



Inspectie van het Onderwijs  
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap*

## **GOVERNANCE BIJ SAMENWERKINGSVERBANDEN PASSEND ONDERWIJS**

HET FUNCTIONEREN VAN HET (ONAFHANKELIJK) INTERN  
TOEZICHT BIJ SAMENWERKINGSVERBANDEN

Utrecht, februari 2020

## Voorwoord

Als extern toezichthouder op het onderwijs zien we erop toe dat schoolbesturen en intern toezichthouders hun verantwoordelijkheid nemen, met als doel dat er een sterker onderwijsstelsel ontstaat. Om zicht te krijgen op wat goed gaat en wat beter kan op het gebied van de besturing van samenwerkingsverbanden passend onderwijs hebben we dit verkennend onderzoek uitgevoerd.

Een samenwerkingsverband is een complex geheel. Onafhankelijk intern toezicht moet erop toezien dat het bestuur van het samenwerkingsverband de beschikbare middelen zo besteedt dat de schoolbesturen in staat zijn aan hun zorgplicht te voldoen. Dat wil zeggen dat leerlingen die extra ondersteuningsbehoeften hebben een ononderbroken ontwikkeling op een zo passend mogelijke school kunnen doormaken.

De samenwerkingsverbanden bestaan nu ruim zes jaar en de ontwikkeling van passend onderwijs komt in veel regio's goed op gang. Wel vragen de bestuurlijke inrichting en het functioneren van de governance bij de samenwerkingsverbanden nog om aandacht. Deze aandachtspunten vormden aanleiding om het samenspel tussen bestuur en intern toezicht binnen deze samenwerkingsverbanden te onderzoeken. Daarbij hebben we ook bekeken of het intern toezicht van de samenwerkingsverbanden onafhankelijk van het bestuur functioneert. Goed en onafhankelijk uitgevoerd intern toezicht zou immers de bestuurskracht van een samenwerkingsverband moeten versterken, wat ten goede komt aan de kwaliteit van passend onderwijs.

Ons onderzoek laat zien dat de governance van samenwerkingsverbanden met een intern toezichthoudend orgaan met enkel externe leden, en dus niet bestaande uit de betrokken schoolbestuurders zelf, het best functioneert. Deze samenwerkingsverbanden hebben de governance in structuur én cultuur goed geregeld en hebben tevens sterke autonome bestuurders binnen het samenwerkingsverband. Overigens waarderen alle (directeur-)bestuurders in het onderzoek zonder uitzondering de externe blik in hun intern toezicht, ook al is dat soms enkel één onafhankelijk lid of een onafhankelijke voorzitter.

Het onderzoek laat ook zien dat de ondersteuningsplanraden momenteel redelijk bescheiden gepositioneerd zijn. Een stevigere rol voor dit orgaan -een speciale medezeggenschapsraad voor het samenwerkingsverband met afgevaardigde leden van de scholen- zou in het kader van goede governance wenselijk zijn. Daarvoor is wel een bredere wettelijke opdracht nodig.

We hopen dat de samenwerkingsverbanden de bevindingen in dit rapport gebruiken om hun eigen governance onder de loep te nemen en dit waar mogelijk verder te verbeteren. Hierbij pleiten wij ervoor dat samenwerkingsverbanden werken met een intern toezichthoudend orgaan dat zoveel mogelijk uit externe leden bestaat, zoals deskundigen op het gebied van financiën, juridische zaken en jeugdhulp. Begrip van de externe leden voor de complexe taak van de (directeur-)bestuurder binnen het samenwerkingsverband is hierbij uiterst belangrijk.

Drs. Monique Vogelzang  
Inspecteur-generaal van het Onderwijs

# INHOUD

Voorwoord 2  
Samenvatting 4

**1 Inleiding 6**

1.1 Onderzoeksvragen en onderzoeksopzet 8  
1.2 Leeswijzer 10

**2 *Onafhankelijk intern toezicht nader bekeken* 11**

2.1 Wat is onafhankelijk intern toezicht? 11  
2.2 Hoe functioneert de governance bij de bezochte samenwerkingsverbanden? 17

**3 Conclusies 24**

**4 Geraadpleegde literatuur 27**

**Bijlage: Interviewvragen voor de gestructureerde interviews met leden van de ondersteuningsplanraad, het bestuur en het intern toezicht**

## Samenvatting

In 2019 hebben we het themaonderzoek Governance bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs uitgevoerd. De aanleiding voor dit onderzoek was de landelijke discussie die speelde over governance bij samenwerkingsverbanden en hoe binnen deze samenwerkingsverbanden vorm wordt gegeven aan onafhankelijk intern toezicht.

In dit themaonderzoek verdiepen we ons in het onafhankelijk functioneren van het intern toezicht en hoe dit samenhangt met het al dan niet betrekken van externe leden in het intern toezicht. Hiervoor namen we in het voorjaar van 2019 interviews af over onafhankelijk intern toezicht met landelijk erkende deskundigen. Vervolgens bezochten we in de periode juni tot en met oktober 2019 vijftien samenwerkingsverbanden. Alle samenwerkingsverbanden hebben een andere vorm van (onafhankelijkheid) van de intern toezichthouder. Het gaat hier om onafhankelijkheid van de gehele raad, de voorzitter, een lid of geen onafhankelijk lid. Al deze samenwerkingsverbanden hebben minimaal een tot twee jaar ervaring met deze inrichting van hun governance. Ze kennen een spreiding in primair en voortgezet onderwijs, landelijke ligging, omvang en vereveningsopdracht.

Bij onze bezoeken aan de samenwerkingsverbanden zijn we nagegaan in hoeverre we kenmerken terugzien van onafhankelijk intern toezicht, zoals die door de deskundigen omschreven zijn. Daarvoor namen we gestructureerde interviews af met leden en het bestuur, van het intern toezichthoudend orgaan en leden van de ondersteuningsplanraad. Ook bekeken we het ondersteuningsplan, het jaarverslag en de statuten van het samenwerkingsverband.

De deskundigen noemden ons veel kenmerken van goede governance. Deze kenmerken gaan over instrumenten die ingezet worden en over gedragingen van intern toezicht, bestuur en ondersteuningsplanraad. Ook is van belang hoe het bestuur en het intern toezicht verantwoording afleggen. Tot slot worden er kenmerken genoemd die gaan over deskundigheidsbevordering van het intern toezicht, het bestuur en de ondersteuningsplanraad.

Uit de gesprekken met samenwerkingsverbanden blijkt dat zowel de *structuur* als de *cultuur* van het samenwerkingsverband ertoe doet. In een goede structuur is de governance uitgewerkt in instrumenten en procedures, zijn taken en bevoegdheden helder en worden de eigen instrumenten en procedures actief gebruikt. In een goede cultuur werkt vaak een sterk autonoom bestuur en heerst er onderling vertrouwen tussen bestuur, intern toezicht, ondersteuningsplanraad en aangesloten schoolbestuurders. De aangesloten schoolbestuurders zijn bereid om samen te werken. Daarnaast houden bestuur en intern toezicht elkaar scherp bij het vervullen van rollen en bevoegdheden. Cultuur en structuur kunnen elkaar versterken: een goede cultuur kan met een goed uitgewerkte structuur worden geborgd en krijgt daarmee een duurzaam karakter. Dat helpt bij situaties waarin er kritische onderwerpen besproken moeten worden die een of meer aangesloten schoolbestuurders meer dan de anderen raken. In dergelijke situaties kan de cultuur onder druk komen te staan en kan belangenverstrengeling een rol gaan spelen.

Het onderzoek laat zien dat samenwerkingsverbanden met een goedlopende governance zowel een goed vastgelegde structuur als een professionele en op samenwerking gerichte cultuur hebben. Dit treffen we aan bij

samenwerkingsverbanden met een intern toezichthoudend orgaan dat bestaat uit externe leden en een onafhankelijk bestuurder. Hoe onafhankelijker de intern toezichthouder, des te beter het functioneren van het samenwerkingsverband. Samenwerkingsverbanden zonder onafhankelijke leden in het intern toezicht, hebben het meeste moeite met een goede governance.

Er zijn wel samenwerkingsverbanden waar nog niet zo veel in de structuur van het samenwerkingsverband is geregeld, maar de governance toch naar tevredenheid van betrokkenen werkt. Bij deze samenwerkingsverbanden zijn de cultuur en de rol die de (directeur-)bestuurder van invloed. Dit treffen we voornamelijk aan bij samenwerkingsverbanden met een onafhankelijk lid of een onafhankelijke voorzitter, maar soms ook bij samenwerkingsverbanden zonder externe leden in het intern toezicht.

Bij samenwerkingsverbanden waar de governance slecht loopt, is er in de structuur weinig georganiseerd en heerst er geen cultuur gericht op samenwerking. Dit treffen we aan bij samenwerkingsverbanden waar schoolbestuurders het intern toezicht vormen (geheel of met een extern lid of voorzitter).

Tot slot waarderen alle (directeur-)bestuurders in het onderzoek zonder uitzondering de externe blik in hun intern toezicht, ook al is dat soms enkel één onafhankelijk lid of een onafhankelijke voorzitter.

Daarnaast is onze bevinding dat de ondersteuningsplanraden niet optimaal worden benut.

Samenvattend kunnen we stellen dat voor een duurzame en goed functionerende governance drie zaken van belang zijn:

- een uitgewerkte en georganiseerde werkwijze van governance (structuur)
- een professionele cultuur en
- een sturende bestuurder van het samenwerkingsverband.

Een goede structuur helpt om de aanwezige cultuur te borgen, waarmee potentiële problemen mogelijk voorkomen kunnen worden.

Onze bevinding is verder dat de mate van onafhankelijkheid van intern toezicht positief samenhangt met de governance in een samenwerkingsverband.

Samenwerkingsverbanden waarvan de governance in de volle breedte het meest positief overkomt, zijn allen samenwerkingsverbanden met alleen externe leden in het intern toezicht. En samenwerkingsverbanden met een of geen externe leden in het intern toezicht kennen een risicovollere governance. Naast of dit in de structuur is geregeld, maken ook de cultuur en het autonoom functioneren van de (directeur-)bestuurder uit voor het functioneren van de governance.

## 1 Inleiding

In 2013 zijn er samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs opgericht, waarin schoolbestuurders van het regulier en (voortgezet) speciaal onderwijs moeten samenwerken. Samenwerkingsverbanden hebben als doel voor leerlingen een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen te realiseren binnen en tussen de scholen. Dit moet ervoor zorgen dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doormaken en dat leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs krijgen. Zo kunnen de schoolbesturen aan hun zorgplicht passend onderwijs voldoen.

Bij de oprichting van de samenwerkingsverbanden kregen de schoolbestuurders veel autonomie in de keuze van de vorm en inrichting van het samenwerkingsverband. Zo konden zij hun samenwerkingsverband inrichten op de manier die in hun regio het beste werkt. Daarbij spelen onder andere contextfactoren als verevening, leerlingenpopulatie en historie van samenwerking een rol. De samenwerkingsverbanden kennen dan ook een grote diversiteit aan werkwijzen en bestuurlijke inrichting. Hierdoor zijn er verschillen in de manier waarop het intern toezicht is ingericht. Een goede werking van het intern toezicht is van belang. We bedoelen daarmee dat intern toezichthouders hun wettelijke taken uitvoeren en onafhankelijk kunnen toezien op het bestuur van het samenwerkingsverband. Gezien de grote diversiteit die de samenwerkingsverbanden in de invulling van het intern toezicht laten zien, hebben wij hier nader onderzoek naar gedaan. Dit rapport geeft de resultaten van dat onderzoek weer.

### *Samenwerkingsverbanden passend onderwijs in een notendop*

In augustus 2014 is het stelsel van passend onderwijs gestart. Het jaar daarvoor zijn de samenwerkingsverbanden passend onderwijs opgericht. Binnen 76 regio's voor primair onderwijs en evenveel regio's voor voortgezet onderwijs hebben schoolbesturen verplicht samenwerkingsverbanden opgericht binnen het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs. Ook schoolbesturen voor (voortgezet) speciaal onderwijs zijn met hun scholen verplicht aangesloten bij de samenwerkingsverbanden passend onderwijs in hun regio. Sommige samenwerkingsverbanden zijn een (gedeeltelijke) voortzetting van de al bestaande samenwerkingsverbanden Weer Samen Naar School (WSNS) of Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs (SVO), maar de meeste zijn nieuw samengesteld. Bovendien is overal het speciaal onderwijs als nieuwe partner aangesloten. De samenwerkingsverbanden zijn zelfstandige rechtspersonen met wettelijke opdrachten die zijn verwerkt in de onderwijswetten voor het primair, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs. De samenwerkingsverbanden moeten in een ondersteuningsplan vastleggen hoe zij uitvoering geven aan hun wettelijke opdracht. Dit plan moet het bestuur minimaal eens in de vier jaar vaststellen. De samenwerkingsverbanden hebben gekozen voor verschillende rechtsvormen zoals een stichting, een vereniging of een coöperatie. Binnen elk samenwerkingsverband moet een bestuur, een intern toezichthoudend orgaan en een ondersteuningsplanraad (het medezeggenschapsorgaan) worden benoemd. Er gelden wettelijke voorschriften voor de samenstelling van de ondersteuningsplanraad en de scheiding tussen bestuur en intern toezicht. Een van die voorschriften bepaalt dat het intern toezicht en het bestuur onafhankelijk van elkaar moeten functioneren. Over de uitvoering van hun wettelijke taken moeten zowel het bestuur als de intern toezichthouder zich jaarlijks verantwoorden in het jaarverslag. Sinds 1 januari 2017 is ook wettelijk vastgelegd dat de intern toezichthouders en de ondersteuningsplanraad verplicht twee keer per jaar overleg voeren. Doel daarvan is het functioneren van beide organen te versterken. Een belangrijke taak van deze organen is het bieden van kritische tegenspraak richting het bestuur. Voor het intern toezicht is daarnaast ook de rol van werkgever en sparringpartner van het bestuur van belang.

