

Passend Toezicht?

Intern toezicht in het passend
onderwijs

Datum

11 december 2023

Opdrachtgever

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Onderzoeksteam

Wybrand van der Meulen, Tim Snoeken, Evert van Noort, David Schelfhout, Jolien van der Vegt

Referentie

GO180

bezoekadres	Maliebaan 16	3581 CN Utrecht	telefoon	+31 30 236 30 30
postadres	Postbus 85198	3508 AD Utrecht	website	www.aef.nl

/ Inhoud

/ 1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Onderzoeksvragen	5
1.3	Verantwoording	5
1.4	Leeswijzer	6
/ 2	De governance van samenwerkingsverbanden	7
/ 3	Bevindingen	9
3.1	Inleiding	9
3.2	Samenstelling van het intern toezicht	9
3.3	Rollen van de (niet-)onafhankelijke toezichthouders	15
3.4	Waarborgen van onafhankelijkheid	18
3.5	Keuze voor de inrichting van het toezicht	20
/ 4	Conclusies	23
/ 5	Aanbevelingen	25
/	Bijlagen	27
/ A	Enquête	28
A.1	Respons	28
A.2	Enquêtevragen	30
/ B	Casestudies	31
/ C	Toetsingssessies	34

/ 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Scholen in het basis- en voortgezet onderwijs werken regionaal samen om passend onderwijs te realiseren

In 2014 zijn de regionale samenwerkingsverbanden passend onderwijs geïntroduceerd om elk kind, ongeacht diens beperkingen of ondersteuningsbehoeften, een passende onderwijsplek in het primair onderwijs (po) en voortgezet onderwijs (vo) te bieden. Binnen de samenwerkingsverbanden werken reguliere basisscholen en middelbare scholen samen met scholen voor speciaal onderwijs. Elk samenwerkingsverband heeft de wettelijke zorgplicht om leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces door te laten maken, zodat er geen leerling meer buiten de boot valt.¹ In totaal zijn er 76 samenwerkingsverbanden in het po en 75 in het vo.

De cruciale rol van samenwerkingsverbanden vraagt een goede governance

Schoolbesturen hebben binnen een samenwerkingsverband de gezamenlijke taak om de ondersteuning voor leerlingen te coördineren, expertise te delen en ervoor te zorgen dat de juiste ondersteuning beschikbaar is op de scholen. Hiervoor ontvangen samenwerkingsverbanden financiering van het Rijk om passend onderwijs mogelijk te maken. In het samenwerkingsverband worden er afspraken gemaakt hoe dit budget wordt ingezet en op welke wijze dit wordt verdeeld. Deze financiële verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband betekent dat individuele scholen afhankelijk zijn van de in hun regio gemaakte afspraken om passend onderwijs te kunnen bieden. Niet alle scholen hebben (en kunnen) daar evenveel invloed op (hebben). Voor een goede samenwerking en verdeling van expertise, ondersteuning en middelen is een goede governance van groot belang.

Het intern toezicht speelt daarin een belangrijke rol

De Inspectie van het Onderwijs (hierna: de Inspectie) concludeert dat goed en onafhankelijk uitgevoerd intern toezicht de bestuurskracht van een samenwerkingsverband versterkt, wat ten goede komt aan de kwaliteit van passend onderwijs.² Onafhankelijke leden van het toezichtsorgaan kunnen bijdragen aan dat professioneel toezicht. In latere onderzoeken heeft de Inspectie dit nogmaals onderschreven.³

OCW is een wetstraject opgestart om volledig intern onafhankelijk toezicht te verplichten

In 2020 heeft voormalig minister Slob een bestuurlijke afspraak gemaakt met de sector dat samenwerkingsverbanden minimaal één onafhankelijk lid in het toezichtsorgaan moeten hebben. Op dit moment kijkt het ministerie van OCW, naar aanleiding van een aangenomen motie van de Kamerleden van den Hul en Westerveld⁴, naar de mogelijkheid om te verplichten dat het toezichthoudende orgaan van een samenwerkingsverband uit alleen onafhankelijke leden bestaat. Tijdens de voorbereiding en ter onderbouwing van het wetstraject is de behoefte ontstaan naar een onderzoek dat de huidige stand van het intern toezicht in kaart brengt.

¹ Art 18a Wet op het primair onderwijs (WPO) en art. 17a Wet op het voortgezet onderwijs (WVO)

² Inspectie van het Onderwijs, *Themaraapport Governance bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs*, 2020

³ Inspectie van het Onderwijs, *Verschillen tussen samenwerkingsverbanden*, 2023 & *Zicht en sturing op en verantwoording van doelmatige besteding middelen passend onderwijs*, 2023.

⁴ Motie van de leden Van den Hul en Westerveld, nr. 373, ([Link](#)).

1.2 Onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is in kaart te brengen hoe het intern toezicht bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs momenteel is ingericht en hoe de inrichting wordt ingevuld en waarom. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag en deelvragen:

1. Hoe is het intern toezicht binnen samenwerkingsverbanden in het passend onderwijs momenteel ingericht en waarom wordt voor verschillende inrichtingsvormen gekozen?

- 1.1. Wat is de huidige samenstelling van het intern toezicht?
- 1.2. Welke rollen vervullen de onafhankelijke en niet-onafhankelijke toezichthouders binnen het toezichthoudend orgaan?
- 1.3. Hoe wordt de onafhankelijkheid van het toezicht gewaarborgd?
- 1.4. Waarom wordt binnen een samenwerkingsverband voor een inrichtingsvorm gekozen?

1.3 Verantwoording

Dit onderzoek heeft een sterk beschrijvend karakter. We zetten daarom een enquête in om het huidige landschap van samenwerkingsverbanden (kwantitatief) in beeld te brengen en vervolgens casestudies om dit beeld (kwalitatief) te verdiepen.

1.3.1 Enquête

De enquête heeft tot doel om breed in kaart te brengen hoe het intern toezicht bij samenwerkingsverbanden is georganiseerd. We vragen in de enquête naar de organisatie en samenstelling en het feitelijk functioneren van het interne toezicht. Zo krijgen we bijvoorbeeld inzicht in het aantal (onafhankelijke) leden, de benoemingswijze en de frequentie waarin het toezichtsgaan samenkomt. De vragen en antwoordopties baseerden we op de bureaustudie. Daarnaast hebben we de enquêtevragen voorgelegd aan OCW, het Netwerk LPO en de Sectorraad Samenwerkingsverbanden VO om vaagheden of dubbelzinnigheden eruit te halen.

We hebben de enquête uitgezet via het Netwerk LPO en de Sectorraad Samenwerkingsverbanden VO. Deze koepelorganisaties hebben allebei de enquête tweemaal in hun nieuwsbrieven gedeeld met de samenwerkingsverbanden. De enquête stond open van 20 september tot en met 15 oktober 2023. Omdat de enquête feitelijke informatie betrof, was het voldoende als deze door één persoon per samenwerkingsverband ingevuld werd, ongeacht de functie van de respondent. In de praktijk bleken dit vooral de directeur-bestuurders en onafhankelijk voorzitters te zijn, maar ook managementondersteuners. Uiteindelijk hebben vijftig samenwerkingsverbanden de enquête ingevuld; een respons van 32%. 42% van de samenwerkingsverbanden in het PO hebben de enquête ingevuld, ten opzichte van 22% in het VO.⁵ Er zit dus een oververtegenwoordiging van het PO in de respons, maar verder is deze representatief als we kijken naar de totale respons, de omvang van het leerlingenaantal en de aangesloten schoolbesturen binnen de samenwerkingsverbanden. Om de respons van het VO te toetsen hebben we een handmatige steekproef gedaan onder 10

⁵ Zie voor een uitgebreide verantwoording van de representativiteit van de enquête bijlage A.

samenwerkingsverbanden die de enquête niet hebben ingevuld. Voor deze steekproef hebben we via de websites van de samenwerkingsverbanden de rechtsvorm, het toezichthoudend orgaan en de onafhankelijkheid van het toezicht geteld. De steekproef bevestigde het beeld van de enquête.⁶

1.3.2 Casestudies

Ter verdieping van de uitkomsten van de enquête hebben we casestudies uitgevoerd bij vier samenwerkingsverbanden. Casestudy-onderzoek is geschikt om meer kwalitatieve informatie te verzamelen over een breder fenomeen als toezicht, en de bijbehorende werkzame mechanismen. Door verschillende casestudies naast elkaar uit te voeren, konden we achterhalen waarom voor verschillende governance-structuren is gekozen en hoe die functioneren.

We hebben de cases geselecteerd op basis van een drietal principale criteria, namelijk de onderwijssector (po/vo), rechtsvorm (stichting/vereniging) en de mate van onafhankelijkheid van het toezicht. De selectie bestaat uit twee samenwerkingsverbanden in het po en twee in het vo, twee stichtingen en twee verenigingen. Op onafhankelijkheid van het toezicht is spreiding aangebracht door een samenwerkingsverband te kiezen met één onafhankelijk toezichthouder, twee samenwerkingsverbanden met gedeeltelijk onafhankelijk toezicht en één samenwerkingsverband met volledig onafhankelijk toezicht. Tot slot hebben we de selectie gecontroleerd op grootte (aantal scholen, schoolbesturen en leerlingen binnen het samenwerkingsverband), regionale variatie en kwaliteit op basis van inspectierapporten. De selectie vertoont geen oververtegenwoordiging of uitschieter op deze punten.

1.3.3 Toetsingssessies

Tot slot hebben we twee toetsingssessies gehouden met (1) directeur-bestuurders en (2) intern toezichthouders. Het doel van deze sessies was het toetsen en verrijken van de bevindingen uit de enquête en de casestudies. Aan de hand van stellingen en vragen zijn we met de deelnemers van de sessies in gesprek gegaan over de verwachtingen bij en waardering van (onafhankelijk) intern toezicht. Bij deze sessies waren respectievelijk 10 directeur-bestuurders en 10 toezichthouders aanwezig.⁷ Hierdoor hebben we onze inzichten aan een bredere groep binnen het passend onderwijs kunnen voorleggen. De meerderheid van deze deelnemers kwam uit het primair onderwijs, doordat de uitnodigingen zijn verstuurd onder de respondenten op de enquête.

1.4 Leeswijzer

De opbouw van de rapportage is als volgt:

- ▶ **Hoofdstuk 2** beschrijft de context van het intern toezicht van samenwerkingsverbanden in het passend onderwijs en inzichten uit eerdere onderzoeken naar dit thema.
- ▶ In **hoofdstuk 3** beantwoorden we deelvragen in dit onderzoek op basis van de enquête, casestudies en toetsingssessies.
- ▶ In **hoofdstuk 4** beantwoorden we de hoofdvraag in de conclusie en duiden we de trends met betrekking tot het intern toezicht bij samenwerkingsverbanden. Ook doen we aanbevelingen met oog op het wetstraject.

⁶ Eén samenwerkingsverband zonder onafhankelijk toezichthouder, één met volledig onafhankelijk toezicht en acht samenwerkingsverbanden met één onafhankelijk toezichthouder (altijd de voorzitter).

⁷ Zie bijlage C: Toetsingssessies.

/ 2 De governance van samenwerkingsverbanden

De rechtsvormen

Sinds de invoering van passend onderwijs zijn scholen verplicht ingedeeld in regio's en de daarbij behorende samenwerkingsverbanden. Schoolbesturen zijn vrij in de organisatievorm van dit verband. In de rechtsvorm van samenwerkingsverbanden zijn er twee smaken te zien; een stichting of een vereniging. Deze rechtsvormen hebben beide hun eigen inrichting, organen en karakteristieken. Binnen deze rechtsvormen bestaat overigens veel diversiteit in de governance van samenwerkingsverbanden.

Een **vereniging** is een rechtsvorm waarbij een groep leden vrijwillig samenkomt om gemeenschappelijke belangen, doelen of activiteiten te bevorderen. Een vereniging heeft op grond van de wet altijd een bestuur en een algemene ledenvergadering (ALV). De ALV is het hoogste orgaan van de vereniging; zij bepaalt via de statuten de inrichting van de vereniging en andere organen, zoals het bestuur, leggen verantwoording af aan de ALV. Daarnaast heeft de ALV instemmingsrecht op bijvoorbeeld de begroting en het beleidsplan. Het bestuur is verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken en de voorbereiding en uitvoering van beleid. Daarnaast kunnen er uiteraard ook andere organen in het leven worden geroepen. Het intern toezicht bij een vereniging kan worden uitgevoerd door de ALV, soms via een gedelegeerde commissie van leden uit de ALV, of door een raad van toezicht die organiek gescheiden is van de ALV.

Een **stichting** wordt opgericht met als doel het nastreven van een maatschappelijk, sociaal, cultureel, religieus of charitatief doel zonder het oogmerk om winst te maken. In tegenstelling tot een vereniging, heeft een stichting geen leden. Een stichting heeft altijd een bestuur, maar is daarnaast vrij om (al dan niet via de statuten) andere organen in het leven te roepen die ten dienste staan van de stichting. Zo kan een intern toezichthoudend orgaan worden opgericht, dat bij een stichting doorgaans de raad van toezicht wordt genoemd.

Het beleid en bestuur

In de ALV (vereniging) of het algemeen bestuur (stichting) van een samenwerkingsverband zijn de schoolbesturen gezamenlijk verantwoordelijk voor de verdeling van de middelen die het Rijk beschikbaar stelt voor passend onderwijs in de regio. Zij stellen daarvoor over het algemeen een directeur(-bestuurder) aan die de uitvoerende taken vervult. Deze functionaris stelt bijvoorbeeld de begroting en het ondersteuningsplan op, coördineert de plaatsing van kinderen op een passende plek en geeft leiding aan het eventuele personeel van het samenwerkingsverband. De ALV of het algemeen bestuur besluit uiteindelijk over dergelijke beleidsbeslissingen. In de praktijk bestaan op deze indeling vele variaties.

