



## Op weg naar onafhankelijk toezicht

Zo'n vijftien deelnemers uit de wereld van passend onderwijs kwamen op 21 maart j.l. naar Villa Jongerius in Utrecht voor een bijeenkomst over een actueel governancevraagstuk: de onafhankelijkheid van het toezicht op de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. De aanleiding: samenwerkingsverbanden moeten in het toezichthoudend orgaan minimaal één onafhankelijk lid aanstellen. Harry Nijkamp, die daarover voor het Steunpunt Passend Onderwijs een [handreiking](#) heeft geschreven, leidde de bijeenkomst.

Het construct en de dynamiek van samenwerkingsverbanden passend onderwijs brengen per definitie governancevraagstukken met zich mee. Dat schoolbesturen én samen verantwoordelijk zijn voor passend onderwijs in de regio én de belangen moeten behartigen van hun eigen scholen, leidt in het onderwijs, maar vooral in de politiek, tot vragen over mogelijke belangenverstrengeling. De politiek pleit voor onafhankelijk toezicht op de samenwerkingsverbanden.

### Minimale en maximale variant

Dat pleidooi is door de sector opgepakt, vertelt beleidsadviseur van de VO-raad Dennis van Velzen in zijn openingswoord. De algemene ledenvergaderingen van de PO-Raad en de VO-

raad spraken in november 2018 af dat het toezichthoudende orgaan van samenwerkingsverbanden ten minste één onafhankelijk lid moet hebben. Daarnaast wordt het Dashboard Passend Onderwijs doorontwikkeld en zal binnen de sector het gesprek worden gevoerd over de verdere verbetering van passend onderwijs. Maar vandaag gaat het vooral over onafhankelijk voorzitterschap. Want als samenwerkingsverbanden een onafhankelijk lid in het toezicht gaan aanstellen, is het volgens Nijkamp het mooiste om te kiezen voor een onafhankelijke *voorzitter*. Dat kan in alle bestuursmodellen worden gerealiseerd.

Eén onafhankelijk lid in het toezichthoudend orgaan is echter de minimale variant van onafhankelijk toezicht, benadrukt Nijkamp. “Eén is maar alleen. Daar tegenover staat de maximale variant: het aanstellen van een onafhankelijke Raad van Toezicht. Maar er zijn ook tussenvormen. Zo is het zinvol om, naast een onafhankelijke voorzitter, ook in de auditcommissie een onafhankelijk lid plaats te laten nemen. Want naast toezicht op de rechtmatigheid van de besteding van de middelen, is ook doelmatigheid een zeer belangrijk punt.”

### **Onafhankelijkheid**

Het belang van onafhankelijkheid in het toezicht is onder de aanwezigen geen punt van discussie. Zij zien daarin veel meerwaarde. Zo voorkomt het ‘dubbelepettenproblemen’, wordt de rolvastheid van de toezichthouders bewaakt, helpt het om knopen door te hakken in moeilijke situaties en kan het de positie van kleine besturen bewaken. En ook voor de beeldvorming is het natuurlijk goed als het samenwerkingsverband een onafhankelijke toezichthouder heeft.

Nadelen van onafhankelijk voorzitterschap zijn er dan ook eigenlijk niet, vindt men, maar er zijn wel belangrijke voorwaarden waaraan de voorzitter moet voldoen.

*“Het begrip ‘onafhankelijk’ blijkt minder eenduidig te zijn dan het lijkt”*

Wat verstaan we bijvoorbeeld onder ‘onafhankelijk’? Dat begrip blijkt minder eenduidig te zijn dan het lijkt. Nijkamp: “Onafhankelijkheid houdt in dat de voorzitter geen functionele of zakelijke binding heeft met een schoolbestuur of met het samenwerkingsverband, niet werkzaam is voor een stakeholder en geen persoonlijke binding heeft met mensen die werkzaam zijn bij het samenwerkingsverband. Maar mag een schoolleider die vorig jaar met pensioen is gegaan voorzitter worden? Hoe ver ga je terug? Mag een oud-wethouder bijvoorbeeld voorzitter worden? En mag de voorzitter wel of juist geen regionale binding hebben? Het is belangrijk dat van tevoren goed wordt nagedacht over het criterium ‘onafhankelijkheid’.”

### **Profielschets**

Op de vraag naar andere belangrijke kenmerken van de onafhankelijke voorzitter van het toezichthoudende orgaan, stellen de deelnemers al pratende in feite samen al een algemene profielschets op: het is iemand die de wereld van het onderwijs goed kent, die inhoudelijk

sterk is betrokken, veel kennis heeft over passend onderwijs en als sparringpartner kan fungeren voor de directeur van het samenwerkingsverband. Maar ook heel praktisch: deze persoon is bereid en in staat om er tijd in te steken. Of zoals Nijkamp het zegt: “Deze functie houdt meer in dan vijf vergaderingen per jaar voorzitten. De voorzitter moet de scholen kennen, moet weten wat er speelt en woont bijvoorbeeld ook af en toe het directeurenoverleg bij.”

