

PASSEND ONDERWIJS VRAAGT OM SUPERGOVERNANCE

VLUGSCHRIFT GOVERNANCE VAN SAMENWERKINGSVERBANDEN PASSEND ONDERWIJS

Edith Hooge, Sietske Hendriks, Eva Buwalda-Groeneweg, Marieke Dekkers



INHOUD

WOORD VOORAF.....	3
1 EEN FORSE MAATSCHAPPELIJKE OPDRACHT	5
2 EN NU EVEN OVER GOED BESTUUR	10
3 SAMENWERKINGSVERBANDEN PASSEND ONDERWIJS, WAT ZIJN DAT EIGENLIJK VOOR ORGANISATIES?	12
4 PASSENDE GOVERNANCE VOOR PASSEND ONDERWIJS.....	20
5 SUPERGOVERNANCE DUS.....	33
LITERATUUR	34
DE PRAKTIJK: VIER CASES OP EEN RIJ.....	35
OVER DE AUTEURS	40
DEELNEMERS ONTWIKKELGROEP	41

WOORD VOORAF

Voor u ligt het Vlugschrift over governance van samenwerkingsverbanden passend onderwijs, met de titel ‘Passend onderwijs vraagt om supergovernance’.

‘Governance? Passend onderwijs gaat toch over kinderen, over ‘de leerling’ en hoe die het beste onderwijs kan krijgen? Passend onderwijs draait toch om verbetering, vernieuwing en verandering van onderwijsleerprocessen, om opvoeding en vorming? De *proof of the pudding* van het succes van passend onderwijs ligt immers in het hart van het onderwijs. En het zijn de leerlingen, hun ouders, leraren, intern begeleiders en andere onderwijsspecialisten die daar samen hun handen aan vol hebben. Wat managers, directeuren, bestuurders, beleidsregisseurs, toezichthouders of administrateurs daarmee te maken hebben? Hopelijk niet te veel; zij houden zich vooral bezig met de ‘bestuurlijke drukte’ eromheen en dat mag niet te veel geld en tijd kosten.’

Juist omdat bovenstaande reactie een veelvoorkomende – en begrijpelijke – reactie is in het onderwijs als het onderwerp governance op tafel komt, brengen we dit Vlugschrift uit. Want governance, oftewel goed bestuur, kan wel degelijk bijdragen aan goed onderwijs, en dus ook aan passend onderwijs – zij het heel indirect. En gebrekkig bestuur werkt als een sluipmoordenaar: pas als je het merkt is het te laat en wordt datgene waar het allemaal om te doen is (passend onderwijs bieden aan kinderen) uiteindelijk om zeep geholpen. Juist omdat passend onderwijs zo belangrijk is en er veel geld in omgaat, is de governance van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs ook belangrijk.

Bekend is dat het besturen van samenwerkende organisaties geen sinecure is. Goed bestuur is niet alleen een kwestie van het introduceren van een bestuursmodel en de statuten op orde hebben. Het gaat ook om positionering, roluitoefening, onderlinge verhoudingen, hoe besloten wordt en waar uiteindelijk de macht en de tegenmacht komen te liggen. Veel bestuurders, toezichthouders en directeuren worstelen met het besturen, met beleidsvorming en met toezicht en verantwoording in hun samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

Daarom vragen we met dit Vlugschrift aandacht voor de governance van passend onderwijs. We onderzoeken welke aspecten van governance van de samenwerkingsverbanden speciale aandacht vragen en geven een aanzet voor de wijze waarop eigenaarschap en de bestuurlijke en toezichtfuncties goed uit de verf kunnen komen. We doen een voorstel voor een eigen governancecode voor de samenwerkingsverbanden. Niet zozeer omdat we denken dat regels en normen zullen helpen, als wel omdat we menen dat een governancecode met een lerend karakter, waarin good practices staan en oplossingen worden aangedragen voor specifieke governancevraagstukken van samenwerkingsverbanden, helpt om tot goed bestuur te komen.

Dit Vlugschrift is tot stand gekomen op basis van de uitwisseling van praktijken en ervaringen met governance van samenwerkingsverbanden passend onderwijs en de reflectie daarop. Dit gebeurde in de ontwikkelgroep die het TIAS GovernanceLAB en BMC Advies speciaal hiervoor organiseerden. Schooldirecteuren, schoolbestuurders en bestuurders en directeuren van samenwerkingsverbanden passend onderwijs namen deel aan deze ontwikkelgroep en kwamen het afgelopen halfjaar drie keer in wisselende samenstellingen bijeen (voor een overzicht van de leden, zie de bijlage).

Onze dank aan de leden van de ontwikkelgroep is groot. Zonder hun inbreng, suggesties, vragen en het aandragen en bespreken van cases was dit Vlugschrift een theoretische exercitie geworden. Bovendien waren het zeer geanimeerde en interessante bijeenkomsten en blijkt je over de governance van samenwerkingsverbanden zelfs te kunnen lachen.

We delen de opbrengsten nu via dit Vlugschrift. Allen die betrokken zijn bij (de governance van) samenwerkingsverbanden passend onderwijs: doe er uw voordeel mee.

Utrecht/Tilburg, maart 2016

Edith Hooge, Sietske Hendriks, Eva Buwalda-Groeneweg en Marieke Dekkers

1 EEN FORSE MAATSCHAPPELIJKE OPDRACHT

Samenwerkingsverbanden (SWV's) passend onderwijs zijn in het leven geroepen om ervoor te zorgen dat voor alle leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte 'zo passend mogelijk onderwijs' wordt gerealiseerd.¹ De oprichting van de SWV's passend onderwijs door schoolbesturen is geregeld met de Wet Passend Onderwijs (WPO, 1 augustus 2014). Deze wet schrijft voor dat scholen, schoolbesturen en SWV's gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor een samenhangend en sluitend geheel van voorzieningen voor extra ondersteuning (lichte én zware ondersteuning) voor alle leerlingen in de regio. Op deze manier moeten leerlingen een 'zo passend mogelijke plek' krijgen in het basis- en voortgezet onderwijs (Ledoux, 2008). Voor de schoolbesturen geldt dat zij aan hun zorgplicht moeten voldoen: geen enkele leerling mag buiten de boot vallen, alle leerlingen moeten verzekerd zijn van een ononderbroken ontwikkelingsproces in een 'thuisnabije' omgeving. Voor de SWV's geldt dezelfde zorgplicht.

De nieuw in het leven geroepen SWV's bestaan uit een regionaal verband van scholen en schoolbesturen die met elkaar samenwerken om passend onderwijs te realiseren in de regio. Er zijn 77 SWV's primair onderwijs (regulier en speciaal basisonderwijs (po) en speciaal onderwijs (so)) en 75 SWV's voortgezet onderwijs (voortgezet speciaal onderwijs (vso) en voortgezet onderwijs (vo)). Zij zijn verantwoordelijk voor het te voeren beleid en moeten de middelen voor extra ondersteuning beheren en verdelen.

Er gaat veel geld om bij de SWV's passend onderwijs: voor 2016 is er in totaal € 1.420 miljoen begroot voor lichte en zware ondersteuning (TK, 2015-16, 34 300 VIII, nr. 2, p. 37).

De SWV's beheren deze middelen voor ondersteuning van de leerlingen en verdelen dat over de deelnemende schoolbesturen en hun scholen. In een ondersteuningsplan moeten zij vastleggen hoe zij het beschikbare budget over de scholen willen verdelen. Iedere school binnen het SWV beschikt over een eigen schoolondersteuningsprofiel. Zo moet duidelijk zijn wat het ondersteuningsaanbod is van de verschillende scholen in het regionale SWV.

In de praktijk gaan de SWV's op heel verschillende wijze te werk

In de praktijk blijkt er grote variatie te zijn tussen hoe de SWV's passend onderwijs te werk gaan. In de loop der tijd maken zij bovendien een bepaalde ontwikkeling door. In de eerste plaats zijn zij natuurlijk niet ontstaan 'vanuit het niets'. Voorafgaand aan de WPO waren er in de regio binnen het po al de verbanden Weer Samen naar School (WSNS). Dat de ontstaansgeschiedenis invloed heeft op de huidige bestuurlijke inrichting van SWV's passend onderwijs blijkt uit de vier casebeschrijvingen die zijn opgenomen in dit Vlagschrift.

Sommige SWV's verdiepen en/of verbreden hun taken, andere koersen aan op een zo 'beleidsarme' ofwel minimale vormgeving ervan. Zo zijn er SWV's die hun beleids- en planvormende taak heel minimaal uitvoeren en de schoolbesturen die deel uitmaken van het SWV zo veel mogelijk onderwijsinhoudelijk de ruimte laten. Jepma & Beekhoven (2015, p 41) beschrijven op basis van hun onderzoek onder SWV's passend onderwijs dat SWV's die kiezen voor een zogenoemde beleidsarme invoering het beleid van het oude stelsel min of meer voortzetten.

¹ Memorie van Toelichting op de Wet Passend Onderwijs. TK vergaderjaar 2011-2012, 33 106, nr. 3.

Zo vormen zij de ‘oude’ Permanente Commissie van Leerlingenzorg (PCL) om tot een commissie van advies en toewijzing, en zetten zij de vorm van kindgebonden financiering voort op een manier die sterk lijkt op de landelijke indicatiestelling van weleer (‘rugzakje 2.0’).

Ook zijn er SWV’s passend onderwijs die de beleids- en planvormende taak juist heel inhouds- en beleidsrijk uitvoeren, ervoor zorgen dat de onderwijsinhoudelijke visie wordt gedragen door alle schoolbesturen die deel uitmaken van het SWV en wordt geïmplementeerd en doorleefd tot op klasniveau. Een ander voorbeeld zijn de SWV’s die de adviestaak met verve oppakken door schoolcontactpersonen, begeleiders of coaches in dienst te nemen die leraren en andere eerstelijnsprofessionals in de scholen begeleiden en toerusten om leerlingen de extra ondersteuning te kunnen bieden die nodig is. Jepma & Beekhoven (2015, p. 41) constateren dat de SWV’s die kiezen voor een zogenoemde beleidsrijke invoering een min of meer nieuw stelsel optuigen ‘in een nieuwe taal (bijvoorbeeld ‘arrangeren’ is het nieuwe ‘indiceren’ en ‘zorgleerlingen’ zijn ‘leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte’), met andere organen, functies, verhoudingen, taakstellingen en afspraken’.

In box 1 wordt de case van SWV IJssel|Berkel beschreven, dat functioneert als ketenregisseur, en in box 2 wordt het SWV PO Noord-Kennemerland beschreven, dat ernaar streeft te functioneren als een professionele leergemeenschap.

Box 1: SWV IJssel/Berkel: ketenregisseur

Voorgeschiedenis

Oorspronkelijk waren er in de regio IJssel Berkel twee WSNS-verbanden en de samenwerking in die verbanden verliep zonder veel problemen. Doel voor de schoolbesturen was om deze positieve insteek in het nieuwe SWV IJssel|Berkel voort te zetten. Het onderlinge vertrouwen werd en wordt daarbij gezien als belangrijkste basis van deze samenwerking. De schoolbesturen realiseerden zich dat aan dit vertrouwen gewerkt moest blijven worden door (voldoende aandacht voor) goede communicatie en afstemming, verantwoording en transparantie. Om die reden kiest het SWV ook voor intensieve samenwerking en afstemming met zowel ouders als gemeentelijke partijen. Het SWV IJssel|Berkel steekt veel tijd en energie in goede contacten met de gemeenten, zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau.

Bestuurlijke context

Het SWV IJssel|Berkel bestaat uit 27 schoolbesturen met 102 scholen voor po en so in de gemeenten Brummen, Zutphen, Lochem, Voorst, Berkelland en Bronckhorst. Op deze scholen zitten in totaal 15.260 leerlingen, onder wie 316 in het speciaal basisonderwijs (sbo) en 228 in het so (peildatum 1 oktober 2015). Het SWV heeft te maken met een negatieve vereveningsopdracht van ongeveer € 1,5 miljoen.

Visie

Vertrouwen vormt ook de grondslag voor de manier waarop de organisatie van ondersteuning van leerlingen binnen het SWV wordt georganiseerd. Schoolbesturen zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor het op orde hebben van de basisondersteuning. Het niveau van de basisondersteuning is in het SWV vastgelegd in bestuurlijke afspraken. Schoolbesturen ontvangen voor de basisondersteuning een budget per leerling en kunnen hiermee de ondersteuning zelf regelen. Het SWV monitort het niveau van de basisondersteuning en faciliteert de scholen met de inzet van een onderwijscoach in dienst van het SWV. De extra ondersteuning van leerlingen is georganiseerd in de

vorm van arrangementen.

Aan iedere school is een onderwijscoach gekoppeld, die onderzoekt wat een school zelf kan doen voor een leerling binnen de basisondersteuning en welke extra ondersteuning er aangevraagd moet worden bij het SWV. Een belangrijke doelstelling van het SWV is om het niveau van basisondersteuning op de scholen te versterken. Op deze manier kan het aantal onderwijscoaches worden teruggebracht en kan zo ook aan de financiële taakstelling worden voldaan.

Governance

Het SWV IJssel|Berkel kiest vanwege het grote aantal deelnemende schoolbesturen (27) voor een verenigingsstructuur. De Algemene Ledenvergadering (ALV) van de vereniging heeft uit haar midden een bestuur van zeven bestuursleden gekozen. Zowel de ALV als het bestuur van het SWV hebben een onafhankelijke voorzitter; zij zijn niet verbonden aan één van de 27 schoolbesturen. Naast dit onafhankelijk voorzitterschap is er in de vereniging op meerdere andere manieren geprobeerd vorm te geven aan een zo evenwichtig mogelijke verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. In het SWV IJssel|Berkel is de ALV het intern toezichthoudend orgaan. Daarnaast is er gekozen voor een toezichthoudend bestuur: het bestuur van het SWV ziet toe op de correcte uitvoering van de aan de directie gemandateerde taken. Het intern toezicht is op deze manier vormgegeven als een tweetrapsraket: de ALV controleert het bestuur en het bestuur controleert de directie.

Box 2: SWV PO Noord-Kennemerland: 'Het SWV als professionele leergemeenschap'

Voorgeschiedenis

Al voor de invoering van de WPO op 1 augustus 2014 waren in de regio Noord-Kennemerland drie WSNS-verbanden met elkaar in gesprek om meer samen te gaan doen. Met drie verschillende culturen en werkwijzen van samenwerking was het voor hen echter moeilijk om tot concrete acties te komen. Met de nieuwe wet worden de partijen opnieuw gedwongen om met elkaar om de tafel te zitten en daadwerkelijk samenwerking te organiseren. Dat overleg verloopt moeizaam, maar leidt uiteindelijk wel tot een 'hoofdlijnennotitie' en vervolgens een ondersteuningsplan. Omdat de samenwerkende partijen zich realiseren dat er nog veel zal moeten gebeuren om de samenwerking optimaal te kunnen inrichten, wordt er bewust gekozen voor een ondersteuningsplan voor de eerste twee in plaats van vier jaar. Hierna zal er dus worden gewerkt aan een vervolgondersteuningsplan voor de periode 2016-2018.

