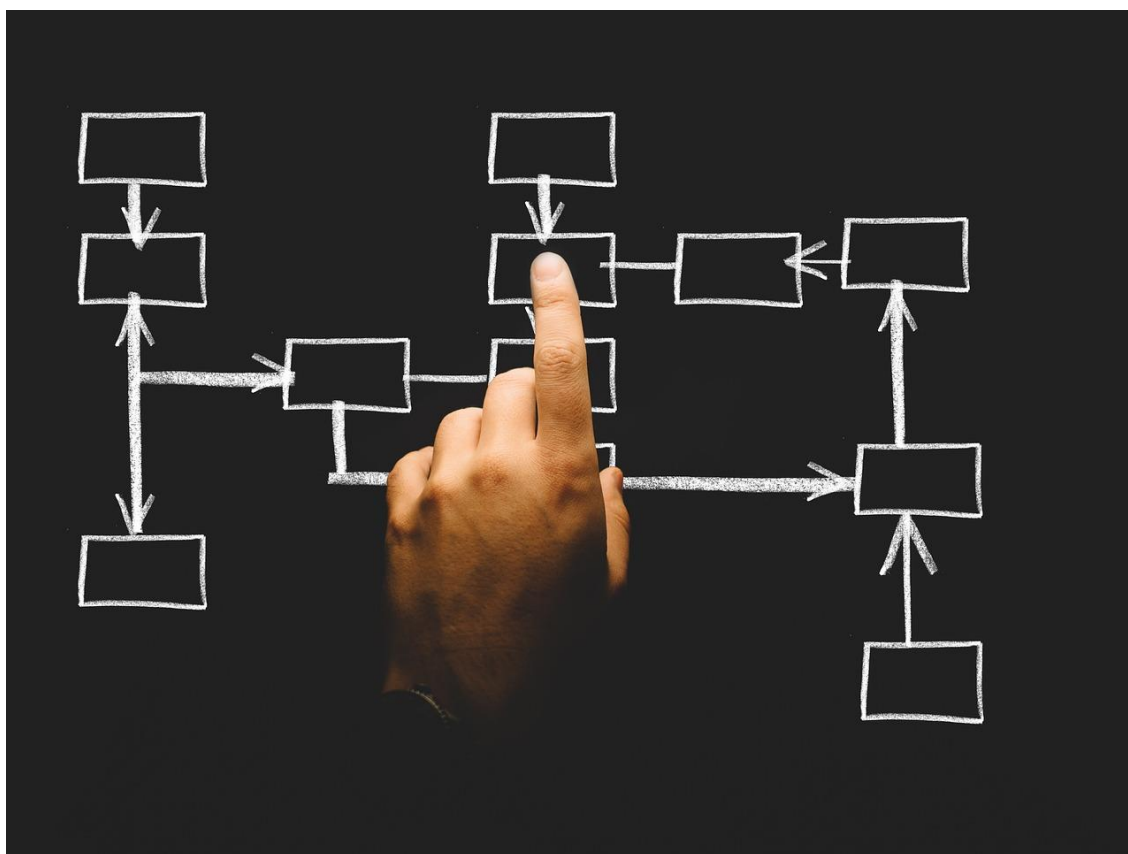


Intern toezicht in samenwerkingsverbanden voor Passend Onderwijs – Primair Onderwijs

*Een verkenning naar de vormgeving van de functies van intern toezicht in one-
tier en two-tier bestuursmodellen*



Universiteit Utrecht

Roos Bonnema
Juni 2020

Intern toezicht in samenwerkingsverbanden voor Passend Onderwijs - Primair Onderwijs

Een verkenning naar de vormgeving van de functies van intern toezicht in one-tier en two-tier
bestuursmodellen

Auteur: Roos Bonnemaïjers

Studentnummer: 5873835

Master: Bestuur en Beleid

Opleidingsinstituut: Utrechtse School voor Bestuur- en
Organisatiewetenschappen (USBO), Universiteit Utrecht

1^e lezer: Dr. Ank Michels

2^e lezer: Prof. dr. Margo Trappenburg

Datum: 22 juni 2020

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	4
Samenvatting.....	5
Hoofdstuk 1. Inleiding.....	7
1.1 Introductie en probleemstelling.....	7
1.2 Doelstelling.....	9
1.3 Onderzoeksvraag en deelvragen.....	11
1.4 Maatschappelijke relevantie.....	12
1.5 Wetenschappelijke relevantie.....	12
Hoofdstuk 2. Samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs – Primair Onderwijs.....	14
2.1 Beschrijving van het terrein.....	14
2.2 Achtergrond en context: Debat over onafhankelijk toezicht.....	14
2.3 Behandeling van one-tier en two-tier bestuursmodellen in SWV PO.....	15
2.3.1 One-tier modellen.....	16
2.3.2 Two-tier modellen.....	17
Hoofdstuk 3. Theoretisch kader.....	20
3.1 Het concept intern toezicht.....	20
3.2 Perspectieven op toezicht.....	21
3.3 De interne toezichthouder als werkgever.....	23
3.4 De interne toezichthouder als adviseur.....	24
3.5 De interne toezichthouder als vertegenwoordiger.....	26
Hoofdstuk 4. Methode.....	29
4.1 Onderzoeksstrategie.....	29
4.2 Dataverzameling en operationalisering per voorwaarde.....	29
4.2.1 Toezichthouder als werkgever – Formele bevoegdheden.....	29
4.2.2 Toezichthouder als werkgever - Transparantie instrumenten.....	29
4.2.3 Toezichthouder als adviseur – Vakbekwaamheid.....	30
4.2.4 Toezichthouder als adviseur – Informatieverzameling.....	30
4.2.5 Toezichthouder als vertegenwoordiger - Toezichtkader of -visie.....	30
4.2.6 Toezichthouder als vertegenwoordiger - Tegengaan van capture.....	31
4.3 Methode: Documentanalyse.....	32
4.4 Documenten en werkwijze.....	32
4.5 Casusselectie.....	34
4.5.1 Selectiecriteria.....	34
4.5.2 Casusselectie.....	35

4.6 Kwaliteitscriteria.....	35
4.7 Toelichting codering in tabellen	36
Hoofdstuk 5. Bevindingen model I, II en III.....	37
5.1 Analyse model I: Het bestuur/directiemodel.....	37
5.2 Analyse model II: Het raad van beheermodel.....	40
5.3 Analyse model III: Het ALV-model	42
Hoofdstuk 6. Deelconclusie one-tier modellen.....	45
6.1 De toezichthouder als werkgever in one-tier modellen.....	45
6.2 De toezichthouders al adviseur in one-tier modellen	46
6.3 De toezichthouder als vertegenwoordiger in one-tier modellen	46
Hoofdstuk 7. Bevindingen model IV, V en VI	48
7.1 Analyse model IV: Het raad van toezichtmodel met externen.....	48
7.2 Analyse model V: Het raad van toezichtmodel met internen.....	50
7.3 Analyse model VI: Het ALV-model.....	52
Hoofdstuk 8. Deelconclusie two-tier modellen.....	55
8.1 De toezichthouder als werkgever in two-tier modellen	55
8.2 De toezichthouder als adviseur in two-tier modellen.....	56
8.3 De toezichthouder als vertegenwoordiger in two-tier modellen	56
Hoofdstuk 9. Conclusie en discussie.....	58
9.1 Antwoord op de deelvragen	58
9.2 Antwoord op de centrale vraag	59
9.3 Discussie over de implicaties van het onderzoek.....	60
9.4 Reflectie op de methode.....	62
9.5 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	63
Literatuurlijst.....	65
Bronvermelding documentanalyse.....	69
Bijlage 1: Simplificatie bestuursmodellen van de cases	72
Bijlage 2: Uitwerking case I.A & I.B.....	74
Bijlage 3: Uitwerking case II.A & II.B	80
Bijlage 4: Uitwerking case III.A	86
Bijlage 5: Uitwerking case IV.A & IV. B.....	90
Bijlage 6: Uitwerking case V.A & V.B	96
Bijlage 7: Uitwerking case VI.A.....	102

Voorwoord

Geachte lezer,

Voor u ligt mijn masterscriptie '*Intern Toezicht in samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs-Primair Onderwijs: Een verkenning naar de vormgeving van de functies intern toezicht in one-tier en two-tier bestuursmodellen*'. In deze scriptie heb ik twee van mijn interesses kunnen bundelen: onderwijs(-beleid) en de bestuurskunde. Ik heb enorm veel geleerd over deze relatief nieuwe samenwerkingsverbanden en over bestuur en intern toezicht in het onderwijsdomein.

Met deze thesis rond ik mijn master aan het Departement Bestuur- en Organisationswetenschap (USBO) van de Universiteit Utrecht af, een leerzame maar ook vooral leuke periode. Ik kijk met veel plezier terug op dit jaar. Het was een bijzondere onderzoeksperiode, de maatregelen rondom de coronacrisis hebben ervoor gezorgd dat de scriptie vanuit huis geschreven is. Deze scriptie had niet in stand kunnen komen zonder de steun en tijd van een aantal personen, die ik in dit voorwoord daarom graag wil bedanken. Allereerst dank ik mijn scriptiebegeleidster dr. Ank Michels, die mij bij het schrijven van deze scriptie met veel betrokkenheid en sterke inhoudelijke suggesties heeft begeleid. Ook wil ik de directies van de onderzochte samenwerkingsverbanden bedanken, die mij in staat gesteld hebben om benodigde gegevens te krijgen en altijd openstonden voor mijn vragen. Tot slot wil ik mijn lieve vrienden en familie bedanken, die mij motiveerden wanneer ik dat nodig had en mij bijstonden met genoeg afleiding en gezelligheid.

Veel plezier met lezen!

Roos Bonnemaïjers

Juli 2020

Samenvatting

Sinds 2014 is een nieuw stelsel voor passend onderwijs ingevoerd. Het doel van passend onderwijs is te zorgen dat leerlingen onderwijs krijgen wat bij hen past, op een reguliere school met extra ondersteuning waar dat nodig is. Hierdoor zullen er minder doorverwijzingen naar het speciaal onderwijs zijn. De verantwoordelijkheden voor passend en inclusief onderwijs werden, met de Wet op het Passend Onderwijs in 2014, van het nationale niveau naar het domein zelf gedecentraliseerd. Reguliere en speciale basisscholen vormden 77 regionale samenwerkingsverbanden om beleid rondom inclusief onderwijs te creëren en uit te voeren.

De relatief nieuwe samenwerkingsverbanden zijn erg vrij in hun keuze voor bestuurlijke vormgeving. Modellen kunnen verdeeld worden in *one-tier* en *two-tier* modellen. In *one-tier* modellen liggen bestuurlijke en toezichthoudende bevoegdheden binnen één orgaan. In *two-tier* modellen zijn deze twee bevoegdheden strikt gescheiden tussen het bestuurs- en toezichthoudend orgaan. De Inspectie van het Onderwijs pleit voor regels rondom de afhankelijkheid van toezicht en wil rollen en taken gescheiden zien. Schoolbestuurders kunnen zo geen ‘dubbele pet’ hebben: deelbelangen die in strijd zijn met het bredere belang van het samenwerkingsverband. Hieruit volgt een voorkeur voor het *two-tier* model, met een intern toezichtsorgaan wat uit externe leden bestaat (Inspectie van het Onderwijs, 2020, p.24). Ook het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) ziet voordelen bij het *two-tier* model, die het *one-tier* model niet heeft (Huisman & Reijken, 2017). De discussie rondom de onafhankelijkheid van toezicht vraagt om een duidelijker beeld van het concept intern toezicht. Dit onderzoek werpt een bredere blik op intern toezicht door het zien van intern toezicht als iets functioneels, iets wat meerwaarde heeft vanuit het rechtsstatelijks-, cybernetisch-, en legitimitetsperspectief (Van Montfort & Boers, 2009). Hieruit volgt dat de toezichthouder een werkgevers-, adviserende- en vertegenwoordigende functie heeft (WRR, 2014; Goodijk, 2012; Heemskerk, Heemskerk & Wats, 2014). Functioneert de toezichthouder echt beter in een *two-tier* model? Om de claim te onderzoeken, zijn tien Nederlandse samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs, allen binnen het basisonderwijs, onderzocht. De helft van deze cases werkt met een *one-tier* bestuursmodel, de andere helft met een *two-tier* bestuursmodel. In hoeverre het bestuursmodel iets zegt over de mate waarin de toezichthouder de functies van toezicht kan vervullen is in deze masterscriptie exploratief onderzocht. De centrale onderzoeksvraag luidde:

“In hoeverre worden in de verscheidene one-tier en two-tier bestuursmodellen in Samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs de functies van intern toezicht vervuld?”

Door een intensieve bestudering van documenten van deze samenwerkingsverbanden is deze vraag beantwoord. Uit de resultaten bleek dat het bestuursmodel in de basis effect heeft op sommige voorwaarden bij de functies van toezicht, omdat het iets zegt over de onafhankelijkheid en aanwezigheid van de deelbelangen bij de toezichthouder. Over het algemeen zijn de raad van

toezichtmodellen beter in staat om aan de voorwaarden van de functies van toezicht te voldoen dan de onderzochte one-tier modellen. Echter staan one-tier en two-tier modellen niet zo lijnrecht tegenover elkaar als de literatuur ons doet denken. Het zijn van een one-tier of two-tier model zegt enkel iets over de plaats waar bevoegdheden liggen. Het zijn van een one-tier of two-tier model zegt in veel mindere mate iets over de onafhankelijkheid, gekleurdheid en zelfstandigheid van het interne toezichtsorgaan. De maatschappelijke en politieke discussie over de onafhankelijkheid van toezicht is gebaat bij nuance. De onafhankelijkheid van bestuur en toezicht is niet gegarandeerd wanneer gepleit wordt voor een two-tier bestuursmodel. Achterliggende regelingen in statuten, gedragscodes, interne werkwijzen en toezichtkaders dienen meer aandacht te krijgen in deze discussie omdat deze net zoveel, soms zelfs meer, invloed hebben op het functioneren van het toezicht.

Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1 Introductie en probleemstelling

Sinds 1 augustus 2014 is de Wet Passend onderwijs van kracht. Dit houdt in dat leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte zo passend mogelijk onderwijs krijgen op een reguliere school, waardoor er minder doorverwijzingen naar het speciaal onderwijs zijn. In ditzelfde jaar kwam er de zorgplicht voor scholen bij. Scholen mogen leerlingen niet afwijzen zonder aanbod te geven op een andere school en besturen moeten deze keuze helder kunnen verantwoorden (Gerritsen, Van Hal, Meesters, Van Bodegom & Verharen, 2018). Het idee achter deze wetswijzigingen was ‘minder labels, meer maatwerk’. Sander Dekker, destijds staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, stelt in een kamerbrief dat het oude systeem te veel uitging van de beperking van de leerling (Dekker, 2015). Met dit nieuwe systeem wordt juist gedacht in mogelijkheden en kwaliteiten van de leerling. De Wet Passend Onderwijs geeft scholen de verantwoordelijkheid en plicht om het onderwijs aan te passen op die kwaliteiten en mogelijkheden. Leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte moeten waar mogelijk op een reguliere basisschool, dichtbij eigen huis, passend onderwijs krijgen. De verandering naar passend- en inclusief onderwijs is onderdeel van een bredere internationale trend in het onderwijsdomein. Met de UNESCO Verklaring van Salamanca in 1994 hebben de meeste Europese landen erkend dat inclusief onderwijs een belangrijk uitgangspunt is om gelijke onderwijsrechten te waarborgen voor alle kinderen met speciale onderwijsbehoefte. De verklaring werd door 92 regeringen onderschreven. Het bevorderen van inclusief onderwijs is sinds 2015 ook een van de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen (SDG's) van de Verenigde Naties. De doelstelling om voor 2030 te zorgen voor inclusief, gelijkwaardig en kwalitatief onderwijs voor iedereen is door de 193 aangesloten lidstaten vastgesteld (Unia, 2019).

De Nederlandse wetswijzigingen in 2014 gingen gepaard met een decentralisatie naar het onderwijsdomein, de verantwoordelijkheden voor passend- en inclusief onderwijs werden bij de sector zelf gelegd. Voorheen was het zo geregeld dat leerlingen met extra onderwijsbehoefte een persoonlijk budget kregen, ook wel het ‘rugzakje’ genoemd. Om het voor scholen mogelijk te maken om de zorgplicht te realiseren zijn er in het primair onderwijs 77 samenwerkingsverbanden gevormd. Elke speciale- en reguliere basisschool maakt deel uit van een regionaal samenwerkingsverband (Ledoux, Kuiper, Oomens, Bomhof & De Wijs, 2017). De samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs (hierna: samenwerkingsverbanden) zijn opgericht door de aangesloten schoolbesturen en functioneren als zelfstandig rechtspersoon, vaak in de vorm van een stichting of vereniging. Samenwerkingsverbanden hebben eigen middelen die ze naar eigen inzicht mogen inzetten, passend bij lokale omstandigheden en keuzes. Die middelen zijn gebudgetteerd door de centrale overheid, zodat de kosten beheerst blijven. Daarnaast heeft het samenwerkingsverband de taak om een ondersteuningsplan op te stellen, waarin onder andere wordt vastgelegd wat beoogde en bereikte resultaten zijn (Ledoux et al., 2017). Medezeggenschap wordt vormgegeven in een ondersteuningsplanraad waarin ouders, leraren en leerlingen deel

kunnen nemen. Het samenwerkingsverband legt daarnaast de verbinding met gemeente(n), in verband met de noodzakelijke afstemming met buitenschoolse hulp. Meer over de komst en werking van samenwerkingsverbanden is te lezen in H2.1. De manier waarop in Nederland vormgegeven wordt aan passend en inclusief onderwijs, de bovenschoolse aanpak, komt in Europa veelvuldig voor. Het heersende idee is dat samenwerking tussen verschillende partijen zal bijdragen aan een succesvolle invoering van inclusief onderwijs (McGuire, Scott & Shaw, 2006). De ‘netwerkbenadering’ wordt zowel in welvarende- en ontwikkelingslanden aangeraden. De nationale regering geeft kaders voor de samenwerking, in de vorm van wetgeving. De aangesloten partijen geven uitvoering aan het nationale beleid onder het toezicht van de nationale inspectie en kunnen hierbij kennis delen in het netwerk (Grönland, Lim & Larsson, 2010).

Een van de belangrijkste randvoorwaarden voor het slagen van passend onderwijs is de kwaliteit van samenwerking op het niveau van het samenwerkingsverband (Steunpunt Passend Onderwijs, 2019). Samenwerkingsverbanden verschillen sterk wat betreft hun bestuurlijke inrichting. In het wettelijk kader zijn een aantal waarborgen ingebouwd, over medezeggenschap, geschillenregelingen en overeenstemming met gemeenten. Op operationeel niveau kunnen er uiteenlopende bestuursvormen aangenomen worden. De samenwerkingsverbanden zijn relatief nieuw en hebben een complexe opdracht in een dynamische omgeving. Er wordt dan ook nog steeds gediscussieerd over de optimale vorm en wijze van besturen. Centraal in deze discussie staat de scheiding tussen bestuur en toezicht. Bestuursmodellen kunnen een organieke- of functionele scheiding bevatten, ditzelfde onderscheid wordt in de literatuur ook wel de verdeling tussen *one-tier* en *two-tier* modellen genoemd (WRR, 2014). De meeste samenwerkingsverbanden hebben gekozen voor een functionele scheiding tussen bestuur en toezicht. Bij een functionele scheiding zijn bestuurders of een deel van het bestuur ook toezichthouders. De toezichthouders en bestuurders vormen samen het bestuur. Uitvoerende en controlerende taken kunnen bij dezelfde personen liggen. Dit wordt ook wel het *one-tier* model genoemd en staat tegenover het *two-tier* model (WRR, 2014). Bij het *two-tier* model is sprake van een organieke scheiding van bestuur en toezicht: bestuurlijke en toezichthoudende bevoegdheden zijn hier verdeeld over twee aparte organen. Hoe dit in de praktijk vorm krijgt is te lezen in hoofdstuk 2.3.

De afgelopen jaren ontstond steeds meer politieke druk om de bestuurlijke inrichting van samenwerkingsverbanden, en daarbij regels rondom onafhankelijk toezicht, bij wet voor te schrijven. Uit onderzoek naar de ‘Staat van het onderwijs 2019’, in opdracht de Inspectie van het Onderwijs (2019), blijkt dat rollen en taken nog onvoldoende gescheiden zijn. Schoolbestuurders dragen in sommige gevallen een ‘dubbele pet’. Het schoolbestuurlijke belang kan dan in strijd zijn met het bredere maatschappelijke belang van het samenwerkingsverband. De Inspectie concludeert in haar themaonderzoek naar de vormgeving van intern toezicht: “Hoe

onafhankelijker het toezicht, hoe beter de governance¹ [van het samenwerkingsverband]” (Inspectie van het Onderwijs, 2020, p. 24). Uit dit onderzoek, waarbij 15 samenwerkingsverbanden bezocht zijn, bleek de governance het meest positief te zijn wanneer het intern toezichtsorgaan uit alleen externe leden bestond. In de Inspectie spreekt daarmee voorkeur uit voor een two-tier model. Wanneer het toezichtsorgaan uit externe leden bestaat, is er sprake van een two-tier model (ofwel model met organieke scheiding) want bestuursleden zijn doorgaans leden van schoolbesturen binnen de organisatie zelf. Ook het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) ziet voordelen in modellen met organieke scheiding tussen bestuur en toezicht, boven de modellen met functionele scheiding (Huisman & Reijken, 2017). Het two-tier model biedt meer transparantie en een zuiver(dere) scheiding van bestuur en toezicht. In one-tier modellen is het lastiger om de onafhankelijkheid goed te bewaken: het risico van de frictie tussen de rol als bestuurder en toezichthouder wordt in het onderzoek van de NRO onderschreven (Huisman & Reijken, 2017, p. 30). Meer over de huidige discussie over de vormgeving van samenwerkingsverbanden is te lezen in H2.2.

Ondanks deze discussie is de tevredenheid over het eigen bestuursmodel behoorlijk groot, zowel bij bestuurders van one-tier als two-tier samenwerkingsverbanden. Toch kiezen besturen er ook nog vaak voor om het bestuurlijke model aan te passen. De Monitorcommissie Goed Bestuur in het Primair Onderwijs stelt dat “op dit moment veel samenwerkingsverbanden nadenken over hun bestuurlijke inrichting, en veelal in de richting van een (meer) onafhankelijk toezicht” (Monitorcommissie Goed Bestuur, 2017, p.8). Transparantie en rolvastheid in de verhouding tussen bestuur en toezicht krijgt hierbij veel aandacht. De reden om over te gaan op aanpassing komt veelal door externe invloeden: met name de inspectie, die pleit voor het instellen van onafhankelijke toezichthouders. Ook eigen reflecties op wat *good governance* (goed bestuur) is spelen hier soms een rol (Ledoux et al., 2017).

1.2 Doelstelling

Samenwerkingsverbanden zijn dus nog volop in ontwikkeling en zoekende naar een passende bestuursvorm die de veranderende wensen en eisen faciliteert. De grote beleidsvrijheid leidt tot uiteenlopende bestuursvormen waarin bestuur en toezicht verschillende vormen krijgen.

Toch wordt er in de politiek gezocht naar een ‘one size fits all’ oplossing, een algemeen politiek ideaal waarmee de organisaties *in control* zijn. Maar, dat is wat Hooge (2013) in haar oratie ‘de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties’ noemt. Ze sluit in haar redenering aan bij de boodschap van Putters (2009): in de semipublieke sector moet veelal meervoudig bestuurd worden. De beperkte bestuurbaarheid van onderwijsorganisaties ligt in de pluraliteit van doelen, belangen en perspectieven die bij de besturing van onderwijsorganisaties komen kijken. Ook het

¹ Governance is een brede term m.b.t. ‘de wijze van besturen’: het begrip wordt in elke organisatie afgebakend. Onder goede governance verstaat de Inspectie de score op vier thema’s: Instrumenten, gedragingen, verantwoording en deskundigheidsbevordering.

maatschappelijk doel ‘inclusief onderwijs’ of ‘onderwijs op maat’ is niet generiek of vluchtig vast te stellen. Passend onderwijs brengt onder andere een kwaliteits-, pedagogische- en maatschappelijke opdracht met zich mee. Meervoudigheid vindt ook plaats tussen de scholen, belangen en belanghebbenden (ouders, etc.) waardoor een krachtenveld ontstaat waarin wensen elkaar kunnen doorkruisen. Dit resulteert in een enorm complexe opdracht voor het bestuur van het samenwerkingsverband. Het is wat Putters (2009) in zijn oratie over de zorgsector ‘besturen met duivelselastiek’ noemt. De toezichthouder kampt net als de bestuurder met dezelfde problemen van duivelselastieken en meervoudigheid.

Onderzoek naar de scheiding van toezicht en bestuur in samenwerkingsverbanden in het passend onderwijs geeft een eenzijdige blik op het begrip ‘toezicht’. De inrichting van intern toezicht lijkt een doel *an sich*, de bestuurlijke inrichting van het samenwerkingsverband is dan ‘robuust’ en de aandacht blijft op het realiseren van de taken van het samenwerkingsverband. Wanneer gesproken wordt over ‘intern toezicht goed regelen’ draait het altijd om het tegengaan van de dubbelrol van bestuurder en toezichthouder (het pettenprobleem). De onafhankelijk positie van toezicht is dan belangrijk omdat het ‘de realisering van de bestuurlijke opdracht dient te bewaken: een vaag begrip van de functie van de toezichthouder. Het two-tier model krijgt dan de voorkeur boven het one-tier model (Huisman & Reijken, 2017; Inspectie van het Onderwijs, 2020). Het aanstellen van een onafhankelijk toezichtsorgaan, zoals in een two-tier model, zegt echter nog niks over de toegevoegde waarde van dit toezichtsorgaan. Dit blijkt ook uit het jaarlijkse evaluatierapport van het NRO, zij schrijven (van Aarsen, Suijkerbuik, van Eck, Weijers & Walraven, 2019, p.1):

De zeggingskracht van het gehanteerde [bestuurs-]model moet worden genuanceerd: binnen samenwerkingsverbanden met een raad van toezicht wordt lang niet altijd gewerkt met onafhankelijke leden, en ook in de overige bestuursmodellen worden maatregelen getroffen om te komen tot meer onafhankelijk toezicht en tegenkracht.

Het is dan ook onduidelijk wat het gekozen bestuurlijke model (one-tier of two-tier) zegt over het functioneren van het intern toezicht. De discussie rondom de onafhankelijkheid van toezicht vraagt om een duidelijker beeld van het concept intern toezicht, in het bijzonder de meerwaarde van de intern toezichthouder. Die bredere en explicietere blik wordt verkregen door intern toezicht op te delen in de verschillende functies die een intern toezichthoudend orgaan dient te vervullen: de werkgevers-, adviserende en vertegenwoordigende functie (H3.1). De functiescheiding is gededuceerd uit verschillende wetenschappelijke artikelen en is ook leidraad in governance-codes² in het onderwijs (WRR, 2014; Goodijk, 2012; Heemskerk, Heemskerk & Wats, 2014).

Dit onderzoek heeft *niet* als doel om een ‘perfecte fit’ te vinden, maar legt nadruk op de meervoudigheid van toezicht in de verschillende bestuursmodellen in samenwerkingsverbanden. Het doel van dit onderzoek is overzicht te geven in hoe one-tier en two-tier bestuursmodellen vorm

² Codes voor goed bestuur

geven aan de drie functies van toezicht door te kijken naar het daadwerkelijk design en de werkwijze van het intern toezichtsorgaan. Dit vereist een proces van twee stappen, van de literatuur (H3) naar de praktijk (H5 t/m H8). Het onderzoek bestaat uit een meervoudige casestudy waarbij de zes meest voorkomende bestuursmodellen in het primair onderwijs uitgelicht worden (zie H4). Op deze manier dient het onderzoek bij te dragen aan de zoektocht naar een meer realistische benadering van het onderwijsbestuur, specifiek de besturing van het passend onderwijs.

1.3 Onderzoeksvraag en deelvragen

De probleem- en doelstelling leiden tot de volgende onderzoeksvraag:

“In hoeverre worden in de verscheidene one-tier en two-tier bestuursmodellen in Samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs de functies van intern toezicht vervuld?”

Theoretische deelvragen

1. Wat verstaan we onder intern toezicht? (H3.1)
2. Welke functies heeft intern toezicht? (H3.1 & H3.2)
3. Wat zijn noodzakelijke voorwaarden voor het intern toezicht met betrekking tot de werkgeversfunctie? (H3.3)
4. Wat zijn noodzakelijke voorwaarden voor het intern toezicht met betrekking tot de adviserende functie? (H3.4)
5. Wat zijn noodzakelijke voorwaarden voor het intern toezicht met betrekking tot de vertegenwoordigende functie? (H3.5)

Deelvraag over de locus van het onderzoek

6. Welke bestuursmodellen zijn in de samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs te onderscheiden? (H2.3)

Methodische deelvraag

7. Hoe zijn de voorwaarden met betrekking tot de drie functies van toezicht meetbaar te maken? (H4)

Empirische deelvragen

8. Hoe verhouden de one-tier bestuursmodellen zich tot de drie functies van toezicht? (H5&H6)
9. Hoe verhouden de two-tier bestuursmodellen zich tot de drie functies van toezicht? (H7&H8)

1.4 Maatschappelijke relevantie

Wat betreft de maatschappelijke relevantie kan gesteld worden dat leraren, ouders en leerlingen dagelijks te maken hebben met de kwaliteit van het samenwerkingsverband voor passend onderwijs. Ze zijn afhankelijk van de kwaliteit, keuzes en zorgvuldigheid op het niveau van het samenwerkingsverband. Toezichthouders hebben hierbij een cruciale rol, met hun werkgevers-, adviserende- en vertegenwoordigende functie. Het is maatschappelijk relevant om te weten of het interne toezicht zijn functies goed kan vervullen en hoe dit in de praktijk werkt. Dit onderzoek dient daarnaast bij te dragen aan het debat over de scheiding tussen bestuur en toezicht in het onderwijsdomein. Bestuursmodellen worden jaarlijks nog aangepast of aangevuld met nieuwe regels en structuren (Ledoux & Waslander, 2018). Een onderzoek als deze biedt een realistische en meervoudige blik op toezicht. Dit past bij de heersende gedachte in de sector dat elk bestuursmodel voor- en nadelen heeft en de ideale bestuurlijke constructie er niet lijkt te zijn (Hooge, 2013; Ledoux & Waslander, 2018). Het onderzoek kan bestuurders en toezichthouders van samenwerkingsverbanden aan het denken zetten over hun gekozen bestuursmodel en eventueel aanzetten tot aanpassingen van onderdelen van of regelingen binnen het eigen model.

1.5 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek dient bij te dragen aan de literatuur over toezicht in semipublieke sector, specifiek het onderwijs. De discussie over de vormgeving van het toezicht in nieuwe regionale onderwijsnetwerken reikt ook buiten Nederland. Door heel Europa opereren scholen en dienstverleners in netwerken om inclusief onderwijs te ontwikkelen (Ehren et al., 2017). Onderzoek is veelal beperkt tot de rol van extern toezicht in deze netwerken: de Inspectie van het Onderwijs of de sturing van de overheid (*meta-governance*) in deze netwerken. Hieruit volgt dat de externe toezichthouder nog zoekende is naar een beoordelingsmodel dat past bij de polycentrische aard van de regionale netwerken (in Nederland: samenwerkingsverbanden). In polycentrische systemen ligt de besluitvorming niet alleen bij de staat, maar bij de scholen en belanghebbenden in een netwerk (Ehren et al., 2017). Overheden zijn vaak actoren in dit netwerk of sturen door het netwerk in te kaderen met wet- en regelgeving, dit laatste is het geval bij de samenwerkingsverbanden in Nederland. Dit onderzoek sluit bij de discussie over toezicht aan, door de functie van de interne toezichthouder als uitgangspunt te nemen. In Nederland kreeg de wenselijkheid van een functionele scheiding van bestuur en toezicht al veel aandacht op het niveau van het enkele schoolbestuur, maar sinds twee jaar leeft de discussie ook op het bovenschoolse niveau (PO Raad, 2019). In de literatuur wordt aangenomen dat een two-tier model bevorderend is voor de controlerende rol van de toezichthouder (WRR, 2014). Maar is dit ook zo in bovenschoolse onderwijsorganisaties? En om welke functies van intern toezicht gaat het dan? In hoeverre zegt het bestuursmodel iets over het functioneren van het intern toezicht? Dit onderzoek

probeert een brug te slaan tussen het concept intern toezicht en de werkelijke invulling hiervan in samenwerkingsverbanden. De meervoudige casestudy kan hier bijdragen aan de kennis over de relatief nieuwe bovenschoolse organisaties. Door de vrijheid bij de vormgeving van de samenwerkingsverbanden kan het interne toezicht vele vormen aannemen. Een onderzoekskader met betrekking tot het functioneren van intern toezicht in het onderwijsdomein is dan ook wetenschappelijk relevant, het maakt vergelijking binnen de grote variëteit aan vormen mogelijk.

