# Bijlage AB: versie dec. 2016

# Van ééndimensionaal naar meerdimensionaal

Inleiding

In het SWV VO 23.05 kennen we het statutaire gegeven van een dagelijks bestuur (beleidsvoorbereiding, vaststelling en uitvoering) en het algemeen bestuur met de rol als toezichthouder.

In het algemeen bestuur zijn alle aangeslotenen vertegenwoordigd. Het AB keurt het ondersteuningsplan goed en maakt de keus voor de accountant.

In het land wordt veel gesproken over het toezicht bij samenwerkingsverbanden (denk aan het boekje van Edith Hooge (2016) en een vlugschrift van Marieke Dekkers – B&T-maart,2016). Ook de brancheorganisaties PO Raad en VO Raad publiceren met enige regelmaat over dit thema.

De inspectie stelt in het nieuwe toezichtskader het volgende:

Allereerst constateert de inspectie :

*“Er is sprake van een sterke wederzijdse afhankelijkheid tussen schoolbesturen en het samenwerkingsverband en tussen schoolbesturen onderling. Het beleid van het samenwerkingsverband over de organisatie en bekostiging van de extra ondersteuning grijpt in op de kwaliteit van de scholen. Het samenwerkingsverband op zijn beurt is afhankelijk van de prestaties van de scholen waar het de realisatie van extra ondersteuning betreft.”*

*Bij de standaard “kwaliteitscultuur” stelt de inspectie het volgende bij de zgn. basiskwaliteit:*

*“Het bestuur handelt volgens de code van goed bestuur en legt uit wanneer zij daarvan afwijkt. Deze handelwijze leidt tot een integere en transparante organisatiecultuur. Het intern toezicht functioneert onafhankelijk van het bestuur. Ieder werkt vanuit zijn eigen rol aan de versterking van de kwaliteit van de taakuitvoering en streeft naar realisatie van de gezamenlijke ambities die zijn verwoord in het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband.”*

Hierbij gelden de volgende wettelijke eisen:

*“Voor de uitvoering van de taken van het samenwerkingsverband is cruciaal dat de kwaliteit van de samenwerking effectief is tussen betrokken aangesloten bevoegde gezagsorganen en regionale partijen zoals de gemeenten (WPO art. 18a, negende lid, WVO art. 17a, negende lid) en zorginstellingen. De uitvoering van de wettelijke eisen rondom kwaliteitszorg vragen bovendien van een samenwerkingsverband een gezamenlijke inspanning vanuit een verbetercultuur en professionaliteit. Dit veronderstelt een gezonde organisatie, effectieve taakverdeling, resultaatgerichtheid en aanspreekbaarheid van de betrokkenen bij het samenwerkingsverband. Integriteit, zorgvuldigheid en bewustzijn van effecten van het handelen zijn algemene aanvaarde kwaliteitsbeginselen die behoren bij het professioneel handelen. (Zie ook de WPO art. en 17a en 17b en 17a WVO artikelen 24d en 24e en 24 e1.)”*

(NB. Zie in de bijlage de betreffende wetsartikelen)

Centraal in dit alles staat dat bestuur en toezicht gescheiden dienen te zijn, en de inspectie verwijst naar de code goed bestuur. Voor het VO is dat de Code Goed onderwijsbestuur VO (4 juni 2015), waarbij een SWV dient aan te geven waar het SWV afwijkt van deze code.

In deze notitie zal blijken dat de code uitgaat van een ééndimensionale (en verticale) organisatie: een schoolbestuur met één of meer scholen en een Raad van Toezicht (RvT) met externe leden.

In ons SWV is sprake van aangeslotenen en één deelnemer (Eduvier te Lelystad). Dit zijn in ons geval 14 schoolbesturen van scholen voor VO en VSO, verspreid over 11 gemeenten.

Een SWV kent altijd meerdere schoolbesturen en is daardoor per definitie niet ééndimensionaal.

Verder is in een situatie van een schoolbestuur met RvT en scholen sprake van een hiërarchische verhouding. Bij een SWV is er sprake van een horizontale verhouding, het is immers een netwerkorganisatie.[[1]](#footnote-2)

In deze notitie wil het DB onze afwijkingen nader toelichten.