Bestuurlijke context

Het SWV PO Noord-Kennemerland is een stichting van 14 schoolbesturen met 105 scholen voor po en so in de gemeenten Alkmaar, Heerhugowaard, Langedijk, Bergen en Heiloo. Binnen het SWV gaan bijna 22.000 leerlingen naar school (peildatum 1 oktober 2014). Er is een negatieve vereeningsopdracht van € 1,8 miljoen, die gerelateerd is aan de hoogte van de aanvragen voor leerlinggebonden financiering (LGF-aanvragen).

Visie

Aan het ondersteuningsplan en de bestuurlijke inrichting ligt een brede ambitie van het SWV ten grondslag. Hiertoe hanteert het SWV het zogenoemde professionaliseringsmodel. Aan dit model ligt de overtuiging ten grondslag dat het succes van passend onderwijs afhangt van de expertise van leerkrachten en andere onderwijsprofessionals die werken met leerlingen.

Het professionaliseringsmodel gaat ervan uit dat professionals binnen de organisatie van en met elkaar leren door te werken aan concrete problemen en cases. Op die manier vergroten zij hun deskundigheid en handelingsrepertoire.

Het SWV PO Noord-Kennemerland is als volgt georganiseerd. Er worden verschillende werkgebieden onderscheiden en de besteding van de financiële middelen is gekoppeld aan deze werkgebieden. Daarnaast wordt onderscheid gemaakt tussen financiering van de basisondersteuning en die van de extra ondersteuning. Het SWV laat de organisatie van de basisondersteuning over aan de scholen; zij krijgen van het SWV een budget dat gerelateerd is aan het leerlingenaantal. Het budget voor extra ondersteuning is gekoppeld aan de werkgebieden en de schooldirecteuren binnen de werkgebieden beslissen over de besteding van deze middelen. Het geld wordt toegekend op basis van werkelijke ondersteuningsbehoefte en dus niet als vast bedrag per leerling. Het werken in werkgebieden geeft de mogelijkheid om school(bestuur)overstijgend te werken, met behulp van onderwijsexperts in dienst van het SWV. Het professionele kapitaal van het werkgebied wordt verhoogd door te investeren in samenwerking en gezamenlijke analyse. Het SWV heeft naast deze experts ook een toewijzingscommissie en er is een stafbureau en een algemeen directeur. Omdat het SWV eigen personeel in dienst heeft, heeft het naast een ondersteuningsplanraad (OPR) ook een medezeggenschapsraad (MR-P).

Governance

Het idee dat passend onderwijs valt of staat met professionele, goed toegeruste leerkrachten en andere professionals ligt ook ten grondslag aan de manier waarop bestuur en intern toezicht van het SWV is georganiseerd. De deelnemende schoolbesturen gaan ervan uit dat zij zich als professionele leergemeenschap in de komende tijd verder zullen ontwikkelen. Om die reden is besloten om weliswaar toe te werken naar een raad-van-toezichtmodel, maar de samenwerking te starten met een bestuur-en-directiemodel. De samenwerkende schoolbesturen vormen het bestuur en treden op als werkgever van de directeur. De directeur voert zijn bestuurlijke taken uit binnen een breed mandaat. Met de overgang naar een raad-van-toezichtmodel wordt voor de langere termijn meer onafhankelijkheid van het interne toezicht ten opzichte van het bestuur beoogd.

Werkt passend onderwijs?

Los van het op nieuwe en andere wijze verdelen en toewijzen van middelen, het opnieuw arrangeren en organiseren van ondersteuning en het in een nieuw perspectief zetten van hoe om te gaan met speciale leerbehoeften van kinderen, draait passend onderwijs in de kern om verbetering, vernieuwing en verandering in ‘het hart van het onderwijs’: de onderwijsleer-, vormings- en opvoedingsprocessen waar leerlingen (en hun ouders), leraren, onderwijsprofessionals en hun leidinggevend direct bij betrokken zijn. De *proof of the pudding* van passend onderwijs ligt in dat hart van het onderwijs. Een eenvoudig criterium om te bepalen of het doel van passend onderwijs wordt gehaald is het aantal thuiszitters. Dit criterium wordt veelvuldig gehanteerd bij de discussies over het succes van passend onderwijs in de landelijke politiek. Met thuiszitters worden kinderen bedoeld die leerplichtig zijn en recht hebben op onderwijs maar desondanks onderwijs ontvangen dat hen ‘niet past’ in die zin dat het voor hen onvolwaardig en/of onvolkomen is. Er worden ook kinderen mee bedoeld die slechts gedeeltelijk of niet naar school gaan en kinderen die leerplichtonthefving hebben omdat ze ‘niet leerbaar’ zouden zijn.

In de ideale situatie zou het aantal thuiszitters nul moeten zijn. Ruim een jaar na de invoering van de wet is dat ideaal nog niet in beeld (Vreeburg-Van der Laan & Wiersma, 2015) en dat is eigenlijk niet zo vreemd als we ons realiseren dat verbeterings-, vernieuwings- en veranderingsprocessen in onderwijs doorgaans tien tot vijftien jaar vragen voordat zij echt hun beslag hebben gekregen en de effecten ervan merkbaar zijn.

Om dan toch in beeld te krijgen in hoeverre er voortgang wordt geboekt in de gewenste verbeterings-, vernieuwings- en veranderingsprocessen van passend onderwijs kunnen er meer procesmatige criteria worden gehanteerd. Te denken valt aan criteria op het niveau van de SWV's, zoals: Is er een ondersteuningsplan en wordt hiernaar gehandeld? Wat is het ambitieniveau van de basisondersteuning? Is er de facto een dekkend aanbod van extra ondersteuning, dus ook voor hoogbegaafde autisten of voor havisten in het vso?

Ook op school- en klasniveau zijn criteria denkbaar, zoals het pedagogisch-didactisch handelings-repertoire van leraren en andere onderwijsprofessionals (hoeveel differentiatie wordt er gerealiseerd?), hun kennis en capaciteiten op het gebied van leerlingen met speciale leer- en ontwikkelingsbehoeften, de organisatie en inrichting van het onderwijs (hoeveel maatwerk is er?) enzovoort.

Het beleid en de aanpak voor passend onderwijs is niet in beton gegoten

De vorm en de opdracht die de huidige SWV's passend onderwijs hebben zijn niet voor de eeuwigheid. In de toekomst zet de ontwikkeling van de werkwijze en het bestuur van SWV's zich voort in een bepaalde richting. Dit is enerzijds afhankelijk van de manier waarop de schoolbesturen 'hun' SWV's vormgeven en inrichten en anderzijds van politiek-beleidsmatige ontwikkelingen. Zo is er in de afgelopen periode al nagedacht over de vraag of de zogenoemde cluster-1- en -2-middelen zouden moeten worden toegekend aan de SWV's passend onderwijs en – hoewel nu weer van de baan – of de middelen in het kader van het achterstandenbeleid kunnen worden toegekend aan de SWV's (Brief TK d.d. 20-01-2016 'Verdeling middelen achterstandenbeleid').

Voor schoolbesturen in het po en vo zelf is het een belangrijke vraag hoelang het bestuurlijke primaat nog bij hen als afzonderlijke onderwijsorganisatie blijft liggen en of, en zo ja wanneer, zij 'opgaan' in interorganisatiele regionale bestuurlijke verbanden, zoals de SWV's passend onderwijs. De ontwikkelingen in aanpalende sectoren, zoals (jeugd)zorg en welzijn, geven aanleiding om te veronderstellen dat bovenbestuurlijke verbanden op regionaal niveau aan belang zullen winnen.

2 EN NU EVEN OVER GOED BESTUUR

In het voorgaande hoofdstuk is duidelijk geworden dat met de opdracht van de SWV's passend onderwijs grote maatschappelijke belangen zijn gemoeid, namelijk het realiseren van goed onderwijs voor alle kinderen, ongeacht hoeveel en welke speciale onderwijsbehoeften zij hebben. Ook gaat er veel publiek geld in om: de SWV's 'gaan over' bijna € 1,5 miljard. Dit alles maakt de vraag of de SWV's passend onderwijs goed worden bestuurd zeer urgent en legitiem.

In het algemeen is er sprake van goed bestuur bij een organisatie als:

- de bestuursstructuur en -cultuur goed past bij het type organisatie en de aard van de primaire processen;
- alle bij de governance betrokkenen zich bewust zijn van hun positie(s) en rol(len);
- alle betrokkenen in staat zijn om zich rolvast te gedragen én te schakelen tussen hun verschillende rollen;
- alle betrokkenen bereid zijn te spreken over en te reflecteren op hun gedrag, hun onderlinge relaties en interacties en de effectiviteit daarvan.

Toch krijgt goed bestuur van de SWV's passend onderwijs nu niet de aandacht die het verdient. Hoe komt dat?

Goed bestuur is een ondankbaar onderwerp

Een praktijk van goed bestuur is voor een organisatie weliswaar een noodzakelijke, maar zeker geen voldoende voorwaarde voor een optimaal functionerende organisatie en effectieve primaire processen. Oftewel: goed governance van SWV's passend onderwijs biedt geen garantie voor een juiste verwijzingspraktijk, het terugbrengen van 'thuiszitters' of het realiseren van passend onderwijs op het niveau van de interactie tussen leerlingen, hun ouders, leraren en andere uitvoerende professionals op de scholen. Daar is meer voor nodig. Denk aan goed toegeruste en gemotiveerde onderwijs-professionals, heldere richtlijnen, een *evidence informed* manier van werken, onderwijsinhoudelijk leiderschap, een lerende professionele gemeenschap enzovoort.

En dát maakt goed bestuur tot een ondankbaar onderwerp, zeker voor diegenen die zich ervoor inspannen. Immers, als er al een praktijk van goed bestuur is, dan merkt men er in de organisatie en op de werkvloer doorgaans niet direct iets van, waardoor er ook niet veel aandacht en waardering voor is. Bovendien heerst er in organisaties vaak de opvatting dat toezicht en bestuur niet te veel geld, energie en aandacht mogen vragen, met als reden dat er dan geld, energie en aandacht af gaat van de primaire processen en de doelen waarvoor de organisatie in het leven is geroepen. Zeker in het onderwijs is deze opvatting *'bon ton'*; niemand wil er te boek staan als iemand die heel zijn ziel en zaligheid legt in bestuur, management en organisatie zonder oog te hebben voor de leerlingen en hun ouders, om wie het tenslotte allemaal draait. Goed bestuur wordt dus in het beste geval als iets vanzelfsprekends ervaren en in het slechtste geval in negatieve zin geassocieerd met onnodige bureaucratie, bestuurlijke drukte, 'regeltjes' en afvinklijstjes die het echte werk dat verricht moet worden in de weg staan.

Voor governance geldt tegelijkertijd dat als men er in de organisatie en op de werkvloer wél direct iets van merkt, er meestal geen sprake is van goed bestuur en in het ergste geval zelfs een situatie van wanbestuur. Gebrekkig bestuur of wanbestuur werkt als een sluipmoordenaar: langzaam – en in het begin nauwelijks merkbaar – ondermijnt het de organisatie en de uitvoering van de primaire processen.

Op het moment dat dit zichtbaar en merkbaar wordt is het vaak te laat om zonder ‘*turn-around*’-management, reorganisatie of het opdelen en opheffen van de organisatie de zaak weer ten goede te keren. Spreekende voorbeelden hiervan in de onderwijssector zijn de debacles rondom Amarantis, Inholland en ROC Leiden.

Kortom, van goed bestuur merk je niet zo veel en slecht bestuur functioneert als een sluipmoordenaar: pas op de langere termijn krijgt de werkvloer er last van en brengt het goede praktijken om zeep. Dit alles verklaart waarom niet alleen veel leraren en onderwijsprofessionals, maar ook schooldirecteuren en onderwijsbestuurders weerzin voelen om zich bezig te houden met goed bestuur.

Als het goed gaat wordt het *for granted* genomen en hooguit gezien als iets waar niet te veel aandacht naar uit moet gaan, omdat dat ten koste gaat van de primaire processen (het echte en goede werk). Verder wordt governance geassocieerd met bestuurlijke debacles en schandalen en dan staat iedereen vooraan om vol verontwaardiging met een ‘achterafblik’ te analyseren dat het bestuur niet daadkrachtig was, dat het interne toezicht zat te slapen, dat er een angstcultuur heerste, dat de planning-en-control-cyclus een rommeltje was, dat niemand wist wie er eindverantwoordelijk was enzovoort en wordt er opgeroepen tot meer toezicht, gedragsnormen, tegenspraak en medezeggenschap.

Met dit Vlugschrift proberen we hier anders mee om te gaan voor governance van SWV’s passend onderwijs. Laten we niet de eerste affaire afwachten voordat er wordt onderzocht hoe SWV’s passend onderwijs zo goed mogelijk bestuurd kunnen worden. Iedereen die betrokken is bij de governance van SWV’s passend onderwijs kan zich er nu – nu de inkt van de statuten van de nieuw opgerichte SWV’s nog maar net droog is – al over buigen en zich inspannen voor good governance. In dit Vlugschrift wordt hiervoor een aanzet gegeven.

3 SAMENWERKINGSVERBANDEN PASSEND ONDERWIJS, WAT ZIJN DAT EIGENLIJK VOOR ORGANISATIES?

Om iets zinnigs te kunnen zeggen over de governance van SWV's passend onderwijs onderzoeken we eerst wat het eigenlijk voor soort organisaties zijn en wat hun primaire processen zijn. Zoals voor zo veel dingen geldt ook voor vraagstukken van goed bestuur: *'There is no one best way.'* Welk bestuursmodel de juiste is, welke bestuurlijke cultuur het beste past, welke positionering en rollen het meest wenselijk zijn: veel is afhankelijk van de aard van de primaire processen en van het type organisatie. Met deze systeemtheoretisch blik op goed bestuur hebben we nu twee vragen te beantwoorden, namelijk: Hoe zijn de primaire processen van SWV's passend onderwijs te beschrijven? En: wat voor soort organisaties zijn SWV's passend onderwijs eigenlijk?

Hoe zijn de primaire processen van SWV's passend onderwijs te beschrijven?

Om erachter te komen hoe de primaire processen van een SWV passend onderwijs eruitzien gaan we eerst na wat de WPO (Staatsblad nr. 533, 2012) zegt over de opdracht van een SWV passend onderwijs. In de wet staat:

'Het SWV stelt zich ten doel een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de scholen, [...] te 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.'

De wetstekst maakt hiermee de waartoe-vraag duidelijk voor de SWV's passend onderwijs. Ook spreekt er een rationale van 'het geheel is meer dan de som der delen' uit: (groepen van) scholen kunnen afzonderlijk geen dekkend netwerk in een regio realiseren, een SWV van deze afzonderlijke (groepen van) scholen kan dat wel.

