

VTOI  NVTK



Toe zien op

*Samenwerkings  
verband.*  
↓  
**Passend  
Onder  
wijs**



Deze eerste herziene uitgave van Toe zien staat in  
het teken van toezicht op passend onderwijs.



## Toezien op passend onderwijs

### Met trots presenteren we de eerste uitgave van Toezien op...

Met deze publicatie wil de VTOI-NVTK met enige regelmaat diverse aspecten van een actueel thema belichten vanuit het perspectief van het intern toezicht. Het heeft tot doel de toezichthouder te helpen zich te oriënteren of verder te verdiepen in wat er speelt rondom het thema, aan de hand van analytische of beschouwende artikelen en verhalen uit de praktijk. Deze nieuwe reeks heeft ook als bedoeling bij te dragen aan de eigen beleidsvorming op het gekozen thema voor de VTOI-NVTK.

Deze uitgave bestaat uit drie delen: (1) basiskennis over het thema, (2) de rol van intern toezicht en (3) actualiteit.

In het laatste hoofdstuk staan beleidsaanbevelingen voor de VTOI-NVTK voor toezicht op samenwerkingsverbanden passend onderwijs.



## In deze uitgave

<b>Voorwoord</b>	4
<b>Van de redactiecommissie</b>	6

### Deel één > Basiskennis

Grip op passend onderwijs: doelstellingen en evaluatie	10
<b>Kaderinterview:</b> 'Onderwijs past zich aan kind aan'	13
Het belang van toezien op maatschappelijk eigenaarschap	14
<b>Column:</b> Van pinautomaat naar lerend netwerk	17
Governance bij samenwerkingsverbanden: een overzicht	18

### Deel twee > Rol intern toezicht

Interview met René Windhouder en Teun Dekker: 'Achter elk getal zit een kind'	22
<b>Column:</b> Hebben we de kinderen nog in beeld?	25
Eigenaarschap schoolbesturen en toezicht door de RvT: schuurt dat?	26
<b>Kader:</b> Onderzoek naar governance samenwerkingsverbanden	29
Intern toezicht op samenwerkingsverband in beweging	30
<b>Kaderinterview:</b> 'Verschillende perspectieven op tafel'	33

### Deel drie > Actualiteit

Samenwerking is de norm, maar gaat niet vanzelf	34
<b>Uit de praktijk:</b> Openheid in samenwerking loont	37
Inzet van middelen: doelmatig en verantwoording	38
<b>Column:</b> Onderwijsgeld naar onderwijs!	41
Interview met Bert Wiene: 'Toezicht vanuit perspectief van een netwerkorganisatie'	42
<b>Column:</b> Blinde vlekken bij toezicht op netwerk	45

### Afsluitend hoofdstuk

Werk aan de winkel: samen aan de slag voor elke leerling	46
--	----

### Colofon

49

# UITGELICHT



#### Voorwoord

Toezien op samenwerkingsverbanden passend onderwijs

**Arie Slob**

Minister voor Basis- en Voortgezet  
Onderwijs en Media

pagina 4



#### Advies aan VTOI-NVTK:

Maak werk van  
een volwaardig  
lidmaatschap voor  
samenwerkings-  
verbanden

Bijdrage van  
**Willem van Leeuwen**

pagina 46



# Toe zien op samenwerkingsverbanden passend onderwijs

**Alle kinderen hebben recht op goed, toegankelijk onderwijs dat de ondersteuning biedt die zij nodig hebben om hun potentieel optimaal te benutten. Daarom benadrukte ik in december 2020 tijdens het VTOI-NVTK congres hoe belangrijk goed intern toezicht in het onderwijs en de kinderopvang is. Dit geldt onverminderd ook voor het passend onderwijs, ook vanuit het oogpunt van kansengelijkheid.**

De rol van toezichthouders in het passend onderwijs is van groot belang voor een goede samenwerking tussen de verschillende scholen, de gemeente en jeugdzorg. Een wettelijk georganiseerde samenwerking is niet automatisch een goed werkende samenwerking. Daar is extra inzet voor nodig - van alle betrokkenen. Het intern toezicht heeft wat mij betreft daarom een belangrijke rol als maatschappelijk geweten van een regio.

In de publicatie die voor u ligt is aandacht voor de achtergrond van passend onderwijs, de rol en positie van toezichthouders binnen passend onderwijs en de

uitdagingen waar ze voor staan. Het gaat mijns inziens dan om toezicht op twee niveaus: toezien op het samenwerkingsverband en toezien op passend onderwijs in de schoolorganisatie. Deze uitgave is daarom voor alle toezichthouders van meerwaarde.

In deze publicatie belichten verschillende auteurs en columnisten deze complexe materie vanuit meerdere hoeken. Deze afwisseling tussen kennis en ervaringen biedt een inspirerende balans tussen theorie en praktijk, die soms best weerbarstig is - passend onderwijs gaat immers altijd om maatwerk voor leerlingen.

Al eerder heb ik uitgesproken dat de ambities van VTOI-NVTK hoog zijn, en dat is prijzenswaardig. In dit drieluik laat de vereniging opnieuw zien dat ze verder aan de weg timmert, zodat alle kinderen in Nederland de best mogelijke onderwijs carrière kunnen genieten, onder goed toezicht.

Ik hoop dat velen van u deze publicatie met interesse lezen en delen met collega's binnen en buiten het toezicht, zodat passend onderwijs ook vanuit het toezicht een positieve stimulans krijgt.

**Veel leesplezier,**

**Arie Slob**

Minister voor Basis- en Voortgezet  
Onderwijs en Media



# Paradoxen in toezicht op passend onderwijs

Tekst Hatger Wassink

**Deze eerste herziene uitgave van Toezien staat in het teken van toezicht op passend onderwijs, een complex thema dat we vanuit verschillende invalshoeken belichten. De kwaliteit van het intern toezicht is onmiskenbaar een sleutelfactor. De redactiecommissie en de auteurs hopen u stof tot nadenken én inspiratie voor goede gesprekken te bieden.**

Is goed bestuur en toezicht bij 'gewone' organisaties al ingewikkeld, bij samenwerkingsverbanden lijkt het helemaal een niet te ontwarren Gordiaanse knoop. Rapporten die de afgelopen jaren over de thema's intern toezicht en passend onderwijs verschenen, leggen de vinger steeds op dezelfde zere plekken: de rolverdeling tussen bestuur en intern toezicht is onduidelijk, toezichtkaders worden onvoldoende gebruikt, de verantwoording over de besteding van middelen schiet tekort en de invloed van de medezeggenschap is slechts beperkt ontwikkeld. De samenwerkingsverbanden zijn zich maar al te zeer bewust van de kritiek, maar lijken er nog niet in te slagen deze langsturende kwesties vlot te trekken. Wat is hierin de rol van het intern toezicht? Primair liggen genoemde kwesties bij de schoolbesturen (en de betreffende bestuurders). Indirect is het intern toezicht van de schoolbesturen betrokken: zij zijn immers verantwoordelijk voor het toezicht op het hele beleid van de organisatie, inclusief dat deel dat via

het samenwerkingsverband tot stand komt. En omdat de schoolbestuurders zelf in meerderheid het intern toezicht van de samenwerkingsverbanden vormen, is het duidelijk dat de kwaliteit van intern toezicht een sleutelfactor is.

## Urgentie

De urgentie om hier meer inzicht te krijgen, is de laatste jaren alleen maar toegenomen: de maatschappij heeft hoge verwachtingen van intern toezicht. En dat is niet voor niets. Diverse incidenten en schandalen in het onderwijs deden de vraag rijzen: waar was de raad van toezicht? De VTOI-NVTK heeft de handschoen om de kwaliteit van het intern toezicht te verbeteren opgepakt, met de instelling van een Code Goed Toezicht en een Evaluatie en Monitoring Commissie. Speerpunten zijn onder andere de maatschappelijke verantwoording en de integriteit van intern toezicht. Juist deze aspecten lijken bij het toezicht op samenwerkingsverbanden voor verbetering vatbaar.

## Paradoxen

In deze uitgave belichten we als redactie het intern toezicht bij samenwerkingsverbanden van alle mogelijke kanten. Makkelijke oplossingen lijken niet voorhanden. Meer inzicht in de aard van de problematiek is een belangrijke eerste stap. Het is daarbij goed om stil te staan bij de paradoxen waar toezichthouders in de praktijk mee te maken hebben. In de eerste plaats is dat de status van de samenwerkingsverbanden zelf. Zijn ze nu eigenstandige organisaties, of vormen ze een netwerk



dat tussen de deelnemende schoolbesturen in 'hangt'? Volgens het eindrapport van de commissie Evaluatie Passend Onderwijs wijst wet- en regelgeving op het eerste, maar beschouwen schoolbesturen zelf de samenwerkingsverbanden meer als een netwerkorganisatie met een andere status.

Ten tweede gaat het om de verhouding tussen bestuur en toezicht in het algemeen. Beide rollen vormen samen het bestuur-in-brede-zin. Vervolgens wordt er, zoals de wet voorschrijft, onderscheid gemaakt tussen de uitvoerende en de toezichthoudende functie. In de meeste gevallen gebeurt dat door het instellen van een raad van toezicht en college van bestuur. Maar dat hoeft niet. Juist in samenwerkingsverbanden is vaak (nog) sprake van een 'one tier' bestuur waarin bestuur en toezicht onderdeel uitmaken van één orgaan. Welke structuur ook gekozen wordt, de rolverdeling blijft altijd een punt van aandacht. Want de rollen kunnen wel onderscheiden, maar niet volledig gescheiden worden.

De derde paradox is die van de maatschappelijke verwachtingen, en met name die van de Tweede Kamer. De politiek wil aan de ene kant geen extra bestuurslaag creëren, maar aan de andere kant wél een zo onafhankelijk mogelijk toezicht. Minister Slob

## 'Inspiratie en stof voor goede gesprekken'

stelt in zijn reactie op de eindevaluatie Passend Onderwijs aan de Tweede Kamer dat alle samenwerkingsverbanden overgaan naar een organieke scheiding tussen bestuur en toezicht: het raad van toezicht-model. De extra bestuurslaag lijkt daarmee onvermijdelijk, want deze raad van toezicht zal hoe dan ook contact moeten houden met de aangesloten besturen.





## Inclusiever onderwijs

De paradox van maatschappelijke verwachtingen kent nog een aspect. Al sinds de start van Weer Samen Naar School (in 1994) is er een beweging gaande naar meer inclusiever onderwijs – ook gememoreerd door Slob in zijn al genoemde beleidsbrief. Dat betekent dat de maatschappij steeds meer verwacht dat het onderwijs kinderen zo laat mogelijk indeelt naar niveau en type leerbehoefte. Plat gezegd: we accepteren niet meer dat er veel kinderen in een busje naar een aparte school voor speciaal onderwijs worden gestuurd. We willen liever dat kinderen in alle verscheidenheid zoveel mogelijk samen opgroeien en leren om samen te leven, leren, spelen en werken. Dat is een mooi ideaal, maar onze systemen zijn daar (nog) niet op ingericht, en er is geen consensus over of en hoe ons onderwijsstelsel veranderd zou moeten worden, om meer recht te doen aan dat streven naar inclusie.

## ‘Maatschappij heeft hoge verwachtingen van intern toezicht’

### Maatschappelijke verantwoording en integriteit

Precies daar doen de dilemma’s van zowel de maatschappelijke verantwoording als integriteit zich voor. Als de maatschappij meer inclusief onderwijs wil, prima. Maar hoe verantwoord je dat zodanig, dat je niet afgerekend wordt op te lage resultaten in de kernvakken? Hoe doe je dat, als je weet dat het budget ontoereikend is? En vanuit het speciaal (basis) onderwijs bekeken: wat betekent het voor de eigen organisatie als er leerlingen meer ondersteuning in het regulier onderwijs nodig hebben, en minder op

gecentraliseerde locaties? Welke verantwoording geef je als bestuurder over je eigen beleid en resultaten, en aan welke verantwoording van het samenwerkingsverband over het aanvullende beleid draag je bij?

In de keuze tussen snel resultaat voor de eigen organisatie op de korte termijn, en het onduidelijke en lastig te realiseren algemene belang, is het hemd wel eens nader dan de rok. En dan worden er wel eens keuzes gemaakt als ‘intern toezichthouder’, die eerder de keuze van de ‘deelnemende bestuurder’ zijn: dezelfde persoon, maar twee verschillende petten.

### Houvast geven

Met deze publicatie beoogt de VTOI-NVTK u als toezichthouder enig houvast te geven in het toezicht op passend onderwijs, inclusief de hiervoor geschetste paradoxen. Al het denk- en schrijfwerk biedt, naar de redactiecommissie hoopt, stof tot nadenken en inspiratie voor goede gesprekken binnen de samenwerkingsverbanden. Niet alleen binnen het toezichthoudend orgaan, maar ook met bestuurder en medezeggenschap. We sluiten deze publicatie af met een overzicht van aandachtspunten en actiepunten. Er is werk aan de winkel! ■

#### Literatuur

Inspectie van het Onderwijs. (2020). Governance bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Het functioneren van het (onafhankelijk) intern toezicht bij samenwerkingsverbanden. Utrecht.

Ledoux, G., Waslander, S., & Eimers, T. (2020). Evaluatie passend onderwijs. Eindrapport Mei 2020. Amsterdam/Tilburg/Nijmegen: Kohnstamm Instituut/TIAS/KBA Nijmegen

Tweede Kamer 2020-2021, 31 497, nr. 371  
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31497-371.html>



#### Over de auteur

**Hartger Wassink** is zelfstandig adviseur voor bestuur en toezicht en lid van de redactiecommissie Toezien van de VTOI-NVTK.



# Grip op passend onderwijs: doelstellingen en evaluatie

Tekst Sanne Spiero en Puk Witte

**De Tweede Kamer formuleerde de beoogde doelen van passend onderwijs in 2011. Hoe is het verder gegaan? En wat zijn de uitkomsten van de evaluatie in 2020? Minister Slob stelt in zijn verbeterbrief – als reactie op de evaluatie – dat scholen inclusiever moeten worden.**

Beheersbare budgetten, transparantie, geen thuiszitters, minder bureaucratie, geen noodzaak voor labelen van leerlingen, handelingsbekwame leraren en een betere afstemming met andere sectoren: dat waren de beoogde doelen van passend onderwijs (Tweede Kamer, 2011).

Om dit te bereiken werd indertijd voor decentralisatie gekozen: de overheid bood de kaders en de regio – lees: de samenwerkende schoolbesturen, verenigd in een samenwerkingsverband (SWV) – tuigde een eigen structuur van ondersteuning op. Het landelijke budget voor passend onderwijs werd evenredig verdeeld over deze samenwerkingsverbanden op basis van leerlingenaantal (de verevening).

De belangrijkste taak voor het samenwerkingsverband is het opstellen van een gezamenlijk ondersteuningsplan. In dit plan staat ten minste het dekkend netwerk van voorzieningen, samen met afspraken over (o.a.) bekostiging en toeleiding tot het speciaal onderwijs. Hierover voert het samenwerkingsverband overleg met de gemeente(s).