De code goed bestuur

De code goed bestuur is erop gericht dat bestuurders integer handelen, met het oog op de doelstelling van de organisatie en dat er voldoende tegenkrachten die kritisch kunnen bevragen, zijn georganiseerd. Vanuit deze doelstelling kijken we naar onze praktijk van governance.

Opvallend in de voorschriften voor governance is dat de code niet rept over een SWV. Klaarblijkelijk heeft de VO Raad dat niet relevant geacht. Ook het zgn. steunpunt passend onderwijs van de VO Raad besteedt hier geen aandacht aan.

Dit is op z’n minst bijzonder, aangezien de code volledig uitgaat van een ééndimensionale organisatie: RvT -> bestuur -> school/scholen en een SWV juist een meerdimensionale of circulaire organisatie is met schoolbesturen als aangeslotenen en tegelijk als eigenaren van het SWV.

Schoolbesturen kennen vooral een RvT met externen als toezichthouder. In de SWV’en zien we vooral een DB/AB construct met aangeslotenen in de rol van toezichthouder.

Wel is er een tendens zichtbaar waarin SWV’en een directeur-bestuurder aanstellen met een Raad van Toezicht en de rol van toezichthouder daarmee ‘versimpelt’. Overigens zitten dan de aangeslotenen nog wel in de RvT, soms met een onafhankelijk voorzitter.

Het eerder genoemde steunpunt passend onderwijs heeft ook een format toezichtkader ontwikkeld waarin in de terminologie ook bij een dergelijk model wordt aangesloten.

In de circulariteit zien we voor ons SWV een belangrijke garantie dat het bestuur van ons SWV integer handelt, de doelstelling in het oog houdt en het kritische geluid organiseert. De belangen van de schoolbesturen als eigenaren zijn groot genoeg om heel scherp te zijn in het toezicht. Met de rol van externe toezichthouders als de OPR, de gemeenten met wie OOGO moet worden gevoerd over het ondersteuningsplan én de rol van de inspectie zijn er naast de wettelijke opdracht ook voldoende onafhankelijke prikkels om de doelstelling van het SWV hoog te houden. Door de betrokkenheid van schoolbesturen als aangeslotenen is er ook voldoende garantie dat de wettelijke opdracht beleidsmatig ook uitgevoerd wordt en er niet twee werelden ontstaan.

Dit verklaart in belangrijke mate de bestuurlijke keuzes voor de inrichting van onze governance en daarmee ook de afwijkingen van de code van de VO-Raad.

De code kent 6 eisen voor het lidmaatschap van de VO Raad (sinds enige tijd kunnen ook SWV-en lid worden van de VO Raad) en 47 richtlijnen.

De zes eisen voor het lidmaatschap van de VO Raad gaan over

1. Het publiceren van relevante documenten
2. Het aangaan van een horizontale dialoog
3. Evaluatie
4. Nevenfuncties
5. Benoeming van toezichthouders
6. Belangenverstrengeling.

De 5e eis is binnen een SWV niet uitvoerbaar. In deze eis staat nl. dat “een bestuurder kan niet tegelijkertijd de functie van intern toezichthouder vervullen binnen de onderwijssector VO.” Ook mag het niet bij een SWV PO, behalve buiten het voedingsgebied.

Afwijking

Aangezien in ons DB/AB model er altijd toezichthouders zullen zijn die ook bestuurder zijn van een VO organisatie wijkt ons SWV op dit punt af van de code.

Overige afwijkingen

Vervolgens beschrijft de code 47 richtlijnen.

Daar waar ons SWV afwijkt van een richtlijn wordt dit kort toegelicht.

Richtlijn 7 – professionalisering van docenten.

Motivering: de professionalisering van docenten is geen taak van het SWV, maar van de aangesloten schoolbesturen (zie de uitgangspunten in het ondersteuningsplan (OP).

Richtlijn 9 – integer handelen

Motivering – het SWV wijkt af van de integriteitscode van de VO Raad voor zover er sprake is van docenten en leerlingen, omdat het SWV geen docenten in dienst heeft of leerlingen die onderwijs bij het SWV volgen (het SWV kent geen orthopedagogisch centrum - OPDC).

