



VERRASSSEND PASSEND

GOVERNANCE
SPECIAL

PASSEND ONDERWIJS
IN DE PRAKTIJK

VERRASSEND PASSEND

GOVERNANCE
SPECIAL

PASSEND ONDERWIJS
IN DE PRAKTIJK

INHOUD

Voorwoord	7
1. Minder distantie en meer betrokkenheid	9
2. Beter toezicht houden dankzij directeurencollectief	13
3. In overeenstemming met de wet	17
4. Onafhankelijke voorzitter is een goede waakhond	21
5. Onafhankelijk toezicht; voorlopig de beste optie	25
6. Strikte scheiding in Rotterdam	29
7. Toezichtkader geeft richting en houvast	33
8. Hier en nu is het one tier-model passend	37
Nabeschouwing	41
Colofon	46

VOORWOORD

Samenwerkingsverbanden passend onderwijs zijn zich bewust van het feit dat zij hun maatschappelijke opdracht met publiek geld vervullen. Daarom is het belangrijk hoe zij het bestuur en toezicht inrichten, en daarmee richting geven aan de verdeling van de middelen en aan de controle van de besteding van de middelen. Zo zijn samenwerkingsverbanden verplicht om een duidelijke scheiding aan te brengen tussen de functies bestuur en intern toezicht. Om recht te doen aan de eigenheid en de specifieke regionale situatie, is het aan de samenwerkingsverbanden zelf om te bepalen op welke manier zij dat doen.

Dat heeft ertoe geleid dat samenwerkingsverbanden voor verschillende governance-modellen hebben gekozen. Dat het interne toezicht vaak is belegd bij de schoolbesturen roept, zowel binnen als buiten de wereld van passend onderwijs, vragen op. Kunnen schoolbesturen, die ook eigen schoolbestuurlijke belangen hebben, wel onafhankelijk toezicht houden op passend onderwijs?

Uit deze publicatie blijkt dat samenwerkingsverbanden hierover verschillend denken. We bezochten acht samenwerkingsverbanden en spraken met bestuurders, toezichthouders en directeuren over hun governance-model, over de voor- en nadelen van de gekozen constructie en over dilemma's, zoals de onafhankelijkheid van het toezicht.

Het onderwerp staat volop in de belangstelling, zowel in de politiek als in het veld. Op 27 juni 2017 nam de Tweede Kamer een motie aan die stelt dat alle samenwerkingsverbanden

onafhankelijk toezicht moeten inrichten, en dit is tevens opgenomen in het nieuwe regeerakkoord (Vertrouwen in de toekomst, 2017). Aanleiding hiervoor was onder meer de constatering van de Rekenkamer (mei, 2017) dat er onvoldoende zicht is op de besteding van de middelen voor passend onderwijs en op de verantwoording hiervan door de schoolbesturen aan het samenwerkingsverband.

De praktijkvoorbeelden in deze publicatie zijn niet alleen illustratief voor de verschillende opvattingen over deze kwestie, maar ook voor de diversiteit aan governance-modellen die samenwerkingsverbanden hebben omarmd. Dat maakt deze publicatie tot een leerzaam document: kennismaken van wat anderen vinden en hoe anderen het doen, is immers: leren van elkaar.

Mike Jolink
Projectleider Steunpunt Passend Onderwijs VO



YVETTE VAN HOOF EN JITZE RAMAKER

In Dordrecht zijn de samenwerkingsverbanden vo en po in vergaande mate geïntegreerd. Het verband bestaat uit 16 schoolbesturen (9 po en 7 vo), 59 scholen (45 po en 14 vo) met in totaal 19.000 leerlingen (10.000 po en 9.000 vo).

Zowel het po als het vo hebben een verenigingsvorm waar de schoolbesturen lid zijn van de algemene vergadering. Beide verenigingen hebben dezelfde directeur-bestuurder, die de werkorganisatie passend onderwijs voor beide geledingen aanstuurt. In beide verenigingen wordt de toezichtrol ingevuld door een combinatie van vertegenwoordigers van schoolbesturen en in totaal 3 onafhankelijke personen, die op basis van kwaliteitsprofielen extern zijn geworven. Beide verenigingen hebben dezelfde onafhankelijke voorzitter van de ledenvergadering.

Er is een gezamenlijke remuneratiecommissie (werkgeverscommissie) waarbij de voorzitter extern is geworven. Tot slot is sprake van een gezamenlijke auditcommissie waarin vertegenwoordigers uit po en vo zitting hebben onder leiding van een onafhankelijk voorzitter: een registeraccountant.

1. MINDER DISTANTIE EN MEER BETROKKENHEID

In Dordrecht en omgeving werken po en vo in één verband eendrachtig samen aan passend onderwijs. En niet alleen daarin is het samenwerkingsverband uniek. In de korte tijd van zijn bestaan is het al ingrijpend veranderd van governancemodel. Een kwestie van doorontwikkelen, vinden de verantwoordelijke bestuurders: van het creëren van een zo groot mogelijke betrokkenheid bij een zo groot mogelijke distantie.

Als er één plaats in Nederland is waar 'samenkomen' samenkomt, dan is het wel Dordrecht. De stad ligt op een viersprong van grote waterwegen, in een gebied waar zout en zoet water in elkaar overvloeien en waar men van nature gewend is te polderen. Van oudsher een stapelplaats, een ontmoetingscentrum van de eerste orde. Niet voor niets ook de plaats waar de eerste grote Synode plaatsvond: een vergadering waar gelovigen afspraken maken om nader tot elkaar te komen. Het mag dan ook geen verwondering wekken dat anno 2017 Dordrecht een samenwerkingsverband passend onderwijs rijk is waarin po en vo broederlijk vereend zijn.

Samenwerken zit de Dordtenaar kennelijk in het bloed. Maar wel op een manier die hij zelf kiest. Zo was het vroeger, en zo is het nog steeds. Want toen het samenwerkingsverband van start ging, dacht men aanvankelijk aan een construct met twee stichtingen, po en vo, elk bestuurd door de schoolbesturen die bij de respectieve

verbanden aangesloten waren, onder leiding van een gemeenschappelijke directeur en gemonitord door een onafhankelijke Raad van Toezicht. Op het oog een prachtig governancemodel, grotendeels in overeenstemming met de wensen van het huidige kabinet. Maar het zou niet lang standhouden.

DISTANTIE

Yvette van Hoof, directeur-bestuurder van het samenwerkingsverband Passend Onderwijs Dordrecht, en Jitze Ramaker, voorzitter van het College van Bestuur van H3O, leggen uit waarom ze van dit model teruggekomen zijn. Teruggekomen? Ramaker zet eerst even wat recht: "Er is geen sprake van een beweging terug, maar van een beweging dóór! We hebben altijd geweten dat we uiteindelijk naar een model met een directeur-bestuurder toe zouden gaan. Zo hebben we Yvette destijds ook geworven. Het was nog even een kwestie van naar elkaar toegroeien: het vo was er wat eerder voor in dan het po. Maar waarom we zijn doorontwikkeld van stichtingen naar verenigingen komt omdat je in passend onderwijs bij uitstek met *elkaar* bent. Je staat met alle schoolbesturen samen voor de kwaliteit van *elkaars* scholen. Dan moet je ook dicht op *elkaar* zitten, dan moet je de grootste mogelijke betrokkenheid hebben bij de grootste mogelijke distantie."

Die distantie was bij de onafhankelijke Raad van Toezicht te groot, vervolgt Ramaker: “Wij merkten dat onze Raad van Toezicht eigenlijk niet goed wist hoe passend onderwijs in elkaar zit. Ze zaten heel erg op het formele gedeelte, hadden het meer over het geld dan over de inhoud.” Van Hoof vult haar confrère aan: “En bovendien gingen ze af en toe op de stoel van de bestuurder zitten. Dat werkte belemmerend.”

NIET DE SLAGER OM DE HOEK

Vandaar dat Dordrecht overschakelde op een model met minder distantie en meer betrokkenheid. De twee stichtingen werden in maart 2017 met goedkeuring van de notaris omgevormd tot twee verenigingen, met de algemene ledenvergadering (ALV) als hoogste orgaan. Van Hoof, die in het oude bestel al directeur van zowel po als vo was, is nu directeur-bestuurder. Aan het hoofd van beide ALV's zetelt een onafhankelijke voorzitter, in één en dezelfde persoon verenigd. En ook de voorzitters van de remuneratiecommissie en de auditcommissie zijn extern geworven. Ramaker legt uit waarom: “Dat hebben we gedaan om ‘in de governance te blijven hangen’, om die onafhankelijkheid te waarborgen. Het is goed dat iemand over je schouder meekijkt om zaken goed tegen het licht te kunnen houden. We moeten nou ook weer niet allemaal onder dezelfde klamme wollen deken willen zitten.”

De drie externe voorzitters zijn elk op hun gebied ‘zwaargewichten die gewicht in de schaal kunnen leggen’, aldus Ramaker: “Het is niet de slager om de hoek die van toeten noch blazen weet.” Van Hoof illustreert dat met een voorbeeld: “Op zeker moment waren er signalen dat we de begroting gingen overschrijden. Na een analyse bleek dat er twee kleinere schoolbesturen waren die aanzienlijk meer geld aan individuele arrangementen uitgaven dan de grotere. Dat is ook in de ALV aan de kaak gesteld. Als de auditcommissie geen externe voorzitter had gehad, dan was dat nooit zo in de vergadering gebracht. Dan zou er veel meer gepamperd en vergoelikt worden. Zo’n registeraccountant kijkt daar puur zakelijk naar, hij is neutraal en dan krijg je een heel ander gesprek. Het heeft ervoor gezorgd dat ik er zelf nu ook veel scherper in sta.”

MAZZEL

Dat de integratie tussen po en vo in het Dordtse zo soepel verloopt, heeft een aantal oorzaken. Van Hoof wijst allereerst op het feit dat beide geledingen worden bediend door een gemeenschappelijke werkorganisatie: “Vanaf dag één dat hier de nieuwe organisatie werd opgetuigd, hebben we mensen vanuit het oude po en vo betrokken bij de oprichting van het nieuwe samenwerkingsverband. Ook procesmatig, bijvoorbeeld bij de facilitering van arrangementen of het afgeven van toelaatbaarheidsverklaringen: het is één en dezelfde commissie die zich

daarover buigt. En wat de vergaderingen betreft: de afgelopen ALV hebben we gewoon helemaal gezamenlijk gedaan. De begrotingen po en vo waren voor iedereen beschikbaar. En we willen ook dat er een identiek ondersteuningsplan komt te liggen voor po en vo, om de doorgaande lijn in de zorgstructuur die we met elkaar hebben bedacht optimaal te kunnen doortrekken.”

De integratie staat of valt overigens bij de randvoorwaarde dat de oorspronkelijke samenwerkingsverbanden geografisch precies hetzelfde gebied bestrijken, vult Ramaker aan: “We hebben de mazzel gehad dat alles op het Eiland van Dordt zit, dat is heel goed afgebakend en overzichtelijk. We kenden elkaar al heel goed als bestuurders, daar lagen geen blokkades, die hebben we trouwens in het hele proces niet gekend. Iedereen zei juist: kan het allemaal niet wat rapper?”

