtingen terwijl er een aanzienlijke liquiditeitsbehoefte bij SvPO Hengelo bestond. Financiële middelen die primair bestemd zijn voor het onderwijs hebben daarmee andere bestemmingen gekregen. Aangezien SvPO Hengelo eind 2020 kampte met onvoldoende vlottende activa – en daarmee feitelijk haar rekeningen niet meer kon betalen – is de verwachting niet dat binnen de gegeven termijn tot de benodigde verbeteringen in de kwaliteit van het onderwijs gekomen kan worden. Wij achten de bestuurder hier verantwoordelijk voor.

Ook voor het aangepast financieel toezicht waar SvPO Hengelo op dit moment onder is geplaatst, geldt dat wij niet verwachten dat de bestuurder van SvPO Hengelo binnen de gegeven termijn tot de benodigde verbeteringen van onder andere de liquiditeit, solvabiliteit en continuïteit van SvPO Hengelo kan komen. Zoals uit dit rapport immers blijkt, heeft het handelen van de bestuurder van SvPO Hengelo tot een verdere verslechtering van de liquiditeit en de continuïteit geleid.

### **3.4.2. Bijdragen als schenking zijn onrechtmatig**

## **3.5. Onjuist inzicht in de financiële positie**

### **3.5.1. Ontbreken liquiditeitsprognose**

Aan de hand van een liquiditeitsprognose kan een organisatie het verloop van de liquide middelen (voornamelijk het banksaldo) voor de komende periode zien en waar nodig bijsturen. Een dergelijke planning is daarbij gebaseerd op de meest actuele omvang van de liquide middelen en meest recente inzichten voor de toekomst. Deze planning dient met regelmaat bijgewerkt worden, zodat een bestuur

kan beoordelen of de onderwijsinstelling de komende periode over voldoende financiële ruimte beschikt om de geplande investeringen en (overige) uitgaven te dekken. Door (mede) te sturen op basis van de liquiditeitsruimte van de onderwijsinstelling, wordt het risico voor (de continuïteit van) de school en het onderwijs zoveel mogelijk beperkt. Zo wordt voorkomen dat het bestuur verplichtingen aangaat waarvan zij weet, of behoorde te weten, dat de onderwijsinstelling hier niet aan kan voldoen.

Wij hebben in hoofdstuk 2 vastgesteld dat de bestuurder van SvPO Hengelo tot op heden geen gebruik heeft gemaakt van een liquiditeitsprognose van SvPO Hengelo. De bestuurder van SvPO Hengelo is als gevolg daarvan verplichtingen aangegaan en heeft bijdragen aan andere SvPO-scholenstichtingen gedaan, die niet passen binnen de financiële ruimte van SvPO Hengelo. Dit handelen van de bestuurder van SvPO Hengelo heeft ervoor gezorgd dat SvPO Hengelo op 31 december 2020 niet over voldoende liquide middelen beschikte om zelfstandig haar rekeningen te kunnen betalen. De bestuurder diende op dat moment ernstig rekening te houden met een mogelijk faillissement.

Wij concluderen dan dat de bestuurder door het niet sturen op basis van liquiditeitsprognoses de financiële huishouding en administratie heeft verwaarloosd en als gevolg daarvan onnodige en niet te rechtvaardigen risico's heeft genomen. De bestuurder is daarmee tekortgeschoten ten aanzien van het beheer van het vermogen van SvPO Hengelo. Wij komen dan ook tot het oordeel dat er sprake is van financieel wanbeleid in de zin van artikel 103g WVO. In aanvulling daarop betekent dit dat de bestuurder ook niet heeft voldaan aan de op grond van artikel 2:10 BW op hem rustende verplichting. De bestuurder heeft immers niet op een zodanige wijze een administratie gevoerd en de daartoe behorende gegevens op zodanige wijze bewaard, dat te allen tijde de rechten en verplichtingen (lees: de vermogenstoestand) van SvPO Hengelo kunnen worden gekend. Doordat de bestuurder niet heeft voldaan aan diens verplichtingen op grond van artikel 2:10 BW, heeft de bestuurder (tevens) zijn taak niet behoorlijk vervuld (artikel 2:9 BW).

### **3.6. Eindconclusie**

Op grond van onze bevindingen in hoofdstuk 2 en onze conclusies over de behandelde transacties en financiële verantwoordingen daarvan in de bovenstaande onderdelen van hoofdstuk 3, komen wij tot het eindoordeel dat de bestuurder van SvPO Hengelo wanbeleid heeft gevoerd. Zo is de bestuurder direct en indirect betrokken bij financieel wanbeleid, ongerechtvaardigde verrijking en onrechtmatig handelen, waarmee financieel voordeel is behaald door de bestuurder dan wel een of meerdere aan de bestuurder gelieerde rechtspersonen. Dit handelen van de bestuurder heeft daarbij geleid tot een situatie waarbij (de continuïteit van) de school en het onderwijs in gevaar is

dan wel wordt gebracht.

Voor een samenvatting van de onderbouwing van dit oordeel wordt verwezen naar de samenvatting aan het begin van dit rapport.

Wij vinden het daarbij van belang om nogmaals expliciet aandacht te besteden aan de rol van de bestuurder van SvPO Hengelo. De bestuurder van SvPO Hengelo is immers óók bestuurder van de SvPO-ANBI-stichting en de overige SvPO-scholenstichtingen. Bij diverse transacties heeft de bestuurder de SvPO-ANBI-stichting (en in mindere mate de overige SvPO-scholenstichtingen) financieel bevoordeeld, ten nadele van SvPO Hengelo. Dit nadeel komt steeds rechtstreeks ten laste van de door SvPO Hengelo ontvangen (en bestede) rijksbijdragen.

