

Onafhankelijk intern toezicht op samenwerkingsverbanden

Een overzicht en analyse van mogelijke bestuursvormen

Hartger Wassink

Oktober 2021

Door maatschappelijke ontwikkelingen en politieke druk beraden veel samenwerkingsverbanden zich op de vraag, hoe vormgegeven kan worden aan onafhankelijk intern toezicht, met maximale betrokkenheid van de deelnemende besturen.

Minister Arie Slob heeft in zijn beleidsbrief¹ naar aanleiding van de evaluatie passend onderwijs expliciet zijn voorkeur uitgesproken voor het invoeren van een zogeheten organieke scheiding van bestuur en toezicht. Dat betekent in de praktijk het invoeren van het raad van toezicht-model. Dit zou in structuur en werkwijze de meest voor de hand liggende vorm zou zijn om onafhankelijk intern toezicht te realiseren.

Een dilemma dat besturen van samenwerkingsverbanden daarbij ervaren, is dat door het installeren van een raad van toezicht de deelnemende besturen op afstand komen te staan. Dit kan voor twee problemen zorgen:

1. Deelnemende besturen worden onvoldoende betrokken bij de beleidsvoorbereiding, waardoor in de besluitvorming onvoldoende gebalanceerd rekening wordt gehouden met de belangen van alle deelnemers.
2. Deelnemende besturen worden pas in een laat stadium, namelijk als uitvoerders van het beleid van het samenwerkingsverband geconfronteerd met beleid dat hun in uitvoerende zin voor grote problemen stelt.

Mijn persoonlijke ervaring is dat deze dilemma's het sterkst ervaren worden in samenwerkingsverbanden voor voortgezet onderwijs. In het primair onderwijs bestaat, voorzover ik dat op dit moment kan overzien, minder aarzeling over het overgaan naar een organieke scheiding van bestuur en toezicht.

In deze notitie maak ik analyse van verschillende vormen waarin de organieke scheiding vorm kan krijgen, om besturen van samenwerkingsverbanden te helpen bij hun besluitvorming hierover.

Vergelijking van bestuursstructuren

Om na te gaan hoe het onafhankelijk toezicht vorm ingericht kan worden met een raad van toezicht, wordt in deze notitie een vergelijking gemaakt van een aantal voorbeelden van andere samenwerkingsverbanden. Ik heb zoveel mogelijk gekeken naar samenwerkingsverbanden voor voortgezet onderwijs. In deze notitie ga ik niet uitgebreid in op de ontwikkelingen in wet- en regelgeving, die tot een sterke maatschappelijke druk leiden voor wat betreft het instellen van onafhankelijk intern toezicht. Ik volsta met vast te stellen dat die druk zodanig is, dat besturen van samenwerkingsverbanden met heel sterke en passende argumenten zullen moeten komen, om vast te houden aan intern toezicht zonder substantiële onafhankelijke inbreng.

¹ Slob, A. (2021, 4 november). Kamerbrief Verbeteraanpak passend onderwijs en route naar inclusiever onderwijs. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/11/04/kamerbrief-evaluatie-en-verbeteraanpak-passend-onderwijs>

Uit deze vergelijking haal ik een aantal mogelijke vormen. Ik bespreek ze hieronder en noem ook de voor- en nadelen met betrekking tot **onafhankelijkheid** en **betrokkenheid** van de deelnemende besturen (deelnemers). Ik benoem ten derde de belangrijkste **risico's** voor iedere bestuursvorm. Tot slot trek ik conclusies en geef ik een advies.

De informatie van de samenwerkingsverbanden heb ik verkregen deels via openbare informatie op de websites van de betreffende swv'en, en deels via mijn persoonlijke contacten. De informatie is actueel in september 2021. Omdat er veel in ontwikkeling is, kan het zijn dat de omstandigheden en de vormgeving bij de genoemde swv'en in de loop van de tijd verandert.

