

---

**SWV VO ZUIDOOST UTRECHT - AANPASSING GOVERNANCE (HERZIENE VERSIE)**

---

**Van** : Jos van Elderen, senior adviseur  
**Aan** : Bestuur en directeur SWV VO Zuidoost Utrecht  
**D.d.** : Februari 2019

---

### **Aanleiding**

SWV VO Zuidoost Utrecht heeft de rechtsvorm van een vereniging. 28 scholen zijn via hun schoolbesturen als lid bij de vereniging aangesloten en vertegenwoordigd in de ALV. De ALV heeft uit haar midden een bestuur benoemd. ALV en bestuur hebben een (dezelfde) onafhankelijk voorzitter (die geen stemrecht heeft). Het dagelijks bestuur en beheer van SWV VO Zuidoost Utrecht is door het bestuur gemandateerd aan de directeur.

Binnen SWV VO Zuidoost Utrecht zijn bestuur en intern toezicht op dit moment functioneel gescheiden. Het bestuur wordt feitelijk uitgeoefend door de directeur. Het bestuur en de ALV oefenen gezamenlijk het intern toezicht uit; het bestuur het meer 'dagelijkse' toezicht en de ALV het toezicht op de hoofdlijnen van beleid.

De toezichthouders binnen SWV VO Zuidoost Utrecht streven ernaar zich als onafhankelijk toezichthouder op te stellen, zeker binnen het bestuur. Daartoe is een toezichtkader opgesteld en is een onafhankelijk voorzitter aangetrokken. Dat onafhankelijk toezicht wordt feitelijk ook in hoge mate gerealiseerd. De toezichthouders binnen zowel het bestuur als de ALV van SWV VO Zuidoost Utrecht zijn echter formeel niet onafhankelijk, ze hebben allemaal een zakelijk belang bij SWV VO Zuidoost Utrecht.

Er is toenemende maatschappelijke druk om binnen samenwerkingsverbanden te komen tot daadwerkelijk onafhankelijk toezicht. Via het Regeerakkoord is vanuit het Ministerie van OCW druk op onafhankelijk toezicht op SWV's aangekondigd. Aanvankelijke leken ook de PO-Raad en de VO-raad mee te gaan met een interpretatie van de wetgeving die onafhankelijk toezicht vraagt. In het advies 'Richting meer onafhankelijk toezicht bij SWV's passend onderwijs' van de Monitorcommissie Goed Bestuur van de PO-Raad (maart 2018) wordt onafhankelijk toezicht nadrukkelijk aanbevolen. Ook de 'Handreiking vormen van (meer) onafhankelijk intern toezicht' van de VO-raad (Harry Nijkamp) gaat in die richting. Ondertussen (november 2018) hebben echter zowel de PO-Raad als de VO-raad voor hun leden de aanbeveling vastgesteld om in het toezichtsorgaan ten minste één onafhankelijk lid op te nemen. (Dat kan ook de voorzitter zijn.)

Deze ontwikkelingen hebben het bestuur van SWV VO Zuidoost Utrecht tot de conclusie gebracht dat aanpassing van de governance gewenst is teneinde deugdelijk toezicht te realiseren. De ontwikkelfase waarin Passend onderwijs in het algemeen en SWV VO Zuidoost Utrecht in het bijzonder is komen te verkeren, maakt het ook verantwoord nu deze stap te gaan zetten.

In deze notitie worden voorstellen voor een nieuwe bestuurlijke inrichting beschreven. De voorstellen zijn tot stad gekomen in samenspraak met de Werkgroep Governance van SWV VO Zuidoost Utrecht.

### **Uitgangspunten nieuwe structuur**

Bij bestuurlijke herinrichting van SWV VO Zuidoost Utrecht worden een aantal uitgangspunten gehanteerd.

