



Evaluatie
Passend Onderwijs

Juridisch perspectief op de governance van samenwerkingsverbanden

*Pieter Huisman,
Bas Reijken*

Juridisch perspectief op de governance van samenwerkingsverbanden

*Pieter Huisman (Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht)
& Bas Reijken (Hobéon)
Consortium Evaluatie Passend Onderwijs,
www.evaluatiepassendonderwijs.nl*

Huisman, P.W.A., & Reijnen, B.R.
Juridisch perspectief op de governance van samenwerkingsverbanden.
Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
(Rapport 984, projectnummer 20689.11)

Dit is publicatie nr. 27 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

ISBN: 978-94-6321-046-1

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

All rights reserved. No parts of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means without prior written permission of the author and the publisher holding the copyrights of the published articles.

Uitgave en verspreiding:
Kohnstamm Instituut
Plantage Muidersgracht 24, Postbus 94208, 1090 GE Amsterdam
Tel. 020-525 1226
www.kohnstammstituut.uva.nl
© Copyright Kohnstamm Instituut, 2017

Deze publicatie maakt deel uit van het door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek gefinancierde onderzoeksprogramma Evaluatie Passend Onderwijs (2014-2020).

NRO-projectnummer: 405-15-750



Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Samenvatting	3
1. Inleiding en hoofdvragen	7
2. Aanpak	9
3. Overzicht van de governanceproblematiek binnen samenwerkingsverbanden	11
3.1 Bestuurlijk-juridische issues in monitor onderzoeken	11
3.2 Herziening bestuurlijk model	13
3.3 Vragen naar positionering en functioneren medezeggenschap	14
4. Juridische analyse onderzochte cases	17
4.1 Inleiding: juridische inrichting onderzochte cases	17
4.2 Positie medezeggenschap (ondersteuningsplanraad)	20
4.3 Vraagstukken rond bestuurlijk-juridische inrichting bij nadere analyse cases	20
4.4 OPR en countervailing power: beperkte impact	26
5. Conclusies en juridische reflecties bij het doordenken van governance passend onderwijs	29
6. Overwegingen ten aanzien van de juridische structuur van de governance in passend onderwijs	35
Literatuur	39

Voorwoord

Dit onderzoek maakt deel uit van de landelijke evaluatie passend onderwijs en is daarin opgenomen op verzoek van het Ministerie van OCW en het Nationaal regieorgaan Onderwijsonderzoek. Het betreft onderzoek naar juridische aspecten van passend onderwijs. Twee thema's zijn daarin centraal gesteld. Het ene thema is bestuurlijk-juridische constructies in samenwerkingsverbanden en medezeggenschap, het andere thema is de juridische werking van de zorgplicht. Dit rapport gaat over het eerste thema. Over het tweede thema verschijnt een afzonderlijke publicatie: Bierkens, I.C., & Zoontjens, P.J.J. (2017). *De zorgplicht in passend onderwijs en de juridische handhaving daarvan*. Beiden deelonderzoeken zijn uitgevoerd door medewerkers van het Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht (NCOR), in overleg met het consortium dat de evaluatie passend onderwijs uitvoert. Specifieke afstemming voor het onderzoek dat in dit rapport centraal staat is er geweest met de consortiumonderzoekers die een (bredere) studie hebben verricht naar governance in de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Gepubliceerd als: Ledoux, G., Kuiper, E., Oomens, M., Bomhof, M; met medewerking van Waslander, S., & Huisman, P. (2017). *Governancevraagstukken in samenwerkingsverbanden passend onderwijs*. Amsterdam/Utrecht: Kohnstamm Instituut/Oberon.

Alle publicaties van de evaluatie zijn te vinden op www.evaluatiepassendonderwijs.nl.

Samenvatting

De oprichting en inrichting van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs in het po en vo hebben voor een fundamentele wijziging gezorgd in de wijze waarop de juridische verantwoordelijkheden van autonome besturen vorm krijgen. Bij wet is regionale samenwerking opgelegd en zijn afzonderlijke privaatrechtelijke rechtspersonen opgericht met specifieke wettelijke taken. De verhouding tussen de aangesloten bevoegde gezagsorganen en het samenwerkingsverband is ingewikkeld. Schoolbesturen blijven autonoom voor wat betreft het toelatingsbeleid en (per school) het schoolondersteuningsprofiel. Schoolbesturen vormen zelf het samenwerkingsverband. Zij bepalen daarmee in gezamenlijkheid hoe schoolbesturen en samenwerkingsverband zich precies tot elkaar verhouden.¹ De wet legt tegelijk scheiding op tussen bestuur en intern toezicht op bij samenwerkingsverbanden ‘op overeenkomstige wijze’ zoals dat bij de aangesloten besturen ook het geval moet zijn. Er is twijfel gerezen of het intern toezicht wel voldoende onafhankelijk is, wanneer zowel bestuur als intern toezicht afkomstig zijn uit de aangesloten bevoegde gezagsorganen, en niet bestaan uit derden.

In het kader van de juridische vraagstukken bij de governance in passend onderwijs gaat deze studie, in aanvulling op het onderzoek naar governance in de samenwerkingsverbanden (Ledoux et al, 2017) in op de volgende vragen :

- Wat zijn de voor- en nadelen van de juridische modellen die worden gebruikt in termen van verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden over de verschillende organen, in het licht van wet- en regelgeving en codes voor goed bestuur?
- Hoe is medezeggenschap juridisch gepositioneerd en welke juridische kwesties zijn verder aan de orde?

Dit is onderzocht via interviews in vijf samenwerkingsverbanden (casestudies) en via documentanalyse (wetgevingsteksten, statuten samenwerkingsverbanden en dergelijke).

Gevarieerde uitvoeringspraktijk en verbreding van het vraagstuk

Een eerste constatering is dat uit de onderzochte cases blijkt dat er verschillende visies zijn op juridisch eigenaarschap van het samenwerkingsverband en de ‘dubbele pet’ van bestuurder-toezichthouder. Bij sommige samenwerkingsverbanden zijn de leden van de raad van toezicht welbewust niet uit de geledingen van de aangesloten besturen gerekruteerd, bij anderen juist wel om de aangesloten besturen als uiteindelijk verantwoordelijk en aansprakelijk collectief in positie te houden. De idee bij dit laatste is dat besturen elkaar controleren. Een tweede waarneming is dat het vraagstuk van governance in samenwerkingsverbanden mogelijk complexer wordt, doordat ook het management van betrokken scholen in toenemende mate, vaak wel nog informeel, een

¹ Kamerstukken I 2011/12, 33106, G, p.22.

adviserende rol krijgt in het voortraject van besluitvorming. Daarnaast functioneren schoolleider soms ook als (gemandateerd) bestuurder van een samenwerkingsverband. In die situaties is de vraag wanneer de rollen, taken en bevoegdheden van een schoolleider of directeur door elkaar gaan lopen en hoe onafhankelijk zij zich kunnen opstellen; behartigen zij het individuele belang van de school, of het samenwerkingsverband? Een ander nog niet uitgekristalliseerd onderwerp betreft de positie van het intern toezicht van de aangesloten schoolbesturen ten opzichte van het samenwerkingsverband. Beslissingen die genomen worden op samenwerkingsverbandniveau, hebben (financiële) impact op de besturen waar zij toezicht op houden; de precieze effecten zijn echter vaak moeilijk te overzien. Ook is niet duidelijk in hoeverre er een relatie is of moet zijn met het interne toezicht op de samenwerkingsverbanden.

Directeuren van samenwerkingsverbanden in de onderzochte cases hebben juridisch een wisselende positie; soms zijn zij enig bestuurder, soms (uitvoerend) directeur met een breed mandaat. De positie van de eenhoofdige directeur of directeur bestuurder is kwetsbaar; of omdat hij of zij een te ruime bevoegdheid kan hebben, waarbij het interne toezicht onvoldoende controlebevoegdheden heeft of omdat er juist sprake is van te weinig bestuurlijke armslag, omdat hij of zij gebonden is aan stringente (uitvoerings)kaders waarbij het toezichthoudend orgaan feitelijk nog bestuurlijke bevoegdheden uitoefent. In dit kader is ook de vraag of er voldoende interventierepertoire voorhanden is bij zowel de directeur-bestuurder en bij het intern toezicht om aangesloten besturen bij niet-naleving aan te spreken.

Voor- en nadelen inrichtingsvrijheid

Een voordeel van de huidige wettelijke systematiek is dat er ‘bestuurlijk maatwerk’ is ontstaan bij de samenwerkingsverbanden. Dit is in lijn met de wettelijke ruimte voor verschillende rechtsvormen en bestuursmodellen van samenwerkingsverbanden. Autonomie van schoolbesturen is daarbij een uitgangspunt geweest, in combinatie met de autonomie voor het opgerichte samenwerkingsverband keuzes te maken voor wat betreft de taken van het samenwerkingsverband (bovenop de wettelijke minimale taken). Een nadeel is dat de veelvormigheid en de sterke positionering van besturen wringt met een ander wettelijk principe, te weten dat op het bestuur van het samenwerkingsverband ‘deugdelijk en onafhankelijk’ intern toezicht moet zijn. Voor de wetgever is de opdracht nader te bepalen wat de reikwijdte is van de bepalingen in de sector wetgeving over intern toezicht, waarin is gesteld dat deze ‘van overeenkomstige toepassing’ zijn op de samenwerkingsverbanden. Tevens ligt er een taak materieel het sluitstuk op intern toezicht, te weten interventiebevoegdheden richting het bestuur wanneer afspraken niet worden nagekomen, ook daadwerkelijk te borgen.

Voor het bestendig functioneren van de governance, juist ook in tijden dat onderlinge verhoudingen wat moeizaam kunnen zijn, blijft een goede structuur in termen van een heldere verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van belang. Bij de bestuurlijke inrichting van samenwerkingsverbanden geldt dat hoe meer actoren worden gepositioneerd met (dwingende) bevoegdheden, des te complexer de toedeling van verantwoordelijkheden en het gevaar van meer afstemmings- en coördinatieproblemen.

In dat licht is het voor samenwerkingsverbanden bijvoorbeeld van belang dat wanneer schooldirecteuren of schoolleiders worden betrokken – wat zeer wenselijk kan zijn vanwege draagvlak voor beleid - duidelijk moet zijn of er een formele positie is (via reglement, statuten of bestuurlijke afspraak), waar dat geregeld is, op welke zaken inbreng kan volgen en hoe zich dat verhoudt met de verantwoording richting bijvoorbeeld het bevoegd gezag.

Medezeggenschap: juridisch niet overvragen

In de onderzochte cases is het wettelijk verplichte medezeggenschapsorgaan, de Ondersteuningsplanraad (OPR), formeel over het algemeen juridisch goed gepositioneerd. Maar in de praktijk ontbreekt het veelal aan proactieve slagkracht in de door de wetgever beoogde strategische uitoefening van bevoegdheden, gericht op een ‘countervailing power’ richting het bestuur. Dit komt omdat OPR’s nog zoeken naar hun functie, veelal gericht zijn op het primaire proces vanuit soms een persoonlijk referentiekader, en met name vanuit de oudergeleding kampen met het vervullen van vacante zetels. Verdere uitbreiding van bevoegdheden zou afgezet moeten worden tegen het huidige functioneren en de positionering van de OPR. Daarbij zou ook in beeld moeten komen hoe de relatie is met de MR’s van aangesloten scholen en de positie van de GMR’s van de schoolbesturen. Een nadere juridische analyse op deling, verdeling en uitoefening van bevoegdheden in deze keten lijkt daarom aangewezen om te bepalen in welke zin de wetgeving rond verdeling van bevoegdheden, en zeggenschap, aangescherpt moet worden.