1. Vergelijking van hoofdvormen: one-tier versus two-tier

Het belangrijkste onderscheid dat zichtbaar is in de vormen die andere besturen gekozen hebben, is dat tussen een one-tier en een two-tier bestuur. Binnen die twee hoofdvormen bestaan dan weer verschillende mogelijkheden.

One-tier bestuur

Een one-tierbestuur kan op twee manieren worden vormgegeven:

- als toezichthoudend bestuur (voorbeeld SWV Rivierenland);
- als bestuur dat is opgedeeld in een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur (AB/DB) (voorbeeld SWV Helmond-Peelland).

In het eerste geval fungeert het hele bestuur als toezichthoudend orgaan. In het tweede geval is het AB het toezichthoudend orgaan, en het DB het uitvoerende orgaan. De uitvoerende verantwoordelijkheid is vervolgens weer grotendeels gemandateerd aan de directeur.

De **onafhankelijkheid** van het intern toezicht wordt in de one-tier structuur geregeld door een onafhankelijk voorzitter van het toezichthoudend orgaan (toezichthoudend bestuur respectievelijk AB). De **betrokkenheid** van de deelnemers is groot, vanwege de directe participatie in het bestuur.

Het **risico** in deze vormen is, dat er een grote mate van overlap is in de toezichthoudende rol van de deelnemers als lid van het toezichthoudend orgaan (bestuur) en de rol als 'uitvoerder' en/of 'ontvanger' van het beleid (als eindverantwoordelijke voor de uitvoering op de scholen). Deze rolverwarring doet zich voor als directeuren in het scholenoverleg invloed willen hebben op de kaders voor het beleid van het samenwerkingsverband (wat een toezichthoudende bestuurlijke verantwoordelijkheid is). Of andersom, als bestuurders in het toezichthoudend orgaan aanwijzingen willen geven over de uitvoering van het beleid (wat een uitvoerende verantwoordelijkheid is).

De betrokkenheid van de besturen is weliswaar maximaal, maar het risico is, dat het beleid op verschillende plekken ter discussie gesteld kan worden. Namelijk zowel op bestuurlijk niveau (de bestuurders in hun positie als toezichthouder) als op operationeel niveau (de bestuurders in hun positie als bestuurder van hun eigen organisatie).

De directeur van het samenwerkingsverband kan dan op een heel ongemakkelijke positie terechtkomen. Want wie is verantwoordelijk voor de beslissingen, en het resultaat daarvan?

Een **tweede risico** in dit verband heeft te maken met het mandaat van de uitvoerende bestuurlijke functie. De directeur is gemandateerd voor een groot deel van de bestuurlijke bevoegdheden, maar dit mandaat kan altijd weer ingetrokken worden. Dat zorgt voor verwarring met betrekking tot de uitvoerende bestuurlijke verantwoordelijkheid. Waar is die nu feitelijk belegd? Met name in

de constructie met een toezichthoudend bestuur en een gemandateerde directeur kan hier een vacuüm ontstaan.

Two-tier bestuur

Bij een two-tier bestuur is er sprake van een zogenaamde ‘organieke scheiding’ van de uitvoerende en toezichthoudende functie van het bestuur. In het one-tier bestuur is sprake van een ‘functionele scheiding’ en zijn beide functies in een orgaan belegd.

In een two-tier bestuur zijn voor die functies twee verschillende organen ingericht. De toezichthoudende functie kan op drie manieren worden vervuld:

- door een raad van toezicht (RvT) (voorbeeld Koers VO)
- door de ALV (alleen in geval van een vereniging) (voorbeeld Sterk VO)
- een combinatie van ALV en RvT (voorbeeld SWV VO West-Friesland)

Het uitvoerend bestuur is in beide gevallen belegd bij een college van bestuur of directeur-bestuurder. Anders dan bij de one-tier besturen is de uitvoerend bestuurder in dit geval een statutair bestuurder. Dat wil zeggen: niet slechts gemandateerd voor bestuurlijke taken, maar zelf volledig verantwoordelijk voor de uitvoerende functie van het bestuur.