- Er wordt vooralsnog van uitgegaan dat SWV VO Zuidoost Utrecht de rechtsvorm van een vereniging houdt, waarbij de aangesloten schoolbesturen de leden zijn<sup>1</sup>. Ondanks de discussies rond onafhankelijk toezicht, staat het eigenaarschap van de schoolbesturen van samenwerkingsverbanden passend onderwijs niet ter discussie (zo ook de Monitorcommissie). Binnen SWV VO Zuidoost Utrecht komt dat eigenaarschap tot z'n recht in de ALV. In het alternatief van een stichting zou dat eigenaarschap gerealiseerd kunnen worden via een bestuur waarin alle deelnemers een plaats hebben of een deelnemersraad. De eerste weg -een stichtingsbestuur met één lid per aangesloten bestuur- levert een niet-slagvaardig bestuur op. De tweede weg -een deelnemersraad- leidt tot een orgaan dat organisatorisch een vergelijkbare rol krijgt als de ALV. Gelet op de omvang en de historie van SWV VO Zuidoost Utrecht lijken dat geen realistische alternatieven. Ondanks het vooralsnog gekozen uitgangspunt, zal hierna wel worden aangeduid hoe structuuraanpassingen zouden uitwerken binnen een stichtingsvorm.

Het handhaven van de verenigingsstructuur en de ALV betekent dat een aantal bevoegdheden op basis van de wet bij die ALV moet blijven, in het bijzonder:

- statutenwijziging
- toelating leden
- goedkeuring jaarrekening.

Een ALV heeft wettelijk ook het recht tot benoeming van bestuursleden. Deze bevoegdheid kan echter ook indirect uitgeoefend worden: de ALV kan benoeming van bestuursleden laten aan een ander orgaan mits de ALV dan wel weer voldoende controle op dat andere orgaan heeft.

Daarnaast wordt er allerwegen vanuit gegaan dat goedkeuring van het ondersteuningsplan een bevoegdheid is die bij de deelnemers aan het SWV, in casu bij de ALV zou moeten liggen.

- In navolging van de Monitorcommissie, wordt onder een 'onafhankelijk toezichthouder' een persoon verstaan die geen enkel zakelijk of persoonlijk belang bij SWV VO Zuidoost Utrecht heeft. Dus geen bestuurslid van een onderwijsorganisatie, geen andere werknemer van een onderwijsorganisatie (zoals een directeur) en ook geen toezichthouder van een onderwijsorganisatie.
- Er moet in de governance-structuur van SWV VO Zuidoost Utrecht een orgaan komen dat toezicht houdt op het bestuur en op het samenwerkingsverband als geheel. Volgens de Monitorcommissie moet in dat orgaan de meerderheid van de zetels bezet worden door onafhankelijke leden om te voorkomen dat het samenwerkingsverband de belangen van de individuele leden laat prevaleren boven het algemeen belang. Volgens de recente uitspraak van de VO-raad dient het intern toezicht ten minste één onafhankelijk lid te tellen. De WVO noemt als minimale bevoegdheden van een onafhankelijk toezichtsorgaan:
  - goedkeuring van begroting en jaarverslag
  - toezicht op naleving door het bestuur van wet en code en rechtmatige verwerving en bestemming van middelen
  - aanwijzing van de accountant.

### **Nieuwe structuur in hoofdlijnen**

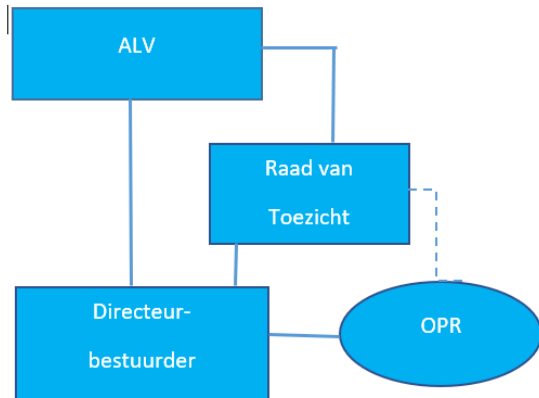
Met inachtneming van het bovenstaande, wordt voor SWV VO Zuidoost Utrecht de volgende nieuwe structuur voorgesteld:

---

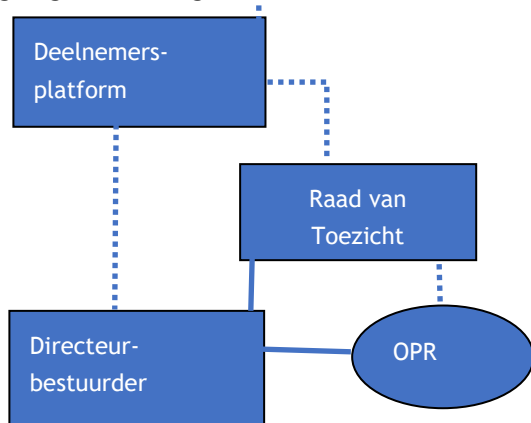
<sup>1</sup> Themasesie Verus 12 april 2018: "Een samenwerkingsverband móet volgens Hooge een coöperatieve vereniging of vereniging zijn."