Om deze opdracht te vervullen schrijft de wet aan de SWV's een aantal taken toe die ten minste moeten worden uitgevoerd. Ten minste, dat wil zeggen: het staat de SWV's passend onderwijs vrij om deze taken te verbreden en/of er taken aan toe te voegen. De taken die de wet toeschrijft aan de SWV's passend onderwijs zijn:

- beleids- en planvorming inclusief formuleren van resultaten om de opdracht te realiseren, in de vorm van een ondersteuningsplan;
- procedures en criteria vaststellen voor de verdeling en toewijzing van ondersteuningsmiddelen en ondersteuningsvoorzieningen aan de scholen, voor beoordeling van toelaatbaarheid van leerlingen, voor terugplaatsing van leerlingen en voor overdracht van bekostiging tussen scholen;
- verdelen en toewijzen van ondersteuningsmiddelen en ondersteuningsvoorzieningen aan de scholen;
- beoordelen of leerlingen toelaatbaar zijn;
- adviseren over de ondersteuningsbehoefte van een leerling.

Als we dit rijtje van taken overzien, leiden we hieruit af dat de primaire processen van SWV's het karakter hebben van beleids- en planvorming, verdelen en toewijzen, beoordelen en hiervoor procedures en criteria vaststellen en adviseren.

Wat voor soort organisaties zijn SWV's passend onderwijs eigenlijk?

Zoals de naam al zegt zijn SWV's passend onderwijs formele verbanden van schoolbesturen waarbinnen gezamenlijk de opdracht van passend onderwijs wordt uitgevoerd in de regio. De SWV's zijn eigenstandige organisaties met een zelfstandige, bij wet verankerde opdracht. In de wet is vastgelegd dat de SWV's passend onderwijs een rechtspersoon moeten zijn met volledige rechtsbevoegdheid zonder winstoogmerk (Staatsblad nr. 553, 2012), waarbij de schoolbesturen (bevoegd gezag po en vo) worden aangewezen als de enige mogelijke oprichters. Verder zijn de SWV's passend onderwijs wettelijk verplicht om de functies van intern toezicht, bestuur en medezeggenschap te beleggen in de organisatie en er deugdelijk uitvoering aan te geven.

In tegenstelling tot andere non-profitorganisaties in het publieke domein, zoals zorg- en welzijnsinstellingen, onderwijsinstellingen, woningcorporaties, musea en culturele instellingen, waarin het eigenaarschap van de organisatie een abstractie is, op passieve wijze berust bij diverse partijen (burgers, klanten/cliënten, particulier initiatief, de overheid, de maatschappij, de samenleving) en nergens concreet is belegd (Hooge & Helderman, 2007), kunnen voor de SWV's passend onderwijs wel concrete eigenaren worden aangewezen, namelijk de schoolbesturen. Omdat de overheid voorziet in de bekostiging van passend onderwijs, zijn de schoolbesturen niet zozeer eigenaren in de zin van kapitaalverschaffers (aandeelhouders), als wel in de zin van constituenten (zij vormen een associatie van rechtspersonen) en in de zin van: eigenaar van dezelfde opdracht, namelijk de zorgplicht voor passend onderwijs in een bepaalde regio.

Hoewel het dus kenmerkend is voor de SWV's passend onderwijs als organisatie dat schoolbesturen bij wet verplicht zijn om samen met andere schoolbesturen een SWV passend onderwijs op te richten en de rol van oprichter dan wel eigenaar van het SWV passend onderwijs op zich te nemen, is wettelijk níét bepaald dat in de governance moet worden voorzien in een orgaan of gremium waarbinnen dit eigenaarschap kan worden uitgeoefend, zoals bijvoorbeeld een A(L)V bij (coöperatieve) verenigingen of een algemene vergadering van aandeelhouders (AvA) bij naamloze of besloten vennootschappen. Hier komen we in hoofdstuk 4 nog op terug.

De schoolbesturen vervullen niet alleen de rol van eigenaar van het SWV passend onderwijs, maar kennen meerdere posities en rollen ten opzichte van het SWV passend onderwijs (Dekkers, 2015), zoals bijvoorbeeld die van:

- eigenaar van het kapitaal, vastgoed of human resources waarvan het SWV passend onderwijs gebruikmaakt;
- toezichthouder;
- bestuurder;
- contractpartner;
- leverancier van diensten en producten;
- afnemer van diensten en producten.

Vanuit het perspectief van governance vormt deze meervoudigheid aan posities en rollen een risico, omdat het rol- en belangenconflicten met zich meebrengt. Belangrijk vragen zijn dan ook: hoe gaan de schoolbesturen om met tegenstrijdige belangen, vanuit welke positie nemen zij deel aan besluitvorming, hoe voorkomen zij verwarring over en weer over rolopvatting en -uitvoering, hoe wegen zij hun eigen schoolbestuurlijke belang ten opzichte van het SWV-gezamenlijke belang en wie of wat geeft/geven dan de doorslag en waarom?

Naast de meervoudige posities en rollen van de schoolbesturen als eigenaar en oprichter van de SWV's passend onderwijs, zijn er vanuit stakeholderperspectief nog andere belanghebbenden van de organisatie aan te wijzen. Belangrijke stakeholders van SWV's passend onderwijs zijn leerlingen en hun ouders, andere organisaties in de onderwijs-/zorgketen of personeel in dienst van het SWV passend onderwijs. Ook zij nemen verschillende posities in ten opzichte van de organisatie en vertegenwoordigen meervoudige belangen, die soms onderling conflicteren. Of en hoe de stakeholdersbelangen worden (af)gewogen bij beleids-, plan- en besluitvorming door bestuur, medezeggenschap en intern toezicht is ook een belangrijke kwestie van goed bestuur.

Medezeggenschap verdient hier apart de aandacht. In het algemeen is het de zorgplicht van het bestuur om de medezeggenschap optimaal te laten verlopen door het orgaan/de organen voor medezeggenschap goed te positioneren, door zodanig informatie aan te leveren dat de medezeggenschap haar taak optimaal kan vervullen en door scholing en professionalisering te faciliteren. Juist bij passend onderwijs is (de zorgplicht voor) goede medezeggenschap een aandachtspunt vanwege de 'tweedeling' in de doelgroep. Enerzijds is er vaak sprake van een groep minder mondige en assertieve ouders met een lager opleidingsniveau en een lagere sociaal-economische status. Zij moeten worden aangemoedigd tot medezeggenschap, goed worden toegerust en in positie worden gebracht. Anderzijds is er vaak ook een groep zeer assertieve, mondige ouders met een hoger opleidingsniveau en een hogere sociaal-economische status, die zeer goed in staat is om de ondersteuningsmiddelen en -arrangementen ten behoeve van hun behoeften en belangen te laten inzetten. Er bestaat het risico van het 'mattheuseffect': dat de sterkste, meest mondige groep meer vruchten plukt van de extra ondersteuning dan de zwakkere en minder mondige groep.

In box 3 wordt het SWV Passend Primair Onderwijs in Rotterdam beschreven, dat getypeerd kan worden als expertisecentrum en makelaar.

Box 3: SWV Passend Primair Onderwijs in Rotterdam: expertisecentrum en makelaar

Voorgeschiedenis

Voordat PPO Rotterdam werd opgericht, waren er twee WSNS-verbanden actief binnen Rotterdam, één in Noord en één in Zuid. Daarnaast was er een regionaal expertisecentrum (REC) en waren er verschillende commerciële partijen die op inhuurbasis extra ondersteuning verleenden aan leerlingen met een geïndiceerde ondersteuningsbehoefte. De schoolbesturen waren overwegend tevreden over de kwaliteit en financierbaarheid van deze bovenschoolse voorzieningen en het deelnamepercentage sbo en de stijging van het so waren relatief laag. Dit alles maakt dat de schoolbesturen er waarde aan hechtten de bovenbestuurlijke samenwerking en (de deskundigheid van) het personeel in dienst van deze organisaties ook in de toekomst te behouden.

Bestuurlijke context

PPO Rotterdam is het nieuwe SWV dat in maart 2014 in het kader van de invoering van de WPO wordt opgericht door de 25 (inmiddels door fusie en opheffing 22) Rotterdamse schoolbesturen die actief zijn in het po en so. De wettelijk vastgestelde regio omvat slechts één gemeente, maar is, met 22 schoolbesturen verantwoordelijk voor ruim 200 scholen en ruim 51.000 leerlingen, een van de grootste regionale SWV's passend onderwijs in Nederland.

Visie

De schoolbesturen besluiten PPO Rotterdam gedeeltelijk in te richten naar het zogenoemde expertisemodel. Dit betekent dat de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de inrichting en uitvoering van de onderwijsondersteuning deels wordt gedelegeerd aan het SWV. Uitgangspunt daarbij is centrale sturing (op het niveau van het bovenbestuurlijke SWV) op financiën en kwaliteit van de ondersteuning. De schoolbesturen zijn ervan overtuigd dat het gezamenlijk organiseren van ondersteuning en voorzieningen voordeliger is dan het per schoolbestuur commercieel uitbesteden van taken en inhuren van ondersteunend personeel. Ook zien de schoolbesturen een risico wat betreft toename van het verwijzingspercentage naar het s(b)o op het moment dat de boven- bestuurlijke samenwerking wordt losgelaten. De inrichting in de vorm van het expertisemodel bood tevens de gewenste mogelijkheid om als PPO Rotterdam alle personele verplichtingen van de oude WSNS-verbanden over te nemen en dit personeel maximale veiligheid te bieden. In totaal komt er ongeveer 95 fte te werken voor PPO Rotterdam, waarvan 50% is gedetacheerd vanuit de schoolbesturen. Dit laatste betekent dat de schoolbesturen behalve eigenaar van het SWV ook voor een deel werkgever zijn.

Na de wetswijziging zijn er dus grotendeels dezelfde mensen aan het werk als voorheen, maar deels wel met een ander takenpakket. De bevoegdheden binnen het SWV worden zo laag mogelijk in de organisatie belegd om de slagkracht zo groot mogelijk te maken. Dit betekent dat personeelsleden die voorheen bijvoorbeeld dossiers analyseerden nu als schoolcontactpersoon actief in de scholen aan de slag zijn met leerlingen. Hierdoor is opschalen tijdig mogelijk en kan er preventief gehandeld worden, doordat dreigende thuiszitters in een vroeg stadium in beeld zijn (in januari 2016 waren er slechts vijf leerplichtige thuiszitters op een leerlingenpopulatie van ruim 51.000).

De schoolcontactpersonen hebben vooral een makelaarsfunctie en kunnen op basis van individuele leerlingbehoefte expertise vanuit het SWV inzetten of een maatwerkbudget toekennen.

Governance

De schoolbesturen stellen vast dat de omvang van het SWV vraagt om coördinatie en het onmogelijk maakt om met alle schoolbesturen het bestuur van PPO Rotterdam te vormen. Men kiest in verband met het grote aantal schoolbesturen voor de vereniging als rechtsvorm. De 22 schoolbesturen behorende bij het SWV vormen de leden. Uit de ALV, die tevens het intern toezichthoudend orgaan vormt, kiezen de schoolbesturen vervolgens een zevenhoofdig bestuur en uit het bestuur een driehoofdig dagelijks bestuur (DB). Bij de samenstelling van het (dagelijks) bestuur wordt rekening gehouden met een evenwichtige vertegenwoordiging van diverse school- besturen en een goede vertegenwoordiging per denominatie en omvang van schoolbestuur. Het DB mandateert vervolgens een groot deel van zijn taken aan de directeur die wordt aangesteld. Ten aanzien van thuiszitters wordt tevens ‘doorzettingskracht’ op het niveau van het SWV afgesproken (hiervan is in de praktijk nog nooit gebruikgemaakt).

Op dit moment is het SWV op zoek naar een ander governancemodel. De belangrijkste reden hiervoor is dat men de betrokkenheid van de ALV wil vergroten en overweegt om met stemgewichten te werken (op dit moment heeft ieder schoolbestuur één stem, zowel een schoolbestuur dat 80 leerlingen vertegenwoordigt als een schoolbestuur dat 18.000 leerlingen vertegenwoordigt).

Hoewel PPO Rotterdam een grote rol speelt, hebben de schoolbesturen over z'n algemeenheid niet het gevoel 'iets uit handen te geven'. Dit heeft vooral te maken met het feit dat de directie van het SWV veelvuldig overlegt met de schoolbesturen (ALV, bestuur en DB), de schooldirecteuren (stuurgroepen met per wijk een afgevaardigde), de intern begeleiders (beleidsadviesgroep met per wijk een vertegenwoordiger), de OPR en de MR-P. Belangrijke beleidsdocumenten en majeure besluiten gaan in de besluitvormingsprocedure standaard langs al deze gremia, waardoor er de facto niet veel bewegingsvrijheid is voor de directie van PPO Rotterdam. De lange besluitvormingstrajecten werken weliswaar vertragend maar ze zijn essentieel voor het succes van het beleid, in verband met de meervoudige relaties die er bestaan tussen PPO Rotterdam en de schoolbesturen. Schoolbesturen zijn niet alleen eigenaar, maar ook klant en coproducteur en dienen daarom veel inspraak te hebben, zo is de visie.

Tot op heden biedt de werkwijze positieve resultaten in de zin van een dalend deelnamepercentage sbo (-10% op 1 oktober 2015 ten opzichte van 1 oktober 2014). Daarmee groeit ook onder de scholen het draagvlak voor deze wijze van organiseren.

SWV's passend onderwijs kennen heel andere primaire processen en zijn een heel ander type organisatie dan de reguliere onderwijsorganisaties die onder de hoede van schoolbesturen po en vo vallen

Uit onze analyse van de primaire processen en organisatie blijkt dat de SWV's passend onderwijs niet bijzonder veel lijken op reguliere onderwijsorganisaties.

De primaire processen in reguliere onderwijsorganisaties hebben een hoog direct onderwijsinhoudelijk-professioneel karakter. Zij behelzen het verzorgen van kwalitatief goed onderwijs aan kinderen, het vormen en opvoeden van leerlingen, het betrekken van ouders bij de schoolse ontwikkeling van hun kinderen enzovoort. Hoogopgeleide onderwijsprofessionals staan centraal in de uitvoering en geven de onderwijsleer-, opvoedings- en vormingsprocessen vorm via directe relaties en interacties met leerlingen en hun ouders.