### *Schoolbestuurders en samenwerkingsverbanden hebben elkaar nodig*

Met de invoering van het passend onderwijs kregen schoolbestuurders de zorgplicht om voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte voor een zo passend mogelijke plek in het onderwijs te zorgen. Wanneer een schoolbestuur een leerling met extra ondersteuningsbehoeften niet zelf het benodigde onderwijs en de nodige ondersteuning kan bieden, moet dat bestuur zoeken naar een andere school die bereid is de leerling te plaatsen. Het samenwerkingsverband heeft als belangrijkste opdracht om ervoor te zorgen dat schoolbestuurders aan hun zorgplicht kunnen voldoen door onder meer voldoende plekken beschikbaar te hebben voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Maar ook door ervoor te zorgen dat leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften een ononderbroken ontwikkeling kunnen doormaken. Het samenwerkingsverband ontvangt middelen van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) voor extra ondersteuning. Dit moet zo worden ingezet dat het de schoolbestuurders met elkaar lukt om voor iedere leerling een zo passend mogelijke plek voor onderwijs en ondersteuning te realiseren.

### *Intern toezicht in verhouding tot het bestuur*

Bij de vorming van samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs moeten bestuur en intern toezicht worden ingericht. De wet<sup>1</sup> schrijft voor dat de functies van bestuur en intern toezicht van elkaar moeten zijn gescheiden, hetzij functioneel hetzij organiek. Ook schrijft de wet<sup>2</sup> voor dat een intern toezichthouder of lid van het interne toezichthoudend orgaan onafhankelijk van het bestuur moet functioneren. Bij de start van de samenwerkingsverbanden kozen schoolbestuurders er in eerste instantie vaak voor om actief te participeren in het bestuur en/of het intern toezichthoudend orgaan. Daarmee waren zij intensief betrokken bij de start van passend onderwijs. Gaandeweg veranderde dit in veel regio's naar het werken met een (directeur-)bestuurder of een onafhankelijke directeur met bestuurlijke taken. In die constructies voeren de aangesloten schoolbestuurders het intern toezicht uit. Een andere veelvoorkomende variant is het werken met een onafhankelijke directeur of coördinator. In dat geval fungeert een deel van de schoolbestuurders als bestuur en een ander deel als intern toezichthouder. De laatste tijd participeert steeds vaker een extern lid of externe voorzitter in het intern toezicht. Zo wordt er enige vorm van onafhankelijkheid in het intern toezicht aangebracht.

Wanneer schoolbestuurders ook intern toezichthouder zijn, dragen zij dubbele petten. Enerzijds zijn schoolbestuurders die bij het samenwerkingsverband aangesloten zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van een deel van het beleid van het samenwerkingsverband. Anderzijds zien zij erop toe of het bestuur de uitvoering van het beleid goed aanstuurt en of de beoogde resultaten worden bereikt. Dit leidde tot een landelijke discussie over wat we precies verstaan onder onafhankelijk intern toezicht van samenwerkingsverbanden. In het regeerakkoord 2017-2021 staat: "Om ervoor te zorgen dat middelen voor passend onderwijs ook echt in de klas terecht komen, komt er onafhankelijk toezicht op de samenwerkingsverbanden." De minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media gaf in een brief op 25 juni 2018 aan de Tweede Kamer<sup>3</sup> aan dat hij over deze passage uit het regeerakkoord in gesprek zou gaan met de PO-Raad en de Vo-raad. In zijn vervolgbrief van 23 januari 2019 aan de Tweede Kamer<sup>4</sup> schrijft de minister onder andere dat de PO-Raad en de Vo-raad na het raadplegen van hun achterban het volgende voorstellen. "(...) Het toezichthoudend orgaan van het samenwerkingsverband moet ten minste één onafhankelijk lid – niet verbonden aan een deelnemend schoolbestuur hebben (...)". De minister schrijft dat dit een goed voorstel is om het toezicht onafhankelijker te maken. De minister geeft ook aan dat dit voorstel nog verder uitgewerkt moet worden. Verder is er behoefte aan een tijdspad waarbinnen de resultaten van het voorstel bereikt moeten zijn en aan afspraken over hoe de wijziging gemonitord wordt. Een verder uitgewerkt voorstel van de radenwacht de minister af.

1 Artikel 17a en 17b WPO, artikel 24d en 24e WVO

2 Artikel 17b en 17c WPO, artikel 24e en 24e1 WVO

3 Kamerstuk 31 497, nr. 262

4 Kamerstuk 31 497, nr. 284

De landelijke discussie over het onafhankelijk intern toezicht bij de samenwerkingsverbanden is voor ons aanleiding om dit onderwerp verder uit te diepen in de vorm van een themaonderzoek. We willen in dit onderzoek een beeld schetsen van de invloed die de inrichting van het intern toezicht heeft op het onafhankelijk functioneren van het intern toezicht bij samenwerkingsverbanden. Daarmee willen we een impuls geven aan het denken over en de ontwikkeling van onafhankelijk intern toezicht bij samenwerkingsverbanden. Een ander doel van dit onderzoek is het verkrijgen van meer inzicht in het onafhankelijk functioneren van intern toezicht. Dat inzicht helpt ons om het toezicht te versterken. Daarnaast kunnen de resultaten van het onderzoek gebruikt worden als input voor de evaluatie passend onderwijs in 2020.

## **1.1 Onderzoeksvragen en onderzoeksopzet**

In ons onderzoek behandelen we de volgende onderzoeksvragen:

1. In hoeverre functioneert het intern toezicht van het samenwerkingsverband onafhankelijk? Welke vormen van onafhankelijkheid zijn er bij samenwerkingsverbanden en hoe vaak komen deze voor?
2. Is er een relatie te leggen tussen het betrekken van één of meer onafhankelijke leden bij het intern toezicht van samenwerkingsverbanden en de kwaliteit van de governance?
3. Zijn er nog meer factoren van belang bij de kwaliteit van de governance bij samenwerkingsverbanden?

Deelvragen zijn:

- a. Wat verstaan deskundigen onder onafhankelijk intern toezicht?
- b. Welke waarborgen hebben de samenwerkingsverbanden ingebouwd met betrekking tot de onafhankelijkheid van het intern toezicht?
- c. Welke factoren maken dat het intern toezicht onafhankelijk functioneert?
- d. Welke kenmerken van functioneren zien we in de verschillende vormen van onafhankelijk intern toezicht? En waarom?

### *Onderzoeksopzet*

Ons onderzoek bestaat uit twee delen. Allereerst namen we interviews af met deskundigen op het gebied van governance. Verder bezochten we vijftien samenwerkingsverbanden waar we gesprekken voerden met betrokkenen en waar we het ondersteuningsplan, de statuten en het jaarverslag bestudeerden. Onder de deskundigen die we interviewden waren twee hoogleraren en een externe governance-adviseur. We vroegen aan hen wat zij verstaan onder goede governance. Daarnaast vroegen we ze wanneer er volgens hen sprake is van intern toezicht dat onafhankelijk van het bestuur functioneert. Die informatie hadden we nodig om op een zo'n goed en objectief mogelijke manier naar de governance van de samenwerkingsverbanden te kunnen kijken. Op basis van de antwoorden van de deskundigen, hebben we een gespreksleidraad voor gestructureerde interviews opgesteld. Door de gesprekken met de samenwerkingsverbanden te voeren door middel van een gestructureerd interview, verzamelden we bij alle samenwerkingsverbanden gegevens over dezelfde onderwerpen en kunnen de gegevens met elkaar worden vergeleken.



We hebben twee hoogleraren geïnterviewd, namelijk prof. mr. Pieter W.A. Huisman en prof. dr. ir. Rienk Goodijk. Pieter Huisman is hoogleraar Onderwijsrecht en professor of Education Law aan de Erasmus School of Law. Rienk Goodijk is hoogleraar Governance in de (semi-)publieke sector bij het Zijlstra Center aan de VU Amsterdam. De andere deskundige die we hebben geïnterviewd is drs. Marieke Dekkers MME, associée bij B&T organisatieadvies. Marieke Dekkers studeerde in 2015 cum laude af bij TIAS, haar masterthesis bij prof. dr. Edith Hoog ging over governance van samenwerkingsverbanden. Hierdoor beschikt zij over unieke deskundigheid op dit gebied. De heren Pieter Huisman en Rienk Goodijk zijn door de PO-Raad en Vo-raad aangedragen als landelijk erkende deskundigen op het gebied van governance. Zij hebben een insteek vanuit enerzijds de juridische kant en anderzijds vanuit de kant van non-profit organisaties.

Een van de deskundigen is ook werkzaam bij een samenwerkingsverband dat is betrokken bij dit onderzoek. We hebben dat samenwerkingsverband toch gevraagd om mee te werken, omdat er anders te weinig samenwerkingsverbanden van dat type beschikbaar waren. Dit samenwerkingsverband is door andere onderzoekers bezocht dan de onderzoekers die het interview met de deskundige afnamen. Daarmee hebben we gezorgd voor objectiviteit en betrouwbaarheid in zowel de input die de deskundige gaf, als de input die het samenwerkingsverband ons kon geven over hun ervaringen met de werking van de governance.

We hebben vijftien bezoeken gebracht aan samenwerkingsverbanden. Voor deze bezoeken verdeelden we de samenwerkingsverbanden in vier groepen:

- Groep A: samenwerkingsverbanden met alleen schoolbestuurders van aangesloten scholen, en dus nog geen externen, in het intern toezichthoudend orgaan.
- Groep B: samenwerkingsverbanden die werken met een onafhankelijk lid.
- Groep C: samenwerkingsverbanden die werken met een onafhankelijk voorzitter.
- Groep D: samenwerkingsverbanden die werken met een geheel onafhankelijk samengestelde intern toezichthoudend orgaan, waar dus alleen externen in participeren of participeerden.

Per samenwerkingsverband onderzochten we hoe onafhankelijk hun intern toezicht functioneert. Daarvoor voerden we per samenwerkingsverband drie gesprekken, met:

- leden van de ondersteuningsplanraad (opr);
- het bestuur of degene aan wie de uitvoerende bestuurstaken zijn gemandateerd;
- en met leden van het intern toezichthoudend orgaan.

In de gesprekken vroegen we naar concrete ervaringen binnen het samenwerkingsverband gedurende de afgelopen een tot twee jaar. In groep B waren er drie samenwerkingsverbanden die zulke ervaringen konden delen. Bij de andere samenwerkingsverbanden in groep B waren de ervaringen met een onafhankelijk lid in het intern toezicht van te korte duur om een zinvolle bijdrage aan ons onderzoek te kunnen leveren. Deze samenwerkingsverbanden zijn daarom uit het onderzoek gelaten. In groep D zijn uiteindelijk drie samenwerkingsverbanden betrokken, omdat een vierde samenwerkingsverband een raad van toezicht bleek te hebben die niet alle wettelijke taken van het intern toezicht uitvoert. Dit samenwerkingsverband is daardoor niet bruikbaar bevonden om in ons onderzoek te betrekken.

Bij de keuze voor deelnemende samenwerkingsverbanden hebben we geprobeerd een zo gevarieerd mogelijke groep samen te stellen. We hebben daarbij gekeken naar de locatie in het land, primair en voortgezet onderwijs, de vereveningsopdracht

en de omvang van de samenwerkingsverbanden. Door spreiding binnen deze factoren aan te brengen, zorgden we voor een zo evenwichtig mogelijke onderzoeksgroep.

Voordat we onze bevindingen weergeven, merken we op dat we ons baseren op een beperkt aantal samenwerkingsverbanden waaruit we (mogelijke) trends halen. Een individueel samenwerkingsverband kan hierbij al invloed hebben op een eventuele trend, waardoor we bij het beeld dat uit ons onderzoek komt enige nuance moeten betrachten.

We danken onze gesprekspartners bij de samenwerkingsverbanden voor de informatie en gesprekken. Ook danken wij drs. Marieke Dekkers MME, prof. mr. Pieter W.A. Huisman en prof. dr. ir. Rienk Goodijk van harte voor hun medewerking als deskundigen aan dit onderzoek.

## **1.2**

### **Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 beschrijven we wat de deskundigen onder goede governance verstaan en in hoeverre we daar kenmerken van aantreffen bij de veertien bezochte samenwerkingsverbanden. Hoofdstuk 3 bevat de analyse en conclusie van ons onderzoek.

## 2 Onafhankelijk intern toezicht nader bekeken

### 2.1 Wat is onafhankelijk intern toezicht?

We vroegen deskundigen waaruit onafhankelijk intern toezicht moet bestaan. Om te beginnen gaven de deskundigen aan dat het onafhankelijk functioneren van het intern toezicht op zichzelf niet zo interessant is. Het moet worden gezien in combinatie met het nemen van besluiten en het plegen van interventies die passen binnen de belangen en de context van het samenwerkingsverband.