AAN DE VOORKANT

Natuurlijk is er ook in Dordrecht met belangstelling kennis genomen van het regeerakkoord en wat daarin over governance gezegd wordt. Ramaker haalt er berustend zijn schouders bij op: “Als de wet ons inhaalt, dan haalt de wet ons in. Dan horen we dat graag.” En met een subtiele sneer naar overheidsbemoeienis in het algemeen: “Tsja, we moeten ook allemaal naar het Rijksmuseum, hè?”

Van Hoof neemt het iets minder licht op: “Ik weet dat het een issue is, omdat schoolbesturen vaak vinden dat ze onafhankelijk zijn, terwijl dat in de uitvoering lang niet altijd blijkt. Dan speelt ook eigenbelang een rol. Wat wij doen – en daar heeft de inspectie ons ook om geroemd – is dat we verantwoording aan de voorkant vragen: als een schoolbestuur wat wil, moet het een document aanleveren waarin omschreven staat hoe het de middelen gaat besteden. Verantwoording aan de voorkant, en als het moet aan de achterkant met de billen bloot.”

—
Two tier model: Vereniging met directeur-bestuurder en ALV (toezichthouder/eigenaar) met 3 onafhankelijke voorzitters (ALV en commissies), gecombineerd po en vo.



ANTOINETTE MARISSINK EN MAARTJE KRÜSE

Samenwerkingsverband VO Gelderse Vallei bestaat uit 7 schoolbesturen met 12 scholen en 8.500 leerlingen in de regio Ede, Rhenen en Wageningen.

Alle schoolbesturen zijn met een zetel vertegenwoordigd in het bestuur van de stichting. Het bestuur heeft een toezichhoudende rol en geeft goedkeuring aan belangrijke documenten, zoals het ondersteuningsplan, de begroting en het jaarverslag. Het dagelijks bestuur is gemandateerd aan de directeur van het samenwerkingsverband. Zij is belast met de voorbereiding en uitvoering van het beleid en heeft de dagelijkse leiding van het samenwerkingsverband. De directeur legt verantwoording af aan het bestuur.

Alle schooldirecteuren zitten in het directeuren-collectief, dat – gevraagd en ongevraagd – advies geeft en een beleidsvoorbereidende rol heeft. De directeur is samen met het directeurencollectief verantwoordelijk voor de realisering van het ondersteuningsplan: de directeur op het niveau van het samenwerkingsverband, en de schooldirecteuren op schoolniveau.

2.

BETER TOEZICHT HOUDEN DANKZIJ DIRECTEURENCOLLECTIEF

Ja, er spelen zeker ‘pettenkwesities’ in het samenwerkingsverband VO Gelderse Vallei, waar het bestuur een toezichhoudende rol vervult. Toch zijn Maartje Krüse en Antoinette Marissink, respectievelijk directeur en voorzitter van het bestuur van het samenwerkingsverband, overwegend positief over de werkzaamheid van hun model. Dat is vooral te danken aan de cultuur in het samenwerkingsverband en het zogenoemde ‘directeurencollectief’.

Het is niet ‘zo maar’ dat het overleg van de schooldirecteuren in dit samenwerkingsverband een *collectief* wordt genoemd. Hiermee wordt, veel meer dan met het woord ‘overleg’, de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de scholen benadrukt, zo is de gedachte.

EEN ECHT COLLECTIEF

Want dat staat centraal in dit overleg, dat sinds twee jaar elke zes weken bij elkaar komt: het belang van het samenwerkingsverband. Krüse: “De directeuren denken mee en adviseren over beleidsontwikkelingen vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor passend onderwijs en met het oog op het belang van het samenwerkingsverband. Natuurlijk wringt dat wel eens met het schoolbelang. Dan voeren we daarover het gesprek. Het is belangrijk dat we elkaar daar continu scherp op houden, want die twee petten zijn er natuurlijk wel. Maar ik

ben er trots op dat deze groep de afgelopen jaren steeds meer als een echt collectief is gaan functioneren.”

En dat heeft ook tot gevolg, vertelt Marissink, dat het bestuur van het samenwerkingsverband zijn toezichhoudende rol beter kan vervullen. “Voordat het directeurencollectief bestond, dachten we als bestuur ook wel mee over de beleidsontwikkeling, maar nu kijken we alleen nog maar aan de achterkant, als toezichhouder, wat we ervan vinden. We konden die stap terug doen omdat we er, dankzij het directeurencollectief, als bestuur op kunnen vertrouwen dat er draagvlak is voor het beleid.”

Dat vertrouwen is gestoeld op het feit dat het directeurencollectief adviezen geeft op basis van consensus. Elk beleidsvoorstel of plan dat aan het bestuur wordt voorgelegd, wordt dus door alle schooldirecteuren onderschreven. Er is draagvlak. En dat is voor een toezichhouder een heel belangrijk gegeven. “Het is niet altijd gemakkelijk om tot consensus te komen”, vertelt Krüse. “Dat kost de ene keer meer overleg en tijd dan de andere keer. Maar omdat het belang van het samenwerkingsverband centraal staat, vinden we elkaar uiteindelijk meestal wel. Lukt het niet om tot consensus te komen, dan hak ik de knoop door en leg ik het voorstel – én de discussie – voor aan het bestuur.”

HEEL WAT PETTEN

Veel lof over het (functioneren van) directeuren-collectief dus, maar de gesprekspartners zien ook de kwetsbaarheid van de constructie. Via de schoolleider die in het directeurencollectief zit, kan een schoolbestuurder de beleidsvorming immers beïnvloeden. “Dat is zeker een risico”, bevestigt Marissink. “Want schoolbestuurders en -directeuren komen elkaar veelvuldig tegen. Daar komt bij dat een aantal bestuursleden – dat geldt ook voor mij – directeur-bestuurder is van de school. Dan heb je dus heel wat petten op. In die gevallen gaat er een andere schoolleider naar het directeurencollectief, maar het is soms best moeilijk om de petten goed gescheiden te houden. We proberen elkaar hier scherp op te houden en we hebben zoveel mogelijk waarborgen ingebouwd, maar het blijft een kwetsbaar punt. Harde garanties voor de onafhankelijkheid van het toezicht zijn er gewoon niet.”

Een logische vraag is daarom: waarom kiest het samenwerkingsverband er niet voor om een onafhankelijke Raad van Toezicht aan te stellen? Natuurlijk wordt die discussie ook binnen dit *samenwerkingsverband* gevoerd, maar Krüse en Marissink zijn ervan overtuigd dat dat weer andere dilemma’s met zich meebrengt. Die dilemma’s komen met name voort uit het feit dat het om een samenwerkingsverband gaat: de bestuurders van het samenwerkingsverband hebben ook als schoolbestuurder te maken met een Raad van Toezicht. Volgens Marissink maakt dat gegeven

het zeer gecompliceerd om met een onafhankelijke RvT te werken. “Onafhankelijk toezicht op het samenwerkingsverband botst onherroepelijk met de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de school, omdat het uiteindelijk gaat over middelen. Hoe kan ik verantwoording afleggen aan mijn eigen RvT, als een andere, onafhankelijke partij – de RvT van het samenwerkingsverband – over de middelen beslist? Dat zal altijd blijven wringen.”

ALLEMAAL DEZELFDE INFO

In feite vormt het samenwerkingsverband ook een ‘risico’ voor het schoolbestuur. Daarom willen de Raden van Toezicht van de scholen op de hoogte zijn van wat er in het kader van passend onderwijs gebeurt. Krüse: “Het is de verantwoordelijkheid van de scholen om hun RvT daarover te informeren. Maar wij hebben ervoor gekozen om dat als samenwerkingsverband te faciliteren door twee maal per jaar een schriftelijke rapportage te leveren. Zo krijgen alle Raden van Toezicht dezelfde én de juiste informatie.”

Volgens Marissink is dit – weliswaar indirect – ook een vorm van toezicht op het bestuur van het samenwerkingsverband. “Mijn RvT houdt toezicht op mij als schoolbestuurder, maar omdat ik vanuit die rol ook bestuurder ben van het samenwerkingsverband, word ik daar door mijn RvT ook op bevestigd. Het is dus niet zo dat ik in het samenwerkingsverband helemaal zonder toezicht mijn gang kan gaan.”

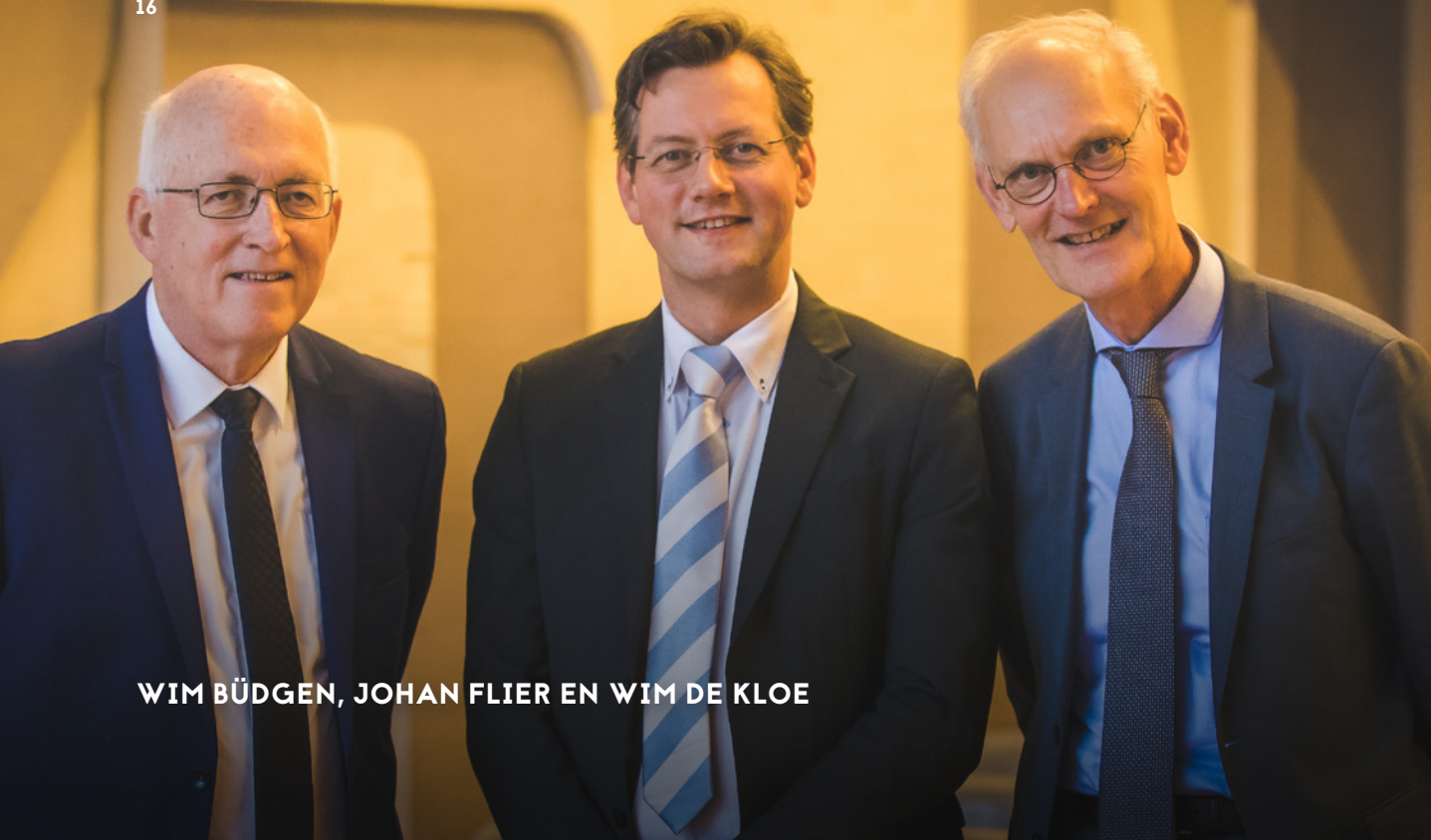
OPENHEID

Wat volgens Krüse en Marissink misschien nog wel belangrijker is dan het governancemodel, is de cultuur die in een samenwerkingsverband heerst. Zij kenschetsen de cultuur in hun eigen samenwerkingsverband als ‘een open samenwerkingscultuur’. “Als we een plek voor een leerling zoeken, dan vinden we die altijd snel”, vertelt Krüse. “Ik heb nog nooit gebruik hoeven maken van de doorzettingsmacht die we daarvoor hebben. En in het directeurencollectief wordt open gepraat over de besteding van de middelen en de resultaten van de scholen, bijvoorbeeld het aantal verwijzingen en doorstroomgegevens. Die openheid is in mijn overtuiging een voorwaarde voor beleidsontwikkeling. Want het is onze opdracht om een dekkend aanbod te realiseren, en dat kan alleen als alle scholen openheid van zaken geven. Dat is bij ons gelukkig het geval. Dat we een klein samenwerkingsverband zijn, helpt natuurlijk ook. Iedereen kent elkaar en we zitten geografisch dicht bij elkaar.”