## Ondersteuning en zorgplicht

Scholen zijn verplicht een schoolondersteuningsprofiel op te stellen: een beschrijving van de ondersteuning die de school kan bieden. Ook hebben scholen zorgplicht, waarmee zij de verantwoordelijkheid hebben om een passende onderwijsplek te vinden voor leerlingen die zich bij de school aanmelden. Het uitgangspunt is een plek binnen

de eigen school. Als de gevraagde aanpassingen of extra ondersteuning aantoonbaar niet van de school verwacht kan worden, dan moet de school ouders helpen een plek elders binnen het samenwerkingsverband te vinden. Voor leerlingen met een afwijkend onderwijsprogramma moeten scholen voortaan – in overleg met ouders – een ontwikkelingsperspectiefplan opstellen waarin staat welke aanpassingen en extra ondersteuning een leerling krijgt.

## Gedeeld toezicht

Het toezicht op passend onderwijs is een gedeeld toezicht. Scholen zijn verantwoordelijk voor de leerlingen die zich aanmelden, voor de geboden ondersteuning en voor de verantwoording van de middelen die zij hiervoor ontvangen. Inzicht in de afspraken van het samenwerkingsverband is daarom van belang. De toezichthouder van het samenwerkingsverband bewaakt het functioneren van het dekkend netwerk, de onderlinge samenwerking, de afstemming met de gemeente en de financiële verantwoording. Ten

aanzien van de financiële verantwoording is er dus sprake van een gedeelde, en in de praktijk vaak onduidelijke en lastig uitvoerbare, verantwoordelijkheid.

## Evaluatie passend onderwijs

De doelmatigheid en effectiviteit van passend onderwijs is in 2020 geëvalueerd. Daaruit blijkt dat de doelstellingen van passend onderwijs van bestuurlijke aard zijn behaald: het systeem is minder bureaucratisch, er wordt lokaal samengewerkt met onderwijs- en zorgpartners en overschrijding van het rijksbudget behoort tot het verleden. De nuancering hierbij: binnen de samenwerkingsverbanden is de bureaucratie vaak nog groot; het plafond in de bekostiging dwingt soms tot pijnlijke keuzes en de lokale samenwerking met onderwijs- en zorgpartners verloopt nog lang niet altijd naar een ieders tevredenheid.

De beoogde doelen van passend onderwijs voor leerlingen waren overigens niet heel helder. Nergens is vastgelegd over welke leerlingen passend onderwijs nou precies gaat, wanneer onderwijs passend is en wat passend onderwijs voor een leerling moet opbrengen. Dit maakt dat iedereen hier zo zijn eigen opvattingen over heeft. Hoge verwachtingen van met name

ouders van leerlingen met zwaardere ondersteuningsbehoeften zijn niet uitgekomen: het onderwijs wordt niet altijd als passend en thuisnabij ervaren. Door scholen en leraren worden de budgetten vaak als te krap gezien; leraren voelen zich niet goed gefaciliteerd om passend onderwijs te realiseren. De aandacht voor thuiszitters is toegenomen, hun aantal echter (nog) niet afgenomen.

## Naar inclusiever onderwijs

In een beleidsreactie op de eindevaluatie Passend Onderwijs schetst demissionair minister Slob met 25 punten een verbeteraanpak voor passend onderwijs. Deze kamerbrief sluit af met het hoofdstuk 'naar inclusiever onderwijs' waarin staat dat de minister samen met alle betrokkenen een

## 'Toezicht op passend onderwijs is een gedeeld toezicht'

plan maakt om alle scholen in de komende 15 jaar inclusiever te maken. Inclusief onderwijs lijkt daarmee wel een vervolg op passend onderwijs. Zo krijgt inclusief onderwijs steeds meer aandacht in Nederland, maar waar komt het vandaan en wat is het?

Al in 1994 heeft Nederland de Salamanca Verklaring geratificeerd. Inclusief onderwijs, zoals beschreven in deze verklaring, richt het onderwijs zo in dat het tegemoetkomt aan de diversiteit aan karakters, interesses, vaardigheden en onderwijsbehoeften van kinderen. Het onderwijs moet zich aanpassen aan het kind, en niet andersom. Op 14 juli 2016 heeft Nederland ook het VN-Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap geratificeerd. In het VN-verdrag handicap staat dat de overheid moet zorgen voor een inclusief onderwijssysteem op alle niveaus. Dat systeem is zo ingericht dat alle kinderen aan het onderwijs kunnen deelnemen. Dan bestaan er dus geen aparte scholen voor kinderen met een beperking.

## Meedoen en ontwikkelen

Passend onderwijs heeft in grote mate een organisatorisch karakter: thuisnabij onderwijs realiseren en een dekkend netwerk aan voorzieningen creëren. Voor inclusief onderwijs moet verder

worden gekeken: namelijk ook naar de mate waarin alle leerlingen kunnen meedoen en zich kunnen ontwikkelen op school. In andere woorden: waar binnen passend onderwijs een opdracht ligt voor het realiseren van organisatorische inclusie, is het bij inclusief onderwijs net zo belangrijk om didactische en sociale inclusie te realiseren: het leren en het participeren van de leerling. Hiervoor moeten alle betrokkenen werken vanuit een inclusieve benadering met respect voor diversiteit: iedere leerling is anders.

Een intensieve samenwerking tussen regulier onderwijs, speciaal onderwijs, zorgpartners en gemeenten is hiervoor noodzakelijk. Inclusief onderwijs vraagt mogelijk om een andere inrichting van voorzieningen, andere samenwerkingsafspraken en een andere verdeling van middelen. Zijn het leerling-, expertise- en schoolmodel nog houdbaar? Is helder wat het huidige niveau van basisondersteuning is en of dat voldoende is? Is het wenselijk dat samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs elk afzonderlijk werken aan inclusief onderwijs?

### Toezicht en de weg naar inclusie

Het gesprek over inclusie wordt momenteel binnen veel samen-

werkingsverbanden gevoerd. De ambitie wordt bepaald, doelen geformuleerd en in proeftuinen worden nieuwe werkwijzen onderzocht. Om de weg naar meer inclusie succesvol te bewandelen, is het van belang dat alle actoren in het proces worden gehoord en meegenomen. Om onduidelijkheid te voorkomen, is het van belang ieders rol hierbij helder te hebben en te bewaken. Dat geldt ook voor het toezicht. Zeker daar waar het toezicht intern wordt ingevuld (door de betrokken bestuurders), kan er verwarring ontstaan over vanuit welke rol en met welk belang het toezicht deelneemt aan het gesprek.

En als het samenwerkingsverband kiest voor inclusiever onderwijs, dan vraagt dat om alertheid bij

het vaststellen van het ondersteuningsplan. Is het helder wat het samenwerkingsverband verstaat onder inclusief onderwijs, wat dat vraagt van de scholen en wat dat moet opleveren? Ook voor de leerlingen? ■

#### Literatuur

Jepma, IJ. en Spiero, S. (Red.) 2020. Perspectief op inclusief onderwijs. Utrecht: Sardes. <https://www.sardes.nl/C78-N400-Sardes-Special-perspectief-op-inclusief-onderwijs.html>

Ledoux, G. & Waslander, S., m.m.v. Eimers, T. (2020) Evaluatie passend onderwijs, Eindrapport. (Amsterdam, Tilburg, Nijmegen). <https://evaluatiepassendonderwijs.nl/publicaties/eindrapport-evaluatie-passend-onderwijs/>

Tweede kamer der Staten-Generaal (2011) Memorie van Toelichting (33 106 nr.3) 's Gravenhage [https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvg5kkg27kof\\_j9vvi5epmj1ey0/viuvnidy7szb/f=/kst331063.pdf](https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvg5kkg27kof_j9vvi5epmj1ey0/viuvnidy7szb/f=/kst331063.pdf)

#### Over de auteurs

**Sanne Spiero** is adviseur en onderzoeker bij Sardes. Zij ondersteunt o.a. schoolbesturen, samenwerkingsverbanden en gemeenten bij de ontwikkeling naar inclusief onderwijs.

**Puk Witte** is adviseur bij Sardes. Ze houdt zich bezig met organisatorische en strategische vraagstukken van onderwijsorganisaties, onder andere op het gebied van passend en inclusief onderwijs.



## INTERVIEW

# 'ONDERWIJS PAST ZICH AAN KIND AAN'



Tekst Lisette Vos

### Thea de Graaf, directeur-bestuurder van het Samenwerkingsverband Rijn & Gelderse Vallei, maakt zich hard voor inclusief onderwijs.

Passend onderwijs moet volgens de wet ieder kind een plek kunnen bieden. Inclusief onderwijs past zich juist aan ieder kind aan, ongeacht beperking, talenten of achtergrond. 'Dat is de crux,' stelt Thea de Graaf.

In het SWV met 31 schoolbesturen is inclusief onderwijs een ingewikkelde opgave. 'Niet iedereen heeft dezelfde ideeën. We moeten de weg van de geleidelijkheid volgen. Met goede voorbeelden, zoals een basisschool die een kind toelaat dat anders naar het speciaal onderwijs gaat.'

In het nieuwe Ondersteuningsplan dat in augustus 2022 in moet gaan, staat inclusief onderwijs centraal, als het aan Thea De Graaf ligt. Ze wil hierover óók in dialoog met de Commissie van Toezicht van het SWV én met schoolbestuurders en hun toezichthouders. 'Ik wil meer verbinding zoeken, met respect voor ieders eigen rol.'

De Graaf is op een missie. 'We zijn geneigd in hokjes te denken. Als kinderen al op vroege leeftijd met elkaar opgroeien en leren samenleven, creëren we samen een goede toekomst voor iedereen.'



**Lisette Vos**,  
freelance journalist/tekstschrijver

**Thea de Graaf**  
directeur-bestuurder van het Samenwerkingsverband Rijn & Gelderse Vallei



# Het belang van toe zien op maatschappelijk eigenaarschap

Tekst Andrea Frankowski

**Hoe kan een samenwerkingsverband het verschil maken voor alle kinderen? Prikkelende maatschappelijke vragen stellen om schoolbesturen daartoe in beweging brengen, dát is de uitdaging voor toezichthouders.**

*“Tien jaar is Tim pas en nu al is hij door de maatschappij afgeschreven. (...) Tim zit al vijf maanden thuis omdat het op school niet langer ging: ‘Vanaf het begin was duidelijk dat hij als een last werd ervaren. Volgens school zouden wij een ‘te roze bril’ op hebben, zijn problemen bagatelliseren. Maar het enige wat we willen, is dat Tim gelukkig wordt, mee mag doen in onze maatschappij.”*

Merel van Vroonhoven,  
De Volkskrant, 13 november 2020

Na zeven jaar passend onderwijs is er nog werk aan de winkel voor bestuurders en toezichthouders van samenwerkingsverbanden, zo lezen we onder andere in de column van Merel van Vroonhoven – de voormalig topvrouw van de

Autoriteit Financiële Markten die de overstap waagde naar leraar in het speciaal onderwijs. Tegen de ambities in zitten er meer kinderen thuis, is de toestroom van leerlingen naar het speciaal onderwijs niet verlaagd en slagen nog niet alle scholen erin om de benodigde extra ondersteuning te organiseren.

## Ambitie inclusief onderwijs

Intussen is er de (nog) grotere ambitie van inclusief onderwijs: het uitgangspunt dat kinderen die extra ondersteuning nodig hebben en kinderen die dat niet nodig hebben principieel samen onderwijs krijgen. Dit strekt verder dan passend onderwijs omdat het vereist dat álle scholen klaarstaan voor beide typen leerlingen, terwijl het huidige stelsel

ondersteuning behoevende leerlingen zoveel mogelijk op een reguliere school onderbrengt, maar als dat niet lukt doorverwijst naar het speciaal onderwijs. Inclusief onderwijs wordt gezien als een belangrijke stap naar een inclusieve samenleving, waaraan iedereen actief en gelijkwaardig kan deelnemen, ongeacht ondersteuningsbehoeften of problematiek.

Ook Van Vroonhoven plaatst het verhaal van de tienjarige ‘thuiszitter’ Tim in een breder maatschappelijk perspectief: ‘Het onderwijs moet inclusiever, stelt de minister. Maar hoe? Gelijkwaardig meedoen voor elk kind bereik je niet met enkel beleidsverbeteringen. Inclusie vraagt om een andere blik op anders zijn. Niet alleen op school, maar ook daarbuiten. Het vraagt dat elk van ons de ander ziet zoals hij is, zonder vooringenomenheid en vooroordeel. Zolang we mensen die anders zijn als ‘abnormaal’ of zelfs ‘minderwaardig’ blijven bestempelen, blijft inclusie een

utopie.’ Van Vroonhoven verwoordt hiermee het enorme maatschappelijke belang van het passend onderwijs.

Om inclusiever te zijn zal ‘het systeem’ zich nog meer dan nu moeten aanpassen aan het kind in plaats van andersom. Het is noodzakelijk dat scholen hiervoor eigenaarschap voelen: dat zij zélf belang hechten aan passende oplossingen voor leerlingen met een beperking. Eigenaarschap kent vele kanten, waaronder juridische, zakelijke en maatschappelijke. Terwijl in beleid de afgelopen jaren flink is ingezet op juridisch en zakelijk eigenaarschap, is het maatschappelijke perspectief wat onderbelicht gebleven. Intussen is de maatschappelijke roep om passende oplossingen almaar sterker geworden. Toezichthouders kunnen op dit punt een verschil maken, mits ze, voorbij het juridische én zakelijke perspectief ook toe zien op maatschappelijk eigenaarschap.

## Toe zien voorbij juridisch en zakelijk eigenaarschap

Aangesloten schoolbesturen zijn de eigenaren van de samenwerkingsverbanden: zij zijn als bevoegde gezagen gezamenlijk verantwoordelijk voor het organiseren van voorzieningen en de financiering ervan. Zowel collectief (in het samenwerkings-

# ‘Wat er echt toe doet, is of het samenwerkingsverband en de bijbehorende scholen erin slagen om voor de beoogde doelgroep een betekenisvol verschil te maken’

verband) als individueel hebben schoolbesturen zorgplichten voor ondersteuning behoevende kinderen. Het samenwerken zelf is ook een plicht. Deze wettelijk verankerde waarborgen willen echter nog niet zeggen dat schoolbestuurders ook eigenaarschap voelen: schoolbestuurders zien niet altijd een eigen rol wanneer ondersteuning behoevende leerlingen zich bij hen melden, hebben niet altijd zelf mogelijkheden om met een oplossing te komen of geloven überhaupt niet in het nut van samenwerking.