Hoofdstuk 2. Samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs – Primair Onderwijs

2.1 Beschrijving van het terrein

Dit onderzoek focust zich op intern toezicht in samenwerkingsverbanden passend onderwijs, specifiek in het primair onderwijs. Elke regio in Nederland heeft twee van dit soort samenwerkingsverbanden: één voor het basisonderwijs en één voor het voortgezet onderwijs. Binnen een samenwerkingsverband zijn reguliere en speciale scholen aangesloten. Samen dienen zij er voor te zorgen dat kinderen een passende plek op school krijgen. Bij een gemiddeld samenwerkingsverband zijn veertig tot zestig basisscholen aangesloten. Het samenwerkingsverband krijgt een budget vanuit de overheid, afhankelijk van het aantal leerlingen in de regio. Het samenwerkingsverband is maar in twee procent van de gevallen een doorgeefluik voor het budget: middelen worden dan toegekend aan scholen op basis van individuele behoeften, daar waar extra onderwijsondersteuning nodig is. Dit is het ‘geld volgt kind’ principe waar in het oude stelsel vanuit gegaan werd, ook wel het leerlingmodel genoemd (Van Aarsen, Weijers, Walraven & Bomhof, 2016). In het overgrote deel van de samenwerkingsverbanden wordt het geld gebruikt voor tussenvoorzieningen waar alle scholen aanspraak op kunnen doen (Van Aarsen et al., 2016). Het bestuur bepaalt het ondersteuningsaanbod voor de regio en beschrijft dit in een ondersteuningsplan. Basisscholen leiden hieruit een schoolondersteuningsprofiel af, waarin staat welke basisondersteuning de school kan bieden. Het verschilt dan ook erg hoe samenwerkingsverbanden de kwaliteitszorg waarborgen.

2.2 Achtergrond en context: Debat over onafhankelijk toezicht

Dit onderzoek speelt in op de huidige discussie over de onafhankelijkheid van de toezichthouder in de samenwerkingsverbanden, een discussie die al kort na de oprichting van de samenwerkingsverbanden aangewakkerd is. De meerwaarde van een geheel onafhankelijk toezichtsorgaan komt in verschillende onderzoeken naar voren (Monitor Commissie Goed Bestuur, 2017: Inspectie van het Onderwijs, 2019). De Monitorcommissie Goed Bestuur pleit zelfs voor wet- of regelgeving waarin opgenomen wordt dat er vanaf 2021 sprake moet zijn van een onafhankelijk toezichtsorgaan. Het samenwerkingsverband wordt een ‘instelling overstijgend gremium met eigen opdracht’ genoemd (Monitor Commissie Goed Bestuur, 2017, p. 3). De afzonderlijke scholen zijn eigenaar van het samenwerkingsverband en hebben een belangrijke stem in het bepalen van de opgave, het invulling geven aan passend onderwijs. Het bestuur van het samenwerkingsverband houdt vervolgens de regie op de uitvoering van de opgave en dient daarop aangesproken te kunnen worden door een intern toezichtsorgaan. De Monitorcommissie Goed Bestuur vindt dat bij eigenstandige verantwoordelijkheid een vorm van onafhankelijk toezicht past, ongeacht de vorm en het verdeelmodel van het samenwerkingsverband. Het onderzoek ‘De Staat van het Onderwijs 2019’ voegt hier aan toe dat een onafhankelijk toezichtsorgaan

belangenverstrengeling en het pettenprobleem kan voorkomen. Daarnaast wordt gesteld dat de toezichthouder gesprek uit kan lokken, nieuwe wegen kan zoeken en het bestuur attent bewust kan maken op de bredere maatschappelijke opdracht van het samenwerkingsverband (Inspectie van het Onderwijs, 2019).

De PO- en VO- Raad, de belangenverenigingen van schoolbesturen in het lager- en middelbaar onderwijs, hebben zich tegen een wetswijziging verzet. Samenwerkingsverbanden waar passend onderwijs wel goed loopt zou dan gedwongen worden tot drastische herinrichting. Wel is in een ledenvergadering van de PO-Raad in november 2018 afgesproken dat er minimaal één onafhankelijk lid in het intern toezicht van samenwerkingsverbanden aangesteld moet worden. Deze persoon moet het maatschappelijk belang altijd dienen en niet in het belang van een van de aangesloten organisaties handelen (PO Raad, 2019). Men is zeer terughoudend om de besturing van het samenwerkingsverband verder op te tuigen, omdat het zou afleiden van waar het echt om draait: “passend onderwijs moet gaan om leerlingen en wat er in de klas gebeurt” (Ledoux et al, 2017, p.23). Daarnaast is de tevredenheid over het eigen model behoorlijk groot, deels omdat het model goed blijkt te functioneren en deels omdat men zelf overtuigd is van de positieve kanten van het gekozen model (Ledoux et al., 2017).

2.3 Behandeling van one-tier en two-tier bestuursmodellen in SWV PO

Zoals kort genoemd is in de inleiding kan toezicht op twee manieren ingevuld worden: door een one-tier model en een two-tier model. In een one-tier model heeft een organisatie enkel een bestuur en geen apart toezichthoudend orgaan. Een deel van het bestuur neemt dan de rol van toezichthouder op zich. In het two-tier model ofwel het ‘tweeluik’ in termen van de WRR (2014), zijn bestuur en toezicht gescheiden. De rol van toezichthouder ligt bij de Raad van Commissarissen, of een ander apart orgaan. In het onderwijs wordt dit orgaan vaak de raad van toezicht (RvT) genoemd. De samenwerkingsverbanden hebben uiteenlopende vormen van bestuur en toezicht. Een samenwerkingsverband kan een coöperatie, vereniging of stichting zijn. Gericht op de scheiding van bestuur en toezicht zijn vele bestuursmodellen te onderscheiden. Hier wordt onderscheid gemaakt tussen one-tier modellen met een functionele scheiding van bestuur en toezicht en two-tier modellen met een organieke scheiding tussen bestuur en toezicht. De meest voorkomende modellen zijn het bestuur/directiemodel, het raad van beheermodel en het ALV-model waarin de ALV een toezichtsrol vervult (Monitorcommissie Goed Bestuur, 2017). Maar een klein deel hanteert het raad van toezichtmodel met gescheiden organen van bestuur en toezicht. Het bestuur/directiemodel is het populairst, 37% van alle samenwerkingsverbanden in 2018 gebruikt dit model (Aarsen et al., 2018).

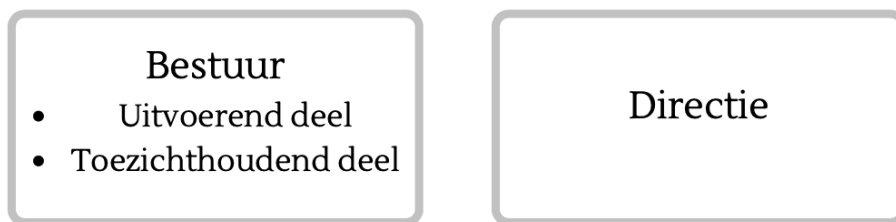
In deze paragraaf worden de *vijf* meest voorkomende vormen van zojuist genoemde bestuursmodellen uiteengezet. Dit lijstje is niet uitputtend, er zijn bijvoorbeeld ook

samenwerkingsverbanden die gekozen hebben voor een combinatie van het bestuur/directiemodel en het raad van beheermodel. In verband met de vele mogelijke variaties is gekozen om de vijf meest voorkomende modellen te onderzoeken. Het vijfde model, het ALV-model, kan zowel in een one-tier als two-tier vorm voorkomen. In de uiteindelijke analyse wordt dan ook gewerkt met een onderscheid tussen zes modellen (model I. t/m VI.). Meer over de casusselectie is te lezen in H4.5.

2.3.1 One-tier modellen

Bestuur/directiemodel

In het bestuur/directiemodel zijn de bestuurders zowel bestuurders als toezichhouders. In dit model is er een functionele scheiding van bestuur en toezicht (zie Figuur 1). De meeste bestuursbevoegdheden worden gemandateerd of gedelegeerd aan de directie van het samenwerkingsverband. Het bestuur keurt de begroting, het ondersteuningsplan en het jaarverslag goed en bewaakt de koers van het samenwerkingsverband. Het bestuur ontwikkelt samen met de directie het toezichtkader en stelt zichzelf vervolgens op als toezichthouder (Nijkamp, 2019). Dit model heeft het nadeel dat het veel roldiscipline van het bestuur vraagt, bestuursleden moeten strikte scheiding houden tussen hun rol als toezichthouder en bestuurder (Monitor Commissie Goed Bestuur, 2017).

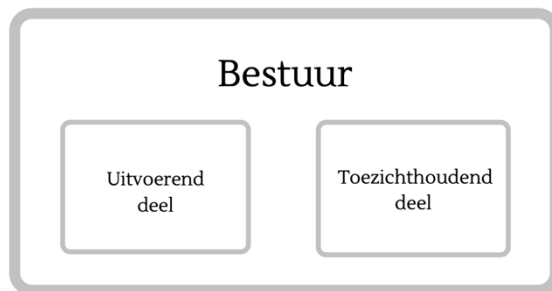


Figuur 1: Bestuur/directiemodel

Raad van beheermodel ofwel AB/DB model

In dit bestuursmodel is er sprake van een uitvoerend- en een toezichhoudend deel van het bestuur (zie Figuur 2). Het uitvoerend bestuur wordt het dagelijks bestuur (DB) genoemd en het toezichhoudend bestuur het algemeen bestuur (AB). Het DB en AB vormen samen het bestuur van het samenwerkingsverband en zijn naar buiten toe een bestuurlijke eenheid. Intern zijn de taken en bevoegdheden verdeeld doordat het AB toezicht houdt op de uitoefening van de taken van het DB. Het kan zo zijn dat de directeur van het samenwerkingsverband optreedt als uitvoerend bestuurder, het DB bestaat dan uit één persoon. Een andere variant is dat verschillende personen

uit schoolbesturen het DB vormen. In deze modellen zijn dus wel twee organen, maar liggen uitvoerende- en toezichhoudende taken wel in één orgaan (het hele bestuur). Deze soorten modellen zijn daarmee one-tier modellen te noemen (Nijkamp, 2019).



Figuur 2: Raad van beheermodel

2.3.2 Two-tier modellen

Raad van toezichtmodel

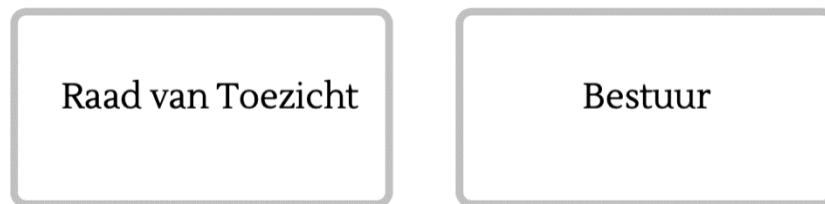
In het raad van toezichtmodel is sprake van organieke scheiding van bestuur en toezicht: het bestuur en toezicht hebben elk hun eigen, afgebakende bevoegdheden (zie Figuur 3). De raad van toezicht houdt integraal toezicht, dat wil zeggen dat hij op alle aspecten die de organisatie aangaan toezicht houdt. De raad van toezicht moet zich laten leiden door het (langetermijn-) organisatiebelang (Nijkamp, 2019). Het bestuur kan ook een enkele directeur/bestuurder zijn, die alle statutaire bevoegdheden bezit.

Het raad van toezichtmodel kan ook weer meerdere vormen aannemen, mede afhankelijk van de keuze voor een stichting of vereniging. Ook is er variatie mogelijk in de leden van de raad: de raad van toezicht kan bestaan uit vertegenwoordigers ‘van buiten’ of ‘van binnen’ de organisatie. De twee meest voorkomende vormen binnen samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs worden hier besproken en zullen terug komen bij de casusselectie (H4.5).

1. Het raad van toezichtmodel waarin de raad bestaat uit **externen**: In dit model bestaat de raad uit vertegenwoordigers ‘van buiten’. De toezichhouders worden publiek geworven op basis van een gewenst profiel. Dit kunnen kwaliteiten zijn op het gebied van organisatiekunde, kennis van het sociale domein, financiële kennis of ervaringsdeskundigheid. Vaak zijn er maar drie tot vijf toezichhouders, meer leden zijn in principe niet nodig door de gevraagde deskundigheid (Nijkamp, z.d.). De raad bestaat uit deelnemers uit de samenleving, met name uit het deel van de samenleving dat relevant is voor het passend onderwijs, zoals de wereld

van de jeugdzorg, het sociale domein, het beroepsonderwijs of het primair onderwijs. De raad van toezicht wordt dan ook wel een *maatschappelijke raad* genoemd (Nijkamp, z.d., p.10).

2. Het raad van toezichtmodel waarin de raad bestaat uit een meerderheid van vertegenwoordigers van **internen** (schoolbestuurders). De leden van het schoolbestuur brengen het perspectief vanuit de scholen mee. In sommige gevallen wordt dit aangevuld met externen die zorgen voor een breder maatschappelijk perspectief. Het idee is hier dat de toezichthouder realistische en werkbare afwegingen kan maken (Nijkamp, z.d.)



Figuur 3: Raad van toezichtmodel

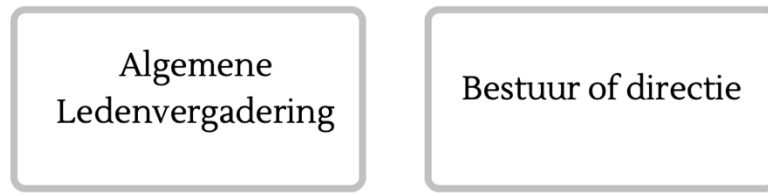
One- of two-tier model met een Algemene Leden Vergadering (ALV) als toezichthouder

Het laatste model dat behandeld wordt is het ALV-model. Bij een one-tier variant van het ALV-model houdt de ALV toezicht op het bestuur, maar houdt een deel van het bestuur (vaak het Algemeen Bestuur) ook nog toezicht op het dagelijks bestuur of de directeur van het samenwerkingsverband (zie Figuur 4). Het toezicht is dan bij verschillende organen belegd, daarmee is sprake van een functionele scheiding van bestuur en toezicht (Nijkamp, z.d.).



Figuur 4: ALV-model in one-tier vorm

Bij de two-tier variant van het ALV-model is er een organieke scheiding van bestuur en toezicht: alleen is het toezicht belegd bij de ALV en niet bij een raad van toezicht (zie Figuur 5). De ledenvergadering bestaat uit schoolbesturen. Vaak is er sprake van stemverhoudingen op basis van het aantal leerlingen (Ledoux et al., 2017). Ook in dit model kunnen schoolbestuurders een dubbelrol hebben, wanneer ze ook deel uitmaken van het bestuur.



Figuur 5: ALV-model in two-tier vorm

Hoofdstuk 3. Theoretisch kader

3.1 Het concept intern toezicht

De politiek-maatschappelijke discussie over toezicht in het publieke domein is gedomineerd door de nadruk op extern toezicht en externe controle. Wanneer incidenten zich voordoen, wat in het verleden vaak bij besturen van woningcorporaties voorkwam, wordt vaak geschreeuwd om meer extern toezicht en controle van de inspectie. Ook pleiten onderzoekers en beleidsmakers voor meer professionalisering: meer opleiding, gedragscodes en overleg. Het interne toezicht krijgt weinig aandacht, maar als het interne toezicht niet op orde is, zullen externe toezichthouders vaak te laat zijn (WRR, 2014). Het interne toezicht staat dan ook centraal in dit onderzoek. Extern toezicht berust op een *verticale* relatie tussen een semipublieke instelling en de toezichthouder – in de publieke sector instanties als de Inspectie van het Onderwijs en de Autoriteit Woningcorporaties. Intern toezicht heeft betrekking op de *horizontale* relaties binnen een organisatie, het is onderdeel van de *checks and balances* (Van Montfort & Boers, 2009).

Intern toezicht kan vanuit verschillende perspectieven verschillende doelen beogen (H3.2.). In dit onderzoek worden perspectieven op toezicht gekoppeld aan de drie functies die het interne toezichtsorgaan heeft. In de literatuur komt een drietal functies van intern toezicht terug, maar met verschillende benamingen. Soms wordt er gesproken van de drie *rollen* van de toezichthouder. Rollen en functies worden hier samengenomen. De verscheidenheid aan rollen en functies hebben betrekking op hetzelfde thema: de verhouding tussen het bestuur en het toezicht.

De WRR (2014) maakt onderscheid tussen drie functies die het intern toezichtsorgaan heeft: de werkgevers-, adviserende- en vertegenwoordigende functie. Van Montfort & Boers (2009) maken onderscheid tussen de toezichtrol, de adviesrol en werkgeversrol van een intern toezichtsorgaan. De toezichtsrol wordt in de literatuur beschreven als ‘de klassieke taak’ en omvat drie aspecten: informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie. Het toezichtsorgaan moet er op toezien dat het bestuur het beleid bepaalt, leiding geeft aan de organisatie en zich houdt aan geldende wet- en regelgeving (Hooge & Helderma, 2007). In dit onderzoek wordt de klassieke toezichtstaak samengenomen met de werkgeversfunctie: beide vallen binnen het rechtsstatelijk perspectief (H3.2). De vertegenwoordigende functie komt niet in alle literatuur terug, maar wel in publicaties van de WRR (2014). Ook uit de sector zelf wordt benadrukt dat het interne toezicht een vertegenwoordigende functie heeft, zo schrijft de PO Raad dat de intern toezichthouder de samenleving en in het bijzonder de leerlingen en de ouders moeten vertegenwoordigen (PO Raad, z.d.). De deductie leidt tot de volgende drie functies van toezicht: de werkgevers-, adviserende- en vertegenwoordigende functie.

3.2 Perspectieven op toezicht

Van Montfort & Boers (2009) maken onderscheid tussen drie perspectieven op toezicht, vanuit elk perspectief beoogt toezicht een ander doel. Deze paragraaf beschrijft het rechtsstatelijk-, cybernetisch- en legitimizeitsperspectief. Daarnaast worden de perspectieven gekoppeld aan de drie functies van intern toezicht, samengevat in Tabel 1.

Toezicht vanuit het rechtsstatelijk perspectief

Vanuit het rechtsstatelijk perspectief moet toezicht bijdragen aan het tegengaan van machtsconcentratie en corruptie. Toezichthouders zijn deel van de *checks and balances* die een bestuur bij de les moeten houden (Van Montfort & Boers, 2009). Checks and balances zijn vormen van bestuurlijke controle en tegenmacht die binnen een instelling zijn georganiseerd. Checks and balances vergroten de zorgvuldigheid van het bestuur en zorgen ervoor dat onverstandig beleid niet zomaar kan worden doorgevoerd. *Checks* zijn mogelijkheden die interne verantwoordingsfora hebben om bestuurders te controleren en te corrigeren. *Balances* doelt op een evenwichtige verdeling van bevoegdheden binnen een instelling, gericht op het creëren van tegenspraak en weerwoord in de organisatie. Intern toezicht is zowel een *check* als een *balance*. Een sterke positie van het interne toezicht is een check, een maatregel waardoor het bestuur ter verantwoording kan worden geroepen en ook onderdeel van de ‘balans’, het draagt bij aan de evenwichtige verdeling van bevoegdheden binnen de organisatie en zorgt voor tegenspraak (WRR, 2014).

Vanuit het rechtsstatelijk perspectief gaat toezicht gepaard met het concept verantwoording. De relatie tussen bestuur en intern toezicht kan worden beschouwd als een horizontale verantwoordingsrelatie. Bovens en Schillemans omschrijven verantwoording als:

Een relatie (...) tussen een *actor* en een *forum*, waarbij de actor zich *verplicht* voelt om *informatie* en uitleg te geven over zijn optreden, het forum *nadere vragen* kan stellen, een oordeel uit kan spreken en dit oordeel *consequenties* kan hebben voor de actor (Bovens & Schillemans, 2009, p.20).

Het interne toezichtsorgaan kan worden beschouwd als forum waaraan het bestuur van de semipublieke instelling verantwoording kan afleggen. Vanuit het rechtsstatelijk perspectief heeft de toezichthouder **een werkgeversfunctie** tegenover de bestuurders. De Commissie Behoorlijk Bestuur noemt dat het toezichtsorgaan als goede werkgever het functioneren van het bestuur en organisatie moet kunnen evalueren en tegenkracht moet kunnen bieden (Commissie Behoorlijk Bestuur, 2013). Het toezichtsorgaan moet het bestuur een spiegel voor kunnen houden en bestuursleden aan kunnen spreken op verantwoord gedrag. De voorwaarden voor de werkgeversfunctie staan beschreven in H3.3.

Toezicht vanuit het cybernetisch perspectief

In het cybernetisch perspectief moet toezicht bijdragen aan het leervermogen van een organisatie en daarmee de effectiviteit van de organisatie vergroten. Van Montfort (2010) noemt dit de lerende functie van toezicht. Dit houdt in dat toezicht niet alleen bijdraagt aan controle (het hierboven genoemde rechtsstatelijk perspectief), maar ook echt bijdraagt aan het beter functioneren en presteren van publieke instellingen en daarmee dus aan meer efficiëntie en betere kwaliteit van de taakuitvoering. Dit perspectief is sterk gericht op preventie: bestuurders leren van hun eigen en elkaars fouten wanneer ze ter verantwoording worden geroepen door het toezichtsorgaan. Dit perspectief sluit het best aan bij **de adviserende functie van toezichthouders**. Toezichthouders worden geacht iets te vinden. De toezichthouders moeten over voldoende expertise bezitten om uitspraken te kunnen doen over het geopperde beleid. De toezichthouder is als het ware een ‘klankbord’ en raadgever over strategievorming. De toezichthouder moet kunnen reflecteren op investeringen en zowel gevraagd als ongevraagd advies kunnen geven. Toezicht houden is niet uitsluitend achteruit kijken en beoordelen. Er wordt ook anticiperend toezicht verwacht: vooruitkijken en mogelijke risico’s en strategische ontwikkelingen beoordelen (Heemskerk, Heemskerk & Wats, 2014). De voorwaarden voor een goed functionerende adviseur staan beschreven in H3.4.

Toezicht vanuit het legitimizeitsperspectief

Het legitimizeitsperspectief op toezicht stelt dat toezicht moet bijdragen aan het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur. Het moet duidelijk zijn namens wie en voor wie de raden van toezicht handelen. Het onderzoeksrapport ‘Een lastig gesprek’, een advies van de Commissie Behoorlijk Bestuur (2013), noemt het vertegenwoordigen van de samenleving en de rechtstreeks betrokken burgers (leerlingen, ouders, docenten, enz.) tegenover het bestuur een essentiële taak. Organisaties in de semipublieke sector verkrijgen hun legitimizeit niet langs politiekdemocratische lijnen, maar door het vertegenwoordigen van het maatschappelijke belang. Vanuit het legitimizeitsperspectief heeft de interne toezichthouder dus **een vertegenwoordigende functie**. De Commissie Behoorlijk Bestuur vat het als volgt samen: “De interne toezichthouder moet voelsprietten ontwikkelen in de maatschappij en goed kunnen aansturen op het maatschappelijk debat” (Commissie Behoorlijk Bestuur, 2013, p. 15). De voorwaarden om deze functie te kunnen vervullen staan beschreven in H3.5.

Tabel 1: *Overzicht van perspectieven en functies van toezicht*

Perspectief op toezicht	Functie van de interne toezichthouder
Rechtsstatelijk perspectief op intern toezicht	De toezichthouder als werkgever
Cybernetisch perspectief op intern toezicht	De toezichthouder als adviseur
Legitimitateperspectief op intern toezicht	De toezichthouder als vertegenwoordiger

3.3 De interne toezichthouder als werkgever

De werkgeversfunctie van de toezichthouder bestaat uit twee onderdelen: klassieke werkgeverstaken (beloning bepalen, aanstelling van leden, schorsing en ontslag) en de verantwoordelijkheid om toe te zien op het functioneren van bestuurders (evalueren van functioneren). Het primaire doel is dat het bestuursproces goed verloopt (Rhebergen & Den Bakker, 2013). Als werkgever moet de toezichthouder zorgen voor een effectief en goed functionerend bestuur. Ook in het rapport van de Commissie Behoorlijk Bestuur staat de werkgeversrol van de interne toezichthouder centraal: hij moet de bestuurders tegenkracht kunnen bieden (Commissie Behoorlijk Bestuur, 2013). Maar wat houdt dit in?

Formele bevoegdheden

Als formele werkgever moet de toezichthouder een functieprofiel opstellen, bestuurders selecteren en hun beloning bepalen. Een werkgever evalueert periodiek het functioneren van bestuursleden, wat betekent dat hij het gesprek moet aangaan over dilemma's en feedback geeft op gedrag en beleidsmatige beslissingen. Om tegenkracht te bieden moet het interne toezichtsorgaan dus formele, vastgelegde bevoegdheden hebben. De mogelijkheid tot interventie is een voorwaarde voor toezicht. Interventie moet, wanneer nodig, volgen op de informatieverzamelings- en oordeelsvormingfase (Bovens & Schillemans, 2009). De interne toezichthouder kan alleen goed weerwerk bieden aan de bestuurder als hij de mogelijkheden bezit om zo mogelijk in te grijpen. De wettelijke verankering is dus heel belangrijk voor de mogelijkheden om te interveniëren.

Transparantie van instrumenten

Formele interventiemogelijkheden hoeven niet 'alles of niets' te zijn. Interventies kunnen verschillende vormen aannemen. De mogelijkheden van de toezichthouder vallen, oplopend in zwaarte, in vijf categorieën in te delen. Dit wordt ook wel de interventieladder genoemd. Rhebergen & den Bakker (2013) onderscheiden de volgende vijf treden op de ladder:

1. **Monitoren:** Monitoren bestaat uit het aanspreken van de bestuurder, hem/haar scherp houden en uitdagen door het komen met nieuwe ideeën en adviezen.

2. **Verhoogde waakzaamheid:** De toezichthouder gaat risico's inventariseren om onheil te voorkomen. Dit door bijvoorbeeld beleid of gedragingen te corrigeren of door de gesprekscyclus te intensiveren.
3. **Eisen stellen:** De toezichthouder kan overgaan op eisen stellen, door tegenmacht te ontwikkelen en te opereren als krachtig team. De benodigde problemen worden duidelijk gemaakt en er wordt hard ingegrepen als het niet anders kan.
4. **Interveniëren in samenstelling of wisseling top:** Hieronder vallen een aantal disciplinerende maatregelen. De toezichthouder kan de samenstelling van het bestuur aanpassen, waarschuwingen geven, interim-bestuurders benoemen of iemand tijdelijk op non actief zetten.
5. **Acuut ingrijpen:** Bij acuut ingrijpen wordt de bestuurder geschorst of ontslagen.

In de private sector staat de taak van de Raad van Commissarissen, het interne toezichtsorgaan, expliciet in het Burgerlijk Wetboek of in corporate governance codes. Een algemene taakomschrijving van de interne toezichthouder ontbreekt vaak bij de stichting of vereniging (Commissie Behoorlijk Bestuur, 2013). Er bestaat dan ook geen algemene wettelijke regeling voor stichtingen en verenigingen, terwijl veel samenwerkingsverbanden in de semipublieke sector deze vorm aantrekkelijk vinden. De interventiemogelijkheden van de toezichthouder zijn van instelling tot instelling verschillend. De instrumenten van toezicht moeten vastliggen, net als de wijze waarop ze benut worden. Dit vereist transparantie. De instrumenten moeten kenbaar, duidelijk en voorspelbaar zijn voor bestuurders. Het beginsel van transparantie moet willekeurig tegengaan (Van Dijk & Wassink, 2010). Transparantie van instrumenten kan pijnlijke en beschadigende situaties voorkomen. Als de toezichthouder overgaat tot interventie, is het van belang om dit goed te kunnen onderbouwen door bijvoorbeeld dossiervorming.

3.4 De interne toezichthouder als adviseur

De adviesfunctie wordt in de Engelstalige literatuur veelal aangeduid met de *service rol* van de toezichthouder. Advies is dus meer dan 'ik zou dit als volgt doen'. De adviesfunctie draait om het zijn van klankbord als toezichthouder (Lückerath-Rovers, 2014). De toezichthouder moet een sparringpartner zijn voor de bestuurder. Hij moet de kennis hebben om na te denken over de toekomst: Hoe verandert de wereld om ons heen? Hoe kunnen wij hier op inspelen? In de semipublieke sector is tegenwoordig een 'integrerend toezicht profiel' de standaard (Engelen, van Veenendaal & Noordegraaf, 2013). Hierbij is de toezichthouder proactief en bereid om complexe vraagstukken te behandelen. De toezichthouder moet steeds meer, maar kan steeds minder. Toezicht op afstand is niet meer afdoende (Goodijk, 2012). Om de rol van integrerend toezichthouder waar te maken en een gedegen klankbord te kunnen zijn heeft een toezichthouder kennis, expertise en interne informatie nodig (WRR, 2014; Goodijk, 2012). Kennis en expertise worden hier samengevat onder de noemer 'vakbekwaamheid'.

Vakbekwaamheid

De ruimte die bestuurders hebben gekregen door de decentralisatie en autonomievergroting vraagt meer van de kwaliteiten van bestuurders. De complexe vraagstukken vragen niet alleen iets van bestuurders, maar ook van de vaardigheden en expertise van interne toezichthouders. Om tegenwicht te bieden zou hier ook professionalisering moeten plaatsvinden (WRR, 2014). De toezichthouder moet risico's vroegtijdig kunnen analyseren om daarop in te kunnen spelen. Het is niet 'wachten tot het misgaat' maar van te voren beoordelen dat en wanneer iets mis gaat. De toezichthouder moet dan ook over voldoende kennis, vaardigheden en ervaring beschikken (Hooge, 2013). Het analyseren van risico's is een trend in het interne toezicht in de semipublieke sector. Minderman (2012) noemt het een verschuiving van 'after-the-fact control' naar 'before-the-fact' toezicht. De vakbekwaamheid van een toezichthouder heeft impact op de mate waarin hij kritisch kan reflecteren op het bestuur. Vakbekwaamheid is daarmee een pré voor de toezichthouder bij het vervullen van de functie van adviseur. Het vinden van professionele toezichthouders in de semipublieke sector is lastig. Een belangrijk punt van zorg, aangesneden in het rapport van de WRR, is de beschikbaarheid van voldoende bekwame leden in het toezichtsorgaan. Toezichthouders hebben vaak veel functies en weinig tijd (WRR, 2014).