De primaire processen in SWV's passend onderwijs daarentegen hebben een beleidsmatig, bestuurlijk en bureaucratisch karakter, in combinatie met een indirect onderwijsinhoudelijk-professioneel karakter. Zij behelzen beleids- en planvorming, verdelen en toewijzen, beoordelen en hiervoor procedures en criteria vaststellen en adviseren. Managers, beleidsmakers, 'regisseurs', 'makelaars' en/of tweedelijns-onderwijs- en zorgprofessionals staan centraal in de uitvoering van de SWV's passend onderwijs en staan indirect in relatie tot de onderwijsleer-, opvoedings- en vormingsprocessen op de scholen, vaak één tot drie organisatieniveaus daarvan verwijderd. Alleen als het SWV passend onderwijs een eigen onderwijsvoorziening in stand houdt (school voor so, orthopedagogisch didactisch centrum (OPDC), reboundonderwijs of iets dergelijks), lijken de primaire processen slechts voor dat gedeelte op die in reguliere onderwijsorganisaties.

Behalve het verschil wat betreft de aard van de primaire processen, springt ook het verschil in type organisatie in het oog tussen SWV's passend onderwijs en reguliere onderwijsorganisaties. Een SWV passend onderwijs is te typeren als een interbestuurlijke organisatie met concrete aanwijsbare eigenaren. Dit in tegenstelling tot reguliere onderwijsorganisaties, die enkelvoudig zijn, met abstract eigenaarschap dat niet concreet is belegd (Dekkers, 2015).

SWV's passend onderwijs zijn meer verwant aan organisaties die ook aanwijsbare eigenaren 'met een opdracht of specifiek (publiek) belang' kennen, zoals naamloze of besloten vennootschappen met publieke aandeelhouders (voormalige nutsbedrijven, zie Boersma, 2015) of coöperaties (Galle, 2010). Wat organisaties zoals voormalige nutsbedrijven, coöperaties en dus ook SWV's passend onderwijs bindt, is dat de eigenaren forse invloed willen uitoefenen op de organisatie die 'van hen' is en waarmee zij hun 'opdracht' moeten verwezenlijken of hun 'belang' moeten realiseren. Tegelijkertijd staat die organisatie buiten hun eigen organisatie en kunnen zij deze niet alleen besturen.

De wederzijdse afhankelijkheid tussen de schoolbesturen die het SWV passend onderwijs hebben opgericht is groot. De schoolbesturen hebben een eigen zorgplicht passend onderwijs en moeten deze zelf én via 'hun' SWV passend onderwijs waarmaken – iets waarop zij worden aangesproken en waarover zij zich extern moeten verantwoorden. Daarnaast heeft het SWV passend onderwijs als geheel ook een eigen zorgplicht en moet het zich hierover extern verantwoorden. De facto bestaat er dus grote overlap tussen de individuele schoolbestuurlijke zorgplicht en de gezamenlijke SWV-zorgplicht.

Deze wederzijdse afhankelijkheid in combinatie met de eigen individuele zorgplicht passend onderwijs vormt voor schoolbesturen een extra reden om een flinke vinger in de pap te willen houden om zodoende hun invloed te kunnen uitoefenen op 'hun' SWV passend onderwijs.

Nu we in beeld hebben wat voor soort primaire processen de SWV's passend onderwijs kennen en wat voor soort organisaties het zijn, gaan we in het volgende hoofdstuk na of de huidige governance de SWV's 'past'.

In box 4 wordt het SWV regio IJssel-Vecht beschreven, dat we typeren als 'verantwoordelijkheid, bevoegdheid en aansprakelijkheid in één hand'

Box 4: SWV regio IJssel-Vecht: verantwoordelijkheid, bevoegdheid en aansprakelijkheid in één hand

Voorgeschiedenis

Voor de invoering van de WPO bestond er in de regio IJssel-Vecht binnen het vo een groot gemeenschappelijk dienstencentrum en een OPDC in het 'oude SWV', waardoor er bovenschools zo'n 80 medewerkers in dienst waren en er voor ruim 200 leerlingen onderwijs werd verzorgd. Daarbij had de regio een deelnamepercentage dat 60% hoger lag dan het landelijk gemiddelde. Deze combinatie van feiten maakt dat de schoolbesturen de conclusie trekken dat de gezamenlijke inzet van expertise tot dan toe niet heeft opgeleverd wat zou moeten. Het aantal leerlingen dat geplaatst is binnen het vso, dan wel leerlinggebonden financiering (LGF) heeft, is te groot. De schoolbesturen achten de indicatiestelling voor vso cluster 4 moeilijk objectiveerbaar en stellen vast dat het kennelijk onderwerp is geworden van 'pedagogisch ondernemen'. Ze beschouwen dit als een belangrijke oorzaak van het probleem.

Bestuurlijke context

In de voorbereiding op de invoering van de WPO besluiten alle scholen voor vo en vso cluster 3 en 4 in de regio IJssel-Vecht de samenwerking aan te gaan. Het SWV dat dient te worden opgericht zal daarmee bestaan uit 13 schoolbesturen, die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor 42 vestigingen en circa 23.000 leerlingen, binnen de grenzen van maar liefst 11 gemeenten.

Visie

Het SWV stelt vast dat goede onderwijskwaliteit primair een wettelijke en maatschappelijke opdracht van schoolbesturen is. Vanuit hun verantwoordelijkheid voor een adequate invulling van de zorgplicht dienen schoolbesturen ook te zorgen voor een passend onderwijs(ondersteunings)- traject voor alle leerlingen die bij hen staan ingeschreven dan wel worden aangemeld. Het schoolbestuur wordt volgens deze redeneertrant aangemerkt als de belangrijkste sturingseenheid, die de doelstellingen van het SWV dient te realiseren binnen de eigen schoolorganisatie. Sturing vanuit een SWV op bovenbestuurlijk niveau wordt, mede op basis van de ervaringen uit het verleden, niet gezien als effectief. Het toekennen van financiële middelen vanuit één centrale bovenbestuurlijke organisatie heeft in het verleden niet het gewenste effect gehad en heeft zelfs geleid tot perverse effecten, zoals het gemakkelijk doorverwijzen of afschuiven van leerlingen met een ondersteunings- behoefte. De schoolbesturen besluiten daarom de financiële middelen te verdelen over de schoolbesturen (niet de scholen) op basis van leerlingenaantallen. Hierdoor ontstaat er een situatie waarin ‘de verwijzer betaalt’.

Wanneer een school veel leerlingen verwijst naar het vso, schieten de door het SWV toegekende middelen tekort en zal dit door het schoolbestuur aanvullend bekostigd moeten worden. Wanneer een schoolbestuur weinig leerlingen verwijst naar het vso, is het budget dat toegekend is vanuit het SWV toereikend en blijft er mogelijk zelfs iets over. De schoolbesturen zijn zich ervan bewust dat dit mogelijk voor het ene schoolbestuur licht voordelig en het voor het andere licht nadelig zal uitpakken, omdat de leerlingenpopulatie per schoolbestuur verschilt en de ondersteuningsbehoefte van een leerling niet leidend is in de bekostigingssystematiek. Bij de schoolbesturen is nagegaan of er verschillen zijn die ertoe doen. Dat bleek alleen het geval bij het groene onderwijs. De school- besturen vinden de voordelen van bekostiging per leerling ruim opwegen tegen de hoge kosten die anders op het niveau van het SWV gemaakt zouden moeten worden in verband met het (coördineren van) indiceren, beoordelen van aanvragen en toekennen van budgetten. Voor het kleine groene onderwijs wordt een speciale positie afgesproken. Er wordt van uitgegaan dat toetsing van aanvragen voor toelaatbaarheidsverklaringen (TLV's) in deze constructie slechts marginaal hoeft plaats te vinden, omdat een aanvraag een schoolbestuur dermate veel geld ‘kost’ dat deze het indienen ervan zelf zeer goed zal overdenken. Zo werkt de structuur en aanpak van dit SWV sterk ontmoedigend ten aanzien van het verwijzen naar het vso. De visie van het SWV is dan ook dat op deze wijze (via een negatieve prikkel) wordt gerealiseerd dat meer leerlingen binnen de reguliere vo-scholen worden opgevangen en de ondersteuningsprofielen van deze scholen worden versterkt. Voor het SWV blijft er slechts een faciliterende rol over, met als belangrijkste taken het monitoren van de kwaliteit van de zorg en het verwijzingspercentage van de scholen en zorg dragen voor een juiste bekostiging op schoolbestuurlijk niveau. In het geval van thuiszitters wordt doorzettingsmacht op het niveau van het SWV overwogen, maar dit is tot op heden vooral een theoretisch vraagstuk voor het SWV. In de praktijk heeft zich nog geen concrete casuïstiek aangediend.

Governance

Het SWV wordt opgericht in de vorm van een stichting met een DB en een algemeen bestuur (AB). Het DB functioneert hierbij als bestuur en het AB als intern toezichthouder. Het DB is als bestuur verantwoordelijk voor de beleidsvoorbereiding en -uitvoering van de minimaal wettelijke taken van het SWV. Zowel het AB als het DB wordt bemenst door schoolbestuurders. In het AB nemen alle aangeslotenen (13 schoolbesturen) plaats en dit AB kiest uit zijn midden een DB van drie bestuursleden. Bij de samenstelling wordt gezorgd voor vertegenwoordiging van vo (zowel namens de grote als de kleine besturen) en vso.

In de statuten wordt vastgelegd welke majeure besluiten aan de goedkeuring van het AB onderhevig zijn. Dit wordt een lange lijst, met als doel alle aangesloten schoolbesturen nauw te betrekken bij het beleid van het SWV. Dit vervaagt ook de grens tussen AB en DB. Veel zaken die normaal gesproken geen onderwerp op de agenda van een toezichthoudend AB zouden zijn, zijn dat hier wel.

Het (financiële) beleid wordt verder vertaald in een decentrale organisatie zonder bovenschoolse voorzieningen. Er wordt geen ondersteunend personeel in dienst genomen en daarmee ook geen statutair directeur aangesteld. Wel wordt een beperkt aantal functionarissen ingehuurd of op detacheringsbasis ingezet. Zo wordt, in plaats van een statutair directeur, parttime een coördinator ingehuurd, die het DB op basis van een beperkt mandaat ondersteunt bij zijn beleidsvoorbereidende en uitvoerende taken. Deze coördinator is tevens de manager van het SWV voor po in de regio, waarmee afstemming tussen deze twee onderwijssectoren wordt geborgd.

Het gekozen governancemodel zorgt ervoor dat er in cirkelvorm wordt gewerkt. Het SWV, dat wil zeggen het AB en het DB, heeft enerzijds als collectief de macht over de individuele aangesloten schoolbesturen door minimale eisen te stellen aan de basiskwaliteit op en de ondersteunings- profielen van de scholen en door middelen te verdelen. Anderzijds hebben de aangesloten schoolbesturen individueel de macht om te zorgen voor beleid dat realistisch en proportioneel is en bijdraagt aan het realiseren van de zorgplicht van de scholen. Het gevaar is dat het AB en DB van het SWV rond lastige onderwerpen niet tot besluitvorming komen. Echter, als er wel besluiten worden genomen, maar die hebben geen draagvlak tot in de scholen, dan wordt het SWV als het ware uitgehold. In de uitvoering blijkt tot op heden dat de gekozen werkwijze inderdaad soms tot trage besluitvorming, maar vooral tot hoge betrokkenheid en gedragenheid van beleid leidt.

4 PASSENDE GOVERNANCE VOOR PASSEND ONDERWIJS

Wat is er geregeld wat betreft de governance van de SWV's passend onderwijs?

De wettelijke bepalingen voor de governance van SWV's passend onderwijs zijn volledig geënt op datgene wat er voor de governance van reguliere onderwijsorganisaties in het po en vo wettelijk is verankerd. Met de WPO (Staatsblad nr. 533, 2012) is vastgelegd dat de bepalingen in de wetten op het po en vo (WPO en WVO) over goed bestuur en toezicht bij reguliere onderwijsorganisaties zijn aangevuld met een extra lid waarin staat dat deze bepalingen van overeenkomstige toepassing zijn voor een SWV passend onderwijs.

Het volgende is bij wet bepaald:

- Er is rechtmatig **bestuur** en beheer.
- Er is **intern toezicht** op het bestuur.
- Er is een functionele of organieke **scheiding** tussen de functies van bestuur en van intern toezicht.
- Het interne toezicht functioneert **onafhankelijk** van het bestuur.
- De benoeming in de functies van intern toezicht vindt plaats op basis van vooraf openbaar gemaakte **profielen**.
- Bij de benoeming van een lid Raad van Toezicht (RvT) is de **OPR** in de gelegenheid een **bindende voordracht** te doen. Als er geen RvT is, maar een toezichthoudend orgaan/ interne toezichthouders, bepaalt de Wet medezeggenschap op scholen (Wms) dat de OPR vooraf in de gelegenheid wordt gesteld om **advies** uit te brengen over elk door het SWV te nemen besluit met betrekking tot in ieder geval de vaststelling van de competentieprofielen van de toezichthouders en het toezichthoudend orgaan.
- Het interne toezicht houdt **toezicht** op de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden door het bestuur en staat het bestuur **met raad terzijde**.
- De taken en bevoegdheden van de interne toezichthouder of het interne toezichthoudende orgaan zijn zodanig dat het een **deugdelijk** en **onafhankelijk** intern toezicht kan uitoefenen.
- De **taken** van de toezichthouder of het toezichthoudende orgaan zijn ten minste:
 - o het goedkeuren van de begroting en het jaarverslag en, indien van toepassing, het strategisch meerjarenplan;
 - o het toezien op de naleving door het bestuur van wettelijke verplichtingen;
 - o het toezien op de rechtmatige verwerving en de doelmatige en rechtmatige bestemming en aanwending van de middelen;
 - o het aanwijzen van de externe accountant die verslag uitbrengt aan het interne toezicht;
 - o het jaarlijks afleggen van verantwoording over de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden in het jaarverslag;
 - o in het geval dat het interne toezicht is belegd bij een RvT, is deze tevens belast met de werkgeverstaak ten aanzien van het bestuur.

Hoe krijgt de governance van de SWV's passend onderwijs vorm in de praktijk?

Bij de bestuurlijke inrichting van SWV's passend onderwijs is tot op heden gekozen voor rechtsvormen en bestuursmodellen waarmee de schoolbesturen van oudsher bekend zijn vanuit hun eigen onderwijsorganisaties. Ervaringen vanuit de praktijk leren dat de schoolbestuurders ook in de uitoefening van governance dicht bij hun praktijk en ervaring van het besturen van reguliere onderwijsorganisaties blijven. Bij vragen of dilemma's over goed bestuur worden de governancecodes po en vo erop nageslagen.

De SWV's passend onderwijs hebben de vorm van een privaatrechtelijk rechtspersoon en in de meeste gevallen is gekozen voor de stichting als rechtsvorm. In het vo heeft 80% van de SWV's voor deze rechtsvorm gekozen en in het po 56% (Jepma & Beekhoven, 2015, p. 31). De minderheid van de SWV's heeft de vorm van een vereniging, waarbij 6% van de SWV's in het vo en 4% in het po een coöperatieve vereniging is.