Voor toezichthouders blijkt het lastig om schoolbestuurders ter verantwoording te roepen. Met hun toezicht richten zij zich niet direct op de schoolbestuurders die verantwoordelijk zijn voor passend onderwijsactiviteiten op scholen, maar op het bestuur van het samenwerkingsverband. Bij veel verbanden beperkt het toezicht zich dan ook tot de activiteiten van de uitvoerend

directeur en zijn staf; het toezicht is daarmee vanuit een maatschappelijk perspectief van beperkt toegevoegde waarde. Vanwege hun werkgeversrol is het aanspreken van schoolbestuurders voor besturen van samenwerkingsverbanden ook lastig. Een grote kwestie is bovendien onafhankelijkheid: als het toezichthoudend orgaan is samengesteld uit de aangesloten schoolbestuurders zelf dreigt het gevaar van ‘de slager keurt zijn eigen vlees’.

De zakelijke kant van eigenaarschap kent eigen beperkingen. Met de middelen die samenwerkingsverbanden ontvangen, kunnen zij scholen sturen om meer of betere ondersteuning te organiseren. Dat middelen onbedoeld als startpunt van inzet gaan fungeren in plaats van de behoeften van leerlingen, is daarbij echter een kwetsbaarheid. De vraag ‘wat kost het ons en levert het wel genoeg op?’ kan de vraag ‘wat is er nodig voor deze leerling?’ in de weg zitten.



## Toezen op maatschappelijk eigenaarschap

Vanuit het maatschappelijke belang van passend onderwijs bezien, is het niet zozeer relevant of samenwerkingsverbanden voldoen aan de wettelijke verplichtingen, noch of zij uitgegeven middelen wel tot in detail kunnen verantwoorden. In veel gevallen lukt dat ook met minimale inspanningen. Wat er echt toe doet, is of het samenwerkingsverband en de bijbehorende scholen erin slagen om voor de beoogde doelgroep een betekenisvol verschil te maken. Verantwoording zou om die reden veel meer over deze maatschappelijke opgave moeten gaan, en wat ervoor nodig is om op dit punt meer te bereiken.

Het is daarom opvallend dat in actuele discussies een zekere juridisering doorklinkt: D66 diende onlangs een initiatiefwetsvoorstel in om het leerrecht van ondersteuning behoevende leerlingen juridisch te verankeren en de Kinderombudsman benadrukte recent nog eens dat inclusief onderwijs een recht is voortvloeiend uit internationale VN-verdragen. Ouders zoals Van Vroonhoven

(die in haar column ook over haar eigen zoon vertelt) zullen hierbij de (terechte) vraag stellen: wat helpt het mijn kind? Toezicht-houders kunnen waardevolle dingen voor elkaar krijgen, juist omdat zij normen en kaders kunnen opstellen waarin de wet niet kan voorzien. Zij doen er goed aan om daarbij 'breder' maatschappelijke vragen op te werpen voorbij 'smalle' juridische en zakelijke vragen, bijvoorbeeld of er wel een ondersteuningsplan met instemming van de ondersteuningsplanraad is en of de financiën op orde zijn.

Verbreding zit ook in het ter discussie stellen van het beleid van het samenwerkingsverband inclusief de gekozen governance- en financieringsstructuren, gelet op wat de maatschappij vraagt. Dit strekt verder dan toezien op de naleving van dat beleid. Met prikkelende maatschappelijke vragen schoolbesturen in beweging brengen, is de uitdaging voor toezichthouders de komende jaren. ■

### Literatuur

Frankowski, A., Schulz, M., Steen, M. van der. & Huiting, M., Eigenaarschap in het Passend Onderwijs: reflecties op het passend onderwijs als common, NSOB, Den Haag, 2020.

Inspectie van het Onderwijs (IvO), Zicht op de besteding van de middelen voor passend onderwijs, Utrecht, 2018.

Kinderombudsman, Van passend naar inclusief: kinderen over hun perspectief op passend onderwijs, Den Haag, 24 september 2020.

Ledoux, G. & Waslander, S., Evaluatie Passend Onderwijs: eindrapport, Amsterdam/Tilburg, mei 2020.

Onderwijsraad, Steeds inclusiever, Den Haag, 23 juni 2020.



### Over de auteur

**A.F.S. (Andrea) Frankowski** is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en doctoraal kandidaat aan de Universiteit van Tilburg. Zij richt zich op governance-vraagstukken in diverse beleidsdomeinen. Voorheen was zij toezichthouder bij een primair onderwijsbestuur.

## COLUMN

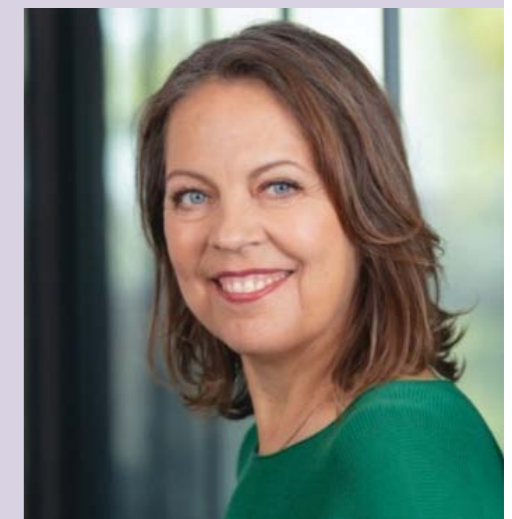
# VAN PINAUTOMAAT NAAR LEREND NETWERK



Vanuit mijn betrokkenheid bij passend onderwijs en als ervaren toezichthouder voelde ik me voldoende ingevoerd om een bijdrage te kunnen leveren aan inclusiever onderwijs. Nu ik een jaartje onderweg ben, zie ik dat er iets meer bij komt kijken om effectief toezicht te houden. De zoektochten naar helpende (governance)structuren, rolverdeling en eigenaarschap zijn volop gaande. Dat is een taai proces.

De basis voor deze zoektochten ligt wat mij betreft in het bespreken van elkaars ideeën over inclusiever onderwijs en het in alle openheid bespreken van ieders mogelijkheden en dilemma's bij de realisatie ervan. Nu vormen de continuïteit van de eigen schoolorganisatie en de verdeling van de budgetten te veel het uitgangspunt.

'Van pinautomaat naar lerend netwerk' zou mijns inziens de uitdaging moeten zijn. Niet alleen voor bestuurders van samenwerkingsverbanden en schoolbestuurders, maar ook voor toezichthouders. Hun meerwaarde zit vooral in het ondersteunen van de processen om tot een gezamenlijke visie, sprankelende ambities en concrete doelen en strategieën te komen. Dat is oefenen in geduld, maar ook leren toezichthouden op een netwerkorganisatie.



### Dorothé Lamers

is een ervaren bestuurder en toezichthouder in het publieke domein. Ze is onafhankelijk voorzitter bij samenwerkingsverbanden. Vanuit haar adviesbureau begeleidt zij toezichthouders/commissarissen, bestuurders en directieteams bij leiderschaps- en samenwerkingsvraagstukken.

# Governance bij samenwerkingsverbanden: een overzicht

Tekst Willem van Leeuwen

**De wet biedt de ruimte om governance bij samenwerkingsverbanden zelf vorm te geven. Wat betekent dat in de praktijk voor de mate van onafhankelijkheid van het intern toezichthoudend orgaan?**

Als onafhankelijk voorzitter van een SWV-bestuur werd ik uitgenodigd voor een SWV-voorzitters-overleg bij de PO Raad. Ik ontmoette daar een bont gezelschap: schoolbestuurders in hun rol als SWV-voorzitter, directeur-bestuurders en gemandateerde directeuren van samenwerkingsverbanden en onafhankelijk voorzitters, al dan niet lid van het SWV-bestuur. Zij waren voorzitter van stichtingen of verenigingen.

Tijdens de gesprekken kwamen nog een paar, misschien wel wezenlijker verschillen naar voren. De aanwezigen verschilden vrij fundamenteel van mening over de positie van een SWV ten opzichte van de aangesloten schoolbesturen. Er bleken inhoudelijke verschillen over het samenwerkingsmodel (schoolmodel, expertisemodel,

gemengd model) te bestaan. En niet in de laatste plaats verschilden de meningen over de mate van onafhankelijkheid van het intern toezichthoudend orgaan. Op al deze onderdelen heeft de wetgever de schoolbesturen ruimte gelaten om hun samenwerking vorm te geven.

## Beleidsrijk of beleidsarm

Het verschil in model hangt samen met het doel van de samenwerkende schoolbesturen. Sommige doelen zijn alleen te realiseren met een meer intensieve vorm van samenwerking, gepaard aan een beleidsrijke begroting. Vaak wordt dan gekozen voor een expertisemodel waarbij het samenwerkingsverband de scholen ondersteunt met deskundigheid. Andere schoolbesturen geven de wettelijk opgelegde samenwerking

zo min mogelijk inhoud. Ze doen wat verplicht is en geven daaraan zelf uitvoering. Daarbij past een beleidsarme begroting waarbij het grootste deel van het geld voor passend onderwijs wordt overgeboekt naar de afzonderlijke schoolbesturen.

## Bestuurlijke inrichting – bestuur

Bij het ontstaan van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs (2014) werden de meeste besturen gevormd door de bestuurders van de aangesloten schoolbesturen. Dat leidde al snel tot ongemakkelijke situaties waarin het belang van het schoolbestuur niet parallel liep met dat van het SWV. Ook externe partijen (politiek, OCW en inspectie) zagen het probleem van de dubbele petten van de bestuurders. In een toenemend aantal gevallen werd daarom de keuze gemaakt het bestuur door een onafhankelijk persoon te laten voorzitten. Deze was in het ene geval lid van het bestuur, in het andere geval

bewust niet om de onafhankelijkheid extra te onderstrepen. De trend die zich vanaf 2018 aftekent is dat het bestuur wordt opgedragen aan een daartoe geselecteerd professional. Vaak wordt de zittende directeur belast met de bestuurlijke verantwoordelijkheid. De gangbare aanduiding van die functie is directeur-bestuurder.

**‘Bij driehoek bestuur/toezicht/eigenaar heeft de raad van toezicht de sleutel in handen’**

## Bestuurlijke inrichting – toezicht

Parallel aan de ontwikkeling van het bestuur loopt de ontwikkeling van het toezicht. Aanvankelijk werd gewerkt met een one tier model: de bestuurders van de

aangesloten schoolbesturen vormden het SWV-bestuur met een uitvoerend deel (dagelijks bestuur) en een toezichthoudend deel (algemeen bestuur). Met het oog op de scheiding van bestuur en toezicht werd vaak bepaald dat de leden van het dagelijks bestuur geen stemrecht uitoefenden in de vergadering van het algemeen bestuur als het om de rol van intern toezichthouder ging. Het was al snel duidelijk dat die vorm van toezicht niet op groot vertrouwen van externe partijen

onafhankelijk moest worden. Na lang gesteggel tussen minister Slob en de sectorraden werd het compromis bereikt dat er tenminste één onafhankelijk lid in het intern toezichthoudend orgaan moet zitten. Het valt niet te verwachten dat dit een duurzaam compromis zal blijken. De trend is dat samenwerkingsverbanden hun intern toezicht geheel onafhankelijk maken.

## Bestuurlijk inrichting – Algemene ledenraad of Deelnemersraad

De rol die de aangesloten schoolbesturen innemen, hangt samen met hun visie op het SWV. Veel schoolbesturen zien hun SWV als een netwerkorganisatie van de aangesloten schoolbesturen. Zij vormen de algemene ledenvergadering (bij een vereniging) of de deelnemersraad (bij een stichting). In dat orgaan houden ze belangrijke beleidsbevoegdheden aan zich. Zij stellen samen de doelen van hun samenwerking vast en beslissen (instemmen, goedkeuren) over het ondersteuningsplan.





Andere schoolbesturen zien het SWV meer als een eigenstandige organisatie die het beleid over het passend onderwijs bepaalt en uitvoert of door de schoolbesturen laat uitvoeren. De Inspectie van het Onderwijs lijkt die opvatting eveneens te huldigen en stuurt daarop aan bij de inspectiebezoeken aan samenwerkingsverbanden. In de redenering van de inspectie heeft alleen de ondersteuningsplanraad (OPR) wettelijk instemmingsrecht bij de vaststelling van het ondersteuningsplan. Daaruit trekt de inspectie blijkbaar de conclusie dat andere organen van het SWV alleen mogen adviseren. Het bestuur besluit tot vaststelling.

De vraag die dit laatste standpunt oproept, is hoe je van samenwerking kunt spreken als het doel van samenwerking uiteindelijk eenzijdig door het samenwerkingsverband kan worden bepaald en opgelegd. Het staat in wezen ook haaks op de wijze waarop minister Slob over de samenwerkingsverbanden spreekt. Hij schrijft in zijn brief aan de Tweede Kamer van november over 'de schoolbesturen en hun samenwerkingsverbanden' (cursivering wvl). Over eigenaarschap gesproken!

### De kracht van de driehoek

De bestuurlijke inrichting van een SWV lijkt complex. Onafhankelijk

toezicht wordt door schoolbesturen die de netwerkvisie uitdragen, wel een extra bestuurslaag genoemd. Naar mijn mening is er geen sprake van lagen, of de rechtspersoon nu twee of drie organen kent. Het werken met drie organen is een kracht. Veel organisaties in het maatschappelijk middenveld ervaren het ontbreken van een derde orgaan, de (moreel) eigenaar, als een gebrek en zoeken naar vervangende oplossingen om hun beleid te legitimeren.

Samenwerkingsverbanden passend onderwijs mogen zich gelukkig prijzen dat ze naast bestuur en toezicht, een eigenaar (leden/deelnemers) hebben.