1. Inleiding en hoofdvragen

Samenwerkingsverbanden hebben rechtspersoonlijkheid, met een eigen, door de wet omschreven zelfstandige doelstelling, te weten “een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de scholen [...] realiseren en wel zodanig dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doormaken en leerlingen die extra ondersteuning behoeven een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs krijgen”(art. 18a lid 2 WPO²). “De bevoegde gezagsorganen vormen gezamenlijk het bestuur van deze rechtspersoon en zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het functioneren van het samenwerkingsverband”, aldus de Memorie van Toelichting bij de wet.³ De wet geeft enkele minimale taken voor het samenwerkingsverband zoals het vaststellen van een ondersteuningsplan en het verdelen en toewijzen van ondersteuningsmiddelen en ondersteuningsvoorzieningen aan de scholen (art. 18a lid 6 WPO). De primaire zorgplicht voor passend onderwijs ligt evenwel niet bij het samenwerkingsverband, maar bij het bevoegd gezag van die school waar toelating wordt gevraagd. Het bestuur van het samenwerkingsverband heeft dus wel een resultaatsverplichting (‘realiseren’) van een ‘dekkend aanbod’ voor leerlingen, maar voor de uitvoering daarvan is dat afhankelijk van de afspraken binnen het ondersteuningsplan en de uitvoering door afzonderlijke scholen, de wijze waarop zij de zorgplicht invullen en afspraken nakomen. De bestuurders van het samenwerkingsverband staan met elkaar voor de taak de afspraken en doelen van het samenwerkingsverband te realiseren, maar daarvoor moeten zij feitelijk zichzelf en elkaar aanspreken; dragen de betrokkenen bij de rechtspersoon voldoende bij aan het realiseren van de opdracht? Bij de vraag naar functioneren van passend onderwijs spelen ook bestuurlijk-juridische vragen. Dit onderzoek is gericht op de vraag waar in juridisch opzicht eventuele knelpunten zitten of het nieuwe stelsel werkt zoals bedoeld wat betreft de gekozen (bestuurlijke) organisatie en uitgangspunten.

Er zijn twee thema’s geïdentificeerd waar een juridisch perspectief gewenst is.⁴ Ten eerste het vraagstuk rond *taken en verantwoordelijkheden van schoolbesturen en samenwerkingsverbanden*. Hierbij gaat het om de verplichte aansluiting van schoolbesturen bij samenwerkingsverbanden met een eigen rechtspersoonlijkheid en zelfstandige wettelijke verplichtingen. Dit introduceert een zeker spanningsveld tussen het eigen belang van schoolbesturen en het gezamenlijke belang van het samenwerkingsverband. Onderzoek naar dit onderwerp is opgenomen in het onderzoeksprogramma; dit gebeurt in de integrale cases en in een nog op te zetten

² We beperken ons hier tot verwijzingen in de WPO, de opmerkingen gelden m.m ook voor het vo en de WVO.

³ Kamerstukken II 2011/12, 33106, 3, p.26.

⁴ Hierbij is een beperking aangebracht tot het primair en voortgezet onderwijs. Het mbo, dat ook deel uitmaakt van de landelijke evaluatie, blijft in het hier voorgestelde onderzoek buiten beschouwing.

thematische casestudie naar *governance* vragen die zich op bovenschools niveau voordoen.⁵ Het tweede onderwerp betreft de invulling van de zorgplicht en de geschillenbeslechting. Dit deel zal worden uitgevoerd door prof. Zoontjens van Tilburg University.

Dit onderzoeksrapport concentreert zich op de juridische thematieken die spelen bij bestuurlijk-juridische constructies in samenwerkingsverbanden en medezeggenschap. De beleidscontext is de vraag in hoeverre de organisatorische vrijheid die aan samenwerkingsverbanden is toegekend leidt tot in juridische zin doelmatige vormen van bestuur. Dat wil zeggen: een heldere verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

Hoofdvragen:

- 1 Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende gedaanten die samenwerkingsverbanden in bestuurlijk-juridisch opzicht hebben aangenomen? Dit betreft de juridische regeling en verdeling van formele rollen, taken en bevoegdheden, evenals de wijze waarop bestuur en intern toezicht worden gescheiden en zich onderling tot elkaar verhouden (eigenaar-bestuurder-intern toezichthouder). Toetsstenen hierbij zijn wettelijke bepalingen, de code goed bestuur die is opgesteld voor het primair en voortgezet onderwijs en het toezicht (onderzoeks)kader passend onderwijs van de Inspectie van het Onderwijs.
- 2 Op welke wijze is medezeggenschap vormgegeven en welke juridische vragen spelen hierbij een rol? Dit betreft vooral de rol en taak van de ondersteuningsplanraad die elk samenwerkingsverband verplicht is in te stellen heeft ingesteld, de wijze waarop de bevoegdheden van deze raad zijn ingevuld en de afstemming met de medezeggenschapsraden van de schoolbesturen. Ook hiervoor geldt dat er zowel wettelijke verplichtingen bestaan, als de vrijheid om eigen keuzes te maken.

⁵ Zie het onderzoeksplan Evaluatie Passend Onderwijs.

2. Aanpak

Gezien de twee onderzoeksvragen enige diepgang van het onderwerp verlangen, is gekozen om door middel van casestudies een aantal gevallen te onderzoeken en hierbij zowel de feitelijke, juridische informatie te bestuderen alsmede de context en praktijk in kaart te brengen.

Bij dit juridisch onderzoek zijn statuten, reglementen, ondersteuningsplannen, toezichtkaders en beschikbare notulen van vergaderingen van bestuur, ondersteuningsplanraden en interne toezichthouders (met bestuur) bestudeerd. Om meer in detail informatie te krijgen over de onderwerpen die in dit onderzoek centraal staan zijn interviews gehouden in vijf verschillende cases (samenwerkingsverbanden). De onderzoekers hebben in dat kader meegelopen met de interviews uitgevoerd door het Kohnstamm instituut en Oberon. Voor een verantwoording van de selectie van cases en de gekozen methodiek en opzet van interviews zij daarom kortheidshalve naar het rapport van Ledoux c.s. verwezen.⁶

Leeswijzer

In paragraaf 3 geven we eerst de beleidsanalyse die volgt uit recente onderzoeksrapporten van inspectie, de Rekenkamer en monitorrapporten verbonden aan de voortgangsrapportages die zicht geven op de belangrijkste juridische vraagstukken rond governance. Daarbij gaat het zowel om de positionering van het intern toezicht, als om de wijze waarop medezeggenschap is vormgegeven.

Paragraaf 4 bevat vervolgens de bestuurlijk-juridische analyse van de cases die zijn onderzocht en waarbij met verschillende belanghebbenden is gesproken. Welke patronen zijn hier op hoofdlijnen te ontdekken voor wat betreft de bestuurlijk-juridische vraagstukken (en oplossingen) en sluiten deze aan op eerdere bevindingen uit beschikbare onderzoeken? De keten van intern toezicht-bestuur-management, en de verhouding tussen samenwerkingsverband en aangesloten besturen komt aan bod, en de juridische positionering van bijvoorbeeld onafhankelijk voorzitters. Tevens bezien we de functie van de ondersteuningsplanraden in de governance en de medezeggenschap, in de termen van bevoegdheden en de uitoefening daarvan.

Paragraaf 5 bevat de antwoorden op de gestelde vragen. Tevens komt aan de orde welke nadere vragen of leemtes in de regeling van de governance voorliggen, ook als we kijken naar de regeling van medezeggenschap in samenwerkingsverbanden.

⁶ Ledoux, G., Kuiper, E., Oomens, M., Bomhof, M., De Wijs, F., m.m.v. Waslander, S., & Huisman, P. (2017). *Governance in samenwerkingsverbanden passend onderwijs*. Amsterdam: Kohnstammstituut, par. 1.3, sub.3.

Paragraaf 6 geeft enkele overwegingen voor de wetgever en het veld voor de verdere regeling en juridische borging van governance in passend onderwijs.

3. Overzicht van de governanceproblematiek binnen samenwerkingsverbanden

De samenwerkingsverbanden passend onderwijs zijn per 1 augustus 2014 operationeel geworden. Bestuurlijk-juridisch kunnen ze verschillende gedaanten aannemen. Vereniging, stichting of coöperatie⁷ (rechtspersoonlijkheid), en in verschillende bestuursmodellen: raad-van-toezicht model of een model met een directeur-bestuurder, via de vorm van een zgn. one-tier bestuur met een (toezichthoudend) algemeen bestuur en een uitvoerend dagelijks bestuurder.

3.1 Bestuurlijk-juridische issues in monitor onderzoeken

Eimers c.s. (2016) constateren op basis van integrale casestudies in tien samenwerkingsverbanden po en vo dat het “belangrijkste bestuurlijke dilemma waar veel van de cases in het onderzoek mee kampen – en daarmee ook het grootste negatieve punt op dit moment – is dat van de verhouding tussen bestuur en toezicht”.⁸

Zij stellen dat de deugdelijkheidseis van scheiding van bestuur en toezicht, en de gezamenlijke opdracht zorgt voor een dilemma. Sommige samenwerkingsverbanden zouden in principe wel toe willen naar een model met een raad van toezicht en een bestuur, anderen zijn voluit tevreden over het model, of hebben hun bestuursmodel recentelijk gewijzigd.⁹ De schoolbesturen overwegen bijvoorbeeld een kleiner, professioneel bestuur, in de vorm van een directeur-bestuurder of een dagelijks bestuur. Anderzijds plaatst een dergelijk model de schoolbesturen op afstand, juist in een fase waarin hun gezamenlijke betrokkenheid van eminent belang is. “De fase waarin passend onderwijs zich momenteel bevindt, brengt nog veel inhoudelijke, organisatorische en financiële kwesties met zich mee, waarover schoolbesturen zich gezamenlijk moeten buigen. De directeuren/coördinatoren van de samenwerkingsverbanden kunnen niet zonder de besturen koers uitzetten en de besturen willen dat ook niet. Sommige samenwerkingsverbanden die aanvankelijk een model met een raad van toezicht overwogen, hebben dat nu weer losgelaten, juist vanwege het argument van de betrokkenheid van de schoolbesturen”.¹⁰ Met name binnen het po werd het van belang gevonden om bestuurlijk zo dicht mogelijk betrokken te blijven.

De inspectie past een specifiek waarderingskader toe op de samenwerkingsverbanden, waarvan het intern toezicht een onderdeel is.

7 Er is een verdeling van 72% in stichtingsvorm, 23% in een vereniging en 5% in een coöperatie, zie Ledoux et al, a.w, p.57.

8 T. Eimers, G. Ledoux en E. Smeets, Passend onderwijs in de praktijk: Nijmegen: KBA 2016, p.112.

9 Voor een overzicht van de gehanteerde modellen en de vraag naar heroverweging, of voorkeur zij verwezen naar Ledoux et al, a.w, par. 2.2.1 en 2.2.2.

10 Eimers et al, a.w. p.112.

Het nieuwe kader is in juni 2017 vastgesteld.¹¹ Voor wat betreft governance zijn diverse indicatoren genoemd. Zo staat in de toelichting bij de standaard kwaliteitszorg: "Aangesloten schoolbesturen kunnen elkaar aanspreken op het nakomen van de afspraken in het ondersteuningsplan. Het bestuur van het samenwerkingsverband spreekt de schoolbesturen aan op het nakomen van de afspraken in het ondersteuningsplan."¹²

Eerder bestond ook een apart waarderingskader, waar het toetsingskader van de inspectie voor de governance van samenwerkingsverbanden was uitgewerkt.¹³ Het Kwaliteitsaspect over management en organisatie bevatte bijvoorbeeld een indicator dat de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van de deelnemers aan het samenwerkingsverband en van degenen die voor het samenwerkingsverband taken (al dan niet in mandaat) uitvoeren helder waren vastgelegd. De indicator omschreef dit als volgt: "Het samenwerkingsverband heeft een organisatieschema waaruit eenduidig blijkt waarop elk orgaan formeel aanspreekbaar is. De taken en de operationele bevoegdheden van de verschillende organen binnen het samenwerkingsverband zijn eenduidig belegd, vastgesteld en bekendgemaakt". De Inspectie van het Onderwijs was kritisch in haar eerste bevindingen op dit onderwerp en schreef in haar Onderwijsverslag 2014-2015 dat het intern toezicht op de samenwerkingsverbanden "in de meeste gevallen niet werkelijk onafhankelijk [is]. De personen die zitting hebben in de toezichthoudende organen, zijn vaak ook schoolbestuurder van een of meer scholen in het samenwerkingsverband. Er is daardoor sprake van belangenverstremming, omdat de toezichthouders zowel het belang van ouders en betrokken leerlingen in het oog moeten houden als het belang van de school of scholen waar zij bestuurder van zijn. Het intern toezicht is dan niet onafhankelijk. Ook zijn de functies van intern toezicht en bestuur daarmee niet deugdelijk gescheiden."¹⁴ Ook de Algemene Rekenkamer heeft zich in 2017¹⁵ in navolging van de Inspectie kritisch uitgelaten over de governancestructuur van samenwerkingsverbanden. Ook zij constateren dat zowel in het bestuur, als in het interne toezicht vooral schoolbesturen zijn vertegenwoordigd.