De medezeggenschap

De medezeggenschap in een samenwerkingsverband is georganiseerd in een ondersteuningsplanraad. De leden (personeel van scholen en ouders) worden afgevaardigd door de medezeggenschapsraden van de scholen. De ondersteuningsplanraad heeft op grond van art. 11a Wet medezeggenschap op scholen adviesrecht over onder meer de competentieprofielen van toezichthouders bij de werving daarvan.

Daarnaast hebben samenwerkingsverbanden met eigen personeel een eigen medezeggenschapsraad. Niet alle samenwerkingsverbanden hebben, naast de directeur(-bestuurder), personeel in dienst om in ondersteuningsbehoeften van leerlingen op scholen te voorzien. In deze samenwerkingsverbanden wordt ervoor gekozen om de ondersteuning op de scholen zelf te organiseren.

Het intern toezicht

Het intern toezicht kan bij verschillende organen binnen een samenwerkingsverband worden gelegd. In de Wet op het primair onderwijs (Wpo) en de Wet op het voortgezet onderwijs 2020 (Wvo 2020) is in ieder geval bepaald dat het bestuur en toezicht functioneel óf organiek gescheiden moeten zijn. Het functioneel scheiden van bestuur en toezicht houdt in dat bestuurstaken en toezichtfunctie verdeeld zijn over verschillende personen. Het organiek scheiden, daarentegen, houdt in dat de bestuurstaken en het interne toezicht statutair verdeeld is over twee organen. Toezichthouders zijn in beginsel leden van het toezichthoudend orgaan, maar wij nemen in dit onderzoek ook de voorzitter van een ALV mee als toezichthouder, omdat deze vaak juist met die rol in ingesteld naar aanleiding van de bestuurlijke afspraken in 2020

Ongeacht van het type orgaan, heeft het toezicht bepaalde wettelijke taken: het intern toezicht is ten minste belast met het goedkeuren van de begroting, het jaarverslag en het strategisch meerjarenplan. Daarnaast moet het toezien op 'goed bestuur', de verwerving en besteding van middelen en legt het hierover verantwoording af in het jaarverslag. Meer in het algemeen is intern toezicht de controle van een toezichtsorgaan op de uitvoering en -oefening van de taken en bevoegdheden door het bestuur binnen dezelfde organisatie. Hierbij heeft het bijvoorbeeld aandacht voor de consistentie met het langetermijnbeleid, het financieel welzijn van het samenwerkingsverband en de belangen van de kinderen en scholen.

In dit onderzoek hanteren we de volgende definities van (onafhankelijk) toezichtsorgaan:

Intern toezichtsorgaan: het orgaan binnen een samenwerkingsverband dat het dagelijks bestuur van dat samenwerkingsverband controleert. De structuur en samenstelling van dit orgaan kan per samenwerkingsverband verschillen. Leden van het intern toezichtsorgaan zijn, in verschillende samenstellingen, schoolbestuurders van de aangesloten scholen of onafhankelijk.

Onafhankelijk toezicht is organiek gescheiden van het bestuur waarop toezicht wordt gehouden én wordt vervuld door toezichthouders die zelf niet verbonden zijn aan de scholen en schoolbesturen in het samenwerkingsverband.⁸

(Niet-)onafhankelijke toezichthouder: een onafhankelijke toezichthouder is een toezichthouder die niet verbonden is aan een school of schoolbestuur in het samenwerkingsverband. Een niet-onafhankelijk toezichthouder is een toezichthouder die wel verbonden is aan een school of schoolbestuur in het betreffende samenwerkingsverband.

⁸ Kamerstuk 31 497, nr. 284.

/ 3 Bevindingen

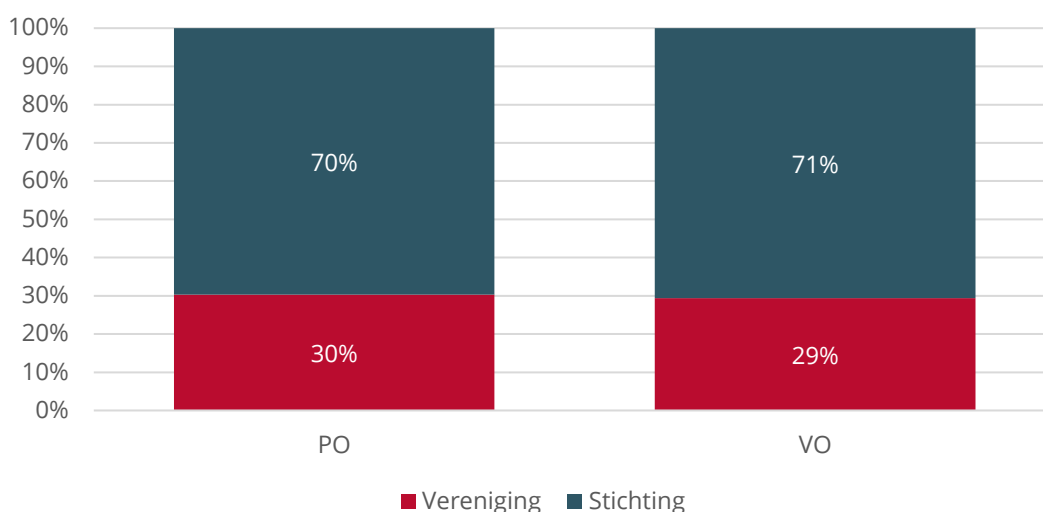
3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden we de vier deelvragen. We gaan eerst in op de samenstelling van het intern toezicht (3.2). Hiervoor kijken we naar het totale beeld van onafhankelijkheid in het toezicht, om dit vervolgens uit te splitsen naar stichtingen en verenigingen, het primair en het voortgezet onderwijs en de specifieke toezichtsorganen. Vervolgens gaan we in op de rollen die (niet-)onafhankelijke toezichthouders hebben (3.3). We kijken onder meer naar het stemrecht en de voorzittersrol. De derde deelvraag betreft de waarborgen voor onafhankelijkheid (3.4), zoals werving en selectie en termijnen. Tot slot beantwoorden we de vraag welke keuzes en redenen er zijn voor bepaalde inrichtingsvormen van toezicht en specifiek de gekozen mate van onafhankelijkheid (3.5).

3.2 Samenstelling van het intern toezicht

Voor een beeld van de huidige samenstelling van het intern toezicht beschrijven we het orgaan dat die taak uitoefent en de mate van onafhankelijkheid van deze organen. Tot slot beschrijven we ook welke andere organen binnen een samenwerkingsverband eventueel een controlerende rol op zich nemen. We maken hierbij onderscheid tussen samenwerkingsverbanden in het primair en in het voortgezet onderwijs. Voordat we hierop ingaan beschrijven we de rechtsvorm van de samenwerkingsverbanden; stichtingen en verenigingen. Dit hangt namelijk samen met de daaropvolgende antwoorden en bevindingen. Samenwerkingsverbanden in het passend onderwijs hebben zowel in het primair als voortgezet onderwijs in meer dan twee derde van de gevallen voor de rechtsvorm van een stichting gekozen.

Figuur 1: Rechtsvormen van samenwerkingsverbanden

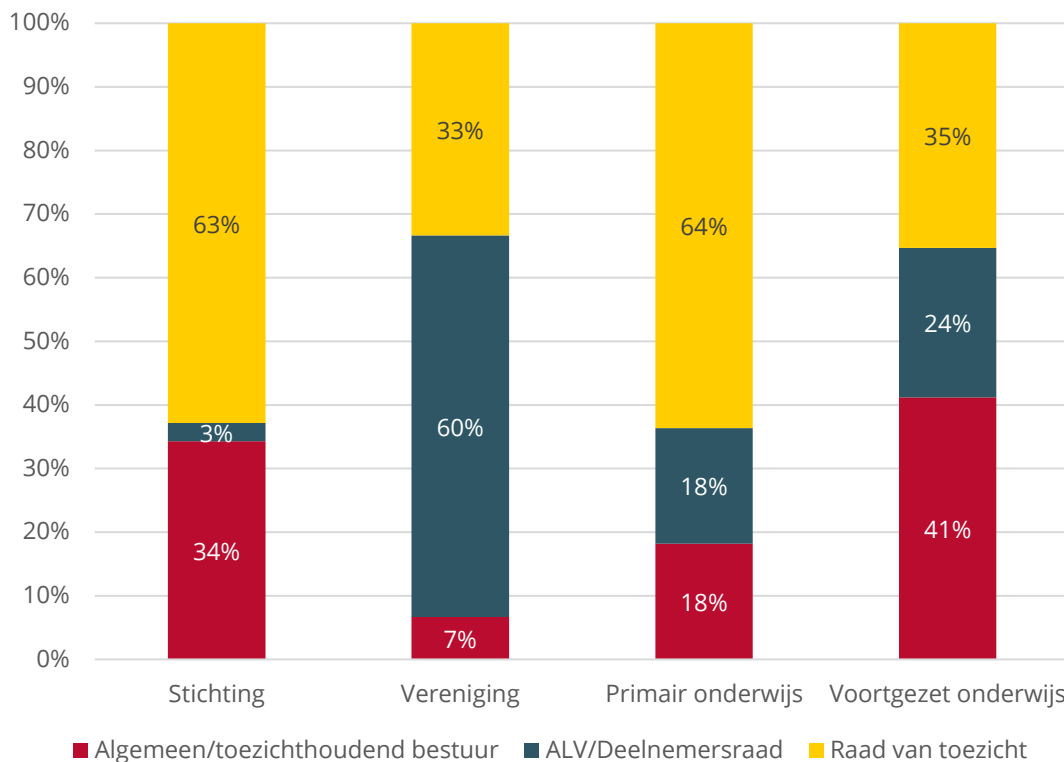


Welk orgaan oefent de toezichthoudende rol uit?

Naar gelang een samenwerkingsverband in een stichting of een vereniging is georganiseerd, kunnen verschillende organen het toezicht uitoefenen. In de onderstaande grafiek is daarom links

weergegeven welke organen binnen stichtingen en verenigingen met het toezicht zijn belast. Rechts is dit in beeld gebracht voor het primair en het voortgezet onderwijs.

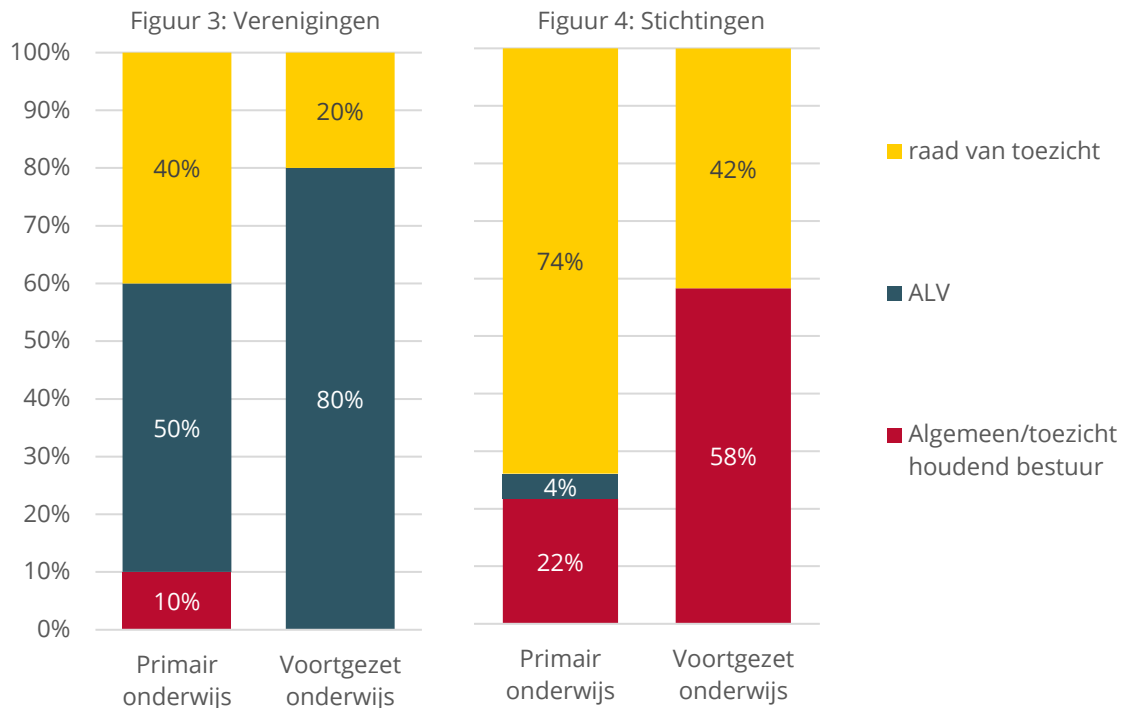
Figuur 2: Welk orgaan oefent het intern toezicht uit in uw samenwerkingsverband?



Te zien is dat de rechtsvorm veelal bepalend is voor het type orgaan dat het toezicht uitoefent. De meerderheid van de **stichtingen** werkt met een raad van toezicht, een minderheid met een algemeen/toezichthoudend bestuur. Deze laatste bestuursvorm staat ook wel bekend als een one-tier model en heeft een uitvoerend (het algemeen) en een niet-uitvoerend (toezichthoudend) bestuur. In een enkel geval heeft een stichting het toezicht belegd bij een deelnemersraad van schoolbestuurders. In de meerderheid van de **verenigingen** heeft de ALV de toezichthoudende rol. Veel minder vaak is hier speciaal een raad van toezicht voor ingesteld. Slechts één van de respondenten met een vereniging als samenwerkingsverband werkt met het one-tier model.