Toch zal het bestuur zich binnenkort weer over het governancevraagstuk buigen, vertelt Marissink. “Dit is niet per se het eindmodel. Het is goed om steeds te kijken of dingen beter of anders kunnen. Het ideale model bestaat niet, maar je moet steeds blijven zoeken naar verbetering.”

—

Stichting met toezichhoudend bestuur en
gemandateerde directeur en directeurencollectief.



WIM BÛDGEN, JOHAN FLIER EN WIM DE KLOE

RefsVO is een landelijk werkend samenwerkingsverband en bestaat uit 12 schoolbesturen en 12 scholen (7 vo en 5 vso) met in totaal circa 22.500 leerlingen.

Het samenwerkingsverband kent een verenigingsvorm met een organieke scheiding van bestuur en intern toezicht.

Er is een directeur-bestuurder (die statutair optreedt als verenigingsbestuur), een onafhankelijke Raad van Toezicht met leden van buiten de vereniging (5 leden) en een algemene ledenvergadering. Alle schoolbesturen zijn lid van de vereniging en daarmee van de algemene ledenvergadering die tweemaal per jaar vergadert en waar in elk geval het ondersteuningsplan, de begroting en de jaarstukken aan de orde komen.

De algemene ledenvergadering benoemt op basis van een profielschets en een openbare sollicitatieprocedure de leden van de Raad van Toezicht. De Raad van Toezicht benoemt de directeur-bestuurder; dit gebeurt op basis van een profielschets en een sollicitatieprocedure die de instemming dient te hebben van de algemene ledenvergadering.

3.

IN OVEREEN- STEMMING MET DE WET

In het landschap van samenwerkingsverbanden neemt het Reformatorisch Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs een bijzondere positie in. Letterlijk bijzonder vanwege de denominatie, maar nog meer vanwege de landelijke spreiding van de aangesloten scholen. Het governancemodel van 'RefSVO' is ook al bijzonder: een onafhankelijke directeur-bestuurder, een dito Raad van Toezicht en een algemene ledenvergadering. Geheel in overeenstemming met de eisen die de wet stelt.

Het is in verschillende opzichten een bijzondere club, het Reformatorisch Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs. Niet helemaal te vergelijken met andere verbanden. Maar het governancemodel dat het RefSVO hanteert, is toevallig wel het model dat de wetgever voor ogen heeft. Met een onafhankelijk bestuur en een onafhankelijke Raad van Toezicht.

Johan Flier is degene die dat onafhankelijke bestuur vormt, helemaal in z'n eentje. Maar wel fulltime. Een baan die niet zonder slag of stoot tot stand is gekomen: "Het is een zoektocht geweest: hoe liggen de taken en verantwoordelijkheden? We hebben in een organogram beschreven wie wat doet. Ik heb binnen die kaders een behoorlijk mandaat. De basis van ons beleid is ons risicoprofiel dat op zijn beurt gebaseerd is op het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband. Daarin hebben we

heel concreet omschreven wat de risicofactoren zijn en hoe we die kunnen afdekken. Daarover rapporteer ik periodiek aan de Raad van Toezicht. Op die manier houden zij zicht op wat ik doe."

Voortschrijdend inzicht heeft er sinds het ontstaan van dit model wel toe geleid dat die raad werd uitgebreid van drie naar vijf leden, om voor een vollere spreiding van expertises op zowel onderwijskundig als financieel gebied te komen. En dat het dienstverband van Flier werd uitgebreid van twee naar vijf dagen per week.

PITTIGE BIJENKOMSTEN

Om voeling met de leden te houden, brengt Flier onder andere eens in de twee jaar op alle twaalf aangesloten scholen een kwaliteitszorgbezoek. Hij praat dan een dagdeel lang met alle betrokken partijen: het schoolbestuur, de zorgcoördinator(en), degene die het contact met de gemeente onderhoudt, iemand van financiën, enzovoort. De scholen voelen zich dan ook gehoord: van wantrouwen of onverschilligheid is geen sprake. Dat komt ook doordat, ver voordat het governancemodel in zijn huidige plooi viel, de scholen nadrukkelijk bij het wordingsproces betrokken zijn geweest. Daarvan kan Wim de Kloe, lid van het College van Bestuur van een van die scholen, het Driestar College in Gouda, getuigen: "Dat zijn pittige bijeenkomsten geweest: bedoelen we allemaal hetzelfde, zijn we het eens? Iedere school heeft zo zijn

inbreng gehad, dat heeft tot een groot draagvlak geleid. We staan nu als leden allemaal achter het vastgestelde beleid. We hebben een vorm gevonden waarin iedereen zich voldoende recht gedaan voelt.”

De Kloe tekent er meteen bij aan dat de scholen door hun spreiding over het hele land tegelijkertijd een redelijke mate van autonomie hebben behouden: het RefVSO kent een uitgesproken schoolmodel. De Kloe: “We zitten verspreid over het land en daardoor beconcurreren we elkaar niet. We proberen elkaar juist te versterken, kennen elkaar goed. Wat wel gespeeld heeft: het vo is de ‘grote jongen’, met scholen tot 4.000 leerlingen. De vso-scholen zijn maar klein. Het blijft zoeken naar de juiste mate van hun betrokkenheid.”

WEINIG SPANNING OP DE LIJN

Naast de onafhankelijke directeur-bestuurder is er dus ook een onafhankelijke Raad van Toezicht. Wim Büdgen is voorzitter van dat vijfkoppige gezelschap. Ook hij was van meet af aan betrokken bij de vorming van het governance-model: “Het is echt een leertraject geweest. Als we van begin af aan waren gaan werken zoals we het nu doen, dan was het van tafel geveegd! No way! Al ‘lerenderweg’ zijn we tot dit model gekomen, Johan kon eerlijk zijn verhaal neerleggen en na een paar vergaderingen bleek er toch draagvlak voor te zijn.”

Flier: “Wat naast het schoolmodel ook erg geholpen heeft, is dat er sprake was van positieve verevening. Daar moeten we eerlijk in zijn: er zat weinig spanning op de lijn. Wij denken dan ook dat wij het goed doen. Alle scholen leggen verantwoording af volgens nagenoeg hetzelfde format, waardoor goed inzichtelijk wordt waar zij hun middelen op inzetten, en zodat je ze goed onderling kunt vergelijken. Maar financiën is één aspect, de kwaliteitszorg is minstens even belangrijk, bijvoorbeeld: hoeveel thuiszitters hebben scholen, hoeveel leerlingen worden naar buiten het verband verwezen?”

KOEKOEK EENZANG

Nu is het ook weer niet zo dat het altijd en overal koekoek eenzang is. Büdgen: “Zeeland heeft andere problemen dan pakweg Apeldoorn. Zijn we in staat om in elkaars context te kruipen en elkaar wat te gunnen? Dat kan bij de toewijzing van middelen spannend zijn. Als Raad van Toezicht hebben we een ondersteuningsplan, bovenschools, daar zitten alle belangrijke ambities in als ijkpunten waarop we de besturen beoordelen. Daarover rapporteren we en gaan we in gesprek met de bestuurder. Als dat gesprek is gevoerd, dan wordt het rapport op de volgende algemene ledenvergadering ter informatie aan de leden gegeven. Daarnaast hebben we het jaarlijkse functioneringsgesprek met de bestuurder. Er zijn zaken die we als eigen

ambities hebben geformuleerd, en er zijn zaken die de overheid aan ons vraagt. Naar sommige zaken laten we nog door een extern oog kijken, met name naar governance. Daar laten we het kenniscentrum Driestar Educatief een quickview naar doen.”

TOT OP DE BOTTEN

De ambities van de Raad van Toezicht en de leden liggen nu op hetzelfde niveau, stelt Flier: “Maar als dat niet langer het geval is – stel dat ik vind dat er te veel doorverwezen wordt naar buiten het samenwerkingsverband – dan gaan we met elkaar in gesprek.” Büdgen: “In dat opzicht hanteren we het principe van: pas toe of leg uit. De ambities zijn er, daar spreken we elkaar op aan, maar uiteindelijk zijn het niet de cijfertjes die ons governance model bepalen, maar het gesprek daarover. Geen enkele leerling buiten het verband verwijzen is misschien het ideaal, maar als het toch moet, heb je daar dan een goed verhaal bij?”

Om die goede verhalen op te halen, gaan Büdgen en zijn raadsleden niet over één nacht ijs. Zij bezoeken, net als directeur-bestuurder Flier, alle scholen, en beperken zich daarbij niet tot de directiekamer. Büdgen: “Wij komen overal, tot in de klas toe. Tot op je botten voel je dan wat er gaande is op zo’n school. We snuiven zelf op wat goed en minder goed gaat. Die bezoeken zijn bedoeld om ons werk – toezicht houden op

de directeur-bestuurder – beter te kunnen doen. Natuurlijk vergt dat extra tijd en inspanning, maar het is gewoon noodzakelijk om met je voeten in de klei te staan. Met dien verstande dat je als Raad van Toezicht niet de fout moet maken om te gaan vertellen hoe het moet. En mochten we onze bevoegdheden toch te buiten gaan, dan worden we wel teruggefloten door de algemene ledenvergadering. Die cultuur is er óók bij ons!”

—
Two tier model: Vereniging met directeur-
bestuurder en onafhankelijke Raad van Toezicht
en ALV (alle schoolbesturen).



JEROEN ROOD, BERNI DROP EN HENK BEERTEN

Het samenwerkingsverband VO – VSO Nijmegen e.o. bestaat uit 13 schoolbesturen, 50 onderwijslocaties en telt zo'n 28.000 leerlingen.

Het bestuur vervult de taak van intern toezichthouder. Om die rol goed te kunnen vervullen, zijn er twee toezichtcommissies in het leven geroepen: een auditcommissie en een remuneratiecommissie. Het bestuur heeft een onafhankelijke voorzitter van buiten, die geen relatie heeft met de schoolbesturen.