De deskundigen gaven ons veel informatie over hun visie op het onafhankelijk en goed functioneren van bestuur en intern toezicht. Daarnaast gaven ze veel informatie over de rol van de ondersteuningsplanraad binnen de governance. Een groot deel van de genoemde kenmerken maakt overigens ook deel uit van de codes voor goed bestuur van de PO-Raad en de Vo-raad waarmee de samenwerkingsverbanden al werken.

We hebben de kenmerken van goed en onafhankelijk functionerend intern toezicht in vier thema's ingedeeld:

1. Instrumenten
  - a. Informatievoorziening
  - b. Hulpmiddelen/waarborg
2. Gedragingen
  - a. Oordeelsvorming
  - b. Interventies
  - c. Dialoog
3. Verantwoording
4. Deskundigheidsbevordering

Alle kenmerken van goed en onafhankelijk intern toezicht die deskundigen noemden zijn opgenomen in het onderzoek. We maken in het onderzoek geen onderscheid tussen kenmerken die door één of meerdere deskundigen zijn genoemd. Waar in de tekst 'de deskundigen' staat, kan het dus gaan over één, meerdere of alle drie de deskundigen.

Bovenstaande thema's lichten we hieronder toe vanuit het perspectief van de ondersteuningsplanraad (opr), het bestuur en het intern toezicht. In alle gevallen gaat het om een beschrijving van goede governance, oftewel een ideaaltypische beschrijving (volgens de deskundigen).

#### *1. Instrumenten*

##### *1a. Informatievoorziening*

Om hun taken goed uit te kunnen voeren, is het van belang dat de opr, het bestuur en de intern toezichthouders over relevante informatie beschikken (Vo-raad, 2019; PO-Raad, 2017a). Voor de opr zijn onder meer documenten waarover het bestuur advies of instemming van de opr vraagt van belang, en daarnaast ook informatie over relevante (beleids)ontwikkelingen binnen het samenwerkingsverband.

De deskundigen vinden dat het goed zou zijn wanneer afspraken over de uitwisseling van informatie tussen schoolbestuurders en het bestuur en tussen het bestuur en het intern toezicht zijn vastgelegd in een informatieprotocol, dat ook wordt nageleefd (Dekkers, 2016). Dit informatieprotocol is van belang omdat het bestuur deels afhankelijk is van informatievoorziening door de schoolbestuurders.

Ook voor het intern toezicht is het belangrijk goed te worden geïnformeerd door het bestuur met behulp van relevante en betrouwbare informatie (Dekkers, 2016; Vo-raad, 2019; PO-Raad, 2017a). Deze informatie moet gaan over:

- de voortgang van de uitvoering van het ondersteuningsplan;
- het nakomen van afspraken uit het ondersteuningsplan door aangesloten schoolbestuurders;
- informatie over beleidsontwikkelingen;
- informatie over andere ontwikkelingen in het onderwijs die van invloed zijn op het beleid van het samenwerkingsverband.

Ook geven de deskundigen aan dat het voor de kwaliteit van het intern toezicht belangrijk is dat dit orgaan jaarlijks zijn handelen evalueert. Over de uitkomsten van deze evaluatie informeert het intern toezicht het bestuur (Dekkers, 2016; Vo-raad, 2019).

Voor zowel de leden van de opr als voor de intern toezichthouders is het van belang om de informatie van het bestuur tijdig en schriftelijk te ontvangen (Dekkers, 2016). De opr-leden moeten zich immers goed kunnen voorbereiden op de vergadering en op de dialoog met het bestuur. De intern toezichthouders hebben tijdige informatie van het bestuur nodig om er een eigen mening over te kunnen vormen. Van zowel de opr als het intern toezicht mag volgens de deskundigen worden verwacht dat zij ook aan eigen informatieverzameling doen (Vo-raad, 2019; PO-Raad, 2017a), en dat afspraken hierover zijn vastgelegd in het informatieprotocol (Dekkers, 2016). De deskundigen geven verschillende voorbeelden van eigen informatieverzameling:

- wat inspectie van het samenwerkingsverband vindt;
- door het bestuur georganiseerde contacten met mensen uit het samenwerkingsverband of de scholen over specifieke thema's;
- het opvragen van informatie bij de externe accountant;
- het betrekken van andere externe informatie van bijvoorbeeld stakeholders (opr, schoolbesturen en hun raden van toezicht).

#### *1b. Hulpmiddelen/waarborg*

Wanneer de bespreking van thema's in de diverse vergaderingen van de opr, bestuur en intern toezicht goed op elkaar zijn afgestemd, kan de werking van de verschillende organen goed worden benut. Daarbij kan de opr een jaarplan opstellen als handvat om gestructureerd en planmatig te werken aan zijn rol binnen het samenwerkingsverband. Ook zou het volgens de deskundigen goed zijn wanneer de opr vooraf criteria opstelt waar het nieuwe ondersteuningsplan volgens hen aan moet voldoen.

Daarnaast beschouwen de deskundigen het als een kenmerk van goede governance wanneer de intern toezichthouders werken met een intern toezichtkader dat bekend is bij het bestuur (PO-Raad, 2017a; PO-Raad, 2017b; Vo-raad, 2019). In het intern toezichtkader is vastgelegd wat er precies verwacht wordt van het toezicht. Zo noemen deskundigen dat het intern toezichtkader bij voorkeur beoordelingscriteria bevat voor bij de uitvoering van het intern toezicht. Dat gaat bijvoorbeeld over criteria waarmee het intern toezicht het functioneren van het bestuur beoordeelt en criteria waar de kwaliteitszorg van het bestuur op moet worden getoetst.

Daarnaast beschouwen de deskundigen het als een kenmerk van goede governance wanneer het bestuur werkt met een risicobeheersings- en controlesysteem en een onafhankelijke controller. Ook bevordert zelfstandige huisvesting voor het samenwerkingsverband de onafhankelijkheid en helpt dat te voorkomen dat belangen van het samenwerkingsverband en een schoolbestuur elkaar onnodig beïnvloeden (Dekkers, 2016). De deskundigen benadrukken verder het belang van het werken met een onafhankelijk bestuurder en een orgaan waarin de belangen van de schoolbestuurders als voornaamste stakeholders worden behartigd (Dekkers,

2016). Als voorbeeld noemen de deskundigen een deelnemersraad of algemene ledenvergadering (van een vereniging) (PO-Raad, 2017b). Op die manier hoeven schoolbestuurders niet het dagelijks bestuur op zich te nemen, maar zijn hun belangen toch behartigd.

De deskundigen geven ook als kenmerk van goede governance dat op de vergaderagenda van het intern toezicht per agendapunt is aangegeven of het punt informerend of besluitvormend is. Zo weet de intern toezichthouder op welke manier hij met het onderwerp om moet gaan. Daarnaast geven de deskundigen aan dat het van belang is dat de intern toezichthouders collegiaal kunnen opereren, dus zonder dat er andere belangen tussen hen spelen (Dekkers, 2016). Elk lid dient bovendien een gelijke stem te hebben, omdat hier het belang van het samenwerkingsverband geldt. Ook is het volgens de deskundigen sterk wanneer de intern toezichthouders met elkaar nadenken over wanneer en hoe ze ingrijpen in het geval er iets niet goed zou gaan, het zogenaamde interventierepertoire. Het is belangrijk dat de intern toezichthouders weten wanneer ze aan de rem moeten trekken en welke middelen ze hiervoor hebben. Zo'n middel is bijvoorbeeld het functioneringsgesprek dat het intern toezicht in de rol van werkgever van het bestuur met het bestuur voert (Vo-raad, 2019; PO-Raad, 2017a). De deskundigen noemen ook het belang van een goede spreiding van deskundigheid in het intern toezicht. Daarbij noemen zij deskundigheid op het gebied van financiën en op het gebied van de maatschappelijke opdracht van het samenwerkingsverband, maar bijvoorbeeld ook begrip en inzicht in het krachtenveld waarbinnen het bestuur opereert. Dit is belangrijk om goed te kunnen toezien op het functioneren van het bestuur (Dekkers, 2016). Daarnaast moeten alle intern toezichthouders toezicht kunnen houden op het geheel. Tot slot noemen de deskundigen nog enkele praktische zaken die bijdragen aan (het behouden van) een goed functionerende governance. Dat gaat over het opstellen van een introductiebeleid voor nieuwe toezichthouders, het geven van duidelijkheid over de nevenfuncties van de toezichthouders (Vo-raad, 2019), en het benoemen van een vicevoorzitter die voor alle betrokkenen contactpersoon is als het gaat om het functioneren van de voorzitter. Tot slot noemen de deskundigen het eens in de zoveel tijd wisselen van accountant als kenmerk van goede governance. Deze accountant mag geen andere (advies)werkzaamheden voor het samenwerkingsverband of de aangesloten schoolbesturen verrichten (Dekkers, 2016).

## *2. Gedragingen*

### *2.a Oordeelsvorming*

De opr en het intern toezicht vormen een oordeel over het functioneren van het bestuur op basis van de informatie die zij van het bestuur ontvangen en zelf verzamelen (bijvoorbeeld in hun onderlinge contact twee keer per jaar). Op basis van deze informatie beslist het intern toezicht ook of ze instemmen met het ondersteuningsplan, de meerjarenbegroting en het jaarverslag. De opr heeft enkel instemmingsrecht op het ondersteuningsplan, waarin de meerjarenbegroting is verwerkt. Om dit ondersteuningsplan op een goede manier te kunnen beoordelen adviseren de deskundigen de opr om het te toetsen aan vooraf opgestelde criteria. Ook verwachten de deskundigen dat de opr de schoolondersteuningsprofielen betreft in de beoordeling van het ondersteuningsplan. Hieruit moet namelijk blijken of er sprake is van een dekkend netwerk aan onderwijs en ondersteuningsvoorzieningen. Wanneer de opr daadwerkelijk kritische tegenspraak biedt, is het volgens de deskundigen aannemelijk dat er een kritische dialoog plaatsvindt met het bestuur over de vaststelling van het plan. Daarbij zou het belang van het samenwerkingsverband als geheel voorop moeten staan. De deskundigen geven ook enkele kenmerken van goede governance van oordeelsvorming van het intern toezicht. Allereerst is het van belang dat elke intern toezichthouder zelf en onafhankelijk een oordeel vormt over kwesties die aan de

orde zijn. Het intern toezichtkader kan daarbij als handvat dienen. Hierin staan immers de punten vermeld die voor het intern toezicht van belang zijn. Ook zouden de toezichthouders collectieve afspraken die in het ondersteuningsplan staan in hun oordeelsvorming moeten meenemen. Om een oordeel te kunnen vormen moeten de toezichthouders kritische vragen stellen aan het bestuur en het bestuur mogelijke situaties voorleggen ('wat doe je als...?'). Van alle toezichthouders wordt verwacht dat zij afzonderlijk een oordeel vormen over belangrijke kwesties. Zo zouden zij moeten bekijken of het netwerk aan onderwijs en ondersteuningsvoorzieningen voldoende dekkend is en of het samenwerkingsverband financieel gezond is. Ook moeten ze nagaan welke maatregelen het intern toezicht en het bestuur kunnen treffen in het belang van het samenwerkingsverband. De deskundigen verwachten dat de intern toezichthouders daarbij rekening houden met zowel het belang van het hele samenwerkingsverband als de belangen van de schoolbestuurders en de overige belanghebbenden (Dekkers, 2016).

Indien er een onafhankelijk voorzitter is, verwachten de deskundigen dat deze in de gaten houdt dat de intern toezichthouders die tevens schoolbestuurder zijn rolvast zijn. Daarnaast dient deze onafhankelijk voorzitter te zorgen voor goede contacten tussen intern toezichthouders, het bestuur, de opr en het orgaan met de schoolbestuurders (Dekkers, 2016).

### *2b. Interventies*

Het is van belang dat het intern toezicht op een juiste manier interventies uitvoert. De deskundigen noemen als kenmerk van goede governance dat het intern toezicht criteria voor kritische momenten heeft vastgelegd. Deze criteria dienen door de toezichthouders te worden gebruikt als leidraad voor het ingrijpen. Voorbeelden van interventies zijn het kort volgen van lastige situaties of het voeren van een (functionerings)gesprek met het bestuur (Vo-raad, 2019; PO-Raad, 2017a). Naast de intern toezichthouders is het goed wanneer leden van de opr het bestuur aanspreken op het nakomen van afspraken uit het ondersteuningsplan. Tot slot doet het bestuur zelf ook aan oordeelsvorming en het uitvoeren van interventies. Dat gaat over het nakomen van de afspraken uit het ondersteuningsplan door de schoolbestuurders en anderen. Maar dat gaat ook over het nemen van besluiten over het eventueel bijstellen van beleid, of het ontwikkelen van nieuw beleid. Daarbij zou het goed zijn als het bestuur zich wel koersvast, maar niet rigide gedraagt en leert van signalen en eventuele fouten (Dekkers, 2016). Met koersvast bedoelen de deskundigen dat het bestuur wel de stip op de horizon aanhoudt, maar de route ernaartoe bijstelt als blijkt dat dat beter is.