En ondanks dat samenwerkingsverbanden in beide onderwijssectoren eenzelfde verdeling kennen tussen stichtingen en verenigingen, is er een duidelijk verschil tussen het primair en voortgezet onderwijs. In samenwerkingsverbanden voor het **primair onderwijs** is veel vaker een raad van toezicht ingericht, dan in het voortgezet onderwijs. In samenwerkingsverbanden **voortgezet onderwijs** komen juist vaker algemeen en toezichthoudende besturen voor. In beide sectoren is te zien dat een ALV als toezichthoudend orgaan in de minderheid is. Dat valt te verklaren vanuit de rechtsvormen in het po en vo, waar een vereniging minder gangbaar is dan een stichting.

Dit beeld wordt bevestigd als we voor de verenigingen en stichtingen apart laten zien wat het toezichthoudend orgaan is binnen samenwerkingsverbanden in het po en het vo. Van de **verenigingen** in het po heeft 40% een raad van toezicht tegenover 20% van de verenigingen in het vo. Bij **stichtingen** in het po heeft 74% een raad van toezicht ten opzichte van 42% van in het vo.



De onafhankelijkheid van de toezichthouders volgt in beginsel niet uit het type toezichtsorgaan. Het type toezichtsorgaan geeft alleen aan in hoeverre het toezicht organiek gescheiden is van andere organen in het samenwerkingsverband. Het type toezichtsorgaan vertaalt zich desalniettemin naar de mate van onafhankelijkheid van het toezicht. Het is aannemelijk dat samenwerkingsverbanden die kiezen voor een organiek gescheiden toezichtsorgaan, ook meer genegen zijn om onafhankelijke leden in dat orgaan te laten plaatsnemen.

Hoeveel samenwerkingsverbanden hebben één onafhankelijk toezichthouder dan wel gedeeltelijk of volledig onafhankelijk intern toezicht?

In de enquête is gevraagd naar het aandeel onafhankelijke en niet-onafhankelijke toezichthouders. We lezen in de respons drie categorieën terug. Samenwerkingsverbanden kunnen:

- één** onafhankelijk toezichthouder hebben (de voorzitter),
- gedeeltelijk**: meerdere onafhankelijke toezichthouders (voorzitter plus minimaal één ander lid) én meerdere niet-onafhankelijke toezichthouders (schoolbestuurders) hebben of;⁹
- volledig**: alleen maar onafhankelijke toezichthouders.

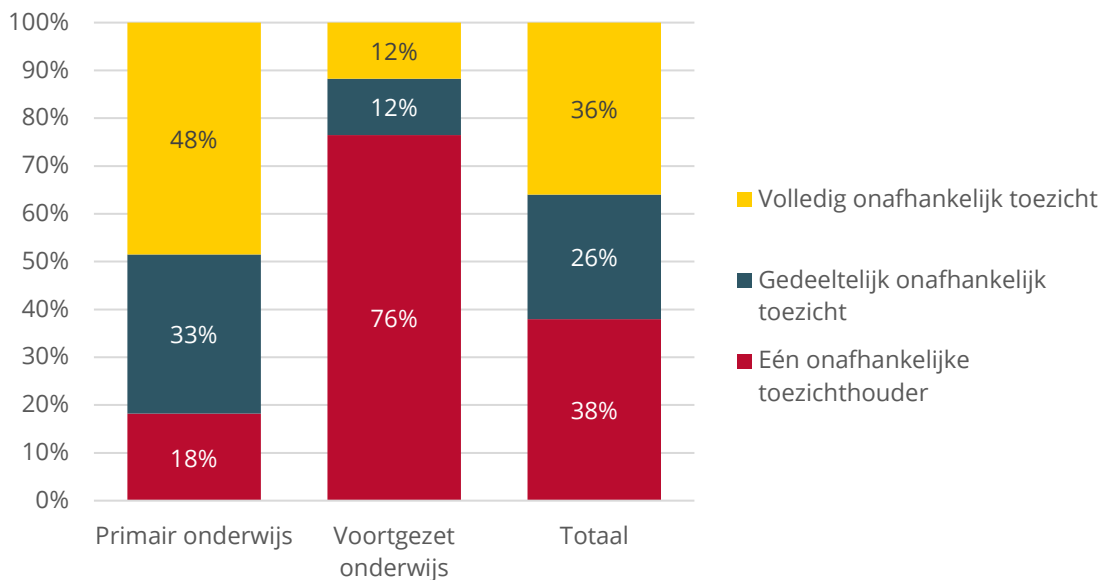
In de onderstaande grafiek is te zien dat in totaal (rechterkolom) 38% van de respondenten één onafhankelijk toezichthouder in het toezichthoudend orgaan heeft.¹⁰ Bij 26% van de samenwerkingsverbanden is er sprake van een gedeeltelijk onafhankelijk toezicht en 36% kent een volledig onafhankelijk toezichtsorgaan. Daarmee kan niet worden gezegd dat alle 151 samenwerkingsverbanden minstens één onafhankelijk toezichthouder hebben, maar wel dat het heel uitzonderlijk is, als dit niet het geval is. De toetsingssessies en de casestudies bevestigen dit beeld.

⁹ In gedeeltelijk onafhankelijk toezicht in het po is gemiddeld 36% van de toezichthouders onafhankelijk. Voor het voortgezet onderwijs is dit niet te zeggen, aangezien slechts één samenwerkingsverband met gedeeltelijk onafhankelijk toezicht de enquête heeft ingevuld. Dit ene samenwerkingsverband kent een raad van toezicht met vijf leden waarvan er drie onafhankelijk zijn.

¹⁰ We gaan in paragraaf 3.3 nader in op de rol van de onafhankelijk voorzitter.

Uit de enquête volgt verder een duidelijk verschil tussen het po en het vo: in het vo komt een toezichthoudend orgaan met één onafhankelijke toezichthouder significant vaker voor dan in het po. Andersom geldt dit ook: in samenwerkingsverbanden voor het po, is aanzienlijk vaker sprake van een volledig onafhankelijk toezicht dan in het vo.

Figuur 5: Situatie van toezicht naar onderwijssector



De reden voor het verschil tussen de mate van onafhankelijkheid in samenwerkingsverbanden voor het primair en het voortgezet onderwijs is onduidelijk. De resultaten van de enquête zijn in de toetsingssessies en casestudies aan meerdere betrokkenen uit de sector voorgelegd. De bevindingen worden op verschillende manieren door betrokkenen verklaard. Geen van deze verklaringen werd echter breed omarmd door de respondenten. De respons van de enquête biedt in ieder geval geen aanleiding om uit te gaan van een bepaalde bias of oververtegenwoordiging binnen het po en het vo.¹¹

Sommige respondenten zoeken de oorzaak in het mogelijke verschil in de aanwezigheid van koepels. In het voortgezet onderwijs zouden er meer scholenkoepels zijn dan in het primair onderwijs, waar relatief meer 'éénpitters' zijn. De schoolbestuurders van koepels hebben (voor meer scholen) een groter financieel belang dan schoolbestuurders van éénpitters. Dit zou een reden zijn waarom zij minder snel de zeggenschap en toezicht uit handen willen geven aan onafhankelijke leden. Een aanvullende verklaring is dat de schoolbestuurders van koepels (waarvan er relatief meer zouden zijn in het vo) gewend zijn aan het besturen van organisaties met meerdere scholen, zoals een samenwerkingsverband. Hierdoor zouden zij minder de noodzaak inzien om externen te betrekken. Een andere verklaring wordt gezocht in een cultuurverschil waarbij het voortgezet onderwijs beschreven wordt als zakelijker en meer gericht op eigen belang, terwijl het primair onderwijs braver wordt genoemd en eerder geneigd tot het volgen van de oordelen van de Inspectie. Een laatste mogelijke verklaring is dat het voortgezet onderwijs in 2014 voor een grotere bezuinigingsopgave stond dan het primair onderwijs. Als gevolg hiervan zou destijds meer behoefte zijn om de controle

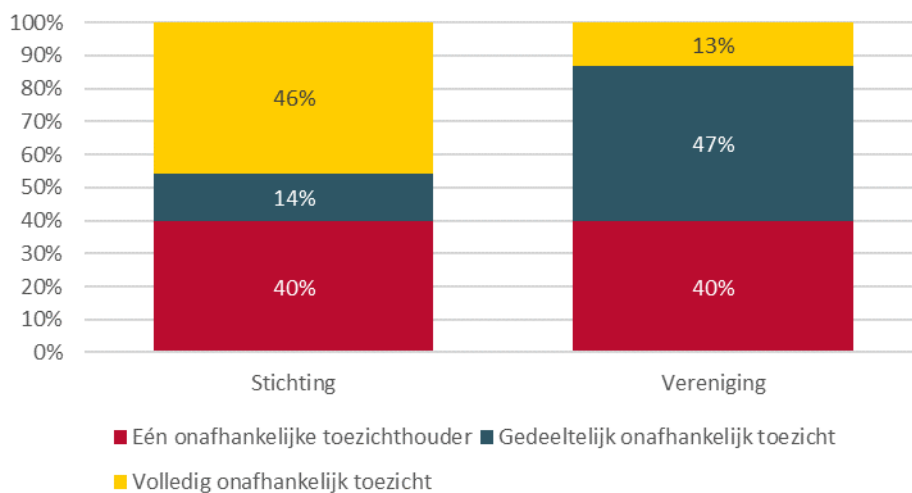
¹¹ Zie ook bijlage A: respons op de enquête.

op het samenwerkingsverband te houden. In hoeverre deze een feitelijke basis hebben is echter niet in dit onderzoek vast te stellen.

Er is in ieder geval géén duidelijk verband tussen het aantal schoolbesturen in een samenwerkingsverband en de onafhankelijkheid van het toezicht. Er is geen neiging tot meer of minder onafhankelijk toezicht naar mate het aantal schoolbesturen binnen een samenwerkingsverband toeneemt, zo blijkt uit de enquête. Ook de omvang van een samenwerkingsverband wat betreft het aantal leerlingen laat geen verband zien met de onafhankelijkheid van het toezicht.

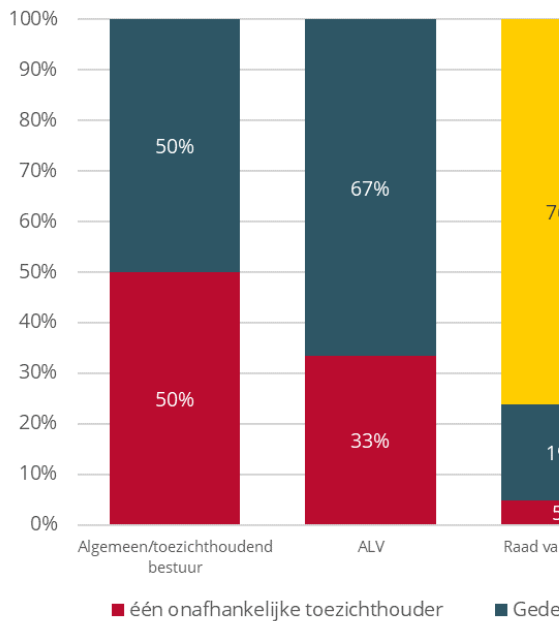
Naast de onderwijssector houdt ook de rechtsvorm verband met de mate van onafhankelijkheid. Bij stichtingen wordt veelal gekozen voor óf toezicht met alleen de afgesproken onafhankelijk toezichthouder óf voor volledig onafhankelijk toezicht. Bij verenigingen zien we juist veel meer gedeeltelijk onafhankelijke toezichtsorganen.

Figuur 6: Opbouw onafhankelijk toezicht

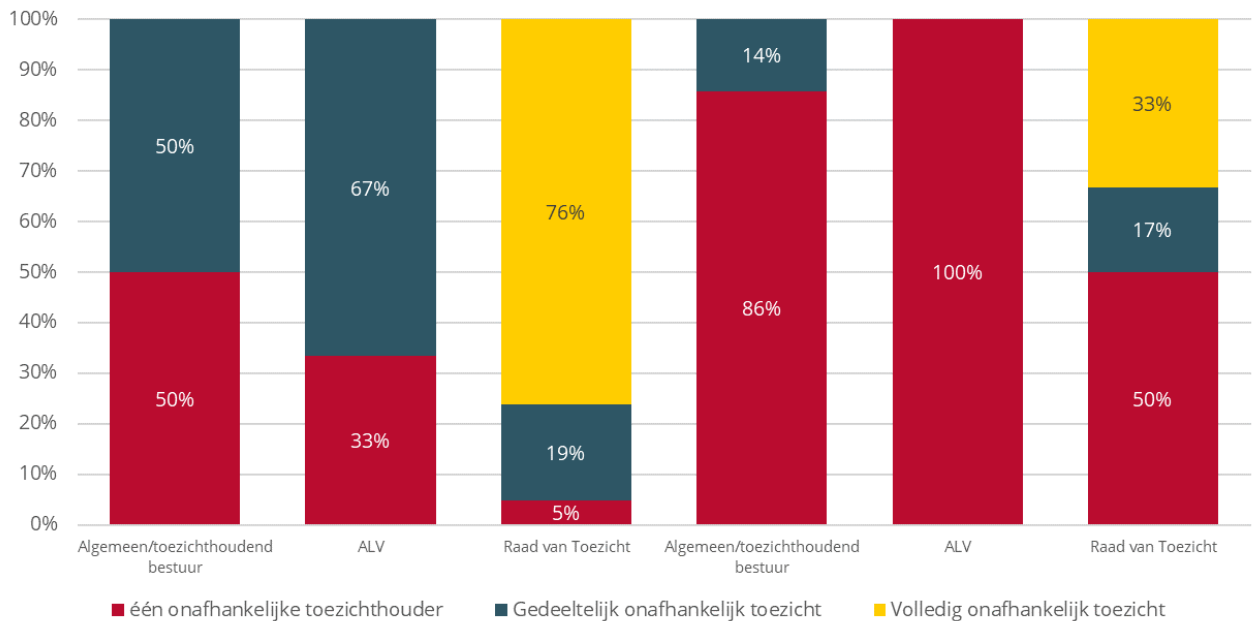


Een mogelijke verklaring voor het verschil in onafhankelijkheid van het toezicht tussen stichtingen en verenigingen is de wettelijke structuur van de rechtsvorm. Bij een vereniging is de ALV het orgaan waarin de leden (in dit geval de schoolbesturen) betrokken zijn en op zijn minst de lijnen uitzetten voor het samenwerkingsverband. Het is in die context wellicht een grotere stap om het toezicht volledig onafhankelijk te maken, zonder een rol voor schoolbestuurders. De ALV bekleedt zelf vaak de toezichthoudende rol (zie figuur 2), al dan niet via vanuit de ALV gedelegeerde commissie, zo blijkt uit de enquête. Deze gedelegeerde commissies vormen het 'gedeeltelijk onafhankelijk toezicht' in de figuur 7. Naast leden uit de ALV, nemen dan ook onafhankelijke toezichthouders zitting in de toezichtscommissie. Bij een stichting is er wettelijk gezien alleen een bestuur. In dit bestuur zijn niet noodzakelijkerwijs 'leden' ofwel schoolbesturen betrokken. Als er wordt gekozen voor onafhankelijkheid in het toezicht is de stap naar volledige onafhankelijkheid wellicht eenvoudiger te zetten. Dit zien we ook terug in de onderstaande figuren. Zowel in het primair als voortgezet onderwijs komt volledig onafhankelijk toezicht alleen voor in raden van toezicht.