Informatieverzameling

Informatieverzameling is een cruciaal aspect van toezicht. Een belangrijke factor om goed advies te kunnen geven is de eigen informatie die een interne toezichthouder van de organisatie heeft. In de rol van adviseur moet de interne toezichthouder over bestuurlijke informatie beschikken om zijn werk goed te kunnen doen. Binnen onderwijsorganisaties blijken analyse, interpretatie en gebruik van gegevens geen gemakkelijke opgaven (Hooge, 2013). Toezichthouders zijn zelf verantwoordelijk voor de informatieverzameling en kunnen niet passief afwachten wat hen wordt aangereikt. Als de toezichthouder alleen de informatie die aangereikt wordt gebruikt is er sprake van de *onafhankelijkheidsparadox*. De toezichthouder kan dan alleen oordelen over de informatie die het bestuur zelf blootlegt (Hooge, 2013). Informatievoorziening via het bestuur heeft als risico dat deze, bewust of onbewust, eenzijdig gekleurd is. Bestuurders kunnen de neiging hebben om informatie te filteren voor het bij het toezichtsorgaan terecht komt. Het kan ook de andere kant op gaan: te veel en te gedetailleerde informatie kan ervoor zorgen dat de toezichthouder verdrinkt in details (WRR, 2014). Het bestuur weet veel meer van de organisatie en maakt er onderdeel van uit, terwijl het interne toezicht in beperkte tijd met beperkte middelen zich op afstand moet laten informeren. Deze ongelijke verhouding wordt *informatie-asymmetrie* genoemd. In verband met de onafhankelijkheidsparadox en informatie-asymmetrie is het van belang dat de toezichthouder zelf actief informatie verwerft. De toezichthouder moet zelf bepalen in welke mate hij geïnformeerd wil worden en door wie.

3.5 De interne toezichthouder als vertegenwoordiger

Een interne toezichthouder dient integraal toezicht te houden, dat wil zeggen dat hij op alle aspecten die de organisatie aangaan, in onderlinge samenhang, toezicht houdt. Het interne toezichtsorgaan zou zich moeten laten leiden door het (langetermijn-) organisatiebelang en door de maatschappelijke belangen. De WRR noemt de functie ‘toezien op het realiseren van maatschappelijke meerwaarde’, en schrijft hierover het volgende:

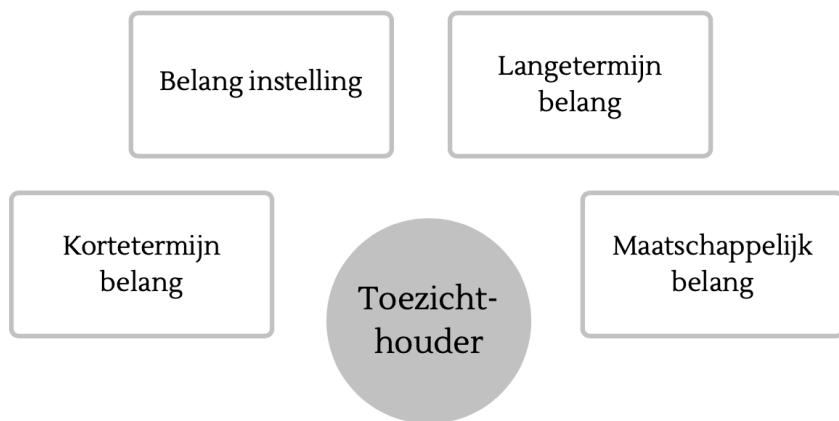
Er zijn minstens twee taken waar de raad van toezicht in het bijzonder hulp kan gebruiken. Allereerst bij het bewaken van de financiële stabiliteit, de integriteit van de organisatie en de kwaliteit van het primaire proces. [...] In de tweede plaats bij het toezien op het realiseren van maatschappelijke meerwaarde. Daarbij gaat het om het bewaken van het maatschappelijke draagvlak van de instelling, het vaststellen van de relevante maatschappelijke belangen en de strategische doelen die daaruit voortvloeien en het toetsen van het beleid hieraan (WRR, 2014, p.45).

De functie van vertegenwoordiger wordt dan ook soms aangeduid als taak om verbinding met de samenleving te leggen (Hooge & Helderma, 2007).

Toezichtkader of -visie

De interne toezichthouder moet over grofweg twee aspecten binnen de organisatie een oordeel vormen. Het eerste oordeel heeft betrekking op meer meetbare factoren zoals de financiële stabiliteit van de organisatie, haar prestaties en de kwaliteit van het proces. Het tweede oordeel is vaak een stuk minder objectief te maken de interne toezichthouder moet beleid beoordelen op het hebben van de beoogde maatschappelijke meerwaarde (WRR, 2014). Voor de eerstgenoemde taak heeft de toezichthouder vooral vakinhoudelijke kennis en voldoende informatiebronnen nodig (zie adviesfunctie). Voor de tweede taak is een duidelijk beeld van wat maatschappelijke meerwaarde is nodig. Het vaststellen van wat maatschappelijke meerwaarde inhoudt is een lastige taak. In de semipublieke sector moet rekening gehouden worden met meervoudige publieke belangen en een tal van belanghebbenden, waardoor het oordeelskader minder duidelijk is dan bij private bedrijven (zie Figuur 6). Het interne toezicht moet verschillende en soms conflicterende belangen van stakeholders afwegen ten opzicht van het langetermijnbelang van de organisatie en het overstijgende maatschappelijk belang. De interne toezichthouder moet hierin een evenwicht vinden, maar daarvoor ook al deze belangen in beeld hebben (Van Montfort & Boers, 2009). Dit roept vragen op: Op wiens standaarden en doelen moeten toezichthouder afgaan bij de oordeelsvorming? Wie vertegenwoordigt het interne toezichtsorgaan? Het toezichtsorgaan heeft normen nodig om een oordeel te kunnen vellen. Het handelen en de overwegingen van intern toezichthouders moet transparant gemaakt worden zodat niet alleen de bestuurders maar ook de maatschappelijke belanghebbenden op de hoogte zijn van de criteria bij belangenafweging. Hoe impliciet en gevoelsmatiger deze processen verlopen, hoe lastiger het is om vast te stellen dat

het maatschappelijk belang boven deelbelangen staat. Een expliciet gemaakte visie, missie en identiteit dragen daarmee bij aan de legitimiteit van de toezichthouder.



Figuur 6: Meervoudige belangen gebaseerd op Van Montfort & Boers (2009)

Tegengaan *capture*

De meervoudigheid van belangen leidt tot een dilemma: kies je voor afstand of ga je ‘het veld in’ en de werkvloer op. Teveel nabijheid kan ertoe leiden dat het publieke belang uit het oog verloren wordt omdat de toezichthouder bewust of onbewust de belangen van het veld gaat behartigen. Dit wordt een *regulatory capture* genoemd: de belangen van de directe betrokken krijgen voorrang boven het maatschappelijke- of overheidsbelang. Het gevaar van *regulatory capture* komt voort uit de belangengroeptheorie. Het gaat bij *capture* om het niet meer onafhankelijk kunnen opereren van de toezichthouder. Het fenomeen is vooral toegepast in onderzoeken binnen toezicht in de financiële sector, maar *capture* is een risico bij elke toezichthouder in elke organisatie (Stoopendaal & Bouwman, 2018).

De WRR noemt de meervoudigheid van belangen één van de redenen waarom het tweeluik (het raad van toezichtmodel) hapert. Daarnaast is het onduidelijk hoe een intern toezichtsorgaan een maatschappelijke meerwaarde kan bewaken als er geen sterke band met de achterban is. Het gaat hier dus om maatschappelijke inbedding, een legitimiteitsvraagstuk (WRR, 2014). Die maatschappelijke inbedding zou verloren zijn gegaan door de verstichting³, schaalvergroting en professionalisering van de semipublieke sector. Er zijn vele manieren op het risico van *regulatory capture* te beheersen. Net als bij de adviserende functie van toezicht heeft de toezichthouder hier

³ Verstichting duidt op een verandering in de laatste decennia van de twintigste eeuw, waarin veel verenigingen in het publieke domein zijn omgevormd tot stichtingen (WRR, 2014)

baat bij verschillende bronnen van expertise en informatie. Hij is dan niet volledig afhankelijk van informatie uit het veld. Daarnaast benoemt de NRO het belang van rolevaluatie, het periodiek kijken naar het functioneren van bestuurders en toezichthouders (Ledoux et al., 2017).

Tabel 2: Overzicht perspectieven, functies en voorwaarden

Perspectief op toezicht	Functie van de interne toezichthouder	Voorwaarden
Rechtsstatelijk perspectief op intern toezicht	De toezichthouder als werkgever	<ul style="list-style-type: none"> • Formele bevoegdheden • Transparantie instrumenten
Cybernetisch perspectief op intern toezicht	De toezichthouder als adviseur	<ul style="list-style-type: none"> • Vakbekwaamheid • Informatieverzameling
Legitimiteitsperspectief op intern toezicht	De toezichthouder als vertegenwoordiger	<ul style="list-style-type: none"> • Toezichtkader of -visie • Tegengaan capture

Hoofdstuk 4. Methode

4.1 Onderzoeksstrategie

In dit onderzoek staat de functievervulling van toezichthouders in de praktijk centraal. Kwalitatieve gegevens doen meer recht aan de complexe concepten waarmee gewerkt wordt. Er is sprake van een exploratief onderzoek: een verkenning naar de functies van de interne toezichthouder in one-tier en two-tier bestuursmodellen. Het kwalitatieve onderzoek krijgt vorm in een documentanalyse (zie ook Tabel 4).

4.2 Dataverzameling en operationalisering per voorwaarde

In deze paragraaf worden de noodzakelijke voorwaarden, die volgen uit het theoretisch kader, geoperationaliseerd. De voorwaarden worden kort herhaald en meetbaar gemaakt. Daarnaast wordt genoemd welke onderzoeksmethode nodig is en waar informatie voor de analyse gevonden kan worden. Een overzicht hiervan is te vinden in Tabel 3 en Tabel 4.

4.2.1 Toezichthouder als werkgever – Formele bevoegdheden

De topstructuur van een samenwerkingsverband kan gevonden worden in de statuten van het samenwerkingsverband. Dit ligt vast in de keuze voor een stichting of vereniging. Hieruit moet duidelijk worden of de toezichthouder een functieprofiel voor bestuurders opstelt en vervolgens bestuurders selecteert. De beloning van bestuurders in een samenwerkingsverband ligt vast in de Wet Normering Topinkomens (WNT) (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019). De berekening uit de WNT komt voor in de jaarrekening die altijd goedgekeurd moet worden door het toezichthoudend orgaan. De vraag of de toezichthouder de beloning van de bestuurder bepaalt valt daarmee weg, de beloning van de bestuurder ligt wettelijk vast.

4.2.2 Toezichthouder als werkgever - Transparantie instrumenten

Transparantie van interventiemogelijkheden van de interne toezichthouder vereist dat deze mogelijkheden vastliggen in een document of reglement. Ook moet de mate waarin getrapd geïntervenieerd kan worden, dus welke stappen op de interventieladder gezet kunnen worden, duidelijk zijn. Getrapte interventies zijn op te vatten als toezicht ‘vooraf’, dus voordat een ultieme maatregel zoals schorsing van de bestuurder nodig is (zie ook H3.3). Andere voorbeelden van getrapte interventies zijn gegeven door de PO-Raad (2014, p.44):

- De toezichthouder kan het bestuur verzoeken om extra informatie dan dat volgens de procedures is aangereikt
- De toezichthouder kan het bestuur vragen om scenario's te schetsen die het gevolg kunnen zijn van een beslissing

- De toezichthouder kan het bestuur vragen om een voorliggend plan expliciet te toetsen aan de (strategische) doelen van de organisatie
- De toezichthouder kan het bestuur verzoeken om herziening van een plan/voorstel/financiële- of strategische doelen
- De toezichthouder kan een voorstel van goedkeuring ontzien of een besluit blokkeren. Dit bijvoorbeeld voorafgaand aan de uiteindelijke stap van het onthouden van goedkeuring van een begroting of jaarrekening of het ontslaan van de bestuurder(s)

De mogelijkheden kunnen gevonden worden in een intern toezichtkader, maar het kan ook een andere vorm aannemen. Wanneer de toezichthouder een jaaroverzicht geeft van zijn bevindingen in dat jaar, kunnen interventiemogelijkheden ook terug komen.

4.2.3 Toezichthouder als adviseur – Vakbekwaamheid

De vakbekwaamheid van de toezichthouder hangt sterk af van het gekozen bestuursmodel en wie er plaats mogen nemen in het toezichthoudend orgaan. Een vakbekwame toezichthouder heeft ervaring met bestuur en toezicht of is in staat om op bestuurlijk en strategisch niveau te denken. Daarnaast is een vakbekwame toezichthouder op de hoogte van de ontwikkelingen in de sector. De expertise en vakbekwaamheid van het toezichthoudend orgaan kan afgeleid worden uit profielschetsen, waarin de eisen voor de leden van het toezichthoudend orgaan staan. Wie zitting mag hebben in het toezichthoudend orgaan, en daarmee de vakbekwaamheid van de leden, kan ook gevonden worden in de statuten.

4.2.4 Toezichthouder als adviseur – Informatieverzameling

Uit het theoretisch kader volgt dat een gedegen toezichthouder actief op zoek moet gaan naar informatie. Hij moet zeker niet afhankelijk zijn van het bestuur. De onafhankelijkheidsparadox en informatieasymmetrie moeten waar mogelijk voorkomen worden. Het toezichthoudend orgaan moet interne informanten (schoolleiders, GMR, ouders) en externe informanten (inspectie, andere scholen) ondervragen. De informatieplicht van het bestuur naar de toezichthouder ligt vaak vast in statuten. In hoeverre de toezichthouder andere bronnen kan ondervragen ligt vast in statuten, een intern handelingsdocument of een toezichtkader. Het kan onderdeel zijn van het ondersteuningsplan, maar ook een zelfstandig document zijn.

4.2.5 Toezichthouder als vertegenwoordiger - Toezichtkader of -visie

Uit het theoretisch kader volgt dat duidelijkheid over wie ‘vertegenwoordigd wordt’ gevonden moet kunnen worden in een intern toezichtkader dat het samenwerkingsverband heeft opgesteld. Dit kan echter ook in andere documenten voorkomen, denk hierbij aan verslagen, governance-codes, documenten en agenda’s. Deze voorwaarde van toezicht vereist dan ook een kwalitatieve analyse van meerdere documenten. Gezocht wordt naar expliciete en transparantie van de

volgende aspecten: de visie, identiteit en waarden van het interne toezicht. Onder visie wordt verstaan: Wat wil de organisatie met haar toezicht bereiken? Onder identiteit wordt verstaan: Ten behoeve van wie wordt toezicht gehouden? Onder waarden wordt verstaan: Op welke normen en waarden wordt een oordeel gebaseerd?

4.2.6 Toezichthouder als vertegenwoordiger - Tegengaan van capture

Uit het theoretisch kader volgt dat deelbelangen tegengegaan moeten worden om als toezichthouder een goede vertegenwoordiger te zijn. Het tegengaan van deelbelangen kan gevonden worden in de manier waarop het toezicht georganiseerd is. De eerste vraag is hier: Wie mogen er plaatsnemen in het toezichtsorgaan? Wat is hun relatie met het veld? Wanneer het toezichtsorgaan bestaat uit internen (school- of organisatieleiders binnen het samenwerkingsverband) is rolevaaluatie een belangrijk punt. Reflectie op rolverdeling en het functioneren van de organen moet dan een terugkerend thema zijn in statuten, jaarverslagen of andere interne documenten.

Tabel 3: Samenvatting operationalisatie van voorwaarden

Voorwaarde	Operationalisatie
Formele bevoegdheden	<ul style="list-style-type: none"> - De toezichthouder stelt functieprofiel op voor bestuur - De toezichthouder selecteert bestuurders
Transparantie instrumenten	<ul style="list-style-type: none"> - Het SMV heeft interventiemogelijkheden vastgelegd en transparant gemaakt - De toezichthouder heeft getrapte interventiemogelijkheden - De bestuurder(s) is/zijn op de hoogte van deze mogelijkheden
Vakbekwaamheid	<ul style="list-style-type: none"> - De toezichthouder heeft ervaring op het gebied van toezicht/bestuur of heeft strategisch/bestuurlijk denkniveau - De toezichthouder is op de hoogte van ontwikkelingen in de sector
Informatieverzameling	<ul style="list-style-type: none"> - De toezichthouder verzamelt actief intern informatie – los van aangeboden informatie van bestuur - De toezichthouder verzamelt actief extern informatie
Toezichtkader of -visie	<ul style="list-style-type: none"> - Expliciteit en transparantie: Wat is het doel van de organisatie met haar toezicht? - Expliciteit en transparantie: Ten behoeve van wie wordt toezicht gehouden?

	<ul style="list-style-type: none"> - Expliciteit en transparantie: Welke normen/waarden liggen ten grondslag aan een oordeel?
Tegengaan capture	<ul style="list-style-type: none"> - De toezichthouder handelt onafhankelijk van het bestuur - De toezichthouder handelt vanuit het algemeen belang - Wanneer sprake is van toezichthouders met deelbelangen is rolevaluatie een thema

4.3 Methode: Documentanalyse

Bij alle deelvragen wordt gebruik gemaakt van een documentanalyse. De documenten zijn secundair, ze zijn met een ander doel opgesteld dan voor dit onderzoek (Van Thiel, 2015). Dit is de geschikte onderzoeksmethode omdat, volgend uit het theoretisch kader, de voorwaarden transparant en kenbaar moeten zijn. Daarnaast vraagt de centrale onderzoeksvraag om praktische, feitelijke informatie. Sommige voorwaarden, zoals binnen de werkgeversfunctie, hebben een wettelijke basis, en zijn daardoor ook in documenten terug te vinden. Daarnaast zijn de bronnen objectief en beschikbaar.

In dit onderzoek is op zoek gegaan naar de aanwezigheid van (elementen van) de opgestelde voorwaarden in statuten, jaarplannen, agenda's, toezichtkaders, governance-codes, ondersteuningsplannen, enzovoort. Veel van deze documenten zijn openbaar gemaakt op websites van de samenwerkingsverbanden, maar de kwaliteit en inhoudelijke diepgang kan erg verschillen. De drie documenten die centraal staan zijn worden besproken in H4.4. Daarnaast wordt gekeken naar eventueel beschikbare managementstatuten, jaarrekeningen, jaarverslagen. Dit is in dit onderzoek van belang door de complexiteit en diversiteit rondom bestuur en toezicht. In managementstatuten, jaarrekeningen en jaarverslagen staat eventueel meer uitleg dan de basisinformatie in de oprichtingsstatuten of het ondersteuningsplan.

4.4 Documenten en werkwijze

In dit onderzoek staan drie documenten centraal: de oprichtingsstatuten (of wijziging daarvan), het ondersteuningsplan en het toezichtkader. De oprichtingsstatuten bevatten onder andere bepalingen over de organen van het samenwerkingsverband, de verantwoordelijkheden en rechten van deze organen en de wijze van aanstelling en vertegenwoordiging. Dit document kan een aantal centrale vragen in het onderzoek beantwoorden. Het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband is het vierjaarlijkse beleidsplan van het samenwerkingsverband. Hierin staat hoe de zorgstructuur er uitziet en welke ambities het samenwerkingsverband heeft met betrekking tot het vormgeven van passend onderwijs. Voor dit onderzoek is het ondersteuningsplan relevant omdat het ook een hoofdstuk wijdt aan de organisatiestructuur en de doelen en functies van organen. Het

ondersteuningsplan biedt over het algemeen meer gedetailleerde informatie over de inrichting van bestuur en toezicht dan de statuten, omdat het document gepubliceerd is voor een grotere doelgroep (ouders, leraren, gemeenten, zorgorganisaties, enzv.). Het toezichtkader is het kader waarbinnen het toezicht wordt uitgeoefend door toezichthouders of een gemandateerd toezichthoudend bestuur. Het bevat beoordelingscriteria waaraan de voorstellen van de directeur of bestuurders van het samenwerkingsverband worden beoordeeld (Steunpunt Passend Onderwijs VO, 2015). Het dient ook duidelijk te zijn over de vraag namens wie toezicht gehouden wordt (de maatschappelijke legitimatie), de manier waarop toezicht gehouden wordt en de interne werkwijze van het toezichtsorgaan. Een overzicht van relevante bronnen per voorwaarde is te vinden in onderstaande tabel, Tabel 4.

Tabel 4: Overzicht methode per deelvraag

Functie	Voorwaarden	Document-analyse	Bronnen
Werkgeversfunctie	Formele bevoegdheden	X	Statuten, toezichtkader, ondersteuningsplan
	Transparantie instrumenten	X	Statuten, toezichtkader, verslaggeving toezichthouder
Adviesfunctie	Vakbekwaamheid	X	Statuten, ondersteuningsplan, website
	Informatieverzameling	X	Toezihtkader, statuten, verslaggeving toezichthouder
Vertegenwoordigende functie	Toezihtkader of -visie	X	Toezihtkader, ondersteuningsplan, (Management-)statuten
	Tegengaan capture	X	Toezihtkader, interne gedragscodes, verslaggeving toezichthouder

4.5 Casusselectie

4.5.1 Selectiecriteria

Het onderzoek krijgt vorm in een meervoudige casestudy. Cases zijn geselecteerd op basis van hun gekozen bestuursmodel. De cases dienen een beeld te geven van de variatie aan mogelijke bestuursmodellen in samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs. De variëteit is gebaseerd op de meest recente cijfers van het meerjarige voortgangsonderzoek naar passend onderwijs door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO, 2019). De aanwezigheid van de drie documenten, genoemd in H4.4, is *geen* vereiste voor de casusselectie. Alle cases hebben een veelvoud aan gepubliceerde documenten waaruit de inrichting van het bestuur en toezicht afgeleid kan worden. Daarnaast zegt de afwezigheid van bijvoorbeeld een toezichtkader ook iets over een aantal van de vooropgestelde voorwaarden, zoals bijvoorbeeld de transparantie en vertegenwoordiging van de toezichthouder. Wel zijn bij alle cases de oprichtingsstatuten (of de meest recente wijziging hiervan) opgevraagd. Ook is het toezichtkader opgevraagd, als deze niet gepubliceerd was maar hier wel naar verwezen werd. De statuten geven een duidelijk beeld van de vormgeving van bestuur en toezicht in het samenwerkingsverband. De beschikking over alle statuten maakt een betrouwbare en waardevolle vergelijking mogelijk.

In verband met de interne validiteit van het onderzoek zijn alle cases gekozen in het primair onderwijs, hoewel de discussie over bestuur en toezicht ook bij samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs speelt. Voor de waarborging van externe validiteit is gekozen voor vijf cases met een one-tier model en vijf cases met een two-tier model.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen de volgende modellen:

- I. Een **one-tier** samenwerkingsverband: een bestuur/directiemodel
- II. Een **one-tier** samenwerkingsverband: een raad van beheermodel
- III. Een **one-tier** samenwerkingsverband: met een ALV als toezichthouder
- IV. Een **two-tier** samenwerkingsverband: een raad van toezichtmodel bestaande uit externen (Een maatschappelijke raad)
- V. Een **two-tier** samenwerkingsverband: een raad van toezichtmodel bestaande uit een meerderheid van vertegenwoordigers van internen
- VI. Een **two-tier** samenwerkingsverband: met een ALV als toezichthouder

Het leidt tot de volgende tien cases:

- I.A: Een **one-tier** samenwerkingsverband: een bestuur/directiemodel
- I.B: Een **one-tier** samenwerkingsverband: een bestuur/directiemodel
- II.A: Een **one-tier** samenwerkingsverband: een raad van beheermodel
- II.B: Een **one-tier** samenwerkingsverband: een raad van beheermodel

III.A: Een **one-tier** samenwerkingsverband: met een ALV als toezichthouder

IV.A: Een **two-tier** samenwerkingsverband: een raad van toezichtmodel bestaande uit externen (Een maatschappelijke raad)

IV.B: Een **two-tier** samenwerkingsverband: een raad van toezichtmodel bestaande uit externen (Een maatschappelijke raad)

V.A: Een **two-tier** samenwerkingsverband: Een raad van toezichtmodel bestaande uit een meerderheid van vertegenwoordigers van internen

V.B: Een **two-tier** samenwerkingsverband: Een raad van toezichtmodel bestaande uit een meerderheid van vertegenwoordigers van internen

VI.A: Een **two-tier** samenwerkingsverband: met een ALV als toezichthouder

4.5.2 Casusselectie

De tien cases in de analyse voldoen aan de bovenstaande criteria (H.4.5.1). Een overzicht van de cases en hun bestuursmodellen is te vinden in Bijlage 1. Deze cases zijn enkel gekozen op basis van hun bestuursmodel. Andere factoren zoals omvang en ligging zijn niet meegenomen bij de selectie omdat hier geen aanleiding voor is met betrekking tot het onderwerp van het onderzoek. De cases zijn anoniem verwerkt, geanonimiseerde gebruikte bronnen per case zijn te vinden in de bijlagen.

4.6 Kwaliteitscriteria

De kwaliteit van het onderzoek is nauw verbonden met de validiteit en betrouwbaarheid hiervan. De nauwkeurigheid en consistentie waarmee variabelen worden gemeten bepalen de betrouwbaarheid van het onderzoek. Het begrip *betrouwbaarheid* heeft betrekking op de manier van meten. Een betrouwbaar onderzoek is reproduceerbaar en krijgt met dezelfde bronnen en methode dezelfde conclusies (Van Thiel, 2015). Het is belangrijk om de methoden en aanpak navolgbaar te maken door een operationalisatie toe te voegen. Een eenduidig meetinstrument is hiervoor van belang: de zes voorwaarden en de bijbehorende operationalisatie voor de functies van de toezicht komen dan ook systematisch terug in de analyse (zie Tabel 3). Betrouwbaarheid wordt gewaarborgd door een goed onderbouwde analyse, zodat terug te lezen is hoe de kenmerken uit de operationalisatie gevonden zijn in de bronnen. Door het verwerken van verschillende bronnen kan er van uitgegaan worden dat de uiteindelijke analyse betrouwbaar is. De drie, eventueel meerdere, bronnen dienen elkaar aan te vullen.

Ook de validiteit van het onderzoek kan gewaarborgd worden door de analyse van meerdere bronnen. Een onderzoek is *valide* wanneer daadwerkelijk gemeten wordt wat men wil meten. De kans op verkeerde interpretaties moet daarbij zo klein mogelijk zijn. Het gebruik van meerdere bronnen heeft een positieve invloed op de validiteit van de resultaten. Ook is gekeken naar de meest recente bronnen (statuten, ondersteuningsplannen), om de interne validiteit te verzekeren.

Daarnaast is het feit dat bij elk samenwerkingsverband de statuten gebruikt zijn bevorderlijk voor de interne validiteit. De externe validiteit van dit onderzoek is gewaarborgd door het kiezen voor een relatief grote casusselectie, van tien cases. De beperkingen van de betrouwbaarheid en validiteit zijn te vinden in de discussie (zie H9.4).

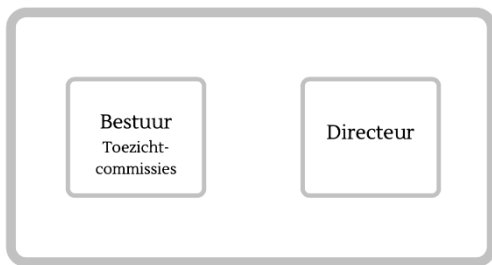
4.7 Toelichting codering in tabellen

In hoofdstuk 5 t/m 8, waar de modellen geanalyseerd worden, is gebruik gemaakt van samenvattende tabellen. Deze tabellen geven de resultaten, waarvan een uitgebreide analyse te vinden is in de bijlage, kort weer. Een voorwaarde kan *aanwezig* (groen), *afwezig* (rood) of *beperkt* (oranje) zijn. Een voorwaarde is *aanwezig* als de stellingen bij de operationalisatie (zie Tabel 3) met ‘ja’ beantwoord kunnen worden. Een voorwaarde is *afwezig* als de stellingen in de operationalisatie met ‘nee’ beantwoord worden of er is geen informatie over die hierop duidt. Wanneer de code *beperkt* gebruikt wordt, wordt er niet geheel voldaan aan de voorwaarde of is de kwaliteit van de gevonden informatie beperkt. Het verschilt dus per case en per voorwaarde waarom de code *beperkt* gebruikt wordt. Voor het gebruik van deze codes is altijd een toelichting te vinden in de bijlage.

Hoofdstuk 5. Bevindingen model I, II en III

Dit hoofdstuk geeft een bondige samenvatting van de gevonden relevante data met betrekking tot de voorwaarden van de functies van toezicht. Een volledige uitwerking van de operationalisatie per case (zoals in tabel 4, H3) is te vinden in bijlagen 2, 3 en 4. Dit hoofdstuk geeft resultaten weer van de volgende one-tier modellen: het bestuur/directiemodel (I), het raad van beheermodel (II) en een one-tier ALV-model (III). Een overzicht van gebruikte bronnen per case is te vinden na de literatuurlijst.

5.1 Analyse model I: Het bestuur/directiemodel



Figuur 7: Weergave bestuur/toezicht in case I.A



Figuur 8: Weergave bestuur/toezicht in case I.B

Bovenstaande figuren (Figuur 7&8) geven de invulling van het bestuursmodel van case I.A en I.B weer. Case I.A werkt met toezichtcommissies binnen het bestuur: een werkgeverscommissie, een auditcommissie en een agendacommissie. In case I.B is het gehele bestuur ook toezichthouder. Onderstaande resultaten zijn een samenvatting van de analyse in bijlage 2.

Tabel 5: Samenvatting resultaten model 1

Voorwaarde	Werkgeversfunctie		Adviserende functie		Vertegenwoordigende functie	
	Formele bevoegdheden	Transparantie instrumenten	Vak-bekwaamheid	Informatie-verzameling	Toezichtkader of -visie	Tegengaan capture
I.A	Beperkt	Afwezig	Aanwezig	Afwezig	Afwezig	Afwezig
I.B	Beperkt	Beperkt	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig	Beperkt

De **werkgeversfunctie** in het bestuur/directiemodel wordt het minst sterk vervuld. Het bestuur is toezichthouder, maar heeft ook een werkgeversfunctie tegenover zichzelf in de rol van bestuur. In het bestuur/directiemodel wordt gebruik gemaakt van een ‘*toezierend bestuursconcept*’ (Akte van Statutenwijziging case IA: Akte van Statutenwijziging case IB). Dit houdt in dat een groot deel van de bestuursbevoegdheden gemandateerd is aan de directeur, die daarmee verantwoordelijk is voor de dagelijkse leiding van het samenwerkingsverband. Het bestuur houdt toezicht op die verantwoordelijkheden van de directeur. Het bestuur houdt enkele uitvoerende- en bestuursbevoegdheden, dus je kan niet zeggen dat de werkgeversfunctie beperkt is tot het werkgever zijn van de directeur. De werkgeversfunctie is beperkt omdat bestuursleden aangedragen worden door ‘aangeslotenen’ van de stichtingen. Aangeslotenen zijn zelf bestuurder in één van de aangesloten onderwijsorganisaties of scholen (Akte van Statutenwijziging case IA, 2014, artikel 7: Akte van Statutenwijziging case IB, 2018, artikel 6 lid 2-3). Er is dus geen vrije selectie bij het aanstellen van het bestuur. Wel is het zo dat het bestuur in het bestuur/directiemodel een sterke werkgeversfunctie heeft tegenover de directeur van het samenwerkingsverband. De directeur wordt in tegenstelling tot de bestuursleden wèl vrij gekozen. De selectie geschiedt aan de hand van profielschets. Het bestuur bepaalt de arbeidsvoorwaarden van de directeur en de kaders waarbinnen hij kan handelen (Akte van Statutenwijziging case IA, 2014, artikel 11: Akte van Statutenwijziging case IB, 2018, artikel 8). De transparantie van de interventiemogelijkheden van het bestuur tegenover de directeur zijn erg afhankelijk van de gekozen casus. De bestuursleden krijgen besluiten van de directeur voorgelegd en kunnen dit goed- of afkeuren. Dit zijn alle besluiten van rechtshandelingen tot vaststellingen van jaarverslagen, statuten, enzovoort. Het is aannemelijk dat hier getrapte interventiemogelijkheden zoals schorsing van een besluit, monitoring of inventarisatie van risico’s mee gepaard gaan (zie ook H3.3). Dit is echter niet in alle cases duidelijk gemaakt in een bestuursstatuut of in de oprichtingsstatuten.