De Algemene Rekenkamer vraagt zich voorts af of de ondersteuningsplanraden – de medezeggenschapsorganen binnen samenwerkingsverbanden – voldoende tegenwicht kunnen bieden. De Algemene Rekenkamer stelt dat "de dubbele petten ertoe leiden dat schoolbesturen het instellingsbelang zwaarder kunnen laten wegen dan het belang van de leerling die extra ondersteuning nodig heeft".¹⁶ De dubbele pet betreft dan de

11 Zie Inspectie van het Onderwijs, Onderzoekskader voorschoolse educatie en het primair onderwijs, van 1 juni 2017, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs, 2017, waarin opgenomen bijlage 3, het waarderingskader voor samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

¹² Idem, p.80.

¹³ Zie <https://www.passendonderwijs.nl/wp-content/uploads/2015/03/Factsheet-intern-toezicht-samenwerkingsverbanden.pdf>

¹⁴ Inspectie van het Onderwijs, Onderwijsverslag 2015, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2016

¹⁵ Algemene Rekenkamer, Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII), Den Haag: ARK 2017, par. 5.1.

¹⁶ Algemene Rekenkamer, a.w. p.38.

schoolbestuurder die het samenwerkingsverband bestuurt en geacht wordt – ten behoeve van ouders en leerlingen- onafhankelijk toezicht te houden.

Hoe percipiëren betrokkenen de genoemde spanningsverhouding zelf? Op het niveau van management- of directie geeft het onderzoek van Van Aarsen c.s.¹⁷ aan dat de directeuren van de samenwerkingsverbanden positief zijn over de consensus en het vertrouwen tussen besturen, maar dat zich tegelijkertijd spanningen blijven voordoen tussen de individuele belangen van besturen en het belang van het samenwerkingsverband. Uit de integrale casestudies (Eimers e.a., 2016) blijkt verder dat in het primair onderwijs belangenconflicten soms versterkt worden door krimp.

3.2 Herziening bestuurlijk model

Zo'n drie jaar na de invoering van passend onderwijs nemen veel samenwerkingsverbanden hun governancemodel onder de loep. Naar aanleiding van de 10^e voortgangsrapportage passend onderwijs werd door de minister in dat kader ook opgemerkt: "Vaak houden de schoolbesturen toezicht op het samenwerkingsverband, naast dat zij het samenwerkingsverband besturen. Hierdoor keuren de leden hun eigen vlees, of kunnen ze niet open zijn om de belangen van het schoolbestuur niet te schaden. Daarom evalueren veel samenwerkingsverbanden de eerder gekozen structuur voor bestuur en intern toezicht. De behoefte ontstaat om bestuur en toezicht meer te scheiden, bijvoorbeeld door middel van een onafhankelijke voorzitter of bestuurder of een onafhankelijk orgaan voor intern toezicht. Dat kan ertoe leiden dat schoolbesturen meer op afstand komen te staan van het besturen van het samenwerkingsverband. Dit is echter ook lastig voor schoolbesturen. Er spelen immers veel inhoudelijke, organisatorische en financiële kwesties, waarbij de schoolbesturen betrokken willen zijn".¹⁸

Het zoeken naar een 'passend governancemodel' voor 'passend onderwijs' leidt tot verschillende keuzes en bewegingen. Bij een klein deel van de samenwerkingsverbanden is het toezichtmodel al gewijzigd en een deel is dit van plan.¹⁹ Soms wordt daarbij gekozen voor een raad van toezichtmodel (met onafhankelijke, van buiten de schoolbesturen afkomstige leden), of komt men daar juist op terug. "Die samenwerkingsverbanden ervoeren dat het moeilijk werken is met een onafhankelijke raad omdat (in hun geval) de betrokkenen onvoldoende kennis hadden van het onderwijs. Hierbij speelt mee dat betrouwbare sturingsinformatie op dit moment niet altijd voorhanden is. Op termijn ziet men wel de voordelen van een raad van toezicht, maar pas als het passend onderwijs in het samenwerkingsverband wat meer "staat".²⁰

17 E. van Aarsen, S. Weijers, M. Walraven, M. Bomhof, Monitor samenwerkingsverbanden passend onderwijs, Utrecht: Oberon 2017.

18 Kamerstukken II 2016/17, 31497, 221, p. 11

19 Vgl. Van Aarsen et al, .a.w.

20 Van Aarsen et al, a.w, p.18.

Al met al ontstaat het beeld, eerder ook bevestigd in antwoord op vragen van de Tweede Kamer²¹, dat voor wat betreft de governance formeel juridisch de scheiding tussen bestuur en toezicht voldoende is geregeld (functioneel of organiek gescheiden), maar dat in de ogen van de minister en de inspectie er pas *echt* sprake is van onafhankelijk toezicht wanneer aangesloten schoolbesturen geen onderdeel uitmaken van het intern toezichthoudend orgaan. De basis voor de interne checks en balances is volgens de minister neergelegd in wetgeving: de inrichting en positie van de ondersteuningsplanraad en de verplichte scheiding van bestuur en toezicht. “Of deze in de praktijk ook daadwerkelijk zorgen voor de gewenste checks en balances hangt altijd af van de rolinvulling van alle betrokkenen. Denk aan de professionaliteit van de ondersteuningsplanraad, de mate waarin het samenwerkingsverband deze raad als een serieuze gesprekspartner beschouwt en de mate van onafhankelijkheid van het intern toezicht”.²²

3.3 Vragen naar positionering en functioneren medezeggenschap

Ten aanzien de medezeggenschap en de vraag of deze een ‘countervailing power’ kan vormen, heeft de Algemene Rekenkamer, mede op basis van onderzoek, de nodige aarzelingen getoond. Het is de vraag of de ondersteuningsplanraden al tegenwicht kunnen bieden. De wet verplicht samenwerkingsverbanden passend onderwijs een ondersteuningsplanraad (OPR) in te stellen, met als belangrijkste instemmingsrecht dat op het ondersteuningsplan. Onderdeel daarvan zijn de afspraken over de basisondersteuning die alle scholen in het samenwerkingsverband bieden, welke leerlingen een plek kunnen krijgen in het (voortgezet) speciaal onderwijs en hoe de financiële middelen in het samenwerkingsverband worden verdeeld. Door de Wet versterking bestuurskracht²³ zijn de bevoegdheden van de OPR vergroot, bijvoorbeeld via het adviesrecht op benoeming van bestuurders en intern toezichthouders. “De betrokkenheid van ouders en leraren, begeleiders en leerlingen begin 2014 was groot. De dialoog en het vertrouwen leidden tot instemming van alle ondersteuningsplannen. Nu, eind 2016, is dat anders. Ouders en leraren begrijpen het systeem van passend onderwijs nog steeds niet goed. Ze kunnen niet overzien wat beslissingen in het samenwerkingsverband concreet betekenen voor de leraar en leerling in de klas. Procedures zijn ingewikkeld en deels onduidelijk. Ouders voelen zich soms alleen. Een aantal kinderen zit nog thuis. Ondersteuningsplanraden kampen in veel regio’s met het vertrek van ouders en leraren. Het enthousiasme vermindert.”²⁴ Volgens de directeurs van de samenwerkingsverbanden is 75% van de OPR’en wel in staat om het financiële beleid te doorzien.²⁵

21 Kamerstukken II 2016/17, 34725 VIII, 7, p. 3.

22 Kamerstukken II 2016/17 34725, 7, p.5.

23 Feitelijk: wijziging van de sectorwetten, Stb.2010,80.

24 Citaat in: De kracht van passend onderwijs. Voorbeelden uit de praktijk. Bijdrage van adviseur VOO / projectleider eerdere Steunpunt medezeggenschap passend onderwijs : Medezeggenschap: niet apart maar samen! Den Haag: Ministerie van OCW, 2016.

25 Van Aarsen et al. a.w.

Uit onderzoek blijkt verder dat soms sprake is van organen met een grote bezetting, omdat daarin alle besturen weer een vertegenwoordiger uit eigen kring hebben. Tevens is de observatie dat er naast de formele medezeggenschap in de meeste cases ook betrokkenheid van scholen is georganiseerd. Zo zijn er samenwerkingsverbanden met een systeem met meerdere directiekringen (overleggen van schoolleiders), die geleid worden door een stuurgroep waarin uit elke kring een schoolleider deelneemt.²⁶

²⁶ Eimers et al., a.w. p.64.

4. Juridische analyse onderzochte cases

4.1 Inleiding: juridische inrichting onderzochte cases

In dit onderzoek zijn vijf cases onderzocht op onder andere de bestuurlijk-juridische constructie, de rol en plaatsing van (intern) toezicht en de feitelijke scheidingen en verhoudingen tot elkaar. Een tweede aspect is de wijze waarop de medezeggenschap is vormgegeven binnen het samenwerkingsverband en of dit enige invloed heeft op het functioneren van het samenwerkingsverband.

De cases zijn (mede door de selectiecriteria) uiteenlopend qua rechtsvorm, bestuursmodel en regionale spreiding.²⁷ Van de onderzochte samenwerkingsverbanden hebben twee een stichting als rechtsvorm, twee samenwerkingsverbanden hadden (deels) oorspronkelijk voor de rechtsvorm van coöperatie²⁸ gekozen, maar zijn wegens fiscale redenen omgevormd tot een vereniging. Het vijfde samenwerkingsverband heeft de coöperatieve vereniging als rechtsvorm. Juridisch hebben – op basis van de statuten en reglementen – de cases onderscheiden kenmerken. Op basis van de gesprekken kunnen we ook enkele achtergrondkenmerken (redenen) voor de keuze beschrijven.

PO 1

Het bestuurlijk model in deze case is opgezet in de geest zoals recentelijk door de minister en inspectie verwoord; ‘echt’ onafhankelijk intern toezicht. De bestuurdersrol ligt bij een College van Bestuur. Dat bestaat nu uit één persoon. Het interne toezicht is belegd bij een raad van toezicht (RvT) van externe deskundigen; er mag geen relatie zijn met de aangesloten besturen. De RvT heeft coöptatierecht en de OPR kan bindend één lid voordragen. Besturen van aangesloten scholen zijn gepositioneerd in een deelnemersraad met enkele specifieke goedkeuringsbevoegdheden, die voor een deel overlappen/parallel lopen met bevoegdheden van de raad van toezicht, zoals goedkeuring van de begroting en voorafgaande keuring van het ondersteuningsplan. De statutaire taak van de deelnemersraad is het bewerkstelligen van “het op directe en voortdurende wijze betrokken zijn van de aangeslotenen bij strategische en beleidsbepalende beslissingen binnen het samenwerkingsverband. Derhalve kent de deelnemersraad specifiek tot taak: het behartigen van de belangen van de aangeslotenen, het uitoefenen van invloed en het hebben van inspraak bij de voorbereiding van het beleid van het samenwerkingsverband middels het uitoefenen van goedkeurings- en adviesrechten”. De deelnemersraad is dus gepositioneerd aan de voorkant van de besluitvorming, de RvT aan de achterkant (de statuten bepalen ook dat vóórdat de RvT toekomt aan het verlenen van goedkeuring, de deelnemersraad moet hebben goedgekeurd). Goedkeuring of advies wordt op een zodanig tijdstip gevraagd dat het van wezenlijke invloed kan zijn op de te nemen besluiten. Bij het

²⁷ Zie voor een nadere beschrijving van de methode van selectie Ledoux et al, a.w., par 2.1.1.

²⁸ Bij één case waarbij een po samenwerkingsverband en een vo samenwerkingsverband zijn aangegaan, was bij het po sprake van een stichting, de vo een coöperatie.

vragen van goedkeuring of advies wordt aan de deelnemersraad een overzicht verstrekt van beweegredenen voor het besluit en van verwachte gevolgen die het besluit voor de aangeslotenen zal hebben. Deze formulering vertoont (juridisch) analoge trekken met bevoegdheden zoals die worden uitgeoefend door de medezeggenschapsraden bij scholen (zie bijvoorbeeld art. 17a WMS over tijdstip adviesaanvraag bij de MR).