Figuur 7: Onafhankelijkheid per soort orgaan | PO

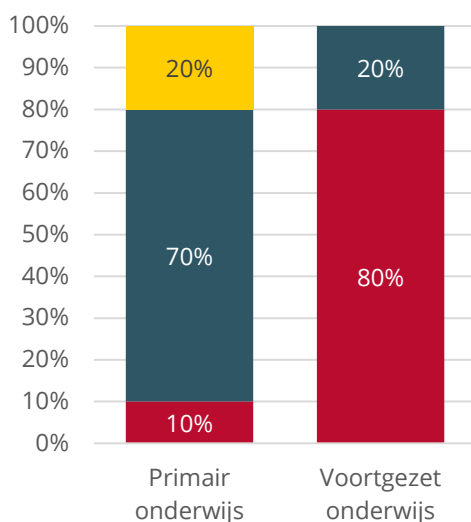


Figuur 8: Onafhankelijkheid per soort orgaan | VO

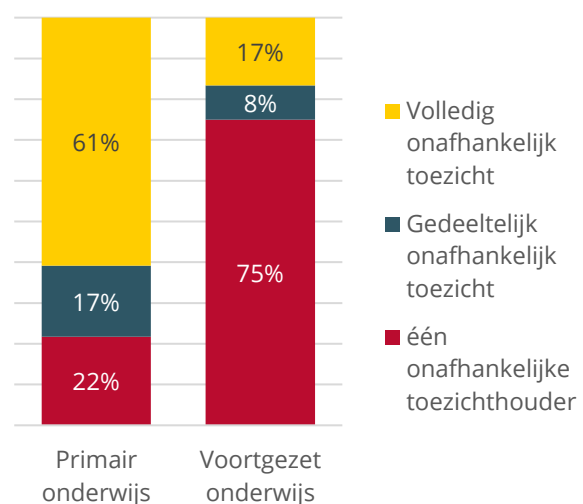


Beide factoren (rechtsvorm en onderwijsvorm) vertonen dus een correlatie met de onafhankelijkheid van het toezicht. In de onderstaande figuur geven we dit totaalbeeld. De figuren geven de mate van onafhankelijkheid weer voor verenigingen in het po en het vo en voor stichtingen in het po en vo. Figuren 9 en 10 laten zien dat een stichting in het primair onderwijs gemiddeld genomen de meeste onafhankelijke leden in het toezichthoudend orgaan heeft. Een vereniging in het voortgezet onderwijs heeft gemiddeld gezien het minst aantal onafhankelijke leden in het toezichtsorgaan.

Figuur 9: Onafhankelijkheid toezicht | vereniging



Figuur 10: Onafhankelijkheid toezicht | stichting



Zijn er andere organen met een controlerende en/of adviserende rol richting het bestuur?

Naast het formele toezichthoudende orgaan, zijn er binnen samenwerkingsverbanden andere organen met een controlerende en/of adviserende rol richting het bestuur. In de eerste plaats heeft elk samenwerkingsverband een ondersteuningsplanraad en – als het samenwerkingsverband eigen

personeel in dienst heeft – een medezeggenschapsraad.¹² Daarnaast heeft 28% van de samenwerkingsverbanden in de enquête een adviserend orgaan in de vorm van een deelnemersraad van aangesloten schoolbesturen. Deze vorm komt onder de respondenten uitsluitend voor bij stichtingen, met een raad van toezicht. De deelnemersraad wordt in een dergelijke governance ingesteld om schoolbesturen een formele positie te geven binnen het samenwerkingsverband.

De verschillende organen binnen het samenwerkingsverband veroorzaken volgens sommige directeur-bestuurders te veel bestuurlijke drukte, zo bleek uit de toetsingssessies. Enkele aanwezige directeur-bestuurders gaven aan dat de hoeveelheid overleggen inefficiënt is, omdat er steeds hetzelfde wordt besproken. Zij hebben bezwaar tegen het organiek scheiden van toezicht en bestuur, omdat hiermee de bestuurlijke drukte zou toenemen. Door toezicht en bestuur te scheiden, waar het eerst in een gezamenlijk orgaan is georganiseerd, ontstaat er immers een extra orgaan. Dit betekent ook extra overleggen, zo redeneren deze directeur-bestuurders.

Verschillende directeur-bestuurders, toezichthouders en schoolbestuurders geven apart van elkaar aan dat ook de toezichthoudende organen van scholen zelf een belangrijke rol kunnen spelen bij het stimuleren van de samenwerking. Zij zien als het grote probleem van samenwerkingsverbanden in het passend onderwijs het tekortschieten van het verantwoordelijkheidsgevoel van individuele schoolbesturen voor de gezamenlijke maatschappelijke opgave. De toezichthoudende organen van de scholen zelf zouden schoolbesturen meer kunnen aanspreken op deze verantwoordelijkheid, dan ze nu doen. Dat zou bovendien een directer effect hebben dan als het (onafhankelijk) toezichthoudend orgaan van het samenwerkingsverband de schoolbesturen aanspreekt. Het samenwerkingsverband is immers weer een laag ‘verder weg’, stellen deze respondenten.

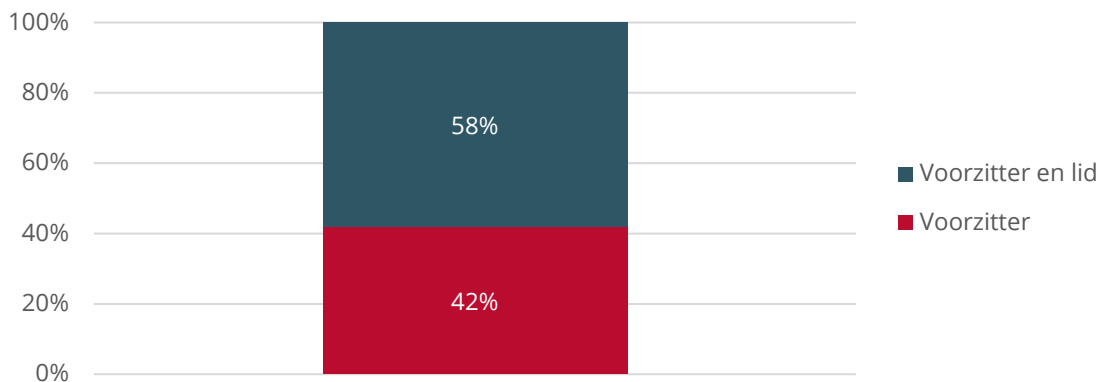
3.3 Rollen van de (niet-)onafhankelijke toezichthouders

Welke rollen hebben de (onafhankelijk) toezichthouders?

Onderstaande figuur toont aan dat alle samenwerkingsverbanden in de enquête, conform de bestuurlijke afspraak, minimaal één onafhankelijk lid in het toezichthoudend orgaan hebben. In alle gevallen is dit de voorzitter. Wanneer het samenwerkingsverband meer dan één onafhankelijk toezichthouder kent, is er dus naast de voorzitter ook een onafhankelijk lid. Uit de enquête blijkt dat in 60% van de gevallen de onafhankelijke leden zowel voorzitter als lid zijn en in 40% is de onafhankelijke toezichthouder alleen de voorzitter (waarvan ongeveer een kwart stemrecht heeft). De onafhankelijk voorzitter is daarnaast ook doorgaans de voorzitter van bijvoorbeeld de remuneratiecommissie en de auditcommissie. Verder hebben onafhankelijke toezichthouders een rol in de benoemingsadviescommissies voor directeur-bestuurders en andere toezichthouders. Daarin worden ze over het algemeen vergezeld door vertegenwoordiging van de OPR en schoolbesturen.

¹² Zie hoofdstuk 2.

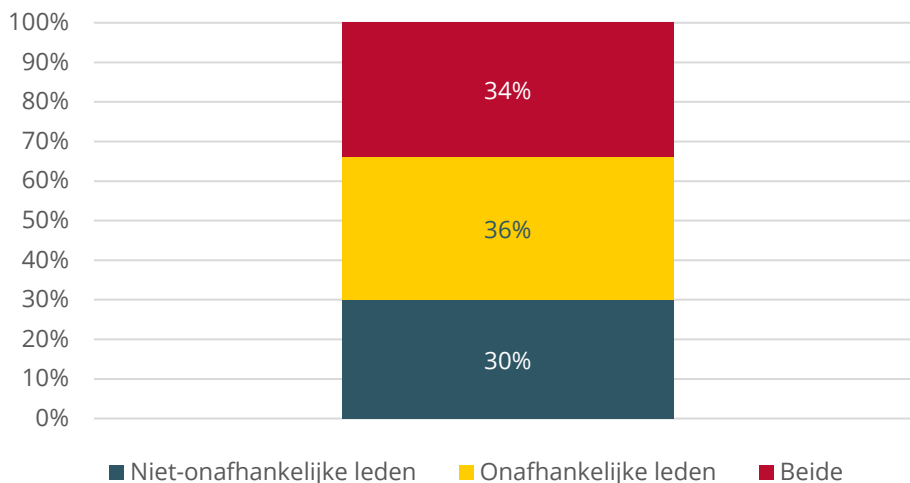
Figuur 11: rol onafhankelijk toezichthouders



Hoe is het stemrecht verdeeld over onafhankelijke en niet-onafhankelijke toezichthouders?

Niet alle leden van de toezichthoudend organen hebben stemrecht. Er kan bijvoorbeeld gekozen worden voor een onafhankelijk (technisch) voorzitter zonder stemrecht. Dit wordt over het algemeen in het toezichtkader of de statuten vastgelegd. Op basis van de enquête constateren we dat er drie varianten van stemrecht voorkomen, in gelijke mate: alleen niet-onafhankelijke leden hebben stemrecht, alleen de onafhankelijke leden of; zowel onafhankelijk als niet-onafhankelijke leden hebben stemrecht. Dit is in onderstaande figuur weergegeven. Waar alleen niet-onafhankelijke leden of alleen onafhankelijke leden stemrecht hebben, kan het zijn dat er ook andersoortige leden zonder stemrecht in het toezichthoudend orgaan zitting hebben.

Figuur 12: verdeling stemrecht

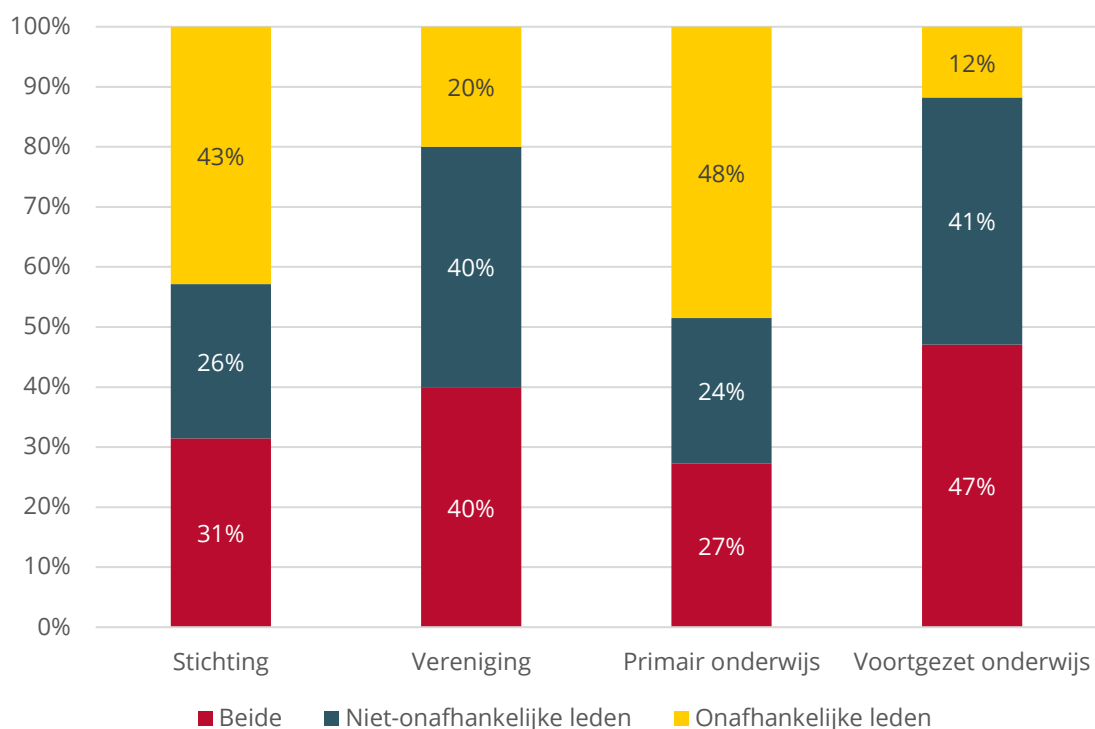


Wanneer deze cijfers worden uitgesplitst naar rechtsvorm of onderwijssector zien we dat de verdeling minder gelijk is. Bij verenigingen hebben in 20% van de gevallen alleen de onafhankelijke leden stemrecht. In de overige 80% verenigingen hebben of alleen de niet-onafhankelijke leden (40%) of beide (40%) stemrecht. Verenigingen kennen vaak een ALV als toezichthoudend orgaan waarin alle leden vertegenwoordigd zijn. Er wordt regelmatig gekozen voor gewogen stemrecht naar leerlingenaantal in een ALV. Een onafhankelijk voorzitter is geen schoolbestuurder, zit daarmee niet in de ALV en heeft dus geen stemrecht. Daarmee is het een technisch onafhankelijk voorzitter.