In de meeste gevallen gaat het om een directeur-bestuurder. Dat wil zeggen dat de uitvoerend bestuurder ook de dagelijkse leiding van de organisatie heeft. In een enkel geval (Koers VO) is er sprake van een meerhoofdig college van bestuur (CvB), waarbij de dagelijkse leiding verder gedelegeerd is naar regio’s. Op een vergelijkbare wijze is bij Berseba sprake van één bestuurder, die leiding geeft aan een team met leidinggevend voor vier regio’s.

Als rechtsvorm voor two-tier besturen komen zowel de stichting als de vereniging voor. Bij een vereniging worden de belangen van de deelnemers verenigd (de naam zegt het al) door middel van de ALV. Dat is het belangrijkste overlegorgaan voor de raad van toezicht. Bij een stichting worden deze belangen samengebracht in een deelnemersraad.

Wat betreft **onafhankelijkheid** biedt de two-tier structuur meer mogelijkheden voor een versterkt onafhankelijk intern toezicht. De RvT kan deels of geheel met onafhankelijke leden worden samengesteld. In de samenwerkingsverbanden die ik als voorbeeld heb bekeken loopt het aandeel onafhankelijke leden van 0 tot 100%.

Daar waar intern-toezichtsfunctie verdeeld is over de RvT en de ALV, vermindert dit overigens de feitelijke onafhankelijkheid van het intern toezicht.

Wat betreft **betrokkenheid** is door de two-tier structuur duidelijker wat de verschillen in aard van betrokkenheid van de deelnemende besturen is. Het contact met de raad van toezicht zal op hoofdlijnen (algemene criteria) van het beleid gericht zijn. Het contact met de bestuurder is (via het scholenoverleg) gericht op de uitvoerende aspecten, binnen de criteria die op bestuurlijk niveau zijn bepaald.

Het onderscheid tussen deze twee vormen van afstemming is beter te maken, wat met name voor de bestuurder duidelijke voordelen biedt. Die kan op beide plekken veel gericht het gesprek op het juiste ‘niveau’ houden, met minder kans op rolverwarring. Meer hierover in de volgende paragraaf.

Naarmate de rol van de ALV sterker is (bijvoorbeeld door een deel van de intern toezichtsfunctie bij de ALV zelf te houden en niet bij de RvT te beleggen), is de betrokkenheid van de deelnemende besturen sterker.

De volgende *risico's* van de two-tier constructie zijn te onderkennen.

- De deelnemende besturen ervaren dat ze te weinig inbreng hebben op het vaststellen (door de RvT) van de algemene criteria voor het beleid. Dat kan het draagvlak verminderen voor voorstellen die de directeur-bestuurder in het uitvoerend overleg met de scholen wil bespreken. Om dit te voorkomen is het belangrijk dat de dialoog tussen raad van toezicht (samen met de bestuurder) en de deelnemers goed gestructureerd wordt en regelmatig plaatsvindt. Daarvoor is het belang die goed in te bedden in de afspraken over de werkwijze van toezicht en bestuur.
- Bij een combinatie van ALV en RvT als organen met een toezichthoudende functie is dit risico minder, maar daar ligt weer het risico van rolwarring op de loer, dat ook speelt bij de one-tier besturen. Ten tweede speelt hier het risico dat het voor de bestuurder onduidelijk is, waar het zwaartepunt van het intern toezicht nu ligt. Als de RvT het (financieel) beleid goedkeurt, en de ALV de bestuurder benoemt, wie heeft het dan voor het zeggen?

2. Voorbeelden van besturen die al langer met een RvT werken

Ik heb enkele bestuurders gesproken van samenwerkingsverbanden die al langer met een RvT werken. Ik heb de voorbeelden geanonimiseerd.

Samenwerkingsverband 1 (primair onderwijs)

Dit samenwerkingsverband is een stichting en heeft sinds enige jaren een volledig onafhankelijke RvT. Hun uitgangspunt is dat van 'netwerk-governance'. Ieder gremium in de organisatiestructuur heeft daarbij een afgebakende verantwoordelijkheid, en het proces is erop ingericht om binnen het netwerk de verschillende gremia steeds op de goede manier over de goede inhoud met elkaar in dialoog te laten zijn.