De uitvoerende bestuurlijke taken zijn via een managementstatuut, dat naadloos aansluit op de statuten van de stichting, bijna volledig gemandateerd aan de directeur van het samenwerkingsverband.

Het samenwerkingsverband heeft 70 medewerkers in dienst, waarvan ongeveer de helft afkomstig is uit de voormalige ambulant begeleidingsdiensten (rec's). Zij zijn op basis van de tripartiteovereenkomst in 2015 door het samenwerkingsverband 'overgenomen' en werken in de vo-scholen om de expertise te versterken. Vijftien medewerkers werken als docent op het OPDC/Rebound (Flex College), tien medewerkers houden zich bezig met de verdere ontwikkeling en uitvoering van de taken van het samenwerkingsverband zoals vastgelegd in het ondersteuningsplan. De directeur is verantwoordelijk voor de aansturing van deze organisatie.

4.

ONAFHANKELIJKE VOORZITTER IS EEN GOEDE WAAKHOND

Het bestuur van het samenwerkingsverband VO-VSO Nijmegen e.o. heeft een toezichhoudende rol. Dat het algemeen belang van het samenwerkingsverband hierbij voorop staat, wordt bewaakt door Henk Beerten, de onafhankelijke voorzitter van het bestuur. Hoe werkt dat? En is onafhankelijke beleidsvorming daarmee voldoende gegarandeerd? We praten erover met de voorzitter, en met Jeroen Rood en Berni Drop, respectievelijk directeur en lid van het bestuur van het samenwerkingsverband.

Een bestuur op afstand, dat slechts tien uur per jaar vergadert, zich bezighoudt met hoofdlijnen, en alleen toezichhoudende taken uitvoert. Wie denkt dat er in deze bestuursvergaderingen weinig inhoudelijke gesprekken worden gevoerd heeft het mis. “Ik draai nog niet zo lang mee in dit bestuur,” zegt Drop, die ook bestuurservaring heeft in een ander samenwerkingsverband, “maar het valt mij op dat de discussies zeer inhoudelijk zijn. We zoeken soms wel eens of een onderwerp in het bestuur moet worden besproken of aan de directeur moet worden overgelaten, maar over het algemeen vind ik dat het bestuur prettig en efficiënt functioneert.”

Dat heeft onder meer te maken met het feit dat het bestuur een aantal taken heeft belegd bij twee commissies. De auditcommissie adviseert de directeur over financiële zaken, zoals de begroting en de jaarrekening.

De remuneratiecommissie fungeert als werkgever van de directeur van het samenwerkingsverband.

GEEN ENKEL BELANG

Maar het functioneren van het bestuur wordt vooral bepaald door het feit dat er een onafhankelijke voorzitter is, vinden de gesprekspartners, én door de wijze waarop deze voorzitter zijn functie invult. Om verschillende redenen koos het samenwerkingsverband er met de invoering van de Wet passend onderwijs voor om een onafhankelijke voorzitter aan te stellen, vertelt Rood: “De financiële belangen werden groter, we wilden belangenverstrengeling minimaliseren en zoveel mogelijk garanties inbouwen zodat het belang van de leerling voorop staat. Maar ook waarborgt onafhankelijk voorzitterschap de continuïteit. Dat is belangrijk, omdat de samenstelling van het bestuur nogal eens wisselt.”

Een onafhankelijke voorzitter aanstellen is één, maar natuurlijk spelen de kwaliteiten van de voorzitter en de manier waarop hij het voorzitterschap invult, een belangrijke rol. De huidige voorzitter bevordert de kwaliteit van het proces aan de bestuurstafel, vindt Drop. “Hij zorgt ervoor dat de juiste discussies worden gevoerd, dat iedereen aan bod komt, hij ordent, structureert en heeft een helicopterview.”

Maar het belangrijkste is dat de voorzitter geen enkel belang heeft. Daardoor kan hij onbelemmerd het belang van het kind voorop stellen en bestuurders erop wijzen als ze hun schoolbelang laten prevaleren. “Dankzij mijn onafhankelijkheid kan ik iedereen vrijelijk aanspreken op de gemeenschappelijke doelen van passend onderwijs”, zegt Beerten. “Overigens kunnen de bestuurders ook mij aanspreken, als ik de discussie teveel beïnvloed door de manier waarop ik het gesprek leid. Je kunt op verschillende manieren invulling geven aan het voorzitterschap. De voorzitter kan zich bijvoorbeeld sterk laten leiden door de besturen of hij kan een puur technische voorzittersrol vervullen. Wat ik heel belangrijk vind, is dat de inhoudelijke betrokkenheid van de schoolbesturen bij de beleidsmatige uitvoering van passend onderwijs goed is gewaarborgd.”

IN HET HART

Maar waarborgt het onafhankelijk voorzitterschap ook onafhankelijke besluitvorming? “Ja”, zeggen de gesprekspartners eensgezind, maar ze voegen eraan toe dat dat is te danken aan het feit dat er naast het onafhankelijk voorzitterschap, ook andere checks and balances zijn ingebouwd, zoals de remuneratiecommissie, de OPR en de interne onderlinge controle. Dat laatste – interne controle – licht Rood als volgt toe: “Het bestuur zal het niet zo gauw merken als ik buiten het boekje ga, maar de scholen wel, en die spreken

mij daar op aan. En als dat niet helpt, melden zij dat bij het bestuur, dat mij vervolgens op het matje roept. Andersom werkt dat hetzelfde: als een school buiten het boekje gaat, ga ik met de school in gesprek, en als dat niet werkt, dan ga ik naar het bestuur. Er is dus in beide richtingen sprake van voortdurende onderlinge toetsing. En dan zijn er ook nog externe checks, bijvoorbeeld van de onderwijsinspectie en van de Raden van Toezicht van de scholen, die hun bestuurders aanspreken op passend onderwijs. Ik ben ervan overtuigd dat er al met al voldoende checks and balances zijn ingebouwd.”

Behoefte aan een onafhankelijke Raad van Toezicht heeft dit samenwerkingsverband dan ook bepaald niet. Sterker nog, men ziet daarin vooral nadelen. Zo kunnen bestuurders klem komen te zitten, omdat ze dan te maken hebben met twee Raden van Toezicht, die verschillende belangen kunnen hebben. Maar ook kun je verwachten dat bestuurders zich dan meer op hun eigen belang gaan richten, stelt Beerten. “Nu houden de bestuurders samen toezicht op het algemeen belang. Maar als er een onafhankelijke Raad van Toezicht is met die taak, is het risico groot dat de bestuurders zich meer gaan richten op hun eigen positie, en dat ze meer met elkaar gaan onderhandelen in plaats van met elkaar samen te werken.”

Drop: “Ik vind het de kracht van ons model dat wij het toezicht niet buiten, maar juist in het hart van de organisatie hebben gezet. Het gebeurt

aan dezelfde tafel: de bestuurders behartigen het algemeen belang en de onafhankelijke voorzitter bewaakt dat. Dat is mooi en dat werkt goed, omdat het heel direct is.”

ZORGCOÖRDINATOREN

Om te zorgen voor draagvlak en om input te krijgen voor het beleid, is vooral het contact met de zorgcoördinatoren van de scholen van belang, vertelt Rood. “Ook bij orthopedagogen, psychologen en schoolmaatschappelijk werkers halen we veel op. Met de schooldirecteuren is er twee keer per jaar overleg, maar daar gaat het vooral om uitwisseling en niet zozeer om advisering. Het is voor een schooldirecteur moeilijker om schooloverstijgend te denken en het algemeen belang voorop te stellen. Doordat zorgcoördinatoren meer vanuit de inhoud zijn betrokken, kunnen ze het belang van de leerling gemakkelijker voorop stellen.”

Stichting met toezichhoudend bestuur en onafhankelijke voorzitter.



HUB QUAEDFLIEG, DAVE ENSBERG EN PETER NOUWENS

Samenwerkingsverband Portfolio bestaat uit 7 schoolbesturen in de regio Tilburg (ca 17.000 leerlingen).

De schoolbesturen vormen het stichtingsbestuur, dat het beleid van het samenwerkingsverband vaststelt. Het bestuur heeft een coördinator aangesteld die is belast met de beleidsvoorbereiding en de uitvoering van het beleid. Hij stelt in samenspraak met het scholenoverleg (22 schoolleiders) het ondersteuningsplan, de (meerjaren)begroting en de jaarrekening op. Het scholenoverleg is een beleidsvoorbereidend en adviserend orgaan en neemt besluiten op basis van consensus. Lukt dit niet, dan wordt er gestemd.

De onafhankelijke Raad van Toezicht bestaat uit 3 leden, en houdt toezicht op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken binnen de stichting. De RvT is onder meer belast met de goedkeuring van de begroting en het jaarverslag, en adviseert naar eigen inzicht het bestuur.

5.

ONAFHANKELIJK TOEZICHT; VOORLOPIG DE BESTE OPTIE

Dat samenwerkingsverband Portfolio in de regio Tilburg heeft gekozen voor het schoolmodel, betekent onder meer dat de verantwoordelijkheid voor passend onderwijs zo laag mogelijk in de organisatie is belegd. Het scholenoverleg speelt in de governancestructuur dan ook een belangrijke rol. Hub Quaedflieg (coördinator), Dave Ensberg (bestuursvoorzitter) en Peter Nouwens (voorzitter RvT) bespreken de mitsen en maren van hun governancemodel.

De belangen van de samenleving – ofwel van ouders en leerlingen – behartigen, en interne belangenversterving voorkomen. Dat waren voor dit samenwerkingsverband de twee belangrijkste redenen om te kiezen voor een onafhankelijke Raad van Toezicht. Inmiddels is gebleken dat de RvT die maatschappelijke rol ook daadwerkelijk vervult. Toen er rond de opheffing van een vmbo-school met veel zorgleerlingen bijvoorbeeld te lang onduidelijkheid was over het lot van de betreffende leerlingen, sprak de RvT zijn zorg uit in een brief aan het bestuur, en werd het bestuur aangesproken op zijn verantwoordelijkheid in deze.

Gezien de statuten van de stichting, is zo'n interventie trouwens niet zo vanzelfsprekend, stelt RvT-voorzitter Nouwens. "In feite staat in de statuten dat het de belangrijkste taak van de RvT is om toezicht te houden op de begroting en de jaarrekening. Maar wij – de drie leden van de Raad van Toezicht – vinden dat de minst interessante

onderwerpen, omdat het erom gaat wat er áchter die cijfers zit. Als we bijvoorbeeld zien dat het vso groeit, dan willen we weten hoe dat komt, welke factoren daarbij meespelen, zodat we die ontwikkeling op waarde kunnen schatten. We zijn dus juist geïnteresseerd in de inhoudelijke kant van passend onderwijs. Hoewel het statutair niet zo is geformuleerd, houden we ons in de praktijk wel degelijk bezig met de inhoud."

NIET ZALIGMAKEND

Dat dit samenwerkingsverband heeft gekozen voor een onafhankelijke Raad van Toezicht, wil niet zeggen dat de gesprekspartners dit als noodzakelijk of als zaligmakend beschouwen. Wel zijn zij het erover eens dat het in deze fase van ontwikkeling zinvol is en goed werkt, overigens mede dankzij de expertise en de houding van de huidige RvT-leden, die zich, aldus Ensberg, 'bescheiden en dienstbaar' opstellen. De heren beschouwen dit model echter niet als het ideale model of het eindmodel.