Daarbij is het niet mogelijk om in een ALV het stemrecht alleen bij onafhankelijke leden te leggen, want de leden zijn van de schoolbesturen en dus per definitie niet-onafhankelijk. Echter, wanneer bij de inrichting wordt gekozen om een ander toezichthoudend orgaan in te stellen, bijvoorbeeld een Commissie van Toezicht, kan een vereniging alsnog (volledig) onafhankelijk toezicht hebben. In dit geval krijgt de ALV een andere rol. Stichtingen kennen over het algemeen vaker een RvT. In het verlengde hiervan zien we dat bij stichtingen het stemrecht in 43% van de gevallen alleen bij de onafhankelijke leden is belegd. In 26% van de gevallen is het stemrecht voorbehouden aan niet-onafhankelijk leden en in 31% hebben zowel de onafhankelijke als niet-onafhankelijke leden stemrecht.

De uitsplitsing naar po en vo laat een groter verschil zien. Bijna de helft van de samenwerkingsverbanden in het po belegt het stemrecht uitsluitend bij onafhankelijke leden. Dit komt slechts bij 12% van de samenwerkingsverbanden in het vo voor. Toezichthoudende organen bij de samenwerkingsverbanden in het vo (zie pg. 14) hebben in ruim 70% van de gevallen slechts één onafhankelijk toezichthouder; in de regel is dit de onafhankelijk voorzitter. Zoals beschreven komt het vaker voor dat onafhankelijk voorzitters geen stemrecht hebben, zeker in het geval van verenigingen met een ALV als toezichthoudend orgaan. Dit kan het lage percentage stemrecht voor onafhankelijke toezichthouders in het vo verklaren.

Figuur 13: verdeling stemrecht uitgesplitst



Welke rol heeft de onafhankelijk voorzitter?

In de toezichtsorganen wordt in ieder geval de rol van de voorzitter uitgeoefend door een onafhankelijke toezichthouder (zie: figuur 11). De voorzitters hebben onder andere een agenderende rol, zijn een belangrijke sparringpartner voor de directeur(-bestuurder), zitten de vergaderingen voor en zijn het eerste aanspreekpunt vanuit het toezichthoudende orgaan. De onafhankelijke voorzitters hebben niet in alle gevallen stemrecht: 63% van de onafhankelijke voorzitters die geen andere

onafhankelijke toezichthouders naast zich hebben, heeft geen stemrecht. In theorie maakt dit de rol van een onafhankelijk voorzitter minder belangrijk. Directeur-bestuurders geven aan dat onafhankelijke voorzitters zonder stemrecht tandeloos zijn. Maar, dit is niet altijd het geval. Ondanks dat deze voorzitters in formele zin geen besluitvormende macht hebben, geven voorzitters in de toetsingssessie aan dat ze wel degelijk invloed kunnen hebben. Dit hangt echter van de persoon en competenties van de voorzitter af. Overtuigingskracht en argumenten zijn dan namelijk essentieel.

Uit de casestudies is gebleken dat de onafhankelijke voorzitters een belangrijke rol spelen in het functioneren van het toezichthoudend orgaan. De onafhankelijk voorzitters blijken niet-onafhankelijke toezichthouders te stimuleren in het aannemen van een onafhankelijke houding. Dit wordt als positief ervaren en lijkt ook effect te hebben. Een aantal samenwerkingsverbanden geeft aan dat de kwaliteiten van de voorzitter hier een belangrijke rol in spelen. Deze voorzitter kan sturen op onafhankelijk 'gedrag' en kan benoemen wanneer de onafhankelijke rol aangenomen moet worden door de niet-onafhankelijke leden. Daarnaast kan de voorzitter toezichthouders erop wijzen wanneer ze niet in het belang van het samenwerkingsverband functioneren c.q. toezichthoudend.

In bijna alle gevallen heeft de onafhankelijk voorzitter aanpassingen gedaan die het onafhankelijk toezichthouden bevorderde. Zo hebben meerdere voorzitters van een gedeeltelijk onafhankelijk toezichthoudend orgaan de vergadering opgeknipt in verschillende delen: een deel waar onafhankelijk toezicht van essentieel belang is (bv. governance en verdeling financiën) en een onderdeel waar de onafhankelijkheid minder van belang is (bv. beleid en kwaliteit). Dit heeft volgens de respondenten een positieve invloed op het onafhankelijk toezichthouden. Ook zien we dat onafhankelijk voorzitters vaak voorvechters zijn van een volledig onafhankelijk toezichthoudend orgaan. Meerdere onafhankelijk voorzitters agenderen verder onafhankelijk worden van het toezichthoudend orgaan regelmatig. Het is niet zo dat het altijd succesvol is, maar de beweging richting verder onafhankelijk toezicht krijgt wel een duwtje. Kortom, onafhankelijk voorzitters kunnen de samenwerkingsverbanden een duw in de richting geven om onafhankelijker te opereren. Dit hangt echter af van de persoon. Respondenten geven aan dat het vraagt om een assertieve en daadkrachtige voorzitter.

3.4 Waarborgen van onafhankelijkheid

Waaruit blijkt dat leden onafhankelijk zijn?

Onafhankelijkheid kan op verschillende manieren geïnterpreteerd worden en uitgelegd worden. De meeste samenwerkingsverbanden hebben regels ten aanzien van onafhankelijkheid vastgelegd in een toezichtkader, statuten en/of andere reglementen. Sommige samenwerkingsverbanden gebruiken ook een Code goed bestuur om onafhankelijkheid te borgen en te realiseren.

In de toetsingssessies en casestudies geven de meeste respondenten aan dat in hun samenwerkingsverband onafhankelijke leden geen banden mogen hebben (gehad) met het samenwerkingsverband en de aangesloten scholen. In sommige gevallen geldt dit ook voor de gemeenten in het werkgebied. Kortom, de onafhankelijke leden mogen geen belang of relatie hebben met het samenwerkingsverband. Gedurende de werving en selectie wordt dit getoetst. Wel geven sommige hierbij aan dat ze het tegelijkertijd een nadeel vinden dat de onafhankelijke leden deze banden niet hebben. Dit kan ervoor zorgen dat ze kennis van of gevoel bij de betreffende scholen of de regio missen. Enerzijds kan deze kennis belangrijk zijn als toezichthouder bij een samenwerkingsverband. Anderzijds kan het ervoor zorgen dat de toezichthouder uitsluitend kan

functioneren naar diens wettelijke taak. Daarbij kan het ervoor zorgen dat de schoolbesturen een belangrijke rol krijgen om het gevoel bij de regio te borgen.

Daarnaast zijn er samenwerkingsverbanden die alleen personen die niet woonachtig zijn en werken in het werkgebied als onafhankelijk bestempelen. Wat een lid onafhankelijk maakt is dus niet in alle gevallen gelijk.

Hoe worden (onafhankelijke) leden geselecteerd en geworven?

Samenwerkingsverbanden stellen procedures op voor de werving en selectie van (niet-)onafhankelijke toezichthouders. In sommige gevallen schakelen de samenwerkingsverbanden de hulp van een bureau in. De samenwerkingsverbanden ervaren geen problemen bij de werving en selectie van toezichthouders. De respondenten gaven aan te verwachten dat er voldoende onafhankelijke toezichthouders zouden zijn in het geval het interne toezicht van alle samenwerkingsverbanden volledig onafhankelijk moet zijn. Ook bevestigde de toetsingssessie het beeld dat het (nu nog) geen probleem is om onafhankelijke leden te vinden/werven.

De niet-onafhankelijke leden van de toezichthoudende organen zijn in de regel schoolbestuurders van aangesloten scholen. Als een samenwerkingsverband het ALV als toezichthoudend orgaan heeft zijn de aangesloten scholen veelal automatisch lid van het toezichthoudend orgaan. We horen dat de schoolbestuurders niet altijd voldoende tijd hiervoor hebben. Ze hebben dan onvoldoende tijd om de stukken te lezen en zijn ook vaker afwezig bij vergaderingen dan de onafhankelijke toezichthouders.

Samenwerkingsverbanden met niet-onafhankelijke toezichthouders maken vaak keuzes bij het aanstellen van deze toezichthouders ingegeven door vertegenwoordiging. Zo zijn er samenwerkingsverbanden die de toezichthouders selecteert op basis van de verschillende subregio's (in de eigen regio). En anderen kiezen ervoor om alle typen onderwijs (po, vo en speciaal onderwijs) te laten vertegenwoordigen. Deze keuzes zorgen voor een eerlijke vertegenwoordiging, maar ze worden niet gekozen op basis van kwaliteit. Dit kan het (onafhankelijk) functioneren van het interne toezicht beïnvloeden.

Veel toezichthouders worden geselecteerd op basis van ervaring met en kennis van (passend) onderwijs. Regionale binding is ook belangrijk. Een enkel samenwerkingsverband geeft aan nu niet alleen meer te selecteren op basis van deze criteria, maar verschillende expertises en ervaringen in het toezichthoudend orgaan wil borgen (bv. financiële kennis). Ze geven aan dat de directeur-bestuurder in principe voldoende mensen in het netwerk heeft met expertise over (passend) onderwijs om mee te kunnen sparren. Andere expertises toevoegen aan het toezichthoudend orgaan zorgt voor nieuwe inzichten en helpt de directeur-bestuurder.

Zijn toezichthouders aan termijnen gebonden?

Er bestaat een risico dat wanneer toezichthouders te lang in functie zijn dat hun onafhankelijkheid, blik van buiten en toezichthoudende rol verminderen. Om dit risico te mitigeren kunnen organisaties ervoor kiezen om de toezichthouders aan termijnen te binden. Zo ook bij samenwerkingsverbanden in het passend onderwijs.

Een kleine 70% van de samenwerkingsverbanden verbindt termijnen aan de functie van toezichthouder. Hiervan werkt 70% met een termijn van twee tot vier jaar, ruim 25% met een termijn van vier tot zes jaar en ca. 3% met een termijn van langer dan zes jaar. De toezichthouders die voor een termijn gekozen worden zijn in alle gevallen herbenoembaar. In 70% van de gevallen zijn ze een keer herbenoembaar, in ruim 20% van de gevallen twee keer, in ca. 3% drie keer en in 6% van de

gevallen meer dan vijf keer. Nagenoeg alle samenwerkingsverbanden waar de benoeming van leden van het toezichthoudend orgaan niet aan termijn gebonden is, hebben één onafhankelijk lid.

Meerdere samenwerkingsverbanden met niet-onafhankelijke toezichthouders waarvan de termijn afloopt zijn voornemens om de vacante positie in te vullen met een onafhankelijke toezichthouder. In die zin zorgen de termijnen ervoor dat er makkelijker overgegaan kan worden op meer onafhankelijke toezichthouders.

3.5 Keuze voor de inrichting van het toezicht

In de (groeps)gesprekken met respondenten hebben we uitvoerig gesproken over de keuze voor een bepaalde inrichting van het samenwerkingsverband en de positie van het intern toezicht. Respondenten zien bij het al dan niet onafhankelijk inrichten van toezicht verschillende voor- en nadelen, die men uiteraard verschillend weegt. Deze voor- en nadelen worden vaak als argumenten voor een bepaalde inrichtingsvorm gebruikt. De waarde die aan bepaalde argumenten wordt gehecht, hangt ook af van de waardering van toezicht in een samenwerkingsverband in het algemeen. We geven daarom eerst weer welke voor- en nadelen worden gezien. Vervolgens gaan we in op de beleving en waardering van (onafhankelijk) toezicht in een samenwerkingsverband. Tot slot zetten we dit beeld in het licht van de ontwikkeling van het intern toezicht in de afgelopen vijf jaar.

Welke nadelen ziet men aan onafhankelijk intern toezicht?

In de casestudies en toetsingssessies kwam een aantal argumenten voor of tegen onafhankelijk toezicht vaker aan bod. We beschrijven eerst de nadelen, en daarna de voordelen die respondenten zien. Als de voor- of nadelen vooral benoemd zijn door specifieke groepen, zoals directeur-bestuurders, schoolbestuurders of onafhankelijk toezichthouders, geven we dat aan.

Ten eerste zien veel respondenten als nadeel dat schoolbesturen hun inspraak in het samenwerkingsverband verliezen ten opzichte van het onafhankelijk toezichtorgaan. Dit kan ten koste gaan van de betrokkenheid van de schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband. Van de betrokkenheid wordt nu al niet hoog opgegeven, maar de invoering van onafhankelijk toezicht, zou de betrokkenheid van schoolbesturen nog kleiner kunnen maken. Daarbij komt dat het toezichtorgaan instemmingsrecht heeft op belangrijke besluiten als het ondersteuningsplan en de begroting. Als schoolbestuurders daarover – via het toezichtorgaan – niet (meer) kunnen meebeslissen zien ze het risico dat er besluiten worden genomen die zij niet willen of kunnen uitvoeren. Overigens werden ook voorbeelden gedeeld door respondenten die de betrokkenheid of de inspraak van schoolbestuurders anders dan in het toezichtorgaan hebben georganiseerd.