Op grond van de bevindingen en conclusies in dit rapport verwachten wij van het bestuur van SvPO Hengelo dat de herstelopdrachten die in dit rapport zijn beschreven op een zo kort mogelijke termijn worden uitgevoerd. De inspectie zal hierop toezien.



# Bijlagen

## Bijlage I Totaal overzicht bevindingen bij de acht SvPO-scholenstichtingen

Wij hebben specifieke onderzoeken uitgevoerd naar het door de schoolbesturen van de verschillende SvPO-scholenstichtingen gevoerde financieel beleid. Het gaat daarbij om de schoolbesturen van de volgende schoolinstellingen:

- SvPO Amsterdam
- SvPO Deventer
- SvPO Geldermalsen
- SvPO Hengelo
- SvPO Hoorn
- SvPO Hurdegaryp
- SvPO Kapelle
- SvPO Utrecht

Voor deze onderzoeken hebben wij gekeken naar het gevoerde huisvestingsbeleid en de (mede) in dat kader gevoerde transacties. In dat kader hebben wij geconstateerd dat door de schoolbesturen gevoerde huisvestingsbeleid en de (mede) in dat kader gevoerde transacties hebben gezorgd voor een onderlinge financiële afhankelijkheid en verwevenheid. Voor ieder van de SvPO-scholenstichtingen komen wij tot de conclusie dat er sprake is van (structureel) wanbeheer. Daarbij heeft de dagelijks uitvoerend bestuurder met het gevoerde (financieel) beleid (de continuïteit van) alle acht de SvPO-scholenstichtingen en het onderwijs in gevaar gebracht. Voor alle acht de SvPO-scholenstichtingen was er op enig moment sprake van een situatie waarbij de school niet meer zelfstandig rekeningen kon betalen en niet meer kon investeren in het onderwijs. De bestuurder diende voor ieder van de scholen ernstig rekening te houden met een mogelijk faillissement.

Aangezien wij onze onderzoeken verrichten op bestuursniveau en daarmee – in dit geval – op niveau van de afzonderlijke SvPO-scholenstichtingen, beogen wij met deze oplegger (extra) aandacht te besteden aan de onderlinge financiële afhankelijkheid en verwevenheid. Het doel hiervan is om de conclusies uit de afzonderlijke onderzoeksrapporten nader te duiden voor de lezers, waaronder de ouders en leerlingen van de SvPO-scholenstichtingen. In deze oplegger staan geen bevindingen die niet zijn opgenomen in een of meerdere van de rapporten van dit specifieke onderzoek.

In deze bijlage zullen wij aandacht besteden aan (1) de governance, (2) de herstelopdrachten, (3) onrechtmatige bestedingen, (4) het

wanbeheer en (5) de financiële gegevens en kengetallen.

## **1. De governance**

Alle acht de SvPO-scholenstichtingen hebben een en dezelfde uitvoerend bestuurder. Daarnaast beschikten de acht SvPO-scholenstichtingen tot medio 2021 over dezelfde toezichthoudend bestuurders. Vanaf medio 2021 vond er feitelijk geen toezicht meer plaats op het handelen van de uitvoerend bestuurder door een of meerdere toezichthoudend bestuurders.

De uitvoerend bestuurder van de SvPO-scholenstichtingen is daarnaast betrokken bij drie andere stichtingen, waaronder de SvPO-ANBI-stichting en de Stichting Frederikssoen. Deze laatste twee stichtingen zijn wij gedurende onze onderzoeken herhaaldelijk tegengekomen bij diverse transacties en (financiële) constructies. Daarbij hebben de SvPO-ANBI-stichting en de Stichting Frederikssoen financieel voordeel behaald met deze transacties en (financiële) constructies, terwijl daarvoor geen aanleiding was. Dit voordeel is steeds behaald ten koste van de rijksbekostiging die de SvPO-scholenstichtingen ontvangen voor het (vormgeven van het) onderwijs.

Samenvattend hebben wij bij alle acht de SvPO-scholenstichtingen geconstateerd dat:

- het functioneren van de governance verder is verzwakt. Door het vertrek van de toezichthoudend bestuurders vindt er feitelijk geen intern toezicht meer plaats op het handelen en functioneren van de dagelijks uitvoerend bestuurder;
- de dagelijks uitvoerend bestuurder zowel als de bestuurder van de SvPO-scholenstichtingen als de SvPO-ANBI-stichting en de Stichting Frederikssoen betrokken is bij diverse transacties. Op het moment dat er tegenstrijdige belangen zijn bij deze transacties vindt er geen (nader) toezicht daarop plaats. Dit heeft ertoe geleid dat de SvPO-scholenstichtingen op meerdere momenten (financieel) zijn benadeeld en/of de SvPO-ANBI-stichting en de Stichting Frederikssoen op meerdere momenten (financieel) zijn bevoordeeld;
- de dagelijks uitvoerend bestuurder met het gevoerde (financieel) beleid (de continuïteit van) alle acht de SvPO-scholenstichtingen en het onderwijs in gevaar heeft gebracht. Voor alle acht de SvPO-scholenstichtingen was er op enig moment sprake van een situatie waarbij de school niet meer zelfstandig rekeningen kon betalen en niet meer kon investeren in het onderwijs. De bestuurder diende voor ieder van de scholen ernstig rekening te houden met een mogelijk faillissement.