De kracht van driehoeken vinden we terug in tal van systemen, van de Heilige Drie-eenheid tot de Trimurti en van de Trias Politica tot het Goede, Ware en Schone van Plato. In 2014 adviseerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) om de checks and balances bij maatschappelijke organisaties te verbeteren en van tweeluiken over te stappen naar drieluiken. Bij het operationeel en effectief maken van die driehoek bestuur/toezicht/eigenaar heeft de raad van toezicht de sleutel in handen. De raad van toezicht moet toezien op de processen en ervoor zorgen dat alle organen tot hun recht komen. ■

#### Literatuur

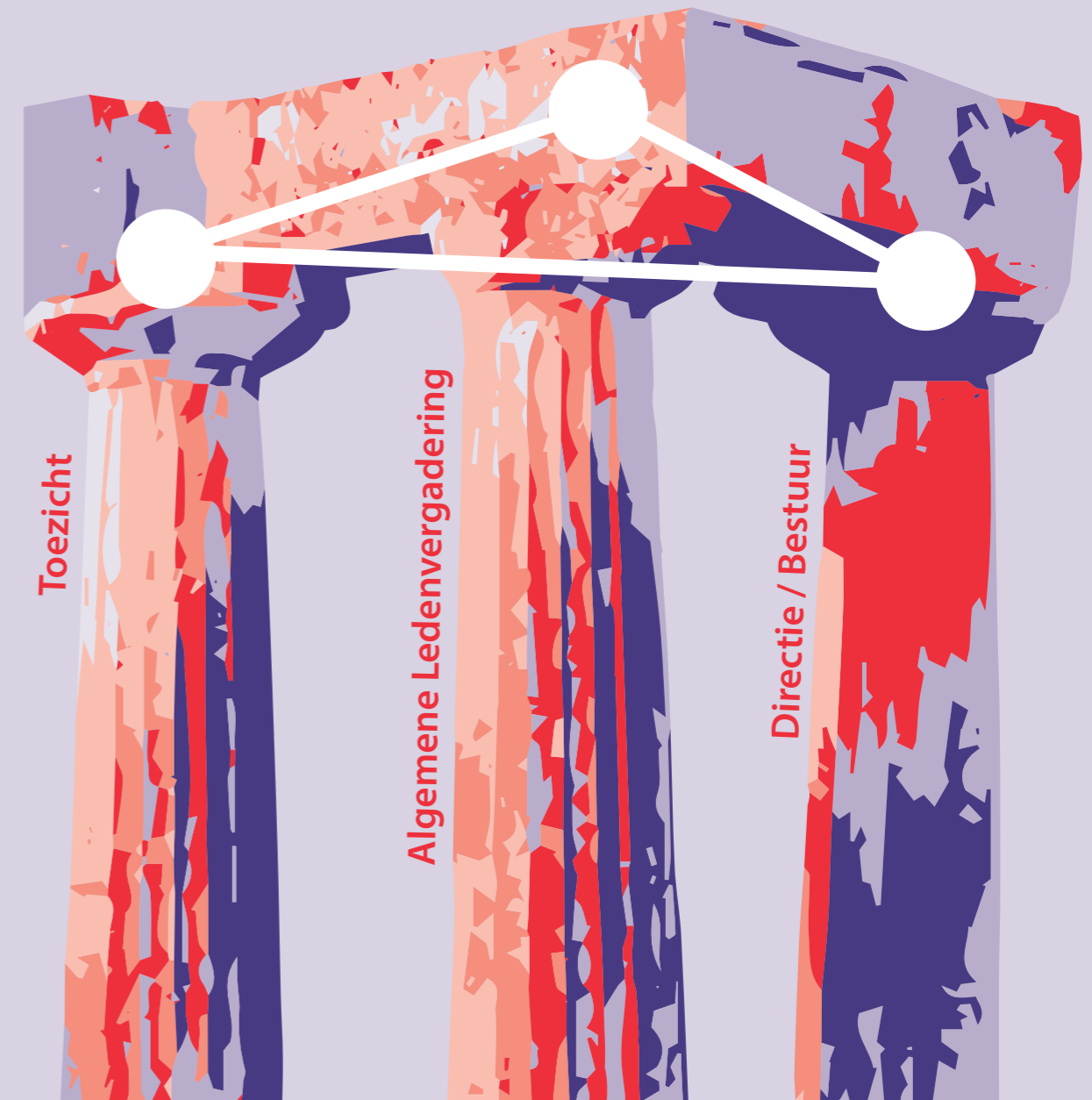
Van Leeuwen, Willem, Marèl Baak, Vormgeven aan Governance; Samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs, In: Goed Bestuur & Toezicht, nr. 2019-3, pag. 33-37  
<https://www.wdvanleeuwen.nl/wp-content/uploads/2020/05/SWV-Passend-Onderwijs.pdf>

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2014), Van tweeluik naar driehoeken. Versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties. WRR/ Amsterdam University Press, Den Haag/ Amsterdam  
<https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2014/05/27/van-tweeluik-naar-driehoeken>



#### Over de auteur

**Willem van Leeuwen** is bestuursadviseur in het maatschappelijk middenveld. Hij is docent in de opleidingen voor commissarissen bij het Erasmus Governance Institute en Public Academy (Erly) en begeleidt raden van commissarissen / raden van toezicht bij hun zelfevaluaties. Van Leeuwen is voorzitter van de RVC van Dudok Wonen en onafhankelijk voorzitter bij SWV Rijn & Gelderse Vallei en SWV De Eem.



In dit beeld is sprake van een vereniging met een algemene ledenvergadering. Samenwerkingsverbanden die voor de stichtingsvorm kozen, hebben hun 'eigenaarsrol' vaak geborgd in een deelnemersraad of een raad van aangeslotenen. Hoe dan ook, de samenwerkende schoolbesturen vormen in ieder samenwerkingsverband een orgaan waarmee men op enigerlei wijze grip wil houden op de gezamenlijke doelen. In het model is de keuze zichtbaar voor een directeur-bestuurder en is het intern toezichthoudend orgaan gepositioneerd in relatie tot de algemene ledenvergadering (deelnemersraad) en de directeur bestuurder. De governance-driehoek is zo goed zichtbaar.



# ‘Achter elk getal zit een kind’

Interview Aart Verschuur

**Met duizenden thuiszitters is ons systeem van passend onderwijs niet bepaald een succes. Minister Slob wil elke leerling een ‘inclusieve’ plek geven in ons onderwijssysteem, gecombineerd met de juiste ondersteuning en zorg. Maar voorlopig moeten we roeien met de riemen die we hebben. Passen die beter op een grote of juist kleine boot? Een interview met René Windhouwer (groot) en Teun Dekker (klein), ook over de rol van intern toezicht.**

Passend onderwijs past in de Nederlandse tragiek van grip op de omgeving willen krijgen, wat dan net niet lukt. We willen wel, maar hebben vooral last van ons zelfbeeld dat we geweldig in organiseren zijn. Daarnaast moet altijd alles precies worden afgetekend, er zou maar eens een bon zoek zijn. Ook houden we zeer van de juiste protocollen en bestuurlijke samenwerkingsovereenkomsten.

Dit organiseren we dan met nieuwe management- en bestuurslagen, met bureaucratie, die ‘ontlastend’ moeten werken voor de werkvloeren. Waar onze

professionals, de uitvoerders die in direct contact met ouders en het kind staan, vervolgens steen en been over klagen.

Neem er nog een vleug decentralisatie naar gemeenten bij, en het feit dat gemeenten, onderwijsinstellingen en jeugdzorg allemaal verschillende werkgebieden hebben en toch met elkaar moeten samenwerken – nog afgezien van waar de ouders van de kinderen precies wonen – en we hebben in een notendop de niet-optimale situatie van ons passend onderwijs beschreven.

## Groot en klein

Ondertussen doen tal van werkers leidinggevenden en toezicht-houders hun best er wat moois van te maken. De een bestiert een grote organisatie, een groot samenwerkingsverband waarin scholen (verplicht) samenwerken om tot passend onderwijs te komen. De ander heeft juist een klein werkgebied, met minder scholen die samenwerken.

**Groot:** René Windhouwer is voorzitter van de raad van toezicht van Trinamiek (een stichting van 21 basisscholen in de omgeving Nieuwegein/Woerden) en onafhankelijk voorzitter van samenwerkingsverband Zeeluwe, voor passend onderwijs in acht gemeenten op de Noordwest Veluwe (36 schoolbesturen).

**Klein:** Teun Dekker is directeur-bestuurder van De Kroevendonk (SPCO en SPKO) in Roosendaal, een basisschool (met kinderopvang) voor inclusief onderwijs. Teun leidt een éénpitter, met ruim 300 leerlingen. Daarnaast is hij lid van de deelnemersraad van het

samenwerkingsverband passend onderwijs PO3002 (acht schoolbesturen) in de regio Roosendaal.

## Wel goed op weg

Windhouwer vertelt dat het in een groot samenwerkingsverband echt een hele klus is om passend onderwijs voor elkaar te krijgen. ‘In onze regio zijn we echt op de goede weg om tegemoet te komen aan waar leerlingen en ouders behoefte aan hebben. Maar je moet in een krachtenveld opereren, binnen het onderwijs, in de samenwerking met jeugdzorg, met acht gemeenten waar bezuinigingen spelen, in de samenwerking met het voortgezet onderwijs en met voorschoolse voorzieningen.’

‘Werken in een groot geografisch gebied, met 36 besturen, is een hele klus voor de directeur-bestuurder van ons samenwerkingsverband. Om de opgave te kunnen realiseren moet je samenwerken met partijen die verschillende belangen hebben, daarnaast speelt het verschil tussen reformatorische en openbare

schoolbesturen én het feit dat we een krimpregio zijn.’

‘Maar als je vraagt “Werkt het?” moet je de vraag stellen: wat is de bedoeling van het passend onderwijs? Als het de bedoeling is om ieder kind een passende plek in het onderwijs te geven, dan werkt het niet. Het primair onderwijs heeft vanaf het begin in onze regio ook gewaarschuwd voor de te grote schaal, en het heeft gelijk gekregen. Toch krijgen we in onze regio veel van de grond, door alles zo laag mogelijk in het systeem – op de werkvloeren – te organiseren.’

**‘We moeten het hebben over eigenaarschap, de zorgplicht ligt immers bij de school. Die moet worden gefaciliteerd’**

## Spanningsveld

Dekker vult aan: ‘Ik ben het er mee eens dat je alles zo laag mogelijk moet regelen, dat doen wij ook. Maar er is een spanningsveld tussen

concreet regelen van passend onderwijs en de governance-structuur en de bestuurlijke verantwoordelijkheid, waar bijvoorbeeld ook de onderwijsinspectie op toetst.’ ‘Wij zijn twee jaar geleden overgestapt naar een onafhankelijke raad van toezicht voor het samenwerkingsverband, maar daarvoor hadden we nog de gekke situatie dat ik als schoolbestuurder zelf kon bepalen of ik wel of niet wilde luisteren naar de directeur van het samenwerkingsverband. Bovendien was ik als schooldirecteur tegelijkertijd – met de andere schooldirecteuren – toezicht-

houder. Alles liep kriskras door elkaar en dat belemmerde zowel het proces als de ontwikkeling van passend onderwijs.’

‘Onze structuur is dus verbeterd, maar het blijft een bestuurlijk houtje-touwtje-verhaal. De regio’s van PO en VO lopen niet synchroon, hetzelfde geldt voor de jeugdzorg-regio’s waar we mee samenwerken. Terwijl als je kijkt naar de inhoud, het lokale bepalend moet zijn. In de gemeente moet je het regelen, dicht bij ouders, kinderen en werkvloeren.’

### Zoeken naar balans

Windhouwer: ‘Ik ben in het verleden wethouder geweest. Toen heb ik geleerd dat het volstrekt zinloos is om aan bureaucratische structuren te trekken. Ik stop daar geen energie meer in, het is onbegonnen werk. Binnen de huidige structuur moeten we ons werk dus doen.’

‘En dat kun je bereiken door elkaar zo lokaal mogelijk, zo kleinschalig mogelijk, op de inhoud te vinden. Want op het lokale niveau is het minst sprake van tegenstrijdige belangen en structuren. Mensen willen elkaar daar op de inhoud vinden en werken dan gráág met elkaar. In de huidige situatie kun je dan zoeken naar een balans. Want een grote schaal heeft wel weer voordelen op het gebied van kennisontwikkeling en speciale voorzieningen die echt bovenlokaal moeten worden geregeld.’

### Eigenaarschap

Dekker: ‘Daar ben ik het mee eens. De mate van bureaucratie verschilt ook per samenwerkingsverband.’

Bestuurders moeten gewoon goed kijken naar hoe ze het geld verdelen. Evenredig per locatie, of voor een bovenschoolse voorziening waar kinderen één of twee dagen naartoe kunnen?’

‘Dat geeft soms spanning, want besturen kunnen elkaar goed in een wurggreep houden als ze vinden dat anderen “te veel profijt” hebben. Sommigen vinden dat de éénpitters nu te veel ontvangen voor hun passend onderwijs. Voor toezichthouders betekent het vooral dat ze niet alleen naar de financiële getallen moeten kijken, want achter elk getal zit een kind.’

Windhouwer: ‘En we moeten het hebben over eigenaarschap, de zorgplicht ligt immers bij de school. Die moet worden gefaciliteerd. Daarbij moeten we accepteren dat scholen verschillende keuzes kunnen maken. Waarbij iedereen te allen tijde vooral moet beseffen dat, wil je tot inclusiviteit komen, je gezinsgericht moet werken. Eén gezin, één plan moet het devies blijven. En dat betekent het bundelen van de verschillende geldpotjes.’ ■

#### Literatuur

Dekkers, M. (2016). Een aanzet tot een code goed bestuur voor samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Amsterdam: B&T

Frankowski, A. et. al. (2020). Eigenaarschap in het passend onderwijs. Reflecties op passend onderwijs als ‘common’. NSOB



#### Geïnterviewde

**Boven: René Windhouwer** is voorzitter van de raad van toezicht van Trinamiek

**Midden: Teun Dekker** is directeur-bestuurder van De Kroevendonk (SPCO en SPKO) in Roosendaal

#### Over de auteur

**Onder: Aart Verschuur** is freelance journalist

## COLUMN

# HEBBEN WE DE KINDEREN NOG IN BEELD?



De Onderwijsinspectie verwacht onafhankelijkheid van het intern toezicht bij samenwerkingsverbanden. Op zich verstandig. Dat voorkomt dat bestuurders een ‘dubbele pet’ hebben. Het belang van een schoolbestuur kan strijdig zijn met het bredere belang van het SWV. De in de ledenvergadering of deelnemersraad verenigde schoolbesturen en het intern toezicht moeten dan wel goede afspraken maken over hun rol. Voor je het weet zitten de ALV en de toezichthouder van het samenwerkingsverband in elkaars vaarwater. En belandt de directeur-bestuurder ertussen.

De deelnemende schoolbesturen hebben ‘thuis’ een eigen interne toezichthouder. Die wordt geacht op het passend onderwijs van de eigen stichting toezicht te houden. Hoe verhoudt het toezicht ‘thuis’ zich tot het toezicht op het SWV? Dat levert dilemma’s op. Hoe worden de eigen toezichthouders door hun bestuurders betrokken bij besluitvorming, samenwerking en verantwoording binnen de samenwerkingsverbanden? Hoe gaan toezichthouders om met de dilemma’s van bestuurders bij slagvaardig handelen (voor passend onderwijs) in de praktijk?

En niet te vergeten: hebben we met alle ontwikkelingen in de governance de kinderen en leerkrachten nog in beeld?



### Mark Jager

is bestuurder bij SKOVV. De Stichting Katholiek Onderwijs Veluwe-Vallei biedt basisonderwijs aan in Barneveld, Bennekom, Ede, Renkum, Rheden, Veenendaal en Wageningen.



# Eigenaarschap schoolbesturen en toezicht door RvT: schuurt dat?

Tekst Marieke Dekkers

**Hoe zorgt de RvT ervoor dat het tussen bestuur, intern toezicht en eigenaar (algemene ledenvergadering of deelnemersraad) niet schuurt, maar dat deze governance-driehoek zijn sterkte kan bewijzen? Let de toezichthouder erop dat eigenaren elkaar aanspreken op hun bijdrage aan de gezamenlijke doelen van passend onderwijs? Heeft het toezicht houdend orgaan daarin ook een rechtstreekse rol richting de eigenaren?**

Een aanzienlijke complexiteit én rijkdom bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs is dat je als onafhankelijk toezichthouder niet alleen te maken hebt met het bestuur van het samenwerkingsverband, maar ook met schoolbestuurders die in passend onderwijs als de eigenaren van het samenwerkingsverband te definiëren zijn. Dit wijkt sterk af van schoolorganisaties, zorginstellingen en woningcorporaties. Daar verhoudt de toezichthouder zich tot het bestuur van de organisatie en diens stakeholders, maar aanwijsbare eigenaren ontbreken.