Het bestuur en het interne toezicht is bij de SWV's op verschillende manieren gestructureerd. Tabel 1 laat zien het bestuur-en-directiemodel het meeste voorkomt. Bij dit model zijn de bestuurlijke bevoegdheden (gedeeltelijk) gemandateerd aan de directie en oefent het bestuur zowel de bestuurlijke als de intern toezichthoudende functie uit, waarbij, als het goed is, deze twee functies gescheiden worden uitgeoefend binnen het bestuurlijk orgaan.

Bijna een kwart van de SWV's hanteert het raad-van-beheermodel. Hierbij kan (een deel van) de bestuurlijke bevoegdheid gemandateerd zijn aan de directie, oefent het DB de bestuurlijke functie uit en is de toezichthoudende functie belegd bij het AB.

Een grote minderheid van de SWV's hanteert het raad-van-toezichtmodel, dat wordt gekenmerkt door een organieke scheiding tussen bestuur en intern toezicht: de RvT houdt intern toezicht, het bestuur bestuurt. Bij een klein aantal SWV's dat een vereniging is het interne toezicht belegd bij de ALV.

Tabel 1: Bestuursmodellen van SWV's passend onderwijs (Bron: Jepma & Beekhoven, 2015, p. 32)

	PO (n=50)	VO (n=51)
Bestuur-en-directiemodel	44%	49%
Raad-van-beheermodel	22%	23%
Raad-van-toezichtmodel	16%	12%
ALV met toezichthoudende rol	8%	10%
Anders	10%	8%

Er bestaat een grote variatie tussen de SWV's in de mate van zeggenschap van de deelnemende schoolbesturen, zie tabel 2.

Tabel 2: Mate van zeggenschap (Bron: Jepma & Beekhoven, 2015, p. 3 (bewerkt door de auteurs))

	PO (n= 50)	VO (n=51)
Eén stem per deelnemend schoolbestuur (gelijkheidsprincipe)	40%	63%
Aantal stemmen naar aantal leerlingen (proportionaliteitsprincipe: naar rato van de economische interactie tussen het SWV en de schoolbesturen), met eventueel voor het schoolbestuur één stem als vaste voet en/of met eventueel aftoppen invloed zeer grote schoolbesturen	40%	18%
Streven naar consensus (consensusprincipe)	2%	6%
Mix van bovenstaande of anders	18%	13%

Tabel 2 laat zien dat het gelijkheidsbeginsel bij de SWV's in het vo domineert (63%) en in het po heel gangbaar is (40%). Het proportionaliteitsprincipe is in het po ook gangbaar (40%). Dit is in het vo veel minder het geval (18%).

Het fenomeen doorzettingsmacht kan hier niet onbesproken blijven. SWV's verschillen van elkaar in de mate waarin zij beschikken over eigen bevoegdheden. Dit is afhankelijk van de vraag in hoeverre de deelnemende schoolbesturen hun verantwoordelijkheden aan het SWV overdragen of bij zich houden. Deze bevoegdheidsverdeling heeft invloed op de zogenoemde doorzettingsmacht die de SWV's hebben. Het begrip doorzettingsmacht betekent dat het SWV de uiteindelijke zeggenschap heeft ten koste van de zeggenschap van de afzonderlijke schoolbesturen, bijvoorbeeld bij het plaatsen van 'moeilijk plaatsbare' leerlingen op een school binnen het SWV. Op dit moment heeft 51% van de SWV's in het po en 60% van de SWV's in het vo een vorm van doorzettingsmacht geregeld of men is ermee bezig dat te regelen (Jepma & Beekhoven, 2015). De Kinderombudsman constateert dat het formeel beleggen van doorzettingsmacht niet betekent dat dit ook altijd in de praktijk zo werkt (Vreeburg-Van der Laan & Wiersma, 2015).

We hebben de vier cases die in de boxen 1 tot en met 4 zijn gepresenteerd vergeleken wat hun governance betreft, zie tabel 3 hieronder.

Tabel 3: Vergelijking van de governance van de vier cases

Governance	SWV VO IJssel Vecht	Passend Primair Onderwijs (PPO) Rotterdam	SWV PO Noord-Kennemerland	SWV PO IJssel Berkel
Eigenaren	Schoolbesturen	Schoolbesturen	Schoolbesturen	Schoolbesturen
Rechtsvorm	Stichting	Vereniging	Stichting	Vereniging
Bestuursmodel	AB/DB-model	Bestuur-en-directiemodel	Bestuur-en-directiemodel	Bestuur-en-directiemodel
Intern toezicht belegd bij	AB, bemenst door 13 schoolbesturen	ALV, bemenst door 22 schoolbesturen	Toezichthoudend bestuur, bemenst door 14 schoolbesturen	ALV, bemenst door 27 schoolbesturen
Onafhankelijk voorzitter intern toezicht	Nee	Nee	Ja, tijdelijk	Ja
Besluitvormings-procedure intern toezicht	Besluitvorming op basis van meerderheidsbesluit : 2/3 van de stemmen en 60% van de leerlingen, waarbij minimaal 2/3 van de ALV-leden aanwezig of vertegenwoordigd is Schoolbesturen hebben vetorecht bij statutenwijziging	Besluitvorming op basis van volgestrekte meerderheid van de ter vergadering uitgebrachte geldige stemmen (elk lid heeft 1 stem) Statutenwijziging: 2/3 van de stemmen, waarbij minimaal 2/3 van de ALV-leden aanwezig of vertegenwoordigd is	Streven: consensus (algemene stemmen). Bij stemming geldt een meerderheidsbesluit op basis van: a. het aantal leerlingen b. het aantal deelnemende besturen	Om rechtsgeldige besluiten te kunnen nemen, is vereist dat 2/3 van het aantal leden aanwezig of vertegenwoordigd is. Er is sprake van een geldig meerderheidsbesluit indien het besluit een meerderheid heeft op basis van het aantal leerlingen

				vertegenwoordigd in de ALV op basis van de staffel (zie hieronder) en een meerderheid van ten minste 7 leden aanwezig dan wel vertegenwoordigd is in de ALV.
Bestuur	DB, bemenst door 3 schoolbesturen: 1 groot vo-schoolbestuur, 1 klein vo-schoolbestuur en 1 vso-schoolbestuur	Bestuur, bemenst door 7 schoolbesturen waarin minimaal 75% van het aantal leerlingen en zowel po als so zijn vertegenwoordigd en dat evenwichtig is samengesteld wat betreft omvang en denominatie schoolbesturen. Uit bestuur een driehoofdig DB.	Toezichthoudend bestuur, bemenst door 14 schoolbesturen, dus alle deelnemende besturen van het SWV	DB, bemenst door 7 schoolbesturen, waaronder twee leden uit het so (cluster 3 en 4)
Onafhankelijk voorzitter bestuur	Nee	Nee	Ja, tijdelijk	Ja
Besluitvormings-procedure bestuur	Besluitvorming op basis van consensus Bij ontbreken van consensus: advies van AB en dan meerderheidsbesluit	Besluitvorming op basis van unanimititeit (consentbeginsel), waarbij minimaal 2/3 van de bestuursleden aanwezig of vertegenwoordigd is	Zie hierboven (bestuur is intern toezichthoudend orgaan)	Binnen het bestuur heeft elk bestuurslid 1 stem. De onafhankelijke voorzitters zijn niet stemgerechtigd.
Directie	Coördinator met beperkt mandaat	Directeur met ruim mandaat	Directeur met ruim mandaat	Directeur met ruim mandaat
Medezeggenschap	OPR	OPR en MR-P	OPR en MR-P	OPR en MR-P
Doorzettingsmacht georganiseerd op het niveau van het SWV	Nee	Ja, het SWV heeft doorzettingskracht georganiseerd met een TaskForce	Nee	Nee

In tabel 3 is te zien dat de twee SWV's met het grootste aantal betrokken schoolbesturen (22 respectievelijk 27) kiezen voor de verenigingsstructuur. De andere twee kiezen voor de stichting als rechtspersoon, waarmee er bij deze twee SWV's geen positie voor de schoolbesturen als eigenaren is belegd binnen het SWV. De ALV's van de verenigingen PPO Rotterdam en SWV PO IJssel|Berkel krijgen beide de functie van intern toezicht toebedeeld. Daarmee is er ook binnen deze SWV's geen zuiver orgaan voor eigenaren, omdat er van de eigenaren (schoolbesturen) wordt gevraagd de eigenaarschapsrol te combineren met die van intern toezichthouder.

PPO Rotterdam en SWV PO IJssel|Berkel kiezen vanuit de ALV een zevenhoofdig bestuur (en PPO Rotterdam daaruit weer een driehoofdig DB). Binnen SWV PO Noord-Kennemerland vormen alle schoolbesturen tevens het bestuur, waarmee de bestuurlijke en de toezichthoudende functie volledig in één hand worden gelegd. In het geval van SWV Vecht IJssel kiest men voor een AB waarin alle schoolbesturen als toezichthouder plaatsnemen, van waaruit een driehoofdig DB wordt gekozen. Doordat het DB bijna alle besluiten ter goedkeuring dient voor te leggen aan het AB, is dit ook meer een ogenschijnlijke dan een feitelijke scheiding van bestuur en toezicht.

De beleidsvoorbereiding en -uitvoering wordt in alle gevallen door het bestuur van het SWV gemandateerd aan een directeur (dan wel een coördinator). Drie van de vier SWV's (uitgezonderd SWV IJssel Vecht) kiezen voor een ruim mandaat, waarmee de directeur in de praktijk op onderdelen de rol van bestuurder vervult.

Bij geen van de vier cases is sprake van onafhankelijk intern toezicht, omdat de functie door schoolbesturen wordt ingevuld. Ook vervult in alle gevallen ten minste een deel van de schoolbestuurders zowel de bestuurlijke als de toezichthoudende functie binnen het SWV (naast het feit dat ze eigenaar zijn). Deze dubbelrollen vragen om scherpte van de schoolbesturen als het gaat om rolzuiverheid en rolvast gedrag. Alleen het SWV PO IJssel|Berkel kiest ervoor om zowel voor het bestuur als voor de ALV vast een onafhankelijk voorzitter aan te stellen.

Passende governance voor de SWV's passend onderwijs

De vormgeving van de governance van SWV's in de wet én in de praktijk roept de vraag op of de wettelijke bepalingen voor de governance van reguliere onderwijsorganisaties wel toepasbaar is op de SWV's, die immers worden gekenmerkt door heel andere primaire processen en een andere organisatie. Inherent aan de organisatie van de SWV's is dat de schoolbesturen niet alleen oprichters en eigenaren van de opdracht 'passend onderwijs' van het SWV zijn, maar meerdere rollen en posities innemen ten opzicht van het SWV. Bovendien zijn zij in hoge mate afhankelijk van elkaar. Dit gegeven doet vanuit het perspectief van governance de alarmbellen afgaan, omdat rolverwarring en rol- en belangenconflicten op de loer liggen. Het is de vraag of de huidige (wettelijke) vormgeving van de governance van SWV's deze risico's in voldoende mate adresseert en dempt.

In de wettelijke bepalingen, en ook bij de discussies in de sector over goed bestuur bij de SWV's passend onderwijs, gaat de aandacht op dit moment sterk uit naar de vraag of er een scheiding tussen de bestuurlijke functie en de toezichtfunctie is aangebracht en of het interne toezicht deugdelijk onafhankelijk kan opereren. We constateren dat dit in de praktijk lang niet altijd het geval is: bij veel SWV's kan het interne toezicht niet onafhankelijk opereren en/of is de functie van intern toezicht onvoldoende duidelijk apart van het bestuur belegd.

Met andere woorden: de uitoefening van deugdelijk en onafhankelijk intern toezicht op het bestuur en het besturen van de organisatie komt tot op heden niet erg uit de verf bij de SWV's passend onderwijs. Dit roept nog meer vragen op, namelijk: Is de grote aandacht voor deugdelijk en onafhankelijk zelfstandig intern toezicht bij de SWV's passend onderwijs terecht? Mag er voor goed governance wel zo veel heil worden verwacht van intern toezicht? En een nog belangrijker vraag: hoe komt het dat deugdelijk en onafhankelijk intern toezicht tot op heden wat moeizaam van de grond komt bij de SWV's passend onderwijs?

In dit Vlugtschrift zoeken wij het antwoord op deze vragen in twee denkrichtingen. De eerste denkrichting is dat we ervan uitgaan dat intern toezicht op het bestuur en het besturen van een organisatie weliswaar een belangrijk element is van goed bestuur van een organisatie, maar niet de kurk waarop de governance drijft (Hooge, 2013). In het geval van de SWV's passend onderwijs moet voor het realiseren van een passende en juiste structuur en cultuur van goed bestuur minstens zo veel aandacht en energie uitgaan naar de positionering en invloed van de eigenaren-constituenten en naar de structurering en uitoefening van de bestuurlijke functie.

In relatie tot het belang van deugdelijk en onafhankelijk toezicht geldt dan een zekere volgordelijkheid: als het eigenaarschap en de bestuurlijke functie niet goed zijn vormgegeven en niet goed kunnen worden uitgeoefend, is het ook moeilijk om intern toezicht te houden.

Dat laatste brengt ons bij de tweede denkrichting, namelijk dat de oorzaak voor het moeizaam uit de verf komen van intern toezicht bij SWV's passend onderwijs grotendeels ligt in de gebrekkige structurering en uitoefening van het eigenaarschap en de bestuurlijke functie. En de wortels voor dit probleem liggen op hun beurt in de meervoudige rollen en posities die de schoolbesturen innemen ten aanzien van hun SWV passend onderwijs.

Om aanknopingspunten te vinden voor goed governance van de SWV's passend onderwijs en om de governancevraagstukken op het spoor te komen die voortkomen uit de specifieke primaire processen en typen organisatie van de SWV's passend onderwijs, zoomen we nu nader in de op de verschillende governancefuncties en -posities.

De positie en de rol van eigenaren

In het voorgaande hebben we schoolbesturen aangemerkt als de eigenaren van de SWV's passend onderwijs, vanwege hun rol als constituent en 'eigenaar' van de samenwerking om de opdracht van passend onderwijs te realiseren. De schoolbesturen die deel uitmaken van het SWV willen forse invloed uitoefenen op het SWV dat 'van hen' is en waarmee zij hun 'opdracht passend onderwijs' moeten verwezenlijken. Dat zij onderling een hoge mate van wederzijds afhankelijkheid kennen en dat hun eigen individuele zorgplicht passend onderwijs deels samenvalt met de zorgplicht passend onderwijs van het SWV maakt deze wens ten aanzien van invloed en grip op het SWV alleen maar sterker.

Het is opvallend dat de wet nu niet voorziet in een gremium of orgaan waarin de positie en rol van schoolbesturen als eigenaar van het SWV kan worden belegd. Dat zo'n gremium of orgaan er nu vaak niet is (zie de tabellen 1 en 4) biedt mogelijk een verklaring voor het feit waarom de schoolbesturen nu vaak zowel in het intern toezichthoudend orgaan als in het bestuur van het SWV zitten, los van de andere posities die zij nog innemen als afnemer, toeleverancier, werkgever van gedetacheerd personeel naar het SWV of verhuurder van huisvesting voor het SWV.