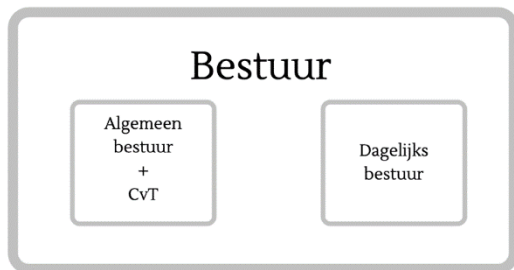
In het bestuur/directiemodel wordt de **functie van adviseur** goed vervuld. Het bestuur bestaat uit leden die zelf bestuurder zijn in een onderwijsorganisatie, ze zijn zelf onderdeel van de stichting (zie ook werkgeversfunctie). Deze leden hebben kennis en ervaring uit de praktijk: ze zien hoe het beleid van het samenwerkingsverband in de praktijk uitpakt en ervaren dit in eigen organisatie. De cases verschillen in hun verwachtingen met betrekking tot eigen proactieve informatievergaring van het bestuur. Case I.B noemt het volgende in het toezichtkader (Toezichtkader case IB, 2016, p. 7.):

De intern toezichthouder heeft open oog en oor voor de behoeften van de samenleving en de externe omgeving; dit betekent onder meer dat het samenwerkingsverband zorgdraagt voor een actieve dialoog met belanghebbenden (o.a. Ouders, gemeenten, vervolgonderwijs, ketenpartners) en ook aan de samenleving verantwoording aflegt over de invulling van de maatschappelijke taak.

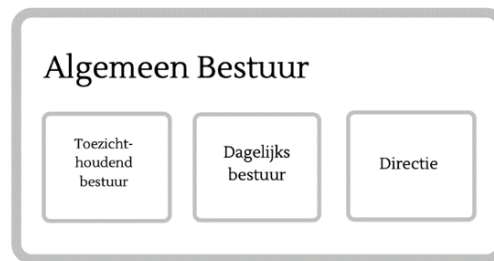
Case IA heeft geen toezichtkader en spreekt niet over mogelijkheden tot informatieverzameling los van de interne beleidscyclus waarin informatie gedeeld wordt.

Het bestuur/directiemodel heeft in principe moeite met **de vertegenwoordigende functie** van het toezichthoudende orgaan. In het bestuur/directiemodel zijn de bestuurders zowel bestuurders als toezichthouders. Volledige onafhankelijkheid in het werken van het bestuur en toezicht is door het zijn van een one-tier model niet te bereiken. Het bestuur/directiemodel vraagt dan ook om veel roldiscipline van de bestuurders. Er moet rekening gehouden worden met de deelbelangen van bestuurders (c.q. toezichthouders). Onafhankelijkheid wordt niet gegarandeerd, ook al dienen de toezichthouders het algemeen (langetermijn-) belang van de stichting voorop te stellen. De toezichthouder wordt verwacht afstand te doen van zijn ‘schoolbestuurlijke pet’ (Toezichtkader case IB, 2016, p. 7). Dit kan in de praktijk echter lastig zijn. De bredere vertegenwoordigende functie kan gewaarborgd worden door een duidelijk toezichtkader met daarin een gedragscode of het streven naar een ‘aanspreekcultuur’. Dit is wel zo bij case IB, maar komt niet terug in case IA (Toezichtkader case IB, 2016, p.15). De exacte vervulling van de vertegenwoordigende functie van toezicht is dus casusafhankelijk, maar wel altijd beperkt door het zijn van een one-tier bestuur/directiemodel.

5.2 Analyse model II: Het raad van beheermodel



Figuur 7: Weergave bestuur/toezicht in case II.A



Figuur 8: Weergave bestuur/toezicht in case II.B

Bovenste figuren geven (Figuur 9&10) geven de invulling van het bestuursmodel van case II.A en II.B weer. In het raad van beheermodel ofwel AB/DB-model zijn toezichthoudende- en bestuursbevoegdheden verdeeld tussen het AB en het DB. Case II.A heeft daarnaast een Commissie van Toezicht ingesteld: een adviesorgaan van het bestuur, zonder besluitvormende bevoegdheden. In case II.B wordt gewerkt met een ‘toezichthoudend bestuur (TB)’: hier zijn net als bij het AB de toezichthoudende functies belegd. Onderste tabel is een samenvatting van de resultaten in bijlage 3.

Tabel 6: Samenvatting resultaten model II

Voorwaarde	Werkgeversfunctie		Adviserende functie		Vertegenwoordigende functie	
	Formele bevoegdheden	Transparantie instrumenten	Vak-bekwaamheid	Informatie-verzameling	Toezichtkader of -visie	Tegengaan capture
II.A	Beperkt	Beperkt	Aanwezig	Beperkt	Aanwezig	Beperkt
II.B	Beperkt	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig	Beperkt

De functie van werkgever van de toezichthouder tegenover het bestuur/de directie is beperkt in het raad van beheermodel. Het algemeen bestuur (de toezichthouders) kiezen het dagelijks bestuur (de ‘bestuurders’) maar zijn hierbij vrij beperkt. De toezichthouder in II.A is beperkt want het dagelijks bestuur moet bestaan uit vertegenwoordigers van deelregio's (Akte van Statutenwijziging case IIA, 2019, artikel 6). De toezichthouder in II.B is beperkt want ook het dagelijks bestuur bepaald mee in de keuze voor een nieuw bestuurslid (Akte van oprichting case IIB, artikel 11). De beperkingen zijn niet geheel te wijten aan het zijn van een raad van beheermodel, maar ook aan eigen keuzes rondom selectieprocedures van het samenwerkingsverband. Desalniettemin zullen er altijd enkele beperkingen zijn bij de werkgeversfunctie, die wel samenhangen met het zijn van een

one-tier raad van beheermodel. Dit is onvermijdelijk omdat bestuursleden ook toezichthouders zijn, en je geen werkgever van jezelf kunt zijn. Hier zien we dezelfde problematiek als bij het bestuur/directiemodel. Interventiemogelijkheden tegenover het dagelijks bestuur of de directeur/manager zijn in beide cases in enige mate aanwezig. In case II.A wordt enkel gesproken over schorsing van besluiten, voor de goed- of afkeuring van een besluit (Akte van Statutenwijziging case IIA, 2019, artikel 11 lid 5-6). Case II.B heeft meerdere interventiemogelijkheden vastgelegd in een toezichtkader: kritisch bevragen, adviseren, goedkeuring vragen (Toezichtkader case IIB, 2015).

Het raad van beheermodel scoort net als het hiervoor besproken bestuur/directiemodel goed op **de adviserende functie van toezicht**. Het bestuur bestaat hier immers ook uit leden die zelf bestuurder zijn in een onderwijsorganisatie. De cases verschillen in hun verwachtingen met betrekking tot eigen proactieve informatievergaring van het bestuur. In case II.A is de mogelijkheid er voor het algemeen bestuur, maar dit wordt niet verwacht. Wanneer het algemeen bestuur zelf informatie gaat verzamelen, moet het het dagelijks bestuur op de hoogte stellen (Toezichtkader case IIA, 2014, p.15). Case II.B heeft de mogelijkheden tot informatievergaring vastgelegd en proactief handelen wordt verwacht in het toezichtkader (Toezichtkader Case IIB, 2015, p.7). Het toezichtkader spreekt over het volgende:

Het vergaren van informatie door het TB zelf behoort ook bij de toezichthoudende taak. Informatie kan door het TB actief en passief worden verkregen. [...] Om de informatie te verkrijgen kan de methodiek gevolgd worden van: terloopse observaties, toevallige ontmoetingen, gerichte contacten en gericht onderzoek.

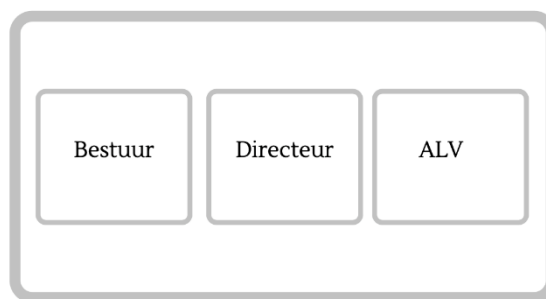
Het bestuur kan dus, in rol van toezichthouder, een goede adviseur zijn, maar dit is afhankelijk van de mogelijkheden en verwachtingen rondom informatievergaring, die vastgelegd moeten worden in statuten of reglementen. Over het algemeen biedt het raad van beheermodel, net als het bestuur/directiemodel, een goede basis voor toezichthouders om de adviserende functie te vervullen.

De vertegenwoordigende functie van het toezichthoudend orgaan is, in principe, beperkt in het raad van beheermodel. In het raad van beheermodel werkt de toezichthouder niet geheel onafhankelijk van het bestuur. Toezichthouders blijven zelf onderdeel van het grotere - bredere bestuur, die zich als één orgaan (bestuur) naar buiten vertegenwoordigd. In het raad van beheermodel zijn de toezichthouders, net als in het bestuur/directiemodel, zelf bestuurder bij een van de aangesloten organisaties. Ook hier is te verwachten dat leden van het algemeen bestuur deelbelangen hebben in hun rol als toezichthouder. Beide cases hebben echter een duidelijk toezichtkader waarin de werkwijze en normen en waarden van de toezichthouder helder zijn, waardoor zij hierop aangesproken kunnen worden. Belangenverstrengeling, *capture*, wordt

hiermee sterk tegengaan. Het probleem van de mindere mate van ‘brede vertegenwoordiging’ in het raad van beheermodel wordt daarmee ingeperkt.

Ook in dit model hangt de mate waarin de functies van adviseur en vertegenwoordiger vervuld worden sterk af van verdere waarborgen in reglementen/statuten/kaders in de cases. Eenzelfde conclusie volgde bij het bestuur/directiemodel (H5.1). Beide modellen hebben in principe moeite met de functie van werkgever en vertegenwoordiger, maar het vraagt om nuance en kan per case dus verschillen. Er lijkt een rode draad te zien te zijn: het gekozen bestuursmodel zegt niet per definitie iets over de mate van scheiding van bestuur en toezicht en de mate waarin in functies van toezicht vervuld kunnen worden.

5.3 Analyse model III: Het ALV-model



Figuur 9: Weergave bestuur/toezicht in case III.A

Bovenstaande figuur (Figuur 11) geeft de invulling van het bestuursmodel in case III.A weer. In het one-tier ALV-model wordt hoofdzakelijk onderscheid gemaakt tussen drie organen: het bestuur, de directeur en de algemene ledenvergadering (ALV). Het is dus ook te zien als variant van het bestuur/directiemodel met als toevoeging van de ALV als tweede toezichthouder, naast het bestuur dat toezicht houdt op de directeur. In case III.A houdt het bestuur toezicht op de directeur en houdt de ALV hoofdzakelijk toezicht op het beleid van het bestuur. De ALV wordt bijgestaan door een onafhankelijke toezichtcommissie met externe leden, maar heeft enkel een adviserende rol in vergaderingen van de ALV (Ondersteuningsplan case IIIA, 2019, p. 76). De volgende tabel, Tabel 7, is een samenvatting van de resultaten in bijlage 4.

Tabel 7: Samenvatting resultaten model III

Voorwaarde	Werkgeversfunctie		Adviserende functie		Vertegenwoordigende functie	
	Formele bevoegdheden	Transparantie instrumenten	Vak-bekwaamheid	Informatie-verzameling	Toezichtkader of -visie	Tegengaan capture
III. A	Beperkt	Beperkt	Aanwezig	Aanwezig	Beperkt	Afwezig

In dit one-tier ALV-model is de vervulling van de **functie van werkgever** van de ALV tegenover het bestuur beperkt. De functie van toezichthouder ligt namelijk ook bij het bestuur. De functionele scheiding tussen bestuur en toezicht in dit ALV-model maakt deze case een one-tier ALV-model. De ALV houdt toezicht op het bestuur, maar het bestuur houdt ook weer toezicht op de directeur. De ALV is geen zelfstandige, onafhankelijke werkgever aan het bestuur want het bestuurslid is dezelfde persoon die als afgevaardigde naar de ALV optreedt (Akte van Statutenwijziging case IIIA, 2013, artikel 7 lid 1). De toezichthouder is dus beperkt bij het kiezen van het bestuur en gebruikt geen uitgebreide selectieprocedure (kwaliteitseisen, functieprofiel). Ook de interventiemogelijkheden van de toezichthouder (c.q. de ‘hoogste’ toezichthouder de ALV) zijn beperkt. De ALV kan er alleen voor kiezen om vaker te vergaderen (Akte van Statutenwijziging case IIIA, 2013, artikel 11). De beperkingen zijn hier toe te schrijven aan het gekozen bestuursmodel.

Het one-tier ALV-model vervult, net als de andere one-tier modellen, **de functie van adviseur** goed. De leden van de ALV zijn zelf bestuurder bij een van de aangesloten scholen of onderwijsorganisaties, wat kennis en ervaring uit de praktijk meebrengt. Daarnaast kunnen signalen over het beleid op het niveau van het samenwerkingsverband in eigen organisatie meegenomen worden in de functie als adviseur. In dit geval verzamelt de ALV ook veel interne- en externe informatie, ofwel kwalitatieve informatie los van het bestuur (Ondersteuningsplan case IIIA, 2019). Zo staat het volgende vermeld in het ondersteuningsplan van case IIIA (Ondersteuningsplan case IIIA, 2019, p. 75):

Naast interne, kwalitatieve en feitelijke informatie, zoals de evaluatie van activiteiten, het jaarverslag en inhoudelijke kengetallen heeft de ALV ook betekenisvolle kwalitatieve actoren van actoren nodig. Deze informatie moet expliciet maken wat de realiteit en de cultuur van de organisatie is. De ALV gebruikt kwantitatieve input van het dagelijks bestuur en kwalitatieve input van een divers aantal actoren om haar toezichthoudende taak voldoende te kunnen uitvoeren.

De mate van extra informatieverzameling zal echter kunnen verschillen per casus, afhankelijk van de opgestelde interne werkwijze van de ALV.

De vertegenwoordigende functie in dit one-tier ALV-model wordt beperkt vervuld. In het ALV-model is het de ALV het hoogste toezichtsorgaan, maar doordat dit orgaan uit leden van de vereniging bestaat kan er sprake zijn van belangenverstrengeling. Leden van de ALV kunnen ook lid zijn van het bestuur. In dit geval is hier een toezichtcommissie aan toegevoegd, die wel onafhankelijk van het bestuur handelt (Ondersteuningsplan case IIIA, 2019, p. 76). Dit is echter alleen een adviesorgaan richting de ALV, waardoor het tegengaan van *capture* niet voorkomen kan worden (zie H3.5). Door de basis van het one-tier ALV-model zal dit model altijd in meerdere mate problemen hebben bij het vervullen van de vertegenwoordigende functie van toezicht: bredere vertegenwoordiging is door het werken met een ALV als toezichthouder niet mogelijk.

Hoofdstuk 6. Deelconclusie one-tier modellen

“Hoe verhouden de one-tier modellen zich tot de drie functies van toezicht?”

Dit hoofdstuk bevat een samenvatting van de resultaten bij de eerste vijf cases binnen de eerste drie bestuursmodellen: het bestuur/directiemodel (I), het raad van beheermodel (II) en het one-tier ALV-model (III). Na de cases (per model) zijn de resultaten al kort besproken en geïnterpreteerd (H5). De volgende tabel geeft de resultaten binnen de eerste vijf cases nogmaals weer:

Tabel 8: Samenvatting resultaten model I, II en III

Voorwaarde	Werkgeversfunctie		Adviserende functie		Vertegenwoordigende functie	
	Formele bevoegdheden	Transparantie instrumenten	Vak-bekwaamheid	Informatie-verzameling	Toezichtkader of -visie	Tegengaan capture
Bestuur/directiemodel IA	Beperkt	Afwezig	Aanwezig	Afwezig	Afwezig	Afwezig
Bestuur/directiemodel IB	Beperkt	Beperkt	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig	Beperkt
Raad van beheermodel IIA	Beperkt	Beperkt	Aanwezig	Beperkt	Aanwezig	Beperkt
Raad vanbeheermodel IIB	Beperkt	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig	Beperkt
One-tier ALV-model IIIA	Beperkt	Beperkt	Aanwezig	Aanwezig	Beperkt	Afwezig

6.1 De toezichthouder als werkgever in one-tier modellen

In alle vijf cases binnen de drie bestuursmodellen heeft de toezichthouder enkele, maar niet alle formele bevoegdheden als werkgever tegenover het dagelijks bestuur of de directeur (het uitvoerende deel van het bestuur). De toezichthouder is namelijk beperkt bij het kiezen in de ‘pool’ van mogelijke bestuurders. De minder sterke en onafhankelijke vervulling van de functie van werkgever naar het bestuur is inherent verbonden aan het zijn van een one-tier bestuursmodel. Toezichthouders zijn ook bestuurders en zijn op die manier werkgever van zichzelf en van de directeur/bestuurder. Interventiemogelijkheden richten zich dan ook tegen de directeur-bestuurder of het dagelijks bestuur, maar niet tegenover het hele bestuur waar toezichthouders zelf onderdeel van zijn. De instrumenten tegenover het uitvoerende deel van het bestuur zijn ook slecht kenbaar gemaakt. De instrumenten tegenover het bestuur of de directie zijn meer case afhankelijk.

Regelingen kunnen per case verschillen, maar over het algemeen hebben toezichthouders in one-tier modellen moeite met de functie van werkgever tegenover het bestuur door de bestuursvorm en wettelijke basis van het samenwerkingsverband.

6.2 De toezichthouders al adviseur in one-tier modellen

De one-tier modellen vervullen de functie van adviseur goed. Dit is een vast gegeven bij deze modellen: alle toezichthouders zijn zelf bestuurder bij een aangesloten school of organisatie binnen het samenwerkingsverband. De vakbekwaamheid, ervaring en kennis in de sector is dan ook hoog in de one-tier modellen. Een bestuur dat bestaat uit aaneengesloten (tegenover onafhankelijken) heeft dit als voordeel. De onafhankelijkheid van toezichthouders, nu het grootste discussiepunt bij samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs, is dus in mindere mate van belang bij het zijn van een goede *adviserende* toezichthouder. Wel is het van belang dat deze toezichthouders extra informatie raadplegen buiten de beleidscyclus om zodat er een breder perspectief op het functioneren van het samenwerkingsverband gecreëerd kan worden. Anders zijn de afhankelijke (ofwel: aangesloten) toezichthouders sterk gekleurd door hun eigen ervaring binnen de eigen school of organisatie. Dit is echter niet altijd formeel vastgelegd, waardoor in twee van de vijf cases niet zeker is of hier sprake van is. Soms zijn de mogelijkheden wel beschreven, maar is het geen vast onderdeel van de werkwijze van het intern toezichthoudend orgaan. Een sterk toezichtkader kan hierbij helpen.

6.3 De toezichthouder als vertegenwoordiger in one-tier modellen

De one-tier modellen vervullen de functie van vertegenwoordiger matig. One-tier modellen zullen altijd hun beperkingen moeten inzien om de functie van vertegenwoordiger te kunnen verbeteren door reglementen of codes. In de one-tier modellen werkt de toezichthouder per definitie niet onafhankelijk van het bestuur. De toezichthouder is het bestuur (of in case III de ALV), hoewel vaak veel van de bestuursbevoegdheden overgebracht worden naar de directie of directeur. De toezichthouders zijn in deze vijf cases allemaal zelf ‘aangesloten’ van de stichting of vereniging. De toezichthouders (c.q. de bestuurders) zijn daarmee geen afspiegeling van de maatschappij en alle belanghebbenden bij passend onderwijs. Dit betekent dat je kunt verwachten dat deze leden deelbelangen hebben bij de beleidskeuzes op het niveau van het samenwerkingsverband. Zoals volgt uit het theoretisch kader kunnen deze mogelijkheden van *capture* tegengegaan worden door een sterk toezichtkader en een cultuur waarin rol evaluatie en zelf-evaluatie een terugkerend onderwerp is. In alle statuten wordt genoemd dat de toezichthouder, zijnde het algemeen bestuur of de ALV, werkt met een toezichtkader. Maar in drie van de vijf one-tier modellen is dit ook een duidelijk document. In alle statuten staat aangegeven dat de toezichthouder toezicht houdt ‘op de uitvoering van de taken de uitoefening van taken en bevoegdheden welke door hem aan de directeur [of dagelijks bestuur] zijn gemandateerd ..’ of op ‘... de naleving door de directeur/dagelijks bestuur van de wettelijke verplichtingen’. Dit geeft een

erg beperkt beeld van het doel van het toezicht. Er is dan ook gezocht naar het doel van het toezicht, ten behoeve van wie het toezicht gehouden wordt, en de normen en waarden die aan een oordeel ten grondslag liggen. De cases die werken met een eigenstandig toezichtkader geven een helder beeld van deze drie vragen. In twee van de vijf cases blijft het gissen naar het doel van het toezicht, of wordt delen van informatie verspreid over verschillende documenten. Het hebben van een transparant toezichtkader kan de vervulling van de functie van vertegenwoordiger dus versterken, hierdoor kan men elkaar er op aanspreken als er afgeweken wordt van de richtlijnen. Die 'aanspreekcultuur' en gedragscodes zijn erg van belang bij one-tier modellen om de roldiscipline te bewaken.

Hoofdstuk 7. Bevindingen model IV, V en VI

Dit hoofdstuk geeft een bondige samenvatting van de gevonden relevante data met betrekking tot de voorwaarden van de functies van toezicht. Een volledige uitwerking van de operationalisatie per case (zoals in tabel 4, H3) is te vinden in bijlagen 5,6 en 7. Dit hoofdstuk bevat de volgende two-tier modellen: raad van toezichtmodel met externen (IV), raad van toezichtmodel met internen (V) en het two-tier ALV-model (VI). Een overzicht van gebruikte bronnen per casus is te vinden na de literatuurlijst.

7.1 Analyse model IV: Het raad van toezichtmodel met externen



Figuur 12: Weergave bestuur/toezicht in case IV.A



Figuur 13: Weergave bestuur/toezicht in case IV.B

Bovenstaande figuren (Figuur 12 & 13) geven de invulling van het bestuursmodellen in case IV.A en IV.B weer. In deze twee modellen is sprake van organieke scheiding: de raad van toezicht en het bestuur hebben elk hun eigen afgebakende bevoegdheden. De raad van toezicht bestaat hier uit ‘externen’: deze leden hebben geen zakelijk of privébelang bij de stichting. In zowel case IV.A en IV.B bestaat het bestuur uit één directeur-bestuurder. In beide cases is er ook een deelnemersraad bestaande uit vertegenwoordigers van aangesloten scholen. De deelnemersraad heeft, net als de raad van toezicht, een adviserende rol tegenover de directeur-bestuurder. Het raad van toezichtmodel waarin de raad bestaat uit externen is het meest onafhankelijke model, waarin de scheiding tussen bestuur en toezicht het scherpst is. Onderstaande tabel is een samenvatting van de resultaten in bijlage 5.

Tabel 9: Samenvatting resultaten model IV

Voorwaarde	Werkgeversfunctie		Adviserende functie		Vertegenwoordigende functie	
	Formele bevoegdheden	Transparantie instrumenten	Vak-bekwaamheid	Informatie-verzameling	Toezichtkader of -visie	Tegengaan capture
IV.A	Beperkt	Beperkt	Aanwezig	Aanwezig	Beperkt	Aanwezig
IV.B	Aanwezig	Beperkt	Aanwezig	Afwezig	Aanwezig	Aanwezig

Hoewel de scheiding tussen bestuur en toezicht scherp is, is **de werkgeversfunctie** van de raad van toezicht niet geheel onafhankelijk en compleet. Bij case IV.A heeft de raad van toezicht, bij het benoemen van het bestuur, toestemming nodig van de Deelnemersraad (Akte van Statutenwijziging case IVA, 2018, artikel 7 lid 5-6). In de tweede case heeft de raad van toezicht wel alle bevoegdheden met betrekking tot de werkgeversfunctie van toezicht zelf (Ondersteuningsplan case IVB, 2019, p. 9). De organieke (two-tier) scheiding tussen bestuur en toezicht zegt dus niks over in hoeverre de raad van toezicht zijn functies zelfstandig kan vervullen. Dit is een belangrijke bevinding ten aanzien van de hoofdvraag van dit onderzoek. Het duidt er op dat nuance nodig is bij het beoordelen van bestuursmodellen. Aanvullende en onderliggende regelingen zeggen meer over de scheiding tussen bestuur en toezicht en de onafhankelijkheid van toezicht dan enkel het bestuursmodel zelf. De mate waarin getrapte interventiemogelijkheden van de raad van toezicht tegenover het bestuur kenbaar gemaakt zijn is in beide cases beperkt. In beide cases wordt de raad ‘vooraf’ het beleid betrokken, wat er op duidt dat er wel meerdere interventiemogelijkheden moeten zijn dan alleen ‘achteraf’ goed- of afkeuren. In case IV.A wordt bijvoorbeeld over de volgende klankboordfunctie gesproken (Bestuursverslag case IV.A, 2018, p.20):

Naast de reguliere vergaderingen is er ook contact met het Dagelijks Bestuur buiten vergaderingen om. Dat heeft in 2018 met name plaatsgevonden tussen de voorzitter van de raad en het Dagelijks Bestuur, ook weer in het kader van de voorbereidingen van de wijzigingen van de governancestructuur.

Deze interventiemogelijkheden zijn echter niet verder toegelicht en daarmee niet duidelijk en/of transparant voor de geïnteresseerde en het bestuur zelf. Ook hier kan een sterk, duidelijk managementstatuut of toezichtkader de functie van werkgever tegenover het bestuur verbeteren.

Deze vorm van het raad van toezichtmodel voldoet goed aan de voorwaarden van de **adviserende functie** van toezicht. De leden worden benoemd aan de hand van een profielschets met daarin kwaliteiten en deskundigheden die verwacht worden van de intern toezichthouder (Akte van Statutenwijziging case IVA, 2018, artikel 9 lid 3; Akte van Statutenwijziging case IVB, 2014, artikel 8 lid 2). De leden zijn zelf adviseur, manager, bestuurder of toezichthouder binnen bedrijven of instellingen in (met name) het sociale domein. Zij hebben daarmee een maatschappelijke achtergrond en inbedding die de functie van adviseur in een grote onderwijsorganisatie (het samenwerkingsverband) ten goede komt. In case IV.B komt extra informatievergaring, los van de informatie die van professionals binnen de organisatie al aangeboden wordt, niet terug in het toezichtkader. Ook hier valt hetzelfde te concluderen als bij de one-tier modellen: de adviserende functie kan beter ingevuld worden als de raad van toezicht extra informatie verzamelt van belanghebbenden van het samenwerkingsverband. Ook al zijn zij zelf al minder ‘gekleurd’ dan de toezichthouders in one-tier modellen: ook deze externe toezichthouders dienen een goed beeld te

vormen van de werking van het samenwerkingsverband, hoe beleid uitpakt, hoe de mening op de werkvloer is, et cetera.

Deze vorm van het raad van toezichtmodel voldoet ook goed aan de voorwaarden van de vertegenwoordigende functie van toezicht. Dit is geheel toe te schrijven aan het bestuursmodel zelf. Vanuit deze functie van toezicht moet de toezichthouder goed kunnen aansturen op het maatschappelijk debat en daarin de samenleving en rechtstreeks betrokken burgers vertegenwoordigen (Commissie Behoorlijk Bestuur, 2013). Van het raad van toezichtmodel met externen is te verwachten dat **de vertegenwoordigende functie** goed vervuld wordt, aangezien leden een sterke inbedding hebben in de maatschappij (zie ook adviserende functie). Dit blijkt ook uit de analyse van de twee cases. Beide cases hebben een duidelijke en transparante visie op toezicht. De normen en waarden die de raad hanteert zijn ook helder. Het raad van toezichtmodel met externen wordt gekozen zodat “de toezichtstaak ook vanuit de samenleving een brede invulling krijgt” (Bestuursverslag case IVA, 2019, p.19). De vertegenwoordigende functie kan ook goed invulling krijgen omdat deelbelangen afwezig zijn wanneer externen deelnemen in de raad van toezicht. Hierdoor handelt de toezichthouder volledig onafhankelijk, waardoor het zich strikt kan focussen op de strategische en langetermijndoelen van de stichting.

7.2 Analyse model V: Het raad van toezichtmodel met internen



Figuur 14: Weergave bestuur/toezicht in case V.A



Figuur 15: Weergave bestuur/toezicht in case V.B

Bovenste figuren (Figuur 14 & 15) geven de invulling van het bestuursmodel in case V.A en V.B weer. In deze twee cases wordt gewerkt met een raad van toezichtmodel waarbij de raad bestaat uit een meerderheid van internen. Dit betekent dat deze leden zelf lid zijn van de stichting (case V.A) of vereniging (case V.B). Case V.B is een vereniging met een ALV, maar de toezichtstaak ligt geheel bij de raad van toezicht waardoor deze case onder de two-tier raad van toezichtmodellen valt (Akte van Statutenwijziging case VB, 2018, artikel 5 lid 2). De volgende tabel is een samenvatting van de resultaten in bijlage 6.

Tabel 10: Samenvatting resultaten model V

Voorwaarde	Werkgeversfunctie		Adviserende functie		Vertegenwoordigende functie	
	Formele bevoegdheden	Transparantie instrumenten	Vak-bekwaamheid	Informatie-verzameling	Toezichtkader of -visie	Tegengaan capture
V.A	Aanwezig	Beperkt	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig
V.B	Beperkt	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig	Beperkt

Zoals ook bleek bij de analyse van de raad van toezichtmodellen met externen (model IV), zegt de organieke scheiding van bestuur en toezicht ook hier weinig over de mate waarin de raad onafhankelijk zijn **werkgeversfunctie** kan uitvoeren. In de eerste case heeft de raad wel zelf alle bevoegdheden met betrekking tot zijn functie van werkgever tegenover de directeur-bestuurder (Akte van Statutenwijziging case VA, 2017a, artikel 8 lid 1-5). In case V.B kiest de raad wel de directeur-bestuurder, maar niet de leden van de ALV, terwijl de ALV het hoogste bestuursorgaan is (Toezichtkader case VB, 2019, artikel 9). De ALV wordt ook wel de ‘eigenaarsvergadering’ van het samenwerkingsverband genoemd (Toezichtkader case VB, 2019, p.1). De transparantie van interventiemogelijkheden van de raad tegenover de directeur-bestuurder is laag in case V.A en hoog in case V.B. Dit is sterk afhankelijk van de inrichting en vormgeving van het toezichtkader en andere regelgeving, zoals ook uit de rest van de modellen is gebleken. Case V.B is een mooi voorbeeld van hoe het, als we het theoretisch kader volgen, wèl moet. Het beschrijft de interventiemogelijkheden aan de hand van twee rollen (Toezichtkader case VB, 2019, p.5):

De RvT heeft een dubbele ("guidance" en "control"), maar sterk van elkaar te onderscheiden, functie in het besluitvormingsproces. De RvT fungeert als klankbord en adviesorgaan bij het initiëren en voorbereiden van besluiten van de bestuurder. De RvT denkt mee en helpt de bestuurder waar mogelijk en nodig ("guidance"). [...] De RvT toetst of de voorgenoemde besluiten van het bestuur passen in het vastgestelde beleid, geen onnodige financiële risico's oplopen voor het Samenwerkingsverband, naar behoren worden uitgevoerd en monitort/evalueert de uitvoering ("control").

De twee raad van toezichtmodellen met internen voldoen aan alle voorwaarden van **de adviserende functie** van toezicht. Internen zijn zelf bestuurder bij een van de aangesloten organisaties, waardoor zij ook ervaring hebben met bestuur en toezicht in het onderwijs. In beide cases is het duidelijk dat de raad verwacht wordt om zelf extra informatie in te winnen - dit is opgenomen in de interne werkwijze van het orgaan (Toezichtkader case VA, 2017, p.6: Toezichtkader case VB, 2019, p. 8). Naast eigen ervaring en toegereikte informatie van het bestuur of commissies gaat de raad dus ook zelf actief op zoek naar

informatie van belanghebbenden binnen en buiten het samenwerkingsverband. Hierdoor kan de adviserende functie sterk vervuld worden.

