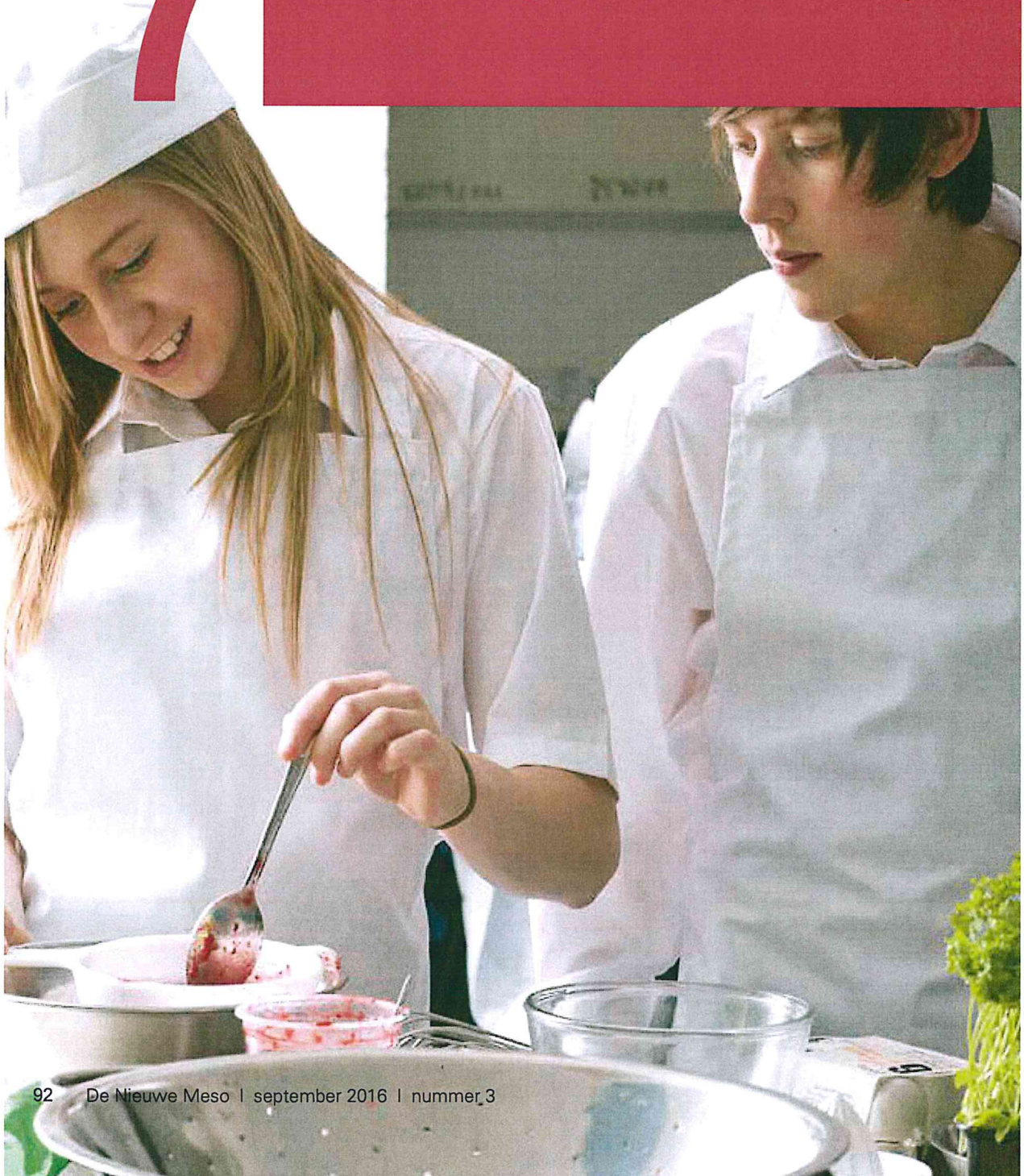


7

Passende governance voor passend onderwijs



Edith Hooge

Edith Hooge is hoogleraar en vice-decaan bij TIAS School for Business and Society.
E-mail: e.h.hooge@tias.edu.

Sietske Hendriks

Sietske Hendriks is senior-adviseur onderwijs bij BMC Advies.
E-mail: sietskehendriks@bmc.nl.

Eva Buwalda-Groeneweg

Eva Buwalda-Groeneweg is onderzoeker bij TIAS School for Business and Society.
E-mail: e.buwalda@tias.edu..

Marieke Dekkers

Marieke Dekkers is lid van het college van bestuur van samenwerkingsverband Koers VO in de regio Rotterdam. Zij is daarnaast senior-adviseur en associëe bij organisatieadviesbureau B&T. E-mail: marieke.dekkers@vbent.org.