Nog een complexiteit: als toezichthouder in passend onderwijs krijg je met uiteenlopende inrichtingsvarianten van samenwerkingsverbanden te maken, binnen een dynamiek die per definitie ingewikkeld is omdat er behalve eigenaren vele andere belanghebbenden zijn, opdracht en doelgroep niet helder gedefinieerd zijn en verwachtingen over de resultaten torenhoog zijn. Dat is in aanleg al lastig te besturen, laat staan op toe te zien. Arme toezichthouder.

## ‘Dubbele pet’

Wanneer de invulling van de functies bestuur, toezichthouder en eigenaar in persoon gescheiden zou zijn, zou dat al veel onduidelijkheid wegnemen. In samenwerkingsverbanden zien we echter vaak dezelfde personen in twee verschillende rollen: de schoolbestuurder in de rol van eigenaar én bestuurder van het samenwerkingsverband, of in de rol van eigenaar én intern toezichthouder van het samenwerkingsverband. De bekende ‘dubbele pet’.

In het toezicht houdend orgaan worden er vanuit maatschappelijke druk en veranderend inzicht steeds vaker een of meerdere onafhankelijke toezichthouders benoemd, wat resulteert in een mix van schoolbestuurders en onafhankelijk toezichthouders. De Onderwijsinspectie pleit al langer voor een volledig onafhankelijk toezicht houdend orgaan in samenwerkingsverbanden. Politiek en overheid monitoren deze ontwikkelingen.

Ergo: de governance van samenwerkingsverbanden is complex en ligt onder een vergrootglas.

Hoe dan ook hebben schoolbestuurders er -terecht- veel belang bij om nauw betrokken te zijn bij het beleid en besluitvorming omdat het vaak gaat om aanzienlijke bedragen die verdeeld worden onder henzelf in de rol van uitvoerder van passend onderwijs. Het beleid van het samenwerkingsverband heeft daarom alleen al financieel gezien gevolgen voor het beleid van de eigen onderwijsorganisatie, in de rol van eigenaar wil je daar invloed op.

## Dwingt positie in te nemen

Deze grote en dubbele betrokkenheid van schoolbestuurders dwingt de intern toezichthouder van het samenwerkingsverband positie in te nemen. Want verhoud je je -in klassieke zin- alleen tot het bestuur of verhoud je je ook tot de schoolbestuurders, als eigenaren verenigd in een algemene vergadering (vereniging) of ledenraad, deelnemersraad of hoe de varianten voor het orgaan voor eigenaren bij een stichting ook genoemd worden? Een echt mandaat daarvoor is er niet. Er zijn voor de toezichthouder geen sancties die op te leggen zijn aan de eigenaren.

## ‘Dubbele betrokkenheid van schoolbestuurders dwingt de intern toezichthouder van het samenwerkingsverband positie in te nemen’

Er is ruim literatuur voorhanden over de relatie tussen bestuur en toezicht in het onderwijs. Maar de relatie tussen schoolbestuurders, verenigd in een -verplicht- samenwerkingsverband en de toezichthouder binnen dit nog steeds vrij jonge en bijzondere organisatietype verdient nog wel meer aandacht omdat het in potentie kan ‘schuren’.

## Onderlinge relatie

Veel hangt af van de onderlinge relatie tussen de personen die de organen vullen. Wordt de onderlinge dynamiek spannend gevonden, dan kan het goede gesprek (kritische vragen) tussen toezichthouder en eigenaren makkelijk vermeden worden. Dan wordt het spel van toezicht gespeeld via de bestuurder en de bestuurder bevraagd op diens rol ten aanzien van de eigenaren. Schoolbestuurders en toezichthouder zouden elkaar scherp moeten willen houden op alle aspecten van passend onderwijs die bepalend zijn voor het succes ervan.

Schoolbestuurders kunnen als uitvoerder echter vinden dat de kwaliteit van passend onderwijs vooral hun éigen verantwoordelijkheid is omdat dit per slot van rekening toch op hun scholen gerealiseerd moet worden. Daar kan de visie als eigenaar uit volgen dat het toezicht hierop door de toezichthouder van het samenwerkingsverband onlogisch is. Men heeft als schoolbestuurder tenslotte ook al een eigen toezichthouder. In de praktijk echter wordt er door toezichthouders van onderwijsorganisaties weinig (en altijd gefragmenteerd) toezicht gehouden op de kwaliteit van passend onderwijs in het samenwerkingsverband waaraan wordt deelgenomen.

Afstand kan ook ontstaan als de toezichthouder van het samenwerkingsverband zélf vindt dat het niet nodig is om naast een remuneratie- en auditcommissie ook een commissie passend onderwijs in te stellen omdat de inhoud -kwalitatief passend onderwijs- voldoende belegd is bij het eigenarenorgaan.



## Kansen laten liggen

De toezichthouder kiest dan voor een smalle taakopvatting, gericht op de bestuurder en de interne organisatie van het samenwerkingsverband. Dan wordt gehandeld naar de opvatting dat de (interne) organisatie een andere wereld is dan het netwerk waarvan schoolbestuurders eigenaar zijn, met smal ingericht intern toezicht (financieel, werkgeverschap, interne organisatie) en laten toezichthouders kansen liggen.

Vanuit de maatschappelijke opdracht en de vele bij passend onderwijs belanghebbende stakeholders is een bredere invulling van intern toezicht wellicht passender. De toezichthouder zou vanuit die visie juist wel moeten willen toezien op het functioneren van het samenwerkingsverband als geheel. Het functioneren ervan is gebaat bij een bestuurlijke dynamiek waarbij alle organen altijd het gebruikersbelang vooropstellen. Het gaat tenslotte om de kwaliteit van passend onderwijs voor de gebruikers: leerlingen met een ondersteuningsbehoefte op de eigen school, andere scholen in de regio én leerlingen die buiten het schoolsysteem dreigen te vallen of zijn gevallen.

Onderling vertrouwen moet opgebouwd worden en dan is

investeren in relaties nodig. Als toezichthouder(s) en eigenaren elkaar maar weinig treffen moet geïnvesteerd worden in tijd, bijvoorbeeld tijdens de reguliere vergaderingen van het samenwerkingsverband. Maar die zijn vaak niet frequent, tot drie formele ledenvergaderingen op jaarbasis is gebruikelijk. Zijn toezichthouders hierbij overigens altijd welkom? Ook werkbezoeken en themabijeenkomsten voor leden, toezichthouders en andere stakeholders zijn opties. Niets nieuws onder de zon voor toezichthouders, maar mogelijk extra belangrijk in samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

## Brede taakopvatting toezichthouder

Bij stevig onderling vertrouwen én goede checks and balances tussen de organen ontstaat er ruimte voor de toezichthouder om toe te zien op de bijdragen van de eigenaren aan de gezamenlijke doelen van het samenwerkingsverband. Dat gaat verder dan een smalle taakopvatting van ieders rol. Dan waarderen schoolbestuurders zowel de rol van het bestuur van het samenwerkingsverband als brede taakopvatting van de toezichthouder. Dan krijgt en neemt de intern toezichthouder ruimte voor een kritisch oordeel over ieders bijdrage aan het welslagen van passend onderwijs en gaat hij het gesprek hierover

niet uit de weg. De bestuurder tenslotte, weet zich gesteund in de complexe opdracht passend onderwijs tot een gezamenlijk succes te maken. Hier is de leerling bij gebaat. ■

### Literatuur

Dekkers, M. (2016). Een aanzet tot een code goed bestuur voor samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Amsterdam: B&T.

Frankowski, A. et. al. (2020). Eigenaarschap in het passend onderwijs. Reflecties op passend onderwijs als 'common'. NSOB



### Over de auteur

**Marieke Dekkers** is sinds de start van passend onderwijs lid college van bestuur van samenwerkingsverband Koers VO. Daarnaast is zij voorzitter van de Sectorraad SWV VO. Ze schreef 'Een aanzet tot een code goed bestuur voor samenwerkingsverbanden passend onderwijs', gepubliceerd door B&T in 2016. In 2019 verscheen 'Vijf jaar passend onderwijs en nu verder. Kloof tussen mens en systeem?' dat zij als co-auteur schreef.



# ONDERZOEK GOVERNANCE SAMENWERKINGSVERBANDEN

In 2020 rondde de Inspectie van het Onderwijs een onderzoek naar de governance bij samenwerkingsverbanden af met een themarapport.

### De slotconclusie van het onderzoek luidt:

Voor een duurzame en goed functionerende governance zijn drie zaken van belang:

- een uitgewerkte en georganiseerde werkwijze van governance (structuur)
- een professionele cultuur en
- een sturende bestuurder van het samenwerkingsverband.

Een goede structuur helpt om de aanwezige cultuur te borgen, waarmee potentiële problemen mogelijk voorkomen kunnen worden. Samenwerkingsverbanden waarvan de governance in de volle breedte het meest positief overkomt, zijn allemaal samenwerkingsverbanden met alleen externe leden in het intern toezicht.

<https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/themarapporten/2020/03/13/governance-bij-sww-passend-onderwijs>



# Intern toezicht op samenwerkingsverband in beweging

Tekst Marjolein Bomhof

**Passend onderwijs is een thema dat sterk in beweging is. Niet alleen waren er vijf jaar geleden grote stelselwijzigingen, ook vandaag de dag zien we continue beweging. Het bieden van passende ondersteuning aan élk kind blijkt een grote uitdaging die vraagt om creatieve oplossingen. De stip op de horizon verschuift van passend naar inclusiever onderwijs. Wat betekent dit voor de samenstelling en taken van intern toezicht binnen samenwerkingsverbanden?**

Het organisatiemodel van samenwerkingsverbanden staat al lange tijd in de belangstelling. Er zijn twee perspectieven op hoe de besturing van samenwerkingsverbanden het best vorm gegeven kan worden. Het eerste perspectief ziet het samenwerkingsverband als een netwerk van schoolbesturen. Schoolbesturen zijn autonoom, maar werken samen op basis van wederkerigheid om regionale doelen te behalen. Het tweede perspectief ziet het samenwerkingsverband juist als zelfstandige entiteit, met een eigen rechtspersoon, maatschappelijke

opdracht en een directe bekostigingsrelatie met de rijksoverheid. De nadruk ligt hierbij meer op een heldere rolverdeling en verantwoording van financiële middelen. De twee perspectieven hebben elk voor- en nadelen, maar kunnen schuren als het gaat om de samenstelling van het intern toezicht. In sommige samenwerkingsverbanden kiest men voor een model waarin schoolbestuurders zowel bestuurder als toezichthouder zijn, vanuit het idee van het netwerkmodel dat eigenaarschap van besturen

zo het beste vorm krijgt. Bij anderen staat een model met een raad van toezicht met externe leden centraal, vanuit de gedachte dat zuiverheid van rollen zo het meest gediend is. Een tussenvorm met deels externe leden komt ook voor.

Recentelijk zei minister Slob: 'In elke raad van toezicht moet minimaal één onafhankelijk lid van buiten zitten. De afspraak met de sector is dat we over twee jaar kijken of dat voldoende werkt. Als eerder blijkt dat dit niet zo is, wordt actie ondernomen.' Het Rijk en de inspectie sturen hiermee steeds meer op de samenstelling van het intern toezicht, op een wijze die het meest lijkt aan te sluiten bij het perspectief van het samenwerkingsverband als zelfstandige entiteit. Hiermee krijgen samenwerkingsverbanden minder ruimte om een andere invulling te kiezen.

## Transparantie en verantwoording

Samenwerkingsverbanden verschillen onderling in hoe zij hun financiële middelen en verantwoordelijkheden verdelen. Sommigen organiseren centraal ondersteuningsaanbod, anderen hevelen financiële middelen over naar hun scholen zodat zij de ondersteuning kunnen vormgeven. Deze diversiteit heeft invloed op het type vragen dat interne toezichthouders kunnen stellen. Bij samenwerkingsverbanden die de ondersteuning overlaten aan scholen zijn logische vragen op welke wijze scholen het beste ondersteund kunnen worden door het samenwerkingsverband, hoe scholen de middelen inzetten en wat de opbrengsten zijn. Bij een centraal georganiseerd samenwerkingsverband zijn de vragen op welke wijze het bovenschoolse aanbod goed kan aansluiten bij behoeften van leerlingen en scholen en welke opbrengsten bereikt worden.

Volgens de inspectie is op dit vlak veel te winnen: de doelen van samenwerkingsverbanden zijn weinig concreet en niet vertaald naar doelen op schoolbesturen- en schoolniveau. Er is beperkt zicht op hoe middelen voor passend onderwijs worden besteed en welke opbrengsten hieruit volgen. Daarmee wordt het lastig voor samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen om

Dit sluit ook aan bij een bredere roep in de maatschappij om meer transparantie en verantwoording.

## Perspectief van belanghebbenden en de maatschappij

Samenwerkingsverbanden hebben als doel een dekkend ondersteuningsaanbod te waarborgen en te voorkomen dat leerlingen thuis komen te zitten. Echter, deze doelen

**'De toezichthouder heeft een rol in het kritisch meedenken met het formuleren van doelen en het in perspectief zetten van opbrengsten'**

beleid gericht bij te sturen en zo betere resultaten te bereiken. De toezichthouder heeft een rol in het kritisch meedenken met het formuleren van doelen en het in perspectief zetten van opbrengsten.

raken soms overschaduw door budgettekorten en onduidelijkheden over verdeling van verantwoordelijkheden. Naarmate we richting inclusiever onderwijs gaan zal deze onduidelijkheid



(tijdelijk) alleen maar groter worden. Zo is te verwachten dat er meer hybride vormen van regulier en speciaal onderwijs ontstaan, waarbij de taakverdeling tussen school, schoolbestuur en samenwerkingsverband verschuift en opnieuw afgestemd moet worden. Tegelijk biedt inclusiever onderwijs kansen om de ondersteuning meer vanuit het perspectief van leerlingen en ouders – dichtbij in de klas, met maatwerk – vorm te geven. Een goede toezichthouder is zich bewust van dergelijke maatschappelijke ontwikkelingen en stuurt de discussie richting wat nodig is voor de leerling, en praat pas daarna over financiën of verdeling van verantwoordelijkheden.

De toezichthouder kan hierbij optrekken met de Ondersteuningsplanraad waarin ouders en onderwijsprofessionals zitten. Het is verplicht om als intern toezichthouder minimaal tweemaal per jaar met de OPR te overleggen. Dit kan bijvoorbeeld gaan over onderwerpen waar beide organen zich over buigen zoals het ondersteuningsplan, maar ook in brede zin over ervaringen van leerlingen, ouders en onderwijsprofessionals met passend onderwijs. Om de werking van de OPR te versterken krijgt de OPR binnenkort ook instemmingsrecht op de meerjarenbegroting.

