



VORMGEVEN AAN GOVERNANCE

Samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs

Met de invoering van het ‘passend onderwijs’ in 2014, zijn schoolbesturen verplicht om samen te werken. Dat vraagt om het aanstellen van toezichthouders, iets wat bepaald geen one-size-fits-all-procedure blijkt. Een bottleneck is bijvoorbeeld de onafhankelijkheid van het interne toezicht. Het toezicht vereist dus, zowel bedrijfs- als beleidsmatig, per samenwerkingsverband maatwerk. Welke vorm van governance past daar het best bij?

Willem van Leeuwen en Marèl Baak

De wetgever heeft in 2014 besloten dat schoolbesturen in het primair onderwijs (PO) en het voortgezet onderwijs (VO) moeten samenwerken aan passend onderwijs. Het doel van passend onderwijs is dat alle leerlingen een plek krijgen op een school die aansluit bij hun kwaliteiten en mogelijkheden. Deze onderwijsvorm moet ervoor zorgen dat elk kind het beste uit zichzelf haalt¹.

Het past in de wijze waarop we in Nederland met organisaties in het zogenaamde middenveld omgaan, dat we private rechtspersonen bij wet verplichten om daartoe samen te werken. De wet en de minister laten ruimte voor de intensiteit van samenwerking. In zijn brief aan de Tweede Kamer laat de minister er echter geen misverstand over bestaan dat hij geen voorstander is van de uitersten: een doorgeefluik van middelen voor passend onderwijs enerzijds of een top-down werkende organisatie ‘waar men elkaar niet het voordeel van de twijfel gunt’ anderzijds².

De samenwerkingsverbanden beschikken over het geld om passend onderwijs te financieren. De meeste kennen hierbij een mix van ‘schoolmodel’ en ‘expertisemodel’: een deel van het budget gaat op basis van leerlingenaantallen naar de scholen en een ander deel wordt gebruikt voor zogenaamde arrangementen voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben.

De meeste schoolbesturen en hun brancheorganisa-

tie in het primair onderwijs, de PO Raad, beschouwen het samenwerkingsverband als een ‘hulpstructuur’. Het samenwerkingsverband is van en voor de schoolbesturen. De minister ziet de samenwerkingsverbanden als eigen entiteiten die zich integraal moeten kunnen verantwoorden over de besteding van de aan hen toegekende middelen.

Gebrekkige governance

De governance van samenwerkingsverbanden staat in de belangstelling. Het gaat daarbij vooral over de onafhankelijkheid van het interne toezicht. In vogelvlucht beschrijft de Monitorcommissie Goed Bestuur Primair onderwijs (Commissie Van Lieshout) de stand van zaken.³ ‘In het maatschappelijke en politieke debat worden vraagtekens gezet bij het daadwerkelijk onafhankelijk functioneren van de toezichthouder van het samenwerkingsverband. De vraag is of de wijze waarop samenwerkingsverbanden de wet geïnterpreteerd hebben voor hun bestuurlijke inrichting, ook conform de bedoeling van de wet is. In de politiek wordt het maatschappelijk ongenoegen over het (bestuurlijk) functioneren van samenwerkingsverbanden gevoed door het rapport van de Algemene Rekenkamer uit mei 2017, waarin geconcludeerd wordt dat onduidelijk is hoe de middelen van de samenwerkingsverbanden besteed worden. De politiek

ziet de ontwikkeling richting meer onafhankelijk (extern) toezicht als een belangrijke voorwaarde voor betere verantwoording. Hiervan getuigt de motie Becker c.s. uit 2017, die de regering oproept om voor ieder samenwerkingsverband onafhankelijk toezicht te organiseren, en het recent afgesloten Regeerakkoord waarin het voornemen wordt uitgesproken om onafhankelijk toezicht op de samenwerkingsverbanden te organiseren.’