Richtlijn 11 t/m 16

Motivering: Het SWV kent geen bezoldigde bestuurders.

Paragraaf 4.2 van de code (18 t/m 28)

In deze richtlijnen is duidelijk dat er sprake is van een bevoegd gezag van VO scholen.

Op een aantal punten wijkt het SWV af

1. Het SWV is geen werkgever van bestuurder(s) - 19
2. Er zijn geen processen naar fusie - 20
3. Het SWV kent geen medezeggenschapsraad, wel een ondersteuningsplanraad – 25
4. Er is geen klokkenluidersregeling, wel kent het SWV een klachtenregeling en de bezwaar- en beroepsmogelijkheden bij een toelaatbaarheidsverklaring voor VSO en PrO en voor de aanwijzing LWOO - 26
5. Het SWV organiseert eens in de 2 jaar een evaluatie o.l.v. een externe begeleider – 28.

In de richtlijnen 29 t/m 34 wordt uitgegaan van de mogelijkheid dat het SWV regels kan stellen voor de samenstelling en benoeming van de toezichthouders. Statutair is vastgelegd dat de aangeslotenen het toezichthoudend orgaan vormen.

Belangenverstrengeling (richtlijn 38 t/m 44)

Ook hier wijkt het SWV af van die passages waarin gemeld wordt dat een bestuurder van een VO organisatie geen lid van een toezichthoudend orgaan kan zijn. In het SWV is dit echter wel het geval, omdat de aangeslotenen het AB vormen met de rol van intern toezichthouder. Dit is statutair bepaald.

BIJLAGE

**WVO artikel 17a lid 9**

Het ondersteuningsplan wordt niet vastgesteld voordat over een concept van het plan op overeenstemming gericht overleg heeft plaatsgevonden met burgemeester en wethouders van de desbetreffende gemeente of gemeenten en overleg heeft plaatsgevonden met het samenwerkingsverband, bedoeld in[artikel 18a, tweede lid, van de Wet op het primair onderwijs](http://wetten.overheid.nl/jci1.3%3Ac%3ABWBR0003420%26artikel%3D18a%26g%3D2016-10-04%26z%3D2016-10-04), waarvan het gebied geheel of gedeeltelijk samenvalt met het gebied van het samenwerkingsverband. Het overleg met burgemeester en wethouders vindt plaats overeenkomstig een procedure, vastgesteld door het samenwerkingsverband en burgemeester en wethouders van die gemeente of gemeenten. De procedure bevat een voorziening voor het beslechten van geschillen.

**Artikel 24d. Scheiding toezicht en bestuur**

**1** Het bevoegd gezag draagt mede in verband met de verplichting, bedoeld in [artikel 23a](http://wetten.overheid.nl/BWBR0002399/2016-08-01#TiteldeelII_AfdelingI_HoofdstukI_Paragraaf1_Artikel23a), zorg voor een goed bestuurde school met een scheiding tussen de functies van bestuur en het toezicht daarop, en met een rechtmatig bestuur en beheer.

**2** De benoeming in de functies van het toezicht op het bestuur, bedoeld in het eerste lid, geschiedt op basis van vooraf openbaar gemaakte profielen. Bij de benoeming van de leden van de raad van toezicht wordt de medezeggenschapsraad van de school, bedoeld in [artikel 3 van de Wet medezeggenschap op scholen](http://wetten.overheid.nl/jci1.3%3Ac%3ABWBR0020685%26artikel%3D3%26g%3D2016-10-04%26z%3D2016-10-04), in de gelegenheid gesteld een bindende voordracht te doen voor een lid. Bij de benoeming van de leden van de raad van toezicht van het samenwerkingsverband wordt de ondersteuningsplanraad, bedoeld in [artikel 4a van de Wet medezeggenschap op scholen](http://wetten.overheid.nl/jci1.3%3Ac%3ABWBR0020685%26artikel%3D4a%26g%3D2016-10-04%26z%3D2016-10-04), in de gelegenheid gesteld een bindende voordracht te doen voor een lid.