## **2. Herstelopdrachten**

Op grond van de bevindingen en conclusies in ieder rapport dringen wij er bij het bestuur van de SvPO-scholenstichtingen – mede met het oog op zijn maatschappelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheid – op aan dat het de herstelopdrachten die in de individuele rapporten zijn beschreven zo snel mogelijk, maar in ieder geval binnen de gegeven termijnen, uitvoert. De inspectie zal op de naleving daarvan toezien en – waar noodzakelijk – handhaven.

Onze onderzoeken hebben geleid tot herstelopdrachten met betrekking tot:

- het juist en volledig verantwoorden van (totaalbedragen van) de investeringen in (de verbouwing van) de huisvesting in de betreffende jaarrekeningen;
- het op de juiste wijze verantwoorden van de ouderbijdragen en de daarbij behorende kosten voor de taalreizen en de schoolkosten;
- het op de juiste wijze verantwoorden van (de kosten die horen bij) de ouderbijdragen in de betreffende jaarrekeningen;
- het informeren van de ouders over de bestedingen van de ouderbijdragen aan huisvesting door de SvPO-ANBI-stichting en de in dat kader afgegeven herstelopdrachten.

## **3. Onrechtmatige bestedingen**

De bestuurder van de acht SvPO-scholenstichtingen heeft bij alle acht de SvPO-scholenstichtingen rijksbekostiging besteed aan uitgaven die niet voldoen aan de bestedingsvoorwaarden zoals opgenomen in het tweede tot en met het vijfde lid van artikel 99 van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). Wij hebben voor in ieder geval € 22.481.953 aan uitgaven geconstateerd die niet voldoen aan deze bestedingsvoorwaarden. Daarmee heeft de bestuurder van de acht SvPO-scholenstichtingen voor een bedrag van minimaal € 22.481.953 aan onrechtmatige bestedingen gedaan. Dit betekent dat de uitvoerend bestuurder van de SvPO-scholenstichting die het geld heeft ontvangen, dit geld niet heeft gebruikt voor (het verbeteren van) het onderwijs van de school.

Hierbij merken wij op dat voor een groot deel van deze onrechtmatige bestedingen geldt dat met deze bestedingen uiteindelijk de SvPO-ANBI-stichting en de Stichting Frederikssoon zijn bevoordeeld. Waar

geld dus bestemd was voor (het verbeteren van) het onderwijs van de school, is dit geld aan het onderwijs onttrokken en direct en indirect overgeheveld naar aan de bestuurder gelieerde stichtingen. Hiermee heeft de bestuurder (de continuïteit van) de SvPO-scholenstichtingen en het onderwijs in gevaar gebracht.

Opgesplitst per SvPO-scholenstichting gaat het daarbij om de volgende bedragen.

Hengelo	€ 675.000
Amsterdam	€ 2.590.514
Kapelle	€ 1.987.000
Deventer	€ 2.308.812
Geldermalsen	€ 5.041.790
Hoorn	€ 1.211.450
Hurdegaryp	€ 6.556.238
Utrecht	€ 2.111.149
Totaal	€ 22.481.953

#### 4. Wanbeheer

Wij komen tot de conclusie dat bij alle acht de SvPO-scholenstichtingen sprake is van wanbeheer. De uitvoerend bestuurder (i) heeft bij alle acht de SvPO-scholenstichtingen financieel wanbeleid gevoerd, (ii) heeft ervoor gezorgd dat derden – waaronder de aan hem gelieerde SvPO-ANBI-stichting en de Stichting Frederikssoon – ongerechtvaardigd verrijkt zijn ten koste van de acht SvPO-scholenstichtingen en (iii) heeft in strijd met wettelijke bepalingen gehandeld, waarmee financieel voordeel is behaald ten gunste van derden.

Ook voor wat betreft de besteding van de ouderbijdragen is er sprake van ongerechtvaardigde verrijking en daarmee wanbeheer. Met de door de ouders betaalde bijdragen aan SvPO-ANBI-stichting heeft de bestuurder van SvPO-ANBI-stichting geen uitgaven gedaan aan taalreizen en schoolkosten zoals is medegedeeld aan de ouders. In plaats van deze ouderbijdragen te besteden aan waarvoor de ouders ze bedoeld hebben, worden ze gebruikt voor aankoop van vastgoed (grond en gebouwen) voor en door de SvPO-ANBI-stichting.

Zoals hiervoor is vermeld, heeft de uitvoerend bestuurder de SvPO-ANBI-stichting en Stichting Frederikssoon meermaals financieel voordeel laten behalen ten nadele van de acht SvPO-scholenstichtingen. Waar geld bestemd was voor (het verbeteren van)

het onderwijs van de school, is dit geld aan het onderwijs onttrokken en direct en indirect overgeheveld naar aan de bestuurder gelieerde stichtingen. Hiermee heeft de bestuurder (de continuïteit van) de SvPO-scholenstichtingen en het onderwijs in gevaar gebracht.

Omdat voor alle acht de SvPO-scholenstichtingen geldt dat de inspectie eerder diverse tekortkomingen vastgesteld heeft (drie SvPO-scholenstichtingen zijn zelfs als zeer zwak beoordeeld), vinden wij de door de uitvoerend bestuurder gecreëerde situatie zorgwekkend. Voor alle acht de SvPO-scholenstichtingen geldt namelijk dat zij noodzakelijke verbeteringen moeten kunnen doorvoeren. Deze verbetertrajecten kunnen voor de nodige (aanvullende) uitgaven zorgen, terwijl de acht SvPO-scholenstichtingen in ieder geval eind 2020 daar geen geld voor hadden. Gezien het beperkte en vaak zelfs negatief eigen vermogen van de acht SvPO-scholenstichtingen, is de verwachting niet dat zij binnen de gegeven termijn tot de benodigde verbeteringen in de kwaliteit van het onderwijs kunnen komen.