Dit raad van toezichtmodel voldoet gemiddeld tot goed aan de voorwaarden van **de vertegenwoordigende functie** van toezicht, hoewel de raad van toezicht niet helemaal onafhankelijk is. Door de organieke scheiding van raad en bestuur werken de twee wel los en dus onafhankelijk van elkaar, alleen de raad zelf is geen volledig onafhankelijk orgaan omdat de meerderheid van de leden deelbelangen heeft. Beide cases hebben een duidelijk toezichtkader waardoor je kunt aannemen dat de toezichthouders handelen met het oog op het algemeen belang: het gaat om passend onderwijs voor elke leerling in de regio en niet het belang van de eigen school of scholengemeenschap. Het raad van toezichtmodel met internen staat hier als het ware op gelijke voet met de one-tier modellen: allen hebben aangesloten die deelnemen in het toezichthoudend orgaan waardoor onafhankelijkheid niet te garanderen is. Deelbelangen spelen hier een rol, waardoor ook roldiscipline bij raad van toezichtmodellen een thema moet zijn. Extra rol evaluatie (zelf-evaluatie) kan hierbij helpen, dit vindt bij één van de twee cases plaats. Het feit dat de cases beide een duidelijke lijst aan normen en waarden van de raad hebben gepubliceerd in een toezichtkader maakt ook dat onafhankelijkheid beter gewaarborgd kan blijven. Toezichthouders kunnen er op aangesproken worden door elkaar of door bestuursleden als ze de vastgestelde normen en waarden niet volgen bij hun toezichthoudende taak.

Een bestuursmodel met een organieke scheiding, zoals het two-tier raad van toezichtmodel, zegt niks over de onafhankelijkheid van de werkwijze van deze organen. Het bestuursmodel zegt ook weinig over de mate waarin de functies onafhankelijk vervuld worden. Dit wordt namelijk sterk beïnvloed door aanvullende regelingen en eigen keuzes in de statuten, reglementen en kaders.

7.3 Analyse model VI: Het ALV-model



Figuur 10: Weergave bestuur/toezicht in case VIA

Bovenstaande figuur (Figuur 16) geeft de invulling van het bestuursmodel in case VIA weer. Case VIA is een two-tier ALV-model. Bestuursbevoegdheden liggen bij het bestuur en de toezichthoudende functie ligt bij de ALV (Akte van Statutenwijziging case VIA, 2018, artikel 7 lid 2). In case VIA is sprake van een organieke scheiding van bestuur en toezicht.

Toezichthoudende bevoegdheden liggen bij één orgaan, waardoor het model verschilt van case III.A. Bovenstaande tabel is een samenvatting van de resultaten in bijlage 7.

Tabel 11: Samenvatting resultaten model VI

Voorwaarde	Werkgeversfunctie		Adviserende functie		Vertegenwoordigende functie	
	Formele bevoegdheden	Transparantie instrumenten	Vakbekwaamheid	Informatie-verzameling	Toezichtkader of -visie	Tegengaan capture
VIA	Beperkt	Beperkt	Aanwezig	Beperkt	Afwezig	Beperkt

Het two-tier ALV-model is in al zijn functies sterk beperkt, wat te wijten valt aan het model zelf. Net als bij het one-tier ALV model spelen deze beperkingen op bij de werkgevers- en vertegenwoordigende functie van toezicht. Bij dit two-tier ALV model is echter ook de functie van adviseur moeilijk(er) te vervullen.

De **functie van werkgever** van de ALV tegenover het bestuur wordt maar beperkt vervuld. De ALV wordt bijgestaan door adviesorganen en stelt niet geheel zelfstandig het functieprofiel op (Akte van Statutenwijziging case VIA, 2018, artikel 8). De ALV is een groot orgaan (qua omvang), wat interventiemogelijkheden beperkt. Dit leidt tot dezelfde beperkingen als in case III.A, het one-tier model waar de ALV ook toezichthoudende bevoegdheden heeft. Er kan voor of tegen beleid gestemd worden in vergaderingen, of er kan gevraagd worden om meerdere malen te vergaderen (Akte van Statutenwijziging case VIA, 2018, artikel 16).

De ALV handelt ook niet geheel onafhankelijk en zelfstandig in haar functie van **adviseur** van het bestuur. De ALV wordt bijgestaan door een kundige, onafhankelijke Commissie van Toezicht (Akte van Statutenwijziging case VIA, 2018, artikel 15 lid 5). De Commissie van Toezicht heeft een duidelijk reglement en dient informatie door te spelen naar de ALV, maar de ALV is zelf niet verplicht of extra proactief informatie te verzamelen (Reglement Commissie van Toezicht, 2019, artikel 18). De Commissie van Toezicht is daarmee een perfecte adviseur van de ALV, maar de ALV zelf als toezichthoudend orgaan niet.

De ALV is ook beperkt in haar functie **van vertegenwoordiger** van het maatschappelijk belang. Dit is eigen aan het two-tier ALV-model: de ALV bestaat uit eigen schoolbestuurders. Het is dan altijd lastig om deelbelangen ‘uit te schakelen’, dit vereist enorm veel roldiscipline van de schoolbestuurders. Als er een cultuur is waarin men elkaar aanspreekt op die rollen, kunnen deelbelangen ingeperkt worden. In deze case is dat niet zo, rolevaluatie is geen thema. Wel is gekozen voor een onafhankelijke voorzitter van de ALV en een onafhankelijke Commissie van Toezicht maar dit zijn niet degene die de stemming over de richting van het beleid bepalen

(Reglement Commissie van Toezicht, 2019). Het two-tier ALV model slaagt er, ondanks de scheiding van bestuur en toezicht, niet in om de functie van vertegenwoordiger goed vorm te geven.

Hoofdstuk 8. Deelconclusie two-tier modellen

“Hoe verhouden de one-tier modellen zich tot de drie functies van toezicht?”

Dit hoofdstuk bevat een samenvatting van de resultaten bij de laatste vijf cases binnen de laatste drie bestuursmodellen: het raad van toezichtmodel met meerderheid externen (IV), het raad van toezichtmodel met meerderheid internen (V) en het two-tier ALV-model (VI). Na de cases (per model) zijn de resultaten al kort besproken en geïnterpreteerd. De volgende tabel geeft de resultaten binnen de laatste vijf cases nogmaals weer:

Tabel 12: Samenvatting resultaten model IV, V en VI

Voorwaarde	Werkgeversfunctie		Adviserende functie		Vertegenwoordigende functie	
	Formele bevoegdheden	Transparantie instrumenten	Vak-bekwaamheid	Informatie-verzameling	Toezichtkader of -visie	Tegengaan capture
RvT met meerderheid externen IV. A	Beperkt	Beperkt	Aanwezig	Aanwezig	Beperkt	Aanwezig
RvT met meerderheid externen IV. B	Aanwezig	Beperkt	Aanwezig	Afwezig	Aanwezig	Aanwezig
RvT met meerderheid internen V. A	Aanwezig	Beperkt	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig
RvT met meerderheid internen V. B	Beperkt	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig	Beperkt
Two-tier ALV-model VIA	Beperkt	Beperkt	Aanwezig	Beperkt	Afwezig	Beperkt

8.1 De toezichthouder als werkgever in two-tier modellen

De two-tier modellen vervullen de functie van werkgever tegenover het bestuur gemiddeld. Dit geldt voor alle drie de onderzochte modellen. Vaak is de toezichthouder beperkt omdat andere organen betrokken worden in de selectieprocedure van het bestuur, die de keuze goed moeten keuren. Ook zijn er veel beperkingen rondom wie er in het bestuur deel mogen nemen, waardoor de raad van toezicht of de ALV (case VIA) niet vrij is in zijn keuze. De strikte scheiding van bestuur en toezicht binnen two-tier modellen zegt dus niet perse iets over de onafhankelijkheid en vrijheid in werkwijze van de twee organen. De werkgeversfunctie kan het best worden vervuld als

de toezichthouder meerdere interventiemogelijkheden tegenover het bestuur heeft (zie H3). Deze interventiemogelijkheden zijn echter maar in één case getrapd en vastgelegd in een toezichtkader. In de andere cases wordt gesproken van de raad die ‘vooraf’ het beleid betrokken is of ‘klankbord’ of ‘sparringpartner’ is: maar interventiemogelijkheden blijven onduidelijk.

8.2 De toezichthouder als adviseur in two-tier modellen

De two-tier modellen vervullen de functie van adviseur sterk. Bij alle cases is de toezichthouder vakbekwaam, ongeacht of hij of zij extern of intern geworven is. De toezichthouder is zelf bestuurder in een onderwijsorganisatie of heeft een bestuurlijke of toezichthoudende functie in de private sector. In drie van de vijf cases wordt van de toezichthouder verwacht zelf actief intern- en extern informatie in te winnen. In alle cases wordt de raad van toezicht of ALV bijgestaan door andere organen die de raad van toezicht met informatie dient te voorzien. Maar bij drie cases wordt ook echt verwacht dat toezichthouder zelf actie onderneemt. In de twee cases waar dit niet verwacht wordt heeft de raad (of ALV) ook geen toezichtkader waar het mee werkt. Dit maakt het lastig om duidelijk te weten hoe het toezichthoudend orgaan zijn werk doet.

8.3 De toezichthouder als vertegenwoordiger in two-tier modellen

De raden van toezicht en ALV vervullen de functie van vertegenwoordiger van de maatschappij en de belanghebbenden van passend onderwijs gemiddeld. De raad van toezichtmodellen (IV & V) scoren hier beter dan het two-tier ALV model. Deze mate van functievervulling is inherent aan het bestuursmodel. De ALV bestaat enkel uit schoolbesturen en mensen binnen de organisatie, de raad van toezichtmodellen werken met een bredere selectie van toezichthouders ook al is soms een deel intern geworven (model V). Het ALV-model vervult de functie van vertegenwoordiger slecht, omdat de ALV geen duidelijke visie op toezicht heeft gepubliceerd en zichzelf niet evalueert in de rol van toezichthouder.

Bij two-tier modellen is het toezicht, in ieder geval organiek onafhankelijk geregeld, maar waarom dit zo is wordt verder niet altijd uitgelicht in een toezichtkader. In sommige cases (IV.A & VI.A) wordt de visie op toezicht kort genoemd in andere documenten. Door de organieke scheiding van bestuur en toezicht in two-tier modellen kunnen leden van het bestuur geen leden van het toezichthoudend orgaan zijn. Dit geldt ook voor het two-tier ALV-model, waar vertegenwoordigers van scholen in de vergadering niet ook in het bestuur deel kunnen nemen. De scheiding van de twee organen zegt echter niks over de onafhankelijkheid van het toezichthoudend orgaan zelf. Zowel leden van de ALV als van de raad kunnen deelbelangen hebben in het samenwerkingsverband, dit geldt voor alle behandelde two-tier modellen. Het feit dat wettelijk ‘het algemeen belang van het samenwerkingsverband’ gediend moet worden in bijvoorbeeld de statuten zegt niks over de realiteit waarbij deelbelangen de boventoon kunnen voeren. Die belangenverstrengeling moet ten alle tijden tegengegaan worden. Om dit te realiseren zijn thema’s

als zelfevaluatie en rolevaluatie van belang. Dit kan blijken uit interne gedragscodes of werkwijzen. Het tegengaan van belangenverstrengeling is echter geen thema in de twee cases waar de toezichthouders niet geheel onafhankelijk zijn (V.B & VI.A).

Hoofdstuk 9. Conclusie en discussie

9.1 Antwoord op de deelvragen

Sinds wetwijzigingen in 2013 en 2014 hebben Nederlandse basisscholen een nieuwe taak: ze zijn verantwoordelijk voor het creëren van passend en inclusief onderwijs. Voor het vormgeven van deze verantwoordelijkheid werken basisscholen en scholen voor speciaal onderwijs samen in regionale samenwerkingsverbanden. De creatie van regionale samenwerkingsverbanden voor inclusief en passend onderwijs is een relatief nieuwe trend, die ook buiten Nederland speelt (Grönland, Lim & Larsson, 2010). Deze samenwerkingsverbanden zijn wettelijk ingekaderd: thema's als medezeggenschap, geschillenregelingen en overeenstemming met gemeenten liggen vast. De samenwerkingsverbanden zijn echter een stuk vrijer in de vormgeving van hun bestuurlijke inrichting, er is vrije keus in rechtspersoon en regelingen rondom de verhoudingen tussen bestuur en toezicht. Over de optimale bestuurlijke vorm wordt dan ook nog gediscussieerd. In deze discussie staat met name de onafhankelijkheid van het toezichtsorgaan centraal (Steunpunt Passend Onderwijs VO, 2015). Een two-tier model, waarin bestuur en toezicht bij twee strikt gescheiden organen liggen, lijkt de voorkeur te hebben bij zowel de sectororganisatie als de politiek (Inspectie van het Onderwijs, 2019; Monitorcommissie Goed Bestuur PO, 2017). Veel samenwerkingsverbanden veranderen van een one-tier naar een two-tier model of passen bestaande regelingen aan om het toezicht onafhankelijk(er) in te richten.

In dit onderzoek stond daarom de volgende hoofdvraag centraal: *“In hoeverre worden in de verscheidene one-tier en two-tier bestuursmodellen in Samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs de functies van intern toezicht vervuld?”*. In de afgelopen hoofdstukken is getracht om antwoord op deze vraag te geven aan de hand van een theoretisch kader. In dit theoretisch kader zijn functies van toezicht uitgesplitst, aan de hand van drie verschillende perspectieven op toezicht uit de literatuur (Van Montfort & Boers, 2009). Die perspectieven op toezicht zijn gekoppeld aan drie functies die de intern toezichthouders dienen te vervullen: de functie van werkgever, adviseur en vertegenwoordiger tegenover het bestuur. Deze driedeling van functies is een deductie van functies en rollen die de intern toezichthouder op meerdere plekken in de literatuur worden toegeschreven (WRR, 2014; Van Montfort & Boers, 2009). De theoretische inzichten zijn omgezet tot een werkbaar operationeel kader waar de tien cases aan getoetst zijn. Voor het beantwoorden van de hoofdvraag worden eerst de deelconclusies bij de twee empirische deelvragen kort herhaald (deelvraag 8 & 9).

“Hoe verhouden de one-tier modellen zich tot de drie functies van toezicht?”

De algemene conclusie luidt dat one-tier modellen de functie van werkgever beperkt vervullen, wel een goede adviseur kunnen zijn maar moeite hebben met de functie van vertegenwoordiger van het algemene bredere belang dat de organisatie dient na te streven. Er is echter nuance nodig. Het vastleggen van interventiemogelijkheden van de toezichthouder tegenover het bestuur of de

directeur heeft een positieve invloed op de functie van werkgever. Het vastleggen en verwachten van extra informatieverzameling bij belanghebbenden van het samenwerkingsverband door de toezichthouder heeft een positieve invloed op functie van adviseur. Een sterk toezichtkader en het werken aan roldiscipline (het tegengaan van *capture*) heeft positieve invloed op de vertegenwoordigende functie van toezicht. Hoewel er dus altijd inperkingen zijn bij one-tier modellen bij de functie van werkgever en vertegenwoordiger, is het effect hiervan sterk afhankelijk van de casus.

“Hoe verhouden de two-tier modellen zich tot de drie functies van toezicht?”

De algemene conclusie luidt hier dat alle onderzochte two-tier modellen ook beperkingen hebben bij het vervullen van de drie functies van toezicht. Wel is over het algemeen te stellen dat de raad van toezichtmodellen beter aan de voorwaarden van toezicht binnen de werkgevers- en vertegenwoordigende functie voldoen dan de one-tier modellen en het two-tier ALV model. De terugkomende beperkingen zijn opvallend, aangezien de scheiding van bestuur en toezicht hier, door de keuze voor een organieke scheiding, het ‘scherpst mogelijk’ is. De organieke scheiding en het zijn van een two-tier model zegt dus niks over de zelfstandigheid en onafhankelijkheid van deze twee organen. Vaak is toestemming of beraad met andere organen nodig om een beslissing te nemen. Een raad van toezicht waarin internen deelnemen heeft dezelfde beperkingen met betrekking tot onafhankelijkheid en de vertegenwoordigende functie als one-tier modellen. Het gekozen bestuursmodel heeft dus wel consequenties voor de mogelijkheden om de functies van toezicht te vervullen, maar de verdere interne regelingen, statuten en kaders maken of breken het geheel.

9.2 Antwoord op de centrale vraag

“In hoeverre worden in de verscheidene one-tier en two-tier bestuursmodellen in Samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs de functies van intern toezicht vervuld?”

Binnen de analyse voert één bevinding de boventoon: het bestuursmodel heeft in de basis effect op sommige voorwaarden bij de functies van toezicht, maar verdere interne regelingen, statuten, codes en kaders hebben net zo’n groot effect op de mate waarin aan voorwaarden voldaan wordt. Zowel one-tier als two-tier model hebben beperkingen bij het vervullen van de functies van toezicht. De beperkingen zijn echter groter bij en inherent aan de one-tier modellen. Het zijn van een one-tier model brengt beperkte onafhankelijkheid van toezichthouders met zich mee. Daarnaast zijn de toezichthouders in one-tier modellen altijd personen met deelbelangen. Het zijn van een one-tier model heeft per definitie een negatief effect op de mate waarin de werkgevers- en vertegenwoordigende functie vervuld kan worden. Onafhankelijkheid is niet te waarborgen wanneer bestuursleden ook toezichthouders zijn.

Maar, de toezichthouder in two-tier modellen is niet per definitie een goede werkgever of vertegenwoordiger. Uit dit onderzoek is gebleken dat one-tier en two-tier modellen niet zo lijnrecht tegenover elkaar staan als de literatuur ons laat denken. Bij two-tier modellen kunnen ook weer beperkingen opspelen, niet omdat bestuurders ook toezichthouders zijn, maar om tal van andere redenen. Toezichthouders in two-tier modellen kunnen ook deelbelangen hebben binnen de stichting of vereniging, kunnen beperkt zelfstandig functioneren, hebben weinig of geen getrapte interventiemogelijkheden of missen een duidelijke visie op toezicht. Bij een raad van toezichtmodel met internen of een two-tier ALV-model, is net als een one-tier model de toezichthouder gekleurd of afhankelijk te noemen. Het zijn van een one-tier of two-tier model zegt dus echt alleen iets over waar bevoegdheden liggen en dat deze niet in hetzelfde orgaan liggen. Het zegt in mindere mate iets over de onafhankelijkheid van bestuur en toezicht.

Bij de two-tier raad van toezichtmodellen zijn de beperkingen niet beslist toe te schrijven aan het bestuursmodel zelf. De two-tier raad van toezichtmodellen bieden in principe de mogelijkheid om de toezichthouder onafhankelijk en zelfstandig te laten functioneren, door de organieke scheiding van bestuur en toezicht. De beperkingen ontstaan hier in statutaire bevoegdheden, de gekozen selectieprocedure en het gemis van transparantie en voldoende interventiemogelijkheden. De one-tier modellen hebben inherent aan dit model beperkingen die met verdere interne regelingen en werkwijzen ingeperkt kunnen worden. De two-tier raad van toezichtmodellen hebben geen problemen rondom onafhankelijkheid en zelfstandigheid die noodzakelijk verbonden zijn met het model, maar beperkingen kunnen weer gecreëerd of aangesterkt worden door interne regelingen en werkwijzen. De two-tier raad van toezichtmodellen bieden daarmee uiteindelijk, binnen de onderzochte modellen, de beste basis voor de toezichthouder.

9.3 Discussie over de implicaties van het onderzoek

De inzichten uit dit onderzoek hebben implicaties voor de manier waarop er in het onderwijsdomein en de politiek over bestuursmodellen gesproken en gedacht moet worden. Dit onderzoek onderschrijft de bevindingen van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO, 2018), wat onder andere aanleiding was voor dit onderzoek. Zij schrijven:

De zeggingskracht van het gehanteerde [bestuurs-]model moet worden genuanceerd: binnen samenwerkingsverbanden met een raad van toezicht wordt lang niet altijd gewerkt met onafhankelijke leden, en ook in de overige bestuursmodellen worden maatregelen getroffen om te komen tot meer onafhankelijk toezicht en tegenkracht (2018, p. 12).

Die nuance is zeker op zijn plaats wanneer men praat over de scheiding van bestuur en toezicht en gewenste bestuursmodellen. Het two-tier model heeft, zoals volgt uit de tweede deelconclusie, een voorsprong wat betreft de functie van werkgever en vertegenwoordiger. Dit omdat leden onafhankelijk van het bestuur kunnen werken, en/of geen deelbelangen bij de stichting hebben.

Maar hoe het toezicht echt kan functioneren ligt aan de achterliggende regelingen en statuten. De discussie over de vormgeving van bestuur en toezicht in de samenwerkingsverbanden zal verder moeten gaan dan de begrippen en meer een praktische insteek moeten krijgen. Niet: Welk bestuursmodel moet het samenwerkingsverband aannemen? Maar: Wat verwacht je van het samenwerkingsverband binnen die vorm? Hoe kunnen regelingen rondom bestuur en toezicht zo ingericht worden dat de toezichthouder het beste kan functioneren? De toezichthouder en daarmee de hele stichting of vereniging is gebaat bij een samenwerkingsverband waarin gewerkt wordt met een scherp, werkbaar, transparant toezichtkader, duidelijke (interne-) managementstatuten, en genoeg interventiemogelijkheden tegenover het bestuur.

In de inleiding en de achtergrond van het debat (H2) is teruggekomen dat men terughoudend is om de besturing van het samenwerkingsverband verder ‘op te tuigen’ (Ledoux et al., 2017, p. 23). Samenwerkingsverbanden willen niet gedwongen worden tot herinrichting. Het samenwerkingsverband wordt veelal als netwerk gezien waardoor veel waarde gehecht wordt aan eigenaarschap en autonomie van de schoolbesturen (Ledoux et al., 2017). Toch gaan samenwerkingsverbanden over op aanpassingen, vooral richting onafhankelijk(er) toezicht. Hier speelt met name de inspectie een rol, die pleit voor het instellen van onafhankelijke toezichthouders (Ledoux et al., 2017). De conclusie van dit onderzoek luidt dan ook *niet*: verplicht de samenwerkingsverbanden tot het gebruiken van transparante toezichtkaders en duidelijke interne managementstatuten waardoor aan de voorwaarden van de functies van toezicht voldaan kan worden. Dat is precies de ‘verdere optuiging’ wat de sector zelf *niet* wil. Het is wèl van belang om samenwerkingsverbanden bewust te maken van hun keuzes en de mogelijkheden van vormgeving binnen one-tier en two-tier modellen. Hier kan bijvoorbeeld de PO-Raad (sectororganisatie primair onderwijs) of het steunpunt Passend Onderwijs PO-VO een rol bij spelen. Het samenwerkingsverband behoudt autonomie, maar heeft de kennis om regelingen te vormen die de werking van toezicht en het samenspel tussen bestuur en toezicht, binnen het eigen model, danwel de voorkeur voor one-tier of two-tier, optimaliseert.

Samenwerkingsverbanden kunnen met de resultaten van dit onderzoek eigen conclusies trekken over de werking van hun eigen bestuursmodel en nagaan hoe de functies van werkgever, adviseur en vertegenwoordiger beter vorm kunnen krijgen. Dit is juist in deze periode waardevol, omdat samenwerkingsverband nog vaak wisselen van bestuursmodel en nadenken over de gewenste inrichting van dit model (Ledoux & Waslander, 2018). Daarnaast biedt het onderzoek realistische en bruikbare inzichten voor de praktijk. Relatief kleine aanpassingen in statuten, toezichtkaders of gedragscodes kunnen het samenspel tussen bestuur en toezicht verbeteren. Neem bijvoorbeeld werkgeversfunctie van toezicht. De toezichthouder kan een betere werkgever van het bestuur zijn wanneer hij volledig onafhankelijk het bestuur selecteert, hier zijn in sommige cases statutaire aanpassingen nodig. De toezichthouder kan ook een betere werkgever van het bestuur zijn als er meerdere getrapte interventiemogelijkheden vastgelegd worden, die transparant zijn voor het bestuur. Hier is verbetering mogelijk door het opstellen van duidelijke interne managementstatuten

met hierin een lijst aan interventiemogelijkheden en motieven om hierop over te gaan. Een lijst van deze strekking kan ook beschreven worden in het toezichtkader.

Het wetenschappelijke debat over toezicht kan meer inhoud krijgen als we toezicht zien als iets functioneels, iets wat meerdere doelen beoogd vanuit het rechtstatelijk-, cybernetisch- en legitimiteitsperspectief (Van Montfort & Boers, 2009). Wanneer we intern toezicht zien als onderdeel van de *checks and balances* binnen een organisatie, zoals beschreven in het theoretisch kader, kan de scheiding tussen one-tier en two-tier modellen meer losgelaten worden. De huidige discussie over onafhankelijk van toezicht verbuigt snel naar een tweestrijd tussen one-tier en two-tier modellen, terwijl uit dit onderzoek blijkt dat deze in de praktijk niet zo scherp tegenover elkaar staan (Huisman & Reijken, 2017). Het is wetenschappelijk relevant dat het two-tier model niet per definitie uitsteekt boven sommige one-tier modellen. Het onderzoek laat zien dat het concept intern toezicht breed is, het zijn van een one-tier of two-tier model zegt echt enkel iets over de plek waar bestuurs- en toezichthoudende bevoegdheden liggen. Een term als ‘onafhankelijkheid’ is niet inherent aan two-tier modellen. Het bestuursmodel zelf zegt weinig over het functioneren van het intern toezicht, als niet naar de regelingen achter het model gekeken wordt. Daarnaast is het theoretisch kader en de bijbehorende operationalisatie waardevol door de brede toepasbaarheid. Elk bestuursmodel kan aan de hand van dit model onderzocht worden, wat in onderzoek binnen het onderwijsdomein zeer praktisch is door de grote variatie aan modellen.

9.4 Reflectie op de methode

Alhoewel het uitgevoerde onderzoek valide en betrouwbaar is, zijn er wel een aantal beperkingen bij de uitkomsten. Deze zaken maken het onderzoek niet minder waard, maar moeten meegenomen worden wanneer de resultaten en conclusies gelezen en geïnterpreteerd worden. In dit onderzoek is exclusief gebruik gemaakt van documenten. Resultaten gaan dan ook over ‘de *mogelijkheid* tot het vervullen van de functies van toezicht’. In de praktijk kunnen verhoudingen tussen toezichthouder en bestuurder echter verschillen, iets wat niet alleen afhangt van zijn mogelijkheden maar ook van de cultuur binnen de organisatie. Door het gebruiken van de methode documentanalyse is het niet mogelijk geweest om te analyseren hoe vaak en intensief de toezichthouder bijvoorbeeld intervieneert of advies geeft. Dit komt onder andere doordat verslaggeving van het toezichthoudend orgaan vaak erg beperkt is, dit komt alleen kort in het jaarverslag terug. Ook verschilt het erg per samenwerkingsverband wat er beschikbaar is aan informatie in documenten. Alle cases hebben hun statuten online openbaar gesteld of opgestuurd en bij alle cases is een ondersteuningsplan online te vinden. Dit heeft gezorgd voor een valide onderzoek en heeft vergelijking mogelijk gemaakt. De kwaliteit, helderheid en omvang van de documenten verschilt echter, los van de oprichtingsstatuten, erg per case. In mindere mate is ingegaan op de kwaliteit, uitgebreidheid en professionaliteit van toezichtkaders, ondersteuningsplannen en andere interne documenten. De kwalitatieve data maakt het moeilijk om de analyse af te bakenen. Het is de onderzoeker die de gegevens moet kunnen structureren om een

degelijke vergelijking te kunnen maken (van Thiel, 2015). Interpreteren is inherent aan kwalitatief onderzoek, maar er zijn degelijke maatregelen genomen om de betrouwbaarheid en validiteit te verbeteren. Er is structuur gecreëerd door het volgen van de operationalisatie en het coderen aan de hand van voorwaarden die ‘aanwezig’, ‘afwezig’ of ‘beperkt aan/afwezig’ zijn. De betrouwbaarheid, aannemelijkheid en geldigheid is gewaarborgd door een volledige uitwerking van elke case, met redenering voor het gebruik van de codes aanwezig/afwezig/beperkt, in de bijlagen.

Een laatste beperking heeft betrekking op de steekproef van dit onderzoek. Er is onderzoek gedaan in tien cases, binnen zes bestuursmodellen. Hoewel dit wel een beeld geeft van de gangbare bestuursmodellen, zijn deze tien cases niet geheel representatief voor wat er bestuurlijk mogelijk is in de samenwerkingsverbanden in Nederland. De vrijheid van de schoolbesturen leidt tot een grote variatie van modellen en regelingen. Wel kan elk samenwerkingsverband door middel van dit onderzoek nagaan hoe andere samenwerkingsverbanden bestuur en toezicht vormgeven en wat hier de voor- en nadelen van zijn. Op deze manier is de externe validiteit van dit onderzoek gewaarborgd.

9.5 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

In deze scriptie is exploratief onderzoek gedaan naar de mate waarin de toezichthouder zijn drie functies vervult in zowel one-tier als two-tier modellen. De methodische keuze voor de documentanalyse en de beperkingen die hier inherent aan zijn (zie H9.4) is een aanleiding om bij vervolgonderzoek een stap verder te zetten: van de regelingen naar de praktijk. Bij vervolgonderzoek is het waardevol om een andere kwalitatieve onderzoeksmethode toe te passen, zoals het houden van interviews en enquêtes onder bestuurders en toezichthouders. Het eerste aanknopingspunt voor vervolgonderzoek is gericht op de Nederlandse praktijk. De reden om een raad van toezichtmodel in te stellen is vaak de onafhankelijkheid en afstand die tussen bestuur en toezicht gecreëerd wordt (Ledoux et al., 2017). Uit dit onderzoek is gebleken dat het in de praktijk nog weinig zegt over de onafhankelijkheid van de leden van de raad van toezicht zelf. Bij de raad van toezichtmodellen met externen is het niet altijd duidelijk wie zij vertegenwoordigen en wat de toegevoegde waarde is van de onafhankelijkheid van deze leden. Bij vervolgonderzoek is het interessant om toe te spitsen op de raad van toezichtmodellen met externen en met internen en deze te vergelijken. Waarom worden deze modellen gekozen? En hoe functioneert de toezichthouder in deze modellen? Binnen de adviserende functie van toezicht kan de theorie van Minderman (2012) meegenomen worden, die het ‘invullen van zelfverantwoordelijkheid’ als een van de kernwaarden van een intern toezichthouder ziet. In hoeverre is de toezichthouder ‘before-the-fact’ in tegenstelling tot ‘after-the-fact’ bij het beleid betrokken? In hoeverre kunnen leden van de raad van toezicht beoordelen dat en wanneer iets fout gaat (Minderman, 2012, p. 49)? Zelfverantwoordelijkheid is een thema dat bij uitstek getoetst moet worden door een andere methode dan een documentanalyse als deze. Dit door de tekorten in verslaggeving van het

toezichthoudende orgaan. Een kwalitatief, multimethodisch onderzoek naar de verschillende raad van toezichtmodellen kan meer ingaan op de nuance die nodig is wanneer men spreekt over de wenselijkheid van bepaalde bestuursmodellen in de samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs in Nederland.

Een tweede aanknopingspunt voor vervolgonderzoek is breder en niet alleen relevant voor de samenwerkingsverbanden in het onderwijsdomein in Nederland. De bovenschoolse aanpak, het vormen van samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs, komt binnen en buiten Europa veelvuldig voor (McGuire, Scott & Shaw, 2006). Met de inzichten van dit onderzoek kan gesteld worden dat de toezichthouder verschillende functies beoogd en de invulling van die functies sterk kan verschillen per samenwerkingsverband. Het is dan ook relevant om een meervoudige casestudy tussen landen uit te voeren en hierbij te kiezen voor landen die dezelfde ‘netwerkbenadering’ hebben bij de vervulling van passend- en inclusief onderwijs. Dit zijn landen waarbij, net als in Nederland, de aangesloten partijen in het netwerk uitvoering geven aan het nationale beleid onder het toezicht van de nationale inspectie. Vooral West-Europese en Noord-Amerikaanse landen gebruiken deze werkwijze (Grönland, Lim & Larsson, 2010). Een exploratief onderzoek naar het functioneren van de intern toezichthouder in deze netwerken kan *best practices* blootleggen. Het onderzoek draait dan om een academische, internationaal relevante vraag: Hoe kan de intern toezichthouder het beste functioneren en daarmee het meest waardevol zijn in een samenwerkingsverband voor passend en inclusief onderwijs?