**3** Het eerste lid en het tweede lid, eerste volzin, zijn van overeenkomstige toepassing op een samenwerkingsverband.

**Artikel 24e. Intern toezicht**

**1** Het bevoegd gezag draagt er zorg voor dat de functies van bestuur en intern toezicht op het bestuur in functionele of organieke zin zijn gescheiden.

**2** Een intern toezichthouder of een lid van het interne toezichthoudend orgaan functioneert onafhankelijk van het bestuur.

**3** Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op een samenwerkingsverband.

**Artikel 24e1. Inhoud intern toezicht**

**1** De interne toezichthouder of het interne toezichthoudend orgaan houdt toezicht op de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden door het bestuur en staat het bestuur met raad terzijde. De toezichthouder of het toezichthoudend orgaan is ten minste belast met:

**a.** het goedkeuren van de begroting en het jaarverslag en, indien van toepassing, het strategisch meerjarenplan van de school;

**b.** het toezien op de naleving door het bestuur van wettelijke verplichtingen, de code voor goed bestuur, bedoeld in [artikel 103, eerste lid, onderdeel a](http://wetten.overheid.nl/BWBR0002399/2016-08-01#TiteldeelIII_AfdelingII_HoofdstukIV_Artikel103), en de afwijkingen van die code;

**c.** het toezien op de rechtmatige verwerving en de doelmatige en rechtmatige bestemming en aanwending van de middelen van de school verkregen op grond van deze wet;

**d.** het aanwijzen van een accountant als bedoeld in [artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek](http://wetten.overheid.nl/jci1.3%3Ac%3ABWBR0003045%26artikel%3D393%26g%3D2016-10-04%26z%3D2016-10-04) die verslag uitbrengt aan de toezichthouder of het toezichthoudend orgaan, en

**e.** het jaarlijks afleggen van verantwoording over de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld onder a tot en met d, in het jaarverslag.

**2** De taken en bevoegdheden van de interne toezichthouder of het interne toezichthoudend orgaan zijn zodanig dat hij een deugdelijk en onafhankelijk intern toezicht kan uitoefenen. Indien sprake is van meer dan een toezichthouder of van een toezichthoudend orgaan is de eerste volzin van overeenkomstige toepassing met betrekking tot de combinatie van de toezichthouders of de samenstelling van het toezichthoudend orgaan.

**3** Indien het intern toezicht wordt uitgeoefend door een raad van toezicht, zijn het eerste lid en het tweede lid van overeenkomstige toepassing ten aanzien van de raad van toezicht. Een raad van toezicht is tevens belast met het benoemen, schorsen en ontslaan van de leden van het bestuur, alsmede de toepassing van de [artikelen 38a](http://wetten.overheid.nl/BWBR0002399/2016-08-01#TiteldeelII_AfdelingI_HoofdstukI_Paragraaf3_Artikel38a), [39](http://wetten.overheid.nl/BWBR0002399/2016-08-01#TiteldeelII_AfdelingI_HoofdstukI_Paragraaf3_Artikel39), [39a](http://wetten.overheid.nl/BWBR0002399/2016-08-01#TiteldeelII_AfdelingI_HoofdstukI_Paragraaf3_Artikel39a), [40a](http://wetten.overheid.nl/BWBR0002399/2016-08-01#TiteldeelII_AfdelingI_HoofdstukI_Paragraaf3_Artikel40a), [43a](http://wetten.overheid.nl/BWBR0002399/2016-08-01#TiteldeelII_AfdelingI_HoofdstukII_Artikel43a), [51](http://wetten.overheid.nl/BWBR0002399/2016-08-01#TiteldeelII_AfdelingI_HoofdstukIII_Artikel51) en de daarmee verband houdende wettelijke bepalingen op leden van het bestuur die mede tot het personeel behoren.

**4** Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op een samenwerkingsverband.

1. Een SWV wijkt ook weer af van een netwerkorganisatie, want die is gebaseerd op vrijwillige participatie. Bij een SWV is er een verplichting vanuit de wetgever. [↑](#footnote-ref-2)