Ensberg: "Omdat we de samenwerking echt nog aan het opbouwen zijn, is het in deze fase zeker zinvol dat we een onafhankelijke RvT hebben. Maar ik kan me voorstellen dat het bestuur in de toekomst – als alles goed draait – meer op afstand kan staan en een toezichthoudende rol kan vervullen. Ik vind dat zo'n constructie ook beter aansluit bij het feit dat wij werken volgens het schoolmodel. Daarbij past mijns inziens een

wat ‘lichtere’ governancestructuur dan bij het expertisemodel.”

Maar Quaedflieg heeft zo zijn twijfels over een toezichthoudend bestuur. “Belangrijkste punt in de governance-discussie is het dubbele pettenverhaal. Een toezichthoudend bestuur lijkt me erg lastig, omdat die bestuurders ook de bestuurders zijn van hun eigen organisaties. Bovendien zijn ‘besturen’ en ‘toezicht houden’ echt twee verschillende dingen.”

Er komt nog een andere optie ter sprake. Ensberg: “Omdat we een schoolmodel hebben, en de schoolbesturen dus veel verantwoordelijkheid hebben voor passend onderwijs, zou je ook kunnen overwegen om de individuele Raden van Toezicht van de schoolbesturen met elkaar in contact te brengen en meer in positie te zetten.”

Het moge duidelijk zijn: het huidige model is zeker niet in beton gegoten. Ook vinden de heren het nog te vroeg om te kiezen voor een definitief governancemodel. Het samenwerkingsverband is immers nog volop in ontwikkeling. Zij hebben er dan ook geen goed woord voor over dat de overheid nu al een bepaald model wil voorschrijven. “De politiek zou moeten weten dat een verplichte, opgelegde samenwerking, net zoals een gedwongen huwelijk, ontwikkeltijd en -ruimte nodig heeft om goed te settelen”, zegt Ensberg. “Het is niet wijs om middenin die ontwikkeling nieuwe institutionele interventies op te leggen. Bovendien spreekt er wantrouwen

uit als de overheid nu gaat voorschrijven dat elk samenwerkingsverband een onafhankelijke Raad van Toezicht moet gaan aanstellen, temeer daar elk schoolbestuur ook al een eigen toezichthouder heeft.”

KONINKLIJKE WEG

Dat het samenwerkingsverband heeft gekozen voor het schoolmodel betekent dat het scholenoverleg in de structuur een belangrijke rol speelt. De verantwoordelijkheden zijn in de organisatie zo laag mogelijk belegd. Bij vrijwel alle besluiten die het bestuur moet nemen, formuleert het scholenoverleg een advies, dat de coördinator in de bestuursvergadering toelicht. Hij – de coördinator – is de spin in het web, of zoals Nouwens zegt: het ‘oliemannetje’.

Want Quaedflieg neemt niet alleen deel aan het scholenoverleg, maar woont ook de vergaderingen bij van het bestuur en de RvT, en stemt af met de OPR. “Doordat er geen directeur-bestuurder is in ons model, ben ik de verbindingsofficier tussen alle geledingen. De beleidsontwikkeling begint meestal in een ‘taskforce’, een tijdelijke werkgroep van schoolleiders en/of zorgcoördinatoren, die over een bepaald thema input geeft voor beleid. Dat wordt in het scholenoverleg besproken en verwoord in een advies. Vervolgens ga ik daarmee naar het bestuur, dat er een besluit over neemt, dat ik ten slotte toelicht bij de Raad van Toezicht. Soms,

afhankelijk van het onderwerp, kunnen we wel eens een stap overslaan, maar in principe is dit de Koninklijke weg. Als het gaat om essentiële zaken, is het belangrijk dat alle geledingen betrokken worden.”

BELANGRIJKSTE SCHAKEL

Minder koninklijk vinden de gesprekspartners het dat Quaedflieg in de praktijk ook de belangrijkste schakel is tussen het bestuur en de RvT. Er is twee keer per jaar overleg tussen bestuur en RvT, maar in de tussenliggende tijd verloopt de communicatie via de coördinator. Soms is er wel een bestuurslid bij aanwezig, maar meestal voert Quaedflieg de gesprekken met de RvT. “Dat gaat prima,” zegt Ensberg, “maar het is natuurlijk wel een beetje raar, ook omdat de coördinator daarvoor formeel niet is gemandateerd. Het is gewoon zo gegroeid, maar het is zuiverder als het bestuur, in aanwezigheid van de coördinator, rechtstreeks verantwoording aflegt aan de RvT. Volgend jaar gaat de huidige coördinator ons verlaten, dus bij de aanstelling van zijn opvolger is dat zeker een aandachtspunt.”

—
Two tier model: Stichting met coördinator, bestuur (alle schoolbesturen) en onafhankelijke Raad van Toezicht.



MARIEKE DEKKERS, JAAP VAN DER HAVE EN CHRIS KUIPER

Koers VO bestaat uit 27 schoolbesturen en 112 vestigingen, bijna allemaal in de regio Rotterdam. Met 54.284 leerlingen is dit het grootste samenwerkingsverband passend onderwijs van Nederland.

Het samenwerkingsverband kent een verenigingsvorm met een College van Bestuur, een Raad van Toezicht en een algemene ledenvergadering. Alle schoolbesturen zijn lid van de vereniging en daarmee van de algemene ledenvergadering (ALV), die driemaal per jaar vergadert en waar het ondersteuningsplan, de begroting en de jaarstukken aan de orde komen.

De ALV heeft uit haar midden een Raad van Toezicht (RvT) benoemd die namens de leden toezicht houdt op het beleid van het samenwerkingsverband. Deze RvT heeft 7 leden, afkomstig uit het voortgezet onderwijs (4 leden) en het voortgezet speciaal onderwijs (2 leden) en een lid op voordracht van de OPR.

De RvT benoemt het College van Bestuur (CvB), dat belast is met het besturen van het samenwerkingsverband en de dagelijkse leiding heeft over 30 medewerkers van Bureau Koers VO dat de scholen ondersteunt, het Koersloket vormgeeft en de tlv-aanvragen voorbereidt. Het CvB bestaat uit 2 personen.

6.

STRIKTE SCHEIDING IN ROTTERDAM

Waar de meeste samenwerkingsverbanden worstelen met de nieuwe eisen die de wet aan goed toezicht stelt, heeft men daarop in Rotterdam al een voorschot genomen. Bij het samenwerkingsverband Koers VO zijn bestuur en toezicht strikt van elkaar gescheiden, belangenverstrengeling komt niet in het woordenboek voor. Openheid en transparantie daarentegen wel.

Koers VO Rotterdam is het grootste samenwerkingsverband van Nederland (zie kader). Geen sinecure om voor meer dan 50.000 leerlingen passend onderwijs te garanderen. Om daar toch voor te kunnen zorgen, bestaat het governancemodel in de Maasstad uit de drie-eenheid algemene ledenvergadering, Raad van Toezicht en College van Bestuur. Op papier lijken de rollen van die drie lichamen duidelijk gedefinieerd en keurig van elkaar gescheiden, maar is dat in de praktijk ook werkelijk zo? Chris Kuiper is voorzitter van de RvT. Haast verontschuldigend geeft hij antwoord op die vraag: “We hebben daar net een intern onderzoek naar laten doen. Daaruit blijkt dat alles inderdaad zo loopt als het er op papier uitziet. Het model is helder en iedereen is tevreden.” Marieke Dekkers, lid van het CvB, vult aan: “Het was een peiling onder alle 27 leden. We hebben daarnaast alle andere formele organen naar hun mening gevraagd.”

‘NOTHING ABOUT US WITHOUT US’

Uit de peiling kwamen wel een paar ‘aandachtspunten’ naar voren. Kuiper geeft een voorbeeld: “In het kader van het ‘nieuwe toezicht’ is er een verbeteringslag nodig in het contact tussen de RvT, de ondersteuningsplanraad (OPR) en de medezeggenschapsraad (MR).” Over de onderlinge verhouding tussen die twee laatste raden bestaat overigens geen misverstand, legt Jaap van der Have, voorzitter van het CvB, uit: “De OPR is er voor de inhoud, de MR voor organisatorische zaken. We gebruiken de OPR trouwens voor veel meer dingen dan wettelijk voorgeschreven is. We laten ze ook meedenken vanuit het perspectief van de docenten en van de ouders. Als sparringpartner zijn ze minstens even belangrijk voor ons. Ze komen met goede adviezen, die we niet zelden ook opvolgen.”

Er zijn volgens de Rotterdamse bestuurders en toezichthouders redenen te over om raden als de OPR en de MR bijzonder serieus te nemen. Kuiper: “Allereerst wil je gewoon iedereen inhoudelijk bij de zaak betrekken. Maar er is ook het morele aspect: we doen het samen, *nothing about us without us*. En ten derde is er een instrumentele reden: hoe meer je met elkaar optrekt, hoe beter je dingen geïmplementeerd krijgt.” Dekkers: “Met elkaar sparren genereert betrokkenheid, dat zien we heel duidelijk. Dat stimuleert enorm.”

BINDING

Terug naar het Rotterdamse governance model. De basis daarvan is de vereniging van de 27 schoolbesturen. Dat zijn er heel veel, komen die in zo'n Poolse landdag wel allemaal aan hun trekken? Is er bij alle leden wel genoeg commitment? Kuiper: "Die betrokkenheid is er zeker, al wordt die wel verschillend gelabeld. Mensen komen sowieso als er iets op de agenda staat waarbij ze direct betrokken zijn, als het belang van hun school op het spel staat. We proberen de agenda zo op te stellen, dat de inhoud centraal staat en dat die voor iedereen interessant is. De ALV is bij ons vooral een plaats van ontmoeting, niet alleen van het aftikken van agendapunten."

Dekkers: "Dat het commitment groot is, blijkt ook uit de wens van de leden om voortaan drie keer per jaar bij elkaar te komen in plaats van twee keer. Wij zetten als CvB hoog in op betrokkenheid, jaarlijkse ledenrondes zijn daarbij erg belangrijk. We zijn daarvoor in het begin alle locaties afgegaan. Het jaar daarop hebben we die bezoeken geclusterd: per regio of per schooltype, kleine dan wel grote scholen, of regulier dan wel speciaal onderwijs. We willen zo binding houden, want omdat we zo groot zijn, zien we de schoolbesturen immers relatief weinig."

HULLIE TEGEN ZULLIE

De tweede trap in het Rotterdamse model is de RvT. De diversiteit aan schooltypes, -groottes en denominaties is bij Koers VO enorm. Voor een zevenkoppige RvT is het niet vanzelfsprekend om representatief te zijn voor de hele achterban. Hoe vind en houd je een gezamenlijke focus? Kuiper: "Die diversiteit zie je wel degelijk terug in de RvT. We hebben een gezamenlijke missie, en die is zo sturend, dat we eigenlijk nooit gekke dingen tegenkomen. Op het punt van de onafhankelijkheid is er wel altijd discussie: moeten we niet nog meer afstand creëren? Dat gaat breed over tafel, er staat genoeg spanning op om het palet breed te houden. We praten elkaar niet naar de mond. Maar ieder samenwerkingsverband zal erkennen dat je belangenverstrengeling kunt tegenkomen."