Hiermee hangt samen dat de kennis en expertise van onafhankelijk toezichthouders soms wordt gewantrouwd: iemand van buiten de regio of het samenwerkingsverband zou niet genoeg inzicht in en begrip hebben van de gang van zaken op de scholen. Dat kan er eveneens toe leiden volgens respondenten dat beslissingen worden genomen die niet passen bij de betreffende scholen.

Een enkeling benoemt als nadeel de toenemende bestuurlijke drukte, in het geval van een organiek gescheiden toezichthoudend orgaan waar apart mee moet worden overlegd. Het organiek scheiden van onafhankelijk toezicht en de inspraak van schoolbestuurders zou er tot slot toe leiden dat beide organen naar elkaar kijken en niet de verantwoordelijkheid nemen binnen het samenwerkingsverband – waardoor controle op het financiële beheer van het samenwerkingsverband tekortschiet.

Deze nadelen worden overigens vooral genoemd binnen samenwerkingsverbanden die geen volledig onafhankelijk toezicht hebben. Deze samenwerkingsverbanden willen nog wel tot gedeeltelijk onafhankelijk toezicht gaan, maar zien de stap naar volledig onafhankelijk toezicht om genoemde redenen niet zitten.

Welke voordelen ziet men aan onafhankelijk intern toezicht?

Aan de andere kant geven directeur-bestuurders, onafhankelijke toezichthouders en schoolbestuurders aan ook diverse voordelen te zien. Onafhankelijk toezicht zou de betrokkenheid van schoolbesturen juist kunnen verbeteren, omdat de rollen duidelijker en minder ongemakkelijk zijn. Als schoolbestuurders geen toezicht hoeven te houden, hebben ze de handen vrij om vanuit hun eigen rol in het samenwerkingsverband bij te dragen. Verschillende respondenten merken op dat in de discussie over inspraak en betrokkenheid de rollen van toezicht en bestuur worden verward.

Directeur-bestuurders waarderen onafhankelijk toezicht in de eerste plaats, omdat de werkgeversrol hiermee beter kan worden ingevuld. Waar schoolbestuurders toezicht houden op de directeur-bestuurder wordt dit ook wel omschreven door een hond die in zijn eigen staart bijt: de directeur-bestuurder controleert de schoolbesturen of zij gelden doelmatig besteden, terwijl de schoolbesturen op hun beurt toezicht houden op het functioneren van de directeur-bestuurder. Zeker waar de werkgeversrol wordt ingevuld door een grote groep van schoolbesturen, leidt dit soms tot ongemak bij de directeur-bestuurder die voor zijn of haar gevoel soms meer dan tien werkgevers heeft. Bij impopulaire beslissingen die niet voor iedereen goed uitpakken, kan dit tot onzekerheid en ongemak zorgen, geven verschillende directeur-bestuurders aan. Hoewel we geen gevallen zijn tegengekomen waar dit daadwerkelijk tot een conflict heeft geleid, is de situatie voorstelbaar en onwenselijk.

Ook in de andere rollen van de toezichthouder, zien veel directeur-bestuurders rolzuiverheid als een groot voordeel. Ze zijn vaak tevreden met de onafhankelijke toezichthouder(s), omdat deze belangeloos in het samenwerkingsverband staat(n). Hierdoor is deze toezichthouder een betere sparringpartner voor de directeur-bestuurder. De blik van buiten wordt gewaardeerd. Dat een onafhankelijk toezichthouder geen kennis of ervaring in het (passend) onderwijs heeft, blijkt onder de onderzochte samenwerkingsverbanden niet per se het geval. Onafhankelijke toezichthouders hebben vaak een geschiedenis in het onderwijs als bestuurder of toezichthouder in een andere regio. Daarnaast worden onafhankelijk toezichthouders juist geworven vanwege hun specifieke expertise van bijvoorbeeld financiën of jeugdhulp.

Hoe wordt het (onafhankelijk) toezicht beleefd en gewaardeerd?

Onafhankelijk toezicht wordt uiteenlopend beleefd en gewaardeerd. Een deel van de respondenten ziet in onafhankelijk toezicht de logische volgende stap in de professionalisering van het passend onderwijs. Zo zijn met name directeur-bestuurders over het algemeen erg tevreden met de onafhankelijke toezichthouders die er zijn. De niet-onafhankelijke toezichthouders die we spraken, waarderen de onafhankelijke toezichthouders, omdat zij hen scherp houden in hun eigen toezichtsrol. Deze respondenten staan open voor uitbreiding, maar pleiten veelal niet voor volledig onafhankelijk toezicht. Zij zien immers de voordelen van een onafhankelijk toezichthouder in hun midden, maar waarderen tegelijkertijd hun eigen kennis van de scholen in de regio.

Andere respondenten zijn tevreden hoe het nu gaat en zien in de verplichting van volledig onafhankelijk toezicht het gevaar dat de dynamiek van het samenwerken wordt verstoord. Het is deze respondenten vaak niet duidelijk welk probleem onafhankelijk toezicht moet oplossen. Deze

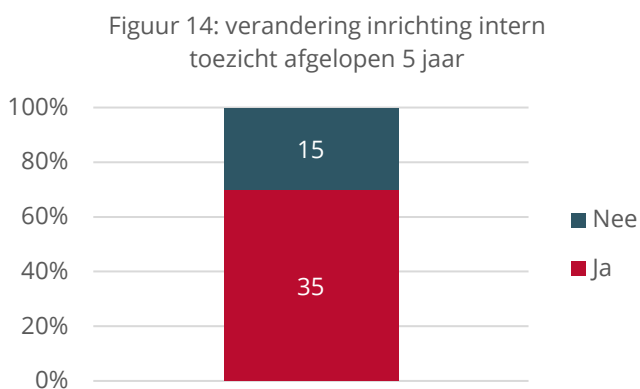
directeur-bestuurders, schoolbestuurders en toezichthouders zien onafhankelijk toezicht het verschil niet maken in de maatschappelijke opgave van passend onderwijs.

Een derde deel ziet beide kanten en vraagt om ruimte en overgangstijd om de stap naar onafhankelijk toezicht zelf in te vullen. Tegelijkertijd zijn er directeur-bestuurders en toezichthouders die aangeven dat er voldoende tijd is geweest om toezicht onafhankelijk in te richten en dergelijke argumenten vooral als verdragingsmiddel zien.

Duidelijk is dat bij veel samenwerkingsverbanden, en met name de schoolbestuurders daarin, de behoefte leeft om zelf invulling te kunnen geven aan het samenwerkingsverband. Het verplichten van onafhankelijk toezicht wordt veel als bemoeienis door het ministerie van OCW en de Inspectie gezien, waarvan men hoopt dat er ruimte blijft om in te spelen op de context van het eigen samenwerkingsverband. De respondenten zijn veelal erg gebrand op de eigen autonomie van het samenwerkingsverband en het onderwijs in het algemeen.

Is de inrichting van het intern toezicht de afgelopen vijf jaar veranderd (en waarom)?

Sinds de Verbeteraanpak passend onderwijs uit 2020 is het toezicht onafhankelijker geworden.¹³ Vrijwel alle samenwerkingsverbanden hebben sindsdien minimaal één onafhankelijk toezichthouder, namelijk de voorzitter van het toezichthoudend orgaan.¹⁴ Daarnaast heeft een groter aantal samenwerkingsverbanden het bestuur en toezicht organiek gescheiden; dit is echter nog niet overal zo. Uit de enquête blijkt bovendien een bredere ontwikkeling naar meer onafhankelijk toezicht. Naast deze twee aanpassingen zijn er soms meerdere onafhankelijke toezichthouders aangesteld of is de stap gezet naar volledig onafhankelijk toezicht; vaak in de vorm van een raad van toezicht. Waar dergelijke aanpassingen (nog) niet zijn gedaan, staat de inrichting van het intern toezicht vaak wel ter discussie.



Deze figuur laat zien dat 70% van de samenwerkingsverbanden hun intern toezicht hebben gewijzigd in de afgelopen vijf jaar. Dit was steeds een verandering naar onafhankelijker toezicht. Door de toevoeging van één of meerdere onafhankelijke leden, door de organieke scheiding van bestuur en toezicht of door beide tegelijkertijd. Van de samenwerkingsverbanden die dat niet hebben gedaan, had 46% al een volledig onafhankelijk toezicht. De andere helft heeft (en had eerder al) alleen een onafhankelijk voorzitter.

¹³ Kamerstukken II 2020-2021, 31497, nr. 371.

¹⁴ Onder de respondenten in de enquête zijn geen samenwerkingsverbanden die niet over onafhankelijk voorzitter beschikken.

/ 4 Conclusies

De governance van samenwerkingsverbanden is zeer divers

We zien grote verschillen in de governance van samenwerkingsverbanden. Allereerst in de rechtsvorm, een vereniging (voor po en vo respectievelijk 29% en 30%) of een stichting (respectievelijk 71% en 70%). Daarbinnen worden vervolgens uiteenlopende keuzes gemaakt voor onder meer het organiseren van de inspraak en betrokkenheid van schoolbesturen, de toezichtstaken en de positie van de directeur-bestuurder. Deze eigen structuur wordt door sommige respondenten als waardevol gezien, omdat binnen deze structuur de verhoudingen de afgelopen jaren zijn gestabiliseerd. Andere respondenten zien de diversiteit juist als het gevolg van een gebrek in de Wet op het passend onderwijs uit 2014 en menen dat het tijd is voor “professionelere organisatievormen”.

Stichtingen meer onafhankelijk dan verenigingen, scholen in het po meer dan in het vo

Binnen deze diversiteit zien we desalniettemin duidelijk dat zowel rechtsvorm als onderwijssector verband houden met de onafhankelijkheid van het toezicht. Ten eerste hebben stichtingen over het algemeen onafhankelijker toezicht dan verenigingen. Bij stichtingen is het toezicht namelijk vaker organiek gescheiden door de inrichting van een raad van toezicht en zijn de toezichthouders ook in meer gevallen onafhankelijk. Bij verenigingen wordt het toezicht vaker door de ALV (schoolbestuurders) uitgeoefend en blijft het aandeel onafhankelijke toezichthouders vaker beperkt tot de voorzitter. Ten tweede zien we een groot verschil in de onafhankelijkheid van het toezicht tussen het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs. De samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs hebben over het algemeen minder onafhankelijk toezicht dan in het primair onderwijs. Een sluitende verklaring voor dit verschil is niet gevonden, maar kan worden gezocht in de cultuur- en structuurverschillen van de scholen.

Eén onafhankelijk toezichthouder maakt geen onafhankelijk toezicht

Uit de enquête blijkt dat 38% van de samenwerkingsverbanden één onafhankelijk toezichthouder kent (de voorzitter). Bij 26% van de respondenten is er sprake van gedeeltelijk onafhankelijk toezicht (meer dan één lid) en 36% kent volledig onafhankelijk toezicht. Dat een derde van de samenwerkingsverbanden alleen een onafhankelijk voorzitter heeft geeft te denken, want veel voorzitters hebben geen stemrecht. Zeker als dit een onafhankelijk voorzitter van de ALV zonder stemrecht is, geven veel respondenten aan dat dit geen onafhankelijk toezicht genoemd kan worden. Deze voorzitter heeft een agenderende rol en kan schoolbesturen informeel aanspreken of aansturen, maar is uiteindelijk ‘tandeloos’. Het is in grote mate afhankelijk van de persoon van de voorzitter of die het toezicht enigszins objectief en onafhankelijk kan houden. Deze governance is daardoor kwetsbaar. Bij de drie samenwerkingsverbanden die in de casestudies zijn onderzocht waar geen volledig onafhankelijk toezicht is (er zijn vier samenwerkingsverbanden diepgaand onderzocht, daarvan hadden er drie geen volledig onafhankelijk toezicht), waren bovendien voorbeelden van belangenverstrengeling c.q. ongemakkelijke situaties bij de niet-onafhankelijke toezichthouders. Dit is in alle gevallen goed opgelost, maar het laat zien dat het ook mis kan gaan.

Vooral de werkgeversrol van de toezichthouder is kwetsbaar in niet-onafhankelijk toezicht

Directeur-bestuurders hechten over het algemeen veel waarde aan de aanwezigheid van onafhankelijke toezichthouders. In de eerste plaats, omdat onafhankelijk toezichthouders beter zijn gepositioneerd om de werkgeversrol in te vullen dan de schoolbestuurders. Verscheidene respondenten, waaronder vrijwel alle directeur-bestuurders, geven aan dat er ongemakkelijke

situaties ontstaan als schoolbestuurders in het interne toezichthoudend orgaan zitten. De directeur-bestuurder moet de schoolbestuurders aan kunnen spreken op diens rol in het samenwerkingsverband, terwijl deze zijn of haar werkgever zijn. Directeur-bestuurders zien in onafhankelijke toezichthouders bovendien goede sparringpartners die hen beter in staat stellen om met schoolbestuurders het gesprek aan te gaan over doelmatige besteding van middelen en de betrokkenheid in het algemeen. Daarnaast waarderen respondenten de specifieke expertise van onafhankelijk toezichthouders op andere gebieden dan (passend) onderwijs, zoals financiën of jeugdhulp.

Samenwerkingsverbanden bewegen langzaam naar meer onafhankelijk toezicht

Tien jaar na de invoering van het passend onderwijs wordt de onafhankelijkheid van het toezicht gezien als een stap in het professionaliseren van samenwerkingsverbanden. Inmiddels speelt de discussie over de onafhankelijkheid van het toezicht vrijwel overal en is er duidelijk een beweging naar meer onafhankelijk toezicht. Samenwerkingsverbanden die de afgelopen vijf jaar hun governance hebben aangepast, kozen allemaal voor onafhankelijker toezicht. Zelfs de niet-onafhankelijke toezichthouders zijn bewust bezig met de vraag hoe de toezichthoudende rol als niet-onafhankelijke toezichthouder objectief en onafhankelijk in te vullen. Dit 'pettenvraagstuk' wordt op verschillende manieren ingevuld. Zo worden bijvoorbeeld ALV-vergaderingen opgeknipt in een 'toezichtsdeel' en een 'beleidsdeel' of spreken alleen de onafhankelijke toezichthouders namens een gedeeltelijk onafhankelijk toezichtsorgaan in de ALV.