De bestuurder heeft er verder voor gezorgd dat geld dat primair bestemd is voor het onderwijs andere bestemmingen heeft gekregen en daarmee aan het onderwijstoezicht wordt onttrokken.

Alle acht de SvPO-scholenstichtingen staan al enige tijd onder aangepast financieel toezicht. In het kader van dit aangepast financieel toezicht wordt een herstelplan van de uitvoerend bestuurder verwacht dat gericht moet zijn op een duurzame verbetering van onder andere de liquiditeit, solvabiliteit en continuïteit van de SvPO-scholenstichtingen. Gezien het door de uitvoerend bestuurder gevoerde beleid achten wij het onwaarschijnlijk dat binnen de gegeven termijn tot een verbetering van de liquiditeit, solvabiliteit en continuïteit van de SvPO-scholenstichtingen gekomen kan worden. Eind 2020 was de (financiële) positie waarin de acht SvPO-scholenstichtingen zich bevonden namelijk verder verslechterd in plaats van verbeterd.

## **5. Overzicht van de financiële gegevens en de kengetallen**

Onderstaande financiële gegevens zijn gebaseerd op (i) de jaarverslagen 2018, 2019 en 2020 van de acht SvPO-scholenstichtingen en (ii) de acht individuele rapporten 'Specifiek onderzoek rekenschap – huisvesting' van de acht SvPO-scholenstichtingen.

*Ontvangen rijksbijdragen, totale baten, uitgaven aan personele lasten en exploitatieresultaten*

In onderstaande tabel is een totaaloverzicht opgenomen van de

rijksbekostiging die vanaf 2018 is ontvangen door de acht SvPO-scholenstichtingen. Om een zo volledig mogelijk beeld te geven, is daarnaast een totaaloverzicht van de totale baten, de gezamenlijke personeelslasten en de gerealiseerde exploitatieresultaten opgesteld.

	Boekjaar 2018	Boekjaar 2019	Boekjaar 2020	Totaal
Rijksbijdragen	€ 11.091.709	€ 14.200.256	€ 17.977.576	€ 43.269.541
Totale baten	€ 12.077.671	€ 16.308.292	€ 22.343.609	€ 50.729.572
Personele lasten	€ 6.122.707	€ 7.962.339	€ 11.153.154	€ 25.238.200
% Personele lasten/Totale baten	50,7%	48,8%	49,9%	49,8%
Exploitatieresultaat	€ 687.572	€ 1.216.233	€ 2.164.649	€ 4.068.454
% Exploitatieresultaat/Totale baten	5,7%	7,5%	9,7%	8,0%

De acht SvPO-scholenstichtingen hebben in de periode 2018 tot en met 2020 voor circa € 43,3 miljoen aan rijksbijdragen ontvangen. De gezamenlijke totale baten in deze periode bedragen ruim € 50,7 miljoen. Dit verschil tussen de totale baten en de rijksbijdragen is grotendeels (circa € 6 miljoen) te verklaren door de onderlinge bijdragen tussen de verschillende SvPO-scholenstichtingen.

In de periode 2018 tot en met 2020 is door de acht SvPO-scholenstichtingen gezamenlijk voor ruim € 25,2 miljoen besteed aan personele lasten. Hiermee is ongeveer 49,8 procent van de totale baten besteed aan personele lasten. Dit percentage ligt aanzienlijk lager dan de gemiddelde personele lasten binnen de sector voortgezet onderwijs (vo). De gemiddelde personele lasten binnen deze sector over de periode 2015 tot en met 2019 (zoals blijkt uit de 'Financiële Staat van het Onderwijs 2019' van de inspectie) is ongeveer 78,4 procent van de totale baten van de scholen. De acht SvPO-scholenstichtingen geven daarmee aanzienlijk minder uit aan personele lasten dan de gemiddelde (andere) vo-school.

Verder hebben de acht SvPO-scholen in de periode 2018 tot en met 2020 een positief exploitatieresultaat (winst) van bijna € 4,1 miljoen gerealiseerd. Dit betreft ongeveer 8,0 procent van de gezamenlijke totale baten. Het gezamenlijke eigen vermogen van de acht SvPO-scholenstichtingen, zoals verantwoord in de jaarrekeningen, is door deze exploitatie-overschotten toegenomen tot bijna € 7,8 miljoen per 31 december 2020.

#### *Ontwikkeling liquiditeitspositie en aanwending rijksbijdragen voor huisvestingsinvesteringen*

In onderstaande tabel is een totaaloverzicht opgenomen van de

liquiditeitspositie (voornamelijk banktegoeden) per einde boekjaar 2018, 2019 en 2020 van de acht SvPO-scholenstichtingen gezamenlijk, zoals verantwoord in de jaarrekeningen van de acht SvPO-scholenstichtingen.

Boekjaar	Liquiditeitspositie
31-12-2017	€ 5.226.718
31-12-2018	€ 4.355.395
31-12-2019	€ 5.132.899
31-12-2020	€ 512.422

De totale liquiditeitspositie van de acht SvPO-scholenstichtingen is in de periode 2018 tot en met 2020 (significant) afgenomen. Eind 2019 bedroeg de liquiditeitspositie nog ruim € 5,1 miljoen, terwijl dit eind 2020 nog maar ruim € 0,5 miljoen bedroeg.

Dat de SvPO-scholenstichtingen aan de ene kant een (zeer) positief exploitatieresultaat weten neer te zetten, terwijl de liquiditeitspositie aan de andere kant (sterk) afneemt, kan worden verklaard door de uitgaven aan onderwijshuisvesting in de periode 2018 tot en met 2020. In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van rijksbekostiging die is gebruikt voor investeringen in onderwijshuisvesting vanaf 2018.