Dekkers: "Als die schijn al gewekt wordt, dan adresseert Chris dat meteen. Alles komt op tafel, die veiligheid is er bij ons." Kuiper: "Er is altijd wel een dilemma. Als je als RvT helemaal onafhankelijk bent, wordt de binding lastig. Is het mixed, dan kun je 'hullie tegen zullie' krijgen. En keur je je eigen vlees, dan krijg je belangenverstrengeling." Dekkers: "Het gaat om gedrag, om openheid. Het ideaal is, dat je je wilt blijven ontwikkelen en steeds nieuwe keuzes durft te maken als dat nodig is." Van der Have: "Ik weet niet of er een beter model voor het bestuur bestaat dan het model dat wij nu hanteren. Wij zijn geen school,

wij hebben geen leerlingen. Er is zo geen belangenverstreming.”

Binnen de RvT is er wel discussie over de vraag of het perspectief van de samenleving voldoende aan bod komt. Kuiper: “We gaan zeker in de toekomst verkennen of de huidige samenstelling van de RvT zo moet blijven, of dat er een mix moet ontstaan van schoolbestuurders en personen van buiten.”

in beide gevallen laten zien dat we het integer hadden opgepakt. Wederzijds vertrouwen is daarbij belangrijk. Wij opereren volledig onafhankelijk van de RvT. Dat horen we ook terug van de leden: dat we naar iedereen luisteren.”

—
Two tier model: Vereniging met College van Bestuur (2 leden), Raad van Toezicht en ALV.

SPIEGELEN

Tot slot de rol van het CvB. In hoeverre kan dat scholen een spiegel voorhouden, in hoeverre volgt het alleen maar? Van der Have: “Spiegelen is belangrijk, en dat doen we ook. De ledenrondes zijn uitermate waardevol, daar halen we alles op. Maar wij definiëren de problemen niet alleen, wij lossen ze ook op. Door initiatieven te nemen. Een voorbeeld: we hebben de stap genomen om de begeleiding passend onderwijs, de vroegere ambulante begeleiding, naar de scholen zelf over te hevelen. De schoolbesturen nemen die mensen voortaan aan.”

Dekkers: “We genereren vertrouwen door een stabiel beleid. Om passend onderwijs te kunnen bieden, gaan we soms een stapje verder dan wat scholen afzonderlijk zouden doen. De onafhankelijkheid van het college mag nooit in het geding zijn. Bij twijfel wordt het benoemd. We hebben dat twee keer meegemaakt, en konden



KEES DE BRUIN EN ANK JEURISSEN

Het samenwerkingsverband Sterk VO bestaat uit 11 schoolbesturen, waarvan 6 besturen voor voortgezet onderwijs (23 scholen) en 5 besturen voor voortgezet speciaal onderwijs in Utrecht en Stichtse Vecht. Totaal gaat het om 18.500 leerlingen.

Het bestuur heeft een toezichthoudende rol, er is een toezichtkader opgesteld dat richting geeft aan die rol. De directeur heeft een uitvoerend bestuurlijk mandaat en rapporteert periodiek aan het bestuur over de voortgang en de resultaten van het gevoerde beleid. De directeur is eindverantwoordelijk voor het

loket en de begeleiders passend onderwijs, het OPDC Utrecht en de coördinatoren van de schoolloopbanen (po-vo-mbo). Er is een auditcommissie, die bestaat uit twee bestuurders (vo en vso).

Binnen Sterk VO werken scholen, kernpartners en de gemeenten Utrecht en Stichtse Vecht samen aan onderwijs en ondersteuning op maat.

7.

TOEZICHTKADER GEEFT RICHTING EN HOUVAST

Het bestuur van samenwerkingsverband Sterk VO (Utrecht en Stichtse Vecht) ziet het als een gezamenlijke maatschappelijke opdracht om ervoor te zorgen dat ieder kind in de regio passend onderwijs krijgt. Het belang van ouders en kinderen staat voorop. Om dat te waarborgen zijn de rol en verantwoordelijkheden van zowel het bestuur als van de directeur vastgelegd in een toezichtkader. En dat werkt, vinden directeur Ank Jeurissen en bestuurslid Kees de Bruin.

Het bestuur van dit samenwerkingsverband beschouwt zichzelf als ‘zaakwaarnemer’ van ouders en kinderen, zo lezen we in het toezichtkader. Want voorop staat de maatschappelijke opdracht om ervoor te zorgen dat elk kind in de regio een passende plaats in het onderwijs krijgt. Dat het bestuur deze opdracht zeer serieus neemt, wordt bijvoorbeeld geïllustreerd door het feit dat de bestuursvoorzitter doorzettingsmacht heeft als er voor een leerling geen plek kan worden gevonden. Duidelijk is dat het algemeen belang centraal staat. De bestuursleden van het samenwerkingsverband moeten hun schoolbestuurlijke pet in deze rol dus afzetten.

PETJE AF

En dat gaat prima, vindt Jeurissen. “Dat is goed vastgelegd in het toezichtkader, maar misschien nog wel belangrijker is dat alle bestuursleden daarvan heel goed zijn doordrongen. Als

iemand, bijvoorbeeld een nieuw bestuurslid, per ongeluk toch vanuit zijn eigen schoolbelang praat, dan wordt hij direct gecorrigeerd door collega-bestuurders.” Maar dat is eigenlijk nooit meer nodig, vertelt De Bruin: “Het is binnen het bestuur inmiddels echt de cultuur geworden dat we alles benaderen vanuit het algemeen belang, het belang van ouders en kinderen. Die vanzelfsprekendheid is heel organisch gegroeid.”

Ook is het bestuur steeds beter in staat om zich als toezichthouder op te stellen en met een toezichthoudende agenda te werken. Was het in het begin nog wel eens zoeken naar het onderscheid tussen de uitvoerende bestuurlijke rol van de directeur en de toezichthoudende bestuurlijke rol van het bestuur, inmiddels is dat vrijwel nooit meer punt van discussie of gesprek. Jeurissen: “Ook daarbij helpt het toezichtkader. Bovendien evalueren we aan het eind van elke bestuursvergadering de toezichthoudende rol van het bestuur in die vergadering. Maar ook is het belangrijk dat je als directeur de juiste stukken en informatie aanlevert, zodat het bestuur de besluiten kan nemen die moeten worden genomen. Dan komt het bestuur steeds beter in de toezichthoudende rol en wordt ook duidelijker wat mijn bestuurlijke verantwoordelijkheid is.”

ONAFHANKELIJK?

De voorzitter van het bestuur is onafhankelijk, in die zin dat zijn schoolbestuur in het bestuur van het samenwerkingsverband is vertegenwoordigd door een schoolleider. Maar is daarmee de onafhankelijkheid wel gegarandeerd? Ja, vinden Jeurissen en De Bruin, want ook hier fungeert de corrigerende cultuur in het bestuur als waakhond voor belangenverstremgeling. “Vaak roept men dat je eigenlijk een *externe* onafhankelijke voorzitter zou moeten hebben,” zegt De Bruin, “maar wij hebben ervaren dat dat niet nodig is. Naast de cultuur, heeft dat te maken met de manier waarop onze voorzitter zijn rol invult. Maar het was ook een bewuste keuze om geen externe voorzitter aan te stellen, omdat we het noodzakelijk vinden dat de bestuursvoorzitter het complexe speelveld van passend onderwijs in onze regio heel goed kent en begrijpt.”

Om dezelfde redenen zitten de gesprekspartners ook niet te wachten op een onafhankelijke Raad van Toezicht, zoals in het regeerakkoord wordt voorgesteld. Krijg maar eens een groep ‘buitenstaanders’ bij elkaar die allemaal die expertise hebben... Jeurissen en De Bruin hebben daar zo hun twijfels over.

BELANGRIJK INZICHT

De aanstelling van een onafhankelijke Raad van Toezicht zou afbreuk kunnen doen aan de opgebouwde bestuurscultuur van ‘gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het algemeen belang’, denkt Jeurissen. “Als er onafhankelijk toezicht is, dan zitten de bestuursleden weer meer namens hun eigen school aan tafel, waardoor het risico bestaat dat zij zich minder op het algemeen belang zullen richten. Dat doet dan immers de onafhankelijke RvT wel. Juist het feit dat het bestuur verantwoordelijk is voor het collectief, maakt dat de bestuursleden niet redeneren vanuit hun eigen schoolbelang. Dit is ook het oordeel van de voorzitter van ons bestuur; ik vind dat een belangrijk inzicht.”

Al met al zijn er volgens de gesprekspartners voldoende waarborgen ingebouwd die belangenverstremgeling voorkomen. Want naast de genoemde aspecten, is er het toezicht van de onderwijsinspectie, en leggen de bestuurders als bestuurders van hun eigen schoolorganisatie, ook over passend onderwijs, verantwoording af aan hun eigen Raden van Toezicht. “En dan hebben we ook nog de Ondersteuningsplanraad (OPR) die meekijkt”, zegt Jeurissen. “Wij vinden het belangrijk dat er toezicht wordt gehouden, maar gezien al deze waarborgen, denken we niet dat het nodig is om daarvoor een onafhankelijke RvT op te tuigen.”

POLICY GOVERNANCE

Het toezichtkader speelt een belangrijke rol in het (bestuurlijke) functioneren van het samenwerkingsverband Sterk VO. Dit kader is opgesteld volgens de principes van het Policy Governance model, dat erop is gericht het bestuur en de directeur te versterken in hun rollen als toezichthouder, respectievelijk directeur met uitvoerend bestuurlijk mandaat. Daartoe zijn in het toezichtkader onder meer de bevoegdheden van de directeur, de bestuurlijke werkwijze en de verhouding tussen bestuur en directeur vastgelegd.

Zo staat onder meer in het toezichtkader dat de directeur scholen/schoolbesturen gevraagd en ongevraagd advies geeft. Is er een probleem, dan spreekt de directeur eerst de schoolleiding aan. Leidt dat niet tot het gewenste resultaat, dan meldt de directeur dat bij het bestuur, dat op zijn beurt stappen kan nemen. Het werkt goed op deze manier, vindt De Bruin. “Het kan natuurlijk wel eens gebeuren dat een besluit onvoldoende doorsijpelt in een schoolorganisatie, maar dan komt het via de directeur altijd weer terug aan de bestuurstafel.”

DRAAGVLAK EN EIGENAARSCHAP

Aan de voorkant – in de beleidsontwikkeling – werkt de directeur/het samenwerkingsverband veel samen met schoolleiders. Naast het gezamenlijke schoolleidersoverleg, waarin alle schoolleiders zitting hebben, zijn er aparte schoolleidersoverleggen voor vmbo-tl/havo/vwo en voor pro/vmbo. Ook zijn er netwerken voor loopbaanbegeleiders en zorgcoördinatoren en is er een regionaal – samenwerkingsverbandoverstijgend – vso-overleg.

Jeurissen: “Bij vrijwel alle ontwikkelvragen vragen we denkkraft van schoolleiders, vaak door over een bepaald onderwerp een werkgroep te vormen. We hebben nu bijvoorbeeld een financiële werkgroep die nadenkt over een nieuw financieel model om – met waarborgen – meer geld rechtstreeks naar de scholen te kunnen laten gaan. Het werken in werkgroepen is niet alleen effectief als het gaat om beleidsontwikkeling, maar is ook belangrijk met het oog op verbondenheid, draagvlak en eigenaarschap. Dat moet je altijd proberen te vergroten. Daar investeren we sterk in en dat werkt voor iedereen heel goed.”

—
Stichting met toezichthoudend bestuur en gemandateerde directeur.