Langs de wegen van intern toezicht en bestuur proberen zij nu hun invloed en grip op het SWV te borgen. Dat dit vanuit het perspectief van governance glad ijs is vanwege rol- en belangenverstrengeling en belangenverwarring wordt voor lief genomen.

Zo'n gremium of orgaan voor eigenaren is wel heel gebruikelijk bij organisaties waarmee de SWV's goed vergeleken kunnen worden. Zo kennen coöperaties een ledenraad, verenigingen een ALV en kapitaalvennootschappen een AvA. Binnen zo'n orgaan of gremium voor eigenaren (we noemen het vanaf hier voor het gemak de ledenvergadering (LV)) kunnen de schoolbesturen hun belang(en) inbrengen en invloed uitoefenen op en deelnemen aan besluitvorming over intern toezicht en bestuur, de organisatie, de strategie, de doelbereiking en het algemene reilen en zeilen van het SWV. Kortom, mits goed gestructureerd en belegd kan de LV dé plek zijn van waaruit de schoolbesturen hun eigenaarschap vormgeven en grip houden op 'hun' SWV passend onderwijs.

Ervaringen en good practices uit de wereld van voormalige nutsbedrijven, zoals bijzondere kapitaalvennootschappen (Boersma, 2015) en coöperaties (Galle, 2010), leren dat de volgende punten aandacht verdienen bij het structureren en beleggen van de eigenaarspositie en -rol in een LV.

Ten eerste is het raadzaam om de LV zodanige bevoegdheden te geven dat de aan het SWV deelnemende schoolbesturen daadwerkelijk hun invloed kunnen uitoefenen op het SWV. Deze bevoegdheden zijn verdergaand dan te doen gebruikelijk voor een AvA of ALV. Het gaat bijvoorbeeld om:

- goedkeuren van de jaarrekening;
- goedkeuren van de strategie en belangrijke investeringen;
- benoemen, schorsen en ontslaan van bestuurders en intern toezichthouders;
- belonen van bestuurders.

De vergaande bevoegdheden van de LV worden gelegitimeerd door de hoge mate van betrokkenheid van de schoolbesturen bij het SWV passend onderwijs, en door het gegeven dat de afzonderlijke schoolbesturen enerzijds en het SWV anderzijds in hoge mate wederzijds afhankelijk zijn, net als de aan het SWV deelnemende schoolbesturen onderling.

Ten tweede is het raadzaam om de mate van zeggenschap van de eigenaren te regelen, omdat dit bepalend is voor hun invloed. In Nederland is de toepassing van het proportionaliteitsbeginsel hiervoor algemeen gebruikelijk (Galle, 2010). Het wekt dan ook verbazing dat het gelijkheidsbeginsel nu zo dominant is bij zeggenschap in de SVW's passend onderwijs (zie tabel 2). Toepassing van het proportionaliteitsbeginsel naar leerlingenaantal doet meer recht aan de zwaarte van het eigenaarschap van elk deelnemend schoolbestuur en voorkomt dat bijvoorbeeld de kleinere schoolbesturen een onevenredig groot stempel drukken.

De laatste good practice die we hier voor het voetlicht willen brengen is het instellen van een ledenraad die de LV vertegenwoordigt als het aantal leden van de LV groter is dan acht tot tien. Immers, als het aantal leden groter is dan tien, krijgen de bijeenkomsten van de LV het karakter van een 'Poolse landdag'. Het is dan lastig om werkelijk afwegingen te maken met elkaar, te delibereren en effectief besluiten te nemen, terwijl in zo'n vergadering toch over belangrijke zaken wordt gesproken en besloten. Om die reden is het dan aanbevelingswaardig om uit de LV een kleinere raad te vormen die namens alle eigenaren van het SWV invloed uitoefent op het SWV.

De bestuurlijke functie binnen het SWV passend onderwijs

Het besturen van wat voor soort organisatie dan ook is een integrale onderneming en betreft het sturen van de omgeving in samenhang met sturen in de organisatie: sturen van de primaire processen, personeel, financiën, de administratieve organisatie, gebouwen en infrastructuur enzovoort.

Omdat er nog weleens onduidelijkheid bestaat over wat besturen precies behelst en het weliswaar overlap vertoont met managen maar niet hetzelfde is, geven we in box 5 hieronder aan welke factoren en elementen van besturen er kunnen worden onderscheiden (Hooge, 2013; Lange, 2014).

*Box 5: Elementen en factoren van besturen (Hooge, 2013, Lange, 2014)***Strategisch positioneren van de organisatie**

- zicht hebben op en benutten van mogelijkheden en kansen binnen en buiten de organisatie;
- zicht hebben op en weren of dempen van bedreigingen en hindernissen binnen en buiten de organisatie;
- bewust doelgerichte relaties met interne en externe belanghebbenden onderhouden;
- zicht hebben op de specifieke opgave van de organisatie: de doelrealisatie en waardecreatie die nodig is/waaraan behoefte is vanuit de eigen specifieke context. Deze opgave wordt bepaald door interne en externe kenmerken van de organisatie en van het werkgebied;
- verantwoordelijkheid nemen voor de specifieke opgave en bereid zijn om aangesproken te worden op de realisatie ervan;
- in antwoord op de 'externe opgave' de ambitie, einddoelen en strategie bepalen op het niveau van de organisatie als geheel.

Sturen van de (kwaliteit van de) primaire processen

- een expliciete visie op en definitie van de kwaliteit van de primaire processen hanteren;
- zicht hebben op de kwaliteit van de primaire processen;
- zich bemoeien met de primaire processen door het gesprek hierover te voeren in de organisatie, door leiderschap uit te oefenen en door te interveniëren.

Sturen van HRM-beleid en werkgeverschap

- medewerkers inzetten voor de doelbereiking van de organisatie;
- professionalisering en ontwikkeling medewerkers ten behoeve van doelbereiking organisatie waarborgen;
- invloed en zeggenschap van medewerkers bij bestuur, beleid en organisatie waarborgen;
- goed werkgeverschap waarborgen.

Sturen van financieel beleid en de bedrijfsvoering

- totale vermogen/kapitaal inzetten voor doelbereiking organisatie;
- middelen doeltreffend, doelmatig en rechtmatig inzetten voor doelbereiking organisatie;
- administratieve organisatie op orde.

Ethisch verantwoord besturen

- voorbeeldgedrag tonen;
- professioneel en ethisch verantwoord handelen;
- betrokkenheid bij en contact met de mensen die werkzaam zijn in de organisatie;
- financieel beleid, bedrijfsvoering en omgaan met wet- en regelgeving zodanig dat het passend en wenselijk is gezien het publieke karakter van de organisatie.

In het geval van de SWV's passend onderwijs is het raadzaam om na te gaan wat de omvang van de primaire processen van het SWV is, en wat de omvang van de organisatie, is voordat er wordt nagedacht over structurering, vormgeving en uitoefening van het bestuur, oftewel de governance. De SWV's verschillen namelijk enorm op dit punt. Bij het ene SWV is er een zodanig minimale taakopvatting dat er nauwelijks sprake is van een organisatie; denk aan een SWV als faciliterend aan de schoolbesturen en organisator van louter bestuurlijke processen (zie de case van SWV regio IJssel Vecht, box 4). In dat geval valt er niet zo veel te besturen, en hoeft er ook minder governance te worden opgetuigd. Een ander SWV kenmerkt zich juist door een ruime taakopvatting, een groot aantal mensen op de loonlijst en een flinke infrastructuur; denk aan het SWV als expertisecentrum en makelaar (zie PPO Rotterdam, box 3). In dat geval valt er heel wat te besturen. Hoe meer er te besturen valt, hoe meer maatschappelijk belang en geld er 'omgaat' in het SWV passend onderwijs en hoe zorgvuldiger en professioneler de bestuurlijke functie belegd en uitgevoerd moet worden.

Nu is er bij ruim twee derde van de SWV's maximale dominantie van de eigenaren van het SWV in het bestuur; het bestuur wordt er namelijk gevormd door de schoolbesturen (zie tabel 1). In deze situatie doen de bestuurders van een reguliere onderwijsorganisatie po of vo hun functie als bestuurder van het SWV 'erbij', als nevenfunctie naast hun reguliere dagelijkse werk als onderwijsbestuurder. Dat dit bij een grote meerderheid van de SWV's het geval is wekt verbazing, omdat bij een flink deel van die SWV's de bestuurlijke verantwoordelijkheden groot zullen zijn.

Het gevolg van de constructie van maximale eigenarendominantie is dat er een zeer hoge mate van mandatering van taken en bevoegdheden plaatsvindt naar de directie van het SWV. Dit zijn meestal professionele managers die het managen van het SWV passend onderwijs als hoofdtak hebben. Het probleem dat dan de kop op steekt is dat de bestuurlijke taken weliswaar (deels) gemandateerd kunnen worden aan een directie, maar dat de schoolbesturen die zitting hebben in het (D)B de jure aanspreekbaar en aansprakelijk zijn voor de uitoefening van de bestuurlijke functie (Hooge & Nijkamp, 2007). Dat leden van het (A)B in antwoord hierop aangeven een 'toezichthoudend' bestuur te zijn, maakt het nog complexer, en ook verwarrend, in de roluitoefening. Het is dan niet duidelijk of hier daadwerkelijk de functie van intern toezicht wordt bedoeld of dat er een toezichthoudende stijl van besturen is.

Het is voor de schoolbesturen weliswaar een grote stap om hun maximale dominantie in het bestuur te laten varen en niet-eigenaren van het SWV het bestuur te laten vormen, bijvoorbeeld door het aanstellen van (directeur-)bestuurder of door vorming van een raad van bestuur, maar vanuit het perspectief van governance biedt het voordelen.

Behalve het voordeel van professionalisering (het besturen van het SWV is dan een hoofdfunctie en wordt uitgeoefend door personen ervoor zijn geselecteerd en toegerust) is het ook een voordeel dat er geen bestuurlijke taken meer hoeven te worden gemandateerd en daarmee verdwijnen de hierboven beschreven problemen rondom bestuurlijke verantwoordelijkheid, aansprakelijkheid en rolverwarring.

Waarschijnlijk kunnen de eigenaren van het SWV, de schoolbesturen, pas leven met het 'uit handen geven' van het bestuur van het SWV als zij hun positie, belangen en invloed als eigenaar, oprichter en deelnemers in de samenwerking passend onderwijs goed geborgd zien. Dat brengt ons opnieuw bij het belang van een goed ingerichte orgaan of gremium voor de eigenaren (zie hierboven). Het is vervolgens de kunst om de bevoegdheden van dit orgaan niet zo ver te laten gaan dat de bestuurlijke functie erdoor wordt uitgehold en de professionele (directeur-)bestuurders het SWV niet meer daadwerkelijk kunnen besturen en als *'puppets on a string'* zijn.

De functie van intern toezicht binnen het SWV passend onderwijs

Als de positie, belangen en invloed van de eigenaren van het SWV goed gestructureerd en belegd zijn en de bestuurlijke functie eenduidig en goed gestalte krijgt, kan de functie van intern toezicht van meerwaarde zijn bij het komen tot good governance van het SWV. Om helder voor ogen te hebben wat dan precies die toegevoegde waarde van intern toezicht kan zijn, staan in box 6 de oorsprong, bedoeling, rollen en taken van intern toezicht beschreven.

Box 6: De bedoeling, rollen en taken van intern toezicht

De figuur van intern toezicht vindt zijn oorsprong in het particuliere bedrijfsleven en dankt zijn bestaan aan het zogenoemde *agency*-conflict dat al eeuwen speelt tussen de 'principaal' (eigenaar/aandeelhouder) en de 'agent' (bestuurder) van een onderneming. Intern toezicht houdt in dat een aantal onafhankelijke toezichthouders namens de belangen van de eigenaren van de organisatie toezicht houden op de bestuurders en op het functioneren van de onderneming.

Er zijn ook andere perspectieven dan de *agency*-theorie die de functie van het interne toezicht belichten. Zo benadrukken de *resource*-theoretici de netwerkfunctie van commissarissen en spitsen de *legal scholars* de functie van het interne toezicht toe op de wetgevende verplichtingen. De *managementexperts* gaan in op de adviestaak en de externe functie van het interne toezicht. Hieronder een overzicht:

Agencytheory	Vanuit de <i>agencytheorie</i> wordt de rol van het interne toezicht gezien als het monitoren van de bestuurders en de prestaties.
Resource-dependence-theoretici	De <i>resource-dependencetheoretici</i> zijn gefocust op netwerken. Via de netwerken met andere organisaties dienen commissarissen kapitaal en zakenpartners (resources) 'binnen te halen'.
Legal scholars	<i>Legal scholars</i> vinden dat de Raad van Commissarissen (RvC) vooral zijn wetgevende verplichtingen dient te vervullen als toezichthouder van de ondernemer. Tevens dient de RvC vanuit deze optiek de belangen van aandeelhouders te behartigen, het bestuur te benoemen en te ontslaan en elke situatie die strijdig is met de wet tegen te gaan.
Managementexperts	De <i>managementexperts</i> vinden dat de RvC de bestuurders met (strategisch) advies terzijde moet staan en de onderneming naar buiten moet promoten.

Bron: Van Eyck van Heslinga & Schoenmakers, 2006, p. 43.

In het algemeen worden er twee rollen onderscheiden voor intern toezicht (Tricker, 1984):

- 1 de *conformance*-rol: de rol van toezichthouder door te ondervragen, te beoordelen en waakhond te zijn;
- 2 de *performance*-rol: de rol van adviseur en klankbord op basis van kennis, expertise en externe informatie die een commissaris inbrengt.

De volgende taken worden toegeschreven aan het interne toezicht: 1) toezicht houden, 2) werkgever van het bestuur zijn, 3) klankborden en adviseren en 4) netwerken en verbinden met de samenleving. De taak van toezichthouden betekent voor interne toezichthouders: erop toezien dat het bestuur op een behoorlijke manier besluiten neemt, het beleid bepaalt, leiding geeft aan de organisatie en zich houdt aan geldende wet- en regelgeving, brancheafspraken en intern toezicht. De kern van de werkgeverstaak is dat het interne toezicht zorg moet dragen voor een effectief en goed functionerend bestuur. In de werkgeverstaak ligt een van de belangrijkste verantwoordelijkheden van het interne toezicht. Het interne toezicht fungeert als klankbord en adviseert door mee te denken en oplossingen aan te dragen, door tegenwicht te bieden als ‘advocaat van de duivel’ of door een andere zienswijze te zoeken en een vraagstuk in een breed perspectief te zetten. Bij de adviestaak is er het risico dat het interne toezicht ‘naar het bestuur toe kruipt’ en dan ligt het risico van zogenoemde collusie op de loer: dat het interne toezicht een handeling of besluit van het bestuur moet controleren en beoordelen die/dat het zelf heeft geadviseerd. De netwerktaak komt neer op: de organisatie voorzien van hulpbronnen en steun en een brugfunctie vervullen naar de samenleving door voortdurend te toetsen of de organisatie haar maatschappelijke functie nog wel vervult en daardoor voldoende maatschappelijk gelegitimeerd is.

