



Evaluatie
Passend Onderwijs

Governance in de samenwerkingsverbanden passend onderwijs

*Guuske Ledoux en Els Kuiper (Kohnstamm Instituut)
Margot Oomens, Marjolein Bomhof en Frouke de Wijs (Oberon)*

*Met medewerking van Sietske Waslander (Tilburg University) en
Pieter Huisman (Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht)*

Governance in de samenwerkingsverbanden passend onderwijs

Guuske Ledoux en Els Kuiper (Kohnstamm Instituut)

Margot Oomens, Marjolein Bomhof en Frouke de Wijs (Oberon)

Met medewerking van Sietske Waslander (Tilburg University) en

Pieter Huisman (Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht)

Onderzoeksconsortium Evaluatie Passend Onderwijs,

www.evaluatiepassendonderwijs.nl

Ledoux, G., Kuiper, E., Oomens, M., Bomhof, M. & Wijs, F. de.
Governance in de samenwerkingsverbanden passend onderwijs.
Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
(Rapport 985, projectnummer 20689.10)

Dit is publicatie nr. 25 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

ISBN: 978-94-6321-045-4

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

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

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

Deze publicatie maakt deel uit van het door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek gefinancierde onderzoeksprogramma Evaluatie Passend Onderwijs (2014-2020).
NRO-projectnummer: 405-15-750

<u>Samenvatting</u>	<u>3</u>
<u>1. Achtergrond en opzet van het onderzoek</u>	<u>7</u>
<u>2. Resultaten</u>	<u>13</u>
<u>3. Reflectie</u>	<u>21</u>
<u>Literatuur</u>	<u>27</u>
<u>Bijlage 1 Opzet van het onderzoek</u>	<u>29</u>
<u>Bijlage 2 Topiclijst interviews casestudies</u>	<u>33</u>
<u>Bijlage 3 Uitkomsten vragenlijsten</u>	<u>37</u>
<u>Bijlage 3a Schalen</u>	<u>51</u>
<u>Bijlage 3b Kenmerken respondenten</u>	<u>53</u>
<u>Bijlage 3c Antwoorden enquête</u>	<u>55</u>
<u>Bijlage 4 De governance-cases</u>	<u>61</u>
<u>Bijlage 5 Governance in de integrale cases</u>	<u>89</u>

Samenvatting

Samenwerkingsverbanden passend onderwijs zijn opgericht door de aangesloten schoolbesturen en functioneren als zelfstandig rechtspersoon. Binnen enkele wettelijke eisen kunnen samenwerkingsverbanden hun eigen bestuurlijke structuur kiezen. Schoolbesturen vervullen in samenwerkingsverbanden meerdere rollen: als bevoegd gezag van hun eigen organisatie worden ze geacht de belangen van hun school/scholen te behartigen; als lid van het samenwerkingsverband moeten ze het collectieve belang van het samenwerkingsverband behartigen. Dit kan een risico vormen voor het adequaat functioneren van samenwerkingsverbanden; er kunnen zich rol- en belangenconflicten voordoen. Gezien de belangrijke rol die samenwerkingsverbanden hebben bij het realiseren van passend onderwijs was dit binnen het evaluatieprogramma passend onderwijs reden om een afzonderlijke studie te verrichten naar zowel de gekozen structuur als het feitelijk functioneren van de besturing in samenwerkingsverbanden. Dit is onderzocht via digitale enquêtes bij directeurs van alle 152 samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs en bij schoolbesturen in 38 samenwerkingsverbanden. Verder zijn in vijf samenwerkingsverbanden casestudies uitgevoerd, waarvoor interviews zijn gehouden met directeurs, bestuurders, toezichthouders en leden van de Ondersteuningsplanraad (medezeggenschapsorgaan). Ook zijn interviewgegevens benut over het onderwerp governance afkomstig uit tien andere samenwerkingsverbanden, die gevolgd worden in een ander deelonderzoek binnen het evaluatieprogramma (integrale cases).