- Er wordt een raad van toezicht ingesteld als intern toezichthouder, in meerderheid bestaande uit onafhankelijke leden, naast leden benoemd uit de ALV.
- Er wordt een statutair directeur-bestuurder benoemd die het bestuur gaat voeren.
- De ALV houdt de hierboven aangeduide bevoegdheden (toelating leden, goedkeuring jaarrekening, statutenwijziging en goedkeuring ondersteuningsplan), alsmede de benoeming van de leden van de raad van toezicht. De bevoegdheid tot benoeming van de directeur-bestuurder is nog ter nadere overweging,

In een organigram:



Indien toch gekozen zou worden voor omzetting van de vereniging in een stichting dan wordt het organigram als volgt:



Het belangrijkste verschil met de vereniging is erin gelegen dat bij een stichting de deelnemers geen vanzelfsprekende wettelijke positie binnen de rechtspersoon hebben.

### **Uitwerkingskeuzes**

Uitgaande van de voorgestelde nieuwe structuur, blijft een aantal keuzes bestaan. Daar wordt in deze paragraaf op ingegaan.

- ***Verdeling van taken en bevoegdheden***

In de nieuwe structuur moeten taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden verdeeld over drie organen: de directeur-bestuurder, de ALV en de raad van toezicht.

Daarnaast heeft de OPR een aantal advies- en instemmingsbevoegdheden<sup>2</sup>. Toedeling van enkele bevoegdheden vloeit voort uit de wet en bestaande praktijk, maar bij andere zijn nog keuzes te maken. Het toezicht van de raad van toezicht dient te zijn gericht op het maatschappelijk belang en dat van de ALV op het ledenbelang.

<sup>2</sup> Het adviesrecht van de OPR komt voort uit de Wet Medezeggenschap Scholen en is met wettelijke waarborgen omgeven. Een advies van andere organen heeft geen wettelijke basis en is zodoende meer vrijblijvend.

In navolgend (niet-uitputtend) overzicht wordt een voorzet voor verdeling gedaan. Daarbij duidt de vette tekst op wettelijke kaders.

<b>Thema</b>	<b>Directeur- bestuurder</b>	<b>ALV</b>	<b>Raad van toezicht</b>	<b>OPR</b>
Statutenwijziging	Vorbereiding	<b>Vaststelling</b>	- <sup>3</sup>	-
Fusie, faillissement e.d.	Vorbereiding	<b>Besluit</b>	-	-
Toelating leden	Vorbereiding	<b>Besluit</b>	-	-
Bestuursreglement	Vorbereiding	Vaststelling	-	-
Reglement rvt	Vorbereiding	Vaststelling	Advies	-
Profiel bestuurder	-	Vaststelling	Voorstel	<b>Advies</b>
Benoeming/ ontslag Bestuurder	-	Goedkeuring	Besluit	<b>Advies</b>
Werkgeverschap bestuurder	-	-	Uitvoering	-
Profiel rvt-leden	-	Vaststelling	Voorstel	Advies
Benoeming/ ontslag RvT-leden	-	Besluit	Voordracht	<b>Voordracht één zetel</b>
Ondersteuningsplan	Vaststelling	Goedkeuring	Advies	<b>Instemming</b>
Begroting	Vaststelling	Goedkeuring	<b>Goedkeuring</b>	-
Jaarrekening	Vaststelling	<b>Goedkeuring</b>	<b>Goedkeuring</b>	-
Benoeming/ ontslag accountant	Vorbereiding		<b>Besluit</b>	-
Toezichtkader		Goedkeuring	Vaststelling	-
Toezicht - algemeen incl. uitvoering ondersteuningsplan	Informatie- voorziening	-	Uitvoering	-
Toezicht 'goed bestuur' en rechtmatigheid middelen		-	<b>Uitvoering</b>	-
Verantwoording over toezicht (aan ALV en externen)	-	-	Uitvoering	-
Aangaan duurzame strategische samenwerking	Vorbereiding	Besluit	-	-
Organisatorische inrichting SWV	Besluit	-	-	-
Dagelijks bestuur	Uitvoering	-	-	-
TLV's	Vaststelling	-	-	-
Overleg met OPR	Regulier overleg	-	<b>(2x per jaar ontmoeting OPR)</b>	<b>(2x per jaar ontmoeting RvT)</b>

- **Samenstelling van de raad van toezicht**

Ten aanzien van de samenstelling van de raad van toezicht zijn twee keuzes te maken: (1) het aantal leden van de raad en (2) de verdeling over onafhankelijke leden en 'anderen'.