SvPO-stichting	Uitgaven onderwijshuisvesting	Toelichting
SvPO Hurdegaryp	€ 4.370.238	Nieuwbouw schoolgebouw (afgerond december 2020)
SvPO Geldermalsen	€ 4.674.190	Nieuwbouw schoolgebouw (afgerond december 2020)
SvPO Hoorn	€ 4.993.124	Aankoop voormalig missiehuis (2018) en renovatie (afgerond 2020)
SvPO Deventer	€ 1.958.812	Verbouwing voormalig kerkgebouw tot schoolgebouw (afgerond 2020)
<b>Totaal</b>	<b>€ 15.996.364</b>	

Voor investeringen in onderwijshuisvesting van de vier overige SvPO-scholenstichtingen zijn in de recente kalenderjaren geen rijksmiddelen aangewend, aangezien de desbetreffende gemeenten investeringen in onderwijshuisvesting hebben bekostigd (SvPO Amsterdam, SvPO Utrecht en SvPO Hengelo) of omdat er in de periode 2018 tot en met 2020 geen noemenswaardige investeringen in onderwijshuisvesting zijn gedaan (SvPO Kapelle).

## Bijlage II Ouderbijdragen SvPO-ANBI-stichting

### *Financiële reserves opgebouwd door overschotten in opbrengsten ouderbijdragen*

Stichting voor Persoonlijk Onderwijs (hierna: SvPO-ANBI-stichting) heeft in de boekjaren 2019 en 2020 respectievelijk voor € 760.000 en € 879.000 aan ouderbijdragen ontvangen, zo blijkt uit het jaarverslag 2020 van de SvPO-ANBI-stichting.

In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de belangrijkste financiële gegevens van de SvPO-ANBI-stichting over de afgelopen boekjaren[1].

Boekjaar	Ouderbijdragen	Totale baten	Totale lasten	Resultaat	Eigen vermogen 31-12
2015	€ 292.000	€ 320.000	€ 223.000	€ 97.000	€ 144.000
2016	€ 345.000	€ 770.000	€ 367.000	€ 402.000	€ 546.000
2017	€ 491.000	€ 685.000	€ 321.000	€ 364.000	€ 910.000
2018	€ 584.000	€ 808.000	€ 350.000	€ 458.000	€ 1.368.000
2019	€ 760.000	€ 897.000	€ 391.000	€ 506.000	€ 1.872.000
2020	€ 879.000	€ 964.000	€ 569.000	€ 394.000	€ 2.266.000

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat de SvPO-ANBI-stichting de afgelopen jaren structureel exploitatieoverschotten heeft gerealiseerd (voornamelijk door overschotten op de ouderbijdragen), en daarmee een vermogenspositie van ruim € 2,2 miljoen per 31 december 2020 heeft opgebouwd.

### *Integraal overzicht majeure huisvestingsinvesteringen door SvPO-ANBI-stichting*

Deze ouderbijdragen binnen de SvPO-ANBI-stichting zijn – mede – ingezet als financieringsmiddel voor de verwerving onderwijshuisvesting (grond en gebouwen).

De SvPO-ANBI-stichting heeft – vanuit de opgebouwde exploitatieoverschotten – geïnvesteerd in de verwerving van onderstaande onderwijshuisvesting:

- Aankoop van grond in Hurdegaryp in 2017 voor € 274.000, waarop het schoolgebouw dat in gebruik is van SvPO Hurdegaryp in 2020 is gebouwd.
- Aankoop van het voormalig missiehuis te Hoorn per december 2020, waarvan per 31 december 2020 reeds € 240.000 is betaald door de Stichting voor Persoonlijk Onderwijs aan SvPO Hurdegaryp.
- Aankoop van grond in Geldermalsen in 2020 voor € 801.978, waarop het schoolgebouw dat in gebruik is van SvPO Geldermalsen in 2020 is gebouwd.
- In 2018 is een lening verstrekt aan Stichting Frederikssoen van



€ 600.000 (deze lening is verstrekt ten behoeve van het verwerven van een voormalig kerkgebouw dat is aangekocht voor Stichting Frederikssoon, dit kerkgebouw is aangekocht ten behoeve van toekomstige huisvesting voor een SvPO-school in Deventer). In 2019 is een deel van de lening afgelost, per 31 december 2020 resteert van de verstrekte lening een bedrag van € 402.000.

[1] Deze financiële gegevens zijn ontleend aan de verkregen financiële administratie en jaarverslagen van de SvPO-ANBI-stichting (waarbij alleen het jaarverslag 2020 is voorzien van een controleverklaring van een onafhankelijke accountant).

## Bijlage III Wettelijk kader

In dit hoofdstuk geven wij een beknopte uiteenzetting van de voor dit specifieke onderzoek meest relevante wet- en regelgeving. Daarbij geldt dat indien bepaalde wet- en regelgeving hierna niet genoemd wordt, dit niet betekent dat een (bekostigde) onderwijsinstelling daaraan niet moet voldoen.

### **Besteding bekostiging (artikel 99 Wet op het voortgezet onderwijs,)**

Op grond van artikel 99 van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) besteedt het bevoegd gezag 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 van datzelfde artikel.