In de eerdergenoemde brief aan de Tweede Kamer schrijft de minister: ‘In het regeerakkoord is opgenomen dat meer onafhankelijk toezicht op de samenwerkingsverbanden wordt gerealiseerd. Daarnaast is van belang dat de intern toezichthouder een voldoende onafhankelijke positie inneemt ten opzichte van de bestuurder van het samenwerkingsverband. Op dit moment kunnen schoolbestuurders verschillende functies vervullen in het samenwerkingsverband, waaronder die van toezichthouder van het samenwerkingsverband en daarmee die van werkgever van de directeur-bestuurder. Bovendien kunnen dubbele petten bij schoolbestuurders ertoe leiden dat schoolbesturen het instellingsbelang zwaarder laten wegen dan het belang van de leerling die extra ondersteuning nodig heeft. Over de uitwerking van meer onafhankelijk intern toezicht ben ik in gesprek met de sector. Ik kom hier voor het eind van 2018 op terug.’

De Monitorcommissie deed de aanbeveling om de meerderheid van de leden van het intern toezichthoudend orgaan te laten bestaan uit onafhankelijke leden (die geen enkel persoonlijk of zakelijk belang hebben bij het samenwerkingsverband en evenmin bestuurlijke of toezichthoudende functies vervullen of recentelijk hebben vervuld bij een van de schoolbesturen van het samenwerkingsverband).

Dit advies werd in afgezwakte vorm voorgelegd aan de ledenvergadering van de PO Raad, maar ook die afgezwakte vorm ging de meerderheid van de leden te ver. Bij de VO Raad lag dat niet anders. Daarop volgde intensief overleg tussen de brancheorganisaties en hun leden. Dat leidde tot een voorstel met meerdere punten waarvan er één luidde: ‘We realiseren onafhankelijkheid in het toezicht op het samenwerkingsver-

band, in de vorm van minimaal één onafhankelijk lid. Dit lid kan erop toezien dat het maatschappelijk belang in het samenwerkingsverband gediend wordt.’ Hiermee werd door de leden van de beide brancheorganisaties ingestemd.

De minister noemt deze stap ‘een goede inzet om het toezicht meer onafhankelijk te maken’.⁴ De VO Raad heeft deze stap opgenomen in de nieuwe Code Goed Onderwijsbestuur.⁵

Eigenaarschap en toezicht

Het samenwerkingsverband mag dan een bij wet opgelegd vehikel zijn, samenwerking door schoolbesturen ligt voor de hand als het gezamenlijke doel – ‘onderwijs dat past’ – niet zonder extra ondersteuning op schoolniveau gerealiseerd kan worden. Deze samenwerking dient de belangen van de schoolbesturen te overstijgen en moet zich focussen op het gezamenlijke doel. De samenwerkende schoolbesturen zijn ‘eigenaar’ van het beleid met betrekking tot het passend onderwijs. Dat er discussie is over toezicht op dit eigenaarschap, is begrijpelijk. Zeker als het samenwerkingsverband is opgericht in de vorm van een vereniging waarbij de ledenvergadering, bestaande uit de schoolbesturen, de hoogste zeggenschap heeft, of als bij een stichting de Raad van Toezicht alleen bestaat uit (vertegenwoordigers van) alle deelnemende schoolbesturen.

Vereniging of stichting

Bij de uitwerking van de governance maakt het verschil of het samenwerkingsverband is opgericht in de vorm van een stichting of een vereniging⁶.

Bij de vereniging kan het intern toezichthoudend orgaan de ledenvergadering zelf zijn, of een commissie die door de ledenvergadering wordt ingesteld en waarvan zij de leden benoemen (al dan niet gedeeltelijk uit hun midden). Er kan ook gekozen worden voor het instellen van een apart toezichthoudend orgaan, een Raad van Toezicht, waarvan de leden worden benoemd door de ledenvergadering.⁷

Bij een stichting kan gebruik worden gemaakt van een zogenaamde *one-tier board*, waarbij de toezichthouders deel uitmaken van het bestuur. Ook kan een Raad van Toezicht worden ingesteld.