### *2c. Dialoog*

De deskundigen benadrukken het belang van het voeren van een goede dialoog tussen alle betrokkenen (Dekkers, 2016). In een dialoog kunnen de deelnemers ieder vanuit hun rol vrij met elkaar spreken en naar elkaar luisteren. Zij reflecteren op het verleden en richten zich op het realiseren van het (maatschappelijk) doel. Het bestuur voert een dialoog met de opr over de ontwikkelingen binnen het samenwerkingsverband en over het ondersteuningsplan. De deskundigen beschouwen het als een uiting van goede governance wanneer het bestuur de dialoog met de opr als kritisch ervaart. De deskundigen vinden het spreken voor de opr wanneer die ook zonder de bestuurder erbij vergadert, om een eigen oordeel te vormen voordat ze de dialoog met het bestuur voeren.

Behalve gesprekken met het bestuur is het volgens de deskundigen ook goed wanneer de opr gesprekken heeft met de intern toezichthouder (PO-Raad, 2017a; Vo-raad, 2019). Dit is zelfs verplicht sinds 1 januari 2017 (art.17c vijfde lid WPO en art. 21e1 vijfde lid WVO), maar hier is echter niet iedereen zich van bewust. In deze overleggen wordt bijvoorbeeld gesproken over de informatievoorziening vanuit het bestuur. Ook kan de kritische houding van beide organen ten opzichte van deze

informatie en de ontwikkelingen binnen het samenwerkingsverband worden besproken. Daarnaast kunnen beide organen hun eigen en elkaars rol evalueren. Ten slotte kunnen ze hun kritiekpunten op het ondersteuningsplan uitwisselen. De opr en het intern toezicht horen allebei actieve inspraak te hebben in de agenda van het overleg, bijvoorbeeld door deze agenda samen of om de beurt op te stellen. Daarnaast kunnen de intern toezichthouders en de opr ook andere bijeenkomsten organiseren, zoals heisessies of themasessies met een deskundige gastspreker. Op die manier geeft het intern toezicht de opr op een creatieve manier een inhoudelijke rol in de samenwerking in tegenspraak. Ook kan het intern toezicht zijn verantwoording in het jaarverslag aan de opr voorleggen en daar een kritische dialoog met de opr over voeren, om zo zijn eigen tegenspraak te organiseren. Verder vinden de deskundigen het een voorbeeld van goede governance wanneer de opr actieve inbreng heeft bij het benoemen van toezichthouders. Daarnaast dient het intern toezicht op zijn beurt kennis te hebben van de kwaliteit van de opr en erop te sturen dat het bestuur zorgt voor een goede opr. Het intern toezicht kan bovendien betrokken worden bij de samenstelling van de opr, bijvoorbeeld door advies te geven over het profiel van opr-leden. De deskundigen stellen dat hoe hoger de opr wordt gewaardeerd, hoe onafhankelijker de governance functioneert.

De deskundigen geven aan dat het voor een goede governance helpt als het bestuur behalve met de opr en het intern toezicht ook een dialoog voert met andere relevante partijen zoals gemeenten. De dialoog tussen het bestuur en het intern toezicht zou moeten gaan over de resultaten die het samenwerkingsverband geboekt heeft. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de resultaten die in het jaarverslag of in de evaluatie van het jaarplan zijn opgenomen, of aan de tussenresultaten in managementrapportages (PO-Raad, 2017a; Vo-raad, 2019). De deskundigen vinden het positief wanneer het bestuur het intern toezicht als een team ervaart. Daarnaast beschouwen ze het uiteraard ook als positief wanneer het bestuur kritische tegenspraak ervaart van de toezichthouders. Tegelijkertijd vinden de deskundigen het belangrijk dat de intern toezichthouders achter het bestuur staan en het bestuur steunen in situaties die daarom vragen.

De intern toezichthouders voeren een dialoog met het bestuur over onder andere de geboekte resultaten, de bereikte effecten van de middelen voor passend onderwijs en de financiën. Ze doen dit aan de hand van vaste documenten zoals het jaarverslag, jaarplan, managementrapportages en eigen verzamelde informatie. Daarnaast bespreken de intern toezichthouders jaarlijks de risico's die zij en/of het bestuur signaleren met het bestuur (Dekkers, 2016; PO-Raad, 2017a). In de dialogen stellen intern toezichthouders kritische vragen aan het bestuur en leggen ze het bestuur mogelijke situaties voor ('wat doe je als?'). Indien nodig vragen ze het bestuur naar mogelijkheden om in te grijpen bij schoolbesturen. Ook kan het intern toezicht casussen of praktijkvoorbeelden opvragen.

### *3. Verantwoording*

Het bestuur legt volgens de voorschriften verantwoording af met betrekking tot het jaarverslag (Dekkers, 2016; Vo-raad, 2019; PO-Raad, 2017a). Een goede werking van governance zou volgens de deskundigen moeten leiden tot een hoog niveau van verantwoording in het jaarverslag. Dit is het geval wanneer de verantwoording ten minste ingaat op de resultaten bij de gestelde doelen en op de uitvoering van de rol van het samenwerkingsverband. Een resultaat bij een goed functionerende governance zou bijvoorbeeld zijn dat schoolbestuurders meer kwesties over passend onderwijs samen op weten te lossen. Daarnaast legt het bestuur in een goed functionerende governance bij voorkeur ook actief en zichtbaar verantwoording af aan stakeholders, bijvoorbeeld tijdens een bijeenkomst. Hier maakt het bestuur duidelijk wat het samenwerkingsverband doet en hoe de belangen van de

stakeholders zijn meegenomen in de genomen besluiten. De intern toezichthouder is bij deze bijeenkomsten aanwezig en legt ook verantwoording af over zijn werkzaamheden. Hij licht de overwegingen en dilemma's toe die bij de besluiten een rol spelen. Bij zulke bijeenkomsten laat de intern toezichthouder zien dat hij achter het bestuur staat.

Informatie die intern toezichthouders tijdens bijeenkomsten in het veld vergaren gebruiken zij in de uitvoering van hun toezicht op het bestuur. Tijdens zulke bijeenkomsten zoals die van de opr, op scholen, van schoolbesturen en raden van toezicht van schoolbestuurders, zouden zij niet moeten oordelen richting hun gesprekspartners. Zij kunnen het bestuur bijvoorbeeld vragen of die op de hoogte is van deze informatie en wat het hiermee gaat doen. De intern toezichthouders zoeken zelf zowel intern als extern verbinding, bijvoorbeeld om te vertellen wat hun toezicht inhoudt, om zich te verantwoorden of om informatie te verzamelen. De deskundigen gaan ervan uit dat een goed functionerende toezichthouder een goede kwaliteit van verantwoording in het jaarverslag laat zien (Dekkers, 2016). Onderdeel daarvan is een verantwoording over hoe de intern toezichthouders hun toezicht verbeteren op basis van hun jaarlijkse zelfevaluatie. Deze zelfevaluatie wordt bij voorkeur onder externe begeleiding uitgevoerd. Inhoud hiervan is bijvoorbeeld de evaluatie van het hele intern toezichthoudend orgaan, de evaluatie van eventuele commissies van het intern toezicht of de evaluatie van individuele leden van het intern toezichthoudend orgaan (Dekkers, 2016; Vo-raad, 2019; PO-Raad, 2017a). De intern toezichthouder informeert het bestuur over de uitkomsten (Dekkers, 2016; PO-Raad, 2017a; Vo-raad, 2019). Ook houdt de intern toezichthouder een jaarlijkse evaluatie met het bestuur over het samenspel tussen de beide organen (Dekkers, 2016). De deskundigen beschouwen het als een kenmerk van goede governance wanneer het duidelijk is waarom en aan wie de intern toezichthouder verantwoording aflegt.

#### *4. Deskundigheidsbevordering*

Het bestuur kan een kritische dialoog met de opr bevorderen door bijvoorbeeld deskundigen beschikbaar te stellen om de opr uit te dagen, te scholen op een voor het samenwerkingsverband relevant thema of mee te denken over bepaalde thema's.

Ook kan de opr zelf aan deskundigheidsbevordering doen. De deskundigen vinden dat het bestuur dit zou moeten stimuleren, bijvoorbeeld door scholingsbudget beschikbaar te stellen (Vo-raad, 2019). De opr zou ook contact kunnen onderhouden met andere ondersteuningsplanraden om het eigen functioneren te verbeteren. Tot slot kan het bestuur invloed uitoefenen op de samenstelling van de opr door gezamenlijk een profiel op te stellen voor nieuwe leden en daarin expertise of competenties op te nemen die zij belangrijk vinden.

Zowel het bestuur als het intern toezicht doen bij goede governance aan deskundigheidsbevordering (Vo-raad, 2019; PO-Raad, 2017a).



## 2.2 Hoe functioneert de governance bij de bezochte samenwerkingsverbanden?

Per thema bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek wat we bij de vier groepen samenwerkingsverbanden die we hebben bezocht hebben uitgevoerd. De vier groepen en het aantal onderzochte samenwerkingsverbanden per groep staan in tabel 2.2a Onderzochte samenwerkingsverbanden:

Tabel 2.2a. Onderzochte samenwerkingsverbanden

	Groep A	Groep B	Groep C	Groep D
Leden intern toezicht	Alleen schoolbestuurders, geen externe leden	Schoolbestuurders + extern lid	Schoolbestuurders + externe voorzitter	Alleen externen
Aantal samenwerkingsverbanden voorjaar 2019	99	4	33	16
Aantal samenwerkingsverbanden onderzocht	4	3	4	3

Per groep samenwerkingsverbanden hebben we gekeken in welke mate ze voldoen aan de criteria. Hierbij is gekeken of alle onderzochte samenwerkingsverbanden, een deel of geen van de samenwerkingsverbanden aan het criterium voldeden. De samenvatting van de bevindingen staan verkort weergegeven in tabel 2.2b en worden daaronder beschreven.

Tabel 2.2b. Bevindingen op hoofdlijnen

	A: alleen schoolbestuurders in IT	B: schoolbestuurders + extern lid in IT	C: schoolbestuurders met externe voorzitter in IT	D: alleen externen in IT
<b>INSTRUMENTEN</b>				
<b>Informatievoorziening</b>		eigen informatieverzameling		geïnformeerde OPR informatievoorziening van/naar bestuur informatieprotocol eigen informatieverzameling door IT
<b>Hulpmiddelen/waarborg</b>		kijkpunten over ondersteuningsplan bij OPR	kijkpunten over ondersteuningsplan bij OPR intern toezichtkader in gebruik	geen kijkpunten bij OPR over ondersteuningsplan intern toezichtkader in gebruik
		onafhankelijk bestuurder en huisvesting	onafhankelijk bestuurder en huisvesting	
				kwaliteit intern toezichtkader nagedacht over interventierepertoire IT
				introductie nieuwe IT-leden
				helderheid over nevenfuncties IT
				spreiding deskundigheden IT
				inbreng en voordracht OPR voor lid IT
	inbreng scholen bij beleid	voordracht OPR voor lid IT		inbreng scholen bij beleid
<b>GEDRAGINGEN</b>				
<b>Oordeelsvorming</b>				aandacht voor regionaal belang bij OPR
		kritische tegenspraak door OPR	kritische tegenspraak door OPR	
<b>Interventies</b>				criteria voor interventies door IT
				meer interventies door IT
		IT voert functioneringsgesprek met bestuur	IT voert functioneringsgesprek met bestuur	zelfevaluatie door IT
				IT gebruikt functioneringsgesprek voor interventies
<b>Dialogoog</b>			minder dialoog met stakeholders	contacten IT met het veld
	geen contact OPR en IT			contact OPR en IT
			bestuur ervaart IT als team	bestuur ervaart IT als team
				bestuurders waarden spreiding deskundigheden IT
<b>VERANTWOORDING</b>				
	verantwoording IT in jaarverslag			kwaliteit jaarverslag
<b>DESKUNDIGHEIDSBEVORDERING</b>				
	externe begeleiding voor rol OPR		externe begeleiding voor rol OPR	
				deskundigheidsbevordering IT (via VTOL)

Bron: *Inspectie van het Onderwijs, 2019.*

## 1. Instrumenten

### 1a. Informatievoorziening

De ondersteuningsplanraden in groep D (alleen externe leden in het intern toezicht) worden het meest uitvoerig geïnformeerd door hun bestuur. Ze ontvangen beslis- en adviesstukken en informatie over ontwikkelingen binnen en buiten het samenwerkingsverband. De ondersteuningsplanraden in groep A (geen externe leden in het intern toezicht) worden het slechtst geïnformeerd door hun bestuur. De ondersteuningsplanraden van groep D doen geen van allen aan eigen dataverzameling. Mogelijk is de noodzaak hiervoor bij hen minder groot door de goede informatievoorziening vanuit het bestuur. De ondersteuningsplanraden in de

andere groepen doen bijna allemaal wel aan eigen informatieverzameling, bijvoorbeeld via achterbanraadplegingen.

Vrijwel alle samenwerkingsverbanden hebben afspraken gemaakt over informatieverstrekking van schoolbestuurders aan het bestuur en over informatie die het bestuur aan het intern toezicht levert. Meestal hebben ze die afspraken niet formeel vastgelegd in een informatieprotocol. De informatievoorziening van het bestuur aan het intern toezicht volgt vaak de planning-en-controlcyclus en/of het jaarplan van het samenwerkingsverband. De ondersteuningsplanraden werken ook vaak met een jaarplan dat is opgesteld op basis van de jaarplanning van het samenwerkingsverband. In groep A wordt het minst vaak met zo'n jaarplanning gewerkt. In alle groepen ontvangen de ondersteuningsplanraad en het intern toezicht de informatie van het bestuur doorgaans tijdig voorafgaand aan de vergaderingen.