Meer onafhankelijk toezicht dwingt schoolbestuurders tot een andere wijze van inspraak

Een veelgenoemde reden om géén (volledig) onafhankelijk toezicht in te voeren, is dat schoolbestuurders daarmee zeggenschap verliezen in het samenwerkingsverband (of het gevoel hebben dit te verliezen). Toezichthoudende organen hebben immers wettelijk instemmingsrecht op het ondersteuningsplan en de begroting. Hiermee lopen de taken van toezicht en inspraak echter door elkaar. De inhoudelijke inspraak en zeggenschap die schoolbesturen wensen, is in principe van een andere orde dan die van de toezichthouder. Een schoolbestuurder draagt bij aan het beleid van het samenwerkingsverband en de uitvoering ervan, terwijl de toezichthouder een controlerende rol heeft voor het samenwerkingsverband als geheel. De beweging naar volledig onafhankelijk toezicht roept daarom de vraag op of en hoe schoolbestuurders op een goede wijze betrokken kunnen zijn in hun samenwerkingsverband. In de praktijk bestaan al verschillende vormen voor het organiseren van betrokkenheid en/of inspraak van schoolbestuurders, anders dan via het toezicht, zoals een deelnemersraad.

Tegelijkertijd is meer onafhankelijk toezicht geen heilige graal voor het passend onderwijs

Samenwerkingsverbanden en de scholen staan voor een grote uitdagingen in het bieden van passend onderwijs voor alle kinderen. Nagenoeg alle respondenten erkennen ook dat een goede samenwerking vereist is om die uitdagingen het hoofd te bieden. Onafhankelijk toezicht draagt bij aan de samenwerking, doordat rollen van inspraak en controle worden gescheiden en belangen helder zijn. Toch biedt onafhankelijk toezicht geen garantie dat de samenwerking goed verloopt. Ook een solide governance kan slecht functioneren, bijvoorbeeld door een ongelukkige samenstelling van personen. Het kan daarom niet worden verwacht dat onafhankelijk toezicht alle problemen zal oplossen.

/ 5 Aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek en daaruit volgende conclusies komen we tot drie aanbevelingen voor het ministerie van OCW, één voor de samenwerkingsverbanden en tot slot één voor de schoolbesturen.

1. Maak duidelijk wat van onafhankelijk toezicht verwacht wordt

Het is niet iedereen duidelijk voor welk probleem onafhankelijk toezicht een oplossing biedt. Zij zien geen of andere urgentere problemen in het passend onderwijs. Als de wetgever volledig onafhankelijk toezicht verplicht stelt, is het aan OCW om voor deze samenwerkingsverbanden duidelijk te maken welke rollen en taken van het toezicht verwacht worden, om de wettelijke verplichting ook doeltreffend te laten zijn. Onafhankelijk toezicht is immers geen doel op zich, maar een middel om effectieve samenwerking in het passend onderwijs te borgen. Door onafhankelijke toezichthouders de controlerende rol te geven vanuit het algemeen belang van het samenwerkingsverband, kunnen schoolbestuurders vanuit hun eigen rol, kennis, expertise en ervaring betrokken worden bij het beleid en de uitvoering ervan.

2. Definieer wat toezicht onafhankelijk maakt

Niet alle samenwerkingsverbanden geven dezelfde invulling aan het begrip onafhankelijkheid. Zo betwijfelen enkele respondenten de noodzaak van het element organieke scheiding van toezicht en bestuur en wordt breder betwist in hoeverre de onafhankelijk voorzitter zonder stemrecht een toezichthouder kan worden genoemd. Daarnaast zijn er samenwerkingsverbanden die alleen personen die niet woonachtig zijn en werken in het werkgebied als onafhankelijk bestempelen. Wat een lid onafhankelijk maakt, is dus niet in alle gevallen gelijk. Om het intern toezicht daadwerkelijk onafhankelijk te maken, is het daarom van belang dat in ieder geval een minimale invulling wordt gegeven aan het begrip onafhankelijk toezicht of onafhankelijk toezichthouder. We bevelen aan een definitie op te nemen in de wet.

3. Betrek samenwerkingsverbanden in het wetgevingsproces

Samenwerkingsverbanden en de schoolbesturen hechten aan hun autonomie. De afgelopen tien jaar hebben samenwerkingsverbanden hun governance op eigen wijze vormgegeven en eigen gemaakt. Daarmee is vaak ook een bepaalde cultuur van samenwerking ontstaan. De complexe verhoudingen binnen een samenwerkingsverband maakt dat niet iedereen openstaat voor of op een succesvolle manier kan voldoen aan een verplichte verandering. Een wetsvoorstel waarin een verandering in de governance wordt verplicht, wordt binnen een aantal samenwerkingsverbanden met enige argwaan bekeken. Het is daarom voor het draagvlak van het wetgevingsproces van belang dat OCW de samenwerkingsverbanden betreft en hoort.

4. Pak als samenwerkingsverband de verantwoordelijkheid voor een stevige governance

Samenwerkingsverbanden staan voor een grote maatschappelijke opgave in het bieden van passend onderwijs voor alle kinderen in Nederland. De publieke financiering die zij hiervoor krijgen geeft hun een belangrijke verantwoordelijkheid om zorgvuldig dit geld te besteden. Een goede governance biedt hier waarborgen voor. Op dit moment zijn in lang niet alle samenwerkingsverbanden de rollen van inspraak en toezicht helder gescheiden. Het onderzoek laat zien dat belangenverstrengelingen kunnen leiden tot vertraging in het vaststellen van het ondersteuningsplan of de begroting, maar ook tot een verslechterde samenwerking. Weliswaar staat de onafhankelijkheid en objectiviteit in de aandacht van veel samenwerkingsverbanden, maar dat leidt nog in lang niet alle gevallen tot een

duidelijke borging daarvan met bijvoorbeeld een heldere verdeling en scheiding van rollen, taken en verantwoordelijkheden. Wij bevelen samenwerkingsverbanden in het passend onderwijs daarom aan de beweging naar meer onafhankelijkheid van het toezicht door te zetten. Een volgende stap hierin kan zijn het gezamenlijk opstellen van een code goed bestuur voor samenwerkingsverbanden. Samenwerkingsverbanden die niet kiezen voor onafhankelijk toezicht moeten dit minstens helder uitleggen.

5. Geef ook het toezicht van scholen een rol in het passend onderwijs

Door verschillende respondenten is aangedragen dat ook het toezicht van scholen zelf een belangrijke rol kan spelen in het stimuleren van de samenwerking in het passend onderwijs. Deze toezichtsorganen kunnen direct de schoolbesturen aanspreken op hun deelname aan het samenwerkingsverband en verantwoording laten afleggen over het geboden passend onderwijs. Zo worden scholen niet alleen vanuit het samenwerkingsverband, maar ook vanuit de eigen organisatie geprikkeld om hun bijdrage te leveren. Het is in de eerste plaats aan scholen zelf om deze verantwoordelijkheid op te pakken.

/ Bijlagen

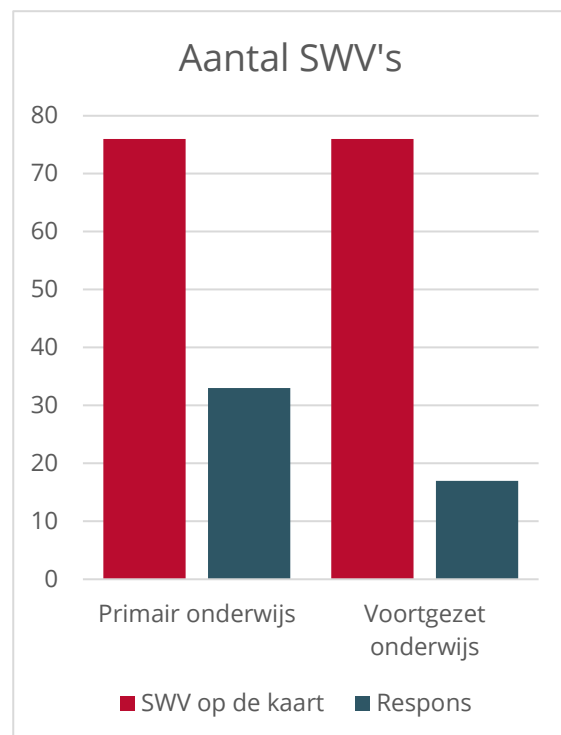
/ A Enquête

A.1 Respons

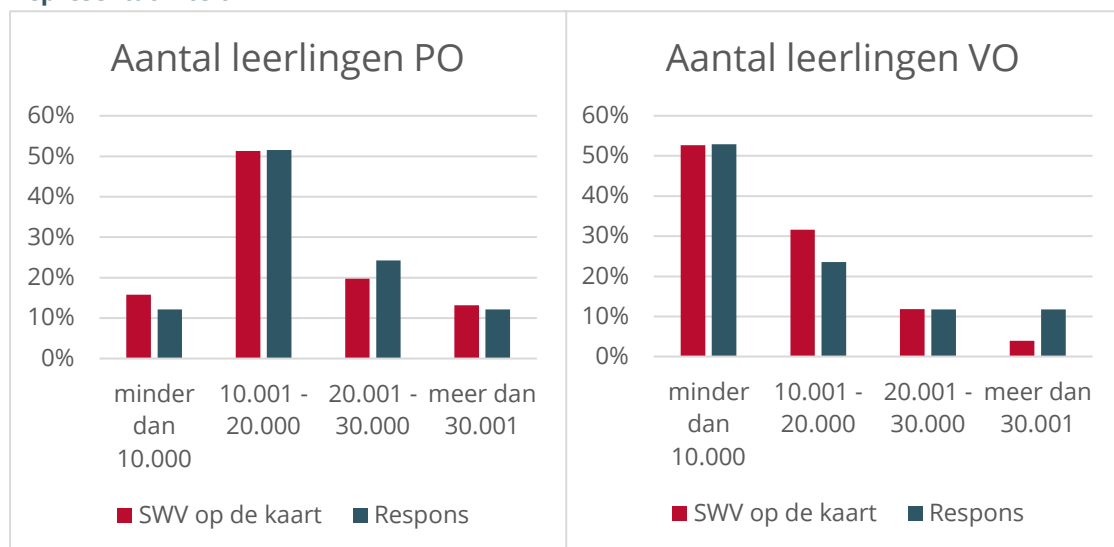
De onderstaande grafieken geven weer hoe hoog en representatief de respons op de enquête was. We vergelijken de respons met de cijfers van de www.samenwerkingsverbandenopdekaart.nl. De enquête is uitgezet via de nieuwsbrieven van Netwerk LPO en Sectorraad SWV VO. De enquête heeft opengestaan van 20 september 2023 tot en met 15 oktober 2023.

Respons

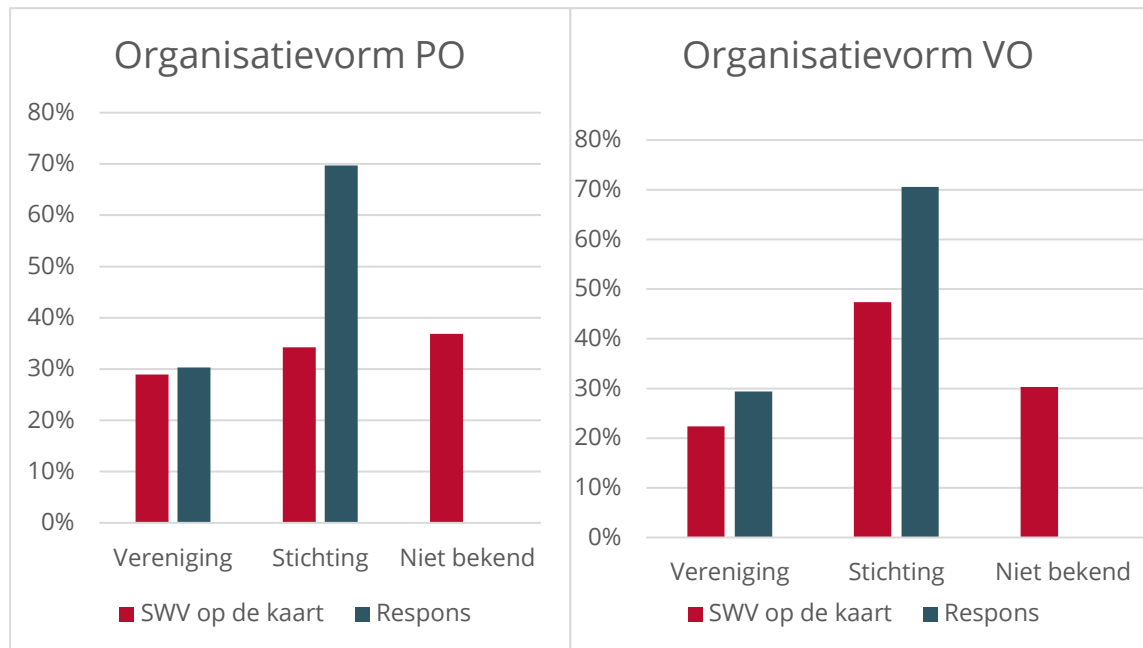
In totaal hebben 50 samenwerkingsverbanden gereageerd. Dit is 33% van de samenwerkingsverbanden. 33 swv'en in het PO (43%) 17 swv'en in het VO (22%) hebben de enquête ingevuld. Dit verschil is waarschijnlijk doordat de nieuwsbrief met daarin de enquête eerder onder de samenwerkingsverbanden in het PO is verspreid dan onder de samenwerkingsverbanden in het VO. Om de respons van het VO te toetsen hebben we een handmatige steekproef gedaan onder 10 samenwerkingsverbanden die de enquête niet hebben ingevuld. Voor deze steekproef hebben we via de websites van de samenwerkingsverbanden de rechtsvorm, het toezichthoudend orgaan en de onafhankelijkheid van het toezicht geteld. De steekproef bevestigde het beeld van de enquête



Representativiteit



In de grafieken hierboven wordt de verdeling van samenwerkingsverbanden naar aantal leerlingen vergeleken met de verdeling in de respons. De respons is representatief qua omvang van de samenwerkingsverbanden o.b.v. leerlingencijfers in zowel PO als VO.