Bij nogal wat samenwerkingsverbanden is gestart in de vorm van een stichting met een Raad van Toezicht die bestaat uit alle (vertegenwoordigers van) aangesloten schoolbesturen (met uitzondering van de besturen die het bestuur van het samenwerkingsverband vormden). Op het moment dat de aangesloten schoolbesturen dat anders, met een kleinere en (deels) onafhankelijke raad, willen gaan inrichten, lopen ze aan tegen het ontbreken van een orgaan waarin het eigenaarschap van het beleid met betrekking tot het passend onderwijs is geregeld (en waarin alle schoolbesturen invloed willen hebben). Dan biedt het creëren van een deelnemersraad uitkomst. Deze deelnemersraad, bestaande uit de diverse schoolbesturen, borgt hun eigenaarschap met betrekking tot het passend onderwijsbeleid.

Vanwege het simpele feit dat een stichting geen leden mag hebben, moet benadrukt worden dat een deelnemersraad nooit evenveel bevoegdheden kan hebben als een ledenvergadering.

De vraag is in welke mate deze vormen van intern toezicht voldoende onafhankelijk zijn. Het interne toezicht kan de beleidskeuze van de aangesloten schoolbesturen niet overrulen. Het interne toezicht kan de ledenvergadering of deelnemersraad ernstig waarschuwen dat het voorgenomen beleid onuitvoerbaar of onbetaalbaar is. Het kan goedkeuring aan de begroting onthouden. De ultieme daad die een intern toezichthoudend orgaan kan stellen, is aftreden.⁸

Onderscheid tussen beleid en bedrijf

Om enerzijds recht te doen aan het eigenaarschap van de bij het samenwerkingsverband aangesloten schoolbesturen en anderzijds aan de hedendaagse eisen met betrekking tot governance en adequaat toezicht, kan het toezicht in twee onderdelen worden geknipt: toezicht op het beleid en toezicht op het bedrijf.

De ledenvergadering bij een vereniging of de deelnemersraad bij een stichting oefent het eigenaarschap uit over het beleid met betrekking tot het passend onderwijs. Dat orgaan legt het toezicht daarop niet weg bij een Commissie van Toezicht of Raad van Toezicht, maar bespreekt idealiter onderling in de ledenvergadering of deelnemersraad de doelmatigheid van de aanwending van de middelen die van het samenwerkingsverband zijn verkregen. Als de ledenvergadering of de deelnemersraad niet de keuze maakt om ook het toezicht op de verantwoording gemeenschappelijk uit te oefenen, kan het niet anders dan een Commissie van Toezicht of Raad van Toezicht deze taak te laten vervullen. Linksom of rechtsom moet het samenwerkingsverband zich naar de Onderwijsinspectie verantwoorden over de rechtmatigheid en doelmatigheid van de bestede middelen.

Bij de scheiding tussen toezicht op beleid en bedrijf, houdt het toezichthoudend orgaan toezicht op alle aspecten van de bedrijfsvoering (zoals het functioneren van de organisatie, de efficiency in uitvoering van het beleid en de werkgeversrol). Het toezichthoudend orgaan beperkt zich bij het toezicht op het beleid met betrekking tot de inhoud van het passend onderwijs tot vragen als: past het beleid met betrekking tot het passend onderwijs dat de leden/deelnemers voor ogen hebben binnen het wettelijk kader, zijn de interne procedures bij de totstandkoming van dat beleid correct gevolgd (medezeggenschap), is het beleid uitvoerbaar (organisatie) en is het te betalen (financiële continuïteit). Het toezichthoudend orgaan blijft op afstand van de inhoud van het beleid. Dat wordt – in aanvulling op de hier gestelde vragen – hooguit marginaal getoetst: kan een verstandige ledenvergadering of deelnemersraad tot een dergelijke beleidskeuze komen.

De ledenvergadering of deelnemersraad daarentegen laat op haar beurt het toezicht op de bedrijfsvoering

DE MEESTE SCHOOLBESTUREN EN HUN BRANCHEORGANISATIE IN HET PRIMAIR ONDERWIJS, DE PO RAAD, BESCHOUWEN HET SAMENWERKINGSVERBAND ALS EEN 'HULPSTRUCTUUR'

DE VRAAG IS OF DE WIJZE WAAROP SAMENWERKINGSVERBANDEN DE WET GEÏNTERPRETEERD HEBBEN VOOR HUN BESTUURLIJKE INRICHTING, OOK CONFORM DE BEDOELING VAN DE WET IS

geheel over aan de Commissie van Toezicht of Raad van Toezicht. Met uitzondering van de beleidskeuzes op het hoogste niveau (voorbehouden aan de ledenvergadering of deelnemersraad) oefent de Commissie van Toezicht of Raad van Toezicht volledig toezicht uit. Dat wil zeggen dat alle rollen – toezichtrol, werkgeversrol en klankbord en advies – volledig tot hun recht moeten komen bij de uitoefening van de toezichthoudende taken.

