

# Handreiking onafhankelijk voorzitter samenwerkingsverband passend onderwijs

Harry Nijkamp

# Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Rolinvulling onafhankelijk voorzitter	4
3. Stemrecht onafhankelijk voorzitter	6
4. Vormgeving onafhankelijk voorzitter in verschillende bestuursmodellen	7
5. Procedurele en juridische aspecten	8

# 1. Inleiding

De ALV's van de PO-Raad en de VO-raad hebben in november 2018 afgesproken dat elk toezichthoudend orgaan van de samenwerkingsverbanden (SWV's) passend onderwijs ten minste één onafhankelijk lid heeft.

In deze handreiking wordt toegelicht op welke wijze een onafhankelijk voorzitter van een samenwerkingsverband benoemd kan worden in de verschillende bestuursmodellen die worden gehanteerd. Met 'onafhankelijk' wordt in deze notitie bedoeld op een lid van buiten de kring van de schoolbesturen, die geen persoonlijke of zakelijke belangen heeft bij het samenwerkingsverband en op basis van een kwaliteitsprofiel wordt geworven/benoemd.

De notitie benoemt de rolinvulling, de wijze waarop dit juridisch kan worden vormgegeven bij de verschillende bestuursmodellen en de procedurele aspecten waarmee rekening moet worden gehouden.

## 2. Rolinvulling onafhankelijk voorzitter

De rolinvulling van de onafhankelijk voorzitter heeft betrekking op zowel het begrip 'onafhankelijk' als op het begrip 'voorzitter'.

Aan het voorzitterschap is een aantal vergadertechnische aspecten verbonden, maar het voorzitterschap heeft ook een duidelijk governance-aspect; de voorzitter van het toezichthoudend orgaan heeft als taak ervoor te zorgen dat het governanceproces zorgvuldig is ingericht en verloopt zoals het is bedoeld.

De voorzitter heeft als taak ervoor te zorgen dat er een afgewogen en zorgvuldig besluitvormingsproces tot stand komt. Hij of zij stimuleert verschillende gezichtspunten, maar brengt zo nodig ook standpunten bij elkaar en heeft oog voor achterliggende belangen die aan de orde zijn. Hij of zij wijst de deelnemers ook op het gezamenlijk belang van de leerling die passende ondersteuning nodig heeft.

De rolinvulling als (technisch) voorzitter van het samenwerkingsverband heeft de volgende aandachtsgebieden:

- Voorzitter van de vergadering van het toezichthoudend orgaan van het SWV;
  - stimuleren van de participatie van alle deelnemers aan de discussie;
  - zorgdragen voor een getrappt besluitvormingsproces: beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming;
  - discussie samenvatten en ordenen, besluiten goed formuleren.
- Periodiek overleg met de directeur van het SWV over de voorbereiding van de bestuursvergadering (agendaoverleg);
- Regisseur van het interne governanceproces van het bestuur:
  - bewaken van de zorgvuldigheid in procedures en (statutaire/reglementaire) afspraken;
  - bewaken van de jaarkalender inclusief jaarcyclus en agendering;
  - bewaken van een evenwichtige belangenafweging en van de kwaliteit van besluitvorming;
  - zorgdragen voor de jaarlijkse zelfevaluatie van het bestuur.

Het bovenstaande geldt in principe voor elke voorzitter. Het aspect 'onafhankelijk' heeft met name betrekking op het feit dat de vergadering wordt voorgezeten door een persoon die zelf geen persoonlijke of zakelijke belangen heeft en vanuit het gezamenlijk belang voor alle leerlingen elke deelnemer hierop kan aanspreken indien nodig. Waar deelnemers in een toezichthoudend bestuur vaak twee petten op hebben, namelijk toezicht houden en het zijn van schoolbestuurder, en gevraagd worden om in de toezichthoudende vergadering de pet van schoolbestuurder thuis te laten, heeft een onafhankelijk voorzitter daar geen last van.

De onafhankelijk voorzitter van het toezichthoudend orgaan in het SWV bewaakt dat de toezichtrol goed uit de verf komt, dat er kritische vragen worden gesteld en dat er voldoende scherpte is in de monitoring van de uitvoering. De onafhankelijk voorzitter kan en mag ook deelnemers in het toezichthoudend orgaan aanspreken op hun rolinvulling en zo nodig corrigeren. Deze rol is legitiem en ook niet bij voorbaat verdacht, omdat de voorzitter is aangesteld om iedereen scherp te houden in de toezichthoudende rol.