Op grond van het tweede lid van artikel 99 WVO worden de voorzieningen in de huisvesting betaalde bedragen 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. Op grond van het derde lid van artikel 99 WVO wordt het voor personeels- en exploitatiekosten betaalde bedrag aangewend voor de kosten van personeel, zoals omschreven in artikelen 32 en 32a WVO, voor voorzieningen in de exploitatie. In geval van een overschot op die bedragen kan dat overschot worden aangewend voor de kosten als omschreven in artikel 99, zesde lid, WVO. Op grond van dit artikel kan dit overschot worden aangewend voor de kosten van personeel of voorzieningen in de exploitatie van:

- een andere school voor voortgezet onderwijs of een samenwerkingsverband;
- een verticale scholengemeenschap;
- een basisschool of een speciale school voor basisonderwijs als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs, een school voor speciaal onderwijs, voor voortgezet speciaal onderwijs of voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs dan wel een instelling voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs als bedoeld in de Wet op de expertisecentra.

Op grond van het vijfde lid van artikel 99 WVO worden de verstrekte overschrijdingsbedragen ten behoeve van het onderwijs aan de scholen van het bevoegd gezag aangewend.

### **Wanbeheer (artikel 103g WVO)**

Om publieke belangen te waarborgen is er in de onderwijswetgeving voorzien in toezicht door de overheid. In dat kader kan de Minister op grond van artikel 103g WVO sinds 2010 (Wet van 4 februari 2010, Stb. 2010, 80) aanwijzingen geven aan de rechtspersoon die de school in stand houdt, indien sprake is van wanbeheer van een of meer

bestuurders en/of toezichthouders van een onderwijsinstelling. Van wanbeheer is volgens dit artikel onder andere sprake bij:

- financieel wanbeleid;
- 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.

#### *Financieel wanbeleid*

Voor de invulling van het begrip financieel wanbeleid (ook wel aangehaald als financieel wanbeheer, zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2008/2009, 31828, nummer 15 en Kamerstukken II 2008/2009, 31828, nummer 22) wordt – bij het ontbreken van een specifieke definitie gericht op (het bestuur van) onderwijsinstellingen – aansluiting gezocht bij de algemene bepalingen voor de desbetreffende rechtspersonen (stichtingen in dit geval).

Dat voor de invulling van de kwalificatie financieel wanbeleid aansluiting kan worden gezocht bij de civielrechtelijke (algemene) regels voor stichtingen, blijkt als zodanig ook uit het arrest van het Gerechtshof 's-Hertogenbosch van 22 oktober 2008 (LJN BG2138, r.o. 3.4.3). Voor de invulling van de definitie van financieel wanbeleid wordt aangesloten bij artikel 2:298 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW). Het hof oordeelde dat het aanwenden van subsidie (bijvoorbeeld rijksbekostiging, zie de schakelbepaling zoals opgenomen in artikel 4:21, vierde lid, Algemene wet bestuursrecht (Awb)) voor doelen waarvoor die subsidie niet is bestemd, financieel wanbeheer is en in strijd is met de onderwijsregelgeving, die er immers vanuit gaat dat de subsidie wordt aangewend voor het doel waarvoor deze is gegeven. Dat handelingen van een bestuur zijn gecontroleerd door een accountant – met behulp van een controleprotocol van de Minister – en zijn vastgesteld, zonder dat de accountant daarbij opmerkingen heeft gemaakt, doet aan het oordeel van financieel wanbeleid niets af.

Voor de kwalificatie van financieel wanbeleid dient – meer in het algemeen – sprake te zijn van tekortkomingen ten aanzien van het beheer over een vermogen of de zorg voor de verkrijging van de inkomsten waarover een rechtspersoon kan beschikken (Hoge Raad 3 januari 1975, NJ 1975, 222). Daarbij geldt dat het mogelijk is dat financieel wanbeleid zowel te wijten is aan het bestuur (verwaarlozing van de financiële huishouding en administratie) als aan het toezicht (onvoldoende uitoefening van intern toezicht bij goedkeuring begroting en jaarverslag); zie ook Kamerstukken II 2009/2010, 31828-C.

### *Ongerechtvaardigde verrijking*

Het begrip ongerechtvaardigde verrijking (zie ook artikel 6:212 BW) wordt gebruikt om uitdrukking te geven aan de situatie waarbij vermogensvermeerderingen niet (kunnen) worden gerechtvaardigd. Aspecten die daarbij een rol spelen zijn de schade (bijvoorbeeld in de vorm van verlies en/of verarming) die aan de kant van de benadeelde partij is geleden en de verrijking die aan de kant van de bevoordeelde partij is ontstaan.

Het begrip verrijking omvat zowel behaald voordeel als afgewend nadeel. Is bijvoorbeeld een pand verbouwd, dan is de eigenaar dus niet alleen verrijkt als het pand in waarde is gestegen, maar ook wanneer hij zich de uitgaven voor de verbouwing heeft bespaard (HR 5 september 2008, LJN BD4745, NJ 2008/481).

### *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*

Vooropgesteld zij dat financieel wanbeleid als hiervoor omschreven een vorm is van strijd met de wet, namelijk met artikel 2:9 BW. Dit artikel vereist immers dat bestuurders hun taak naar behoren vervullen en daarvan is geen sprake bij financieel wanbeleid.

De wettelijke bepalingen waarnaar verwezen wordt, omvatten alle regels die betrekking hebben op de stichting en haar bestuurder(s). Indien de stichting ook door andere wetgeving wordt beheerst, zoals het geval is bij stichtingen in de onderwijssector, geldt dit dus voor de algemene regels zoals opgenomen in het Burgerlijk Wetboek alsook de sectorspecifieke regels (bijvoorbeeld de regels zoals opgenomen in de WVO).

Vereist is daarbij dat met het handelen van een bestuurder of toezichthouder in strijd met wettelijke bepalingen (zoals hiervoor omschreven) financieel voordeel wordt behaald voor de rechtspersoon, de bestuurder/toezichthouder of een derde.