De raad van toezicht heeft de werkgeversrol voor de bestuurder. Besluitvorming in de deelnemersraad geschiedt in beginsel op basis van consensus, indien stemmen noodzakelijk is zijn stemverhoudingen geregeld (ongewogen leerlingaantallen op een bepaalde datum).

PO 2

Aanvankelijk is er bij dit samenwerkingsverband gekozen voor een coöperatie, omdat die rechtsvorm aansloot bij de visie dat de besturen eigenaar zijn van het samenwerkingsverband. Een coöperatie staat daar model voor, vanwege het uitgangspunt van gezamenlijke verantwoordelijkheid. Dit bleek echter fiscaal ongunstig te zijn vanwege de vennootschapsbelasting die een coöperatie moet betalen. Daarom is men nu - sinds kort - een vereniging.

Statutair kent de vereniging twee organen: de ledenvergadering en het bestuur. De bestuurdersrol ligt bij een bestuur van vijf leden (schoolbesturen) die daarbinnen een driehoofdige vertegenwoordiging heeft uit zijn midden (voorzitter, secretaris, penningmeester); de toezichtrol is belegd bij de algemene ledenvergadering (ALV) bestaande uit een vertegenwoordiging van aangesloten schoolbesturen. Het bestuur kan een directeur benoemen (en heeft dit ook gedaan), die leiding geeft aan de dagelijkse gang van zaken binnen het samenwerkingsverband. Hij is belast met de voorbereiding en uitvoering van het beleid en de activiteiten van het samenwerkingsverband en bevoegd alle daarvoor noodzakelijke handelingen te verrichten. De voorzitter van het bestuur is in nu ook functionerend voorzitter van de ALV (dit is statutair ook mogelijk) maar dit wordt veranderd. Besluitvorming in de ALV geschiedt in beginsel op basis van consensus. Indien stemmen noodzakelijk is, zijn de stemverhoudingen geregeld op basis van leerlingenaantallen in de regio.

VO 1

Er is gekozen voor een coöperatieve vereniging met 'uitgesloten aansprakelijkheid'. De rechtspersoon kent twee organen: bestuurdersrol ligt bij een eenhoofdige directeur-bestuurder; de toezichtrol bij een algemene ledenvergadering (ALV) bestaande uit afvaardigingen van deelnemende schoolbesturen. Een 'agendacommissie' kan volgens de statuten worden ingesteld in het kader van beleidsvoorbereiding of als klankbordfunctie.

De ALV heeft de werkgeversrol voor de directeur-bestuurder. Besluitvorming in de ALV gebeurt op basis van consensus en mocht er geen eenduidige uitkomst zijn werkt het samenwerkingsverband met gewogen stemmen op basis van de grootte van de scholen. Besturen kunnen ook een schoolleider of andere functionaris naar de ALV afvaardigen.

Dat gebeurt ook in de praktijk. De OPR heeft instemmingsrecht op het ondersteuningsplan (OP). Er wordt op dit moment nog niets ter advisering voorgelegd aan de OPR. De rol van de OPR is erg beperkt, omdat er een grote afstand wordt ervaren van de OPR ten opzichte van de plannen van het samenwerkingsverband.

VO 2

De rechtsvorm van dit samenwerkingsverband is een stichting. Er is een bestuur, dat bestaat uit een algemeen (AB) en dagelijks bestuur (DB). De uitvoerende bestuurdersrol ligt bij het DB dat deels uit bestuurders bestaat, maar vooral uit directieleden van de scholen uit het samenwerkingsverband. Het AB kiest uit haar midden een dagelijks bestuur (DB). Het samenwerkingsverband heeft een coördinator met uitvoerende taken en in een adviserende rol: onder meer in de verbinding bestuur-directie-projectgroep (dat laatste betreft een overleg van voornamelijk zorgcoördinatoren van de aangesloten scholen). De toezichtrol ligt bij een Raad van toezicht bestaande uit vertegenwoordigers alle schoolbesturen; hierin zitten bestuurders van aangesloten scholen.

PO VO

Deze casus betreft een samenwerkingsconstructie bestaande uit een po-samenwerkingsverband po en een vo-samenwerkingsverband. Deze twee samenwerkingsverbanden werken nauw samen en hebben daarvoor een gezamenlijke koepelorganisatie opgericht. De constructie bestaat uit twee verenigingen met daarboven een holding-vereniging (koepel-organisatie). De verenigingen zijn statutair door een personele unie met elkaar verbonden; zo is de bestuurder-directeur van de koepel ook directeur-bestuurder van de samenwerkingsverbanden po en vo. De koepel is zelf niet verantwoordelijk voor de wettelijke taken van de samenwerkingsverbanden, maar heeft statutair de taak om tot afstemming van beleid te komen en beide samenwerkingsverbanden te faciliteren.

Statutair is geregeld dat alle drie de verenigingen een ledenraad hebben. In elke ledenraad zit een afvaardiging van de deelnemende schoolbesturen. De drie ledenraden hebben dezelfde onafhankelijke voorzitter. De ledenraden zijn belast met het houden van integraal toezicht. Binnen de ledenraad wordt gewerkt met gewogen stemverhoudingen op basis van het leerlingenaantal.

Verder bevatten de statuten van de verenigingen po en vo een voorziening voor een commissie intern toezicht. Deze commissie bestaat deels uit interne leden (afgevaardigden van de verenigingen po en vo) en deels uit externe leden. De onafhankelijke voorzitter van de commissie van intern toezicht is ook de voorzitter van de ledenraden. Net als de ledenraden is ook de commissie van intern toezicht belast met het integraal toezicht op het samenwerkingsverband. Richting de ledenraden heeft de commissie een voorbereidende rol. Ook bewaakt de commissie het functioneren van de ledenraden als intern toezichthouder en bevordert daarmee de kwaliteit van het intern toezicht. Voor de directeur-bestuurder fungeert de commissie als klankbordgroep. De commissie intern toezicht werkt volgens een toezichtkader dat na overleg met de directeur-bestuurder door de ledenraden vastgesteld moet worden. De precieze rol van de

commissie intern toezicht moet zich nog uitkristalliseren nadat het toezichtkader is vastgesteld.

4.2 Positie medezeggenschap (ondersteuningsplanraad)

Alle statuten voorzien in de inrichting van een ondersteuningsplanraad. Voor zover er sprake is van een raad van toezicht is er een bindend voordrachtsrecht voor één lid, conform de wet (art. 17a lid 3 WPO) en bij één samenwerkingsverband zelfs een rechtstreeks benoemingsrecht. In de statuten wordt veelal verwezen naar de bevoegdheden zoals genoemd in artikel 14a WMS. Bij de cases die zijn onderzocht is niet gekozen voor verdergaande bevoegdheden.

4.3 Vraagstukken rond bestuurlijk-juridische inrichting bij nadere analyse cases

Op grond van de bestudeerde statuten, reglementen, interviews, en de verslagen/notulen van de vergaderingen van betrokken gremia kunnen enkele juridische thema's worden gedestilleerd, die zicht geven op het vraagstuk van verdeling van bevoegdheden en waarborging van scheiding tussen bestuur en intern toezicht.

- a. *Verskillende visies op juridisch eigenaarschap en dubbele pet bestuurder-toezichthouder*

Zoals in de recente onderzoeken en ook door de inspectie is aangegeven hebben de onderzochte samenwerkingsverbanden op papier bestuur en intern toezicht organiek (in aparte organen) of functioneel (in een AB-DB constructie) conform de wet statutair gescheiden.

De samenwerkingsverbanden zijn gestart vanuit een uitgangssituatie, met daarbij bijvoorbeeld voor ogen dat het concept van gezamenlijke verantwoordelijkheid ook juridisch tot uitdrukking zou moeten komen door bijvoorbeeld de oprichting van een coöperatie. Vanwege fiscale nadelen wordt deze bestuursvorm vervolgens weer omgezet in een verenigingsstructuur, waarbij opvalt dat soms de ledenvergadering (waarbij alle aangesloten schoolbesturen vertegenwoordigd zijn) formeel in de positie is geplaatst van intern toezichthouder (volgens de wet) maar informeel, in de praktijk, toch een behoorlijk sturende positie kan hebben. Niet alleen omdat er bijvoorbeeld veel goedkeuringsrechten zijn voorbehouden aan de ALV (dat gaat dan over de controle achteraf), maar ook omdat de ALV soms een actieve rol aan de voorkant heeft, richting de directeur-bestuurder.

De sterke betrokkenheid van aangesloten schoolbesturen uit zich bijvoorbeeld ook in het feit dat in een casus betrokkenen van de betreffende school (bestuurder, lid van de raad van toezicht, financiële directeur) zowel in het intern toezichthoudend orgaan zijn vertegenwoordigd, als in het bestuurlijk orgaan van het samenwerkingsverband. Formeel kan gesteld worden dat er sprake is van twee organen, maar materieel is de vraag hoe bijvoorbeeld een ondergeschikte directeur (die functioneert als lid van het intern

toezichthoudend orgaan van het samenwerkingsverband) zijn bestuurder aanspreekt als bestuurder van het samenwerkingsverband. Kan er werkelijk sprake zijn van 'onafhankelijk functioneren van het bestuur' (vgl. 17a lid 2 WPO) als intern toezichthouder, als diezelfde persoon in een andere hoedanigheid ondergeschikte is?

Het feit dat bestuurders zowel bestuurder van de eigen school of scholen zijn, als bestuurder van het samenwerkingsverband ziet men als weinig problematisch, maar juist als gegeven vanuit de gedachte dat de aangesloten schoolbesturen het samenwerkingsverband vormen ('het samenwerkingsverband staat in dienst van ons'). Dat 'ons' is soms wel gefragmenteerd, in de zin dat de betrokkenheid ook in de besluitvorming afhangt van de mate waarin bijvoorbeeld het aantal scholen van een bestuur dat onder het samenwerkingsverband valt. Ter toelichting: een kleine participatie leidt vaak tot 'betrokkenheid op afstand' door bijvoorbeeld een volmacht te verlenen aan een andere bestuurder. Een bestuur dat slechts één klein schooltje in het samenwerkingsverband heeft, zal zich bestuurlijk minder roeren in de besluitvorming dan een bestuur met een grote vertegenwoordiging in de betreffende regio. Wanneer het bestuur van het samenwerkingsverband bestaat uit bestuurders van de scholen heeft dat effect op de positie van de directeur van het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband, in de praktijk vaak door de directeur, of een directeur-bestuurder vertegenwoordigd, mag/moet niet handelen buiten het bestuur (van de aangesloten schoolbesturen) om.

De in de politiek gepercipieerde spanning tussen bestuur en intern toezichthouder (namelijk dat deze vaak bestaan uit afgevaardigden van hetzelfde gremium, te weten de aangesloten besturen) wordt in de door ons onderzochte casus soms wel, maar soms ook niet bevestigd. Er is een grote aarzeling om het interne toezicht, maar ook het bestuur van het samenwerkingsverband op te grote afstand te zetten, uit angst voor verlies over de controle en (financiële) consequenties daarvan. In een onderzochte casus is bijvoorbeeld besloten om een model met onafhankelijke, niet uit de besturen afkomstige, toezichthouders juist af te bouwen, omdat het gevoel was ontstaan dat expertise en betrokkenheid ontbraken.

Bij de onderzochte cases is er één samenwerkingsverband met een onafhankelijke Raad van toezicht. Deze raad van toezicht is bemenst met drie leden die geen banden hebben met de verschillende schoolbesturen. De leden in deze raad zijn gekozen om hun expertise. Eén samenwerkingsverband heeft een RvT met daarin vertegenwoordigers van de aangesloten besturen en een lid op voordracht van de OPR. In deze RvT zitten de bestuurders, terwijl in het bestuur van het samenwerkingsverband voornamelijk schooldirecteuren zitten. Het bestuur van dit samenwerkingsverband wil overstappen op een onafhankelijke RvT, mede omdat zij tot de conclusie zijn gekomen dat een onafhankelijke controle wenselijk is, ook al heeft de huidige constructie nog niet tot concrete problemen geleid. De overige drie onderzochte samenwerkingsverbanden hebben een Algemene Ledenvergadering die de functie van toezichthouder uitoefent. Een signaal dat terugkomt bij meerdere cases is de personele invulling van de

vertegenwoordiger voor een ledenraad/bestuur. Bij de onderzochte samenwerkingsverbanden – zowel bij po als vo - zitten zogenaamde ‘eenpitters’ (één school met één bestuur). Bij deze scholen kan het bestuur bestaan uit vrijwilligers, terwijl de grotere schoolbesturen vaak professionele bestuurders hebben. Vanuit meerdere cases kwamen signalen dat de eenpitters het lastig vinden om professionele invulling te geven aan de rol binnen het samenwerkingsverband, zowel omdat (1) er weinig financiële middelen zijn om een vergoeding te bieden voor de gemandateerde personen, (2) de mensen die deze functies vervullen vaak ook al andere taken binnen de eenpitter verrichten en (3) – soms – in mindere mate expertise hebben om de taak uit te voeren.