In dit artikel¹ onderzoeken Edith Hooge, Sietske Hendriks, Eva Buwalda-Groeneweg & Marieke Dekkers welke governance-elementen en -praktijken goed passen bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Bovendien bespreken ze *good practices* waarmee vorm kan worden gegeven aan goed bestuur van passend onderwijs.

In de samenwerkingsverbanden passend onderwijs gaat veel publiek geld om en met de opdracht waar de samenwerkingsverbanden voor staan zijn grote maatschappelijk belangen gemoeid. Tegelijkertijd zijn de samenwerkingsverbanden ingewikkelde organisaties. De schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs zijn niet alleen de (bij wet verplichte) oprichters, maar ook samen eigenaar van de maatschappelijke opdracht van het samenwerkingsverband om passend onderwijs te realiseren in de regio. Omdat samenwerkingsverbanden een heel ander soort organisaties zijn dan reguliere onderwijsorganisaties, is het voor schoolbestuurders geen

sinecure om er goed bestuur tot stand te brengen. De rol- en belangenconflicten die op de loer liggen en de rolverwarring die kan ontstaan, doen alle 'governance alarmbellen' rinkelen. Terwijl goed bestuur een belangrijke factor is die bijdraagt aan het realiseren van de doelen van het samenwerkingsverband.

De huidige governance van samenwerkingsverbanden

Samenwerkingsverbanden passend onderwijs lijken niet bepaald op reguliere onderwijsorganisaties, gezien de aard van hun primaire processen en wat betreft het type organisatie. Hun primaire processen zijn niet (of nauwelijks) het verzorgen van onderwijs, maar beleids- en planvorming, begeleiden en adviseren, verdelen en toewijzen, beoordelen en hiervoor procedures en criteria vaststellen. Ze zijn te typeren als interbestuurlijke (netwerk)organisaties in plaats van als *stand alone* onderwijsorganisatie. Samenwerkingsverbanden zijn daarmee meer verwant aan naamloze of besloten vennootschappen met publieke

¹Dit artikel is gebaseerd op *Passend Onderwijs vraagt om Supergovernance. Vlugschrift Governance van samenwerkingsverbanden passend onderwijs*, van de hand van dezelfde auteurs, uitgebracht door TIAS, Tilburg University en BMC Advies, te downloaden via: <https://www.tias.edu/docs/default-source/Kennisartikelen/vlugschrift-passend-onderwijs-tias-bmc.pdf?sfvrsn=2>.

aandeelhouders, zoals voormalige nutsbedrijven (Boersma, 2015) of coöperaties (Galle, 2010). Ook deze organisaties kennen aanwijsbare eigenaren 'met een opdracht of specifiek (publiek) belang' die forse invloed willen uitoefenen op de organisatie die 'van hen' is en waarmee zij hun 'opdracht' moeten verwezenlijken of hun 'belang' moeten realiseren. Desondanks zijn de wettelijke bepalingen voor de governance van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs geënt op de governance-wetgeving voor reguliere onderwijsorganisaties. Bovendien is in de praktijk bij de bestuurlijke inrichting van de samenwerkingsverbanden gekozen voor rechtsvormen en bestuursmodellen die gangbaar zijn bij reguliere onderwijsorganisaties en waarmee de schoolbesturen van oudsher bekend zijn. Daarbij valt ook op dat, hoewel de wet grote nadruk legt op het instellen van onafhankelijk intern toezicht en op een heldere scheiding tussen de bestuurlijke en de toezichtfunctie, dit in de praktijk bepaald nog niet uit de verf komt. Bij de meeste samenwerkingsverbanden opereert het intern toezicht niet onafhankelijk en/of is de functie van intern toezicht onvoldoende duidelijk gescheiden van het bestuur (Hooge e.a., 2016; Jepma & Beekhoven, 2015, p. 32).

De huidige vormgeving van de governance van samenwerkingsverbanden sluit bovendien in de praktijk onvoldoende aan bij het type organisatie en de aard van de primaire processen van de samenwerkingsverbanden, waarbij de schoolbesturen niet alleen oprichters en eigenaren zijn, maar meerdere rollen en posities innemen ten opzichte van het samenwerkingsverband en bovendien in hoge mate van elkaar afhankelijk zijn. De risico's van rolverwarring en rol- en belangenconflicten worden in de gangbare governancestructuur van samenwerkingsverbanden onvoldoende geadresseerd en gedempt. Om goed bestuur bij samenwerkingsverbanden te realiseren, is het nodig om de governance anders te structureren en uit te oefenen.