Concreet is er sprake van een RvT die 4 keer per jaar vergadert met de bestuurder. Daarnaast zijn er 2 vergaderingen per jaar met de deelnemende besturen, inclusief RvT en OPR. De deelnemersraad heeft geen formele stem maar wel een zwaarwegend advies op het beleid van bestuurder en RvT.

Bestuurder en RvT beschouwen de OPR als 'morele eigenaar', met wie wordt afgestemd over de het langetermijn maatschappelijk resultaat van het samenwerkingsverband.

Het operationeel overleg met deelnemende bestuurders over de uitvoering van het beleid gebeurt in thematische overleggen.

Samenwerkingsverband 2 (primair onderwijs)

Dit samenwerkingsverband werkt landelijk. Het heeft als rechtsvorm een vereniging met zowel een ALV als een RvT, bestaande uit 7 personen. De ALV benoemt de leden van de RvT. De leden van de RvT zijn onafhankelijk, ze zijn niet de leden van de ALV.

Een belangrijke voorwaarde voor het slagen van deze constructie is dat de RvT het volledige vertrouwen heeft van de ALV. Daarvoor is een goede voorzitter belangrijk. In een eerder stadium waren de leden van de RvT afkomstig uit de aangesloten besturen. Het bleek echter moeilijk om 'over de eigen schaduw heen te springen'. Om die reden is gekozen voor een onafhankelijke RvT. Belangen zijn nu losgekoppeld zijn van de personen die het gesprek voeren en dat werkt beter. Het overleg over de uitvoering met aangesloten besturen vindt plaats onder regie van regiocoördinatoren.

Samenwerkingsverband 3 (voortgezet onderwijs)

Dit is een samenwerkingsverband in een stedelijke regio. Het is georganiseerd als vereniging.

Oorspronkelijk telde de RvT 7 leden, gekozen uit de ALV. Onlangs is dit omgevormd naar een RvT met 5 leden, waarvan 3 onafhankelijk en 2 uit de ALV (1 uit regulier vo, 1 uit vso).

De ALV komt nu in plaats van 2 keer per jaar, 3 keer per jaar bij elkaar. Eén van deze vergaderingen is gericht op inhoudelijke beleidsontwikkeling. Daarin vindt afstemming plaats tussen de ALV en de RvT. Nadere inhoudelijke afstemming over mogelijke uitvoering vindt thematisch plaats. Zo wordt de invloed op de kaders voor het bestuur zelf, gescheiden van de 'inspraak' en het meedenken bij de uitvoering.

Ook hier wordt het belang van een goede voorzitter van de RvT benadrukt. De voorzitter heeft een belangrijke functie in het vasthouden van de juiste rollen. Daarnaast wordt het belang van scholing benadrukt. Toezichthouden is een andere rol dan besturen en het blijkt dat de rolwisseling niet vanzelf gaat. Dat heeft steeds aandacht nodig.

3. Aspecten van proces

Uit deze verkenning komt het beeld naar voren, dat de structuur belangrijk is, maar het proces zo mogelijk misschien nog meer. De structuur dient vooral om het gewenste proces zoveel mogelijk te ondersteunen en het bijbehorende, passende gedrag 'uit te lokken'.

Dan zijn nog de volgende aspecten van belang.

Vertrouwen

Dit is natuurlijk een open deur, maar niettemin belangrijk te benoemen. Er dient vertrouwen te zijn tussen de deelnemers onderling. En als er een organieke scheiding is aangebracht, tussen de deelnemers en de raad van toezicht. Als dat vertrouwen ergens ontbreekt, zullen individuele schoolbesturen steeds vooral gericht blijven op het eigen belang. Dat komt het bereiken van gezamenlijke doelen niet ten goede.