### **Artikel 2:9 BW**

Bij wet zijn enkele algemene voorschriften gegeven voor (de uitvoering van) de taak van de bestuurder van een stichting. Zo bepaalt artikel 2:9, eerste lid (eerste zin) BW dat de bestuurder tegenover de stichting gehouden is tot een behoorlijke vervulling van zijn taak.

Wat gezien moet worden als (on)behoorlijke taakvervulling, komt naar voren in diverse rechtspraak over de aansprakelijkheid van bestuurders. Daarbij wordt rekening gehouden met een bepaalde mate van beleidsvrijheid van het bestuur en met het feit dat bestuurshandelingen achteraf worden beoordeeld. Hierbij wordt gekeken naar de volgende relevante omstandigheden van het geval: (i) de aard en ernst van de normschending, (ii) de aard van de door de

stichting uitgeoefende activiteiten, (iii) de in het algemeen daaruit voortvloeiende risico's, (iv) de voor het bestuur geldende richtlijnen, (v) de gegevens waarover de bestuurder beschikte of behoorde te beschikken ten tijde van de aan hem verweten beslissingen of gedragingen en (vi) het inzicht en de zorgvuldigheid die mogen worden verwacht van een bestuurder die voor zijn taak berekend is en deze nauwgezet vervult.

In literatuur en rechtspraak is gebleken dat onder andere de volgende situaties naar voren komen waarbij sprake is van onbehoorlijke taakvervulling van de bestuurder:

- in strijd handelen met wettelijke of statutaire bepalingen of andere regels die de rechtspersoon beogen te beschermen;
- het ongeoorloofd onttrekken van middelen aan de rechtspersoon;
- het laten prevaleren van eigen (zakelijke) belangen boven dat van de rechtspersoon;
- het verzaken van de verplichtingen die voortvloeien uit art. 2:10 BW (administratieplicht);
- het niet-traceerbaar vermengen van vermogen van een derde (een ander) met het vermogen van de rechtspersoon;
- het nemen van onnodige en niet te rechtvaardigen risico's;
- het aangaan van verplichtingen die de rechtspersoon niet zal kunnen nakomen;
- het nemen van beslissingen met verregaande consequenties zonder deugdelijke voorbereiding;
- het verstrekken van leningen aan insolvente partijen of zonder adequate zekerheden;
- het aangaan van transacties die het doel van de rechtspersoon overschrijden;
- het niet voorkomen of tegengaan van onderkapitalisatie en het verwaarlozen van de kredietbewaking;
- het bewust handelen in strijd met het belang van de rechtspersoon en de met hem verbonden organisatie.

Hierbij merken wij op dat een eventuele decharge die aan een bestuurder is verleend, niet afdoet aan onbehoorlijk bestuur. Bij het verlenen van decharge doet de rechtspersoon immers alleen afstand van zijn recht om zich op de bestuurder te verhalen voor gevoerd beleid. Een decharge heeft daarmee alleen een zogenaamde interne werking. De decharge heeft dan ook nog eens uitsluitend betrekking op zaken die blijken uit de jaarrekening of anderszins aan de algemene vergadering zijn bekendgemaakt.

#### **Artikel 2:10 BW**

Op het bestuur rust een administratieplicht, een bewaarplicht en een balansplicht. Dit is geregeld in artikel 2:10 BW. Het bestuur is daarbij op grond van artikel 2:10, derde lid, BW verplicht de administratie zeven jaar te bewaren.

Het bestuur is verplicht op zodanige wijze een administratie te voeren en de daartoe behorende gegevens op zodanige wijze te bewaren, dat te allen tijde de rechten en verplichtingen (lees: de vermogenstoestand) van de rechtspersoon kunnen worden gekend. Zie ook Hoge Raad (HR) 10 oktober 2014, NJ 2014/456 (FSM Europe). Dit betekent dat snel inzicht moet kunnen worden verkregen in de debiteuren- en crediteurenpositie en dat deze posities en de stand van de liquiditeiten een redelijk inzicht moeten geven in de vermogenspositie. Zie ook HR 11 juni 1993, NJ 1993/713 (Kempers en Sarper).

#### **Regeling beleggen, lenen en derivaten OCW 2016**

Het algemeen uitgangspunt bij de Regeling beleggen, lenen en derivaten OCW 2016 is dat het financiële beleid en het beheer van de onderwijsinstellingen (waaronder een school in de zin van artikel 1 van de WVO) in het belang moet zijn van c.q. bij moet dragen aan het realiseren van de publieke doelstellingen. Dit financiële beleid moet daartoe op transparante wijze gericht zijn op de financiële continuïteit. De Regeling beleggen, lenen en derivaten OCW 2016 stelt daarbij zowel regels aan leningen die worden aangetrokken als aan leningen die worden verstrekt door een onderwijsinstelling.

Voor leningen is specifiek geregeld dat een onderwijsinstelling door middel daarvan extra financiële middelen kan aantrekken. Leningen mogen alleen verstrekt worden door de onderwijsinstelling indien deze lening van toepassing is voor de uitvoering van de wettelijke taak van de onderwijsinstelling en binnen het doel van de organisatie past. Daarbij geldt dat dergelijke leningen geen extra risico's met zich mee mogen brengen die het voortbestaan van de onderwijsinstelling of het geven van onderwijs kunnen bedreigen. Zie ook meer uitgebreid artikel 7 van de Regeling beleggen, lenen en derivaten OCW 2016.