Er is ook een bredere maatschappelijke oproep tot meer dialoog met belanghebbenden. Dit zou leiden tot meer tegenkracht, minder tunnelvisie en een betere aansluiting bij een steeds veranderende maatschappij. Een toezichthouder kan hierbij zelf kennis van buitenaf meenemen (bijvoorbeeld in het geval van een extern lid) en/of zich laten voeden door de ervaringen van belanghebbenden. Dit vereist van een toezichthouder een proactieve rol om zelf op zoek te gaan naar informatie van buitenaf. Denk bijvoorbeeld aan het kennismaken met externe partners zoals gemeenten, jeugdhulp en kinderopvang en het bezoeken van andere samenwerkingsverbanden.

### Afsluitend

Een goede intern toezichthouder bij een samenwerkingsverband beweegt mee op maatschappelijke ontwikkelingen. Hij/zij heeft rekening te houden met toenemende landelijke eisen, de roep om meer transparantie en verantwoording, maatschappelijke veranderingen en het voldoende meenemen van input vanuit belanghebbenden en de samenleving. En dit alles zonder uit het oog te verliezen dat leerlingen centraal staan. ■

### Literatuur

Oomens, M., Bomhof, M., De Wijs, Ledoux, G. & Kuiper, E. (2018). Governance in de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Onderdeel van de evaluatie passend onderwijs

Inspectie van het onderwijs (2020). Governance in samenwerkingsverbanden

Inspectie van het onderwijs (2018). Zicht op de besteding van de middelen voor passend onderwijs. Een verkennend onderzoek bij samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen voor primair onderwijs



### Over de auteur

**Marjolein Bomhof** werkt als onderzoeker/projectleider bij onderzoeksbureau Oberon. In die functie deed ze uitvoerig onderzoek naar het organiseren van ondersteuning in het onderwijs, het functioneren van samenwerkingsverbanden en de afstemming tussen onderwijs en zorg.

## INTERVIEW

# 'VERSCHILLENDE PERSPECTIEVEN OP TAFEL'

Tekst Lisette Vos, freelance journalist/tekstschrijver

**Brigitta Gadella, directeur-bestuurder van het Samenwerkingsverband De Eem, en Marianne Lanting, lid van de Commissie van Toezicht, over het belang van het goede gesprek.**

De organisatie van een samenwerkingsverband passend onderwijs, inclusief toezicht, is complex. De kunst is om vanuit de verschillende gremia verschillende perspectieven op tafel te krijgen om – uiteindelijk – elk kind het meest optimale onderwijs te kunnen bieden.

Marianne Lanting, lid van de Commissie van Toezicht op voordracht van de Ondersteuningsplanraad (OPR) van het SWV De Eem investeert in relaties om die verschillende perspectieven op tafel te krijgen. Ze stimuleert de OPR-voorzitter bijvoorbeeld om goede contacten met de achterban te onderhouden. 'We willen weten wat er bij ouders en leerkrachten leeft.'

Directeur-bestuurder Brigitta Gadella juicht een kritische opstelling toe. 'Ik zie de OPR als sparringpartner. Door geluiden uit verschillende lagen van de organisatie te horen, voorkom je blinde vlekken. Samen komen we verder.'

In de ALV die als hoogste orgaan toezicht houdt op de directeur-bestuurder ziet Gadella ook de meerwaarde van het goede gesprek tussen schoolbesturen onderling (horizontale verantwoording). 'Van elkaar leren, de dialoog voeren. Dat vind ik een positieve ontwikkeling.'



### Brigitta Gadella

directeur-bestuurder van het Samenwerkingsverband De Eem

# Samenwerken is de norm, maar gaat niet vanzelf

Tekst Doetina van Kelle

**Met de komst van samenwerkingsverbanden passend onderwijs is een einde gekomen aan ieder voor zich. Samenwerken is de norm, al betreft dit nu alleen nog de leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. De samenwerking is wettelijk opgelegd, maar gaat niet vanzelf goed. Welke factoren spelen hierin een rol en wat kunnen schoolbestuurders en toezichthouders hierin betekenen?**

Soms kan het bijzonder lastig zijn om in een samenwerkingsverband samen op te trekken. Omdat je onderling eerder concurrentie dan collegialiteit voelt. Of omdat de belangen tussen de betrokken bestuurders behoorlijk uiteenlopen, waarbij de verleiding groot is om alleen voor je eigen belangen te gaan. Dat dit niet is wat de wetgever heeft beoogd met de samenwerkingsverbanden, mag duidelijk zijn. Maar waarom is samenwerken dan soms zo toch zo lastig? En hoe krijg je hier als toezichthouder zicht op? En beter nog, hoe kun je je bestuurder hierbij steunen?

## Welke factoren spelen een rol?

Veel samenwerkingstrajecten zijn vooral in het begin lastig, omdat gezocht moet worden naar geschikte partners en gedeelde belangen. Bij de samenwerkingsverbanden passend onderwijs ligt dit anders, het samenwerken is een gegeven. Toch spelen ook hier factoren die de samenwerking meer of minder effectief maken een rol.

## Schoolbestuurders

Voor een goede samenwerking tussen schoolbestuurders zijn de onderlinge relaties en het vertrouwen in de groep van belang. Een bestuurder uit het onderzoek 'Bestuurders aan het woord' (zie kader) formuleert het zo: 'In dat

samenwerkingsverband kwamen andere bestuurders, mensen gingen beter met elkaar om, dus daardoor ging samenwerken ook meer opleveren.' En een andere bestuurder vertelt: 'Ja, kijk, wat gewoon in elke samenwerking belangrijk is, is in hoeverre je het als persoon kan vinden met de mensen die ook in een samenwerking zitten. En dat moet je niet onderschatten.' En weer een ander: 'Ja, dat zit hem gewoon in personen. We kennen elkaar heel lang, we vertrouwen op elkaar.' Bestuurders spreken over het belang van 'elkaar kennen', 'commitment', 'bereidheid elkaar te helpen' en 'het goede gevoel'. Maar hoe zorg je nu dat dit commitment en goede gevoel er is?

## Elkaar beter leren kennen

Wanneer bestuurders merken dat de samenwerking niet goed loopt, kan het helpen meer tijd voor elkaar te nemen. Bijvoorbeeld door naast de vergaderingen af te spreken in een informele setting en elkaar zo beter te leren kennen. Elkaar beter leren kennen betekent vaak meer

begrip en elkaar wat gunnen, wat essentieel is om gezamenlijk tot een goed resultaat te komen.

Verder geldt dat problemen en lastige situaties bespreekbaar zouden moeten zijn. Dit is in de praktijk niet de makkelijkste weg, een collega aanspreken vergt tact en moed. Maar wanneer dit gebeurt vanuit de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de leerling, is het bespreekbaar maken een antwoord op veel problemen. Hierbij kan gekozen worden voor de inzet van een onafhankelijk begeleider. Dit kan misschien aanvoelen als een zwaktebod, maar helpt vaak wel om een lastige samenwerkings-situatie vlot te trekken.

Samenwerkingsverbanden worden gevormd door de scholen in een bepaalde regio. Dit betekent dat de samenstelling heel gevarieerd is. Bestuurders vanuit het regulier en speciaal onderwijs, van grote stichtingen of juist rector-bestuurders van één school. Grote stichtingen laten zich in het samenwerkingsverband soms vertegenwoordigen door een

rector of schoolleider. Dit maakt dat de positie en het mandaat van de deelnemers aan het overleg kunnen verschillen. Waardoor het moeilijker is om 'aan tafel te beslissen' en eventuele lastige situaties tussen organisaties ter plekke op te lossen.

goed begrijpt en er niet voor terugschrikt om deze in de vergadering te duiden. En daarmee daadwerkelijk onafhankelijk durft te zijn naar de deelnemers van het samenwerkingsverband.

**'Hoe kun je als toezichthouder van een schoolbestuur weten wat er in het samenwerkingsverband speelt en hieraan vanuit je rol een bijdrage leveren?'**

## Directeur-bestuurder samenwerkingsverband

Naast de goede relaties en het benodigde vertrouwen, heeft de directeur-bestuurder van het samenwerkingsverband een aandeel in de samenwerking. En kan hierin zelfs het verschil maken. Voorwaarde hiervoor is dat de directeur-bestuurder de verschillende rollen en belangen

## Wat kan de raad van toezicht doen?

Hoe kun je als toezichthouder van een schoolbestuur weten wat er in het samenwerkingsverband speelt en hier vanuit je rol een bijdrage aan leveren? En moet je dit als toezichthouder eigenlijk wel willen? Het functioneren in het samenwerkingsverband is een vast onderdeel van het werk van





de bestuurder en alleen al om die reden is betrokkenheid vanuit de Raad van Toezicht gewenst. De meeste Raden van Toezicht zullen dan ook in grote lijnen volgen wat er in het samenwerkingsverband speelt. Door het ondersteuningsplan en het jaarverslag te lezen, of de directeur-bestuurder als gast uit te nodigen in de vergadering.

De raad van toezicht kan de betrokkenheid ook tonen door de bestuurder te vragen hoe het samenwerken ervaren wordt. Wat vindt de bestuurder van de samenwerking en draagt deze bij aan goed onderwijs voor leerlingen in de regio? Hoe is het samenwerkingsverband eigenlijk samengesteld en wat betekent dat voor de onderlinge samenwerking? En hoe is het met het onderlinge vertrouwen? Hoe wordt omgegaan met tegengestelde belangen? En hoe pakt de directeur-bestuurder de rol op? Is er een cultuur om zaken te benoemen en om elkaar aan te spreken als dat nodig is? Luister naar de antwoorden die de bestuurder geeft en vraag waar nodig door.

Als raad van toezicht ken je je bestuurder en zul je een inschatting kunnen maken van zijn of haar samenwerkingsbereidheid en van zijn of haar vermogen om boven

de eigen belangen uit te stijgen. Wanneer je hier minder beeld bij hebt, kan het een optie zijn om in het kader van de gesprekkencyclus feedback te vragen. Deze feedback kan meegenomen worden in het remuneratiegesprek en gebruikt worden om ondersteuning te bieden als dat nodig is. Of om nog eens goed door te praten over doelen en belemmeringen bij samenwerken in het algemeen.

Want, de belangrijkste vraag is natuurlijk wat de leerling merkt van dit alles. Lukt het om als bestuurders gezamenlijk een goede invulling te geven aan de ondersteuning van deze leerlingen? Of vloeit de energie en daarmee vaak ook het geld onnodig weg? Dit zijn vragen waarop de toezichthouder samen met de bestuurder een antwoord kan formuleren. Wanneer de vragen open gesteld worden en getuigen van interesse en betrokkenheid, zal dit een gedeeld beeld van de situatie opleveren. Waar bestuurder en toezichthouders beiden van profiteren. En daarmee de leerling voor wie we het doen. ■

#### Literatuur

Oomens, M., Bomhof, M., De Wijs, Ledoux, G. & Kuiper, E. (2018). Governance in de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Onderdeel van de evaluatie passend onderwijs

Inspectie van het onderwijs (2020). Governance in samenwerkingsverbanden

Inspectie van het onderwijs (2018). Zicht op de besteding van de middelen voor passend onderwijs. Een verkennend onderzoek bij samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen voor primair onderwijs



#### Over de auteur en onderzoek 'Bestuurders aan het woord'

**Doetina van Kelle** is bestuurder en toezichthouder in het onderwijs en auteur van het onderzoeksrapport 'Bestuurders aan het woord', een onderzoek naar regionale samenwerking bij bestuurders in het voortgezet onderwijs. Het onderzoeksrapport is te downloaden via deze link.

## HIT DE PRAKTIJK OPENHEID IN SAMENWERKING LOONT

In ons samenwerkingsverband deed één van de scholen aanmerkelijk meer aanvragen voor externe plaatsing van leerlingen dan de andere scholen. Ook waren er meerdere signalen dat de ondersteuning op de betreffende school verbeterd kon worden. Het probleem van een individuele school werd zo een collectief probleem, zeker omdat dit ook financiële consequenties had.

Gesprekken met de schooldirectie en in de vergadering van het samenwerkingsverband leidden niet tot een doorbraak. Met alle schoolbestuurders werd de situatie nogmaals in alle openheid besproken. Men beseftte dat de doelgroep op de betreffende school een andere aanpak verdiende en dat het samenwerkingsverband hierbij kon ondersteunen. Toch zag het schoolbestuur in dat er daarnaast op de eigen school ook ruimte was voor verbetering en toonde zich zo kwetsbaar naar de collega's.

Er werd in goed overleg afgesproken een onderzoek in te stellen naar de verbeterkansen om de externe plaatsing van leerlingen terug te brengen. Er werd afgesproken dat het onderzoek zou worden uitgevoerd door één van de collega's vanuit het samenwerkingsverband, een school voor speciaal onderwijs met de benodigde expertise. Nu, een paar jaar later, is de situatie

gekanteld. Het aantal verzoeken voor externe plaatsing is aanzienlijk afgenomen en aanvragen worden alleen gedaan als dat ook echt nodig is. Wat bovendien veel minder gebeurt dan eerder.

Wat hielp was dat de bestuurders elkaar goed kenden en elkaar iets gunden. Dit maakte het mogelijk de situatie in alle openheid te bespreken en te kunnen kiezen voor een intern onderzoek. Wat ook hielp was dat het samenwerkingsverband op basis van feiten kon aantonen dat een interventie nodig was. En dat de directeur-bestuurder haar rol pakte, wat ook door de groep van bestuurders werd geaccepteerd. Op deze manier werd een lastige en in eerste instantie moeilijk bespreekbare situatie toch gezamenlijk op een goede manier opgelost.



#### Gerda Huizinga-Mijnhart

is als directeur-bestuurder van het samenwerkingsverband VO in Roosendaal. Ze is historica, gaf les in het vo en hbo en werkte daarna 12 jaar in management functies bij de Dienst Justitiële Inrichtingen. Ze keerde daarna terug naar het onderwijs als regio-directeur en sinds 7 jaar is ze verbonden aan het SWV.



# Inzet van middelen: doelmatig en verantwoording

Tekst Marien Rozendaal

**Samenwerkingsverbanden mogen niet teveel reserves opbouwen, zoals het ministerie voorschrijft. De middelen voor passend onderwijs moeten doelmatig worden ingezet. Maar wat betekent dat in de praktijk en welke rol kan de toezichthouder hierin spelen?**

Ongewenste vermogensvorming in het onderwijs in het algemeen en bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs in het bijzonder staat al geruime tijd in de schijnwerpers. In 2019 kwam 90% van de samenwerkingsverbanden boven de signaleringwaarde van het ministerie uit. De minister eiste een sectorplan waarin aangegeven zou worden hoe de reserves op macroniveau worden afgebouwd. De PO-raad, de VO-raad, het Netwerk Leidinggevenden Passend Onderwijs en de Sectorraad samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs hebben een gezamenlijk sectorplan ontwikkeld om ongewenste reserves in een periode van drie jaar (2021-2023) af te bouwen.