NICO DE JONG, RENÉ VAN HARTEN EN JOS DE JONG

Het samenwerkingsverband VO Zuid-Utrecht beslaat de gemeenten Nieuwegein, IJsselstein, Houten, Vianen en Lopik. Het verband bestaat uit 7 schoolbesturen en 11 scholen en heeft in totaal 10.676 leerlingen.

Het samenwerkingsverband kent een stichtingsvorm in een zogenaamd 'one tier-model'. Dit houdt in dat sprake is van één bestuurslaag, en dat binnen dat bestuur de rollen zijn verdeeld in een uitvoerend deel en een toezichthoudend deel. Naar binnen zijn taken en bevoegdheden dus gescheiden, ook statutair, maar naar buiten treedt het bestuur op als een eenheid.

Alle schoolbesturen zitten in het toezichthoudend deel van het bestuur en hebben, om rolvast te kunnen opereren, een toezichtkader vastgesteld dat als houvast dient. Het uitvoerend deel van het bestuur wordt gevormd door een directeur-bestuurder die als dagelijks bestuur van de stichting optreedt. In de statuten zijn de bevoegdheden voor het dagelijks bestuur nader beschreven. Op termijn is doorontwikkeling naar een model met een volstrekt onafhankelijke bestuursvoorzitter niet uitgesloten.

8.

HIER EN NU IS HET **ONE TIER-** **MODEL** PASSEND

‘Vertrouwen in de toekomst’ is de titel van het regeerakkoord van Rutte-III. Een onverdachte leus, zou je zeggen, maar in het samenwerkingsverband VO Zuid-Utrecht heeft men er niet veel mee op. Want volgens hen is het pleidooi van de regering voor een governancemodel met onafhankelijk toezicht niet met dat ‘vertrouwen’ te rijmen. Vandaar dat hier vol overtuiging is gekozen voor het one tier-model. “In deze fase is dat model voor ons passend.”

Eigenaarschap is veel belangrijker dan onafhankelijkheid. Dat is de mening van René van Harten, voorzitter van het toezichthoudend deel van het bestuur. Hij heeft bitter weinig vertrouwen in het regeerakkoord. “Op het gebied van onderwijs is het een visieloze verzameling van uitspraken. Er is geen koers bepaald, dan doe je dus maar wat.” Nico de Jong, bestuurder van een van de aangesloten scholen, het Cals College, valt hem bij: “Er zit geen samenhang in. Het is een bonte opsomming van maatregelen, die op zichzelf misschien goed zijn, maar er zit niet één verhaal achter.” Van Harten: “We zijn met passend onderwijs pas een paar jaar bezig. Dat hele huis is zich nog ‘aan het zetten’. En dan komt de regering aan met een *one size fits all*-model voor governance!” Jos de Jong, directeur-bestuurder van het samenwerkingsverband: “Wij willen het inrichten naar eigen inzichten.”

ONE TIER FITS US

Inrichten naar eigen inzichten: dat doen ze in het zuidelijke deel van de provincie Utrecht al vanaf de introductie van passend onderwijs. Aanvankelijk met een governancemodel waarin de scheidslijn tussen bestuur en toezicht nogal diffuus was. Nico de Jong: “We hadden een toezichthoudend bestuur, maar de inspectie vond dat bestuur en toezicht toch echt van elkaar gescheiden moesten worden, ook in personen. Dat was voor ons de trigger om over te schakelen op een ander model.”

Dat werd het one tier-model, met nog steeds één bestuurslaag, maar met een uitvoerend directeur-bestuurder en de deelnemende besturen als toezichthouder. “We hebben met elkaar een toezichtkader geschreven dat er puur op gericht is om vast te leggen wanneer je toezicht uitoefent”, vertelt Van Harten. “Dat betekent dat je helder moet zijn over je doelstellingen naar de uitvoerend bestuurder, die vervolgens op zijn beurt op basis van dat toezichtkader rapporteert.”

Het was nooit een optie om de boel nog verder uit elkaar te trekken door voor een ‘two tier-model’ te kiezen, met een onafhankelijke Raad van Toezicht. “Een belangrijk deel van wat het samenwerkingsverband beoogt, wordt door individuele besturen uitgevoerd”, zegt Van Harten. “Die voelen verantwoordelijkheid – en hebben die ook. Natuurlijk ben je als deelnemend bestuur niet onafhankelijk, sterker nog: je zou het ook niet moeten willen zijn. Je voert uit wat je samen hebt

afgesproken en tot die afspraak behoort dat je een continuüm biedt, dat geen leerling buiten boord valt. Dat dat af en toe wel gebeurt, is ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Dat alles moet je niet vanuit een onafhankelijkheid willen doen, maar juist vanuit een grote betrokkenheid.”

BOVEN HET SCHOOLHEKJE UITKIJKEN

Overigens kent die ene ‘tier’ van het governancemodel in het Utrechtse nog wel een extra laagje, vertelt Nico de Jong. “We hebben een zeer frequent directeurenoverleg. Daar wordt intensief en constructief met elkaar gesproken. We maken daar echt stappen, ook in de kennisdeling. Het is cruciaal dat de kwaliteit van de samenwerking op directeureniveau zo goed is.”

De directeuren hebben uiteraard oog voor het belang van hun eigen school, maar kunnen ook boven hun eigen schoolhekje uitkijken als het moet. Jos de Jong: “Het beleid wordt voorbereid in het directeurenoverleg. De directeuren stemmen het op hun beurt af met de bestuurders. En als het gaat om het afwegen van schoolbelangen versus de belangen van het samenwerkingsverband, zullen alle afzonderlijke Raden van Toezicht van de scholen zich heel goed bewust zijn van de maatschappelijke opdracht die we met z’n allen hebben.”

De huidige vertrouwensbasis was er niet altijd, vertelt Nico de Jong: “Het is hard werken om een vertrouwensbasis te creëren zoals we die nu hebben.” Dat de scholen van het samenwerkingsverband zich mogen verheugen in een context van positieve verevening heeft natuurlijk ook een handje geholpen, zo geven de drie heren ruiterslijk toe.

ZWAAR WEER

Het gaat dus goed in Zuid-Utrecht. Maar wat nu als het zwaar weer wordt, als het echt tegen komt te zitten; is het one tier-model dan ‘governanceproof’? Stel bijvoorbeeld dat een school opeens linksaf slaat waar de anderen naar rechts gaan? Nico de Jong is er niet bang voor: “Als het echt spannend wordt, biedt het toezichtkader uitkomst. Dan kunnen we terugschakelen naar onze maatschappelijke opdracht en onze kernwaarden.”

Jos de Jong geeft een voorbeeld: “Een jaar of drie geleden werd zorglocatie De Linie steeds kleiner, omdat steeds meer leerlingen die daar voorheen naartoe gingen op een reguliere school terechtkwamen. Het bestuur van De Linie zat toen met boventaligheid. Daar zijn in het samenwerkingsverband gesprekken over gevoerd. Het heeft wat tijd gekost, maar uiteindelijk was er een gedeelde verantwoordelijkheid voor het ontstane personeelsvraagstuk. Op dat moment was een

bovenschoolse voorziening nog geen beleid, maar dat is het toen wel geworden.”

Tevredenheid troef dus, maar Nico de Jong maakt wel een kanttekening. “We doen aanpassingen als de situatie daarom vraagt, we moeten altijd zelfkritisch blijven. En dat ligt ook in het model besloten. Dat is alleen hanteerbaar als je bereid bent jaarlijks te evalueren. Klopt het wel wat we doen, zien we aanleiding om bepaalde afspraken te herzien? Daar is niks mis mee, dat behoort nou eenmaal tot de dynamiek van ons werk.”

GESTAALDE KADERS

Nog even terug naar het regeerakkoord en de gewraakte passage over onafhankelijk toezicht. Is zo’n model nu echt uitgesloten, of kan de jaarlijkse evaluatie er misschien toch ooit toe leiden dat ook Utrecht-Zuid daarvoor kiest? “Als je heel strak in de leer wilt zijn misschien wel”, denkt Nico de Jong. “Maar in onze context, en in de fase waarin we nu zitten, is het one tier-model perfect passend. Misschien dat je ooit op iets anders uitkomt, maar je moet het niet ‘voor je beurt’ opgelegd krijgen. Het is zo’n fragiel zoekproces, waarom dan zo’n stevige interventie? Je moet kunnen kneden. Het model is permanent in ontwikkeling en is bepaald niet gebaat bij gestaalde kaders.”

—

One tier model: Stichting, directeur-bestuurder (uitvoerend deel bestuur) en toezichhoudend deel bestuur (alle schoolbesturen).

NABESCHOUWING

NABESCHOUWING

De interviews laten goed zien hoe divers samenwerkingsverbanden de governance hebben ingericht en hoe de gemaakte keuzes van elkaar verschillen. In deze nabeschuiving lichten we er een aantal opvallende aspecten uit om meer zicht te krijgen op de kritische factoren en wat meer grip te krijgen op de cruciale gesprekspunten.

Harry Nijkamp

Hoe verschillend de governancewerkwijzen en -structuren soms ook zijn, we zien wel een duidelijke overeenkomst in de opinies van de geïnterviewden als het gaat om de passage in het regeerakkoord dat er onafhankelijk toezicht moet komen op samenwerkingsverbanden: de meeste geïnterviewden zijn erg kritisch op deze passage. Zij vinden het niet nodig dat de overheid dit (nu al) verplicht gaat stellen, en ze zijn bevreesd dat er straks sprake is van ‘one size fits all’.

En dat verhoudt zich niet goed met de manier waarop passend onderwijs is georganiseerd: elk samenwerkingsverband mag zijn eigen inhoudelijke keuzes maken, passend bij de regionale context. We zien dat terug in de interviews, waarin duidelijk wordt dat de gemaakte governancekeuzes vooral maatwerk zijn, en passen in de samenwerkingscultuur van de schoolbesturen. Ook blijkt dat er sprake is van een groeiproces, dus dat het huidige governancemodel voor veel gesprekspartners niet per se het eindmodel is.

RAAD VAN TOEZICHT-MODEL

Er is nog weinig ervaring met een onafhankelijke Raad van Toezicht (die bestaat uit personen van buiten de kring van schoolbesturen). *SWV Dordrecht* begon bij de start in 2014 met een stichting met een onafhankelijke Raad van Toezicht, maar is daar inmiddels weer van afgestapt. Dat had onder meer te maken met de

rolopvatting van de RvT-leden en met het feit dat de toezichthouders te weinig kennis hadden van passend onderwijs.

Portvolio doet goede ervaringen op met de onafhankelijke Raad van Toezicht en kiest voor dit model om de belangen van de samenleving, ofwel van ouders en leerlingen, te behartigen en interne belangenverstremming te voorkomen. Hoewel vanaf de start vooral is ingestoken op financieel toezicht, wordt het voor de Raad van Toezicht steeds duidelijker dat het erom gaat ‘de wereld achter de cijfers te kennen’ en de inhoud van passend onderwijs voorop te stellen.

Ook het *RefSVO* is tevreden over de wijze waarop de onafhankelijke Raad van Toezicht momenteel werkt. Die vertrouwt niet alleen op de rapportages van de directeur-bestuurder, maar wint ook zelf actief informatie in bij de schoolbesturen, doet werkbezoeken en komt zelfs in de klas. Deze Raad van Toezicht bestaat uit een mix van personen van buiten het onderwijs en personen met onderwijservaring. In zowel *Portvolio* als het *RefSVO* wordt de dialoog met de directeur-bestuurder en met de schoolbesturen als waardevol aangemerkt. De Raad van Toezicht vraagt door over de kwaliteit van de ondersteuning op school, het aantal thuiszitters, en over de verantwoording van de besteding van de middelen door de schoolbesturen. *Portvolio* benadrukt overigens dat de keuze voor dit model past bij de huidige lokale situatie, maar dat dit absoluut geen blauwdruk zou moeten zijn voor de rest van Nederland.