De onderwijsinstelling is verplicht om jaarlijks in de jaarverslaglegging verslag te doen van haar beleid ten aanzien van de beleggingen en leningen, de uitvoering van het beleid in de praktijk, de uitstaande beleggingen en leningen, de aangetrokken leningen en afgesloten derivatenovereenkomsten. Dit geldt voor zover deze zijn aangegaan c.q. verstrekt met publieke middelen (zoals de rijksbekostiging).

#### **Regeling jaarverslaglegging onderwijs**

De jaarverslaggeving van een onderwijsinstelling moet voldoen aan de Regeling jaarverslaggeving onderwijs (Rjo). In de Rjo is bepaald dat – in aanvulling op Titel 9 Boek 2 BW – de jaarverslaggeving ingericht moet worden overeenkomstig de Richtlijnen voor de jaarverslaggeving (RJ) en in het bijzonder overeenkomstig de hoofdstukken 400 (Bestuursverslag), 640 (Organisaties zonder winststreven) en 660 (Onderwijsinstellingen) van deze richtlijnen. Het betreft daarbij voorschriften over de inrichting van het bestuursverslag. Daarnaast worden in de Rjo in aanvulling op of in afwijking van Titel 9 Boek 2 BW en/of de RJ nog enkele specifieke

zaken betreffende het bestuursverslag geregeld.

De richtlijnen in de hiervoor genoemde regeling zijn overigens niet vrijblijvend, maar hebben een regelgevend karakter, omdat deze zijn ontleend aan de WVO en zijn gebaseerd op c.q. nadere uitwerking zijn van de RJ. De term richtlijnen kan de suggestie wekken dat deze richtlijnen niet verplicht zijn, en slechts als handvat dienen. Niets is echter minder waar: in de Rjo worden de richtlijnen dwingend voorgeschreven en zijn daarom eigenlijk geen richtlijnen, maar eisen. Aan deze eisen moet voldaan zijn om in aanmerking te komen voor rijksbekostiging op grond van de WVO.

# Reactie van het bestuur

Het bestuur heeft [wel/geen] gebruik gemaakt van de mogelijkheid te reageren op het rapport.





Inspectie van het Onderwijs  
Postbus 2730, 3500 GS Utrecht  
T-algemeen 088 6696000  
T-loket (voor vragen) 088 6696060

## BIJLAGE: Verwerking reactie bestuur op concept-rapport en overige wijzigingen in definitief rapport

Bestuur: Stichting voor Persoonlijk Onderwijs Hengelo  
Bestuursnummer: 42779

Kenmerk conceptrapport: XXXXXXXXXX  
Datum aanbiedingsbrief: 23 december 2021

Datum zienswijze bestuur: 22 januari 2022  
Kenmerk zienswijze bestuur: mail

### Reactie bestuur (per mail 22 januari 2022)

*Op één punt zij hier nu wel alvast een reactie gegeven, namelijk dat in elk geval het economisch eigendom van de schoolgebouwen in Hoorn, Hurdegaryp, Geldermalsen en Deventer bij de schoolstichtingen ligt en niet bij de ANBI. Dit volgt uit de overeenkomst, die behalve de erfpacht in het bijzonder ook het recht op opstal behelst en uit hetgeen daarover is bepaald in BW 5.99 lid 1. Omdat er kennelijk verwarring over is ontstaan, is namens de ANBI nog een aanvullende verklaring opgesteld die u hierbij als bijlage aantreft.*

### Reactie inspectie:

*Anders dan u stelt, is voor het bepalen van het eigendom met betrekking tot de schoolgebouwen de notariële akte leidend. Deze akte levert tegenover een ieder dwingend bewijs op van hetgeen de ambtenaar, in dit geval de notaris, binnen de kring van zijn bevoegdheid omtrent zijn waarnemingen en verrichtingen heeft verklaard. Uit deze notariële akten blijkt dat de overdracht naar de SvPO-ANBI-stichting steeds (tevens) betrekking heeft op de aanwezige opstallen. Deze overdracht is als zodanig ook ingeschreven in het Kadaster. Een notariële akte levert daarbij ook tussen partijen dwingend bewijs op van de waarheid van de daarin opgenomen verklaringen. Dat de SvPO-scholenstichtingen op grond van de erfpachtovereenkomsten nadien nog opstallen zouden mogen realiseren, doet aan dit alles niet af. De door u aangeleverde (aanvullende) overeenkomst biedt geen aanleiding om te twijfelen aan hetgeen partijen en de notaris hebben verklaard. De door u aangeleverde (aanvullende) informatie vormt geen aanleiding om de aan u toegezonden concept-rapporten te wijzigen, alvorens deze zullen worden vastgesteld.*

*Ook voor uw verwijzing naar artikel 99 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek geldt dat deze geen aanleiding zijn om de aan u toegezonden concept-rapporten te wijzigen. In aanvulling op hetgeen hiervoor al is vermeld, geldt dat het feit dat de desbetreffende SvPO-scholenstichtingen mogelijk in de toekomst recht hebben op een vergoeding vanuit de SvPO-ANBI-stichting, niet afdoet aan de geconstateerde onrechtmatigheid van de gedane bestedingen. Een eventuele in de toekomst gelegen vergoedingsregeling maakt de geconstateerde onrechtmatigheid namelijk niet ongedaan.*

Uw reactie leidt niet tot aanpassing van het rapport.

### Door de inspectie doorgevoerde (minimale) wijzigingen

De inspectie heeft ten opzichte van het concept rapport enkele (minimale) wijzigingen doorgevoerd, dit ter verduidelijking van reeds gerapporteerde zaken. Deze (minimale) wijzigingen zijn geel gemarkeerd in een separaat bijgevoegde versie van het rapport.