<sup>3</sup> '4' wil zeggen: geen vaststellings- advies- of instemmingsbevoegdheid.

Een gangbare en werkbare omvang van een raad van toezicht is als regel vijf tot zeven personen.

Om aan het formele criterium van voldoende onafhankelijkheid te voldoen, moet de rvt ten minste één onafhankelijk lid tellen. Tegelijkertijd lijkt het eigenaarschap van de ALV (en vereiste knowhow ten aanzien van SWV's) te duiden op gewenste aanwezigheid van leden uit de ALV.

Voorgesteld wordt uit te gaan van vijf leden:

- drie onafhankelijke leden (waarvan één op voordracht van de OPR) en
- twee leden vanuit de ALV (schoolbestuurders).

Ten aanzien van de onafhankelijke leden zou gedacht kunnen worden aan voordrachten vanuit andere gremia dan de schoolbesturen (zoals jeugdzorg, gemeenten en dergelijke). Op dat moment komt de onafhankelijkheid echter wederom in discussie, nu in relatie tot de voordragende gremia. Het lijkt aanbeveling te verdienen open te werven op basis van profielen.

In de profielen van de toezichthouders kunnen accenten als affiniteit met het openbaar bestuur en affiniteit met onderwijs/jeugdzorg terugkomen. Daarnaast lijkt het raadzaam te sturen op aanwezigheid van financiële kennis, verbondenheid met de regio, diversiteit en algemene toezichthoudende competenties (voldoende abstractieniveau, voldoende rolbesef als toezichthouder en dergelijke). Voor de voorzitter lijkt aanvullend van belang dat deze bestuurlijk-organisatorische kennis heeft, met ervaring in een toezienende rol.

- ***Wel/niet een onafhankelijk voorzitter***

SWV VO Zuidoost Utrecht heeft nu een onafhankelijk voorzitter. Deze voorzitter heeft geen stemrecht. De voorzitter heeft een min of meer 'technische' rol en wordt geacht ALV- en bestuursleden te wijzen op de van hen verwachte onafhankelijkheid.

Nu in de nieuwe situatie de rvt al onafhankelijke leden telt (met stemrecht), lijkt de toevoeging van een onafhankelijk voorzitter zonder stemrecht wat 'overdone'. Het is wel aan te bevelen de functie van voorzitter van de rvt te laten vervullen door één van de onafhankelijke leden (met stemrecht dus).

Rest de vraag of het nog nuttig of noodzakelijk is een onafhankelijk 'technisch' voorzitter van de ALV te benoemen. Dit kan bij wijze van overgangssituatie wenselijk zijn ter verzekering van technische leiding van de ALV en ook om de verhouding tussen ALV en rvt te 'managen'. Dit hoeft echter niet per se een onafhankelijke externe te zijn.

## **Plan van aanpak**

De volgende stappen zijn nu aan de orde:

- 1) Inbreng van de notitie in een ALV ter peiling van de opvattingen (14 februari 2019).
- 2) Bestuurlijk beraad over vervolg naar aanleiding van ALV (19 maart 2019).
- 3) Voorstel richtinggevende uitspraken in ALV (11 april 2019).
- 4) Opstellen van profielen voor de directeur-bestuurder en de leden van de raad van toezicht. Voorlopige vaststelling door bestuur en verwerven van advies van de OPR (mei-juni 2019).
- 5) Selectie van de beoogde directeur-bestuurder en werving en selectie beoogde rvt-leden door bestuur (met advies OPR)(juni-oktober 2019).
- 6) Concipiëren van statutenwijziging en reglementen voor bestuur en raad van toezicht (juni-augustus 2019).
- 7) Beoordeling van statutenwijziging en reglementen door bestuur (augustus-september 2019).
- 8) Concept statutenwijziging laten beoordelen door notaris (en opstelling conceptakte)(november 2019).
- 9) ALV met besluitvorming ten aanzien van:

- Statutenwijziging
  - Bestuursreglement
  - Reglement raad van toezicht
  - Benoeming directeur-bestuurder
  - Benoeming leden raad van toezicht.
- (december 2019).

\*\*\*\*