Samenwerkingsverbanden die met hun vermogen boven de signaleringwaarde van het ministerie van OCW uitkomen, hebben een instellingsplan moeten inleveren, waarin zij aangeven hoe zij de reserves gaan afbouwen. Essentieel hierbij is dat dit afbouwen op een doelmatige wijze gebeurt. Toezichthouders zijn wettelijk verplicht toe te zien op de doelmatige besteding van de middelen. Als er geen deugdelijk plan ligt, kunnen samenwerkingsverbanden gekort worden op hun bekostiging.

## Bovenmatig vermogen

Om mogelijk bovenmatige reserves te detecteren heeft het ministerie in 2020 nieuwe signaleringwaarden geïntroduceerd. Voor

samenwerkingsverbanden betekent dit dat zij in principe maximaal 3,5% van de bruto baten met een minimum van € 250.000 aan reserves mogen aanhouden. Nadeel van een uniforme signaleringwaarde is dat in de berekening geen rekening gehouden wordt met de verschillende omstandigheden waarin samenwerkingsverbanden zich bevinden. Sommige samenwerkingsverbanden hebben een eigen orthopedagogisch en didactisch centrum (OPDC) of hebben ambulante begeleiders in loondienst. In een dergelijke situatie is een buffervermogen van 3,5% van de baten meestal niet voldoende om de continuïteit van het samenwerkingsverband te waarborgen. De signaleringwaarde is echter geen absolute norm is; als daar reden toe is, mag een samenwerkingsverband daarvan afwijken.

## Risicoanalyse

Ieder samenwerkingsverband moet over een adequate risicoanalyse beschikken. Op grond

van deze risicoanalyse bepaalt het samenwerkingsverband welk weerstandsvermogen nodig is om deze risico's te kunnen opvangen en de continuïteit van het samenwerkingsverband te waarborgen. Zeker als het gewenste vermogen boven de signaleringwaarde uitkomt, zal er een goede onderbouwing nodig zijn voor de noodzaak van het hogere vermogen. In de risicoanalyse geeft het samenwerkingsverband per domein aan welke risico's zij onderkent, welke interne beheersingsmaatregelen getroffen zijn om de risico's te mitigeren en welk weerstandsvermogen nodig is om de resterende risico's op te kunnen vangen.

## Doelmatige inzet van middelen

Doelmatigheid is een subjectief begrip. Wat de één doelmatig vindt, is in de ogen van een ander verkwisting van geld. Doelmatigheid houdt in dat op een efficiënte wijze de doelstellingen van het samenwerkingsverband zo goed mogelijk gerealiseerd worden. Benchmarking kan helpen om vast te stellen of een organisatie doelmatig werkt. Hier is echter een kritische beoordeling op zijn plaats. Doelmatigheid is niet een kwestie van zo min mogelijk middelen besteden. Doelmatigheid is een zo optimaal mogelijk evenwicht tussen de realisatie van

de doelstellingen en de middelen die besteed worden om deze doelstellingen te verwezenlijken. Als het uw doelstelling is om een hoog kwaliteitsniveau te realiseren, dan zullen hier ook extra middelen voor nodig zijn.

We zien in de afgelopen jaren dat sommige samenwerkingsverbanden hun vermogens afgebouwd hebben, door extra gelden over te dragen aan de aangesloten scholen. Vaak lag hieronder niet een duidelijk plan en geen concreet bestedingsdoel. Als we spreken over doelmatige inzet van middelen zal duidelijk

2. Er een duidelijk en adequaat beleid aanwezig is over de wijze waarop de doelstellingen van de organisatie moeten worden gerealiseerd. Dit beleid ligt vast in het ondersteuningsplan.
3. Er is een eenduidige vertaling is van het beleid naar de inzet van middelen in de meerjarenbegroting.
4. Er monitoring plaatsvindt over de daadwerkelijke inzet van deze middelen en de realisatie van de doelstellingen.
5. Er een periodieke evaluatie van het beleid plaatsvindt en waar nodig bijstelling van het beleid plaatsvindt.

## 'Toezichthouders zijn wettelijk verplicht toe te zien op de doelmatige besteding van de middelen'

zijn dat een dergelijke overdracht niet voldoet aan de eis van doelmatigheid.

Doelmatige inzet van middelen betekent dat:

1. De gelden worden ingezet conform het doel waarvoor deze bestemd zijn, namelijk passend onderwijs. Deze doelen dienen geconcretiseerd te worden.

## Bestedingsplan en toezicht

De inzet van bovenmatige reserves vereist een bestedingsplan. Voor het opstellen hiervan is het bestuur verantwoordelijk. Dit bestedingsplan dient geen op zichzelf staand plan te zijn, maar dient onderdeel te zijn van het totale beleid van het samenwerkingsverband. Belangrijk aandachtspunt bij de inzet van

bovenmatige reserves is dat dit niet tot structurele verplichtingen mag leiden. De bovenmatige reserves kunnen immers maar één keer worden besteed.

Het toezichthoudend orgaan toetst het bestedingsplan aan de uitgangspunten van het beleid, waarbij zij nagaat of de inzet van de bovenmatige reserves passend is in het licht van de geformuleerde doelstellingen van het samenwerkingsverband. Het toezichthoudend orgaan keurt het plan goed.

### Monitoring en verantwoording

De doelmatige besteding van de middelen voor passend onderwijs is een gezamenlijke inspanning van het samenwerkingsverband en de aangesloten schoolbesturen. Dit betekent dat het samenwerkingsverband duidelijke kaders biedt waarbinnen de middelen die zij ter beschikking stelt besteed mogen worden. Het moet resulteren in een concrete invulling van de besteding van deze middelen in de beleidsplannen en (meerjaren)-begrotingen van de schoolbesturen. De schoolbesturen leggen in hun jaarverslag verantwoording af over de besteding van deze middelen door hun scholen. Om deze verantwoording af te kunnen leggen, zullen de schoolbesturen de besteding van de middelen die zij van het samenwerkingsverband krijgen intern moeten monitoren.

De besteding van deze middelen zullen moeten passen in de door het samenwerkingsverband aangegeven doelen en gekoppeld moeten zijn aan de doelen van het samenwerkingsverband zoals verwoord in het ondersteuningsplan.

Het samenwerkingsverband zal de besteding door de schoolbesturen monitoren en legt op niveau van het hele samenwerkingsverband verantwoording af over de besteding van de middelen, waarbij een duidelijke koppeling aanwezig is met het ondersteuningsplan. Om dit laatste te waarborgen moet er een verantwoordingsstroom plaatsvinden vanuit de scholen richting het samenwerkingsverband. Op basis van de door het SWV-bestuur afgelegde periodieke verantwoording in de tussentijdse managementrapportages zal het toezichthoudend orgaan toetsen of binnen de afgesproken beleidskaders geopereerd wordt. Als niet binnen de beleidskaders geopereerd wordt, zal het toezichthoudend orgaan het bestuur de opdracht geven om de uitvoering van het beleid bij te sturen. Bijsturen in de uitvoering door de eigen organisatie of door het gesprek aan te gaan met de aangesloten schoolbesturen. ■



#### Over de auteur

**Marien Rozendaal RA** is als accountant verbonden aan Van Ree Accountants. Tevens is hij lid van de Werkgroep onderwijs van de beroepsorganisatie voor accountants (NBA) en maakt hij regelmatig deel uit van werkgroepen van het ministerie van OCW om de minister te adviseren over specifieke beleidsissues. Als accountant en adviseur heeft hij veel ervaring in alle onderwijssectoren.

## COLUMN

# ONDERWIJSGELD NAAR ONDERWIJS!



Terecht vraagt het onderwijsveld om meer investeringen. We kennen het belang van goed onderwijs voor de ontwikkeling van kinderen. Iedere euro die we investeren in de kwaliteit van onderwijs en van docenten betaalt zich dubbel en dwars terug.

Maar het pleidooi om te investeren in onderwijs boet in aan kracht als er steeds meer geld ongebruikt op de bankrekeningen van schoolbesturen en samenwerkingsverbanden blijft staan. Terwijl tegelijkertijd steeds meer kinderen thuis zitten.

Ook de Onderwijsinspectie constateert dat schoolbesturen te voorzichtig begroten. Natuurlijk kennen we de redenen, zoals dat incidentele middelen vanuit het ministerie te laat op de bankrekening van besturen staan om doelmatig uit te kunnen geven. Maar de uitgaven van een school zijn relatief makkelijk te voorspellen en zijn minder grillig dan in veel andere sectoren.

Daarom is het van belang om goed toezicht te houden op doelmatigheid. Omdat de sector niet kan blijven roepen dat meer geld nodig is, terwijl de financiële reserves toenemen. Maar vooral omdat onderwijsgeld naar onderwijs moet gaan, in het belang van alle kinderen.



#### Lisa Westerveld

is sinds 2017 als lid van de Tweede Kamer voor Groen Links, woordvoerder onderwijs, jeugdzorg, kinderopvang, media en sport.

# ≡ Toezicht vanuit perspectief van een netwerkorganisatie

Interview Ben Plandsoen

**Samenwerkingsverbanden maken als netwerk van scholen onderdeel uit van een bredere netwerk, van onder meer gemeenten en jeugdzorg. Hoe kan dat brede netwerk bijdragen aan inclusiviteit en hoe houd je vanuit het samenwerkingsverband toezicht op dat brede netwerk? Ben Plandsoen, tekstschrijver en toezichthouder, in gesprek met Bert Wienen, associate lector Jeugd bij Windesheim.**

Bert Wienen is een hartstochtelijk pleitbezorger van inclusief onderwijs. Dat betekent in zijn woorden dat alle kinderen en jongeren, los van hun eigenschappen, samen onderwijs volgen en dat het onderwijs dus niet moet focussen op de individuele leerling die geïndiceerd kan worden, maar op de context van de kinderen, op hun leefwereld thuis en op school. Focus op de individuele leerling leidt er volgens hem toe dat oorzaken en oplossingen voor ervaren problemen in de context van de leerling uit zicht raken. 'Kinderen moeten altijd gezien worden binnen hun eigen leefwereld.'

Deze visie sluit naadloos aan op de gedachte over passend

onderwijs. Wienen legt direct de link. 'Wat mij betreft is passend onderwijs een stap naar inclusief onderwijs. Daar moet de focus liggen, maar zover zijn we nog niet.'

Dat vraagt om uitleg. 'Wettelijk gezien hoeft een samenwerkingsverband passend onderwijs niet op inclusiviteit te sturen. Het gaat er om of je een dekkend aanbod hebt, een beleid voor vroegtijdig-schoolverlater, enzovoort. Dat zijn de aandachtspunten van toezichthouders.' Terwijl samenwerkingsverbanden zich volgens Wienen meer kunnen richten op het faciliteren van de aangesloten scholen zodat zij de 'context' zo kunnen organiseren dat de leerlingen 'gewoon' naar school

kunnen gaan. 'Verwijzen of indiceren is veel minder vaak nodig omdat kinderen in hun eigen context het best tot hun recht komen.'

Voor samenwerkingsverbanden betekent dat volgens Wienen dat zij zich moeten concentreren op deze context, bijvoorbeeld op ambulante begeleiding, op het ondersteunen van aangesloten scholen. Het mooie is dat we in de coronatijd veel hebben geleerd op het gebied van ambulante vormen van onderwijs. Volgens de wet moet onderwijs altijd in een onderwijslocatie plaats vinden. Maar dat kon niet tijdens de lockdown. Dat leidde tot de vraag: zien we de leerling wel? En laat dat nou net de basisvraag bij thuiszitters zijn. Inmiddels weten we veel beter hoe we leerlingen die niet op school aanwezig zijn, toch in zicht kunnen houden, ook de thuiszitters. Wienen: 'Ik sprak twee thuiszitters, zij hebben het gevoel dat ze weer worden gezien, weer meedoen met school, net als reguliere leerlingen.'



## Denkraam

Ik vraag Wienen wat dat voor het intern toezicht bij samenwerkingsverbanden betekent. Hij begint bij de maatschappelijke meerwaarde. Een raad van toezicht moet allereerst het lange termijnperspectief in het oog houden: meer inclusief onderwijs, minder zorgleerlingen. Daarnaast moet een toezichthouder beseffen dat het een samenwerkingsverband een netwerk is van aangesloten scholen, maar ook van gemeenten, GGD en jeugdhulp. 'Dat perspectief van een netwerkorganisatie werkt niet alleen door in alle rollen van toezichthouders. Het geeft een denkraam voor alle betrokkenen, of ze nou bestuurder of toezichthouder bij het samenwerkingsverband zelf, of bij de aangesloten scholen zijn.'

Een samenwerkingsverband passend onderwijs is daarbij geen makkelijke constellatie voor een directeur-bestuurder, noch voor

een toezichthouder. Zij staan wat op afstand, zijn vaak afhankelijk van bestuurders en/of toezichthouders van de aangesloten onderwijsorganisaties. Dat maakt het hebben van een gedeelde visie extra belangrijk. Maar het maakt ook dat toezichthouders op dit punt prima een pro-actieve rol kunnen spelen en de bestuurder kunnen ondersteunen door te netwerken, mee te denken en zetjes te geven, bijvoorbeeld te pleiten voor ruimte voor innovatieve ideeën. De kunst is om te denken vanuit de maatschappelijke meerwaarde van passend onderwijs, van inclusief onderwijs, en daar hoort de bereidheid bij om met iedereen in het netwerk van het samenwerkingsverband te praten over wat dat inhoudt en hoe dat samen gerealiseerd kan worden. Dit denkraam moeten toezichthouders en directeur-bestuurder delen, evenals de bereidheid hierin een voortrekkersfunctie te vervullen.

## Blind meisje op school in eigen buurt

Wienen haalt het voorbeeld aan van een schoolbestuurder die een blind meisje toelaat op een VO-school. Teamleden zijn eerst niet enthousiast, want "kan niet, is te moeilijk, wat daarvoor nodig is, gaat ten koste van andere leerlingen". Maar de bestuurder houdt vol, blijft praten, zoekt mogelijkheden, ondersteuning waardoor het wel kan en krijgt teamleden aan zijn zijde omdat ook zij dit waardevol vinden. En het gaat goed. 'Het meisje heeft nu vriendinnen in eigen buurt en die weten niet eens meer dat ze blind is, ze is gewoon zichzelf. Het team is om en de extra inzet en kosten vallen mee.'

Deze visie werkt door in de werkgeversrol van de raad van toezicht. Bij het zoeken naar een nieuwe bestuurder staan kwaliteiten als verbindend zijn en talent voor netwerken bovenaan. Ook bij de



## 'De kunst is om te denken vanuit de maatschappelijke meerwaarde van passend onderwijs, van inclusief onderwijs'

functioneringsgesprekken komt dit steeds weer terug. 'En als er gespard wordt tussen toezicht-houder en directeur-bestuurder is dit denkraam vanzelfsprekend, dit is het beleidskader waarop wordt voortgebouwd.'