In sommige samenwerkingsverbanden zijn afspraken gemaakt over de eigen informatieverzameling door het intern toezicht. Dat is voornamelijk het geval in de groepen B (extern lid in het intern toezicht) en D. In groep D is hiervoor de meeste aandacht. Ook zoeken de intern toezichthouders uit deze groep het vaakst contact met mensen uit het samenwerkingsverband en medewerkers van de scholen. Zo leggen zij werkbezoeken af en volgen ze actief landelijke ontwikkelingen. Ook is een aantal van hen lid van de Vereniging van Toezichthouders in Onderwijsinstellingen en de Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in de Kinderopvang (VTOI-NVTK) en bezoeken ze congressen. Dat valt ook wel te verwachten, omdat de intern toezichthouders van groep D zelf geen actieve partner zijn in het samenwerkingsverband. Om deze reden is de noodzaak voor hen groter om actief naar informatie te zoeken over de gang van zaken binnen het samenwerkingsverband. Zij verkrijgen daarmee een beter beeld van hoe beleid van het samenwerkingsverband uitpakt op de scholen. Schoolbestuurders uit de andere groepen brengen vooral ervaringen uit hun eigen schoolbestuur in bij het intern toezicht.

De bestuurders in groep D ontvangen het vaakst de uitkomsten van de jaarlijkse zelfevaluatie van het intern toezicht.

#### *1b. Hulpmiddelen/waarborg*

Geen van de bezochte ondersteuningsplanraden heeft formeel criteria opgesteld waaraan het ondersteuningsplan moet voldoen willen ze ermee instemmen. Wel hebben veel van hen kijkpunten opgesteld. Dit komt het meeste voor in de groepen B en C (onafhankelijke voorzitter in het intern toezicht). Opvallend is dat geen van de ondersteuningsplanraden in groep D werkt met eigen opgestelde kijkpunten. Zij bespreken het ondersteuningsplan vanuit ieders eigen inbreng.

In de groepen B, C en D komt het gebruik van een intern toezichtkader door de intern toezichthouders vaker voor dan in groep A. De intern toezichtkaders in groep D bevatten het vaakst criteria voor de onderwerpen waar de intern toezichthouders zich in hun toezicht op richten. In de groepen C en D komt het vaker dan in de groepen A en B voor dat het bestuur en intern toezicht jaarlijks de risico's van het beleid bespreken.

Samenwerkingsverbanden in de groepen B en C werken allemaal met een onafhankelijk bestuurder; in de groepen A en D komt dat minder vaak voor. Het samenwerkingsverband dat hier niet mee werkt in groep D geeft als verklaring dat zij al een onafhankelijk intern toezichthouder hebben en dat ze dat voldoende vinden.

Alle samenwerkingsverbanden werken met een onafhankelijk accountant die op gezette tijden, meestal eens in de vier jaar, wisselt. Op een enkel samenwerkingsverband in groep A na verricht de accountant geen advieswerkzaamheden aan het samenwerkingsverband. Samenwerkingsverbanden in de groepen B en C zijn vaker gehuisvest op een zelfstandige locatie dan de

samenwerkingsverbanden in de groepen A en D. Sommige samenwerkingsverbanden kiezen bewust voor huisvesting op een onderwijslocatie, uit financiële overwegingen en om de dagelijkse praktijk in het onderwijs mee te krijgen. Dit zijn vaak samenwerkingsverbanden met een bescheiden staf.

In alle groepen bevatten de agenda's voor de dialoog tussen bestuur en intern toezicht ook de status van de agendapunten (informerend of besluitvormend). Bijna vanzelfsprekend kunnen de leden van het intern toezicht in groep D collegiaal opereren zonder dat er andere belangen spelen. In de andere groepen is dat veel minder het geval. Hoewel stemverhoudingen in het intern toezicht regelmatig in de statuten zijn opgenomen, hebben de intern toezichthouders daar in de praktijk nog geen gebruik van gemaakt. Men komt vrijwel altijd tot besluiten op basis van een unaniem besluit. Wanneer dat niet lukt organiseert men een tweede vergadering waarin het dan wel lukt.

Intern toezichthouders in groep A hebben geen van allen nagedacht over een interventierepertoire. Als ze over interventies spreken, is dat omdat die op dat moment nodig zijn. In groep D hebben de intern toezichthouders hier al vaker met elkaar over nagedacht. In zowel groep B als groep C hebben de intern toezichthouders van één samenwerkingsverband hierover nagedacht. De meeste intern toezichthouders hebben mechanismen om aan de rem te trekken zoals (functionerings)gesprekken met het bestuur, het (kort) volgen van lastige situaties of het ingrijpen via de onafhankelijk voorzitter. In de groepen C en D weten de intern toezichthouders vaker op welke grond ze aan de rem kunnen trekken bij het bestuur dan in de andere groepen.

De intern toezichthoudend organen in de groepen A, B en C hebben geen introductiebeleid opgesteld voor nieuwe leden. Vaak is de afspraak dat het vertrekkend lid zijn eigen opvolger inwerkt. In groep D heeft de meerderheid van de intern toezichthoudend organen wel introductiebeleid opgesteld voor een nieuwe toezichthouder.

In groep D zijn nevenfuncties van intern toezichthouders helder en vastgelegd. In de andere groepen komt dat weinig voor.

De samenstelling van het intern toezichthoudend orgaan kent in groep D de grootste spreiding aan deskundigheden. Bestuurders waarderen dat: zij ervaren voordeel van de diversiteit in het intern toezicht. Zo kennen deze organen leden met financiële deskundigheid, juridische deskundigheid en deskundigheid op maatschappelijk vlak, bijvoorbeeld in de gemeentepolitiek. Dat sluit goed aan op de maatschappelijke opdracht van het samenwerkingsverband: onderwijs bieden aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften en de afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp voor leerlingen of gezinnen die jeugdhulp of gezinshulp nodig hebben.

De intern toezichthoudend organen in groep D hebben vaak geregeld dat er een vicevoorzitter is die in actie komt wanneer er bijvoorbeeld kwesties worden behandeld die de voorzitter aangaan. In de andere groepen is dit minder vaak of minder goed geregeld. Daar is de vicevoorzitter bijvoorbeeld alleen aangesteld om de vergadering voor te zitten bij afwezigheid van de voorzitter.

## *2. Gedragingen*

### *2a. Ondersteuningsplanraad*

Zowel ondersteuningsplanraden als intern toezichthouders komen vrijwel altijd door consensus tot besluiten en maken in de praktijk minimaal gebruik van stemmingen. Bestuurders ervaren tegenspraak van hun ondersteuningsplanraden en intern toezichthouders. In de groepen B en C ervaren bestuurders iets vaker kritische tegenspraak van hun opr dan in de groepen A en D. De ondersteuningsplanraden in groep A vinden ook dat ze in de praktijk weinig tegenmacht hebben; in groep C vinden de ondersteuningsplanraden dat ze wel echte tegenmacht hebben. In de groepen B en D heeft een deel van de ondersteuningsplanraden in de praktijk ook tegenmacht.

Bij de meeste samenwerkingsverbanden was er weinig discussie tussen opr en bestuur over het ondersteuningsplan. Dit kwam mede doordat de opr zich al goed gehoord vond in het proces van de ontwikkeling van het ondersteuningsplan. Een aantal ondersteuningsplanraden voerde wel een stevige dialoog met het bestuur. Deze ondersteuningsplanraden zijn verspreid over de verschillende groepen. De helft van de opr'en voerde de dialoog met het bestuur over de balans tussen gezamenlijkheid versus het schoolmodel. Daarbij hebben de ondersteuningsplanraden vaak de wens tot meer gezamenlijkheid in het beleid van het samenwerkingsverband. De ondersteuningsplanraden in de groepen B en D kijken vaker dan de ondersteuningsplanraden in de groepen A en C naar het algemene belang dat het hele samenwerkingsverband dient. De ondersteuningsplanraden in groep A doen dat het minst vaak. De ondersteuningsplanraden in de groepen B en C spreken hun bestuur het vaakst aan op het nakomen van afspraken uit het ondersteuningsplan. Mogelijk is dit in groep D minder nodig, omdat daar overwegend ervaren bestuurders actief zijn die ook het vaakst door hun intern toezichthouders worden aangesproken.

#### *2b. Bestuur*

De bestuurders in alle groepen voeren op gezette tijden een dialoog met hun intern toezichthouders. Gemiddeld genomen is de frequentie hiervan in alle groepen ongeveer gelijk, al is er wel binnen de groepen veel variatie in hoe vaak per jaar er een dialoog wordt gevoerd. Naast deze interne dialoog voeren de besturen ook dialogen met gemeenten en andere relevante externe partijen zoals het mbo of jeugdhulpaanbieders. In groep C doen besturen dat het minst vaak.

De bestuurders ervaren allen kritische tegenspraak van hun intern toezichthouders. De bestuurders in groep D ervaren de specifieke achtergronden van hun intern toezichthouders als een meerwaarde in de dialogen en de kritische tegenspraak. Bestuurders uit de andere groepen geven ook regelmatig aan de onafhankelijke intern toezichthouders (lid of voorzitter) als positief te ervaren, omdat zij andere vragen stellen dan de schoolbestuurders in het intern toezicht.

Alle bestuurders voelen zich gesteund door hun intern toezichthouders, los van hoe kritisch de dialoog of tegenspraak is. De bestuurders in de groepen C en D ervaren de intern toezichthouders vaker als teamleden dan de bestuurders in de groepen A en B. Vrijwel alle bestuurders spreken schoolbestuurders aan op het nakomen van afspraken uit het ondersteuningsplan. Alle betrokkenen geven aan dat het bestuur koersvast en niet rigide is.

#### *2c. Intern toezichthouders*

In alle groepen kijken de intern toezichthouders naar de realisatie van de doelen uit het ondersteuningsplan. In groep D is het bij twee samenwerkingsverbanden voorgekomen dat het intern toezicht een actieve interventie deed richting het bestuur. In het eerste geval droeg het intern toezicht het bestuur op om een directeur aan te stellen om aan te sturen op de doelen uit het ondersteuningsplan. In het tweede geval droeg het intern toezicht het bestuur op een kwaliteitssysteem te kiezen. Veel intern toezichthouders geven aan kritische vragen te stellen aan het bestuur. Dit gebeurt het meest in groep D: alle intern toezichthouders van die groep geven namelijk aan dit te doen. Intern toezichthouders kijken welke interventies er mogelijk zijn richting het bestuur, en ook welke interventies het bestuur richting schoolbestuurders kan nemen. In groep D komt het meeste voor dat intern toezichthouders criteria hebben opgesteld voor kritische momenten. Genoemde interventies zijn onder andere het kort volgen van lastige situaties en interventies via functioneringsgesprekken met het bestuur. Het kort volgen van lastige situaties gebeurt in de groepen C en D vaker dan in A en B. Het interveniëren via functioneringsgesprekken met het bestuur wordt alleen genoemd door intern toezichthouders in groep D. Dat valt op, omdat meer intern toezichthouders in de

groepen B en C functioneringsgesprekken voeren met het bestuur dan in de groepen A en D. Blijkbaar weten de intern toezichthouders in groep D het functioneringsgesprek meer te benutten als interventiemogelijkheid richting het bestuur dan de toezichthouders uit de andere groepen. In totaal geven intern toezichthouders van zes van de veertien samenwerkingsverbanden voorbeelden van interventies die zij hebben gepleegd. Deze zes samenwerkingsverbanden zijn verspreid over alle vier de groepen.

Hoewel het intern toezicht van diverse samenwerkingsverbanden in de groepen A, B en C werkt met stemverhoudingen naar rato van leerlingenaantallen, zijn er in de afgelopen twee jaar alleen besluiten genomen op basis van consensus.

Op het intern toezicht van één samenwerkingsverband in groep A na, kijken alle intern toezichthouders naar het brede belang van het samenwerkingsverband, de leerlingen en hun maatschappelijke opdracht. De helft van hen kijkt ook naar de belangen van schoolbestuurders. Intern toezichthouders van twee van de drie samenwerkingsverbanden in groep D doen dat, waar zij zelf geen aangesloten schoolbestuurder zijn, ook. Opvallend is dat geen van de intern toezichthouders in groep B zegt ook naar het belang van de schoolbestuurders te kijken. In groep C ziet de onafhankelijk voorzitter toe op rolvastheid van de intern toezichthouders. In groep B heeft maar een onafhankelijk lid de taak gekregen om de rolvastheid van de intern toezichthouders in de gaten te houden. De andere onafhankelijk leden hebben die taak niet gekregen.

De intern toezichthouders van groep D doen allen aan een (jaarlijkse) zelfevaluatie. In de andere groepen komen zelfevaluaties door het intern toezicht minder vaak voor. Bij de zelfevaluaties bekijken de intern toezichthouders het functioneren van het hele orgaan en het functioneren van de commissies binnen het toezichthoudend orgaan. In de groepen B en D kijken de intern toezichthouders ook naar het functioneren van de individuele leden van het intern toezichthoudend orgaan. In groep D heeft een intern toezichthoudend orgaan een eigen toezichtvisie opgesteld die ook jaarlijks wordt geëvalueerd. In groep B leidde de zelfevaluatie bij één samenwerkingsverband recent tot een andere inrichting van het intern toezicht. In plaats van te werken met een externe commissie voor het toezicht op de financiën wordt hier nu gewerkt met een onafhankelijk lid in het intern toezicht. In groep A heeft de voorzitter van het intern toezicht een zelfevaluatie in gang gezet omdat hij belemmeringen ervaarde in het intern toezicht. Bij de uitvoering van de zelfevaluatie worden soms bestuurders betrokken. Daarnaast laten de toezichthouders zich meestal begeleiden door een externe bij de zelfevaluaties. Intern toezichthouders informeren hun bestuur over de uitkomsten van de zelfevaluaties.