Natuurlijk dient de Commissie van Toezicht of Raad van Toezicht zich over het gehouden toezicht te verantwoorden in de jaarstukken en in het bijzonder ten opzichte van de ledenvergadering of deelnemersraad.

Eigenaarschap en toezicht in de statuten

Bij verschillende samenwerkingsverbanden is het onderscheid tussen beleid en bedrijf reeds succesvol in de statuten verwerkt. Zowel bij verenigingen als bij een stichting. En in geen enkele situatie is de samenstelling van het intern toezichthoudend orgaan nog hetzelfde. Soms is de commissie of raad (na een overgangperiode) in meerderheid of volledig onafhankelijk. In andere gevallen wordt een keuze gemaakt voor één onafhankelijke kandidaat. In alle gevallen heeft de ondersteuningsplanraad een voordracht gedaan. Ofwel omdat dit wettelijk is voorgeschreven, ofwel omdat (bij een Commissie van Toezicht) is besloten om de wettelijke bepaling naar analogie in de statuten te verwerken.

Statuten zijn naar hun aard formeel van redactie en bevatten bepalingen met betrekking tot de organen van de rechtspersoon en diens taken en bevoegdheden. De bedoeling van de specifieke keuzes die in de statuten zijn gemaakt, komen in die bepalingen niet altijd even duidelijk tot uiting. Die bedoeling is veelal opgenomen in het onderliggende beleidsdocument, maar deze kan ook in verkorte vorm worden opgeno-

men in een preambule bij de statuten. Een preambule maakt formeel geen onderdeel uit van de statuten. De aangesloten schoolbesturen kunnen er wel houvast aan ontleen bij de verdere uitwerking van hun samenwerking. Als voorbeeld dient het volgende citaat uit de preambule op de statuten van een samenwerkingsverband⁹:

‘Bij deze wijziging willen de leden hun gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor het passend onderwijs in het werkgebied van de vereniging benadrukken en vastleggen. Daartoe willen ze het begrip eigenaarschap hanteren en inhoudelijk laden. De leden, aangesloten schoolbesturen, willen hun gezamenlijk eigenaarschap inhoud geven door middel van onder andere beleidsinhoudelijke gesprekken in de algemene ledenvergadering en een vervolg geven binnen hun directeurenberaad. Die gesprekken zijn gericht op het verder verbeteren van het passend onderwijs en de onderlinge samenwerking daarbij. Die gesprekken sluiten aan bij de kennisontwikkeling in de sector en bij het politiek maatschappelijke debat over de rol en bedoeling van de samenwerkingsverbanden. De leden zullen ervoor zorgen dat de visie en het belang van alle betrokken belanghebbenden in beeld is bij die beleidsverkenningen. Deze gesprekken gaan vooraf aan het besluitvormingsproces dat op basis daarvan door de directeur bestuurder in gang wordt gezet.’

En wat betreft het interne toezicht bevat de preambule de volgende tekst: *‘(...) willen de leden, mede gehoord het politieke en maatschappelijke debat over de kwaliteit van de checks & balances verbeteren. Daartoe wordt het interne toezicht opnieuw ingericht. In formele zin blijft de algemene ledenvergadering de toezichthouder. De algemene ledenvergadering zal voor de feitelijke uitoefening van het toezicht een Commissie van Toezicht instellen. Deze commissie heeft de volledige bevoegdheid om het dagelijks toezicht op het bestuur op eigen wijze inhoud te geven. De leden van de commissie worden benoemd door de algemene ledenvergadering. Jaarlijks legt de commissie verantwoor-*

ding af aan de algemene ledenvergadering over het gehouden toezicht. Bij de samenstelling van de commissie zal gehoor gegeven worden aan de wens van de regering om het toezicht onafhankelijker te doen zijn.