### Middelen

Bij de formele toezichthoudende taken rond beleid en financiën, lopen we volgens Wienen tegen een achterliggend probleem aan. Het denken over passend onderwijs vraagt veelal om duidelijk gedefinieerde doelgroepen. 'Wanneer Tweede Kamerleden vragen waar het geld voor passend

onderwijs heen gaat omdat dat in hun ogen diffuus is, verwachten zij een beantwoording in termen van bereikte doelgroepen, zoals voortijdig schoolverlaters en andere doelgroepen die extra ondersteuning nodig hebben. Maar daarmee neem je de kosten van kleinere klassen en passende opleiding voor leerkrachten niet mee.'

De middelen zouden anders versleuteld moeten kunnen worden. Het is vergelijkbaar met de samenhang in het sociaal domein bij gemeenten die om één financiering vraagt in plaats van een reeks geormerkte gelden. Dit is echter alleen werkbaar als de hele kolom van financiering en controle hierop aangepast wordt. 'Maar toezichthouders kunnen hier in de auditcommissie al op inspelen.'

### Luisteren naar leerlingen en leerkrachten

Gezien de complexiteit van samenwerkingsverbanden en aangesloten scholen is een goede informatievoorziening voor toezichthouders essentieel. De informatie uit het netwerk is onmisbaar. Hoe is het bij de aangesloten scholen, bij de jeugdhulporganisaties, bij de gemeenten? Hoe ver zijn zij in het passend onderwijs, in inclusief onderwijs? En natuurlijk werkbezoeken, praten met leerlingen en leerkrachten, naar hen luisteren en hen zien in hun leefwereld, hun context. 'Want daar zijn kinderen gewoon, zijn ze zichzelf.' ■



#### Over de auteur

**Boven: Bert Wienen** is associate lector Jeugd bij Windesheim waar hij onderzoek doet naar het fenomeen 'normaliseren en demedicaliseren', als in het niet te snel met een diagnose komen. Daarnaast is hij adviseur en projectbegeleider bij transformaties in onderwijs en jeugdhulp.

**Onder: Ben Plandsoen** is meedenkend tekstschrijver en toezicht-houder bij een organisatie voor onderwijs & jeugdzorg in Friesland en bij een woningcorporatie in Noordoost Groningen.

## COLUMN

# BLINDE VLEKKEN BIJ TOEZICHT OP NETWERK



Hoewel veel raden van toezicht spreken over netwerken blijkt uit mijn recent onderzoek dat de gemiddelde raad zich vaak onbewust sterk richt op de effecten van het netwerk voor de eigen organisatie. Risico-reductie voor de eigen stichting, het bereiken van de eigen strategische doelen, het beter kunnen begeleiden van de eigen leerlingen of het dichten van het lerarentekort in de eigen organisatie.

Opvallend is dat zij de gezamenlijke opgave van het netwerk nauwelijks in het vizier hebben. Ook hebben toezichthouders meestal blinde vlekken bij het signaleren van spanningen en dilemma's die voortkomen uit deelname aan netwerken. Vaak ontbreekt ook specifieke kennis over netwerk governance. Waardoor toezichthouders teruggrijpen op bestaande ervaring en werkwijze, die niet aansluiten op de context van netwerken.

Willen we aan netwerktoezicht echt invulling geven, dan starten we wat mij betreft met kennisverrijking, bewustwording en een stevige dialoog in de raad. Wat is onze toezichtvisie en rol opvatting in de context van netwerken? Vanuit welk perspectief zien we waar op toe? Om vervolgens vanuit dit kader een uitdagende en maatschappelijke sparringpartner te zijn voor het bestuur.



### Barbara Geurtsen

is oprichter en onderzoeker van Levinas Governance Instituut, een kennis- en opleidings-instituut op het gebied van good governance van netwerken. Zij studeerde onlangs af met haar masterthesis over factoren die bijdragen aan de invloed van intern toezicht op de meerwaarde van netwerken.

# Werk aan de winkel: samen aan de slag voor elke leerling

Tekst Willem van Leeuwen

**De doelen van passend onderwijs, de samenwerking aan die doelen en de besturing van samenwerkingsverbanden is een complexe materie. Dat is na lezing van de bijdragen van verschillende auteurs wel duidelijk. Een succes van passend onderwijs maken, vergt inspanning van alle betrokkenen. Er is werk aan de winkel!**

Meerdere auteurs hebben in deze publicatie handreikingen gedaan aan de leden van de raden van toezicht van de schoolbesturen en van de samenwerkingsverbanden. Een paar onderwerpen vragen om actie.

## Raad van toezicht van het schoolbestuur

Het verdient aanbeveling dat de raad bespreekt hoe het samenwerken door hun bestuurder kan bijdragen aan doelstellingen. En dat de raad zich een beeld vormt van de effectiviteit van het samenwerkingsverband. De raad kan zich, eventueel samen met toezichthouders van de andere schoolbesturen in de (deel)regio, door het samenwerkingsverband laten informeren over de inhoud en realisatie van het ondersteuningsplan.

## Raad van toezicht van het samenwerkingsverband

De raden van toezicht van de samenwerkingsverbanden wordt aangeraden om na te gaan wat hun wettelijke en statutaire taak en bevoegdheid is. En vervolgens de vraag te stellen of de huidige governance-structuur van de organisatie hen in staat stelt die verantwoordelijkheid te nemen. In verschillende bijdragen is ingegaan op de rol van de raad bij het beleid met betrekking tot passend onderwijs. Alle 25 verbeterpunten uit de brief van minister Slob (niet alleen de in deze publicatie genoemde) verdienen inhoudelijke bespreking in het toezichthoudend orgaan. Ook zijn auteurs ingegaan op de relatie van de raad van toezicht met de samenwerkende schoolbesturen. Deze publicatie maakt duidelijk dat over de positie, taak en rol van het toezicht nog volop wordt nagedacht. De VTOI-NVTK heeft er goed aan gedaan hiermee het denken een impuls te geven. Toezichthouders kunnen ermee aan de slag!

## Vorm een beeld van inclusiever onderwijs

Het is niet alleen de verantwoordelijkheid van schoolbesturen om na te denken over de inhoud van inclusief onderwijs. Ook toezichthouders moeten zich daarover een beeld vormen en daarover met hun bestuur spreken. In de zorgsector wordt de raad van toezicht vaak aangeduid als het scharnierpunt met de samenleving. Dat legitimeert betrokkenheid van de raden van toezicht bij visievorming op doelniveau. In hun bijdrage reiken Spiero en Witte een handvat

voor een goed gesprek over dit thema aan. 'Waar binnen passend onderwijs een opdracht ligt voor het realiseren van organisatorische inclusie, is het bij inclusief onderwijs net zo belangrijk om didactische en sociale inclusie te realiseren: het leren en het participeren van de leerling.'

## Durf te interveniëren

De complexiteit van de besturing en de samenwerking vraagt van de toezichthouder een scherp oog voor bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle organen, inclusief medezeggenschap en ondersteuningsplanraad. De raad moet zich er steeds van vergewissen dat de processen op orde zijn en dat er draagvlak is voor het beleid, ook bij de schoolleiders en intern begeleiders. De raad ziet niet alleen toe op de bestuurder, maar ook op de rol van de schoolbestuurders in het samenwerkingsverband en hun bijdrage aan de gezamenlijke doelen. Dat ligt allemaal erg gevoelig en luistert nauw. Als de samenwerking niet in het gewenste tempo tot de gewenste doelen leidt, kan de bestuurder in actie komen. Het valt te overwegen of een gepaste interventie door de raad van toezicht niet effectiever is.

## VTOI-NVTK: lobbywerk voor goede condities

Er ligt er een belangrijke lobby opgave voor de vereniging VTOI-NVTK. In afstemming en samenwerking met de PO-Raad, VO-Raad en verenigingen van samenwerkingsverbanden moet er duidelijkheid komen over de positie van het samenwerkingsverband in het stelsel. Meerdere auteurs benadrukken dat samenwerken alleen effectief kan zijn als het samenwerkingsverband dat stimuleert en faciliteert. Als de doelen van samenwerking worden bepaald door het bestuur van het samenwerkingsverband, is er dan nog sprake van samenwerking? De drie organen: eigenaren (schoolbesturen in ledenvergadering of deelnemersraad), directeur-bestuurder en raad van toezicht moeten elkaar verstaan, de kracht van de driehoek koesteren en betrokkenen moeten daarin rolbewust kunnen acteren.

## Wat verder nog aandacht vraagt

De publicatie beoogde niet aan alle aspecten aandacht geven. Voor de agenda van het toezicht en de VTOI-NVTK zijn een paar punten het waard nog even aangestipt te worden.

## De schaal voor effectieve samenwerking

Samenwerken vergt dat je elkaar kent. Niet omdat je elkaar ontmoet in vergaderingen van een groot verband maar op de schaal waar de samenwerking gestalte krijgt. Samen beleid maken is nog wat anders dan het in samenwerking uitvoeren! De trend zal zijn dat de grote samenwerkingsverbanden (vooral in het PO) in kleinere deelverbanden hun samenwerking effectief maken. Grotere schoolbesturen maken deel uit van meerdere samenwerkingsverbanden. Dat vergt een aanzienlijk deel van de tijd en aandacht van de bestuurders. Bij het vormgeven van feitelijke samenwerking in kleinere eenheden, zal de samenwerking vaker door schoolleiders en kleine schoolbesturen gerealiseerd worden. VTOI-NVTK zou samen met de PO-Raad kunnen volgen of deze trend zich daadwerkelijk gaat voordoen en eventuele belemmeringen in hun belangenbehartiging opruimen.

## Lidmaatschap VTOI-NVTK

De meeste raden van toezicht van samenwerkingsverbanden zijn geen lid van VTOI-NVTK. Een enkele raad is dat wel, maar deze lidmaatschaps categorie is nog niet geformaliseerd. Dat moet veranderen. Het is van belang dat VTOI-NVTK alle toezichthouders in de gelegenheid stelt om als lid actief deel te nemen aan de gesprekken over het toezicht op samenwerkingsverbanden en de ontwikkelingen daarin. Dat VTOI-NVTK daarbij aanloopt tegen het feit dat niet alle leden van de raden van toezicht onafhankelijk zijn, moet binnen de vereniging opgelost worden. In het bijzonder moet worden voorkomen dat schoolbestuurders binnen de VTOI-NVTK betrokken raken bij het werkgeversbelang in de onderhandelingen over de CAO voor schoolbestuurders.

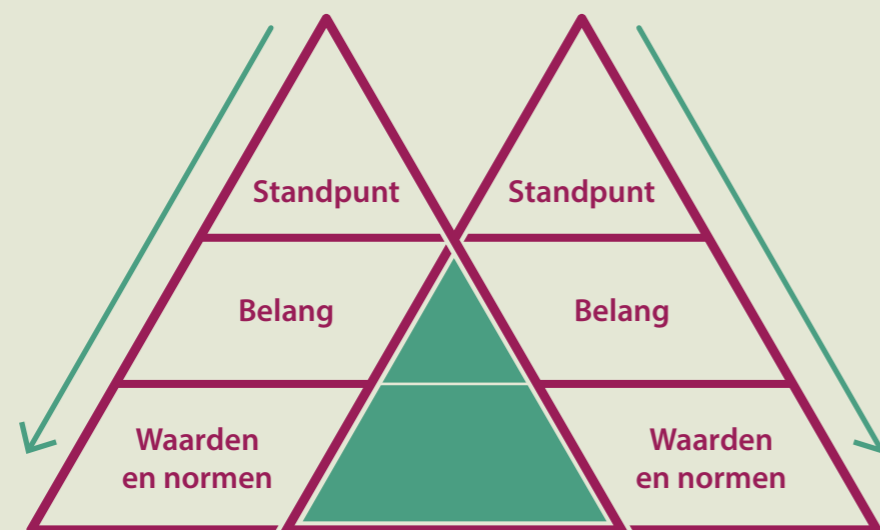


## Zonder netwerken geen inclusiever onderwijs

De verwachtingen over inclusiever onderwijs van politiek en samenleving zullen er toe leiden dat organisaties steeds meer in netwerkstructuren hun beleidsdoelen aan elkaar verbinden en tot realisatie brengen. Dat thema heeft de aandacht van VTOI-NVTK. Ook participeert VTOI-NVTK in een groot onderzoek onder leiding van prof. Patrick Kenis naar innovatieve toezichtarrangementen voor organisatienetwerken in de domeinen zorg, sociaal wonen, onderwijs en veiligheid.

Barbara Geurtsen signaleert in haar column dat in de huidige netwerken nog teveel vanuit de kokers aan het eigen organisatiebelang wordt gedacht. Een beproefd middel om het gesprek daarover naar echte samenwerking om te buigen, is het onderscheid in standpunten, belangen en waarden/doelen. Op het moment dat toezichthouders en bestuurders vanuit overlappende waarden en doelen denken en sturen, komt er schot in het samenwerken.

## De verbindingsdriehoek



## Colofon

### Uitgave van VTOI-NVTK

Digitaal en gedrukt (oplage 500)

### Bureau VTOI-NVTK

Horapark 9, 6717 LZ Ede

Telefoon: 085 - 00 14 278

E-mail: [bureau@vtoi-nvtk.nl](mailto:bureau@vtoi-nvtk.nl)

[www.vtoi-nvtk.nl](http://www.vtoi-nvtk.nl)

### Redactiecommissie

Aart Verschuur, Marc Kuipers, Ellen Schellekens,  
Ben Plandsoen, Hartger Wassink, Marian de Regt

### Redactie tekst

Lisette Vos

### Samenstelling en eindredactie

Willem van Leeuwen

### Vormgeving

Grafisch ontwerp bureau Invormatie

### Disclaimer

Aan de inhoud van deze publicatie en/of de website kan op geen enkele wijze rechten worden ontleend of aanspraken worden gemaakt. VTOI-NVTK is niet aansprakelijk voor enige directe of indirecte schade die zou kunnen ontstaan door het gebruik van de hierin aangeboden informatie. U kunt zich niet in rechte beroepen op de teksten en eventuele bijlagen.

© VTOI-NVTK, 2021

Alle rechten voorbehouden. Niets van deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van VTOI-NVTK.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a database or retrieval system, or published, in any form or in any way, electronically, mechanically, by print, photoprint, microfilm or any other means without prior written permission from VTOI-NVTK





## VTOI NVTK

VTOI-NVTK vertegenwoordigt intern toezichthouders uit de sectoren kinderopvang en onderwijs. Wij geven het toezichthouderschap een stem en maken ons hard voor de continuïteit en kwaliteit van de ontwikkeling van iedereen!

[bureau@vtoi-nvtk.nl](mailto:bureau@vtoi-nvtk.nl)

[www.vtoi-nvtk.nl](http://www.vtoi-nvtk.nl)