De onafhankelijk voorzitter heeft ook een rol jegens de directeur van het SWV. Naast het technische aspect dat hiervoor al is vermeld (agendavoorbereiding) zit er ook een 'zachter' element in deze werkrelatie. De onafhankelijk voorzitter heeft een luisterend oor voor de directeur wanneer zich bestuurlijke dilemma's voordoen in de uitvoering; elke directeur van het SWV loopt daar vroeg of laat tegenaan. De onafhankelijk voorzitter vormt daarmee ook een ruggensteun voor de directeur indien nodig. Hij of zij kan vanuit een onafhankelijke positie de directeur niet alleen steunen, maar ook adviseren ('met raad terzijde staan'). En dat is ook één van de onderdelen van toezicht houden.

De onafhankelijk voorzitter kan dus de vooruit geschoven post van het bestuur zijn in de werkrelatie met de directeur. Eventueel kan de onafhankelijk voorzitter ook een rol hebben in het mede vervullen van de werkgeversfunctie jegens de directeur (als onderdeel van de remuneratiecommissie).

De rolinvulling als onafhankelijk voorzitter heeft daarmee de volgende aandachtsgebieden:

- oog hebben voor de verschillende (schoolbestuurlijke) belangen die spelen in het SWV;
- het voorop zetten van het gezamenlijk belang van de leerling in het SWV en het aanspreken van de leden van het toezichthoudend orgaan indien nodig;
- fungeren als verbindende factor in het SWV;
- elk schoolbestuur voldoende ruimte geven voor inbreng in de vergadering en erop toezien dat één of meer schoolbesturen niet worden 'overruled';
- bewaken roldisdiscipline, rolvastheid en rolhygiëne in het toezichthoudend orgaan;
- onderhouden van een goede werkrelatie met de directeur (adviseur directeur, ruggensteun, werkgeverschap).

## 3. Stemrecht onafhankelijk voorzitter

De samenwerkingsverbanden hebben uiteenlopende bestuursmodellen in diverse rechtsvormen (vereniging, stichting en coöperatie). In elk model is het onafhankelijk voorzitterschap vorm te geven. Er zijn binnen elk bestuursmodel twee varianten toe te passen, namelijk een onafhankelijk voorzitter zonder stemrecht en een onafhankelijk voorzitter met stemrecht.

### 3.1 Voorzitter zonder stemrecht

De voorzitter zonder stemrecht is formeel geen onderdeel van het bestuur. In het bestuur hebben bestuursleden stemrecht. Door te kiezen voor een voorzitter zonder stemrecht kan worden geaccentueerd dat de voorzitter 'boven alle partijen' staat. Deze voorzitter kan niet worden ingeschreven bij de Kamer van Koophandel als voorzitter van bijvoorbeeld het toezichthoudend bestuur, omdat hij/zij daar formeel geen onderdeel van uitmaakt. Het bestuur zal derhalve statutair een 'formele' voorzitter uit eigen kring moeten aanwijzen. Qua rolinvulling hoeft dit niet te leiden tot een andere inhoud dan in het geval van een voorzitter met stemrecht. Overigens wordt in samenwerkingsverbanden nauwelijks gestemd en wordt doorgaans met het consensus- of consentmodel gewerkt (het streven naar overeenstemming of het voorkomen van zwaarwegende bezwaren tegen het voorgenomen besluit). In principe kan een voorzitter zonder stemrecht het samenwerkingsverband niet extern vertegenwoordigen tenzij de statuten dit mogelijk maken.

### 3.2 Voorzitter met stemrecht

De voorzitter met stemrecht is onderdeel van het statutair toezichthoudend orgaan en is daarmee ook een van de mede-toezichthouders. De voorzitter is niet alleen aanspreekbaar vanuit zijn rol als voorzitter, maar heeft dezelfde verantwoordelijkheid. Door te kiezen voor een voorzitter met stemrecht wordt geaccentueerd dat iedereen in het toezichthoudend orgaan dezelfde verantwoordelijkheid draagt, ongeacht zijn of haar achtergrond. De voorzitter kan andere deelnemers derhalve als collega-toezichthouders aanspreken. Deze voorzitter wordt ook in het register van de Kamer van Koophandel ingeschreven als voorzitter van het toezichthoudend orgaan. In voorkomende gevallen kan deze voorzitter dus ook namens het samenwerkingsverband optreden c.q. dit vertegenwoordigen. Als sprake is van een onafhankelijk voorzitter die deel uitmaakt van het toezichthoudend orgaan geldt ook voor deze persoon de hoofdelijke aansprakelijkheid in geval van een onbehoorlijke taakvervulling.