De invulling van de verschillende taken en rollen brengt verschillen teweeg in de dynamiek tussen het interne toezicht en het bestuur, in de manier waarop interne toezichthouders en bestuurders ‘erin zitten’ en ook in de sfeer tijdens de vergaderingen. Een bijeenkomst kan inspirerend zijn, waarbij de interne toezichthouders zich heel betrokken tonen bij het bestuur en de organisatie. De leden van de raad kunnen ook kritisch bevragen, waardoor er een ongemakkelijke situatie ontstaat. Er kan een zakelijke afhandeling van besluiten en onderwerpen plaatsvinden zonder al te veel breed maatschappelijk perspectief of de vergadering krijgt een brainstormend karakter. Kortom, hoe de dynamiek en de sfeer in de ‘board’ zijn, wisselt regelmatig. Voor het interne toezicht is het de kunst om goed in te schatten welke rol of taak past bij het vraagstuk of onderwerp dat voorligt en daarbij goed oog te houden voor de context waarbinnen het bestuur en de organisatie opereren. Goed intern toezicht gebruikt nooit de cruisecontrol, maar is competent, lenig en flexibel genoeg om zelf te schakelen.

In de situatie van maximale dominantie van de eigenaren van het SWV in het bestuur, zoals hierboven beschreven, bestaat het orgaan dat intern toezicht houdt vaak ook alleen (of voor het overgrote deel) uit schoolbesturen en is er nauwelijks of geen plaats voor onafhankelijke, externe interne toezichthouders. Om deze eigenarendominantie te temperen bestaat er een good practice uit de coöperatiewereld, namelijk de mogelijkheid om statutair te verankeren dat ten hoogste twee derde van het aantal interne toezichthouders de hoedanigheid van eigenaar (lid) heeft (Galle, 2010, p. 80).

Als er sprake is van een bestuur dat wordt gevormd door niet-eigenaren, is het instellen van een RvT of een RvC die in meerderheid bestaat uit eigenaren een gebruikelijke optie, inclusief een ALV met vergaande bevoegdheden. De bevoegdheden van een RvT of RvC in deze constructie wijken dan af van wat in de regel gebruikelijk is wat betreft de volgende punten:

- Er geldt geen systeem van coöptatie (coöptatie betekent dat de raad zelf voorziet in de bezetting van vacante zetels), maar de leden worden benoemd door de LV. Een *good practice* is dat de RvT of RvC hiervoor zelf een bindende voordracht opstelt, die de LV alleen maar kan afwijzen. Daarnaast is er uiteraard de bindende voordracht die de OPR doet voor de invulling van een zetel (wettelijk verankerd).
- Niet de RvT of RvC maar de algemene vergadering benoemt en ontslaat de bestuurders.
- Niet de RvT of RvC, maar de algemene vergadering stelt de jaarrekening vast.
- Ten hoogste twee derde van het aantal interne toezichthouders wordt benoemd namens/uit de organisatie van de eigenaren van het SWV (schoolbesturen); ten minste een derde van het aantal toezichthouders is dus onafhankelijk en extern.
- De functie van voorzitter van de RvT of RvC wordt altijd bekleed door een onafhankelijk en extern lid.

Hulp en steun van een governancecode?

Naast intern toezicht komen vanaf het begin van de 21^e eeuw ook governancecodes in zwang als disciplineringsmechanisme en om te komen tot goed bestuur. Codes kunnen vrijwillig tot stand komen en worden ingevoerd binnen het kader van zelfregulering, maar ze kunnen ook een meer verplichtend karakter hebben, namelijk wanneer zij wettelijk verankerd zijn ofwel wanneer de naleving ervan via een autoriteit wordt afgedwongen.

Tot op heden is er geen governancecode die specifiek is toegesneden op SWV's passend onderwijs. Hierboven is al aangegeven dat betrokkenen bij de governance van de SWV's er in de praktijk dan vaak de vigerende governancecodes po en vo op naslaan. Nu in dit Vlagschrift duidelijk is geworden hoe verschillend de SWV's passend onderwijs en de reguliere po- en vo-organisaties zijn, zal het geen verbazing wekken dat men van de governancecodes po en vo niet veel wijzer wordt als het gaat om het versterken en verbeteren van de governance van SWV's passend onderwijs, vooral als het gaat om de positionering van de schoolbesturen.

Governancecodes uit sectoren van organisaties die meer gemeen hebben met de organisatie en primaire processen van de SWV's passend onderwijs geven vaak meer aanknopingspunten, zoals (delen uit) de Nederlandse corporate governancecode (Cie Frijns, 2008), de NCR Code voor coöperatieve ondernemingen (NCR, 2015), ervaringen en good practices bij overheidsbedrijven (voormalige nutsbedrijven, zie Boersma, 2015) en governancecodes voor de publieke sector, zoals bijvoorbeeld Good Governance in the Public Sector van International Federation of Accountants (IFAC, 2013) of de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur (Den Haag, 2009).

In 2015 ontwierp Dekkers een op SWV's passend onderwijs toegesneden governancecode in het kader van haar masterthesis bij de TIAS-opleiding Master in Management and Education. Voor het ontwikkelen van deze code is zij uitgegaan van de rechtsvorm (coöperatieve) vereniging met een raad-van-toezichtmodel als optimale governancestructuur voor SWV's passend onderwijs (Dekkers, 2016). Dekkers constateert dat de ontwikkeling van governance van complexe en meervoudige organisaties zoals SWV's nog in de kinderschoenen staat. Daarom heeft zij in haar thesis een *principle-based* governancecode met een educatief karakter ontworpen voor de SWV's passend onderwijs.

Deze governancecode is niet zozeer een set van vaststaande regels en normen die door SWV's passend onderwijs zouden moeten worden opgevolgd en op grond waarvan, mits goed nageleefd (of afgevinkt?), het stempel 'goed bestuur' kan worden gezet. Integendeel, de opgenomen principes hebben tot doel om het gesprek over governance van SWV's passend onderwijs te stimuleren, discussie uit te lokken en participanten in het SWV te bewegen tot reflectie, om zo de good practice expliciet te krijgen die leidt tot daadwerkelijk goed bestuur (Hessels & Hooge, 2006).

De code kent basisprincipes met daarnaast principes die dieper ingaan op de te onderscheiden organen en belangrijke functionarissen in het SWV. In box 7 staat een voorbeeld van een basisprincipe en een voorbeeld van een principe voor het orgaan van de eigenaren. Na een inleidende tekst volgt steeds het principe behorend bij de titel.

Box 7: Voorbeelden uit de door Dekkers (2015) ontworpen governancecode voor SWV's passend onderwijs

Basisprincipe 2: Succesvol samenwerken

In een SWV passend onderwijs wordt van schoolbesturen verwacht dat men samenwerkt om passend onderwijs succesvol vorm te geven. Een mooie maatschappelijke opdracht, maar wel één met risico's. Niet onvermeld kan hier blijven dat schoolbesturen verplicht deelnemen aan het SWV, wat spanning kan opleveren. Risico's kunnen betrekking hebben op een gebrek aan onderling vertrouwen, tegenstrijdigheid in belangen (tussen schoolbesturen onderling en tussen schoolbestuur en bestuur van het SWV) en in ongelijkheid tussen de eigenaren van het SWV (grote versus kleine schoolbesturen, (v)so versus regulier onderwijs). Risico's kunnen eveneens financieel van aard zijn (verevening, krimp, schaalvergroting).

Principe: Risico's met betrekking tot succesvol samenwerken worden in het SWV passend onderwijs geadresseerd door deze te onderkennen, te analyseren en er maatregelen voor te treffen.

Orgaan voor eigenaren, principe 7: De positie van schoolbesturen

Good governance veronderstelt een duidelijke positie van schoolbesturen in het SWV, als onderdeel van de *checks and balances* in de organisatie. In tegenstelling tot reguliere onderwijsinstellingen, waarvan het eigenaarschap veel diffuser is, hebben SWV's passend onderwijs wel aanwijsbare eigenaren. Dit zijn de schoolbesturen, verenigd in de ALV. De ALV dient zodanig invloed uit te kunnen oefenen op het beleid van het bestuur en het toezicht door de RvT dat het bestuur goed kan besturen en het toezichthoudend orgaan goed kan toezicht houden.

Principe: De ALV benoemt de toezichthouders. Het bestuur en de RvT leggen verantwoording af aan de ALV over het door het bestuur gevoerde beleid respectievelijk het door de RvT uitgeoefende toezicht.

5 SUPERGOVERNANCE DUS

Met de opdracht van de SWV's passend onderwijs zijn grote maatschappelijk belangen gemoeid en er gaat veel publiek geld in om. Tegelijkertijd zijn de SWV's heel ingewikkelde organisaties. De schoolbesturen in het po en vo zijn niet alleen de (bij wet verplichte) oprichters, maar ook samen eigenaar van de opdracht van het SWV om passend onderwijs te realiseren. Daarnaast hebben zij een eigen zorgplicht voor passend onderwijs, die overlap kent met de zorgplicht van 'hun' SWV, waardoor er een grote wederzijdse afhankelijkheid is tussen een schoolbestuur enerzijds en het SWV anderzijds. De schoolbesturen die samen het SWV vormen zijn onderling ook sterk afhankelijk van elkaar. Bovendien nemen de schoolbesturen naast de rol van oprichter en eigenaar meestal nog andere rollen en posities in ten opzichte van het SWV in, zoals die van afnemer, toeleverancier, werkgever of verhuurder.

Het organiseren en in praktijk brengen van goed bestuur bij een SWV passend onderwijs is dan ook geen sinecure. De rol- en belangenconflicten die op de loer liggen en de rolverwarring die kan ontstaan doen vanuit het perspectief van governance alle alarmbellen afgaan. En als het mis gaat met de governance, gaat het uiteindelijk ook mis met passend onderwijs.

Wie goed kijkt naar de SWV's passend onderwijs ziet dat zij naar de aard van hun primaire processen en wat betreft het type organisatie niet erg lijken op reguliere onderwijsorganisaties in het po en vo. Toch zijn de wettelijke bepalingen voor de governance van de SWV's passend onderwijs geënt op datgene wat er bij wet is geregeld voor reguliere onderwijsorganisaties en is er wat de bestuurlijke inrichting van de SWV's betreft in de praktijk ook gekozen voor rechtsvormen, bestuursmodellen en good practices die gangbaar zijn bij reguliere onderwijsorganisaties. Bij vragen of dilemma's over governance van SWV's worden de governancecodes po en vo erop nageslagen.

Als gevolg hiervan kampen de SWV's passend onderwijs met een governance die 'slecht past'. En dat in een situatie waarin de governancealarmbellen al rinkelen. De SWV's passend onderwijs hebben dan ook supergovernance nodig, zowel in structuur als in cultuur en gedrag. Daarvoor zijn in dit Vlugschrift aanzetten gedaan.

Om supergovernance bij SWV's te bereiken is het nodig om de governance anders te structureren dan nu bij wet wordt voorgeschreven en in de praktijk het geval is. In dit Vlugschrift zetten wij daarvoor de hoofdlijnen uit, gebaseerd op good practices van organisaties waar SWV's meer op lijken dan op reguliere onderwijsorganisaties, namelijk coöperaties en overheidsbedrijven.

Maar dat is niet genoeg. Juist vanwege governancerisico's die rol- en belangenconflicten en de rolverwarring met zich meebrengen is het cruciaal dat allen die betrokken zijn bij de governance van een SWV zich bewust zijn van hun specifieke positie en taak, zich rolvast gedragen en zo nodig flexibel kunnen schakelen. Hiervoor is zogenoemde *role-conversation* nodig: een continu gesprek over en reflectie op ieders gedrag, de onderlinge relaties en interacties en de effectiviteit daarvan. Daarom doen we in dit Vlugschrift ook de suggestie voor een op SWV's toegesneden governancecode. Eentje die *principle-based* is en een educatief karakter heeft. Niet omdat we zo veel heil verwachten van normen en regels, wel omdat we verwachten dat zo'n code discussies en gesprekken uitlokt in de SWV's die onontbeerlijk zijn om te komen tot supergovernance.

LITERATUUR

- Boersma, M.A.M. (2016). *Nutsbedrijven: Quo vadis?* Oratie. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University.
- Dekkers, M. (2016). *Schoolbesturen in positie als eigenaren van het samenwerkingsverband*. Nieuwsbrief Passend onderwijs, 28-01-2016.
- Dekkers, M. (2015). *Een aanzet tot een Code Goed Bestuur voor samenwerkingsverbanden passend onderwijs*. Masterthesis bij de Master of Management in Education aan TIAS School for Business and Society.
- Eyck van Heslinga, van H. & J. Schoenmakers (2006). *Codes & Commissarissen. Integriteit, discipline en risicomijdend gedrag in de boardroom*. Sassenheim: Van Vliet
- Galle, R.C.J. (red.) (2010). *Handboek Coöperatie*. Dordrecht: Convoy Uitgevers bv.
- Hooge, E.H. (2013). *Besturing van autonomie: Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties*. Oratie. TiasNimbas Businessschool, Universiteit van Tilburg.
- Hooge, E. H., Nijkamp, H. (2007). Alternatieven voor het raad van toezichtmodel in het funderend onderwijs. *Basisschoolmanagement*, 20(8), 1 – 5.
- Hooge, E.H. & Helderma, J. K. (2007). *Toezicht op scherp*. Zoetermeer: VTW.
- Jepma, IJ. & Beekhoven, S. (2015). *Richting en inrichting van Passend onderwijs in samenwerkingsverbanden*. Deelonderzoek A: Stand van zaken samenwerkingsverbanden Passend onderwijs primair onderwijs en voortgezet onderwijs. Utrecht: Sardes.
- Lange, H. (2014). *Uit het goede hout gesneden. De enerverende stap van manager naar bestuurder*. Amsterdam: Mediawerf.
- Ledoux, G. (2012). *Ex ante evaluatie Passendonderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Rekers-Mombart, L.T.M. & Bosker, R.J. (2015). *Typering van samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs*. Groningen: GION onderwijs/onderzoek & Rijksuniversiteit Groningen.
- Tricker, R.I. (1984). *Corporate Governance, Practices, Procedures, and Powers in British Companies and their Boards of Directors*. Oxford: The Corporate Policy Group.
- Vreeburg-Van der Laan, E.J.M. & Wiersma, M.H. (2015). *Werket passend onderwijs? Stand van zaken een jaar na dato*. De Kinderombudsman, KOM014/2015.