Kortom, dit onderzoek geeft volop bruikbare inzichten voor vervolgonderzoek op het gebied van bestuur en toezicht in samenwerkingsverbanden voor het passend onderwijs. Het is belangrijk om te weten hoe de toezichthouder optimaal functioneert, rekening houdend met de complexiteit en de ‘duivelselastieken’ die bij besturen en toezichthouden in het onderwijsdomein spelen. Passend en inclusief onderwijs ontstaat in de klas, maar niet zonder goed functionerend bestuur en toezicht op het niveau van het samenwerkingsverband.

Literatuurlijst

- Bovens, M., & Schillemans, T. (2009). Publieke verantwoording. Begrippen, vormen en beoordelingskaders. In M. Bovens & T. Schillemans (Red.), *Handboek publieke verantwoording* (p. 19-34). Den Haag: Lemma.
- Commissie Behoorlijk Bestuur. (2013). *Een lastig gesprek*. Den Haag: Commissie Behoorlijk Bestuur.
- Dekker, S. (2015, 25 september). Passend Onderwijs [Kamerbrief]. Geraadpleegd via <http://www.onderwijsconsument.nl/wordpress/wp-content/uploads/Kamerbrief-reactie-onderzoeken-passend-onderwijs.pdf>
- Ehren, M. C. M., Janssens, F. J. G., Brown, M., McNamara, G., O'Hara, J., & Shevlin, P. (2017). Evaluation and decentralised governance: Examples of inspections in polycentric education systems. *Journal of Educational Change*, 18(3), 365–383. <https://doi.org/10.1007/s10833-017-9297-9>
- Engelen, M., Van Veenendaal, H., & Noordergraaf, M. (2013). Professionalisering van toezicht op kwaliteit van zorg. *Kwaliteit in zorg*, 4(1), 8-11.
- Gerritsen, M., Van Hal, L., Meesters, J., Van Bodegom, B., & Verharen, L. (2018). Hoe past het? Een kwalitatieve analyse van narratieven van jongeren met een ondersteuningsbehoefte op het gebied van passend onderwijs en passende arbeid. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 27, 4-23. <https://doi.org/10.18352/jsi.546>
- Goodijk, R. (2013). *Falend toezicht in semipublieke organisaties?* Assen: Koninklijke van Gorcum BV.
- Gronland, A., Lim, N., & Larsson, H. (2010). Effective Use of Assistive Technologies for Inclusive Education in Developing Countries: Issues and challenges from two case studies. *International Journal of Education and Development using ICT*, 6(4), 5-26.
- Heemskerk, K., Heemskerk, E., & Wats, M. (2014). Wat maakt goed onderwijsbestuur? De gedragsmatige determinanten van taakuitvoering door raden van toezicht in het voortgezet onderwijs. *Mens en Maatschappij*, 89(2), 151-174.
- Hooge, E. (2013). *Besturing van autonomie. Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties* [Oratie]. Tilburg: Universiteit van Tilburg.

- Hooge, E., & Helderma, J. K. (2007). *Toezicht op scherp. Een studie naar de institutionele context, de theorie en de praktijk van intern toezicht bij woningcorporaties*. Den Haag: Vereniging Toezichthouders Woningcorporaties (VTW)
- Huisman, P.W.A., & Reijken, B. R. (2017). *Juridisch perspectief op de governance van samenwerkingsverbanden*. Amsterdam/Utrecht: Kohnstamm Instituut/Oberon.
- Inspectie van het Onderwijs. (2020). *Governance bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs* [Themarapport]. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs. (2019). *Hoofdpijnen – De staat van het Onderwijs 2019*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs. (z.d.). *Toezicht samenwerkingsverbanden passend onderwijs* [Webpagina]. Geraadpleegd op 20 februari 2020 via <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/toezicht-op-samenwerkingsverbanden-passend-onderwijs/toezicht-samenwerkingsverbanden/inhoud-en-werkwijze-vierjaarlijks-onderzoek-besturen-samenwerkingsverbanden>
- Ledoux, G., Kuiper, E., Oomens, M., Bomhof, M., & De Wijs, F. (2017). *Governance in de samenwerkingsverbanden passend onderwijs*. Amsterdam/Utrecht: Kohnstamm Instituut/Oberon.
- Ledoux, G., & Waslander, S. (2018). *Stand van Zaken Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 4: Governance van samenwerkingsverbanden*. Amsterdam/Utrecht: Kohnstamm Instituut/Oberon.
- McGuire, J. M., Scott, S. S., & Shaw, S. F. (2006). Universal Design and Its Applications in Educational Environments. *Remedial and Special Education*, 27(3), 166-175. <https://doi.org/10.1177/07419325060270030501>
- Monitorcommissie Goed Bestuur PO. (2017) *Richting meer onafhankelijk toezicht bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs*. Utrecht: PO-Raad.
- Minderman, G. (2012). Toezichthouder zoekt houvast. *Skipr*, 5(1), 48-50. <https://doi-org.proxy.library.uu.nl/10.1007/s12654-012-0018-y>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2019). *Sectorale normen 2020* [Webpagina]. Geraadpleegd op 11 mei 2020 via <https://www.topinkomens.nl/actueel/nieuws/2019/11/28/sectorale-normen-2020>

- Nijkamp, H. (z.d.). Handreiking vormen van (meer) onafhankelijk intern toezicht bij passend onderwijs [Hand-out]. Geraadpleegd via https://www.poraad.nl/files/themas/passend_onderwijs/tools/handreiking_governance_passend_onderwijs.pdf
- Nijkamp, H. (2014). Mogelijke bestuursmodellen passend onderwijs. Geraadpleegd via <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/wp-content/uploads/2015/10/151019-mogelijke-bestuursmodellen-passend-onderwijs.pdf>
- PO Raad. (2019, 13 maart). Herstelopdracht voor intern toezicht samenwerkingsverbanden opnieuw onder de loep [Webpagina]. Geraadpleegd op 28 februari 2020 via <https://www.poraad.nl/nieuws-en-achtergronden/herstelopdrachten-voor-intern-toezicht-samenwerkingsverbanden-opnieuw-onder>
- PO Raad. (2014). Intern toezicht houden onder de loep [Brochure]. Nijmegen: Thoben Offset.
- Putters, K. (2009). *Besturen met duivsel elastiek* [Oratie]. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, Instituut beleid en management gezondheidszorg
- Rhebergen, C., & Den Bakker, D. (2013). Interventies door toezichthouders. *Besturenraad centrum voor christelijk onderwijs*, 2013(3), 1-8.
- Steunpunt Passend Onderwijs. (2019). Meedenken met de ontwikkeling van de Bestuurlijke Scan passend onderwijs? [Webpagina]. Geraadpleegd op 17 april 2020 via <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/meedenken-met-de-ontwikkeling-van-de-bestuurlijke-scan-passend-onderwijs/>
- Steunpunt Passend Onderwijs VO. (2015). Format Toezichtkader. Geraadpleegd via <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/wp-content/uploads/2015/10/Toezichtkader-format-vo-oktober-20151.pdf>
- Stoopendaal, A., & Bouwman, R. (2018). Ruimte voor Vertrouwen: de dynamiek van vertrouwen in het toezicht op de zorg. Rotterdam: De Bondt.
- Unia. (2019). *Naar een Inclusief Onderwijssysteem in België*. Geraadpleegd op 2 mei 2020 via <https://www.unia.be/nl/publicaties-statistieken/publicaties/naar-een-inclusief-onderwijssysteem-in-belgie>
- Van Aarsen, E., Suijkerbuijk, A., Van Eck, P., Weijers, S., & Walraven, M. (2019). *Monitor samenwerkingsverbanden 2018* [Handreiking]. Utrecht: Oberon.

- Van Aarsen, E., Weijers, S., Walraven, M., & Bomhof, M. (2016). *Monitor samenwerkingsverbanden 2016. De voortgang van passend onderwijs volgens swv-directeuren*. Utrecht: Oberon.
- Van Dijck, H., & Wassink, H. (2010). *Intern toezicht op onderwijsbestuur: Synergie in samenwerking tussen bestuur en toezichthouder*. Alphen aan de Rijn: Wolters Kluwer.
- Van Montfort, C. (2010). Ontwikkelingen in toezicht en verantwoording bij instellingen op afstand. Een terugblik en een blik in de toekomst. *Tijdschrift voor Toezicht*, 2010(1), 6-20.
- Van Montfort, C. J., & Boers, I. (2009). Raden van Toezicht. In T. Schillemans, & M. Bovens (editors), *Handboek publieke verantwoording* (blz. 143-160). Den Haag: Lemma.
- Van Thiel, S. (2015). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding* (3^{de} editie). Bussum: Uitgeverij Coutinho
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2014). *Van Tweeluik naar Driehoeken. Versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bronvermelding documentanalyse

Bronnen bij casus I.A

Akte van Statutenwijziging case IA. (2014). Akte van statutenwijziging 11 februari 2014.
Inspectie van het Onderwijs. (2016). Rapport van bevindingen kwaliteitsonderzoek case IA.
Jaarverslag case IA. (2018). Jaarverslag 2017.
Ondersteuningsplan case IA. (2016). Ondersteuningsplan 2016-2018 (verlengd tot 31 juli 2020).

Bronnen bij casus I.B

Akte van Statutenwijziging case IB. (2018). Akte van statutenwijziging 5 juli 2018.
Ondersteuningsplan case IB. (2017). Ondersteuningsplan 2017-2021.
Toezichtkader case IB. (2016). Toezichtkader met bestuurs- en managementstatuten.

Bronnen bij casus II.A

Akte van Statutenwijziging case IIA. (2019). Statutenwijziging 19 december 2019.
Managementstatuut case IIA. (z.d.). Managementstatuut.
Mandaatstatuut case IIA. (2017). Mandaatstatuut t.b.v. de Commissie Toezicht.
Ondersteuningsplan case IIA. (2019). Ondersteuningsplan 1 augustus 2019- 31 juli 2023.
Toezichtkader case IIA. (2014). Toezichtskader van het Algemeen Bestuur.

Bronnen bij casus II.B

Akte van oprichting case IIB. (2013). Akte van oprichting 31-20-2013.
Inspectie van het Onderwijs. (2020). Rapport van bevindingen kwaliteitsonderzoek case IIB.
Ondersteuningsplan case IIB. (2018). Ondersteuningsplan deel I 2018-2022.
Toezichtkader case IIB. (2015). Toezichtkader van TB.

Bronnen bij casus III.A

Akte van Statutenwijziging case IIIA. (2013). Statutenwijziging 26-02-2013.

Interne Notitie case IIIA. (2020). Notitie proces herinrichting governance.

Ondersteuningsplan case IIIA. (2019). Ondersteuningsplan 2019-2023.

Bronnen bij casus IV.A

Akte van Statutenwijziging case IVA. (2018). Statutenwijziging 20 december 2018.

Bestuursverslag case IVA. (2019). Bestuursverslag 2018.

Inspectie van het Onderwijs (2020). Herstelonderzoek case IVA.

Ondersteuningsplan case IVA. (2017). Ondersteuningsplan 2017-2021.

PO Raad. (2017). Code Goed Bestuur in het primair onderwijs. Geraadpleegd via <https://www.poraad.nl/themas/goed-bestuur>

Bronnen bij casus IV.B

Akte van Statutenwijziging case IVB. (2014). Omzetting/Statutenwijziging 2 januari 2014.

Jaarverslag case IVB. (2019). Jaarverslag 2018.

Ondersteuningsplan case IVB. (2019). Ondersteuningsplan 2019-2023.

Rapport inzake jaarstukken case IVB. (2018). Rapport inzake jaarstukken 2018.

Speerpunten case IVB. (2019). Speerpunten weggezet in de tijd.

Toezichtkader case IVB. (2014). Toezichtkader van RvT.

Webpagina ANBI case IVB. (z.d).

Webpagina bestuur case IVB. (z.d). Bestuur [Webpagina].

Bronnen bij casus V.A

Akte van Statutenwijziging case VA. (2017a). Akte van Statutenwijziging 12 januari 2017.

Ondersteuningsplan case VA. (2018). Ondersteuningsplan 2018-2022.

Toezichtkader case VA. (2017b). Toezichtkader 29 maart 2017.

Bronnen bij casus V.B

Akte van Statutenwijziging case VB. (2018). Afschrift van de Akte van Statutenwijziging met dato 31 december 2018 met ingang 1 januari 2019.

Ondersteuningsplan case VB. (2018). Ondersteuningsplan 2018-2022.

Toezichtkader case VB. (2019). Toezichtkader Raad van Toezicht.

Bronnen bij casus VI.A

Akte van Statutenwijziging case VIA. (2018b). Statutenwijziging 6 mei 2018.

Functieboek case VIA. (2019a). Functieboek 2019.

Huishoudelijk reglement case VIA. (2014). Huishoudelijk reglement 3 juni 2014.

Inspectie van het Onderwijs. (2019). Vierjaarlijks onderzoek kwaliteitszorg.

Ondersteuningsplan case VIA. (2018a). Ondersteuningsplan 2019 (Update versie 2018).

Reglement Commissie van Toezicht. (2019b). Reglement Commissie van Toezicht

Bijlage 1: Simplificatie bestuursmodellen van de cases

	Bestuursmodel	Rechts-persoon	Organen of personen met bestuurs- en toezichtstaken	Intern toezichthouder
Case I.A	Bestuur-directiemodel One-tier	Stichting	Bestuur Directeur	Bestuur, leden zijn afgevaardigden van internen
Case I.B	Bestuur-directiemodel One-tier	Stichting	Bestuur Directeur	Bestuur, leden zijn afgevaardigden van internen
Case II.A	Raad van beheermodel One-tier	Stichting	Algemeen Bestuur Dagelijks Bestuur	Algemeen bestuur, leden zijn afgevaardigden van internen Adviserende rol voor Commissie van Toezicht, bestaande uit internen
Case II.B	Raad van beheermodel One-tier	Stichting	Algemeen Bestuur Dagelijks Bestuur Toezichthoudend Bestuur	Toezichthoudend bestuur
Case III.A	Bestuur/directiemodel met Algemene Ledenvergadering (ALV) One-tier	Vereniging	Bestuur Directeur Algemene ledenvergadering Toezichtcommissie	ALV met adviserende rol voor toezichtcommissie
Case IV.A	Raad van toezichtmodel Two-tier	Stichting	Directeur-bestuurder Deelnemersraad Raad van Toezicht	RvT met alleen externen
Case IV.B	Raad van toezichtmodel Two-tier	Stichting	Directeur-bestuurder Raad van Toezicht	RvT met alleen externen
Case V.A	Raad van toezichtmodel Two-tier	Stichting	Directeur-bestuurder Raad van Toezicht	RvT met meerderheid internen en 2 externen

Case V.B	Raad van toezichtmodel Two-tier	Vereniging	Directeur-bestuurder Raad van Toezicht Algemene ledenvergadering	RvT met 3 internen en 1 of 2 externen
Case VI.A	ALV-model Two-tier	Vereniging	Bestuur Algemene ledenvergadering	Algemene Ledenvergadering

Bijlage 2: Uitwerking case I.A & I.B

Case I. A Bestuur/directie-model

Bestuursmodel en rechtspersoon: Een bestuur/directiemodel, een stichting.

Toelichting over indeling bestuur en toezicht: Het bestuur oefent zijn taken uit op basis van een toezienend bestuursconcept: het bestuur ziet toe op de uitvoering van de taken en bevoegdheden welke door hem aan de directeur zijn gemandateerd en staat de directeur met raad terzijde. Binnen het bestuur zijn toezichtstaken verdeeld, door het vormen van drie commissie: een werkgeverscommissie, een auditcommissie en een agendacommissie (Jaarverslag case IA, 2018). Elk van deze commissies bestaat uit twee bestuursleden. Het bestuur heeft zowel uitvoerende als bestuurs- als toezichthoudende bevoegdheden (Akte van Statutenwijziging case IA, 2014, artikel 8). De directeur heeft de dagelijks leiding van het samenwerkingsverband en is verantwoordelijk voor de uitvoering en bewaking van het beleid. Het samenwerkingsverband wil op termijn op een raad van toezichtmodel over gaan, maar hier zijn nog geen stappen voor gemaakt (Ondersteuningsplan case IA, 2016).

De werkgeversfunctie van toezicht

- **Vraag:** Heeft de toezichthouder formele bevoegdheden m.b.t de selectie en de benoeming van het bestuur?
- **Antwoord:** Deels, de intern toezichthouders (bestuursleden) kiezen wel de directeur maar niet de bestuursleden.

Toelichting: Uit de statuten van de stichting volgt dat het bestuur (fungerend als intern toezichthouder) toeziet op de uitvoering van de taken en de uitvoering van de bevoegdheden welke door hem aan de directeur zijn gemandateerd. Het bestuur benoemt de directeur. Het bestuur kan de directeur ontslaan of zijn arbeidsvoorwaarden wijzigen (Akte van Statutenwijziging case IA, 2014, artikel 8). Het bestuur legt taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de directeur van het samenwerkingsverband vast in een functiebeschrijving (Akte van Statutenwijziging case IA, 2014, artikel 11). De bestuursleden (lees ook: intern toezichthouders) kiezen niet wie deelnemen in het bestuur. Bestuursleden worden aangedragen door de ‘aangeslotenen’, ofwel de deelnemende scholen (Akte van Statutenwijziging case IA, 2014, artikel 7). Het bestuur wordt dus niet in consensus en samenspraak gekozen, een enkele school kiest een afgevaardigde.

- **Vraag:** Heeft de toezichthouder transparante interventiemogelijkheden tegenover het bestuur vastgelegd?
- **Antwoord:** Nee, de instrumenten van de toezichthouder zijn niet transparant.

Toelichting: Het samenwerkingsverband heeft interventiemogelijkheden van het bestuur jegens de directeur niet vastgelegd en transparant gemaakt in een document of in de statuten. Ook de drie toezichtcommissies hebben geen getrapte transparante interventiemogelijkheden tegenover het hele bestuur of de directeur.

De adviserende functie van toezicht

- **Vraag:** Zijn de toezichthouders vakbekwaam?
- **Antwoord:** Ja, de toezichthouder heeft ervaring met bestuur en toezicht in het onderwijsdomein.

Toelichting: Leden van de toezichthoudende commissies zijn zelf bestuurder of directeur-bestuurder van een stichting, vaak van grote overkoepelende onderwijsorganisaties met daaronder verschillende scholen of bijvoorbeeld een onderwijscentrum (Akte van Statutenwijziging case IA, 2014, artikel 7). Kennis van ontwikkelingen in de sector is te verwachten, bekendheid en ervaring met bestuur en toezicht is er.

- **Vraag:** Verzamelt de toezichthouder actief intern en extern informatie?
- **Antwoord:** Nee, (extra-) proactieve informatievergaring wordt niet verwacht in statuten of codes.

Toelichting: De drie bestuurscommissies met toezichthoudende rol (agendacommissie, auditcommissie en werkgeverscommissie), werken nauw samen met de directeur. De auditcommissie krijgt professionele hulp van een controller (Jaarverslag case IA, 2018, p. 21). De toezichthoudende commissies zijn niet verplicht om intern of extern informatie in te winnen, dit wordt ook niet verwacht in statuten of codes.

De vertegenwoordigende functie van toezicht

- **Vraag:** Werkt de toezichthouder met een transparant en expliciet toezichtkader?
- **Antwoord:** Nee, de visie op het intern toezicht is niet duidelijk.

Toelichting: Het samenwerkingsverband heeft geen intern toezichtkader, tenminste dit is niet te vinden voor ouders, leraren of andere geïnteresseerden. De transparantie en explicieteit van het doel van het intern toezicht is dan ook niet duidelijk. Er wordt enkel in het ondersteuningsplan genoemd dat het bestuur (in zijn functie van intern toezichthouder) toeziet op de uitvoering van taken en de uitoefening van de bevoegdheden van de directeur (Ondersteuningsplan case IA, p. 30). Ten behoeve van wie toezicht gehouden wordt is dan ook niet duidelijk. Dit geldt ook voor de transparantie van normen en waarden die aan een oordeel ten grondslag liggen. De normen en waarden zijn de ‘beoogde missie en doelstellingen van het samenwerkingsverband’, maar dit is

niet verder toegelicht in een toezichtkader (Akte van Statutenwijziging case IA, 2014, artikel 8 lid 15).

- **Vraag:** Houdt het samenwerkingsverband rekening met eventuele deelbelangen van toezichthouders?
- **Antwoord:** Nee, rolvastheid en tegengaan deelbelangen geen thema in eigen statuten of codes.

Toelichting: Gezien het gekozen bestuursmodel, het bestuur/directiemodel, handelt de toezichthouder niet onafhankelijk van het bestuur. Het bestuur is de toezichthouder. De directeur en schoolbesturen onderkennen dat de belangen van de schoolbestuurder enerzijds en de toezichthoudend schoolbestuurder anderzijds op gespannen voet kunnen staan. Het samenwerkingsverband is ervan overtuigd dat door elkaar aan te spreken, als in het toezichthoudend bestuur het instellingsbelang te veel de boventoon dreigt te krijgen, een cultuur groeit waarin het gezamenlijk de maatschappelijk opdracht van passend onderwijs bewaakt (Inspectie van het Onderwijs, 2016, p.11). De aanspreekcultuur die in het inspectierapport terug komt is echter niet vastgelegd in eigen documenten. Het evalueren van rollen komt ook niet terug.

Case I. B - Bestuur/directiemodel

Bestuursmodel en rechtspersoon: Een bestuur/directiemodel, een stichting.

Toelichting over indeling bestuur en toezicht: Het algemeen bestuur is gevormd door 18 schoolbesturen, die één of meerdere scholen vertegenwoordigen. Het bestuur is eindverantwoordelijk voor de instandhouding van het samenwerkingsverband en heeft de rol van intern toezichthouder tegenover de directeur (Akte van Statutenwijziging case IB, 2018, artikel 7 lid 9). De directeur is verantwoordelijk voor de uitvoering van het bestuursbeleid en heeft hiervoor mandaat gekregen van het algemeen bestuur. Dit is een ruim mandaat, de meeste bestuursbevoegdheden zijn gemandateerd of gedelegeerd aan de directeur (Akte van Statutenwijziging case IB, 2018, artikel 8).

De werkgeversfunctie van toezicht

- **Vraag:** Heeft de toezichthouder formele bevoegdheden m.b.t de selectie en benoeming van het bestuur?
- **Antwoord:** Deels, de toezichthouders zijn erg beperkt bij de keuze van de bestuursleden. De toezichthouders zijn wel vrij in de keuze van de directeur.

Toelichting: De bestuursleden worden benoemd door het bestuur. Alleen een afgevaardigde van de eigen organisatie/school/scholengemeenschap kan worden benoemd. Hij of zij moet ook statutair of gemandateerd bestuurder zijn in de organisatie waaruit hij of zij afkomstig is (Akte van

Statutenwijziging case IB, 2018, artikel 6 lid 2-3). Het bestuur benoemt de directeur en kan zijn of haar arbeidsvoorwaarden wijzigen. Ook kan het bestuur de directeur ontslaan. De benoeming geschiedt door het bestuur, aan de hand van een door het bestuur vast te stellen selectieprocedure en profielschets. De profielschets bevat de kwaliteiten en deskundigheden waarover een directeur dient te beschikken en wordt in ieder geval van een vacature door het bestuur herzien (Akte van Statutenwijziging case IB, 2018, artikel 8 lid 1).

- **Vraag:** Heeft de toezichthouder transparante interventiemogelijkheden tegenover het bestuur vastgelegd?
- **Antwoord:** Ja, de toezichthouder heeft enkele interventiemogelijkheden vastgelegd binnen het toezichtkader.

Toelichting: Het bestuur- en managementstatuut, onderdeel van het toezichtkader, is online gepubliceerd. Het bestuur kan maatregelen of besluiten van de directeur wegens strijd met geldende regeling of schade aan de belangen van het samenwerkingsverband en zijn aangesloten schoolbesturen bij gemotiveerd besluit geheel of gedeeltelijk vernietigen. Als een besluit van de directeur naar het oordeel van het bestuur voor vernietiging in aanmerking komt, kan het bestuur het besluit eerst schorsen (Toezichtkader case IB, 2016, artikel 8 lid 1-2). Het bestuur heeft dus enkele getrapte interventiemogelijkheid, die transparant zijn voor de directeur.

De adviserende functie van toezicht

- **Vraag:** Zijn de toezichthouders vakbekwaam?
- **Antwoord:** Ja, de toezichthouders hebben ervaring met bestuur/toezicht in het onderwijsdomein.

Toelichting: Intern toezichthouders (bestuursleden) zijn zelf bestuurder van een school, onderwijsinstelling of scholengemeenschap (Akte van Statutenwijziging case IB, 2018, artikel 6). Kennis van ontwikkelingen in de sector is daarmee hoog. Bekendheid en ervaring met bestuur en toezicht is ook aanwezig.

- **Vraag:** Verzamelt de toezichthouder actief intern en extern informatie?
- **Antwoord:** Ja, de toezichthouder draagt zorg voor een actieve dialoog met belanghebbenden.

Toelichting: Het toezichtkader zegt hierover het volgende:

De intern toezichthouder heeft open oog en oor voor de behoeften van de samenleving en de externe omgeving; dit betekent onder meer dat het samenwerkingsverband zorgdraagt voor een actieve dialoog met belanghebbenden (o.a. Ouders, gemeenten, vervolgonderwijs,

ketenpartners) en ook aan de samenleving verantwoording aflegt over de invulling van de maatschappelijke taak (Toezichtkader case IB, 2016, p. 7).

Het bestuur dient in de toezichthoudende rol ook actief andere interne en externe bronnen te raadplegen, dit komt meerdere malen in het toezichtkader terug (Toezichtkader case IB, 2016, p.10: Toezichtkader case IB, 2016, p. 16). Intern, dus over de organisatie van het samenwerkingsverband zelf, dient het toezichthoudende bestuur alle informatie te krijgen via de directeur. Als het toezichthoudend bestuur signalen opvangt van vanuit de scholen kan het de directeur vragen om over een bepaalde kwestie verslag te doen aan het bestuur (Toezichtkader case IB, 2016, p.16). Het bestuur kan, los van de directeur, ook andere informatiebronnen gebruiken om vast te stellen of de beoogde resultaten zijn behaald of om vast te stellen of binnen de bevoegdheid kaders is gehandeld. Als het bestuur zelf informatie verzamelt (bijvoorbeeld via de OPR of de beleidsgroep) zal het de directeur ervan op de hoogte stellen (Toezichtkader case IB, 2016, p.16).

De vertegenwoordigende functie van toezicht

- **Vraag:** Werkt de toezichthouder met een transparant en expliciet toezichtkader?
- **Antwoord:** Ja, de visie op intern toezicht is helder.

Toelichting: Het samenwerkingsverband heeft een online gepubliceerd toezichtkader. Het doel van het toezicht is duidelijk: de toezichthouder heeft als belangrijke taak om er op toe te zien dat het samenwerkingsverband doet waarvoor het is opgericht, zoals in de wet bepaald, namelijk het vervullen van de maatschappelijke taak (Toezichtkader case IB, 2016, p.7). Het toezicht wordt ten behoeve van de leerlingen georganiseerd: centraal is de taak om passend onderwijs te leveren. Het beoogde resultaat van het toezicht is “dat elke leerling kwalitatief passend onderwijs wordt geboden binnen het samenwerkingsverband en binnen de financiële kaders en in goede afstemming met alle betrokkenen” (Toezichtkader case IB, 2016, p. 8). De missie van het samenwerkingsverband is uitgewerkt in strategisch beleid en uitgangspunten, deze zijn gekoppeld aan wetgeving. Er is een kader vastgesteld waarbinnen de organisatie haar taken uitvoert en waarmee zij aangeeft hoe de activiteiten daarbij horen, passen binnen het grotere geheel. De normen en waarden waar de toezichthouder een oordeel op baseert zijn dan ook helder (Toezichtkader case IB, 2016, p. 53).

- **Vraag:** Houdt het samenwerkingsverband rekening met eventuele deelbelangen van toezichthouders?
- **Antwoord:** Ja, het bestuur handelt niet onafhankelijk van toezichthouders, maar rolvastheid en roldiscipline komen terug in de gedragscode.

Toelichting: Door het zijn van een bestuur/directiemodel zijn toezichthouders ook bestuursleden. Er wordt dus niet geheel onafhankelijk gewerkt. Uit het toezichtkader volgt dat “het algemeen belang van het samenwerkingsverband voorop bij het bestuur en wordt als zodanig afstand gedaan van de schoolbestuurlijke pet” (Toezichtkader case IB, 2016, p. 7). De bestuursleden (toezichthouders) worden dus verwacht om in het algemeen belang te handelen. Bestuursleden kunnen elkaar in bestuursvergadering op rolvastheid en roldiscipline aanspreken (Toezichtkader case IB, 2016, p.14). Dit is vastgelegd in een gedragscode in het toezichtkader (Toezichtkader case IB, 2016, p.15).

Bijlage 3: Uitwerking case II.A & II.B

Case II. A Raad van beheermodel

Bestuursmodel en rechtspersoon: Een raad van beheermodel, een stichting.

Toelichting over indeling bestuur en toezicht: Het algemeen bestuur (AB) bestaat uit leden die de aangeslotenen vertegenwoordigen, dit zijn er 31. Het AB functioneert als intern toezichthouder en keurt het beleid goed (Akte van Statutenwijziging case IIA, 2019, artikel 7).

Binnen het algemeen bestuur is een Commissie van Toezicht (CvT) gevormd, die bestaat uit vier schoolbesturen die geen zitting hebben in het DB. De CvT is bevoegd om vergaderingen van het AB voor te bereiden en het DB te adviseren, maar de CvT heeft niet dezelfde goedkeurende taak, die ligt bij het AB. De CvT heeft een adviserende rol naar het bestuur, de commissie heeft geen besluitvormende bevoegdheden. De CvT is ingesteld om het toezicht enigszins ‘losser’ van het AB te organiseren. Dit omdat de leden van het DB ook lid van het AB zijn. DB leden kunnen geen zitting nemen in CvT (Ondersteuningsplan case IIA, 2019a, p.14).

Het dagelijks bestuur (DB) bestaat uit vertegenwoordigers van de deelregio's en een lid namens het speciaal onderwijs, in totaal 7 leden. Het DB heeft bestuurlijke taken en bevoegdheden, stelt het beleid vast en is het bevoegd gezag van het samenwerkingsverband (Akte van Statutenwijziging case IIA, 2019, artikel 6 lid 2). De manager is belast met de dagelijkse leiding van het samenwerkingsverband. Hij heeft uitvoerende bevoegdheden gemandateerd gekregen van het bestuur. Hij is onder andere verantwoordelijk voor het voorbereiden en uitvoeren van beleid, het leidinggeven aan personeel, het houden van afstemmingsoverleg en het opstellen en uitvoeren van het ondersteuningsplan (Akte van Statutenwijziging case IIA, 2019, artikel 6 lid 3).

De werkgeversfunctie van toezicht

- **Vraag:** Heeft de toezichthouder formele bevoegdheden m.b.t de selectie en benoeming van het bestuur?
- **Antwoord:** Ja, met een enkele beperking m.b.t de vertegenwoordiging van deelregio's.

Toelichting: Het AB benoemt, schorst en ontslaat leden van het DB (Akte van Statutenwijziging case IIA, 2019b, artikel 10). Het dagelijkse bestuurslid moet één deelregio vertegenwoordigen en de scholen voor speciaal onderwijs hebben één vertegenwoordiger. De voorzitter van het dagelijks bestuur wordt in functie benoemd. Een lid van het dagelijks bestuur wordt gekozen aan de hand van een profielschets (Akte van Statutenwijziging case IIA, 2019, artikel 10 lid 4).