Naar passende governance

Tot nu toe gaat in de wetgeving, het inspectietoezicht

en de praktijk de aandacht vooral uit naar goed intern toezicht, maar voor goed bestuur van samenwerkingsverbanden is nodig:

- een stevige positie en rol voor de eigenaren;
- deugdelijke structurering en uitoefening van de bestuurlijke functie;
- onafhankelijk intern toezicht.

We lopen hierna deze drie elementen langs en beschrijven daarbij *good practices* voor samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

Positie en rol van eigenaren

Schoolbesturen willen vanuit hun rol als oprichter en eigenaar terecht forse invloed uitoefenen op het samenwerkingsverband dat 'van hen' is en waarmee zij, evenals in hun eigen school/scholen, passend onderwijs moeten verwezenlijken. Deze wens wordt versterkt door hun afhankelijkheid van het samenwerkingsverband, omdat hun eigen individuele zorgplicht voor passend onderwijs samenvalt met de zorgplicht voor passend onderwijs van het samenwerkingsverband.

Omdat de wet niet voorziet in een gremium of orgaan waarin de positie en rol van schoolbesturen als eigenaar van het samenwerkingsverband kan worden belegd, en het onderwijsveld hier ook geen traditie in kent, zoeken schoolbesturen nu veelal hun toevlucht tot het zitting nemen in het intern toezichthoudend orgaan en in het bestuur van het samenwerkingsverband om hun invloed en grip op het samenwerkingsverband te borgen. Vanuit het perspectief van goede governance begeven zij zich op glad ijs, omdat er rolverwarring en belangenverstrengeling kan optreden. Rolverwarring treedt bijvoorbeeld op als een schoolbestuurder in het toezichthoudend orgaan toch een bestuurlijke rol neemt en het strategisch beleid van het samenwerkingsverband wil vormgeven en vaststellen, in plaats van er vragen over te stellen en het goed te keuren als intern toezichthouder. Belangenverstrengeling is bijvoorbeeld aan de orde als een schoolbestuurder een gebouw van zijn eigen organisatie verhuurt aan het samenwerkingsverband

en in de rol van voorzitter van het bestuur van dat samenwerkingsverband een overeenkomst met zichzelf sluit wat betreft het jaarlijkse huurbedrag, of een voorgenomen besluit van het bestuur van dat samenwerkingsverband dwarsboomt om het huurcontract te beëindigen en elders ruimte te huren, uit angst dat zijn eigen organisatie huurinkomsten misloopt. Een gremium of orgaan voor eigenaren is wel heel gebruikelijk bij coöperaties (ledenraad), verenigingen (algemene ledenvergadering) en kapitaalvennootschappen (algemene vergadering van aandeelhouders). Binnen zo'n orgaan kunnen eigenaren hun belang(en) inbrengen en invloed uitoefenen op het intern toezicht en bestuur, de organisatie, de strategie, de doelbereiking en het algemene reilen en zeilen van de organisatie.

Mits goed gestructureerd en belegd kan een ledenvergadering dé plek zijn van waaruit de schoolbesturen hun eigenaarschap vormgeven en grip houden op 'hun' samenwerkingsverband. Op basis van ervaringen en good practices uit de wereld van voormalige nutsbedrijven, zoals bijzondere kapitaalvennootschappen (Boersma, 2015) en coöperaties (Galle, 2010) zijn er de volgende good practices om de eigenaarspositie en -rol in een ledenvergadering te structureren:

- Ken de ledenvergadering zodanige bevoegdheden toe dat de schoolbesturen daadwerkelijk hun invloed kunnen uitoefenen op het samenwerkingsverband. Deze bevoegdheden zijn verdergaand dan te doen gebruikelijk en kunnen zijn:
 - o goedkeuren van de jaarrekening;
 - o goedkeuren van de strategie en belangrijke investeringen;
 - o benoemen, schorsen en ontslaan van bestuurders en intern toezichthouders;
 - o belonen van bestuurders.
- Regel de mate van zeggenschap van de eigenaren via het proportionaliteitsbeginsel dat in Nederland algemeen gebruikelijk is (Galle, 2010). Toepassing van het proportionaliteits-

beginsel naar leerlingenaantal doet meer recht aan de zwaarte van het eigenaarschap van elk deelnemend schoolbestuur dan het sympathieke gelijkheidsprincipe dat nu domineert bij de samenwerkingsverbanden (Hooge e.a., 2016). Het voorkomt dat bijvoorbeeld de kleinere schoolbesturen een onevenredig groot stempel drukken.