Dialogen of overleggen tussen intern toezichthouders en de opr komen relatief weinig voor. Als er al contact is, bestaat dat vaak uit een lid van het ene orgaan dat de vergadering van het andere orgaan bezoekt. Dan kan er geen sprake zijn van een echte dialoog of gesprek, omdat er slechts een lid op bezoek is. In groep A hebben de ondersteuningsplanraden geen van alle contact met het intern toezicht. In groep D hebben alle ondersteuningsplanraden wel contact met het intern toezicht. Deze ondersteuningsplanraden ervaren ook het vaakst waardering vanuit het intern toezicht. De ondersteuningsplanraden in de andere groepen weten veelal niet of het intern toezicht hen wel of niet waardeert.

Er worden enkele voorbeelden van dialoog en samenwerking tussen de betrokken partijen van het samenwerkingsverband genoemd. Zo betreft het intern toezicht van één samenwerkingsverband in groep D de voorzitter van de opr bij de jaarlijkse 360-gradenfeedback van de bestuurder. In groep B houden enkele opr-leden samen met het intern toezicht jaarlijks werkbezoeken op scholen en bespreken dat samen na. De ondersteuningsplanraden in groep B en D kunnen allemaal een lid voordragen voor het intern toezicht. In groep D maken de ondersteuningsplanraden daar het meeste gebruik van. In groep C is de voorzitter van de helft van de ondersteuningsplanraden lid van de sollicitatiecommissie voor de externe voorzitter.

In groep A komt dit niet voor. De inbreng van het intern toezicht bij de samenstelling van de opr komt nergens voor. Ook gebruiken de intern toezichthouders de opr vrijwel niet voor hun eigen kritische tegenspraak.

### *3. Verantwoording*

De besturen leggen allemaal in het jaarverslag verantwoording af. De kwaliteit hiervan is bij de besturen in groep D het hoogst. Besturen laten in het jaarverslag nog wel af en toe na de Code goed bestuur te vermelden en aan te geven wanneer ze hiervan afwijken. Ook geven de besturen niet altijd aan of ze tevreden zijn met de effecten van hun beleid. Er wordt ook niet altijd inzicht gegeven in de besteding van de middelen die de schoolbesturen van het samenwerkingsverband ontvangen. Tot slot koppelen de besturen de resultaten niet altijd aan de doelen van het samenwerkingsverband en worden er hieruit niet altijd conclusies getrokken. In de groepen B en met name D leggen de meeste besturen ook op een andere manier dan via het jaarverslag verantwoording af. Ze doen dit bijvoorbeeld via de website, door middel van nieuwsbrieven of tijdens bijeenkomsten. In groep A gebeurt dit het minst vaak.

De intern toezichthouders leggen ook verantwoording af in het jaarverslag. De kwaliteit van deze verantwoordingen is in groep A het laagst.

Samenwerkingsverbanden in groep D geven het vaakst aan dat ze aandacht hebben voor verantwoording aan de stakeholders. In groep A geven samenwerkingsverbanden het minst vaak aan hier aandacht voor te hebben.

De intern toezichthouders zijn meestal niet aanwezig bij de bijeenkomsten waarin de bestuurder op een actieve en zichtbare manier aan de stakeholders uitlegt wat het samenwerkingsverband doet (en hoe de belangen van die stakeholders daarin meegenomen zijn).

### *4. Deskundigheidsbevordering*

Samenwerkingsverbanden werken niet met criteria waar de leden van de opr aan moeten voldoen, behalve dat een deel uit de oudergeleding moet komen en een deel uit de personeelsgeleding. Soms is de afspraak dat opr-leden uit de medezeggenschapsraden van scholen of gemeenschappelijke medezeggenschapsraden van schoolbesturen moeten komen. Geen van de onderzochte samenwerkingsverbanden heeft criteria opgesteld over deskundigheden of competenties waar de opr-leden aan moeten voldoen.

De ondersteuningsplanraden in de groepen A en C hebben het vaakst (externe) begeleiding gehad bij de uitvoering van hun rol, al dan niet op specifieke onderwerpen. Deze hulp kwam vaak van de vakbond CNV. In de groepen A en D komt het weinig voor dat de ondersteuningsplanraden externe begeleiding hebben ingezet. Uitwisseling met andere ondersteuningsplanraden komt in alle groepen weinig voor; in groep A komt dit zelfs helemaal niet voor. Slechts vier ondersteuningsplanraden hebben contact met andere samenwerkingsverbanden. Deze ondersteuningsplanraden zijn verdeeld over de groepen B, C (twee samenwerkingsverbanden) en D.

Van de bestuurders doet driekwart aan eigen deskundigheidsbevordering. In de groepen B en D doen alle bestuurders hieraan. Alle bestuurders geven aan dat schoolbestuurders steeds vaker kwesties over passend onderwijs zelf weten op te lossen.

Alle intern toezichthouders van groep D doen aan deskundigheidsbevordering. Weinig van de overige intern toezichthouders doen hieraan. De intern toezichthouders die aan deskundigheidsbevordering doen maken daarbij vaak gebruik van de VTOI-NVTK.

### 3 Conclusies

#### *Hoe onafhankelijker het toezicht, hoe beter de governance*

Onafhankelijk intern toezicht gaat niet alleen om het onafhankelijk functioneren van het intern toezicht, maar ook om het goed functioneren van de governance in zijn geheel. Er is sprake van onafhankelijk intern toezicht wanneer het onafhankelijk functioneert en daarnaast besluiten neemt en interventies doet die passen bij de belangen en de context van het samenwerkingsverband. De vier geraadpleegde deskundigen omschrijven een goede werking van de governance aan de hand van vier thema's: instrumenten, gedragingen, verantwoording en deskundigheidsbevordering. De belangrijkste conclusie van dit onderzoek is dat samenwerkingsverbanden zonder externe leden in het intern toezicht hun governance het minst hebben ontwikkeld, terwijl samenwerkingsverbanden met alleen externe leden in het intern toezicht hun governance juist het meest hebben ontwikkeld. Hoe onafhankelijker het toezicht, hoe beter de governance. Dit geldt voor elk van de vier thema's. De samenwerkingsverbanden met een onafhankelijk lid of onafhankelijk voorzitter hebben de governance over het algemeen aardig ontwikkeld, maar laten nog de nodige ruimte voor verbetering zien. Verder voldoet geen van de onderzochte samenwerkingsverbanden geheel aan alle kenmerken binnen de vier thema's die de deskundigen omschreven.

#### *Governance bij samenwerkingsverbanden met alleen externe leden in intern toezicht*

De samenwerkingsverbanden met alleen externe leden in het intern toezicht laten op elk van de onderzochte thema's de meeste kenmerken van goede governance zien. Zo is de informatievoorziening vanuit het bestuur daar het meest gestroomlijnd langs de planning-en-controlecyclus van het samenwerkingsverband. Ook zoeken de intern toezichthouders van deze samenwerkingsverbanden het vaakst verbinding met belanghebbenden. Deze samenwerkingsverbanden met alleen externe leden in het intern toezicht gebruiken bovendien de meeste instrumenten en hebben de meeste waarborgen ingericht. Ook in de gedragingen van bestuurders en intern toezichthouders zien we bij deze samenwerkingsverbanden de meeste van de door de deskundigen genoemde kenmerken van goede governance. Bestuurders van alle onderzochte samenwerkingsverbanden waarderen de inbreng van externe leden van het intern toezicht omdat zij met een andere blik naar kwesties kijken en een ander type vragen stellen dan interne leden. Bestuurders van de samenwerkingsverbanden met alleen externe leden in het intern toezicht geven daarbij aan dat het brede palet van deskundigheden in het intern toezicht de dialoog en kritische tegenspraak ten goede komt. Het valt op dat de groep met alleen externe leden in het intern toezicht het functioneringsgesprek vaker inzet als interventiemiddel dan de andere groepen. Dit kan duiden op een beter ontwikkeld professioneel gedrag. Eenzelfde trend is te zien bij de zelfevaluaties door het intern toezicht. Samenwerkingsverbanden met alleen externe leden in het intern toezicht doen vaker aan zelfevaluatie dan de andere verbanden. Daarnaast hebben samenwerkingsverbanden met alleen externen in het intern toezicht in hun oordeelsvorming en verantwoording meer focus op de verschillende belanghebbenden bij het samenwerkingsverband. Deze bestuurders leggen bijvoorbeeld vaker op verschillende manieren verantwoording af aan hun stakeholders dan bestuurders van andere samenwerkingsverbanden. Bestuurders van samenwerkingsverbanden met alleen schoolbestuurders in het intern toezicht hebben hier het minst vaak aandacht voor. Tot slot doen de meeste bestuurders van samenwerkingsverbanden en de meeste externe leden van de intern toezichthoudende organen aan deskundigheidsbevordering. Dit in tegenstelling tot leden van het intern toezicht die tevens schoolbestuurder zijn.



*De ondersteuningsplanraad wordt niet optimaal benut*

Uit het onderzoek komt ook naar voren dat de rol van de ondersteuningsplanraden bij alle samenwerkingsverbanden bescheiden is. Dit heeft deels te maken met de wettelijke opdracht voor ondersteuningsplanraden, die is beperkt tot instemming met het ondersteuningsplan, advies op het competentieprofiel van de toezichthouders en het toezichthoudend orgaan en een bindende voordracht van een lid van het intern toezicht. De rol van de opr is het kleinst bij samenwerkingsverbanden met alleen externe leden in het intern toezicht. Mogelijk hebben de bestuurders en intern toezichthouders van deze samenwerkingsverbanden al veel aan elkaar, en zijn ze niet actief op zoek naar kritische tegenspraak vanuit de opr. De andere ondersteuningsplanraden laten al wat meer van de door de deskundigen genoemde kenmerken zien. Er is over het algemeen weinig sprake van een echt overleg tussen de opr en het intern toezicht, of het versterken van elkaar in het bieden van kritische tegenspraak aan het bestuur. Ook niet bij de samenwerkingsverbanden met alleen externen in het toezicht, waar de opr en het intern toezicht relatief vaak contact met elkaar hebben. Het intern toezicht heeft de wettelijke opdracht om minimaal twee keer per jaar overleg te voeren met de ondersteuningsplanraad.

*De cultuur van de samenwerkingsverbanden doet ertoe*

Betrokkenen van de meerderheid van de onderzochte samenwerkingsverbanden vinden dat de governance overwegend naar tevredenheid verloopt. Dit is ook het geval als er geen externe leden zijn en de governance niet aan alle kenmerken voldoet. Respondenten noemen de cultuur die binnen het samenwerkingsverband heerst als verklaring voor het goed functioneren van de samenwerking en de governance. Zo is er vertrouwen in elkaar en zijn de schoolbestuurders bereid om samen te werken. Ook is de persoon die belast is met de dagelijkse leiding belangrijk. Vaak is dat een directeur met bestuurlijke taken of een directeur-bestuurder. Wanneer diegene zich goed bewust is van zijn positie en anderen aanspreekt op hun taken en rol, dan heeft dat een positief effect op het functioneren van de governance. Naast een formele organisatie en uitgewerkte structuur, zijn er dus ook andere mechanismen die maken dat de governance binnen een samenwerkingsverband naar tevredenheid functioneert. Wel vragen veel van de bestuurders zich af of de governance in hun samenwerkingsverband ook blijft werken wanneer er spannender besluiten genomen moeten worden die een of meer schoolbestuurders zwaar raken. Is de cultuur dan stevig genoeg? En gaat eventuele belangenverstrengeling dan geen rol spelen?

Er zijn ook enkele onderzochte samenwerkingsverbanden waar het samenspel tussen bestuur en intern toezicht of de toezichthoudende rol niet naar tevredenheid verloopt. Dit komt voor in de groepen waarin bestuurders van aangesloten scholen participeren in het intern toezicht. Bij de samenwerkingsverbanden waarin betrokkenen de governance slecht vinden functioneren is er daarnaast veel minder sprake van een cultuur die een goede werking van de governance in stand houdt. Kortom, hier zijn zowel de structuur als cultuur weinig ontwikkeld.

De samenwerkingsverbanden met een goed functionerende governance laten niet alleen veel van de kenmerken die de deskundigen noemden (structuur) zien, maar hebben daarnaast een sterke cultuur en een sterke bestuurder. Er is sprake van een sterke cultuur doordat er onder andere duidelijkheid is over wat er van het bestuur en het intern toezicht wordt verwacht. Hier wordt ook regelmatig een gesprek over gevoerd. Dit bevordert het onderling vertrouwen en maakt dat beide organen hun rol optimaal kunnen vervullen. Ook werken deze bestuurders en intern toezichthouders actief aan de eigen professionaliteit en deskundigheid. De samenwerkingsverbanden waarop dit van toepassing is, zijn de

samenwerkingsverbanden met alleen externen in het intern toezicht en een onafhankelijk bestuurder.