- **Vraag:** Heeft de toezichthouder transparante interventiemogelijkheden tegenover het bestuur vastgelegd?

- **Antwoord:** Ja, de toezichthouder heeft enkele transparante interventiemogelijkheden vastgelegd in de statuten.

Toelichting: Het AB kan besluiten van het DB aan haar goedkeuring onderwerpen: ook als deze besluiten niet in de categorieën in de statuten staan (Akte van Statutenwijziging case IIA, 2019, artikel 11 lid 5-6). Het AB moet dan nauwkeurig omschrijven waarom zij dit doet en dit mededelen aan het DB. Uit de statuten volgt dat het bestuur maatregelen of besluiten van de manager in strijd met geldende regeling of wegens mogelijke schade aan de belangen van het samenwerkingsverband of zijn aangesloten bij gemotiveerd besluit geheel of gedeeltelijk kan vernietigen. Als een besluit voor vernietiging in aanmerking komt, kan het bestuur het besluit van de manager eerst schorsen (Managementstatuut case IIA, z.d., artikel 7). Ook schorsing van een besluit is een voorbeeld van getrapd interveniëren.

De adviserende functie van toezicht

- **Vraag:** Zijn de toezichthouders vakbekwaam?
- **Antwoord:** Ja, de toezichthouders hebben ervaring met bestuur en toezicht in het onderwijsdomein.

Toelichting: Zowel deelnemers van het AB als van de CvT zijn zelf bestuurder of directeur/directrice bij een school of scholengemeenschap (Ondersteuningsplan case IIA, 2019). Kennis van ontwikkelingen in de sector is daarmee hoog. Bekendheid en ervaring met bestuur en toezicht is ook aanwezig. Dit geldt ook voor de uitvoerende manager van het samenwerkingsverband.

- **Vraag:** Verzamelt de toezichthouder actief intern en extern informatie?
- **Antwoord:** De mogelijkheid is er, maar het wordt niet verwacht in codes of statuten.

Toelichting: Aangeslotenen van het samenwerkingsverband hebben een informatieplicht. Ze moeten het bestuur voorzien van alle informatie die benodigd is voor een goede uitvoering van de taken van de stichting (Akte van Statutenwijziging case IIA, 2019, artikel 16). Het DB moet het AB informeren over belangrijke beleidsontwikkelingen ten aanzien van de voortgang van de activiteiten van het samenwerkingsverband. Het AB kan behalve het DB ook andere informatiebronnen gebruiken om vast te stellen of de beoogde resultaten zijn behaald, of binnen de bevoegdheid kader gehandeld is. Wanneer het AB zelf informatie gaat verzamelen, moet het het DB op de hoogte stellen (Toezichtkader case IIA, 2014, p.15).

De vertegenwoordigende functie van toezicht

- **Vraag:** Werkt de toezichthouder met een transparant en expliciet toezichtkader?

- **Antwoord:** Ja, zowel het Algemeen Bestuur als de Commissie van Toezicht hebben een heldere visie op toezicht te vinden in het toezichtkader.

Toelichting: De CvT hanteert - evenals het AB - een toezichtkader. Dit toezichtkader is opgesteld door het AB (Akte van Statutenwijziging case IIA, 2019). Het samenwerkingsverband ziet zichzelf als ‘zaakwaarnemers’ van ouders en kinderen binnen het werkgebied van het samenwerkingsverband (Toezichtkader case IIA, 2014, p. 2). Het centrale doel van het AB is toezicht houden op het dagelijks bestuur. Beoogde resultaten zijn onderverdeeld in centrale doelen en subdoelen. Het is daarmee duidelijk welke normen en waarden de toezichthouder heeft bij het vormen van een oordeel (Toezichtkader case IIA, 2014). Het toezichtkader noemt precies wat het AB niet mag doen, dus op welke gronden interventies worden genomen. Het toezicht wordt gehouden ten behoeve van de centrale maatschappelijke opdracht van het samenwerkingsverband: passend onderwijs aanbieden. De primaire doelgroep van het samenwerkingsverband zijn de schoolbesturen van het samenwerkingsverband. De uiteindelijke doelgroep zijn de leerlingen die onderwijs ontvangen op de scholen, maar het bieden van onderwijs is geen activiteit van het samenwerkingsverband (Toezichtkader case IIA, 2014, p. 3).

- **Vraag:** Houdt het samenwerkingsverband rekening met eventuele deelbelangen van toezichthouders?
- **Antwoord:** Het AB handelt niet onafhankelijk van het DB. Rolvastheid en het tegengaan van belangenverstrengelingen is wel een thema in de statuten.

De CvT handelt onafhankelijk van het DB. DB-leden kunnen geen lid zijn van de CvT. De CvT heeft echter geen besluitvormende bevoegdheden en is alleen een adviseur, het algemeen bestuur is degene die beleid en plannen goed moet keuren. Leden van het DB zijn ook lid van het AB, daarmee handelt de toezichthouder niet onafhankelijk van het bestuur (Ondersteuningsplan case IIA, 2019, p.16).

Rolvastheid wordt besproken in het mandaatstatuut van de CvT en het DB. Aangeslotenen van het samenwerkingsverband zijn in een andere rol dan die van schoolbestuur (Mandaatstatuut case IIA, 2017, p. 6) De schoolbesturen zijn in het SWV belangenbehartiger van de kernboodschap van passend onderwijs. Het samenwerkingsverband moet rolvastheid tonen in een klimaat waar men elkaar kan aanspreken. Het DB vermijdt elke schijn van belangenverstrengeling (Toezichtkader case IIA, 2014, p.9). Ook elk AB-lid heeft de plicht te vermijden dat er een belangenverstrengeling tussen de stichting en een van de scholen ontstaat, dan wel dat de schijn van een belangenverstrengeling wordt opgeroepen. Indien de bestuurder een belangenverstrengeling voorziet, wordt dit direct gemeld en besluit het AB hoe hiermee om te gaan (Toezichtkader case IIA, 2014, p. 9).

Case II. B Raad van beheermodel

Bestuursmodel en rechtspersoon: Een raad van beheermodel, een stichting.

Toelichting over indeling bestuur en toezicht: Het AB bestaat uit vijf personen. Binnen het AB zijn de taken functioneel verdeeld. De toezichthoudende taken zijn belegd bij het Toezichthoudend Bestuur (TB) en de uitvoerende bestuurstaken liggen bij het DB. Het TB bestaat uit drie personen, het DB uit twee personen (Ondersteuningsplan case IIB, 2018, p. 8).

Het AB bestaat uit vertegenwoordigers van de deelnemende schoolbesturen, een persoon per aangeslotene. De leden van het toezichthoudend- en dagelijks bestuur zijn daarmee ook vertegenwoordigers van aangeslotenen (Akte van oprichting case IIB, 2013, artikel 6). Daarnaast kent de stichting een directie, die belast is met door het DB gemandateerde taken en bevoegdheden (Akte van oprichting case IIB, 2013, artikel 3 lid 3).

De werkgeversfunctie van toezicht

- **Vraag:** Heeft de toezichthouder formele bevoegdheden m.b.t de selectie en benoeming en van het bestuur?
- **Antwoord:** Ja, maar niet geheel onafhankelijk.

Het AB benoemt een lid van het DB. Het AB kiest uit zijn midden een TB. Het aantal leden wordt bepaald door het AB, het aantal leden is altijd kleiner dan het aantal toezichthouders. De benoeming en de voordracht van een lid voor het DB geschiedt aan de hand van een door de aangeslotenen vast te stellen selectieprocedure met een openbaar gemaakt profielschets (Akte van oprichting case IIB, artikel 11 lid 1-4). Het AB bestaat, los van de dagelijkse bestuurders, uit toezichthouders. De toezichthouders stellen dus in feite de profielschets op, maar niet geheel onafhankelijk, want alle aangeslotenen (ook DB) bepalen mee.

- **Vraag:** Heeft de toezichthouder transparante interventiemogelijkheden tegenover het bestuur vastgelegd?
- **Antwoord:** Ja, de toezichthouder heeft duidelijke transparante interventiemogelijkheden vastgelegd in de statuten en in het toezichtkader.

Toelichting: Het TB is ook bevoegd om andere besluiten van het DB aan haar goedkeuring te onderwerpen (Akte van oprichting case IIB, 2013, artikel 12 lid 5). Een voorstel hiervan moet toegelicht worden aan het DB. Het TB kan zo vaak als nodig vergaderen, ook bijvoorbeeld als het DB nodig acht (Akte van oprichting case IIB, artikel 10 lid 1). Het toezichtkader biedt een duidelijk beeld van de interventiemogelijkheden van de toezichthouder: actief en kritisch bevragen, adviseren, goedkeuring geven. Dit is ingedeeld in categorieën met onderwerpen waar de toezichthouder over meebeslist. Hierdoor is ook duidelijk bij welke onderwerpen de toezichthouder ‘vooraf’ of ‘achteraf’ betrokken is (Toezichtkader case IIB, 2015).

De adviserende functie van toezicht

- **Vraag:** Zijn de toezichthouders vakbekwaam?
- **Antwoord:** Ja, de toezichthouders hebben ervaring met bestuur en toezicht in het onderwijsdomein.

De drie toezichthouders zijn bestuurders bij drie van de vijf overkoepelende organisaties die lid zijn van het samenwerkingsverband (Akte van oprichting case IIB, 2013, artikel 6). Kennis van ontwikkelingen in de sector is daarmee hoog. Bekendheid en ervaring met bestuur en toezicht is ook aanwezig. Dit geldt ook voor de uitvoerende manager van het samenwerkingsverband.

- **Vraag:** Verzamelt de toezichthouder actief intern en extern informatie?
- **Antwoord:** Ja, het vergaren van eigen informatie hoort bij toezichthoudende taak.

Toelichting: Het DB draagt er zorg voor dat het TB tijdig over de informatie beschikt die vereist is voor de uitoefening van de toezichthoudende taak (Akte van oprichting case IIB, 2013, artikel 3 lid 4). Elke aangeslotene voorziet het AB, TB en DB en de directie van alle informatie die benodigd is voor een goede uitvoering van de taken van de stichting. Het TB is dus niet volledig afhankelijk van de informatie vanuit het bestuur. Het vergaren van informatie door het TB zelf hoort bij de toezichthoudende taak (Toezichtkader case IIB, 2015). Om informatie te krijgen over de organisatie kunnen o.a. gerichte contacten, gericht onderzoek en incidentele observaties ingezet worden (Toezichtkader case IIB, 2015). Dit is niet verplicht, maar is mogelijk als de leden van het TB een beeld of gevoel van de organisatie willen onderzoeken of extra informatie nodig hebben.

De vertegenwoordigende functie van toezicht

- **Vraag:** Werkt de toezichthouder met een transparant en expliciet toezichtkader?
- **Antwoord:** Ja, de visie op toezicht is helder.

Toelichting: Het intern toezicht wordt uitgeoefend aan de hand van een door het TB op te stellen toezichtkader (Akte van oprichting case IIB, 2013, artikel 9 lid 2). Het toezichtkader geeft een duidelijk beeld van welke rol de toezichthouder heeft in alle fasen van het beleid (vooraf, bij goedkeuring, bij uitvoering) (Toezichtkader, 2015). Hierin zijn ook de onderliggende normen en waarden uitgewerkt, die ten grondslag moeten liggen aan een oordeel van het TB. Het toezicht wordt gehouden ten behoeve van het DB, het nazien op de wettelijke taken van de stichting, maar uiteindelijk ook voor ouders, leerlingen en andere indirect betrokken partijen (Toezichtkader, 2015, p.3).

- **Vraag:** Houdt het samenwerkingsverband rekening met eventuele deelbelangen van toezichthouders?

- **Antwoord:** Deels, de werkwijze van de toezichthouders is ingekaderd in het toezichtkader maar rolevaluatie is geen thema.

Toelichting: De toezichthouders dienen zich te richten op het algemeen, langetermijnbelang van de stichting. De stichting is geen doel op zich, maar is er voor ouders, leerlingen en andere indirecte belanghebbenden (Toezichtkader, 2015). De toezichthouders kunnen deelbelangen hebben in het samenwerkingsverband, omdat ze zelf bestuurder zijn bij een van de aangesloten organisaties. Twee van de leden van het TB staan iets meer op afstand van de meeste aangeslotenen, omdat ze eenpitter zijn en de ander het speciaal onderwijs vertegenwoordigd (Inspectie van het Onderwijs, 2020, p.14). Rolevaluatie of zelfevaluatie is geen thema in het toezichtkader, maar de normen en waarden die verwacht worden in het toezichtkader zorgen er voor dat leden van het TB aangesproken kunnen worden op hun rol.

Bijlage 4: Uitwerking case III.A

Case III. A ALV-model

Bestuursmodel en rechtspersoon: Een bestuur/directiemodel, een ALV-model, een vereniging.
Toelichting over indeling bestuur en toezicht: Het bestuur bestaat uit 9 leden, deze komen voort uit de 18 schoolbesturen van de vereniging. Vijf leden komen van de grootste vijf aangesloten onderwijsorganisaties. Ten minste een lid komt uit een van de schoolbesturen van speciaal onderwijs. Ten minste een lid komt voort uit de groep van leden die een of twee scholen bestuurt, ofwel uit de kleine organisaties (Akte van Statutenwijziging case IIIA, 2013, artikel 7 lid 3). Het bestuur benoemt een directeur die leiding geeft aan de dagelijkse gang van zaken met het samenwerkingsverband en die belast is met de voorbereiding en uitvoering van het beleid en de activiteiten van het samenwerkingsverband (Akte van Statutenwijziging case IIIA, 2013, artikel 8 lid 5). De meeste bestuursbevoegdheden zijn gemandateerd of gedelegeerd aan de directeur van het samenwerkingsverband. Het bestuur keurt de begroting, het ondersteuningsplan, het jaarverslag etc. goed en bewaakt de koers van het samenwerkingsverband (Akte van Statutenwijziging case IIIA, 2013, artikel 8 lid 7-8).

De algemene ledenvergadering (ALV) bestaat uit 18 vertegenwoordigers van de aangesloten besturen. De ALV heeft de taak om toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de gang van zaken binnen de vereniging, met het oog op de belangen van de vereniging. Het bestuur legt o.a. het ondersteuningsplan, jaarverslag en begrotingen voor aan de ALV (Ondersteuningsplan case IIIA, 2019, p. 67). Vanaf 2018 wordt voor een proefperiode van twee jaar gewerkt met een 'toezichtscommissie' (TC), met hierin drie onafhankelijke externe leden (Ondersteuningsplan case IIIA, 2019, p. 76). De TC geeft input voor de ALV, het interne toezicht blijft formeel bij de ALV.

De werkgeversfunctie van toezicht

- **Vraag:** Heeft de toezichthouder formele bevoegdheden m.b.t de selectie en de benoeming van het bestuur?
- **Antwoord:** Deels, de toezichthouder is beperkt in het kiezen tussen eigen leden en stelt geen functieprofiel op.

Toelichting: Het ALV kiest uit zijn midden het bestuur. Bestuursleden zijn rechtspersonen en komen voort uit besturen van de deelnemende leden (Akte van Statutenwijziging case IIIA, 2013, artikel 7 lid 1). Er is geen functieprofiel opgesteld door de ALV voor het aanstellen van een bestuurder. Het bestuurslid is dezelfde persoon die als afgevaardigde naar de ALV optreedt (Akte van Statutenwijziging case IIIA, 2013, artikel 7). De toezichthouder selecteert de bestuursleden, is hier beperkt in het kiezen tussen eigen leden en stelt geen functieprofiel op. Het bestuur benoemt

de directeur van het samenwerkingsverband, die veel uitvoerende bestuursbevoegdheden gemandateerd heeft gekregen.

- **Vraag:** Heeft de toezichthouder transparante interventiemogelijkheden tegenover het bestuur vastgelegd?
- **Antwoord:** Beperkt, de toezichthouder kan enkel vaker vergaderen of hier een oproep toe doen.

Toelichting: De ALV kan het bestuur gevraagd en ongevraagd adviseren (Ondersteuningsplan case IIIA, p. 67). Op verzoek van tenminste drie leden van de ALV is het bestuur verplicht om de ALV bijeen te roepen, en de vergadering te houden binnen drie weken na het indienen van het verzoek (Akte van Statutenwijziging case IIIA, 2013, artikel 11). Als het bestuur geen gevolg geeft aan de oproep, kan de ALV zelf de ALV bijeenroepen en een vergadering plannen. De verzoekers kunnen bestuursleden belasten met de leiding van de vergaderingen en het opstellen van de notulen. Dit zijn alle getrapte interventiemogelijkheden van de ALV tegenover het bestuur.

De adviserende functie van toezicht

- **Vraag:** Zijn de toezichthouders vakbekwaam?
- **Antwoord:** Ja, de toezichthouders hebben ervaring met bestuur en toezicht in het onderwijsdomein.

Toelichting: De toezichthouders zijn zelf bestuurder bij een school of overkoepelende onderwijsorganisatie (Akte van Statutenwijziging case IIIA, 2013, artikel 7). De toezichthouder is dan ook op de hoogte van ontwikkelingen in de sector, onder andere door de informatieverzameling (zie hieronder) en eigen rol.

- **Vraag:** Verzamelt de toezichthouder actief intern en extern informatie
- **Antwoord:** Ja, de toezichthouder verzamelt op verschillende niveaus informatie - intern en extern.

Toelichting: De ALV is vrij in de wijze waarop zij zich laat informeren over de vereniging. De ALV krijgt in ieder geval alle benodigde informatie van het bestuur om haar taak uit te voeren (Akte van Statutenwijziging case IIIA, 2013, artikel 15). Het ondersteuningsplan zegt hierover het volgende:

Naast interne, kwalitatieve en feitelijke informatie, zoals de evaluatie van activiteiten, het jaarverslag en inhoudelijke kengetallen heeft de ALV ook betekenisvolle kwalitatieve actoren van actoren nodig. Deze informatie moet expliciet maken wat de realiteit en de cultuur van de organisatie is. De ALV gebruikt kwantitatieve input van het dagelijks bestuur en kwalitatieve

input van een divers aantal actoren om haar toezichthoudende taak voldoende te kunnen uitvoeren (Ondersteuningsplan case IIIA, 2019, p. 75).

Er wordt dus op verschillende niveaus informatie, zogenoemde ‘tegenspraak’, verzameld: evaluaties van ouders, evaluaties van aangesloten scholen, gebied gesprekken, zelfevaluatie (Ondersteuningsplan case IIIA, 2019). De ALV organiseert ieder jaar een evenement om de kwalitatieve informatie op te halen bij ouders, leerlingen, leerkrachten, IB'ers en directeuren. Los van de aangeboden informatie van het bestuur (de kwantitatieve gegevens) gaat de toezichthouder dus ook intern en extern actief op zoek naar informatie.

De vertegenwoordigende functie van toezicht

- **Vraag:** Werkt de toezichthouder met een transparant en expliciet toezichtkader?
- **Antwoord:** Nee, het toezichtkader wordt kort benoemd in het ondersteuningsplan maar verder is de visie op het interne toezicht niet geheel duidelijk.

Toelichting: In de statuten is vastgesteld dat de ALV een toezichtkader op moet stellen (Akte van Statutenwijziging case IIIA, 2013, artikel 10 lid 4). Het intern toezichtkader is echter niet te vinden als eigenstandig transparant document. Het intern toezichtkaders wordt kort behandeld in het ondersteuningsplan. De ALV moet toezien op de naleving van de wettelijke verplichtingen die het samenwerkingsverband heeft, het beleid van het bestuur en de gang van zaken binnen de vereniging. Dit alles met het oog op de belangen van de vereniging. De normen en waarden die hieronder liggen zijn de gezamenlijk doelstellingen uit het ondersteuningplan, maar dit wordt niet verder gespecificeerd in een toezichtkader (Ondersteuningsplan case IIIA, 2019, p.74). Er is niet beschreven ‘ten behoeve van wie’ de ALV werkt. De TC, die pas vanaf 2018-2019 is ingesteld, biedt input aan de ALV. Van de TC is wel duidelijk dat het orgaan vanuit verschillende perspectieven naar het samenwerkingsverband kijkt, maar ook van dit orgaan zijn de normen en waarden niet expliciet gemaakt (Ondersteuningsplan case IIIA, 2019, p. 76). De TC kijkt op basis van verschillende perspectieven naar de meerwaarde van het samenwerkingsverband: de leerling, de samenleving, de samenwerking van schoolbesturen en de samenwerking met de externe stakeholders.

- **Vraag:** Houdt het samenwerkingsverband rekening met eventuele deelbelangen van toezichthouders?
- **Antwoord:** Nee, er is sprake van zelfevaluatie maar niet specifiek over deelbelangen of dubbele rollen.

Toelichting: De TC handelt onafhankelijk van het bestuur (Ondersteuningsplan case IIIA, 2019, p. 76). De ALV, het formele interne toezichtsorgaan, bestaat echter uit leden met deelbelangen. Ook kunnen de leden van de ALV tegelijkertijd lid zijn van het bestuur (Akte van

Statutenwijziging case IIIA, 2013, artikel 5 lid 1). De intern toezichthouder handelt dus niet volledig onafhankelijk van het bestuur. De ALV dient te handelen naar het algemeen belang van de vereniging (Akte van Statutenwijziging case IIIA, 2013, artikel 10 lid 3). Zelfevaluatie wordt kort genoemd in het toezichtkader in het ondersteuningsplan. Tweemaal per jaar moet de ALV (en ook het bestuur) zichzelf evalueren (Ondersteuningsplan case IIIA, 2019, p. 74). Bij de doelstellingen in het ondersteuningsplan moet de ALV o.a. de volgende vragen aan zichzelf stellen: Doen we het samen? Doen we de goede dingen? Doen we het goed? Dit zijn meer procesmatige vragen - gericht op de doelstellingen en de maatschappelijke opdracht van het samenwerkingsverband. Er vindt geen specifieke evaluatie plaats over de eventuele dubbele rol, deelbelangen, en/of het pettenprobleem van de toezichthouder. Het samenwerkingsverband werkt dan ook aan een nieuwe governancestructuur, een herstelopdracht van de Inspectie van het Onderwijs (Interne Notitie case IIIA, 2020). Er wordt gedacht aan een raad van toezichtmodel, om de verantwoordelijkheden tussen de ALV en het bestuur meer te scheiden.

Bijlage 5: Uitwerking case IV.A & IV. B

Case IV. A Raad van toezichtmodel met externen

Bestuursmodel en rechtspersoon: Een raad van toezichtmodel met externen, een stichting.

Toelichting over indeling bestuur en toezicht: Het bestuur van de stichting bestaat uit een persoon, de directeur-bestuurder. De directeur-bestuurder heeft beleidsvoorbereidende- en uitvoerende taken, ze vormt als het ware het dagelijks bestuur.

De besturen van de scholen worden vertegenwoordigd in het de Deelnemersraad. De Deelnemersraad heeft als doel om op directe en voortdurende wijze betrokken zijn bij de voorbereiding en uitvoering van de strategische en beleidsbepalende beslissingen binnen het samenwerkingsverband. Ook heeft ze specifiek de taak op de belangen van de aangeslotenen te behartigen bij het meebepalen van het beleid door het uitoefenen van instemmings- en adviesrechten (Akte van Statutenwijziging case IVA, 2018, artikel 12 lid 4). De raad van toezicht (RvT) houdt toezicht op de directeur-bestuurder. De RvT bestaat uit drie tot vijf externe leden (Akte van Statutenwijziging case IVA, 2018, artikel 9 lid 1). De leden van de raad zijn ‘externen’ want ze mogen geen zakelijk of privébelang bij de stichting hebben (Akte van Statutenwijziging case IVA, 2018, artikel 9 lid 2).

De werkgeversfunctie van toezicht

- **Vraag:** Heeft de toezichthouder formele bevoegdheden m.b.t de selectie en de benoeming van het bestuur?
- **Antwoord:** Ja, de RvT benoemt en selecteert de directeur-bestuurder maar werkt hierbij niet geheel onafhankelijk. De RvT betreft een benoemingsadviescommissie en heeft toestemming nodig van de Deelnemersraad.

Toelichting: De RvT handelt als een RvT op het niveau van een ‘normaal’ bestuur in het primair onderwijs, hiervoor geldt het kader van de Wet Primair Onderwijs, artikel 17c. De RvT is belast met het benoemen, schorsen en ontslaan van de directeur-bestuurder (Akte van Statutenwijziging case IVA, 2018, artikel 7 lid 4). De RvT gebruikt hiervoor een functieprofiel en schakelt bij de procedure een benoemingsadviescommissie in waarin ten minste twee leden van de Deelnemersraad zitting hebben. De RvT kan dus niet geheel onafhankelijk zijn rol van werkgever vormgeven (Akte van Statutenwijziging case IVA, 2018, artikel 7 lid 5-6). De statuten van dit samenwerkingsverband zijn in 2019 aangepast. De toezichthouder had al een toezichthoudende en klankbord rol, maar nu ook de rol van werkgever van de directeur-bestuurder (Inspectie van het Onderwijs, 2020, p. 9: Bestuursverslag case IVA, 2019, p. 20).

- **Vraag:** Heeft de toezichthouder transparante interventiemogelijkheden tegenover het bestuur vastgelegd?
- **Antwoord:** Deels, de toezichthouder is vooraf het beleid betrokken, maar verder zijn geen transparante interventiemogelijkheden kenbaar gemaakt.

Toelichting: Door de klankbordfunctie van de RvT tegenover het DB is er veel contact tussen de twee organen, ook buiten de vergaderingen om. Het toezicht is dus breder dan alleen goedkeuring geven aan besluiten van het bestuur. De toezichthouder is ‘vooraf’ het beleid betrokken (Bestuursverslag case IVA, 2019, p. 20-21). De toezichthouder kan meerdere malen vergaderen als ze dit wenselijk acht (Akte van Statutenwijziging case IVA, 2018, artikel 11 lid 1). De statuten bevatten verder geen interventiemogelijkheden. Het is niet duidelijk welke ‘vaste’ stappen de RvT kan nemen, en op welke gronden de RvT dan intervenueert, en hoe dit proces loopt.

De adviserende functie van toezicht

- **Vraag:** Zijn de toezichthouders vakbekwaam?
- **Antwoord:** Ja, de toezichthouders hebben ervaring met bestuur/toezicht in het onderwijsdomein.

Toelichting: De leden van de RvT worden gekozen aan de hand van een kwaliteitsprofiel (Akte van Statutenwijziging case IVA, 2018, artikel 9 lid 3). De RvT bestaat momenteel uit drie personen, een voorzitter, secretaris en algemeen lid. De leden hebben allen ervaring met toezicht en bestuur. Als hoofd- of nevenfuncties zijn ze lid van andere Raden van Toezicht of Colleges van Bestuur van onder andere zorg- en onderwijsinstellingen (Bestuursverslag case IVA, 2019, p.19). De leden hebben alledrie een maatschappelijke achtergrond en inbedding.

- **Vraag:** Verzamelt de toezichthouder actief intern en extern informatie?
- **Antwoord:** Ja, de RvT volgt de Code Goed Bestuur voor het primair onderwijs waaruit blijkt dat het zich van benodigde informatie dient te voorzien.

Toelichting: De RvT heeft ook buiten vergaderingen om contact met de directeur-bestuurder (Bestuursverslag case IVA, 2019, p. 20). De RvT is vrij in de wijze waarop zij zich laat informeren over de stichting. De RvT voert tweemaal per jaar overleg met de Ondersteuningsplanraad en woont ten minste eenmaal per jaar een overleg bij van het bestuur met de Deelnemersraad (Akte van Statutenwijziging case IVA, 2018, artikel 10 lid 4). Het samenwerkingsverband volgt de Code Goed Bestuur voor het primair onderwijs (Bestuursverslag case IVA, 2019, p. 19). Uit artikel 22 volgt dat het intern toezichtsorgaan verantwoordelijk is voor zijn eigen informatievoorziening. Het voorziet zich naast het bestuur ook van anderszins benodigde informatie. Het intern

toezichtsorgaan pleegt ten minste tweemaal per jaar overleg met de Medezeggenschapsraad (PO Raad, 2017, p. 9).

De vertegenwoordigende functie van toezicht

- **Vraag:** Werkt de toezichthouder met een transparant en expliciet toezichtkader?
- **Antwoord:** Nee, missie en visie van toezicht wordt in andere documenten behandeld.

Toelichting: Van de RvT wordt *niet* verwacht om een toezichtkader (reglement met eigen werkwijze) op te stellen in de statuten. Missie en visie zijn te vinden in het ondersteuningsplan en het jaarlijkse bestuursverslag. De primaire taak van de RvT is het toezicht houden op de manier waarop de directeur-bestuurder van de stichting zijn bestuurlijke taken uitvoert (Bestuursverslag case IVA, 2019, p. 19). De statuten beschrijven de taak en het doel van de RvT:

De raad van toezicht houdt toezicht op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken binnen de stichting alsmede het uitoefenen van de taken en bevoegdheden die in de statuten aan de raad van toezicht zijn opgedragen of toegekend. De raad van toezicht adviseert naar eigen inzicht het bestuur. Bij de vervulling van hun taak richting de leden zich naar het belang van de stichting (Akte van Statutenwijziging case IVA, 2018, artikel 10 lid 1).

Dit gebeurt binnen de kaders, vastgelegd in de statuten en in artikel 17c van de Wet Primair Onderwijs. Dit zijn de normen waarop een oordeel op gebaseerd wordt. De RvT bestaat uit externen zodat “de toezichtstaak ook vanuit de samenleving een brede invulling krijgt” (Bestuursverslag case IVA, 2019, p.19).

- **Vraag:** Houdt het samenwerkingsverband rekening met eventuele deelbelangen van toezichthouders?
- **Antwoord:** Ja, de toezichthouders hebben geen deelbelangen, zijn externen, en dienen het algemeen belang.

Toelichting: De intern toezichthouder handelt onafhankelijk van het bestuur. Organieke scheiding is verplicht artikel 17b Wet Primair Onderwijs geldt ook voor dit samenwerkingsverband (PO Raad, 2017, p. 13). Uit de Code Goed Bestuur Primair Onderwijs, de leidraad van de RvT in dit samenwerkingsverband, volgt dat het lid van de RvT iedere schijn van belangenverstrengeling tussen de organisatie en het toezicht wordt voorkomen. Een lid van het intern toezichtsorgaan dient zich ten opzichte van medeleden, het schoolbestuur en ieder deelbelang van de organisatie onafhankelijk en kritisch te kunnen opstellen (PO Raad, 2017, artikel 19). De toezichthouder dient het algemeen belang, en heeft zelf geen deelbelangen, want hij/zij mag geen banden hebben met een van de deelnemende schoolbesturen (Bestuursverslag case IVA, 2019, p.19: (Akte van

Statutenwijziging case IVA, 2018, artikel 10 lid 1). Bespreking van rolvastheid is door de functionele scheiding en het onafhankelijk handelen van de organen geen thema.

Case IV. B Raad van toezichtmodel met externen

Bestuursmodel en rechtspersoon: Een raad van toezichtmodel met externen, een stichting.

Toelichting over indeling bestuur en toezicht: De stichting wordt bestuurd door een college van bestuur bestaande uit een directeur-bestuurder. Zij is verantwoordelijk voor het dagelijks besturen van de stichting en wordt hierbij ondersteund door een staffbureau (Webpagina ANBI case IVB, z.d.). Het toezicht ligt bij een RvT (Webpagina bestuur case IVB, z.d.). De RvT wordt gevormd door een voorzitter en twee leden. De leden hebben op geen enkele wijze een verbinding of belang met de aangesloten schoolbesturen (Ondersteuningsplan case IVB, 2019). De RvT ziet er op toe dat de directeur-bestuurder zijn of haar taken en het beleid goed uitvoert (Webpagina bestuur case IVB, z.d.). De deelnemersraad, bestaande uit vertegenwoordigers van de 11 schoolbesturen, heeft (ook) een adviserende rol met betrekking tot de directeur-bestuurder (Webpagina bestuur case IVB, z.d.).