In essentie beogen de leden van de vereniging met deze aanpassing van de statuten een praktisch onderscheid te maken tussen de verantwoordelijkheid voor de vaststelling van het beleid, de bedoeling, en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid, de bedrijfsvoering, van het samenwerkingsverband.

De algemene ledenvergadering is eigenaar van het beleid en stelt dat vast. De Commissie van Toezicht is de interne toezichthouder op de bedrijfsvoering.'

Voorzitterschap

In toenemende mate kiezen samenwerkingsverbanden voor de benoeming van een onafhankelijk voorzitter.¹⁰ Vaak is dat een dubbelfunctie, in die zin dat de onafhankelijke persoon zowel voorzitter is van de ledenvergadering of de deelnemersraad als van de Commissie van Toezicht of de Raad van Toezicht. Als met deze invulling recht gedaan wordt aan de minimale mate van onafhankelijkheid van het toezicht, moet deze voorzitter ook stemrecht hebben. In de meeste situaties is er juist voor gekozen om de voorzitter geen stemrecht te geven, zodat deze te allen tijde 'boven de partijen' staat.

Veel mogelijkheden

Concluderend is er veel mogelijk bij het verwerken van de governance in de statuten van een samenwerkingsverband passend onderwijs. Er kan hierbij maatwerk geleverd worden zodat enerzijds de schoolbesturen zich goed met de inhoud kunnen vinden en anderzijds ook recht wordt gedaan aan een meer onafhankelijk intern toezicht.

Noten

1. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/doelen-passend-onderwijs>
2. Brief minister Slob aan Tweede Kamer d.d. 25 juni 2018. Vergaderjaar 2017-2018, Kamerstuk 31497 nr. 262.
3. Monitorcommissie Goed Bestuur Primair onderwijs (2018); Richting meer onafhankelijk toezicht bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs, blz. 2.

4. Brief minister Slob aan de Tweede Kamer d.d. 23 januari 2019. Vergaderjaar 2018-2019, Kamerstuk 31497 nr. 284.
5. In de ALV van 6 juni 2019 is de nieuwe code vastgesteld. De betreffende bepaling luidt: 'Deze good practice (18) is ook van toepassing op samenwerkingsverbanden passend onderwijs, waar in het toezichthoudend orgaan minimaal één – niet aan één van de deelnemende schoolbesturen verbonden lid – zitting heeft.' <https://www.vo-raad.nl/nieuws/alv-leden-stemmen-in-met-actualisatie-code-goed-onderwijsbestuur-vo>
6. Andere rechtspersonen zoals een coöperatieve vereniging laten we hier buiten beschouwing.
7. Als er een RvT wordt ingesteld heeft de Ondersteuningsplanraad een wettelijk voordrachtsrecht voor een van de leden. Artikel 17a lid 2 Wet op het Primair onderwijs. Idem in het VO.
8. We laten een eventuele interventie van de Inspectie van het Onderwijs buiten beschouwing.
9. Statuten vereniging Samenwerkingsverband Rijn & Gelderse Vallei. https://www.swvrijnengeldersevallei.nl/uploads/190603_afschrift_akte_statutenwijziging-SWV-RGV.pdf
10. Minister Slob verwijst in zijn brief van 23 januari 2019 naar een handreiking die is opgesteld door de beide brancheorganisaties. Harry Nijkamp (2019). Handreiking onafhankelijk voorzitter samenwerkingsverband passend onderwijs. <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/wp-content/uploads/2019/01/Handreiking-onafhankelijk-voorzitter-swv-2019.pdf>

Over de auteurs

Mr Willem D. van Leeuwen heeft een brede ervaring met governance vraagstukken in het maatschappelijk middenveld. Hij was voorzitter van de RvT van de PO Raad, is onafhankelijk voorzitter bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs in het primair onderwijs en is bestuursadviseur. Van Leeuwen maakt deel uit van The Midfield.

Mr Marèl Baak is kandidaat-notaris bij Dirkzwager legal & tax. Zij is onder meer gespecialiseerd in de sector onderwijs en was betrokken bij de recente aanpassing van statuten bij verschillende samenwerkingsverbanden.