Bij alle door ons onderzochte cases is er – volgens de gespreksdeelnemers - geen sprake van grote belangenconflicten, in de zin van het belang van het samenwerkingsverband en belangen van aangesloten besturen. Bij de onderzochte casus waarbij een raad van toezicht met externen is ingesteld speelt dit probleem niet. Bij één casus waarbij het samenwerkingsverband de rechtsvorm heeft van een vereniging ziet men een onafhankelijke raad van toezicht als niet gewenst, omdat dit zich volgens het bestuur van het samenwerkingsverband niet verhoudt met de aansprakelijkheid van de leden. Mocht er een verlies zijn, draaien de leden voor dat verlies op en niet de (leden van de) RvT, zo is de gedachte.

b. Verdere verbreding van het governancevraagstuk door betrokkenheid van meer actoren

De juridische vragen in de onderzoeken en in de Tweede Kamer spitsen zich toe op de verhouding, de taken en bevoegdheden van het intern toezicht ten opzichte van het bestuur van het samenwerkingsverband. Onze observatie is dat in toenemende mate ook directeuren/schoolleiders worden betrokken bij de voorbereiding en/of implementatie van het beleid en een informele, maar soms ook een wat meer geformaliseerde rol krijgen. Dat heeft ermee te maken dat het bestuur van het samenwerkingsverband niet altijd de besluitvorming (die feitelijk voor een groot deel wordt gedaan door de uitvoerende directeur of directeur/bestuurder) goed en op tijd doorvertaalt naar de betrokken scholen. Besturen (van scholen én samenwerkingsverband) willen dus de werkvloer dichterbij halen door schoolleiders te betrekken. Een aspect dat daarin ook meespeelt is dat de afvaardigingen in het bestuur van het samenwerkingsverband van sommige schoolbesturen in het primair onderwijs (éénpitters) soms vrijwilligers zijn, met weinig of geen expertise in passend onderwijs.

De schoolleiding krijgt aldus soms een positie, in de vorm van een ontwikkelgroep of directeurenberaad, die echter geen statutaire, reglementaire, laat staan wettelijke basis heeft. In de praktijk wordt vaak een directe lijn gelegd tussen de directe bestuursverantwoordelijke van het samenwerkingsverband (directeur-bestuurder). De positionering van zo'n orgaan kan juridisch problematisch zijn op het moment dat er personele overlap is met bijvoorbeeld een plaats als intern toezichthouder in een ALV of RvT. Als voorbeeld: de schoolleider zit namens het schoolbestuur in een ALV, maar praat tegelijk ook aan de voorkant mee over de implementatie van het beleid. Vanuit de praktijk

gedacht is het goed voorstelbaar dat voor implementatie van beleid draagvlak wordt gezocht. Vanuit het wettelijk principe van objectief en onafhankelijk toezicht kan dit evenwel problematisch zijn. Er moet intern tussen bestuurder en directeur ook goed afgesproken zijn wat de rol, taak en bevoegdheid is van beide actoren. Een andere, daarmee verwante observatie is dat bij grote(re) besturen soms wordt geopteerd voor een ‘voorbereidend’ bestuur (quasi-dagelijks bestuur), náást een bestuur en bijvoorbeeld een ALV, bijvoorbeeld onder de benaming ‘agendacommissie’. De vraag is dan hoe geformaliseerd een dergelijke commissie gaat opereren, wat het mandaat is en hoe de vertegenwoordigingsbevoegdheid al dan niet geregeld is.

Een ander element waarin tot uitdrukking komt dat de governancevraag in samenwerkingsverbanden zich verbreedt, is de zoekende houding van intern toezichthouders van aangesloten bevoegde gezagsorganen, in de relatie tot de samenwerkingsverbanden. De positie van interne toezichthouders in relatie tot de samenwerkingsverbanden, en het interne toezicht daarop (veelal nu dus uitgeoefend door besturen) is nog niet uitgekristalliseerd.

Eén samenwerkingsverband heeft de intentie en worden al gesprekken te voeren met de verschillende raden van toezicht van de besturen. Uit de overige gesprekken kwam geen uitdrukkelijke wens om de connectie te leggen. E.e.a werd toegelicht met het argument dat voor interne toezichthouders van schoolbesturen hun competentie zich niet uitstrekt, of zich niet zou moeten uitstrekken tot de samenwerkingsverbanden of met de reden dat eventuele vragen daarover opgelost worden binnen de dialoog tussen interne toezichthouder en CvB van het betreffende bevoegd gezag. Het interne toezicht heeft onder meer als taak toe te zien op de naleving door het bestuur van wettelijke verplichtingen (art. 17c lid 1 onder b. WPO, in dezelfde zin de WVO). Daar hoort uiteraard ook de zorgplicht in het kader van passend onderwijs bij. Het toezicht op het uitvoeren van het ondersteuningsplan, de uitgave van middelen²⁹ en waar dit raakt aan de bevoegdheden van het interne toezicht op samenwerkingsverband zelf is echter voorwerp van discussie. Veel interne toezichthouders van aangesloten bevoegde gezagsorganen lijken de implicaties van passend onderwijs, de (financiële) afspraken, nog moeilijk te kunnen overzien. Tussen het interne toezicht op het schoolbestuur en het interne toezicht op het samenwerkingsverband zit een ‘missing link’, waarbij vanuit de besturen gezien vooral angst bestaat voor een extra toezichtslaag of extra verantwoording.

c. Spanning op de governance door positionering van speciaal onderwijs en gemeenschappelijke voorzieningen

Volgens de bestudeerde notulen van de onderzochte samenwerkingsverbanden hebben de gemeenschappelijke voorzieningen nergens tot onoplosbare problemen geleid. Niettemin kan in het kader van vermijding van een schijn van belangenverstrengeling het

²⁹ De interne toezichthouder moet toezien op de besteding van middelen, inclusief die afkomstig zijn via het samenwerkingsverband, artikel 17c lid 1 onder c WPO, idem geregeld in de WVO.

wel van belang zijn voor samenwerkingsverbanden hier een wakend oog op te houden. In één casus was bijvoorbeeld sprake van een opdc dat werd bestuurd door een stichting, die bestuurlijk onderhorig was aan twee deelnemende besturen van het samenwerkingsverband. Bestuur en toezicht waren daarin niet gescheiden. De verantwoordelijkheid voor het opdc lag bij het samenwerkingsverband, en de interne toezichthouder van het samenwerkingsverband was q.q. ook toezichthouder van het opdc, maar dat betekende feitelijk zelftoezicht. De betreffende bestuurders onderkenden deze dubbelrol en de situatie is aangepast doordat de bestuurder-directeur van het samenwerkingsverband ook bestuurder is gemaakt van het opdc.

d. Kwetsbaarheid in juridische positie directeur(-bestuurder)

In de onderzochte casus valt op dat – ook vanwege de gewenste scheiding tussen bestuur en toezicht- meestal gekozen wordt voor een sterke positionering van de uitvoerende directeur; hetzij als directeur-bestuurder, hetzij als directeur met een zeer ruim mandaat. De positie van een eenhoofdig bestuur of eenhoofdige directie is bijvoorbeeld uit financiële overwegingen ook wel voor te stellen, maar kent ook kwetsbaarheden. Ditzelfde geldt overigens ook situaties waarbij het functioneren van het interne toezicht de facto afhangt van het optreden van een onafhankelijke voorzitter (zoals bij één casus het geval is).

De kwetsbaarheid ligt niet alleen op het vlak van continuïteit of checks and balances (is er niet teveel informatie en uitvoeringsmacht bij één persoon?), maar kan ook liggen in het *ontbreken* van voldoende handhavingsmacht (zie volgende punt) of een afhankelijkheidsrelatie: het juridisch functioneren en de beoordeling is afhankelijk van de aangesloten besturen. Een directeur-bestuurder is verantwoordelijk voor het uitvoeren van de afspraken van het ondersteuningsplan, maar is daarbij afhankelijk van de medewerking en informatie van dezelfde personen die hem of haar in functie als intern toezichthouder op het samenwerkingsverband beoordelen.

Het mandaat om afspraken uit te voeren en voor elkaar te krijgen is – zo is uit het caseonderzoek gebleken- overigens vaak niet zozeer afhankelijk van het juridisch mandaat, van de bevoegdheden, maar van het vertrouwen en de mate van overtuiging door de uitvoerende persoon.

e. Juridische handhaving en verantwoording van regelingen en gemaakte afspraken

Wat als aangesloten schoolbesturen zich niet aan de afspraken houden? Bij alle cases, conform de wet (art. 18a lid 4 WPO) wordt in de statuten en/of het ondersteuningsplan verwezen naar de (landelijke) arbitrageregeling, in de meeste gevallen vooraf gegaan door mediation. Bij onderlinge geschillen is dus de weg mogelijk van externe geschillenbeslechting, maar dat laat de vraag open hoe intern de verantwoording en interventies zijn geregeld. Hoe wordt er gezorgd dat gemaakte afspraken in het ondersteuningsplan ook nageleefd worden? Hoe spreken bestuurders elkaar aan, hoe

spreekt het samenwerkingsverband aangesloten besturen aan op de gemaakte afspraken?³⁰ De juridische vraag is die van de interventiebevoegdheden. E.e.a volgt dus na het proces van besluitvorming, waar in alle gevallen wel voorzieningen voor zijn (instemming, goedkeuring enz.).

Wat uit de onderzochte cases in dit kader blijkt, is dat de gemaakte afspraken en reglementen over bijvoorbeeld stemverhoudingen vaak alleen op de achtergrond werken; bij voorkeur werkt men met consensus. Dat kan in samenwerkingsverbanden met veel deelnemers echter soms een probleem opleveren: een constellatie met schoolbesturen maakt het lastiger om tot consensus te komen. Daarbij wordt in de verschillende casus de machtsbalans anders geregeld: soms wordt welbewust gekozen voor ‘One man one vote’ (elke participierend schoolbestuur heeft evenveel zeggenschap) en soms wordt gekozen voor een systeem dat bijvoorbeeld stemmen toedeelt naar rato van het aantal leerlingen.

Het punt van handhaving van afspraken en interventiebevoegdheden concentreert zich in de landelijke discussie op dit moment rond het punt van de doorzettingsmacht in het kader van het doelstelling rond het vermijden van thuiszitters (leerlingen met een ondersteuningsbehoefte moeten ergens toegelaten worden). De vraag in het kader van dit onderzoek is echter een andere: namelijk of en hoe interne toezichthouders hun interventiebevoegdheden willen en kunnen gebruiken (bijvoorbeeld door het niet goedkeuren van bepaalde besluiten) of het ontslaan van bestuursleden. Uit de interviews blijkt in ieder geval dat men het vooral zoekt in de kracht van het argument, waarbij in de onderzochte casus ook naar voren komt dat een interventie niet zo snel zal voorkomen bij modellen waarbij participerende besturen zowel vertegenwoordigd zijn in het intern toezichthoudende orgaan, als in het bestuurlijk orgaan. Zo wordt het wegsturen gezien als een onmogelijkheid wanneer schoolbestuurder x -als toezichthouder- schoolbestuurder y -als bestuurder- moet wegsturen. De vraag is dan of echt toezichthouden, waarvan onlosmakelijk het uitoefenen van een ultieme interventiebevoegdheid door ontslag,³¹ feitelijk wel mogelijk is in zo’n model.

De juridische borging van onderling gemaakte afspraken gebeurt soms via de bekostiging; extra verwijzingen van leerlingen naar speciale voorzieningen boven een genormeerd percentage worden bijvoorbeeld doorberekend aan het schoolbestuur (‘bonus malus’). De vraag in hoeverre het model van interne middelenverdeling ook van invloed is op de governanceverhoudingen, is afhankelijk van de keuze die men gemaakt heeft in het samenwerkingsverband (schoolmodel³² of meer expertisemodel). Juridisch gezien kunnen aangesloten besturen gehouden worden aan de gemaakte afspraken, als e.e.a.