De werkgeversfunctie van toezicht

- **Vraag:** Heeft de toezichthouder formele bevoegdheden m.b.t de selectie en de benoeming van het bestuur?
- **Antwoord:** Ja, De RvT heeft alle formele bevoegdheden m.b.t. de werkgeversfunctie tegenover het bestuur.

De RvT benoemt de leden van het college van bestuur. De RvT stelt de arbeidsvoorwaarden op en benoemt een lid op grond van een vooraf openbaar gemaakte profielschets (SWV ODP, 2014, artikel 6 lid 4-5). De RvT heeft de functie van werkgever tegenover de directeur-bestuurder (Ondersteuningsplan case IVB, 2019, p. 9). De RvT houdt functioneringsgesprekken met de directeur-bestuurder.

- **Vraag:** Heeft de toezichthouder transparante interventiemogelijkheden tegenover het bestuur vastgelegd?
- **Antwoord:** Nee, er zijn geen transparante interventiemogelijkheden te vinden.

Toelichting: De RvT kan zo vaak vergaderen als nodig is voor de juiste uitoefening van zijn taak (SWV ODP, 2014, artikel 10 lid 1). Zowel het college van bestuur als de RvT kan een gemeenschappelijke vergadering bijeenroepen (SWV ODP, 2014, artikel 10 lid 11). Naast de goedkeurende taak ‘achteraf’ het beleid, zijn geen eerdere interventiemogelijkheden tegenover de directeur-bestuurder vastgelegd. De RvT wordt ‘sparringpartner’ van de directeur-bestuurder genoemd (Jaarverslag case IVB, 2019, p. 9). De RvT wordt dus voor de uitwerking van beleid

betrokken bij het beleid, maar de interventiemogelijkheden zijn niet duidelijk. Dit komt ook niet in het toezichtkader naar voren (Toezichtkader, 2014).

De adviserende functie van toezicht

- **Vraag:** Zijn de toezichthouders vakbekwaam?
- **Antwoord:** Ja, de toezichthouders hebben ervaring met bestuur en toezicht.

Toelichting: De leden van de RvT worden door de raad zelf benoemd. De benoeming en voordracht geschiedt aan de hand van een profielschets waarin in ieder geval een bepaling wordt opgenomen dat een lid van de RvT niet gelijktijdig bestuurlijke verantwoordelijkheid mag dragen bij een aangesloten. De profielschets bevat tevens de kwaliteiten deskundigheden waaraan een lid dient te voldoen (Akte van Statutenwijziging case IVB, 2014, artikel 8 lid 2). De hoofd- en nevenfuncties van de leden van de RvT zijn te vinden in elk jaarverslag (Jaarverslag case IVB, 2019, p. 8). Op dit moment zijn de leden van de raad manager, adviseur, bestuurder of lid van een toezichtsorgaan bij grote bedrijven of verenigingen. De leden hebben dus ervaring met bestuur en toezicht.

- **Vraag:** Verzamelt de toezichthouder actief intern en extern informatie?
- **Antwoord:** Nee, het zelf (proactief) inwinnen van informatie is geen thema.

Toelichting: Het college van bestuur (de directeur-bestuurder) draagt er zorg voor dat de RvT tijdig over de informatie beschikt die vereist is voor de uitoefening van het intern toezicht (Akte van Statutenwijziging case IVB, 2014, artikel 5 lid 3). De RvT is vrij in de wijze waarop zij zich laat informeren over de stichting (Akte van Statutenwijziging case IVB, 2014, artikel 9 lid 4). De raad voert in ieder geval overleg met volgende stakeholders: de Deelnemersraad, de leden van de Ondersteuningsplanraad en de Medezeggenschapsraad. Daarnaast wordt de RvT in vergaderingen ook voorgelicht door o.a. financiële controllers, accountants en andere deskundigen (Jaarverslag case IVB, 2019, p.9). Extra informatievergaring - of de wijze waarop dit plaats kan vinden - is geen thema in het toezichtkader (Toezichtkader case IVB, 2014).

De vertegenwoordigende functie van toezicht

- **Vraag:** Werkt de toezichthouder met een transparant en expliciet toezichtkader?
- **Antwoord:** Ja, de het toezichtkader is erg kort en bondig.

Toelichting: De Akte van Statutenwijzigingen spreekt over het volgende:

De raad van toezicht houdt toezicht op het beleid van het College van Bestuur en op de algemene gang van zaken binnen de stichting. Hij adviseert naar eigen inzicht het College van

Bestuur. Bij de vervulling van hun taak richten de leden van de raad van toezicht naar het belang van de stichting (Akte van Statutenwijziging case IVB, 2014, artikel 9 lid 1).

Uit de statuten volgt dat de RvT een reglement moet vaststellen waarin onder meer zijn taken, doelen en werkwijze nader wordt geregeld. Ook dient ze een toezichtkader op te stellen (Akte van Statutenwijziging case IVB, 2014 artikel 9 lid 1&2). Dit is in dit geval een kort document met vragen en aandachtspunten van de RvT met betrekking tot het besluit van de bestuurder. De normen en waarden die de RvT heeft zijn daarmee helder. Het samenwerkingsverband heeft doelen opgesteld en vastgelegd in het document 'speerpunten weggezet in de tijd' Speerpunten case IVB, 2019). Dit document - samen met het ondersteuningsplan - zijn de streefdoelen waar de RvT de directeur-bestuurder op kan wijzen. Het doel van het toezicht is integraal toezicht houden binnen de stichting aan de hand van deze jaarlijkse en algemene uitgangspunten (Toezichtkader case IVB, 2014).

- **Vraag:** Houdt het samenwerkingsverband rekening met eventuele deelbelangen van toezichthouders?
- **Antwoord:** Ja, de leden van de RvT hebben geen deelbelangen en evalueert zijn eigen werkwijze meermaals per jaar.

Toelichting: De toezichthouder (RvT) handelt onafhankelijk van het bestuur en de leden hebben zelf ook geen deelbelangen bij de stichting. Leden van het College van Bestuur kunnen geen lid zijn van het toezichthoudend orgaan. Een lid van de raad kan niet in dienst zijn van de stichting of in de voorafgaande vier jaar in dienst zijn geweest. Hij/zij kan ook geen bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen bij een van de aangeslotenen, als werknemer of als gezagsrelatie met een van de aangeslotenen (Akte van Statutenwijziging case IVB, 2014, artikel 8 lid 6). De RvT houdt eens per jaar zelfevaluatie en eens per vier jaar een evaluatie via een externe (Ondersteuningsplan case IVB, 2019, p. 4.). Twee keer per jaar is er een vergadering van de RvT en het College van Bestuur (directeur-bestuurder) gezamenlijk, waarbij het functioneren van de raad en het College aan de orde komt (Akte van Statutenwijziging case IVB, 2014, artikel 10 lid 17).

Bijlage 6: Uitwerking case V.A & V.B

Case V. A Raad van toezichtmodel met internen

Bestuursmodel en rechtspersoon: Een raad van toezichtmodel met meerderheid internen, een stichting.

Toelichting over indeling bestuur en toezicht: De RvT bestaat uit afgevaardigden van aangesloten schoolbesturen aangevuld met twee externen. De RvT heeft een auditcommissie en een remuneratiecommissie ingesteld, de werkgeversfunctie van de raad ligt in de remuneratiecommissie. De auditcommissie adviseert de RvT over de beoordeling van de financiën, begroting en jaarrekening van de stichting (Ondersteuningsplan case VA, 2018, p. 53). De bestuurlijke leiding van het samenwerkingsverband ligt bij de directeur-bestuurder (Ondersteuningsplan case VA, 2018, p.53). Het bestuur bestaat uit maximaal twee personen, op dit moment uit 1 directeur-bestuurder. De directeur-bestuurder heeft *geen* bestuurs- of toezichtfunctie bij een van de aangesloten schoolbesturen (Akte van Statutenwijziging case VA, 2017a, artikel 8).

Werkgeversfunctie van toezicht

- **Vraag:** Heeft de toezichthouder formele bevoegdheden m.b.t de selectie en de benoeming van het bestuur?
- **Antwoord:** Ja, de toezichthouder is geheel onafhankelijk formeel werkgever van het bestuur.

Toelichting: Het aantal bestuursleden wordt vastgelegd door de RvT, dit kunnen 1 of 2 personen zijn. De leden van het bestuur worden benoemd door de RvT. De RvT stelt de arbeidsvoorwaarden van het bestuur vast. Ook stelt de raad een functieprofiel op. De RvT kan een lid van het bestuur schorsen of ontslaan (Akte van Statutenwijziging case VA1, 2017a, artikel 8 lid 1-5).

- **Vraag:** Heeft de toezichthouder transparante interventiemogelijkheden tegenover het bestuur vastgelegd?
- **Antwoord:** Beperkt, het toezichtkader en de statuten geven weinig getrapte interventiemogelijkheden weer.

Toelichting: Het toezichtkader geeft geen overzicht van getrapte interventiemogelijkheden van de toezichthouder tegenover de directeur-bestuurder. Als er, door het handelen van de directeur-bestuurder, situaties kunnen ontstaan tot die ernstige schade aan de stichting leiden (bijvoorbeeld financieel of publicitair) dient de RvT op de hoogte worden gesteld (Toezichtkader case VA, 2017, p.5). Het is niet duidelijk of de toezichthouder getrapd kan interveniëren, en dit is dan ook niet transparant voor de directeur-bestuurder of andere personen binnen het samenwerkingsverband.

De toezichthouder kan in ieder geval naar eigen inzicht het bestuur advies geven (Akte van Statutenwijziging case VA, 2017a, artikel 12). De verwachtingen van de toezichthouder tegenover de directeur-bestuurder zijn uitgebreid en transparant in het toezichtkader, maar de instrumenten niet (Toezichtkader case VA, 2017, p.4).

Adviserende functie van toezicht

- **Vraag:** Zijn de toezichthouders vakbekwaam?
- **Antwoord:** Ja, de toezichthouders hebben ervaring met bestuur/toezicht in het onderwijsdomein

Toelichting: De RvT bestaat voor het grootste deel uit personen die op bindende voordracht van de aangeslotenen door de RvT worden benoemd. Deze voorgedragene moet de functie van statutair bestuurder bij een van de aangesloten organisaties zijn, of bestuurlijke bevoegdheden gemandateerd hebben binnen deze organisatie. Twee leden van de RvT worden voorgedragen door de ondersteuningsplanraad, en hebben geen enkele binding met de aangeslotenen van het samenwerkingsverband. Deze persoon wordt benoemd op basis van een vastgesteld profiel (Akte van Statutenwijziging case VA, 2017). Alle toezichthouders hebben ervaring met bestuur en toezicht in het onderwijs.

- **Vraag:** Verzamelt de toezichthouder actief intern en extern informatie?
- **Antwoord:** Ja, het zelf (proactief) inwinnen van informatie is onderdeel van de interne werkwijze van de RvT.

Toelichting: De RvT is vrij in de wijze waarop hij zich laat informeren over de stichting (Akte van Statutenwijziging case VA, 2017a, artikel 12 lid 3). De RvT stelt zich door werkbezoeken op de hoogte van actuele ontwikkelingen in het passend onderwijs, dit bezoek kan binnen of buiten het samenwerkingsverband zijn. Een proactieve houding is dan ook een van de waarden die de raad zelf belangrijk vindt (Toezichtkader case VA, 2017, p.6). Het zelf inwinnen van informatie is dan ook onderdeel van de interne werkwijze van de raad, naast het inwinnen en beoordelen van de door de directeur-bestuurder verstrekte informatie (Toezichtkader case VA, 2017, p. 2).

Vertegenwoordigende functie van toezicht

- **Vraag:** Werkt de toezichthouder met een transparant en expliciet toezichtkader?
- **Antwoord:** Ja, de visie op toezicht is helder.

Toelichting: Het toezichtkader geeft overzicht van twee vragen: De WAT-vraag: Wat is de focus van het toezicht? En de HOE-vraag: Hoe wordt toezicht gehouden? De focus van het toezicht is de wettelijke en formele, statutaire taak uitoefenen; zoals het goedkeuren van het

ondersteuningsplan, het jaarplan en de meerjarenbegroting (Toezichtkader case VA, 2017, p. 1-3). Dit beleid dient getoetst te worden aan de eigen wettelijke en maatschappelijke opdracht van het samenwerkingsverband. De RvT focust zich op de toezichtfunctie en kiest daarmee de positie vanuit het perspectief en het belang van de leerling: het gaat om passend onderwijs voor elke leerling in de regio. De RvT richt zich bij het vervullen van zijn taak op het algemeen stichting belang ('is het voor de leerling goed geregeld?') (Toezichtkader case VA, 2017, p. 1). Het algemeen belang wordt ook genoemd als norm in de statuten (Akte van Statutenwijziging case VA, 2017, artikel 12 lid 1). De normen en waarden waarop de toezichthouder zich baseert zijn uiteengezet in een eisenlijst in het toezichtkader, en zijn daarmee transparant (Toezichtkader case VA, 2017, p.4).

- **Vraag:** Houdt het samenwerkingsverband rekening met eventuele deelbelangen van toezichthouders?
- **Antwoord:** Ja, de leden van de RvT zijn niet geheel belangeloos in de stichting, rolvastheid is een thema in het toezichtkader.

Toelichting: De RvT handelt onafhankelijk van het bestuur. Bestuursleden kunnen geen plaats hebben in de raad, en andersom. De meerderheid van de RvT is zelf vertegenwoordiger van een aangesloten schoolbestuur (Akte van Statutenwijziging case VA, 2017, artikel 11 lid 1). Rolvastheid is dan ook een thema in het toezichtkader, om dit te bevorderen zijn er een aantal kernwaarden opgesteld die onderschreven moeten worden door de leden van de raad: vertrouwen, transparantie, proactieve houding, aanspreekbaar op gedrag, respectvolle omgang. De RvT bewaakt de eigen rol door jaarlijks te evalueren, en vraagt hierbij feedback van een externe deskundige (Toezichtkader case VA, 2017, p. 6). Het dienen van het algemeen belang is ook statutair vastgelegd. De raad moet, bij de vervulling van zijn taak, zich naar het belang van de stichting richten (Akte van Statutenwijziging case VA, 2017, artikel 12 lid 1).

Case V.B Raad van toezichtmodel met internen

Bestuursmodel en rechtspersoon: Een raad van toezichtmodel met meerderheid internen, een stichting.

Toelichting over indeling bestuur en toezicht: Het bestuur bestaat uit een directeur-bestuurder (Akte van Statutenwijziging case VB, 2018, artikel 6). De RvT functioneert als intern toezichthoudend orgaan (Akte van Statutenwijziging case VB, 2018, artikel 5 lid 2). De raad bestaat uit vier of vijf personen, dit wordt bepaald door de algemene ledenvergadering. Twee leden worden door de algemene vergadering benoemd, en zijn zelf lid van de vereniging en zijn bestuurder van die school of organisatie. Een daarvan is bestuurder in het regulier basisonderwijs, de ander is bestuurder in het speciaal basisonderwijs. Een of maximaal twee leden van de RvT wordt (worden) door de ALV benoemd, maar mogen zelf geen band met de vereniging hebben, niet als werknemer of een andere gezagsrelatie met een van de leden (Akte van Statutenwijziging

case VB, 2018, artikel 11 lid 1-2). Het vijfde lid is optioneel, de ondersteuningsplanraad wordt in de gelegenheid gesteld om een voordracht te doen voor een plaats in de RvT. Uiteindelijk bestaat de RvT dus altijd tenminste uit 3 internen en 1 of 2 externen. De RvT kan een auditcommissie en een remuneratiecommissie instellen. Deze ondersteunen de raad in zijn controlerende en adviserende rol. De auditcommissie geeft meer diepgang inzake de financiële verantwoording, risicomanagement en de administratieve organisatie. De remuneratiecommissie helpt de RvT met zijn werkgeversrol tegenover de bestuurder, door het voeren van beoordelings- en functioneringsgesprekken met de bestuurder (Toezichtkader case VB, 2019, p.2).

De ALV is het hoogste bestuursorgaan van de vereniging en functioneert als ‘eigenaarsvergadering’ van het samenwerkingsverband. De ALV is belast met het goedkeuren van het ondersteuningsplan en de meerjarenbegroting van het samenwerkingsverband (Toezichtkader case VB, 2019, artikel 9 lid 5).

De werkgeversfunctie van toezicht

- **Vraag:** Heeft de toezichthouder formele bevoegdheden m.b.t de selectie en de benoeming van het bestuur?
- **Antwoord:** Deels, de RvT is formeel werkgever van de directeur-bestuurder. De RvT kiest niet de leden van de ALV, terwijl dit het hoogste bestuursorgaan is.

Toelichting: De directeur-bestuurder wordt door de RvT geselecteerd en benoemd. Hij/zij mag geen lid zijn van de directie, het bestuur of het toezichtsorgaan bij een van de aangesloten scholen/organisaties. Vanuit de werkgeversrol van de RvT is het verantwoordelijk voor de werving en selectieprocedure van de directeur-bestuurder (Akte van Statutenwijziging case VB, 2018, artikel 6). . Hiervoor wordt een profielschets opgesteld door de RvT en worden eventueel extra kwaliteitseisen gesteld (Toezichtkader case VB, 2019, p. 4).

- **Vraag:** Heeft de toezichthouder transparante interventiemogelijkheden tegenover het bestuur vastgelegd?
- **Antwoord:** Ja, de toezichthouder heeft enkele getrapte, transparante interventiemogelijkheden.

Toelichting: De tweedeling in ‘guidance’ en ‘control’ functie van de RvT laat ook getrapte interveniëren toe. De toezichthouder is zowel ‘voor’ en ‘achter’ de besluitvoering rondom het beleid betrokken (Toezichtkader case VB, 2019, p. 5). De RvT kan commissies instellen die de bestuurder bijstaan. De bestuurder bespreekt elk voorstel met de RvT (besluitvorming m.b.t. De begrotingen, jaarrekeningen, tussentijdse rapportages) (Toezichtkader case VB, 2019, p. 4-5). De RvT kan dan advies geven en heeft het recht om wijzigingen voor te stellen (recht van amendement) (Toezichtkader case VB, 2019, p. 6). De bestuurder zorgt ervoor dat voorgestelde

wijzigingen, indien passend, worden verwerkt in de voorstellen en legt de voorstellen nogmaals voor aan de RvT (Toezichtkader case VB 2019, p. 5).

Adviserende functie van toezicht

- **Vraag:** Zijn de toezichthouders vakbekwaam?
- **Antwoord:** Ja, de toezichthouders hebben ervaring met bestuur en toezicht in het onderwijsdomein

Toelichting: Van de 4 à 5 leden in de RvT zijn twee leden zelf bestuurder bij een van de aangesloten schoolbesturen, hiervan kan verwacht worden dat zij de kennis en ervaring hebben op het gebied van bestuur en toezicht en op de hoogte zijn van ontwikkelingen in de sector (Toezichtkader case VB, artikel 11). De andere leden worden geselecteerd aan de hand van een profielschet (Toezichtkader case VB, 2019, p. 4). Hiervan is te verwachten dat zij geselecteerd worden op kennis en ervaring.

- **Vraag:** Verzamelt de toezichthouder actief intern en extern informatie?
- **Antwoord:** Ja, het zelf (proactief) inwinnen van informatie is onderdeel van de interne werkwijze van de RvT.

De RvT is vrij in de wijze waarop hij zich laat informeren over de vereniging (Akte van Statutenwijziging case VB, 2018, artikel 12 lid 4). De RvT ziet er op toe dat hij periodiek wordt geïnformeerd over beleidsontwikkelingen en de mogelijke gevolgen daarvan voor de organisatie. De bestuurder dient de RvT proactief, tijdig, correct en volledig te informeren (Toezichtkader case VB, 2019, p. 8). In de regel zal dit geschieden als voorbereiding van, of tijdens vergaderingen van de RvT of ingestelde commissies. Als er aanleiding is zal de bestuurder de RvT tussentijds van relevante informatie voorzien. Zelf kan de RvT intern meer informatie opvragen, hij laat zich bij de uitoefening van zijn taken en rollen in ieder geval ondersteunen door de in te stellen commissies (audit- en remuneratie) (Toezichtkader case VB, 2019, p. 4).

Vertegenwoordigende functie van toezicht

- **Vraag:** Werkt de toezichthouder met een transparant en expliciet toezichtkader?
- **Antwoord:** Ja, de visie op toezicht is helder.

Het samenwerkingsverband heeft een online gepubliceerd toezichtkader. Het toezicht staat ten dienste van het doen realiseren van de doelstelling van het samenwerkingsverband en het uitoefenen van de wettelijke taken van het samenwerkingsverband zoals dat wordt gevormd, in het maatschappelijk belang (Toezichtkader case VB, 2019, p.3). Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen twee, sterk van elkaar te onderscheiden, functies van de toezichthouder in het

besluitvormingsproces. De toezichthouder heeft een ‘guidance’ en ‘control’ functie: een adviserende en toetsende functie (Toezichtkader case VB, 2019, p.3-4). Het toezicht is dus ingesteld ten behoeve van het bestuur en de uiteindelijke maatschappelijke opgave. Het doel van het toezicht is daarmee transparant en duidelijk. Het toezichtkader is een toepasselijk normatief kader met wet- en regelgeving en geformuleerde kernwaarden. Hierin staat duidelijk wat de RvT doet, waar zij op toeziet, en welke normen en waarden zij hanteert (Toezichtkader case VB, 2019, p.6-8). De leden van de RvT oefenen het intern toezicht collectief uit, in het belang van het algemeen belang van het samenwerkingsverband en de leden (Toezichtkader case VB, 2019).

- **Vraag:** Houdt het samenwerkingsverband rekening met eventuele deelbelangen van toezichthouders?
- **Antwoord:** Deels, bij het toezicht staat het algemeen belang duidelijk centraal (dmv toezichtkader), maar er is geen extra rol evaluatie.

Toelichting: De RvT handelt onafhankelijk van het bestuur. De bestuurder mag geen bestuurs- of toezichthoudende functie vervullen bij een van de leden van de vereniging (Akte van Statutenwijziging case VB, 2018, artikel 6 lid 3). Een deel van de toezichthouders heeft zelf belangen bij de keuzes van het samenwerkingsverband, tenminste 3 van de 5 leden zijn zelf lid van de vereniging met hun school/onderwijsorganisatie (Akte van Statutenwijziging case VB, 2018, artikel 11 lid 2). Deze leden kunnen deelbelangen hebben, die afwijken van het algemeen belang. In hun rol van lid van de RvT dienen zij collectief het algemeen belang van het samenwerkingsverband: de maatschappelijke opdracht. Rolevaluatie is geen specifiek thema in statuten en documenten van het samenwerkingsverband. Wel vindt een keer per jaar evaluatie plaats binnen de RvT. In deze vergadering wordt het eigen inhoudelijke en procesmatige functioneren geëvalueerd. Hierbinnen wordt onder andere de onderlinge samenwerking besproken, de visie op intern toezicht zoals opgesteld in het toezichtkader, en de relatie met het bestuur (Toezichtkader case VB, 2019, p.9).

Bijlage 7: Uitwerking case VI.A

Case VI. A ALV-model

Bestuursmodel en rechtspersoon: Een two-tier model met de ALV als toezichthouder, een vereniging.

Toelichting over indeling bestuur en toezicht: Het bestuur functioneert als uitvoerend verenigingsbestuur (Akte van Statutenwijziging case VIA, 2018, artikel 7 lid 2). In het samenwerkingsverband worden drie kamers onderscheiden. Dit zijn deelregio's die voor de nieuwe wetgeving (Wet Passend Onderwijs) zelf een kleiner samenwerkingsverband vormden. Het bestuur bestaat uit 5 leden: één lid voor deelregio Rivierengebied Midden Nederland, één lid voor kamer Alblasserwaard-West, één lid voor kamer EC Rotonde, één lid voor SO en één lid voor SBO (Akte van Statutenwijziging case VIA, 2018, p.35). Een bestuurslid kan niet als vertegenwoordiger van een bevoegd gezag deelnemen aan de algemene ledenvergadering (Akte van Statutenwijziging case VIA, 2018, artikel 8 lid 6).

De ALV is beleidsbepalend en intern toezichthoudend orgaan (Akte van Statutenwijziging case VIA, 2018, artikel 7 lid 2). De ALV bestaat uit vertegenwoordigers van schoolbesturen. Een onafhankelijke Commissie van Toezicht (CvT) adviseert de ALV met betrekking de uitvoering van haar toezichthoudende taak. De CvT brengt advies uit over de documenten die de ALV moet goedkeuren, zoals de begroting, het jaarverslag en het ondersteuningsplan. Daarnaast geeft de CvT advies aan de ALV over de wijze waarop het bestuur zijn wettelijke taken en verplichtingen uitvoert, en over hoe het bestuur omgaat met de financiële middelen van de vereniging (Reglement Commissie van Toezicht, 2019, artikel 6).

Werkgeversfunctie van toezicht

- **Vraag:** Heeft de toezichthouder formele bevoegdheden m.b.t de selectie en de benoeming van het bestuur?
- **Antwoord:** De ALV heeft de functie van werkgever tegenover het bestuur, maar maakt niet geheel onafhankelijk de keuze.

Toelichting: De ALV is beleidsbepalend en intern toezichthoudend orgaan. De ALV neemt besluiten over o.a. de benoeming en het ontslag van bestuursleden (Reglement Commissie van Toezicht, 2019, artikel 7). Functieprofielen en competentieprofielen zijn opgesteld door het bestuur met toestemming van de MR (Medezeggenschapsraad). Alle functieprofielen zijn openbaar gesteld in een functieboek (Functieboek case VIA, 2019). Bestuursleden kunnen alleen voorgedragen worden als ze geworven zijn op basis van een tevoren openbaar gemaakt profiel. De medezeggenschapsraad en ondersteuningsplanraad mogen advies geven in de sollicitatieprocedure, voordat de ALV een besluit neemt over de benoeming van een lid (Akte van Statutenwijziging case VIA, 2018, artikel 8).

- **Vraag:** Heeft de toezichthouder transparante interventiemogelijkheden tegenover het bestuur vastgelegd?
- **Antwoord:** Beperkt, de ALV kan alleen vaker vergaderen als dit gewenst is en het bestuur ongevraagd adviseren.

De ALV is beperkt tot het oordelen met gebruik van stemmingen in vergaderingen. Uitoefening van de invloed door de ALV is aan de orde bij de besluitvorming over de vaststelling van hoofddocumenten met betrekking tot financieel en inhoudelijk beleid (Akte van Statutenwijziging case VIA, 2018, artikel 15 lid 4). Hierbij laat de ALV zich adviseren door de CvT (Akte van Statutenwijziging case VIA, 2018, artikel 15 lid 5). De ALV kan het bestuur gevraagd en ongevraagd adviseren. De ALV kan er voor kiezen om vaker dan de wettelijk tweemaal per jaar bijeen te komen, hiervoor is een vierde deel van de stemmen nodig. In deze vergadering kan de ALV extra onderwerpen bespreken, of extra toelichting vragen aan het bestuur (Akte van Statutenwijziging case VIA, 2018, artikel 16).

Adviserende functie van toezicht

- **Vraag:** Zijn de toezichthouders vakbekwaam?
- **Antwoord:** Ja, de toezichthouders hebben ervaring met bestuur en toezicht in het onderwijsdomein

Een lid van de ALV dient bestuurlijke taken en bevoegdheden te hebben in zijn of haar eigen organisatie. Hij of zij mag geen toezichthouder zijn binnen die organisatie (Akte van Statutenwijziging case VIA, 2018, artikel 5 lid 1). Daarmee is hij/zij bekend met de ontwikkelingen in de sector, en heeft hij/zij ervaring met bestuur en toezicht.

- **Vraag:** Verzamelt de toezichthouder actief intern en extern informatie?
- **Antwoord:** Deels, het zelf (proactief) inwinnen van informatie is onderdeel van de interne werkwijze van de CvT, die de ALV bijstaat.

De ALV is vrij in de wijze waarop zij zich laat informeren over de vereniging (Akte van Statutenwijziging case VIA, 2018, artikel 15 lid 6). Zowel de ALV als de CvT hebben het recht om informatie te krijgen over de activiteiten in de vereniging (Huishoudelijk reglement case VIA, 2014, artikel 5). De punten waarop de ALV van op de hoogte gebracht moet worden liggen vast in het reglement van de CvT. De CvT dient op gestandaardiseerde wijze geïnformeerd te worden door de planning- en controlcyclus. Los van het bestuur wint de CvT informatie in bij gereguleerde contacten met de medezeggenschapsraad en ondersteuningsplanraad. Ook kan de CvT indien

nodig, op eigen wijze informatie inwinnen. De CvT kan hiervoor secretariële ondersteuning krijgen (Reglement Commissie van Toezicht, 2019, artikel 18).

Vertegenwoordigende functie van toezicht

- **Vraag:** Werkt de toezichthouder met een transparant en expliciet toezichtkader?
- **Antwoord:** De ALV heeft geen toezichtkader, de visie op het toezicht is niet duidelijk.

Toelichting: De ALV heeft als taak om toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de gang van zaken binnen de vereniging, met het oog op de belangen van de vereniging (Akte van Statutenwijziging case VIA, 2018, artikel 15 lid 5). Het samenwerkingsverband heeft geen toezichtkader of -visie van de ALV, dit wordt ook niet verplicht in de statuten. Het samenwerkingsverband richt zich sterk op het creëren van randvoorwaarden. Er wordt veel waarde gehecht aan de autonomie en het behoud van de identiteit op het niveau van de kamers (Ondersteuningsplan case VIA, 2018, p. 9). De eindverantwoordelijkheid voor het bieden van kwalitatief goed, passend onderwijs ligt bij de individuele schoolbesturen die vallen onder het samenwerkingsverband. Het WAT wordt bepaald door de wet en het samenwerkingsverband, het HOE bepaald de school. Het intern toezicht in het samenwerkingsverband heeft alleen betrekking op het “WAT” (Akte van Statutenwijziging case VIA, 2018, p. 9). De uitvoering op de scholen moet gemonitord worden door het bestuur. Er is gekozen voor een verenigingsvorm omdat dit zorgt voor een actieve en democratische vertegenwoordiging van alle besturen (Akte van Statutenwijziging case VIA, 2018, p.33).

- **Vraag:** Houdt het samenwerkingsverband rekening met eventuele deelbelangen van toezichthouders?
- **Antwoord:** Deels, leden van de ALV kunnen deelbelangen hebben. De CvT is geheel onafhankelijk binnen de organisatie. Leden van de ALV dienen het gemeenschappelijk belang te dienen, maar rolevaluatie is geen thema.

Toelichting: Een lid van de CvT mag niet in dienst zijn van de vereniging of op enige andere wijze een aanstelling hebben die in strijd is met onafhankelijk zoals in de statuten staat beschreven. De nevenfuncties van de leden van de CvT worden dan ook gepubliceerd (Akte van Statutenwijziging case VIA, 2018, artikel 14). De CvT handelt dan ook volledig onafhankelijk van het bestuur. Ook de ALV handelt onafhankelijk van het bestuur, leden mogen niet in beide organen deelnemen (Akte van Statutenwijziging case VIA, 2018, artikel 8 lid 6). Leden van de ALV hebben wel deelbelangen, ook in de functie van toezichthouder. Leden van de ALV hebben de plicht om een constructieve bijdrage te leveren aan de realisatie van de doelen van de vereniging (Huishoudelijk reglement case VIA, 2014, artikel 6 lid c). De gemeenschappelijke belangen dienen hier boven de eigen deelbelangen te staan (Akte van Statutenwijziging case VIA, 2018, artikel 15 lid 5). Er is nu wel een onafhankelijk voorzitter van de ALV en een CvT met drie onafhankelijke

leden, maar de ALV is toch officieel de intern toezichthouder. Deze bestaat uit schoolbestuurders die zelf voordeel of nadeel kunnen hebben als gevolg van de besluiten binnen het samenwerkingsverband. Dat maakt het moeilijk voor deze leden om onafhankelijk hun werk te doen (Inspectie van het Onderwijs, 2019).