DE PRAKTIJK: VIER CASES OP EEN RIJ

De vier cases van dit Vlagschrift, respectievelijk beschreven in box één tot en met vier worden in vergelijking weergegeven in vier tabellen, in lijn met vier kenmerken: voorgeschiedenis, bestuurlijke context, visie op passend onderwijs en governance (zie tabel 3 hoofdstuk 4). Per tabel staan in de linkerkolom de criteria die de uitwerking van het kenmerk vormen. In de vier andere kolommen is de vergelijking tussen de SWV's in korte bewoordingen en typeringen beschreven. Lezing van de rijen biedt een vergelijking van de vier voorbeelden, lezing van de kolommen geeft een overzicht per SWV.

Tabel 1: Vergelijking van de voorgeschiedenis

Voorgeschiedenis	SWV VO IJssel Vecht	Passend Primair Onderwijs (PPO) Rotterdam	SWV PO Noord-Kennemerland	SWV PO IJssel Berkel
Organisatiestructuur van het 'oude' SWV	Inzet van expertise centraal georganiseerd binnen één SWV met grootschalige bovenbestuurlijke voorzieningen	Inzet van expertise centraal georganiseerd binnen twee WSNS-verbanden die onafhankelijk van elkaar opereren, aangevuld met een REC en expertise van commerciële partijen op inhuurbasis	Inzet van expertise decentraal georganiseerd binnen drie WSNS-verbanden die onafhankelijk van elkaar opereren	Inzet van expertise centraal georganiseerd binnen twee WSNS-verbanden die intensief met elkaar en gemeentelijke partijen samenwerken
Deelnamepercentage speciaal onderwijs	Bovengemiddeld	Benedengemiddeld	Bovengemiddeld aantal 'rugzakleerlingen', benedengemiddeld verwijzingspercentage	Bovengemiddeld
Draagvlak en waardering bestaande werkwijze	Schoolbesturen zijn ontevreden over de effectiviteit en de financierbaarheid.	Schoolbesturen zijn tevreden over de kwaliteit en de financierbaarheid.	Schoolbesturen zijn gehecht aan bestaande structuur/indeling en ervaren samengaan in één SWV als een gedwongen huwelijk.	Schoolbesturen zijn tevreden over de onderlinge samenwerking en het grote onderlinge vertrouwen.

Tabel 2: Vergelijking van de bestuurlijke context

Bestuurlijke context	SWV VO IJssel Vecht	Passend Primair Onderwijs (PPO) Rotterdam	SWV PO Noord- Kennemerland	SWV PO IJssel Berkel
Aantal leerlingen	Circa 23.000	Ruim 51.000	Bijna 22.000	Ruim 15.000
Aantal schoolbesturen	13	22	14	27
Aantal scholen	42	Ruim 200	98	101
Aantal gemeenten	11	1	5	6
Vereveningsopdracht	Negatief	Positief	Negatief	Negatief

Tabel 3: Vergelijking van de visie op passend onderwijs

Visie op passend onderwijs	SWV VO IJssel Vecht	Passend Primair Onderwijs (PPO) Rotterdam	SWV PO Noord-Kennemerland	SWV PO IJssel Berkel
Doelstelling SWV	Meer leerlingen binnen het regulier onderwijs en versterken van de ondersteuningsprofielen van de scholen	Een betaalbaar dekkend aanbod van onderwijsondersteuning met hoogwaardige kwaliteit behouden	Versterken van de expertise van professionals in de scholen door het meten en van elkaar leren te stimuleren en te faciliteren	Alle kinderen uit de regio succesvol naar school Versterken van de basisondersteuning op de scholen
Primair proces SWV	Het vervullen van de wettelijke taken en het verdelen van financiële middelen over de schoolbesturen	Het vervullen van de wettelijke taken, het inrichten van een netwerk van voorzieningen (en regelen van de aard, omvang en bekostiging van die voorzieningen) en het bemiddelen tussen het ondersteuningsaanbod en de individuele leerlingbehoeften door de inzet van schoolcontactpersonen	Het vervullen van de wettelijke taken, het verdelen van financiële middelen over de scholen en over de werkveldgebieden en het aansturen van onderwijsexperts die inzetten op professionalisering	Het vervullen van de wettelijke taken, het verdelen van financiële middelen over de schoolbesturen (basisondersteuning) en het bemiddelen tussen het ondersteuningsaanbod en de individuele leerlingbehoeften o.a. door de inzet van onderwijscoaches (extra ondersteuning)
Financieel verdeelmodel	Middelen worden onder schoolbesturen verdeeld op basis van leerlingenaantal.	Middelen gaan deels naar de schoolbesturen (doorvertaling wettelijke regelingen) en komen beschikbaar op basis van individuele diagnostiek (60%) en gaan deels naar voorzieningen van het SWV (40%).	Middelen worden onder scholen (basisondersteuning) en werkveldgebieden (extra ondersteuning) verdeeld op basis van leerlingenaantal en binnen werkveldgebieden deels ingezet ten behoeve van professionalisering.	Middelen worden deels onder schoolbesturen verdeeld op basis van leerlingenaantal (basisondersteuning) en gaan deels naar het SWV en komen daar beschikbaar op basis van individuele aanvragen voor extra ondersteuning.

Uit bovenstaande vergelijking wordt duidelijk dat de historische en bestuurlijke context van SWV's grote invloed heeft op de inhoudelijke visie van het SWV en de gekozen inrichting van de governance.

In drie van de vier SWV's werd voor de komst van de WPO in de regio al (intensief) bovenbestuurlijk samengewerkt, waarbij expertise voornamelijk centraal werd georganiseerd. Alleen het SWV PO Noord-Kennemerland kende in de oude structuur drie WSNS-verbanden die relatief eigenstandig binnen de regio opereerden. Ieder voor zich hadden zij echter ook veelal centraal voorzieningen ingericht. Deze centrale manier van organiseren leidde in drie van de vier gevallen echter tot een bovengemiddeld tot hoog (afgezet tegen het landelijk gemiddelde) deelnamepercentage in het so. Alleen in Rotterdam was dit niet het geval. In Rotterdam waren de schoolbesturen (dan ook) tevreden over de bestaande werkwijze, zowel wat betreft kwaliteit als wat betreft financierbaarheid. In het nieuwe SWV PPO Rotterdam kon de werkwijze wat de schoolbesturen betreft grotendeels op eenzelfde manier worden voortgezet. De vo-schoolbesturen in de regio IJssel Vecht waren daarentegen allesbehalve te spreken over de centrale organisatie en de bovenbestuurlijke voorzieningen. De oprichting van het nieuwe SWV VO IJssel Vecht werd het aangrijpingspunt om het helemaal anders te doen. In Noord-Kennemerland was al eerder sprake van voorzichtige verkenning van samenwerking tussen de drie WSNS-verbanden, maar dit verliep moeizaam. De WPO werd katalysator van het verkenningproces en dwong de schoolbesturen samen te werken. Wanneer de samenwerking als gedwongen wordt ervaren zorgt dat voor een andere startsituatie dan wanneer het een logische vervolgstap is op een al ingezette weg, zoals in het geval van het SWV PO IJssel|Berkel. In Noord-Kennemerland had men externe begeleiding nodig om met elkaar tot overeenstemming te komen over een gezamenlijk ondersteuningsplan, dat slechts voor een korte periode (twee jaar) wordt vastgesteld. In de regio IJssel Berkel werd al intensief samengewerkt tussen de twee WSNS-verbanden en was de komst van het nieuwe SWV PO IJssel|Berkel alleen maar welkom.

De bestuurlijke context van de SWV's in de cases is divers, maar wat overeenkomt is het feit dat het alle vier relatief grote SWV's zijn. Er zijn 13 tot 27 schoolbesturen bij betrokken, die de verantwoordelijkheid dragen voor 15.000 tot meer dan 50.000 leerlingen. PPO Rotterdam is de grootste van de vier, maar dit SWV bevindt zich in slechts één gemeente (zij het een grote stad). Het SWV VO IJssel Vecht is een samenwerking van 'slechts' 13 schoolbesturen, maar de regio beslaat maar liefst 11 gemeenten waarmee op overeenstemming gericht overleg gevoerd dient te worden. Drie van de vier SWV's hebben, door het bovengemiddelde percentage deelname aan het so, een negatieve vereeningsopdracht. Alleen PPO Rotterdam heeft in de nieuwe situatie meer geld te besteden dan voorheen; dat maakt de bestuurlijke gesprekken op onderdelen minder complex. Het met een groot aantal besturen ontwikkelen van een visie in een context van negatieve verevening vraagt veel van het bestuurlijk vermogen van de schoolbesturen. Daar waar de schoolbesturen elkaar al (goed) kennen, op regelmatige basis contact hebben en er sprake is van hoog onderling vertrouwen, bijvoorbeeld in het geval van SWV PO IJssel Berkel, zijn de randvoorwaarden om tot overeenstemming en een eenduidige visie te komen gunstiger dan daar waar men van vanaf nul moest beginnen, zoals in het SWV PO Noord-Kennemerland.

Wat opvalt in de vergelijking van de visie op passend onderwijs is dat voor de SWV's verschillende thema's doorslaggevend zijn geweest. Vertrouwen staat in het SWV PO IJssel|Berkel aan de basis van de samenwerking, terwijl bij het SWV PO Noord-Kennemerland de focus vooral ligt op het decentraal organiseren van de ontwikkeling van professionaliteit en expertise.

In het SWV PPO Rotterdam staat het streven hoge kwaliteit van centrale ondersteuning en een laag verwijzingspercentage centraal waarmee efficiëntie en schaalvoordeel kan worden bewerkstelligd, terwijl het bij het SWV VO IJssel Vecht vooral belangrijk is om de schoolbesturen zo veel als mogelijk bevoegdheden toe te kennen. Dit vertaalt zich ook naar het gekozen financiële verdeelmodel en het aantal en de soort activiteiten die aan het SWV worden toebedeeld. In het geval van PPO Rotterdam gaat een deel van de middelen naar voorzieningen van het SWV, omdat dat wordt gezien als de meest kwalitatief hoogstaande en efficiënte inrichting. Het SWV VO IJssel Vecht krijgt nauwelijks middelen tot zijn beschikking, want deze worden hand in hand met de verantwoordelijkheden en bevoegdheden toegekend aan de schoolbesturen. Het SWV PO Noord-Kennemerland behoudt op centraal niveau ook nauwelijks middelen, maar de (historisch bepaalde) werkgebieden krijgen wel een deel van het geld (extra ondersteuningsmiddelen) en krijgen daarbij de opdracht om met de scholen te werken aan expertiseontwikkeling. Tot slot kiest het SWV PO IJssel|Berkel ervoor om het geld voor de basisondersteuning rechtstreeks toe te kennen aan de schoolbesturen, net als het SWV VO IJssel Vecht en het SWV PO Noord-Kennemerland. Men spreekt af en vertrouwt erop dat deze middelen ook echt worden ingezet om de basisondersteuning op de scholen te vergroten. Het SWV monitort deze ontwikkeling. De overige middelen (voor extra ondersteuning) worden in goed overleg tussen SWV en scholen onder begeleiding van onderwijscoaches ingezet op basis van individuele leerling-behoefte.

OVER DE AUTEURS

Prof. dr. Edith Hooge is hoogleraar en vicedecaan bij TIAS School for Business and Society. Ze is gespecialiseerd in onderwijsbestuur en doet onderzoek naar het functioneren van 'boards' als sociale netwerken en naar sturingsdynamiek binnen complexe gelaagde onderwijssystemen. Goed bestuur in relatie tot onderwijskwaliteit en publieke waardencreatie, (horizontale) verantwoording, intern toezicht en maatschappelijk ondernemerschap zijn centrale thema's in haar onderzoek en publicaties.

Sietske Hendriks MA is senior adviseur onderwijs bij BMC Advies. Vanuit haar achtergrond als bestuurskundige heeft zij wetenschappelijk onderzoek verricht naar de werking van governance binnen de publieke sector. Op dit moment houdt zij zich binnen het adviesvak bezig met bestuurlijke vraagstukken binnen het (funderend) onderwijs met betrekking tot regionale samenwerking, bestuurlijke sturing op onderwijskwaliteit en de professionalisering van bestuur en intern toezicht. In dat kader voert zij verschillende onderzoeks-, advies- en interim-opdrachten uit.

Eva Buwalda-Groeneweg MA is onderzoeker bij TIAS School for Business and Society. Sinds haar afstuderen als bestuurskundige in 2012 werkt ze bij TIAS aan onderzoeksprojecten op het terrein van sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid, woningcorporaties en onderwijs. Op dit moment is ze betrokken bij het meerjarige NRO-onderzoeksprogramma Evaluatie Passend Onderwijs.

Drs. Marieke Dekkers MME is lid van het College van Bestuur van SWV Koers VO in de regio Rotterdam. In december 2015 studeerde zij cum laude af als Master of Management in Education bij TIAS School for Business and Society. Zij deed onder begeleiding van Edith Hooge onderzoek naar de governance van SWV's passend onderwijs en ontwierp een code Goed Bestuur voor dit type organisaties. Zij is naast bestuurder ook associëe van organisatieadviesbureau B&T, met als expertise governance in passend onderwijs.

DEELNEMERS TIAS – BMC-ONTWIKKELGROEP GOVERNANCE VAN SAMENWERKINGSVERBANDEN PASSEND ONDERWIJS

Co de Custer	Strategisch adviseur passend onderwijs Almeerse Scholen Groep
Nelleke Deelen-Geuze	Verenigingsdirecteur Vechtstreek en Venen
Marieke Dekkers	Lid College van Bestuur SWV Koers VO
Geert Jan Diever	Voorzitter College van Bestuur SO Fryslân
Ekon Hartog	Directeur-Bestuurder SWV passend onderwijs Haarlemmermeer
Harry Hoekjen	Directeur-Bestuurder Mytyschool Tilburg
Helma van der Hoorn	Voorzitter College van Bestuur SAKS
Martin-Jan de Jong	Voorzitter College van Bestuur Greijdanus College
Hans Kelderman	Voorzitter College van Bestuur Aloysius Stichting
Geert Looyschelder	Directeur-Bestuurder STIP Hilversum
Wim Ludeke	Voorzitter College van Bestuur De Onderwijsspecialisten
Annemie Martens	Lid College van Bestuur PlatOO
Thea Meijer	Voorzitter College van Bestuur SPO Utrecht
Astrid Ottenheim	Directeur SWV Noord-Kennemerland
Ruud Pet	Directeur-Bestuurder passend onderwijs Almere
Aart Reussing	Directeur-Bestuurder SO/VSO ZML
Nicole Teeuwen	Directeur PPO Rotterdam
Gert Jan Veeter	Voorzitter College van Bestuur Stichting Sarkon
Marianne Volp-Kortenhorst	Onafhankelijk voorzitter bestuur SWV IJssel Berkel
Theo Vorstenbosch	Directeur-Bestuurder Stichting Leijestroom
Jos de Vriend	Voorzitter College van Bestuur Stichting Swalm en Roer