Factoren die dit vertrouwen kunnen bevorderen zijn:

- Een helder geformuleerd gezamenlijk doel, dat voor iedereen betekenis heeft en ieder zich aan verbindt (geen 'slogan voor de Bühne').
- Onafhankelijke intern toezichthouders met statuur (gezag) en sterk ontwikkelde toezichtsvaardigheden (vooral de voorzitter).
- Een structurele en nauwgezette verantwoording op resultaten door de directeur-bestuurder, ook daar waar het (nog) niet lukt alle resultaten te bereiken. Door hier een open gesprek over te voeren, kunnen de RvT en de deelnemers vertrouwen krijgen dat ze betrokken worden bij dilemma's.
- Dan is het weer belangrijk dat de deelnemers niet in de verleiding komen om 'mee te gaan besturen' omdat dat juist weer ondermijnend is voor het vertrouwen van de bestuurder in de RvT/ALV.

Beleggen verschillende rollen bij verschillende personen

Door verschillende rollen (toezicht, bestuur, uitvoering) te beleggen bij verschillende personen, voorkom je dat mensen in de verleiding komen om toch af en toe voor hun eigen belang te kiezen, als dat beter uitkomt. Hoewel in theorie mensen verschillende rollen moeten kunnen combineren en scheiden waar nodig, blijkt het in de praktijk heel moeilijk om 'over je eigen schaduw' te springen. Dat is voor iedereen moeilijk, en het inrichten van een onafhankelijk orgaan voor intern toezicht kan daarbij een belangrijke ondersteuning zijn.

Het is paradoxaal, omdat een extra orgaan op papier de zaken ingewikkelder maakt door het toevoegen van een extra bestuurslaag. In de praktijk helpt het, om op ieder niveau het juiste gesprek te kunnen voeren, en te voorkomen dat rollen door elkaar lopen.

Externe dialoog en verantwoording

De belangrijkste graadmeter of bestuur goed werkt, is natuurlijk of de gestelde doelen worden behaald. Dit kan het best worden vastgesteld door dit met de belanghebbenden te bespreken. De ervaring leert, dat het deelnemen van onafhankelijk toezichthouders ervoor zorgt dat er een betere reflectie kan plaatsvinden op de resultaten. Met externe leden van een raad van toezicht wordt vaker het gesprek gevoerd, over de vraag of het beleid voldoet aan de maatschappelijke verwachtingen. Met minder externe leden gaat het gesprek vaker over interne aangelegenheden.

Juist het nemen van meer afstand in het gesprek kan helpen het gezamenlijke doel steeds weer voor ogen te houden en het beleid daar aan te toetsen. Dat zorgt uiteindelijk voor dat het proces steeds weer gericht wordt op het gezamenlijke langetermijn-doel, in plaats van op de kortetermijn doelen voor de afzonderlijke besturen.

4. Conclusie

Op basis van deze vergelijking concludeer ik, dat een *two tier*-model met een onafhankelijke raad van toezicht belangrijke voordelen biedt om zowel de rolscheiding als de betrokkenheid van de deelnemende besturen goed te organiseren. Een structuurwijziging alleen is uiteraard geen garantie dat alle problemen opgelost zijn. Aanvullend geef ik de volgende aanbevelingen:

- De rolscheiding kan in een organieke scheiding op papier volstrekt helder worden gerealiseerd. Het is voor iedereen duidelijk welke organen er zijn, en wat de verantwoordelijkheid van die organen is.
- Naarmate het intern toezichthoudend orgaan meer onafhankelijk werkt, zal het steeds beter mogelijk zijn om in dit toezichthoudend orgaan het externe (maatschappelijke) perspectief centraal te stellen, omdat er steeds minder rolverwarring optreedt, die het gesprek negatief beïnvloedt. Zo kunnen ‘papier en praktijk’ elkaar versterken.
- Het werken met een organieke scheiding leidt automatisch tot het instellen van een statutair uitvoerend bestuurder, waarmee ook de uitvoerende bestuurlijke verantwoordelijkheid helderder belegd is, dan wanneer dat met een mandaat gebeurt.
- De betrokkenheid van deelnemende besturen kan daarnaast worden vormgegeven door middel van een deelnemersraad aan de kant van het intern toezicht, en een scholenoverleg aan de kant van de beleidsuitvoering. Bij een onafhankelijk intern toezicht is het nodig dit onderscheid zo helder mogelijk te maken, en hiermee kan meer duidelijkheid gegeven worden over de verschillende rollen van deze organen.
- Het aantal onafhankelijke leden in een raad van toezicht kan variëren, maar de voorkeur verdient een meerderheid van de leden van buiten de ALV of deelnemersraad te recruterend. Buiten kijf staat dat de voorzitter van het toezichthoudend orgaan onafhankelijk dient te zijn.
- Als voor een raad van toezicht wordt gekozen waar alle leden lid van zijn, aangevuld met een of enkele externe leden, bestaat het risico dat er toch verwarring ontstaat tussen de rollen van deze organen. Hoewel dit op het eerste gezicht eenvoudiger oogt qua structuur, zal het in de praktijk daarom minder effectief werken.
- Als er een volledig onafhankelijke raad van toezicht wordt ingesteld, dan is de deelnemersraad de plek waar alle leden in gelijke mate betrokken worden bij de hoofdlijnen van het beleid. Er is in die zin dan geen ongelijkheid in betrokkenheid van de deelnemende besturen, wat nog wel het geval is, als er een vertegenwoordiging van de deelnemende besturen deelneemt aan het intern toezicht.
 Deze deelnemersraad kan eventueel de vorm van een ALV krijgen, waarvoor dan wel de rechtspersoon van de vereniging moet worden ingesteld. Het voordeel van een ALV is dat deze statutaire bevoegdheden kan krijgen. Zie volgende punt.
- Als het wenselijk blijkt om de ALV meer bevoegdheden te geven dan alleen de benoeming van de RvT, dan verdient aanbeveling dit te beperken tot instemming met begroting en ondersteuningsplan. Directe zeggenschap van de ALV over de bestuurder, naast het toezicht van de RvT, zorgt voor een ‘dubbele lijn van verantwoordelijkheid’ die voor verwarring kan zorgen. En die de onafhankelijkheid van de RvT nadelig beïnvloedt. Dit geldt overigens alleen voor een vereniging, omdat in een stichting er naast de RvT geen ander orgaan kan zijn dat in een formele relatie staat tot de bestuurder.

Naam samenwerkingsverband	Sector	Regio	Deeln	Lln	Rechtsvorm	Structuur	toezicht		Uitvoerend bestuur	Dagelijkse leiding	
							aant	onafh			
Groningen-stad	VO	Groningen	10	16400	Vereniging	Two-tier	RvT	3	3	directeur- bestuurder	directeur- bestuurder
Berseba	PO	Landelijk	179	37500	Vereniging	Two-tier	RvT	7	7	CvB (1-hoofdig)	CvB (1-hoofdig)
SWV Onderwijscollectief Voorne-Putten-Rozenburg	VO	Zuid-Hollandse eilanden	8	10000	Stichting	Two-tier	RvT	8	0	directeur- bestuurder	directeur- bestuurder
Koers VO	VO	Rotterdam	18	50000	Vereniging	Two-tier	RvT	5	3	CvB	CvB
Samenwerkingsverband Helmond-Peelland	VO	Helmond	12	13000	Stichting	One-tier	AB	12	1	DB	Directeur
SWV Rivierenland	VO	Rivierenland	9	8500	Stichting	One-tier	bestuur	10	1	mandaat	directeur
Sterk VO	VO	Utrecht en Stichtse Vecht	10	21000	Vereniging	Two-tier	ALV	10	1	directeur- bestuurder	directeur- bestuurder
SWV West-Friesland	VO & PO	West-Friesland	9	30000	Vereniging	Two-tier	RvT	3	3	directeur- bestuurder	directeur- bestuurder