*Tot slot*

Voor een duurzame en goed functionerende governance zijn drie zaken van belang:

- een uitgewerkte en georganiseerde werkwijze van governance (structuur)
- een professionele cultuur en
- een sturende bestuurder van het samenwerkingsverband.

Een goede structuur helpt om de aanwezige cultuur te borgen, waarmee potentiële problemen mogelijk voorkomen kunnen worden. Samenwerkingsverbanden waarvan de governance in de volle breedte het meest positief overkomt zijn allemaal samenwerkingsverbanden met alleen externe leden in het intern toezicht.

## 4 Geraadpleegde literatuur

- Dekkers, M. (2016). *Aanzet tot een Code Goed Bestuur voor samenwerkingsverbanden passend onderwijs*. Amsterdam, Nederland: B&T.
- Dekkers, M. & Teeuwen, N. (2019). *Kloof tussen mens en systeem? Vijf jaar passend onderwijs en nu verder*. Amsterdam, Nederland: B&T.
- Huisman, P., & Reijken, B. (2017). *Juridisch perspectief op de governance van samenwerkingsverbanden*. Geraadpleegd van <https://evaluatiepassendonderwijs.nl/publicaties/juridisch-perspectief-governance/>
- Inspectie van het Onderwijs (2018). *Functionele scheiding van bestuur en toezicht in de praktijk: Interne checks & balances bij een functionele scheiding van bestuur en intern toezicht in het funderend onderwijs*. Geraadpleegd van <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/themaraapporten/2018/09/28/functionele-scheiding-van-bestuur-en-toezicht-in-de-praktijk>
- Inspectie van het Onderwijs (2019). *Governance in het mbo. Een onderzoek naar raden van toezicht en het samenspel met bestuurders*. Geraadpleegd van <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/themaonderzoeken/documenten/themaraapporten/2019/11/04/governance-in-het-mbo>
- Ledoux, G., Oomens, M., Bomhof, M., & de Wijs, F. (2017). *Governance in de samenwerkingsverbanden passend onderwijs*. Geraadpleegd van [https://www.nro.nl/wp-content/uploads/2018/02/25.-Governancepassendow\\_def.pdf](https://www.nro.nl/wp-content/uploads/2018/02/25.-Governancepassendow_def.pdf)
- Ledoux, G., & Waslander, S. (2018). *Stand van zaken evaluatie passend onderwijs: Deel 4 Governance in de samenwerkingsverbanden*. Geraadpleegd van <https://evaluatiepassendonderwijs.nl/publicaties/stand-van-zaken-deel-4/>
- PO-Raad (2017a). *Code Goed Bestuur in het primair onderwijs*.
- PO-Raad (2017b). *Richting meer onafhankelijk toezicht bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs: Advies monitorcommissie Goed Bestuur primair onderwijs*. Geraadpleegd van [https://www.poraad.nl/system/files/themas/goed\\_bestuur/defrapport\\_monitorcommissie\\_0.pdf](https://www.poraad.nl/system/files/themas/goed_bestuur/defrapport_monitorcommissie_0.pdf)

- Slob, A. (2018, 25 juni). *Kamerbrief over Passend Onderwijs* [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/06/25/kamerbrief-over-passend-ondewijs>
- Slob, A. (2019, 23 januari). *Kamerbrief over toezeggingen Passend Onderwijs* [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/01/23/kamerbrief-over-toezeggingen-passend-onderwijs>
- Tweede Kamer (2018). *Twaalfde voortgangsrapportage passend onderwijs*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/06/26/twaalfde-voortgangsrapportage>
- van Aarsen, E., Suijkerbuijk, A., van Eck, P., Weijers, S., & Walraven, M. (2018). *Monitor samenwerkingsverbanden 2018: De voortgang van passend onderwijs in 2018 volgens leidinggevenden*. Geraadpleegd van <https://evaluatiepassendonderwijs.nl/publicaties/monitor-samenwerkingsverbanden-2018/>
- van Aarsen, E., Weijers, S., Walraven, M., & Bomhof, M. (2016). *Monitor samenwerkingsverbanden 2016: De voortgang van passend onderwijs volgens swv-directeuren*. Geraadpleegd van <https://www.oberon.eu/ons-portfolio/item/monitor-samenwerkingsverbanden-2016.html>
- Vo-raad (2019). *Code Goed Onderwijsbestuur VO*.

## **Bijlage**

**Interviewvragen voor de gestructureerde interviews met leden van de ondersteuningsplanraad, het bestuur en het intern toezicht**

<b>Gespreksleidraad themaonderzoek governance bij samenwerkingsverbanden 2019</b>
---

**INTERVIEW met Ondersteuningsplanraad (opr)**

**Aanwezigen opr:**

Vraag 0

Hoe schat de opr in dat het intern toezicht onafhankelijk functioneert ten opzichte van het bestuur? Met toelichting.

Score 1 = geheel niet onafhankelijk, Score 5 = geheel onafhankelijk

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

**INSTRUMENTEN****1. Informatievoorziening**

1a. Welke informatie ontvangt de opr van het bestuur?

0. geen
1. Adviesstukken
2. Beslisstukken (denk aan JV, MJB, OP, voorgenomen besluiten):
3. Beleidsontwikkelingen:
4. Anders, namelijk:

1b. Ontvangt u alle benodigde stukken en ontvangt u ze tijdig genoeg om u goed te kunnen voorbereiden?

1c. Ontvangt de opr informatie van de intern toezichthouder? Zo ja, wat voor informatie?

1d. Doet u als opr aan eigen dataverzameling?

**2. Hulpmiddelen**

2a. Werkt u als opr met een jaarplan?

    Zo ja: hoe ziet dit eruit, wie heeft het jaarplan opgesteld?

    Zo nee: op welke manier werkt u dan?

2b. Heeft u als opr criteria opgesteld op basis waarvan u al dan niet instemt met het OP?

    Zo ja: welke criteria zijn dit?

    Zo nee: hoe besluit u dan of u al dan niet instemt met het OP?

**3. Deskundigheid(-bevordering)**

3a. Zijn er criteria of is er een profiel voor opr -leden? Bijvoorbeeld expertise op basis van competenties

    zo ja: welke zijn dit dan, hoe ziet dat profiel eruit?

    Zo nee: op welke manier is uw opr dan samengesteld, bent u gevraagd of heeft u uzelf aangemeld?

3b. Volgt u als opr scholing of ontvangt u begeleiding in het uitoefenen van uw rol?

    Toelichting: hoe vaak, op welke manier, door wie?

3c. Is er een externe deskundige (beschikbaar) bij de opr, om u uit te dagen, om mee te spreken of om mee te denken over thema's?

    Toelichting: hoe vaak, wat voor deskundige(n)?

- 3d. Is er uitwisseling met andere opr'en van andere samenwerkingsverbanden?  
Toelichting: zo ja: hoe vaak, waarover? Zo nee: waarom niet?

## **GEDRAGINGEN**

### **4. Oordeelsvorming**

- 4a. Op welke wijze komt u als opr tot een oordeel over het OP?
1. Met hulp van externe begeleiding
  2. Aan de hand van vooraf door de opr opgestelde criteria
  3. Dit is niet expliciet geregeld, ieder doet dat voor zich en daar hebben we het dan over
  4. Meeste stemmen gelden
  5. Alleen met unanieme instemming
- 4b. Betreft u ook de SOP's van de scholen in uw oordeelsvorming?  
Toelichting: Zo ja: welke informatie haalt u hieruit? Zo nee: waarom niet?
- 4c1. Was er veel discussie over de vaststelling van het laatste OP?
1. geen discussie, opr was het overal mee eens.
  2. matig, b.v. omdat de opr al goed was meegenomen in de hele ontwikkeling, of omdat de opr grotendeels met het beleid eens is
  3. wel veel, b.v. omdat er de opr op (een) onderde(e)l(en) nog echte kritiek had
  4. stevig, b.v. omdat de opr niet met het OP wilde instemmen
- toelichting: Waar ging de discussie met het bestuur over bij de vaststelling van het laatste OP?
- 4d. Denkt u bij uw oordeelsvorming vanuit het swv/regionale-belang, of vanuit uw eigen persoonlijke- of school- belang?  
Toelichting: kunt u dit toelichten?
- 4e. Spreekt u de bestuurder aan op het nakomen van afspraken uit het OP?  
Indien ja, kunt u daar een voorbeeld van geven?

### **5. Werkwijze in relatie tot intern toezicht**

- 5a. Voert u ook gesprekken met de intern toezichthouder?  
Toelichting: zo ja, over bijvoorbeeld?
0. Nee, de opr voert geen gesprekken met de intern toezichthouder(s)
    1. informatie van het bestuur aan opr en intern toezichthouder?
    2. hoe kritisch kijken beiden naar die informatie van het bestuur?
    3. hoe vinden beide hun rol lopen?
    4. Anders, namelijk...
- 5b. Wie stelt de agenda op voor het gesprek tussen intern toezichthouder en de opr?
1. De opr
  2. De intern toezichthouder
  3. Het bestuur
  4. Anders, namelijk...
- 5c. Heeft de opr nog andere bijeenkomsten met de intern toezichthouders? (bijvoorbeeld heisessies of themasessie met een deskundige gastspreker). Zo ja, hoe vaak?
0. Nooit
  1. Een keer gehad, namelijk (onderwerp:..., wel/geen gastspreker.)
  2. Niet structureel, maar wel meer dan een keer gehad, namelijk....

3. Een keer per jaar, namelijk....
4. Twee keer per jaar, namelijk....
5. Vaker

5d. Kan de opr een lid/leden voordragen voor het intern toezicht?

5e. En andersom, heeft intern toezicht een rol in de samenstelling van de opr, bijvoorbeeld over de criteria voor een opr -lid?

#### **6. Werkwijze in relatie tot het bestuur of de directeur-bestuurder**

6a. Wie stelt de agenda op voor het gesprek tussen het bestuur en de opr?

1. De opr
2. Het bestuur
3. Gezamenlijk
4. Anders, namelijk...

6b. Zit de bestuurder (of een medewerker van het bestuur) bij de vergaderingen van de opr?

Toelichting: zo ja: om welke reden, wat is zijn rol tijdens de vergadering?

6c. Gedraagt het bestuur zich koersvast en niet muurvast (rigide), en leert bestuur van signalen en eventuele fouten?

6d. Hoe ziet de opr het swv, als

1. van de schoolbesturen of
2. als een eigen zelfstandige organisatie?
3. hoe merk je dat in de cultuur en structuur?

#### **7. Waardering door schoolbestuur, bestuur swv en intern toezicht.**

Aanname: hoe hoger de opr wordt gewaardeerd, hoe onafhankelijker de governance functioneert.

7a. Wordt u als opr positief gewaardeerd door de schoolbestuurders?

Toelichting: Zo ja: hoe merkt u dat? Zo nee: hoe merkt u dat?

7b. Wordt u als opr positief gewaardeerd door het bestuur?

Toelichting: Zo ja: hoe merkt u dat? Zo nee: hoe merkt u dat?

7c. Wordt u als opr positief gewaardeerd door het intern toezicht?

Toelichting: Zo ja: hoe merkt u dat? Zo nee: hoe merkt u dat?

7d. Heeft u het idee dat u als opr voldoende countervailing power heeft (tegenmacht)?

Toelichting: waar merkt u dat aan?

7e. Hoe goed is de opr gefaciliteerd?

1. Krijgen de leden een onkostenvergoeding?
2. Krijgen de leden daarnaast ook een vergoeding (waardoor aannemelijk is dat er goede mensen in de opr zitten)?
3. Krijgen de leden nog andere faciliteiten?



## **Interview met het bestuur of de directeur-bestuurder (verder: bestuur)**

### **Aanwezig(en) bestuur:**

Vraag 0: Hoe schat het bestuur in dat het intern toezicht onafhankelijk functioneert ten opzichte van het bestuur?

Score 1 = geheel niet onafhankelijk

Score 5 = geheel onafhankelijk

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

### **INSTRUMENTEN**

#### **1. Informatievoorziening**

1a. Is er een informatieprotocol over informatie van aangesloten schoolbestuurders aan het bestuur in verband met informatieplicht schoolbestuurders aan het swv?

1b. Is er een informatieprotocol over informatie die u als bestuur aan het intern toezicht levert? (Om te voorkomen dat intern toezichthouders een informatieachterstand oplopen vanwege de snelle ontwikkelingen in het veld)

1c. Ontvangt u informatie van intern toezicht over de uitkomsten van de jaarlijkse evaluatie die het intern toezicht over zichzelf uitvoert

#### **2. Hulpmiddelen/waarborgen**

2a. Is er een intern toezichtkader/bent u daar als bestuur bekend mee?

2b. Is er een risicobeheersings- en controlesysteem?

2c. Is er een onafhankelijk bestuurder (dus niet iemand van de aangesloten school)?

2d. Werkt het swv met een onafhankelijk controller (die dus niet ook bij een aangesloten schoolbestuur werkt)?

2e. Is het swv gesitueerd in een onafhankelijk/zelfstandig kantoor, niet inwonend bij een aangesloten schoolbestuur?