- Rust het samenwerkingsverband toe met voldoende doorzettingsmacht vanuit de rationale waarmee de samenwerkingsverbanden zijn opgericht, namelijk dat (groepen van) scholen afzonderlijk niet het dekkende netwerk in de regio kunnen realiseren dat een samenwerkingsverband als geheel wel kan. Het begrip doorzettingsmacht betekent dat het samenwerkingsverband de uiteindelijke zeggenschap heeft ten koste van de zeggenschap van de afzonderlijke schoolbesturen, bijvoorbeeld bij het plaatsen van 'moeilijk plaatsbare' leerlingen op een school.
- Stel een orgaan in dat de ledenvergadering vertegenwoordigt als het samenwerkingsverband uit meer dan tien schoolbesturen bestaat. Dit om te voorkomen dat ledenbijeenkomsten een Poolse landdag worden en het lastig wordt om werkelijk afwegingen te maken, te delibereren en effectief te besluiten.

De bestuurlijke functie

Voordat wordt nagedacht over structurering, vormgeving en uitoefening van het bestuur, moet worden nagegaan wat de omvang van de primaire processen en de omvang van de organisatie van het samenwerkingsverband is. Kent het samenwerkingsverband een minimale taakopvatting en is er nauwelijks sprake van een organisatie, dan valt er ook niet zo veel te besturen. Daarentegen valt er heel wat te besturen als het samenwerkingsverband een ruime beleidsrijke taakopvatting kent, een groot aantal mensen op de loonlijst heeft staan en een flinke infrastructuur kent. In het laatste geval gaat er meer maatschappelijk belang en geld om in het samenwerkingsverband en moet de bestuurlijke functie zorgvuldiger en professioneler worden belegd.

Op dit moment kent ruim twee derde van de samenwerkingsverbanden maximale dominantie van de eigenaren in het bestuur (Jepma & Beekhoven, 2015). In deze situatie doen de bestuurders van reguliere onderwijsorganisaties hun functie van bestuurder van het samenwerkingsverband erbij, als nevenfunctie naast hun reguliere dagelijkse werk als onderwijsbestuurder. Echter, bij een grote meerderheid van de samenwerkingsverbanden zijn de bestuurlijke taken en verantwoordelijkheden dusdanig zwaar dat het lastig wordt om het erbij te doen. De oplossing die in die situatie nu vaak wordt gekozen, is het mandateren van bestuurlijke taken en bevoegdheden naar de directie van het samenwerkingsverband. Dit zijn meestal professionele managers die het managen van het samenwerkingsverband als hoofdtaak hebben. Het governanceprobleem dat hieraan kleef, is dat bestuurlijke taken weliswaar (deels) gemandateerd kunnen worden naar een directie, maar dat de schoolbesturen die zitting hebben in het (dagelijks) bestuur *de jure* aanspreekbaar en aansprakelijk blijven voor het bestuur van het samenwerkingsverband (Hooge & Nijkamp, 2007). Dat leden van het (algemeen) bestuur in antwoord hierop aangeven een 'toezichthoudend' bestuur te zijn, maakt het nog complexer in de roluitoefening en ook verwarrend.

Een oplossing is dat de schoolbesturen hun maximale dominantie in bestuur en intern toezicht van het samenwerkingsverband laten varen door niet-eigenaren van het samenwerkingsverband het bestuur te laten vormen, bijvoorbeeld door het aanstellen van een (directeur-)bestuurder of door vorming van een college van bestuur. Dit is voor betrokkenen waarschijnlijk een moeilijke stap, maar vanuit het governanceperspectief biedt het voordelen. Behalve het voordeel van professionalisering (het besturen van het samenwerkingsverband is dan een hoofdfunctie en het bestuur wordt uitgeoefend door personen die ervoor zijn geselecteerd en toegerust), is het ook een voordeel dat er geen bestuurlijke taken meer hoeven te worden gemandateerd. Daarmee verdwijnen de hierboven beschreven problemen rondom bestuurlijke verantwoordelijkheid, aansprakelijkheid en rolverwarring.

Waarschijnlijk kunnen de eigenaren van het samenwerkingsverband, de schoolbesturen, pas leven met het uit handen geven van het intern toezicht en bestuur van 'hun' samenwerkingsverband als zij hun positie, belangen en invloed als eigenaar en oprichter in het samenwerkingsverband goed geborgd weten. Dat brengt ons weer bij het belang van een goed ingericht orgaan of gremium voor de eigenaren (zie hierboven). Het is vervolgens de kunst om de bevoegdheden van dit orgaan niet te ver te laten doorschieten, zodanig dat het de bestuurlijke functie uitholt en de professionele (directeur-)bestuurders het samenwerkingsverband niet meer daadwerkelijk kunnen besturen en *puppets on a string* worden.