30 Dit is ook de veronderstelling van de Inspectie. Zie de toelichting op de indicator kwaliteitszorg in het nieuwe waarderingskader van de Inspectie voor samenwerkingsverbanden.

31 Wanneer het toezichthouden wordt gezien als een samenstel van informatie verzamelen, daarover oordelen, en dan indien nodig interveniëren. Zie daarover Onderwijsraad, Doortastend onderwijstoezicht, Den Haag: Onderwijsraad 2006.

32 Juridisch gezien worden middelen toegekend aan bevoegde gezagsorganen (rechtspersonen). Scholen hebben geen zelfstandige rechtspersoonlijkheid.

procedureel ook aan de maat is verlopen.³³ Dit geeft ook het belang aan van goede juridische borging van afspraken, statuten, reglementen etc. als ‘terugvaloptie’ in gevallen er onenigheid ontstaat binnen het samenwerkingsverband, bijvoorbeeld omdat een schoolbestuur zich niet (meer) houdt aan de afspraken.

4.4 OPR en countervailing power: beperkte impact

Bij de onderzochte cases kan met betrekking tot de OPR geconstateerd worden dat in elke casus niet zozeer vragen spelen rond het juridisch opereren, maar op het praktische, uitvoerende vlak (bemensing, expertise, enz.).³⁴

Juridisch zijn in de onderzochte cases de ondersteuningsplanraden gepositioneerd, en krijgen soms zelfs meer bevoegdheden toebedeeld dan de wet strikt vraagt (zoals een rechtstreeks benoemingsrecht i.p.v. voordrachtsrecht voor een lid van het intern toezichthoudend orgaan). Soms staat in het medezeggenschapsstatuut uitgeschreven op welke wijze en wanneer de OPR informatie moet krijgen (zoals blijkt uit dit citaat: ‘vanaf de beginfase van de beleidsontwikkeling, en in ieder geval op een zodanig tijdstip dat de OPR de informatie bij de uitoefening van hun taken kan betrekken, en zo nodig deskundigen kan raadplegen. Onder ‘op een toegankelijke wijze’ wordt verstaan: op een wijze waardoor de informatie begrijpelijk, relevant en helder is voor de OPR bij de uitoefening van zijn taken’). Uit de bestudeerde reglementen blijkt soms wel dat de OPR worstelt met de afvaardiging. Volgens de wet (art. 4a lid 2 WMS) worden de leden van de ondersteuningsplanraad afgevaardigd door de leden van de afzonderlijke medezeggenschapsraden van de scholen die zijn aangesloten bij het samenwerkingsverband. In de reglementen is soms te terug te vinden dat grote schoolbesturen meer leden mogen afvaardigen.

Als het gaat om de afstemming met de medezeggenschapsraden van de scholen is in de door ons onderzochte casus³⁵ niet sprake van een intensieve band, al staat in sommige medezeggenschapsstatuten wel e.e.a. opgenomen (‘De OPR doet aan de (Gemeenschappelijke) Medezeggenschaps Raad van elk bestuur gevraagd en ongevraagd verslag over zijn activiteiten en stelt deze in de gelegenheid om met hem overleg te voeren’). De positie van de GMR kan problematisch zijn, omdat feitelijk de bevoegdheden van de GMR niet parallel hoeven te lopen met die van de MR; de MR is eigenlijk belangrijker in passend onderwijs omdat op schoolniveau het schoolondersteuningsprofiel adviesplichtig is. Bestuurders van samenwerkingsverbanden stellen ook dat in dit verband ‘zeggenschap/medezeggenschap’ is gekoppeld aan het bekostigingsmodel; een schoolmodel, waarbij veel middelen rechtstreeks naar de scholen gaat betekent dat voor hen de MR belangrijker is. Tegelijk kan gesteld worden dat OPR instemming heeft over het verdelingsmodel zelf, dus dat in ieder geval aan de voorkant van het proces de OPR een belangrijk orgaan is.

³³Vgl. Landelijke Arbitragecommissie Samenwerkingsverbanden, 3 mei 2017, nr. 107595.

³⁴ Korthedshalve zij hiervoor verwezen naar de beschrijving in Ledoux et al, par. 5.4.

³⁵ Vgl. ook Ledoux et al, par 5.4.

De OPR voert meestal overleg met de directeur of directeur-bestuurder. Volgens de wet moet de OPR nu ook minstens tweemaal per jaar overleg voeren met de interne toezichthouder of het intern toezichthoudend orgaan (art.17c lid 5 WPO). Dat is in een enkel geval al wel geïncorporeerd in een reglement of statuut, maar ook hier is de ervaring dat dit gesprek feitelijk eenzijdig verloopt (informatieverschaffing aan de OPR). Ten aanzien van de vraag hoe de OPR zijn (recent door de wet geïntroduceerde) adviesbevoegdheden invult inzake de vaststelling van de competentieprofielen van de toezichthouders en het toezichthoudend orgaan (art. 11a WMS), en van de leden van het bestuur van het samenwerkingsverband en de advisering van aanstelling of ontslag van de leden van het bestuur van het samenwerkingsverband (art. 17a lid 2 WPO) is vast te stellen dat de door ons onderzochte casus op dit punt de reglementen nog niet waren aangepast, en dat voorts de verwachting was (van zowel de kant van bestuurders, intern toezichthouders, maar ook OPR-leden zelf) dat een volwaardig gebruik maken van die bevoegdheden alleen mogelijk zou kunnen zijn wanneer zaken zoals continuïteit, bemensing, deskundigheid en facilitering op orde zijn. Los van de praktische invulling is daarenboven de vraag of de OPR zijn bevoegdheden kan inzetten als de leden ervan feitelijk worden voorgedragen door (afkomstig zijn uit) een van de aangesloten besturen (dus in modellen waarbij besturen van aangesloten scholen het bestuur van het samenwerkingsverband vormen). Is het voorstelbaar dat een OPR negatief adviseert op de benoeming van een lid van het bestuur van het samenwerkingsverband, als dat lid gewoon functioneert als bestuurder van een aangesloten school? Dat zou volgens de systematiek wel moeten kunnen, bijvoorbeeld als degene niet past op het competentieprofiel, waar diezelfde OPR op heeft geadviseerd; in de praktijk zal dit vermoedelijk in genoemde modellen niet voorkomen. In modellen waarbij er sprake is van één directeur-bestuurder zal e.e.a. vermoedelijk makkelijker te realiseren zijn in de procedure.

5. Conclusies en juridische reflecties bij het doordenken van governance passend onderwijs

Algemeen: inherente ‘dubbele petten’

In de praktijk hebben besturen in samenwerkingsverbanden verschillende ‘dubbele petten’; ze zijn ‘opdrachtgever’ voor het realiseren van een dekkend aanbod in de hoedanigheid van bestuurder van het samenwerkingsverband, én opdrachtnemer in hun hoedanigheid van bestuurder van het bevoegd gezag van de aangesloten school of scholen, én vaak intern toezichthouder op het bestuur (zijzelf) om te beoordelen of de taken door het bestuur goed zijn uitgevoerd. De vraag in de praktijk is dan: kunnen bestuurders voldoende hun ‘schoolbestuurderspet’ afzetten, om naar het algemene belang van het samenwerkingsverband te kijken, als onafhankelijk en intern toezichthouder? Als werkgever van een directeur of directeur-bestuurder ontstaat ook een spanningsvraag. Gesteld bijvoorbeeld dat een dagelijks bestuurder van een samenwerkingsverband (geen bestuurder van een aangesloten bevoegd gezag) informatie nodig heeft over thuiszitters, maar deze informatie is niet of te laat beschikbaar, dan moet hij de betreffende scholen (bevoegd gezagsorganen) kunnen aanspreken, maar deze vormen tegelijkertijd zijn werkgever in hun hoedanigheid van algemeen bestuurder. Dat algemeen bestuur kan hem overigens in theorie ook weer aanspreken als intern toezichthouder, wanneer de informatie over thuiszitters te laat beschikbaar is.

De staatssecretaris heeft in het debat over de samenwerkingsverbanden aangegeven dat er twee aspecten meespelen. De financiële verantwoordelijkheid ligt bij de schoolbesturen, en dat betekent “ook dat besturen echt nog wel een say zullen willen hebben in de samenwerkingsverbanden. Dat moeten we ook behouden”.³⁶ De andere kant is echter dat er sprake kan zijn van situaties zijn waarin er dubbelfuncties zijn “of waarin de ene schoolbestuurder de andere schoolbestuurder controleert omdat de een in het bestuur zit en de ander in de raad van toezicht”.³⁷

Afweging bij verschillende bestuursmodellen en oplossingen vanuit de praktijk

Ten aanzien van de *eerste vraag* van dit onderzoek is allereerst de vaststelling dat er – conform ook de ruimte die de wetgever heeft gegeven³⁸ – verschillende modellen zijn

³⁶Volgens artikel 18a lid 7 WPO “kunnen bij het vaststellen van het ondersteuningsplan door het samenwerkingsverband slechts beperkingen worden gesteld aan de door de school gewenste invulling van het schoolondersteuningsprofiel, indien dat voor het samenwerkingsverband met het oog op de beschikbare ondersteuningsmiddelen en ondersteuningsvoorzieningen een onevenredige belasting zou vormen”. Deze bepaling geeft aan dat de autonomie op dit vlak stevig wettelijk verankerd is.

³⁷ Kamerstukken II 2016/17, 34725 VIII, 15, p.52.

³⁸ Er geldt geen dwingend model voor organieke of functionele scheiding.

ontstaan. En dat er binnen de modellen –afhankelijk van de context, ontwikkeling, mate van onderling vertrouwen, aantal betrokken scholen- ook weer submodellen zich hebben ontwikkeld. Positief gesteld: dat er bestuurlijk maatwerk tot stand is gekomen.

De wet laat ruimte voor eigen invulling, maar tegelijk geldt natuurlijk ook dat het de bedoeling is dat de taken en bevoegdheden van de interne toezichthouder of het interne toezichthoudend orgaan zodanig zijn “dat hij een deugdelijk en onafhankelijk intern toezicht kan uitoefenen” (art 17c lid 2 WPO en vergelijkbaar artikel in de WVO). Wanneer we teruggaan naar de bedoeling van de wetgever, blijkt daaruit dat bij de introductie van het principe in de sectorwetten, als uitgangspunt is genomen dat bestuurders geen toezicht op zichzelf kunnen houden. Goed intern toezicht is een voorwaarde voor autonomie. “Naar de mate waarin de interne toezichtfunctie in de praktijk onafhankelijk, serieus en met nodige scherpste wordt uitgevoerd kan de externe toezichthouder verder terug treden”.³⁹ Onafhankelijk intern toezicht betekent ook dat “degenen die het interne toezicht uitoefenen zonder beïnvloeding door anderen informatie kunnen verzamelen, zich een oordeel kunnen vormen en eventueel ook kunnen interveniëren”.⁴⁰ De moeilijkheid is dat de wetgever de norm voor wat betreft van de samenwerkingsverbanden niet q.q. van toepassing, maar *van overeenkomstige toepassing* heeft verklaard. Juridisch betekent dit, dat er sprake moet zijn van onafhankelijk intern toezicht en onafhankelijk functioneren van de interne toezichthouder van het samenwerkingsverband, ten opzichte van het bestuur van het samenwerkingsverband, maar wel binnen de gegeven context van de constructie van het bovenbestuurlijke karakter en de gezamenlijke verantwoordelijkheid.

In sommige modellen van scheiding van bestuur en intern toezicht van samenwerkingsverbanden is het lastiger om die onafhankelijkheid goed te bewaken dan in andere modellen.

Zo is een ‘one tier model’ in de vorm van een algemeen bestuur als intern toezichthouder, waarbij de aangesloten besturen als mede-eindverantwoordelijke voor het geven van opdrachten van het samenwerkingsverband en als opdrachtnemer (bijvoorbeeld in de sfeer van het aanleveren van informatie) zijn gepositioneerd, ingewikkeld. Betrokkenen vanuit de onderzochte cases onderschrijven het risico van frictie tussen de rol van schoolbestuur en die van toezichthouder. Men onderkent ook de merkwaardige situatie van verschillende petten (in extremis: het AB als intern toezichthouder zou het DB kunnen aanspreken, terwijl er sprake is van eigen tekortkoming in de nakoming van afspraken als schoolbestuurder). Is er in een dergelijk model genoeg discipline om zelfkritisch te zijn?