## 4. Vormgeving onafhankelijk voorzitter in verschillende bestuursmodellen

In het onderstaande schema wordt per bestuursmodel aangegeven hoe de functie van onafhankelijk voorzitter kan worden geregeld. Voor onafhankelijke voorzitters met stemrecht geldt dat dit in de statuten moet worden vastgelegd. Dit leidt dus tot een statutenwijziging waarbij de huidige statuten daarvoor de procedure bepalen. In de statuten wordt bepaald:

- dat er een kwaliteitsprofiel wordt opgesteld voor de onafhankelijk voorzitter;
- wie de onafhankelijk voorzitter benoemt en voor welke termijn;
- welke taken de voorzitter heeft, eventueel nader uit te werken in een reglement (hiervoor moet in de statuten een zgn. kapstokbepaling worden opgenomen).

Zowel in het geval van een voorzitter met stemrecht als in het geval van een voorzitter zonder stemrecht is het aan te bevelen om de precieze rolinvulling van de voorzitter uit te schrijven in een reglement (zie onder). Hiervoor is al aangegeven dat het zowel om 'harde' als meer 'zachte' elementen gaat in het governanceproces waaraan de voorzitter leiding geeft. Het is gewenst om dit op te nemen in het kwaliteitsprofiel en dit profiel (als bijlage) onderdeel te laten uitmaken van een huishoudelijk, bestuurs- of toezichtsreglement.

Bestuursmodel	Vormgeving	
<b>Toezichthoudend bestuursmodel</b> <i>Stichting</i>	Voorzitter met stemrecht	In de statuten moet worden geregeld dat een onafhankelijk voorzitter wordt benoemd op basis van een kwaliteitsprofiel en moet een benoemingstermijn worden bepaald. In het bestuursreglement wordt een verdere uitwerking opgenomen (functie-eisen, taken, beloning, beloning, etc.).
	Voorzitter zonder stemrecht	Een statutenwijziging is niet noodzakelijk, maar dit mag wel. De voorzitter zonder stemrecht moet in het bestuursreglement worden geregeld (profiel- en functie-eisen, taken, beloning, etc.).
<b>ALV (ledenvergadering) als toezichthouder</b> <i>Vereniging/coöperatie</i>	Voorzitter met stemrecht	Statuten bepalen dat de ALV wordt voorgezeten door een onafhankelijk voorzitter te benoemen door de ALV op basis van een kwaliteitsprofiel. Deze voorzitter kan niet tevens voorzitter van het bestuur zijn. Een statutenwijziging wordt vastgesteld door de ALV.
	Voorzitter zonder stemrecht	Een statutenwijziging is niet noodzakelijk, maar dit mag wel. In het huishoudelijk reglement van de ALV moet dit worden geregeld (profiel- en functie-eisen, taken, beloning etc.). Deze voorzitter kan eventueel tevens technisch voorzitter zijn van het bestuur.
<b>One-tiermodel (DB, AB)</b> <i>Stichting</i>	Voorzitter met stemrecht	In de statuten moet worden geregeld dat een onafhankelijk voorzitter wordt benoemd van het bestuur die tevens voorzitter is van het toezichthoudend deel van het bestuur. In het bestuursreglement moet verdere uitwerking worden geregeld.
	Voorzitter zonder stemrecht	Een statutenwijziging is niet per se noodzakelijk. De voorzitter zonder stemrecht moet in het bestuursreglement worden geregeld.
<b>One-tiermodel</b> <i>Vereniging</i>	Voorzitter met stemrecht	In de statuten moet worden geregeld dat een onafhankelijk voorzitter wordt benoemd van het bestuur die tevens voorzitter is van het toezichthoudend deel van het bestuur. In het bestuursreglement moet verdere uitwerking worden geregeld. Deze voorzitter fungeert ook als voorzitter van de ALV. De statutenwijziging wordt vastgesteld door de ALV.
	Voorzitter zonder stemrecht	Een statutenwijziging is niet per se noodzakelijk. De voorzitter zonder stemrecht moet in het bestuursreglement worden geregeld. De voorzitter kan eventueel ook als technisch voorzitter van de ALV worden benoemd.
<b>Raad van toezichtmodel<sup>1</sup> (bestaande uit schoolbesturen)</b> <i>Stichting</i>	Voorzitter met stemrecht	In de statuten moet worden geregeld dat een onafhankelijk voorzitter wordt benoemd. Dit moet worden uitgewerkt in het toezichtreglement.
	Voorzitter zonder stemrecht	Een statutenwijziging is niet per se noodzakelijk. Dit kan ook in het toezichtreglement worden geregeld.
<b>Raad van toezichtmodel (bestaande uit schoolbesturen)</b> <i>Vereniging</i>	Voorzitter met stemrecht	In de statuten moet worden geregeld dat een onafhankelijk voorzitter wordt benoemd. Dit moet worden uitgewerkt in het toezichtreglement. De voorzitter RvT kan ook de voorzitter van de ALV zijn, maar dit kan ook een bestuurder zijn. Statutenwijziging wordt vastgesteld door de ALV.
	Voorzitter zonder stemrecht	Een statutenwijziging is niet per se noodzakelijk. Dit moet wel worden uitgewerkt in het toezichtreglement. De voorzitter RvT kan eventueel ook technisch voorzitter van de ALV zijn.