De functie van intern toezicht

Pas als de positie, belangen en invloed van de eigenaren van het samenwerkingsverband 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 goed governance van het samenwerkingsverband. In de situatie van maximale dominantie van de eigenaren van het samenwerkingsverband 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 interne toezichthouders 'van buiten'. Om deze eigenarendominantie te temperen, bestaat er een goed praktijkvoorbeeld in de coöperatiewereld, namelijk de mogelijkheid om statutair te verankeren dat ten hoogste twee derde deel 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 raad van toezicht die in meerderheid bestaat uit eigenaren een gebruikelijke optie, inclusief een ledenvergadering met verregerende bevoegdheden. De bevoegdheden van een raad van toezicht 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 ledenvergadering. Een good practice is dat de raad van toezicht hiervoor zelf een bindende voordracht opstelt, die de ledenvergadering alleen kan afwijzen. Daarnaast is er uiteraard de bindende voordracht die de ondersteuningsplanraad doet voor de invulling van een zetel (wettelijk verankerd).
- Niet de raad van toezicht, maar de ledenvergadering benoemt en ontslaat de bestuurders.
- Niet de raad van toezicht, maar de ledenvergadering keurt de jaarrekening goed.
- Ten hoogste twee derde van het aantal interne toezichthouders wordt benoemd namens/uit de organisatie van de eigenaren van het samenwerkingsverband (schoolbesturen); minstens een derde van het aantal toezichthouders is dus onafhankelijk en extern.
- De functie van voorzitter van de raad van toezicht wordt altijd bekleed door een onafhankelijk en extern lid.

Als good practice voor het intern toezicht geldt een goed bewustzijn en evenwichtige uitoefening van de vier rollen:

- toezichthouden;
- werkgever van het bestuur zijn;
- klankborden en adviseren;
- netwerken en verbinden met de samenleving, met goed oog voor de context en situatie van het samenwerkingsverband.

Tot besluit

In dit artikel is geconstateerd dat de samenwerkingsverbanden passend onderwijs kampen met een governance die dit type organisaties slecht past, in een situatie waarin scherpte op de governance juist geboden is, gezien de risico's van rol- en belangenconflicten en rolverwarring die inherent zijn aan de historie en het construct van de samenwerkingsverbanden. Het is dus zaak om de governance van de samenwerkingsverbanden beter te structureren dan

nu bij wet wordt voorgeschreven en in de praktijk het geval is. In dit artikel hebben we daarvoor aanknopingspunten en good practices geboden. Een *conditio sine qua non* is dat breed wordt onderkend dat samenwerkingsverbanden een ander soort organisaties zijn dan reguliere onderwijsinstellingen, waardoor de vertrouwde onderwijsbestuurlijke structuren en gedragingen niet passend zijn. Het verdient aanbeveling om het dan in een keer goed te doen. Nu nog wordt in de praktijk meestal minder rigoreus afscheid genomen van in het onderwijs vertrouwde governancevormen en -verhoudingen, met als argument dat betrokkenen langzaamaan moeten kunnen wennen en toegroeien naar de nieuwe governanceverhoudingen. De hoge transactiekosten en het zich voordoen van governance-risico's worden daarbij voor lief genomen. Door in een keer een passende governancestructuur te kiezen en die statutair vast te leggen en er vervolgens voor te zorgen dat alle betrokkenen voldoende geïnformeerd en toegerust zijn om hun rol te kunnen vervullen, kan de operatie zonder veel bloedverlies verlopen; daarna kan de aandacht vooral weer uitgaan naar de inhoudelijke doelen van passend onderwijs.

En dat laatste is nog niet genoeg. Passende structuren, normen en regels alleen volstaan niet: goed bestuur valt of staat met het juiste gedrag en een passende cultuur. Tot besluit van dit artikel stellen wij daarom voor om de good practice van continue *role-conversation* te volgen. Dit houdt in dat eigenaren, bestuurders, intern toezichthouders, leden van de medezeggenschap en stakeholders van de samenwerkingsverbanden systematisch het gesprek voeren over ieders (bestuurlijke) gedrag, de onderlinge relaties, interacties en de effectiviteit daarvan en daarop ook blijven reflecteren. Hiervoor kunnen aparte (evaluatieve) bijeenkomsten worden georganiseerd, maar er kunnen ook vaste momenten worden ingebouwd in reguliere overleggen, vergaderingen en ontmoetingen. Zulke gesprekken zijn onontbeerlijk voor goed bestuur van samenwerkingsverbanden passend onderwijs. ■