De besturen hebben zich geconfirmeerd aan de codes goed bestuur po en vo, die ook van toepassing zijn op de samenwerkingsverbanden⁴¹, maar waarover in de codes zelf

39 Kamerstukken II 2008/09, 31828, 3, p. 15.

40 Idem, p.25.

41 Kamerstukken II 2011/12, 33106, 84, p.12

nauwelijks iets wordt gezegd, buiten het feit dat deze ook in dit geval ‘van overeenkomstige toepassing zijn’.⁴² De codes bevatten de bepaling dat iedere schijn van belangenverstrengeling tussen de organisatie en het intern toezicht wordt voorkomen, of zoals de code vo stelt: “Een bestuurder kan niet tegelijkertijd de functie van intern toezichthouder vervullen bij een onderwijsorganisatie binnen de onderwijssector vo” (art. 2.5 code goed bestuur vo). De vraag is of een samenwerkingsverband ook als onderwijsorganisatie is te betitelen. Juridisch valt dit niet direct af te leiden uit de definitie die men hanteert in de code goed bestuur vo. Bestuurders en toezichthouders schaart men onder de organisatie, ‘inclusief de daaronder ressorterende school of scholen’, maar er is geen expliciete verwijzing naar bovenbestuurlijke verbanden.

Hoe dit ook zij, in de praktijk onderkent men zeker het risico op (de schijn van) belangenverstrengeling als bedoeld in de codes. Zo zal het goedkeuren van een begroting van het samenwerkingsverband moeten geschieden, onafhankelijk van het belang van de financiële gevolgen van een afzonderlijk schoolbestuur. Elk lid van het bestuur of toezichthoudend orgaan zou aldus op de eerste plaats moeten kijken naar de vraag ‘is dit goed voor het samenwerkingsverband’. Dat maakt een constructie met ‘gewogen stemverhoudingen’ in een *toezichthoudend orgaan* wel problematisch in het licht van het vereiste van ‘onafhankelijk’ toezien; immers, als toezichthouder zou je onafhankelijk en objectief moeten kunnen kijken naar het functioneren van het bestuur, en de afspraken die zijn gemaakt binnen het samenwerkingsverband. Dat is een collegiale taak, die zonder ‘last of ruggenspraak’ uitgevoerd zou moeten worden.⁴³ Een raad van toezicht zou in dit verband moeten letten op de belangen van het verband, niet van de achterliggende (in omvang grote of kleine) scholen.⁴⁴

Ten behoeve van een scherpere scheiding van verantwoordelijkheden is in één onderzochte casus gekozen voor een onafhankelijke raad van toezicht met derden, en een aparte deelnemersraad. Bij andere verbanden is daarover grote aarzeling met onder meer de volgende argumenten:

- Juist de brede en gevarieerde samenstelling van de toezichthouder is de kracht ervan.
- Op toezichtsniveau wordt nu over het primaire proces, het onderwijs gesproken. Toezichthouders ‘van buiten’ (bijvoorbeeld afkomstig uit het bedrijfsleven of overheid) hebben daar geen zicht op.

42 Zo bepaalt de geactualiseerde code goed bestuur po dat “Het is niet zonder meer mogelijk [is] om de code van toepassing te laten zijn op samenwerkingsverbanden passend onderwijs e.d. Via [art.2] lid 3 wordt de leden van de PO-Raad de inspanningsverplichting opgelegd om de principes van de code ook in bestuurlijke samenwerkingsverbanden zoveel als mogelijk toegepast te krijgen.”

43 “De onafhankelijkheid van de intern toezichthouder (als orgaan of persoon) bestaat daaruit dat hij zonder last of ruggespraak is belast met het intern toezicht op bepaalde (beleids)handelingen van het bevoegd gezag”, Kamerstukken II 2009/10, 31828, C, p.14.

44 Dit is het beginsel van loyaliteit, dat betekent dat de leden zich richten naar het belang van de rechtspersoon (‘is dit besluit goed voor de continuïteit en doelstellingen van het samenwerkingsverband’).

- Een eventueel te groot beroep op eigen belang wordt gecorrigeerd door overige belangen van andere leden. De ‘checks and balances’ zitten in die redenering verweven in het feit dat niet één bestuur volledige zeggenschap heeft, maar heeft te onderhandelen met andere besturen.⁴⁵ De besturen hebben aldus het vertrouwen dat men elkaar “corrigeert” op het toezichthoudende gedrag dat vereist is.

Modellen met een directeur-bestuurder en modellen met organieke scheiding tussen bestuur en toezicht, met een onafhankelijke raad van toezicht bestaande uit niet-bestuurders, hebben voordelen in termen van transparantie en zuiver(der) scheiding van bestuur en (van de deelnemende besturen onafhankelijk) toezicht. Een directeur-bestuurder zal daarbij ook echt bestuurlijke bevoegdheden moeten hebben, en niet feitelijk ‘onder curatele’ staan van bijvoorbeeld een ledenvergadering, via bijvoorbeeld allerlei goedkeuringsrechten op het niveau van uitvoering.

Door de gesprekspartners in de onderzochte cases wordt gesteld dat een situatie waarbij aangesloten besturen op grotere afstand komen te staan, of opereren in een apart orgaan met bevoegdheden die parallel lopen aan bevoegdheden van een raad van toezicht en ondersteuningsplanraad, de governanceverhoudingen nog complexer maakt. Zeker wanneer in ogenschouw wordt genomen dat voor de uitvoering de managementlaag op scholen ook betrokken moet worden. Het delegeren (overdragen) van bevoegdheden naar bovenbestuurlijk niveau kan vermoedelijk op niet veel bijval rekenen. Men erkent tegelijk het principe dat er goede checks and balances moeten zijn en zoekt naar pragmatische oplossingen, met afhankelijk van de context, verschillende uitkomsten, zoals een commissie van toezichthoudend orgaan met onafhankelijke leden, of een onafhankelijke voorzitter. In de paar cases die zijn onderzocht nemen wij in dit verband ook ‘mixed models’ waar, bijvoorbeeld door de inrichting van het intern toezichthoudend orgaan dat bestaat uit afgevaardigden vanuit besturen, derden en een onafhankelijk voorzitter.

Een belangrijke wegingsfactor bij de herijking van bestuurlijke modellen is ook de financiële verantwoordelijkheid. Schoolbesturen willen invloed, als zij uiteindelijk financieel aansprakelijk zijn en gezamenlijk risicodrager. Als bestuurder van het samenwerkingsverband ligt dit ook zeker voor hand.

Juridische functioneren en positie OPR

Ten aanzien van de tweede hoofdvraag, de juridische positie van de OPR, het functioneren en de verbinding met (G)MR, kan de conclusie zijn dat in de onderzochte cases de OPR formeel over het algemeen juridisch goed is gepositioneerd, maar dat het veelal in de praktijk ontbreekt aan proactieve slagkracht in de uitoefening van bevoegdheden. Recent onderzoek van De Vijlder c.s naar de positie van de GMR constateert: ”voor de betrokkenen

⁴⁵ De borging daarvan verschilt wel in de verschillende statuten; soms wordt gewerkt met gewogen (proportionele) stemverhoudingen, maar is voor bepaalde besluiten wel $\frac{3}{4}$ meerderheid nodig, dat betekent dat grotere besturen niet hun wil aan kleinere kunnen opleggen.

[is] niet altijd helder [...] wat hun rol precies is. Bovendien zijn er bronnen van minder rolvast gedrag, zoals persoonlijke belangen of betrokkenheid bij individuele gevallen. De omgangsvormen met bestuurders en managers zijn soms tamelijk informeel; in andere gevallen formeler. Over het algemeen zijn bestuur en management enerzijds en MR-leden anderzijds redelijk tevreden met elkaar. In de wederzijdse betrekkingen speelt een regelmatig contact tussen voorzitters en bestuurders of directeuren een belangrijke rol voor de onderlinge betrekkingen.⁴⁶ Dezelfde observaties gelden – en wellicht nog in versterkte mate – in dit caseonderzoek voor de OPR'en. Daarbij is de vraag of de ondersteuningsplanraad, door de wetgever in de Wet Versterking Bestuurskracht via uitbreiding van bevoegdheden sterker geïntegreerd als kritisch 'mee- en tegendenker',⁴⁷ nu werkelijk in een samenwerkingsverband die rol kan vervullen, wanneer bijvoorbeeld louter de (continuïteit van) bezetting van zetels al een uitdaging is.

Waar De Vijlder c.s. een knelpunt zien in de aansluiting tussen GMR en MR'en geldt dit a fortiori voor de OPR; de OPR is simpelweg te ver weg van het bestuurlijke (governance)proces. Op schoolniveau is in het kader van passend onderwijs de MR van belang als het gaat om het vaststellen van het schoolondersteuningsprofiel, daar heeft de MR adviesrecht. "Het is hierbij van groot belang dat het samenwerkingsverband en de scholen in de regio met elkaar in gesprek gaan over de ondersteuningsprofielen en het ondersteuningsplan. Om te bevorderen dat de ondersteuningsplanraad rekening houdt met de belangen van deelnemende scholen, worden de leden van de ondersteuningsplanraad gekozen uit en door de medezeggenschapsraden van de scholen in het samenwerkingsverband."⁴⁸

De wetgever veronderstelt dus dat de medezeggenschap rond passend onderwijs functioneert als een keten; de ondersteuningsplanraad zou gevoed en gedragen moeten worden door de medezeggenschapsraden van de betrokken scholen. Bevoegdheden en het uitoefenen van die bevoegdheden zouden op elkaar afgestemd moeten zijn, omdat ze interfereren; het vaststellen van het schoolondersteuningsprofiel en het ondersteuningsplan zijn nauw met elkaar verbonden. De praktijk is echter een andere, onder meer omdat bijvoorbeeld de positie van de GMR niet duidelijk is: welke positie of bevoegdheden heeft de GMR, ervan uitgaande dat de GMR alleen gaat over bovenschoolse zaken?

Een ander juridisch, nog niet uitgeklaard vraagstuk betreft de onderlinge verhouding tussen OPR en de medezeggenschapsraad van het samenwerkingsverband.⁴⁹ Ieder samenwerkingsverband moet een medezeggenschapsraad hebben voor het personeel van het samenwerkingsverband zelf ((P)MR). De omvang van deze MR kan verschillen al naar

46 F. de Vijlder C. van Kan, P. Brouwer, Medezeggenschap onder het vergrootglas, Nijmegen: Kenniscentrum voor de Publieke Zaak 2017, p.6.

47 "Inspraak en kritisch mee- en tegendenken zijn vooral een rol van de medezeggenschapsorganen en van het interne toezicht", aldus de regering in Kamerstukken II 2015/16, 34251, 6 p.4.

48 Kamerstukken II 2011/12, 33106, 8.

49 Dit vormde ook geen expliciet onderwerp van het onderzoek en de onderzoeksvragen.

gelang het aantal personeelsleden. Sommige samenwerkingsverbanden hebben slechts twee of drie personeelsleden, andere tien of twintig. De functie en onderlinge afstemming tussen medezeggenschapsorganen is – zo lijkt- een vergeten onderdeel in het governanceperspectief van passend onderwijs.

6. Overwegingen ten aanzien van de juridische structuur van de governance in passend onderwijs

Evenals in het rapport van Ledoux c.s. kunnen op basis van de bevindingen voor de wetgever, en voor betrokkenen in het veld, een aantal overwegingen worden meegegeven bij verdere implementatie en doordenking van het beleid en juridische vormgeving van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

Voor de wetgever en inspectie

De Tweede Kamer heeft in december 2016 een motie aangenomen waarin wordt verzocht een code voor goed bestuur te ontwikkelen voor samenwerkingsverbanden en daarnaast te onderzoeken op welke wijze onafhankelijk toezicht vormgegeven kan worden.⁵⁰ Naar aanleiding van deze motie hebben de PO-Raad en de VO-raad een handreiking voor samenwerkingsverbanden opgesteld waarin vormen zijn beschreven om het intern toezicht onafhankelijk te organiseren.⁵¹ Het nieuwe regeerakkoord van het aanstaande kabinet Rutte III vermeldt dat “om ervoor te zorgen dat middelen voor passend onderwijs ook echt in de klas terecht komen, er onafhankelijk toezicht [komt] op de samenwerkingsverbanden”.