Ook qua rechtsvorm lijkt de enquête representatief. www.samenwerkingsverbandenopdekaart.nl heeft voor ongeveer 1/3^e van de samenwerkingsverbanden geen informatie over de rechtsvorm.

A.2 Enquêtevragen

We hebben in de enquête de onderstaande vragen uitgezet. De subvragen, aangeduid met een 'a', 'b' of 'c' achter het nummer, verschenen alleen bij een specifiek (vaak ja) antwoord op de hoofdvraag.

Nr.	Vraag
1	Wat is de naam van uw samenwerkingsverband?
2	Wat is uw functie bij het samenwerkingsverband?
3	Valt uw samenwerkingsverband onder het primair of voortgezet onderwijs?
4	In welke regio is uw samenwerkingsverband actief?
5	Hoeveel schoolbesturen zijn aangesloten bij uw samenwerkingsverband?
6	Hoeveel scholen zijn aangesloten bij uw samenwerkingsverband?
7	Hoeveel leerlingen hebben de aangesloten scholen gezamenlijk?
8	Welke rechtsvorm heeft uw samenwerkingsverband?
9	Welk orgaan oefent het intern toezicht uit in uw samenwerkingsverband?
10	Uit hoeveel leden bestaat het toezichthoudend orgaan?
11	Uit hoeveel onafhankelijke leden bestaat het toezichthoudend orgaan?
12	Wat is de functie of zijn de functies van de onafhankelijke leden in het toezichthoudend orgaan?
13	Welke leden van het intern toezichthoudend orgaan hebben stemrecht?
14	Zijn er verschillen in de soorten stemrechten van de leden van het intern toezichtsorgaan?
14a	Wat zijn de verschillende soorten stemrechten?
15	Is de benoeming van leden van het toezichthoudend orgaan aan termijnen gebonden?
15a	Hoelang is een termijn als toezichthouder?
15b	Hoe vaak is het lid herbenoembaar?
16	Zijn er verschillende benoemingsprocedures voor onafhankelijke en niet-onafhankelijke leden?
16a	Hoe ziet de benoemingsprocedure van onafhankelijke leden van het intern toezichthoudend orgaan eruit?
16b	Hoe ziet de benoemingsprocedure van niet-onafhankelijke leden van het intern toezichthoudend orgaan eruit?
16c	Hoe ziet de benoemingsprocedure van leden van het intern toezichthoudend orgaan eruit?
17	Hoe borgt uw samenwerkingsverband de onafhankelijkheid van de onafhankelijke leden?
18	Is de inrichting van het intern toezicht de afgelopen vijf jaar veranderd? Bijvoorbeeld de toevoeging van onafhankelijke leden
18a	Wat is er in de afgelopen vijf jaar veranderd?
19	Zijn er andere organen binnen het samenwerkingsverband met een controlerende en/of adviserende rol richting het bestuur?
19a	Welke organen zijn dit en welke rol vervullen ze?
20	Bent u bereid verder mee te werken aan het onderzoek in de vorm van een verdiepend gesprek?
20a	Op welke manier kunnen we u bereiken?
21	Is er nog iets anders dat u wilt meegeven aan OCW over het intern toezicht op samenwerkingsverbanden?

/ B Casestudies

Samenwerkingsverband A | Stichting | Gedeeltelijk onafhankelijk toezicht

Een samenwerkingsverband in het **primair onderwijs** dat is opgericht als een **stichting**. Er is een dagelijks bestuur van schoolbestuurders, een directeur en een raad van toezicht. In de **raad van toezicht** zetelen vijf leden; **drie onafhankelijke** leden, waaronder de voorzitter en **twee niet-onafhankelijke leden**, schoolbestuurders die niet in het dagelijks bestuur zitten. De raad van toezicht controleert het dagelijks bestuur, dat op zijn beurt de directeur aanstuurt. De directeur staat daardoor meer op afstand van de raad van toezicht dan het dagelijks bestuur.

De raad van toezicht benoemt haar eigen leden en heeft samen met de schoolbestuurders besloten om vanaf 2024 alleen nog maar onafhankelijke leden te benoemen. De onafhankelijkheid wordt geborgd door leden te benoemen die niet verbonden zijn aan de scholen; in professionele zin of als ouder. Desalniettemin is een connectie met de regio van belang.

De weg naar onafhankelijkheid is ingezet om belangenverstrengeling te voorkomen. In het recente verleden heeft zich een incident voorgedaan waarbij een niet-onafhankelijk toezichthouder diens belang als schoolbestuurder liet prevaleren. Dit leverde spanning op met het dagelijks bestuur en binnen de raad van toezicht die niet vooraf op de hoogte was gesteld. Onafhankelijk toezicht wordt dan ook sterker geacht dan niet-onafhankelijk toezicht; het geeft voor de directeur en het dagelijks bestuur meer mogelijkheid om te sparren. Bovendien vindt men dat het verwacht mag worden van een organisatie die meer dan 20 miljoen euro verdeelt, dat er een professionele organisatie wordt ingericht. Dat betekent ook dat toezicht geen bijbaan is van schoolbestuurders, maar een volwaardige functie van professionele toezichthouders.

Respondenten:

- Directeur-bestuurder
- Onafhankelijk voorzitter raad van toezicht
- Voorzitter dagelijks bestuur (schoolbestuurder)

Samenwerkingsverband B | Vereniging | Eén onafhankelijk toezichthouder

Het tweede samenwerkingsverband is een **vereniging** van vierentwintig scholen in het **primair onderwijs**. De ALV wordt voorgezeten door een **onafhankelijk voorzitter** die ook de **commissie van toezicht** voorziet. In de commissie van toezicht zit naast de voorzitter ook een onafhankelijk lid en drie schoolbestuurders uit de ALV. De voorzitter heeft noch in de commissie noch in de ALV stemrecht, maar houdt zich inhoudelijk wel bezig met het toezicht; hij beperkt zich nadrukkelijk niet tot technisch voorzitten. Ook schoolbestuurders uit de commissie geven aan de voorzitter streng toezicht op hun objectiviteit. In de ALV spreekt het onafhankelijke lid namens de commissie; de schoolbestuurders houden zich stil als het toezicht wordt besproken. Dit gebeurt in een apart deel van de ledenvergadering, nadat in het eerste deel de onderwijszaken zijn besproken.

Niettemin is de niet-onafhankelijkheid van de schoolbestuurders een probleem, toen een van de niet-onafhankelijke toezichthouders de belangen buiten de ALV nadrukkelijk stelling nam tegen het ondersteuningsplan. Daarnaast knelt volgens de directeur ook knelt de werkgeversrol. Formeel wordt deze uitgeoefend door de commissie van toezicht, maar in de praktijk komt het toch voor dat een schoolbestuurders in de ALV hierover vragen stelt.

De voorzitter, directeur-bestuurder en twee schoolbestuurders hebben recent een voorstel gedaan voor volledig onafhankelijk toezicht. Dit is door de ALV echter in de wacht gezet met het oog op het wetsvoorstel van OCW. Schoolbestuurders vrezen bovendien dat ze zeggenschap over het beleid en de begroting verliezen en dat onafhankelijke toezichthouders niet de kennis kunnen inbrengen die schoolbestuurders inbrengen.

Respondenten:

- Directeur-bestuurder
- Onafhankelijk voorzitter
- Niet-onafhankelijk toezichthouder

Samenwerkingsverband C | Vereniging | Eén onafhankelijk toezichthouder

Dit samenwerkingsverband is een **vereniging** van veertien schoolbesturen in het voortgezet onderwijs, waaronder twee grote koepels. Er is bewust voor die rechtsvorm gekozen om uit te dragen dat de schoolbesturen het samen doen. De schoolbesturen zitten in een **ALV** die wordt voorgezeten door een **onafhankelijk technisch voorzitter zonder stemrecht**. De rol van de voorzitter is vooral agenderend. Een directeur-bestuurder is verantwoordelijk voor de coördinatie van passend onderwijs en het voorbereiden van beleid en de begroting.

De ALV stelt het beleid vast; zij heeft instemmingsrecht op het ondersteuningsplan en de begroting. Hiervoor is het stemrecht verdeeld naar leerlingenaantal van de schoolbesturen met een maximum van 49%. Daarnaast houdt de ALV toezicht op die directeur-bestuurder en vervult de werkgeversrol. Om deze beleidsmatige en de toezichthoudende taken te scheiden worden vergaderingen opgesplitst in een deel onderwijs en een deel toezicht. De voortgangsc commissie heeft hier een belangrijke rol in. Er wordt drie keer per jaar met de ALV vergaderd en vijf keer met de voortgangsc commissie. Deze commissie houdt oog op de voortgang van afspraken en besluiten binnen het samenwerkingsverband. Daarnaast is er vanuit de ALV een financiële commissie en een renumerationcommissie ingericht.

Geheel zonder problemen gaat de scheiding van rollen niet. De bestuurder en de onafhankelijk voorzitter geven aan dat dit soms wel een pettenprobleem oplevert. De directeur-bestuurder noemt het samenwerkingsverband in die zin een hond die in zijn eigen staart bijt; hij controleert of schoolbesturen hun verantwoordelijkheid nemen, terwijl zij toezicht houden op zijn functioneren. Toch wordt voorlopig het toezicht niet anders ingericht: daarvoor wacht het samenwerkingsverband op de aankomende wetswijziging. De verhoudingen zijn nu goed, er is voldoende geld en het leerlingenaantal krimpt niet. Als een van deze factoren veranderd, kan de governance wiebelig blijken, geeft de voorzitter aan.

Respondenten:

- Directeur-bestuurder
- Onafhankelijk voorzitter

Samenwerkingsverband D | Stichting | Volledig onafhankelijk toezicht

Onder de naam van het vierde samenwerkingsverband vallen twee **stichtingen**: één stichting in het **primair onderwijs** met 8 schoolbesturen en één stichting in het **voortgezet onderwijs** met 7 schoolbesturen. De stichtingen vallen onder één bestuurder en een **raad van toezicht** van vijf **onafhankelijke leden**. De stichtingen werken op de inhoud samen maar zijn financieel en organisatorisch gescheiden. Beide stichtingen hebben een eigen **deelnemersraad** met schoolbestuurders en een ondersteuningsplanraad. De beide ondersteuningsplannen en begrotingen worden door de bestuurder voorbereid en hebben instemming nodig van respectievelijk de deelnemersraad en de raad van toezicht. De deelnemersraad heeft echter geen controlefunctie; die ligt bij de raad van toezicht. De deelnemersraad is er voor inspraak.

Er is gekozen voor onafhankelijk toezicht omdat de inspectie een aantekening had gemaakt over de governance in het samenwerkingsverband waarin er geheel geen onafhankelijk toezicht was. De raad van toezicht heeft sindsdien een ontwikkeling doorgemaakt waarin het eerst vooral gericht was op beheersing van risico's naar het inhoudelijk meedenken. De verschillende expertises en onafhankelijkheid van de toezichthouders wordt hierbij gewaardeerd door de bestuurder.

Geheel zonder problemen is het niet dat de raad van toezicht en deelnemersraad in moeten stemmen met stukken. In theorie kan dit botsen. In de statuten is het volgordegericht gemaakt: eerst de deelnemersraad en vervolgens de raad van toezicht. Wanneer de deelnemersraad niet instemt gaat de bestuurder terug naar de tekentafel. Als de bestuurder er niet uitkomt met de deelnemersraad wordt er een bijeenkomst georganiseerd waarin de raad van toezicht en deelnemersraad met elkaar om de tafel gaan om eruit te komen. De deelnemersraden zijn ingesteld om de betrokkenheid van de aangesloten scholen te borgen.

Respondenten:

- Bestuurder
- Onafhankelijk voorzitter

/ C Toetsingssessies

Uitnodigingen voor de toetsingssessies zijn verspreid onder de respondenten van de enquête. Aan deze respondenten is gevraagd de uitnodiging verder binnen het samenwerkingsverband te verspreiden. Hierdoor was het primair onderwijs oververtegenwoordigd. Wat betreft stichtingen/verenigingen komt de opkomst wel overeen met de landelijke verhoudingen. Hieronder geven we de samenstelling van beide sessies weer.

De samenstelling van de toetsingssessie van directeur-bestuurders was als volgt:

	PO/VO	Stichting/Vereniging
1	POVO	Stichting
2	PO	Vereniging
3	PO	Stichting
4	PO	Stichting
5	PO	Vereniging
6	PO	Vereniging
7	PO	Vereniging
8	PO	Stichting
9	VO	Stichting
10	PO	Stichting

De samenstelling van de toetsingssessie van toezichthouders was als volgt:

	PO/VO	Stichting/Vereniging	Niet-onafhankelijk/onafhankelijk
1	PO	Stichting	Onafhankelijk
2	PO	Vereniging	Niet-onafhankelijk
3	PO	Stichting	Onafhankelijk
4	PO	Vereniging	Niet-onafhankelijk
5	PO	Stichting	Onafhankelijk
6	PO	Stichting	Onafhankelijk
7	PO	Stichting	Onafhankelijk
8	PO	Stichting	Onafhankelijk
9	PO	Stichting	Onafhankelijk
10	VO	Stichting	Onafhankelijk