### **GEDRAGINGEN**

#### **3. Werkwijze**

3a. Het bestuur voert een dialoog over de resultaten met de intern toezichthouder (denk b.v. aan een dialoog over de resultaten in het JV, of in de evaluatie van het jaarplan, of over de tussenresultaten in de managementrapportages)

Zo ja: dit gebeurt met de frequentie:

- niet
- 1x per jaar
- 2x per jaar
- 3x per jaar
- 4x per jaar
- Vaker, namelijk...

3b. Stuurt het bestuur voorafgaand aan de dialoog met het intern toezicht relevante informatie aan het intern toezicht? Wat voor informatie?

3c. Voert het bestuur een dialoog met de opr?

3d. In welke mate ervaart het bestuur kritische tegenspraak van de opr?

3e. Voert het bestuur een dialoog met gemeenten? Kunt u daar een voorbeeld van geven?

3f. Voert het bestuur ook dialogen met andere relevante betrokkenen? Zo ja, welke?

3g. Spreekt het bestuur aangesloten schoolbestuurders aan op naleven afspraken uit het OP en op het aanleveren van data voor het kwaliteitszorgsysteem?

3h. Gedraagt het bestuur zich koersvast en niet muurvast/rigide en leert van signalen en eventuele fouten?

#### **4. Intern toezichthouder**

4a. Ervaart het bestuur dat het intern toezicht achter het bestuur staat, en het bestuur indien nodig steunt?

4b. Ervaart het bestuur dat de intern toezichthouders als een team fungeren?

4c. Organiseert het bestuur contacten tussen leden van het intern toezicht met mensen uit het swv of de scholen, bijvoorbeeld over specifieke thema's? Wat voor bijeenkomsten zijn dat, en over elke thema's?

4d. Ervaart het bestuur kritische tegenspraak van het intern toezichthoudend orgaan?

4e. bespreekt het bestuur jaarlijks de risico's met het intern toezicht?

4f. Is er een jaarlijkse evaluatie van het intern toezicht en het bestuur als geheel?

#### **5. Verantwoording**

5a. Legt het bestuur verantwoording af in het JV (conform de eisen uit het RDO). Aanname: De kwaliteit van deze verantwoording is hoger bij een beter functionerende governance. Voorbeelden van goede kwaliteit: verantwoording over resultaten bij doelen OP, uitvoering van de rol (vergaderingen, thema's).

5b. Wij (inspectie) vinden de verantwoording in het JV:

- Van onvoldoende kwaliteit
- Van voldoende kwaliteit, maar kan duidelijk beter
- Van voldoende kwaliteit, weinig punten waarop het duidelijk beter kan
- Van goede kwaliteit

5c. Legt het bestuur daarnaast ook op een andere manier actief en zichtbaar aan stakeholders uit wat samenwerkingsverband doet en hoe hun belangen zijn meegenomen (bijvoorbeeld in een bijeenkomst met stakeholders of andere belanghebbenden)?

5d. Is de intern toezichthouder bij die bijeenkomsten (5c) aanwezig, en verantwoordt die zich eveneens over zijn wijze van toezichthouden en de overwegingen die bij de besluiten een rol spelen? Laat de intern toezichthouder ook zichtbaar zien dat het achter het bestuur staat?

#### **6. Deskundigheid(bevordering)**

6a. Doet het bestuur aan eigen deskundigheidsbevordering?

6b. Merkt het bestuur dat schoolbestuurders met passend onderwijs meer kwesties samen weten op te lossen?

6c. Is er een orgaan waarin de werkvloer (schooldirecteuren) positie heeft. Oftewel, er is aandacht voor de positionering van schooldirecteuren?

6d.1 Het bestuur ziet het swv als:

1. van de schoolbesturen
2. een eigen zelfstandige organisatie

6d.3 Deze zienswijze heeft het bestuur als volgt in cultuur en structuur geregeld:

## **Interview met de intern toezichthouder**

---

### **Aanwezig(en) vanuit het intern toezicht:**

Vraag 0: Hoe schat het intern toezicht in dat het onafhankelijk functioneert ten opzichte van het bestuur?

Score 1 = geheel niet onafhankelijk

Score 5 = geheel onafhankelijk

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

### **INSTRUMENTEN**

#### **1. Informatievoorziening**

1a1. Is er een informatieprotocol?

1a2. Staat er in het informatieprotocol welke informatie het intern toezicht van het bestuur krijgt?

1a3. En welke andere informatie het intern toezicht zelf verzamelt?

1b. Werkt het intern toezicht ook volgens het eigen informatieprotocol?

1c. Ontvangen de intern toezichthouders relevante en objectieve informatie van het bestuur?

Zoals bijvoorbeeld over:

1. Data over de voortgang/mate van realisatie van de doelen uit het jaarplan
2. Idem uit het ondersteuningsplan (bijvoorbeeld als de planperiode afloopt)
3. Data over of de aangesloten schoolbesturen de afspraken uit het OP nakomen
4. Data over beleidsontwikkelingen
5. Data over ontwikkelingen in het onderwijs die van invloed zijn op het beleid van het samenwerkingsverband
6. Andere data:

1d. Ontvangen intern toezichthouders de info vooraf op papier, zodat de intern toezichthouders er zelfstandig elk hun eigen mening over kunnen vormen?

#### **2. Hulpmiddelen/waarborg**

2a1. Heeft het intern toezicht een intern toezichtkader, dat richting geeft aan waar het intern toezicht precies over gaat?

2a2. Zo ja, bevat het intern toezichtkader:

1. criteria voor de manier waarop het intern toezicht zijn toezicht uitvoert
2. criteria voor hoe het intern toezicht kijkt naar het functioneren van het bestuur
3. criteria voor waar de kwaliteitszorg van het swv aan moet voldoen
4. anders, namelijk .....

2b. gebruikt het intern toezicht het intern toezichtkader ook in de praktijk?

2c. Bevat de agenda voor vergaderingen met het bestuur per agendapunt de status van het onderwerp: informerend, besluitvormend?

2d. Kunnen de leden van het intern toezicht collegiaal opereren, dus zonder andere belangen?

2e1. Hebben de toezichthouders nagedacht over een interventierepertoire. Dat wil zeggen, nagedacht over 'What if?'

2e2. Welke mechanismen zijn er om aan de rem te trekken? bijvoorbeeld:

1. het intern toezicht voert functioneringsgesprekken met het bestuur
2. er zijn andere mechanismen om aan de rem te trekken bij het bestuur, namelijk ...
3. er zijn geen mechanismen om aan de rem te trekken

2e3. Is het duidelijk op basis waarvan de toezichthouder aan de rem zou kunnen trekken?

2f. Is er een introductiebeleid/plan voor nieuwe toezichthouders?

2g. Is er een deelnemersraad, omdat de schoolbestuurders de belangrijkste stakeholders van een swv zijn? Zo hoeven schoolbestuurders niet in het dagelijks bestuur te werken.

2h. Is het duidelijk in hoeverre het intern toezichthouders waarom en aan wie verantwoording moeten afleggen?

2i. Is het duidelijk wat alle nevenfuncties zijn van de toezichthouders?

2j. Heeft het intern toezicht een goede spreiding van deskundigheden?

1. Minimaal 1 lid is deskundig op financieel gebied.
2. Ieder kan op hoofdlijnen toezien op het geheel,
3. daarnaast afzonderlijke leden met meer kennis van specifieke elementen gerelateerd aan het maatschappelijke opdracht van het swv
4. expertise over het opereren in een krachtenveld als het swv, om goed te kunnen toezien op het bestuur
5. anders, namelijk...

2k. Is er een vicevoorzitter, die voor allen de contactpersoon is als het gaat om het functioneren van de vz?

Indien ja:

- Dat is een onafhankelijk, extern lid
- Dat is een aangesloten schoolbestuurder

2l.1 Is er een periodieke wisseling van persoon die externe accountant is?

2l.2 Verricht de accountant ook (geen) advieswerkzaamheden aan het swv?

### **GEDRAGINGEN**

3a. verzamelt het intern toezicht goede informatie?

3b. Vormt het zich een oordeel zonder last of ruggespraak? Hoe?

3c1. Kijkt het intern toezicht of er interventiemogelijkheden zijn?

3c2. En hoe intervenueert het intern toezicht?

3d. Heeft elk lid een gelijke stem, of werkt het intern toezicht met stemverhoudingen?

3e. Heeft het intern toezicht een brede belangenfocus?

3f1. Evalueert het intern toezicht zichzelf jaarlijks, los van het bestuur.

3f2 Laat het intern toezicht zich bij de jaarlijkse evaluatie van het intern toezicht begeleiden door een onafhankelijke externe?

3f3 informeert het intern toezicht het bestuur over de uitkomsten van deze evaluatie?

3g. Doet het intern toezicht aan eigen deskundigheidsbevordering?

3h. Indien onafhankelijke vz: ziet die toe op rolvastheid intern toezichthouders?

3i. Indien onafhankelijke vz: ziet die toe op goede contacten tussen intern toezicht- bestuur- opr -orgaan met alle aangesloten schoolbestuurders?

**4** In contacten met bestuur

4a. Is er een jaarlijkse evaluatie van het intern toezicht en het bestuur als geheel?

4b. Voert het intern toezicht functioneringsgesprekken met het bestuur?

4c. Voert het intern toezicht een dialoog met het bestuur

1. Over inhoud en resultaten
2. Over financiën
3. Anders, namelijk ...

4d. Bespreekt het intern toezicht jaarlijks de risico's met het bestuur?

**5. Contacten met veld**

5a. Vergaren intern toezichthouders info bij bijvoorbeeld de opr, scholen, schoolbesturen en raden van toezicht van schoolbesturen, maar OORDELEN ze niet? Koppelen ze terug naar directeur/bestuurder?

5b. Zoekt de intern toezichthouder verbinding zowel extern als intern samenwerkingsverband (bijvoorbeeld om zich te verantwoorden over zijn taken, of om informatie in te winnen)?

5c1. Legt de intern toezichthouder verantwoording af in het JV (conform de eisen uit het RDO).

5c2. Wij vinden de verantwoording in het JV:

- Van onvoldoende kwaliteit
- Van voldoende kwaliteit, maar kan duidelijk beter
- Van voldoende kwaliteit, weinig punten waarop het duidelijk beter kan
- Van goede kwaliteit

Aanname: De kwaliteit van deze verantwoording is hoger bij een beter functionerende governance. Vb-en van goede kwaliteit: wettelijk punten intern toezicht (doelmatigheid, rechtmatigheid, functioneren bestuur en realiseren OP,

wijze waarop intern toezicht het bestuur ondersteunt en als sparringspartner voor het bestuur optreedt)

5d1. Laat de intern toezichthouder zien dat het achter de bestuurder staat. Bijvoorbeeld in situaties waarin het bestuur actief en zichtbaar aan stakeholders uitlegt wat samenwerkingsverband doet en hoe hun belangen zijn meegenomen, toont het intern toezicht zijn steun aan het bestuur?

5d2. Maakt het intern toezicht zichtbaar welke afwegingen en dilemma's meespeelden bij besluitvorming?

## **6. Contacten met de opr**

6a. Hoe vaak heeft het intern toezicht contact met de opr? (wettelijk voorschrift 2x per jaar)

- Geen georganiseerd contact
- Incidenteel, wanneer de situatie daarom vraagt
- 1x per jaar
- 2x per jaar
- Vaker, namelijk .....

6b. Voert het intern toezicht een dialoog/gesprek met de opr, over bijvoorbeeld

1. informatie van bestuur aan beide organen,
2. hoe kritisch kijken beiden naar die informatie van het bestuur
3. hoe vinden beide hun rol lopen
- 3x. kritische punten vanuit beide organen bij de vaststelling van het nieuwe OP
4. anders, namelijk...

(let op, als intern toezicht een vergadering van de opr bijwoont of andersom, en b.v. ook nog door slechts een deel van de leden, dan is er niet perse sprake van een dialoog of gesprek.)

6c. Zit het bestuur (niet) bij het overleg tussen het intern toezicht en de opr?

6d. Wie stelt de agenda op voor de dialoog met de opr?

6e1. Geeft het intern toezicht de opr op creatieve manier een inhoudelijk rol in samenwerking in tegenspraak (bv heisessies aan de hand van thema's)?

6e2. en beperkt overleg opr niet alleen tot formele samenzijn 2 x per jaar?

6f1. Heeft de opr een actieve rol bij het benoemen van toezichthouders (adviesrecht) en niet alleen formele voordrachtsrecht? Paradox: rvt die zichzelf benoemt

6f2. Is het intern toezicht betrokken bij de samenstelling van de opr, bijvoorbeeld geeft advies voor profiel opr -leden?

6g. Vraagt de toezichthouder ook aan de opr of de opr vindt dat het intern toezicht zijn taak goed ingevuld heeft?

6h1. Kent de intern toezichthouder de kwaliteit van de opr?

6h2. Stuurt het intern toezicht erop dat het bestuur zorgt voor een goede opr?

6i. Organiseert het intern toezicht z'n eigen countervailing partnership, en legt bijvoorbeeld zijn verantwoording in het jaarverslag voor aan de opr en voert daarover een kritische dialoog?



## **Colofon**

Inspectie van het Onderwijs  
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht  
[www.onderwijsinspectie.nl](http://www.onderwijsinspectie.nl)

2020-06 | gratis

Een exemplaar van deze publicatie is te downloaden vanaf de website van de Inspectie van het Onderwijs: [www.onderwijsinspectie.nl](http://www.onderwijsinspectie.nl).

© Inspectie van het Onderwijs | februari 2020