Deze passage is enigszins vreemd, omdat er natuurlijk al onafhankelijk toezicht is in de vorm van de Inspectie, maar bedoeld zal zijn onafhankelijk intern toezicht. Het is in het licht van beleidscontinuïteit, rechtszekerheid voor samenwerkende besturen, gekozen decentrale systematiek en vrijheid van inrichting in het bestuursmodel een behoorlijke ingreep wanneer een verplicht model met raad van toezicht, gevormd door onafhankelijke leden (niet-schoolbestuurders) zou worden opgelegd door de wetgever, als dat bedoeld zou zijn.⁵² Daarvoor is nodig een aantoonbare, dwingende noodzaak, ook in de relatie met het bereiken van ‘goed’ (en passend) onderwijs.⁵³ Een dergelijke ingreep lijkt voorshands niet evenredig met de geconstateerde problematiek, waarvan ook het veld zich (in onze cases althans) bewust is. Een kernpunt bij goede governance in samenwerkingsverbanden

50 Kamerstukken II 2016/17, 34725 VIII, 16.

51 H. Nijkamp, Handreiking vormen van (meer) onafhankelijk intern toezicht bij passend onderwijs; Ruimte voor de stem vanuit de maatschappij via <https://www.passendonderwijs.nl/wp-content/uploads/2017/04/Handreiking-onafhankelijk-toezicht-definitief-19-april2017.pdf>

52 Een kwestie wordt dan bijvoorbeeld of verenigingen ook een raad van toezicht moeten instellen, naast een ALV, gesteld dat alleen de besturen als lid kunnen worden aangemerkt.

53 De relatie tussen goed bestuur en goed onderwijs is in het algemeen empirisch nog lastig vast te stellen. Zie M. Honingh, M. Ruiter, & S. van Thiel. Een internationale vergelijking van de relatie tussen onderwijsbestuur en de kwaliteit van onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs – Nederlands exceptionalisme? Nijmegen: Instituut voor Management Research, Radboud Universiteit Nijmegen 2017.

is dat belangen goed gescheiden moeten zijn en een geconstateerde lacune is dat een interventierepertoire nog veelal ontbreekt (formele aanspreekinstrumentaria, zoals ook in het inspectiekader wordt verondersteld). Het is aan de samenwerkingsverbanden om zich te verantwoorden dat er sprake is van deugdelijk intern toezicht, dat wil zeggen: dat door degenen die lid zijn van een intern toezichthoudend orgaan op een behoorlijke manier informatie wordt vergaard, dat daarover ook een behoorlijk en gevalideerd oordeel wordt gegeven, en dat er waar nodig wordt geïntervenieerd met een beschikbaar en functionerend instrumentarium. Hoe en in welk model dat gebeurt is aan het samenwerkingsverband. Nodig is dat aangesloten schoolbesturen zich aan de afspraken houden, en dat het samenwerkingsverband als collectief, de individueel aangesloten schoolbesturen ook kunnen aanspreken, om zodoende voldoende verantwoording af te leggen. De aanbeveling zou dan ook kunnen zijn de focus van de verplichting rond deugdelijk intern toezicht te leggen op de versterking van de *materiële kant*, en niet op het verplicht stellen van een bepaald bestuursmodel in de vorm van een raad van toezicht met 'derden'. Ook een 'one tier' bestuur met afgevaardigden vanuit bestuurders in het algemeen bestuur kan intern toezichthouder zijn, mits er ook echt sprake is van optreden als toezichthouder. Dit betekent bijvoorbeeld ook een collegiale en collectieve verantwoordelijkheid, zonder last of ruggespraak; het toetsingskader zijn de wettelijke doelen en de afspraken in het ondersteuningsplan, niet het belang van de aangesloten besturen.

De wetgever zal in het vervolgtraject duidelijkheid kunnen geven wat 'van overeenkomstige toepassing' betekent in de deugdelijkheidseisen rond scheiding van bestuur en toezicht; wanneer is het 'gelijk aan' de eisen voor reguliere bevoegde gezagsorganen, wanneer moet sprake zijn van een afwijking, gegeven het feit dat sprake is van bovenbestuurlijke samenwerking en verantwoordelijkheid?

Voor wat betreft de positionering van de medezeggenschap in passend onderwijs, als onderdeel van de 'checks and balances' is de volgende overweging van belang. In een voorgenomen wetsvoorstel is opgenomen dat de benoeming van bestuurders in het samenwerkingsverband passend onderwijs in lijn moet komen met de procedure voor de benoeming van het bevoegd gezag (schoolbestuur) van een school. Dit betekent dat bij de benoeming van een bestuurder in het samenwerkingsverband een sollicitatiecommissie wordt ingesteld waarin een lid uit of namens de personeelsgeleding van de MR van het samenwerkingsverband, een lid uit of namens de personeelsgeleding van de ondersteuningsplanraad (OPR) van het samenwerkingsverband en tevens een lid uit of namens de ouder-/leerlinggeleding van de OPR deelneemt.⁵⁴ Ook hier worden OPR en (P)MR geacht in ketenverband te functioneren. De vraag is of dit op dit moment niet het handelingsvermogen van veel OPR'en overstijgt, met andere woorden: of een pas op de plaats niet verstandig zou zijn.

54 <https://www.internetconsultatie.nl/deugdelijkheidseisen>.

De verdere uitbreiding van bevoegdheden zou afgezet moeten worden tegen het huidige functioneren en de positionering van de OPR, MR van het samenwerkingsverband, MR'eren van aangesloten scholen en de positie van de GMR. Een nadere juridische analyse op deling, en verdeling en uitoefening van bevoegdheden in deze keten lijkt daarom aangewezen om te bepalen in welke zin de wetgeving rond verdeling van bevoegdheden, en zeggenschap, aangescherpt moet worden. Ook hier is dus de vraag of de 'van overeenkomstige toepassing verklaring' voor wat betreft de bevoegdheden van de ondersteuningsplanraden voor de hand ligt, of een afwijkende regeling geboden is.

Voor samenwerkingsverbanden en de sector(organisaties)

Structuur is een niet onbelangrijke randvoorwaarde naast de cultuur (onderling vertrouwen, communicatie, ruimte voor dialoog). We nemen een verbreding of uitbreiding van actoren waar die betrokken worden in de besluitvormingsprocessen rond passend onderwijs. De belangrijkste overweging is dat goed nagedacht moet worden over het al dan niet juridisch verankeren van management (directies van scholen, schoolleiders) en interne toezichthouders van aangesloten schoolbesturen in de governancestructuur van de samenwerkingsverbanden, en zo ja, op welke wijze dan (via alleen advies of ook instemming). Uitbreiding van een bestuursmodel door het incorporeren/positioneren van een vertegenwoordiging vanuit het management van de scholen, maar ook uitbreiding van de structuur naar boven-bovenbestuurlijke samenwerking (holding-verenigingen waarin bevoegdheden worden afgestemd) moet weldoordacht worden.⁵⁵

Als regel geldt daarbij: hoe meer actoren met (dwingende) bevoegdheden, hoe complexer de toedeling van verantwoordelijkheden en het gevaar van meer afstemmings- en coördinatieproblemen. Ook wanneer schooldirecteuren of schoolleiders worden betrokken – dat zeer wenselijk kan zijn vanwege draagvlak voor beleid- is er een opdracht van 'juridisch verwachtingsmanagement'. Dit betekent dat duidelijk moet zijn of er een formele positie is (via reglement, statuten of bestuurlijke afspraak), waar dat geregeld is, op welke zaken inbreng kan volgen, hoe zich dat verhoudt met de verantwoording richting bijvoorbeeld het bevoegd gezag enzovoorts.

Er manifesteert zich op dit moment al een probleem met de afbakening tussen wat 'des schools' en wat 'des samenwerkingsverband' is.⁵⁶ Dit wordt alleen maar gecompliceerder als daarenboven niet duidelijk is welk orgaan van de rechtspersoon of orgaan van het samenwerkingsverband verantwoordelijkheden draagt. Onduidelijke positionering of afbakening van mandaten kunnen de efficiënte uitvoering van bijvoorbeeld een ondersteuningsplan beïnvloeden, omdat discussie ontstaat wie waarover nu precies wat te zeggen heeft.⁵⁷

⁵⁵ Idem voor het inrichten van een 'deelnemersvergadering' voor het borgen van belangen van schoolbesturen.

⁵⁶ Ledoux et al, a.w.p.68.

⁵⁷ Vgl. R van Brakel, P.W.A. Huisman J. Kleingeld, S. Stellingwerf, Bestuurlijke constructen in het funderend onderwijs, Rotterdam: Ecorys 2016.

Bij de overdracht van bevoegdheden is ook scherp te letten op de verschuiving van verantwoordelijkheden. Zo kan de overdracht van bestuurlijke bevoegdheden naar een directeur-bestuurder bepaalde continuïteitsrisico's met zich brengen en de aangesloten schoolbesturen in een ongewenste positie brengen, wanneer zij toch bestuurlijk verantwoordelijk (aansprakelijk) blijven. De huidige praktijk die in de diverse cases naar voren komt, waarbij de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid niet wordt gedelegeerd, maar slechts aan een directeur wordt gemandateerd, is daarom misschien nog niet zo slecht.

Tot slot is een overweging om ook de sectorale codes, met name die in het vo, te doordenken op toepasbaarheid voor de samenwerkingsverbanden, of dat – zoals eerder al verwoord in o.a. de motie van de Tweede Kamer – een aparte code nodig is. In die code kunnen ook bepaalde uitgangspunten worden verankerd die bepaalde constructies die evident de schijn van belangenverstremgeling met zich dragen – zoals dat bestuurders van hetzelfde schoolbestuur zowel in het intern toezichthoudend orgaan als in het bestuurlijk orgaan van het samenwerkingsverband zijn verbonden – blokkeert.

Van belang is ook dat een code duidelijk maakt wat de focus is van het toezichtskader. Zowel de Inspectie van het Onderwijs als de Rekenkamer leggen nogal de nadruk op 'belangen van ouders en leerlingen', maar gegeven het feit dat die belangen via de zorgplicht met name ook de verantwoordelijkheid is van de aangesloten schoolbesturen, is de vraag of daar de nadruk op moet liggen, of dat er een afgeleide hoofdverantwoordelijkheid is zoals de wet heeft vastgelegd. Dit betreft dan zaken zoals een dekkend aanbod en de onderdelen vastgelegd in het ondersteuningsplan.

Literatuur

Aarsen, E. van., Weijers, S., Walraven, M. & Bomhof, M. (2017). *Monitor Samenwerkingsverbanden 2016. De voortgang van passend onderwijs volgens swv-directeuren*. Utrecht: Oberon.

Algemene Rekenkamer (2017). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Brakel, R. van, Huisman, P.W.A, Kleingeld, J., Stellingwerf, S. (2016). *Bestuurlijke constructen in het funderend onderwijs*. Rotterdam: Ecorys.

Eimers, T, Ledoux, G, & Smeets, E. (2016). *Passend onderwijs in de praktijk*. Nijmegen: KBA.

Honingh, M., Ruiter, M. & Thiel, S. van (2017). *Een internationale vergelijking van de relatie tussen onderwijsbestuur en de kwaliteit van onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs – Nederlands exceptionalisme?* Nijmegen: Instituut voor Management Research, Radboud Universiteit Nijmegen

Inspectie van het Onderwijs (2017). *Onderzoekskader 2017 voor het toezicht op de voorschoolse educatie en het primair onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs

Ledoux, G, Kuiper, E, Oomens, M., Bomhof, M, Wijs, F. de (2017). *Governance in samenwerkingsverbanden passend onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamminstituut.

Onderwijsraad (2006). *Doortastend onderwijstoezicht*. Den Haag: Onderwijsraad.

Nijkamp, H. (2017). *Handreiking vormen van (meer) onafhankelijk intern toezicht bij passend onderwijs; Ruimte voor de stem vanuit de maatschappij via <https://www.passendonderwijs.nl/wp-content/uploads/2017/04/Handreiking-onafhankelijk-toezicht-definitief-19-april2017.pdf>*

Vijlder, F. de, Kan, C. van, Brouwer, P. (2017). *Medezeggenschap onder het vergrootglas*. Nijmegen: Kenniscentrum voor de Publieke Zaak.



KOHNSTAMM
INSTITUUT
Kohnstamm