Het is noodzakelijk om van tevoren een goede profielschets op te stellen. De door Nijkamp geschreven [handreiking](#) kan daarbij behulpzaam zijn. Daarin zijn de rollen van de onafhankelijke voorzitter beschreven en wordt aandacht besteed aan onder andere het stemrecht van de onafhankelijke voorzitter, het voorzitterschap in de verschillende bestuursmodellen en aan procedurele en juridische aspecten.

### **Gezamenlijk belang**

In de tweede helft van de bijeenkomst wordt het gesprek verbreed door de deelnemers een aantal prikkelende stellingen voor te leggen over bestuurlijke samenwerking binnen passend onderwijs. Allerlei aspecten van deze problematiek passeren de revue, bijvoorbeeld de dubbelepettenproblematiek van het schoolbestuur en de sturingsmogelijkheden van de directeur van het samenwerkingsverband. De gesprekken en uitspraken bevestigen dat bestuurlijke samenwerking in het kader van passend onderwijs een complexe aangelegenheid is en onderstrepen de belangrijke rol van (de directeur van) het samenwerkingsverband hierin. Een deelnemer zegt het zo: “De waarde van het samenwerkingsverband zit vooral in samenwerking en de mogelijkheid om kennisdeling en ontwikkeling te stimuleren, bijvoorbeeld onder schooldirecteuren of zorgcoördinatoren.”

Als het gaat over de belangen van de schoolbestuurder benadrukt een deelnemer dat het noodzakelijk is dat het samenwerkingsverband steeds weer het gezamenlijke belang onder de aandacht brengt en spiegelt: “Natuurlijk hebben besturen andere belangen, maar er is ook veel gezamenlijk belang. Maar dat moet wel expliciet zijn.” Een ander vertelt: “Bij ons houden schoolbestuurders *elkaar* op het rechte pad. Ik zie bij besturen veel welwillendheid om samen te werken.”

### **Transparantie**

Een andere belangrijke rol van het samenwerkingsverband in de bestuurlijke samenwerking is het bevorderen van transparantie. Schoolbesturen komen de afspraken die in het samenwerkingsverband zijn gemaakt bijvoorbeeld niet altijd na. “Daar kunnen legitieme redenen voor zijn”, zegt een deelnemer. “Maar het is belangrijk dat die expliciet zijn, dat besturen daarover open zijn. Daar kan het samenwerkingsverband een rol in spelen, want dat gebeurt vaak niet vanzelf. Ik vind het de taak van het samenwerkingsverband om inzichtelijk te maken wat scholen wel en niet doen en ook om hierover het gesprek te voeren: waarom doe je het zo?”

Ook als het gaat over de resultaten van passend onderwijs, valt het woord ‘transparantie’ vaak. Natuurlijk, het samenwerkingsverband moet inzichtelijk maken op welke manier scholen de middelen besteden. Maar dat is niet voldoende, stelt een deelnemer: “Het gaat niet zozeer over de vraag hoe het geld is besteed, maar vooral of het heeft gewerkt. En dat is heel moeilijk te meten. We zien bijvoorbeeld dat het aantal verwijzingen naar het speciaal onderwijs daalt. Maar gaat het ook goed met die leerlingen?”

### **Gemeente als partner**

Als het over resultaten gaat, komt onherroepelijk ook de thuiszittersproblematiek ter sprake; een heet hangijzer binnen passend onderwijs, omdat het aantal thuiszitters onvoldoende afneemt. Een deelnemer stelt: “De politieke discussie hierover veronderstelt dat leerlingen jarenlang thuis op de bank zitten, maar dat is vrijwel nooit het geval. We slagen er steeds beter in om thuiszitters weer naar school te krijgen. Veel moeilijker is het om thuiszitten te voorkomen. Dat lukt nog onvoldoende, maar daarbij spelen ook factoren een rol zoals plaatsgebrek en een tekort aan leraren in het speciaal onderwijs.”

Men is het erover eens dat samenwerkingsverbanden sterk moeten sturen op samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp. “Ik zie het samenwerkingsverband als een hele belangrijke partner van de gemeente,” zegt een deelnemer, “maar hoe deze relatie wordt ingevuld verschilt sterk per gemeente. De doelen van onderwijs en jeugdhulp zijn hetzelfde – we willen het beste voor het kind – maar we moeten nog investeren in een gemeenschappelijke taal. Ook is het in dit kader heel belangrijk dat het budget wordt beheerd door de partij die doorzettingsmacht heeft.”