1. In een raad van toezichtmodel dat geheel bestaat uit leden van buiten is elk lid onafhankelijk en de voorzitter dus ook. In dat model is de onafhankelijke voorzitter dus per definitie aanwezig.

## 5. Procedurele en juridische aspecten

De werving van een onafhankelijk voorzitter begint met het opstellen van een kwaliteitsprofiel. In dit profiel wordt een korte beschrijving gegeven van het samenwerkingsverband en de verwachte taken van de voorzitter. Daarbij wordt vermeld aan welke functie-eisen de voorzitter moet voldoen en welke competenties hij of zij moet hebben. Ook wordt in het profiel een inschatting gemaakt van het tijdsbeslag dat met de werkzaamheden is gemoeid.

De afspraken die het samenwerkingsverband maakt omtrent de onafhankelijk voorzitter kunnen worden vastgelegd in een reglement. Onderwerpen zijn dan:

- taken onafhankelijk voorzitter:
  - vergadertechnische aspecten (zie hierboven over rolinvulling), wel/geen stemrecht;
  - governance-aspecten (regisseur governanceproces, zie hierboven over rolinvulling);
  - agendaoverleg met directeur samenwerkingsverband;
  - mede-sparringpartner voor directeur samenwerkingsverband;
  - eventueel: werkgeversrol/voorzitter remuneratiecommissie richting directeur SWV;
  - overleg met OPR<sup>2</sup>.
- benoemings/ontslagprocedure (wie benoemt, rol OPR);
- functie-eisen (kennis, ervaring, opleiding);
- competentie-eisen;
- benoemingstermijn/herbenoeming;
- tijdsbeslag;
- contractafpraak (bijvoorbeeld opdrachtovereenkomst) en beloning;
- (tussentijdse) evaluatieafspraken;
- vaststelling/wijziging reglement.

Het profiel is als bijlage onderdeel van het reglement. Het profiel met competentie-eisen en functie-eisen (kennis, ervaring, opleiding) kan uiteraard ook een integraal onderdeel vormen van het reglement. De OPR heeft een adviesrecht ten aanzien van de opgestelde profielschets.

De onafhankelijk voorzitter wordt extern ingehuurd. Hiervoor zal een apart contract moeten worden opgesteld waarbij het samenwerkingsverband als opdrachtgever geldt en waarin de zakelijke aspecten geregeld worden (vast bedrag per jaar of een vacatievergoeding, etc.). Dit is de opdrachtovereenkomst.

Voor de werving van de onafhankelijk voorzitter kan vanuit het toezichthoudend orgaan een Benoemingsadviescommissie (BAC) worden ingesteld die is belast met de werving en selectie. Het profiel van een toezichthouder van het samenwerkingsverband dient vooraf openbaar te worden gemaakt, zodat de vacature publiek is. De BAC selecteert kandidaten, voert gesprekken met kandidaten en doet een voordracht aan het toezichthoudend orgaan voor benoeming.

Het samenwerkingsverband is vrij in de samenstelling van de BAC. Gelet op het belang van een breed draagvlak voor een onafhankelijk voorzitter is het aan te bevelen dat naast één of twee personen uit het toezichthoudend orgaan zelf, ook de directeur van het samenwerkingsverband hiervan deel uitmaakt en eventueel een lid afkomstig uit de OPR.

Een overweging kan zijn om in de regio als samenwerkingsverband PO en VO samen een onafhankelijk voorzitter te zoeken. Dit hoeft de onafhankelijkheid van de voorzitter niet in de weg staan, omdat van tegengestelde belangen geen sprake is. Gezien de toenemende samenwerking tussen PO- en VO-samenwerkingsverbanden kan dit ook een synergievoordeel opleveren.

2. Wettelijk is de interne toezichthouder van het SWV verplicht om halfjaarlijks overleg te voeren met de Ondersteuningsplanraad (OPR). Het ligt voor de hand dat de onafhankelijk voorzitter deel uitmaakt van de delegatie die dit overleg voert.