Bij *Koers VO*, waar de Raad van Toezicht bestaat uit vertegenwoordigers van schoolbesturen, heeft men de huidige werkwijze en structuur geëvalueerd en is men tevreden over het werken met een College van Bestuur en een Raad van Toezicht. Wel wordt in de Raad van Toezicht de vraag gesteld of in de huidige samenstelling het

perspectief van de samenleving voldoende aan bod komt. Mogelijk is het beter te kiezen voor een mix van schoolbestuurders en personen van buiten?

Een reden om niet te kiezen voor het Raad van Toezicht-model is soms de vrees dat de gezamenlijke verantwoordelijkheid in het bestuur van het samenwerkingsverband dan verloren gaat en elk schoolbestuur zich meer gaat richten op het eigen belang. Zo vreest men binnen *Sterk VO* dat als de Raad van Toezicht moet gaan letten op het algemeen belang, schoolbesturen meer gaan redeneren vanuit het eigen belang. Ook in het SWV VO-VSO Nijmegen e.o. wordt dit gezien als het grootste gevaar van een onafhankelijke Raad van Toezicht: hierdoor zouden schoolbesturen 'meer met elkaar gaan onderhandelen dan samenwerken'.

Een andere reden om niet voor dit model te kiezen is dat er hiermee een soort dubbele verantwoording optreedt: de schoolbesturen leggen ook al verantwoording af aan de eigen toezichthouder. *SWV VO Gelderse Vallei* ziet dit als een dilemma en SWV VO-VSO Nijmegen e.o. noemt in dit verband het risico dat schoolbesturen hierdoor klem kunnen komen te zitten.

ONAFHANKELIJKE VOORZITTER

Een aantal samenwerkingsverbanden heeft ervaring opgedaan met een onafhankelijke bestuursvoorzitter. In *SWV Dordrecht* is sprake van een doorontwikkeling van het samenwerkingsverband: de stichting met een onafhankelijke Raad van Toezicht is vervangen door een vereniging met drie onafhankelijke voorzitters (van de auditcommissie, de ledenvergadering en de remuneratiecommissie). Deze personen zijn op basis van kwaliteitsprofielen geworven en blijken een belangrijke

meerwaarde te hebben voor het goed functioneren van het samenwerkingsverband (dat in Dordrecht in hoge mate een personele unie is met het SWV PO). De externe voorzitter van de auditcommissie (een registeraccountant) brengt scherpte en zakelijkheid aan in de discussie en voorkomt dat bepaalde zaken in de discussie worden vergoelikt.

In het SWV VO-VSO Nijmegen e.o. zitten de schoolbesturen in het bestuur van de stichting en heeft het bestuur een onafhankelijke voorzitter. De motieven hiervoor waren onder meer: belangenverstremming minimaliseren en garanties inbouwen dat het belang van de leerling voorop staat. Men is hier zeer tevreden over de meerwaarde van een onafhankelijke voorzitter. De continuïteit van het bestuur is ermee gediend (er zijn nogal eens wisselingen in het bestuur), maar het belangrijkste is dat de voorzitter onbelemmerd vanuit het belang van de leerling kan spreken en indien nodig schoolbestuurders erop kan aanspreken als het schoolbelang onverhoopt dreigt te prevaleren. Ook vergadertechnisch biedt het voordelen: de juiste vragen komen op tafel, de discussie wordt geordend, iedereen komt aan bod, en de helikopterview wordt bewaakt.

Een ander geluid komt van *Sterk VO*. Hier is de voorzitter wel schoolbestuurder, maar hij vult zijn rol toch onafhankelijk in, omdat zijn schoolbestuur in het bestuur van het samenwerkingsverband door iemand anders vanuit de instelling wordt vertegenwoordigd. Volgens de gesprekspartners is de onafhankelijkheid ook gegarandeerd doordat er in het bestuur sprake is van een corrigerende cultuur, die als waakhond fungeert voor belangenverstremming. Men kiest hier bewust niet voor een externe voorzitter, omdat men het noodzakelijk vindt dat de bestuursvoorzitter het complexe speelveld van passend onderwijs in de regio heel goed kent en begrijpt.

TOEZICHTKADER

Om rolvast te opereren, is het van belang om een toezichtkader te hebben, zeker als het gaat om een bestuursmodel waarbij schoolbesturen de toezichttaak uitvoeren. Dit is het geval bij *Sterk VO*. Zo beschouwt dit bestuur zich als ‘zaakwaarnemer’ van ouders en kinderen. Voorop staat de maatschappelijke opdracht om ervoor te zorgen dat elk kind in de regio een passende plaats in het onderwijs krijgt. De bestuursleden van het samenwerkingsverband moeten hun schoolbestuurlijke pet in deze rol dus afzetten. Het toezichtkader regelt ook de doorzettingmacht van de directeur/het bestuur om uiteindelijk tot het gewenste resultaat te komen.

Ook in *SWV Zuid-Utrecht* fungeert het toezichtkader als richtinggevende agenda voor de bestuursvergaderingen. Het kader bewerkstelligt focus op strategische doelen en structureert de verantwoording door de directeur-bestuurder. Het toezichtkader beschrijft ook wat er moet gebeuren ‘als het echt spannend wordt’, en geeft dan houvast vanuit de beschreven maatschappelijke opdracht en kernwaarden. Ook het jaarlijks evalueren van de gemaakte afspraken hoort daarbij.

DIRECTEURENOVERLEG

Samenwerkingsverbanden met een zogenoemd ‘toezichthoudend bestuur’ dienen ervoor te waken dat beleid en toezicht op beleid niet door elkaar gaan lopen in de bestuursagenda. Om dat te voorkomen wordt de beleidsontwikkeling in handen gelegd van de directeur van het samenwerkingsverband, die de taak krijgt om samen met de schooldirecteuren te zorgen voor een breed draagvlak voor het beleid. Daarmee wordt de rol van het zogenoemd

‘directeurenberaad’ of ‘scholenoverleg’ dus een belangrijk beleidsvoorbereidend orgaan.

In *SWV VO Gelderse Vallei* heet dit orgaan niet voor niets ‘het directeurencollectief’; de schooldirecteuren worden geacht om verder te kijken dan het eigen schoolbelang en als collectief te opereren met een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor passend onderwijs in de regio. Dit blijkt een kracht te zijn van dit samenwerkingsverband. Ook bij *Portvolio* is dit het geval en speelt het scholenoverleg een belangrijke rol in de beleidsvoorbereiding. Voor de besluitvorming in de bestuursvergadering ligt altijd het advies van het scholenoverleg op tafel.

Ook in *Sterk VO* is er een gezamenlijk schoolleidersoverleg (met aparte schoolleidersoverleggen per schoolsoort) waarin de directeur van het samenwerkingsverband nauw samenwerkt met het scholenveld. De denkkraft van schoolleiders wordt ook vaak ingezet in werkgroepen die een bepaald onderwerp voorbereiden. In *SWV Zuid-Utrecht* is eveneens sprake van een zeer frequent directeurenoverleg waar intensief en constructief met elkaar wordt gesproken en veel kennisdeling plaatsvindt.

Een afwijkend geluid laat het *SWV VO-VSO Nijmegen e.o.* horen: het overleg met schooldirecteuren is hier niet adviserend, maar meer gericht op kennisuitwisseling. Hieraan ligt de veronderstelling ten grondslag dat schoolleiders meer vanuit het schoolbelang dan vanuit het gezamenlijk belang redeneren.
Cultuur van vertrouwen

Wat in veel interviews naar voren komt, is het belang van een goede samenwerkingscultuur en vertrouwen in elkaars professionaliteit en integriteit. Bij *Koers VO*, waar sprake is van een College van Bestuur, wordt de onafhankelijke positie van het College van Bestuur als

waardevol benoemd. Het College van Bestuur luistert goed naar de wensen en behoeften van alle schoolbesturen, bezoekt jaarlijks alle schoolbesturen in de regio en krijgt ruimte voor eigen initiatieven. Zo is de afgelopen jaren wederzijds vertrouwen opgebouwd.

Het belang van een open samenwerkingscultuur wordt ook onderschreven door de directeur van *SWV VO Gelderse Vallei*. Hoewel in het toezichtkader de doorzettingsmacht van de directeur is geregeld, is hiervan nog nooit gebruikgemaakt, omdat het algemeen belang centraal staat. Ook heerst er een cultuur van openheid: doorstroomgegevens en aantal verwijzingen worden met elkaar gedeeld in het directeurencollectief. Om een dekkend aanbod te kunnen realiseren, zo wordt hier beklemtoond, is het een voorwaarde dat scholen elkaar openheid van zaken geven.

SAMENVATTEND

- De interviews laten een breed palet zien van governanceverschijningsvormen. Er blijken in de praktijk meerdere checks and balances te zijn. Niemand heeft het in het samenwerkingsverband alleen voor het zeggen.
- Als er een open samenwerkingscultuur is, is het mogelijk dat schoolbesturen elkaar aanspreken.
- In veel samenwerkingsverbanden zijn de schooldirecteuren aan de voorkant van het beleidsproces betrokken. Dit zorgt ervoor dat het bestuur van het samenwerkingsverband beter de toezichthoudende rol kan vervullen.
- Meerdere keren is de rol van medezeggenschap genoemd, met name de

Ondersteuningsplanraad, die namens ouders en personeel kritisch meedenkt over het beleid.

- In het bestuur van het samenwerkingsverband blijkt een onafhankelijke voorzitter een duidelijke meerwaarde te hebben.
- De aarzeling om te komen tot een onafhankelijke Raad van Toezicht wordt vaak gevoed door de vrees dat de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het algemeen belang bij de schoolbesturen naar de achtergrond verdwijnt. De samenwerkingsverbanden die zo'n onafhankelijke Raad van Toezicht hebben, blijken hierover echter wel tevreden te zijn, onder meer vanwege de frisse blik van een buitenstaander, waardoor er scherpte in de discussie ontstaat.
- Dat passend onderwijs maatwerk is, en plaatsvindt in de lokale context, geldt niet alleen voor de inhoudelijke keuzes, maar blijkt in de praktijk ook te gelden voor keuzes op het gebied van governance.

COLOFON

Afname interviews: Harry Nijkamp • Teksten: Tekstbureau Elise Schouten
met medewerking van Jacques Poell
Vormgeving: BUREAUBAS • Druk: Drukproef • Fotograaf: Ewouter.com
Productie: Rosenmullers Communicatie & Organisatie

Januari 2018

Hoe hebben samenwerkingsverbanden passend onderwijs hun bestuur en toezicht geregeld? Zowel in het veld als in de politiek is dit een actuele vraag. Deze publicatie presenteert verschillende governance modellen van acht vo-samenwerkingsverbanden aan de hand van gesprekken met betrokkenen. Wat is kenmerkend voor hun governance model? Waarom kozen zij juist voor dit model? Hoe werkt het in de praktijk? En wat zijn de voor- en nadelen?

www.steunpuntpassendonderwijs-vo.nl