Bestuursmodellen en scheiding bestuur en toezicht

De meeste samenwerkingsverbanden hebben qua rechtsvorm gekozen uit twee mogelijkheden: een stichting of een vereniging. De keuze voor een vereniging wordt vooral gemotiveerd vanuit de wens tot gezamenlijke verantwoordelijkheid en eigenaarschap van besturen, de keuze voor een stichting vanuit de wens tot efficiënt opereren. Dezelfde motiveringen zijn er bij de keuze voor het bestuursmodel. In sommige samenwerkingsverbanden kiest men voor een model waar schoolbestuurders zowel bestuurder als toezichthouder zijn, vanuit de gedachte dat eigenaarschap van besturen zo het beste vorm krijgt, in andere voor een model met een Raad van Toezicht met (geheel of gedeeltelijk) externe leden, vanuit de gedachte dat zuiverheid van rollen zo het meest gediend is. Ook de positie van de directeur verschilt: soms is er sprake van een directeur-bestuurder, soms van een directeur of coördinator die geen bestuurlijke bevoegdheid heeft, maar wel op operationeel niveau de centrale figuur is.

De tevredenheid over het eigen model is behoorlijk groot. Deels omdat het goed blijkt te functioneren en deels omdat men overtuigd is van de positieve kanten van het eigen model. De tevredenheid bij schoolbesturen is groter naarmate ze meer onderling vertrouwen en consensus rapporteren binnen het samenwerkingsverband. Ondanks deze tevredenheid is men op veel plaatsen bezig (geweest) met aanpassingen in het model. In samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening is dat vaker het geval. De aanpassingen hebben overwegend te maken met het creëren van meer transparantie en

rolvastheid in de verhouding tussen bestuur en toezicht. Voorbeelden van aanpassingen zijn instelling van commissies met toezichthoudende taken, voorkomen van personele unies, scheiding van agenda's in inhoudelijke zaken en toezichtzaken en zorgen voor (meer) onafhankelijke voorzitters. Slechts zelden komen die aanpassingen voort uit feitelijke gebleken knelpunten in bestuur of samenwerking. De redenen om er toe over te gaan zijn overwegend externe invloeden (met name van de inspectie, die pleit voor onafhankelijke toezichthouders) of eigen reflecties op good governance.

Het 'dubbele petten probleem' (besturen die het belang van de eigen organisatie moeten dienen maar ook dat van het samenwerkingsverband) blijkt in geen enkel model volledig oplosbaar, gezien de positie van besturen als oprichters en eigenaren van het samenwerkingsverband. De optie die overblijft, is de bestuurlijke rollen zo helder mogelijk maken. Datzelfde geldt voor situaties waarin schoolleiders gemandateerde vertegenwoordigers zijn in bestuursorganen, zoals bij eenpitterbesturen wel voorkomt.

Rol voor schoolleiders

Formeel (wettelijk) hebben scholen geen rol in de sturing van samenwerkingsverbanden. Maar in sommige cases is er voor gekozen om een apart orgaan voor schoolleiders in het leven te roepen, met een adviserende rol. Het argument daarvoor is tweeledig: het zorgt ervoor dat 'de werkvloer' inspraak heeft in het beleid (naast de Ondersteuningsplanraad) en het bevordert draagvlak voor het beleid in de scholen, waar de realisatie van het beleid moet plaatsvinden.

Consensus en vertrouwen

Bestuurders en directeurs/coördinatoren van samenwerkingsverbanden zijn positief over de consensus tussen besturen in hun samenwerkingsverband, maar iets minder positief over het onderlinge vertrouwen tussen besturen. Over het algemeen geldt dat als de consensus hoog is, het vertrouwen ook hoog is, en andersom. Factoren die het vertrouwen bevorderen zijn een goed functionerende directeur van het samenwerkingsverband (die de rol heeft van verbinder op alle niveaus), de historie wat betreft onderlinge samenwerking (daar waar in het verleden al goede samenwerking was tussen besturen is er ook in het heden vertrouwen in elkaar), het aantal besturen (bij een klein aantal besturen meer vertrouwen) en het model voor verdeling van de middelen (een decentraal beleid gaat samen met minder vertrouwen).

Tegenstrijdigheid van belangen

Bestuurders hebben voor twaalf onderwerpen aangegeven of er wel eens sprake is van (gedeeltelijke) tegenstrijdigheid tussen het belang van het eigen schoolbestuur en dat van het samenwerkingsverband. Dat blijkt niet veel voor te komen. Het onderwerp waarbij relatief gezien de meeste bestuurders vinden dat er zich (wel eens) tegenstrijdige belangen voordoen, is de verdeling van de financiën (17%). Ook uit de cases blijkt dat tegenstrijdigheid van belangen zich weinig feitelijk voordoet, al zijn er wel wat voorbeelden geven van situaties waarin het 'schuurt', of van situaties in de toekomst waarin zich dit zou kunnen voordoen.

Stemverhoudingen zijn over het algemeen goed geregeld. Een ruime meerderheid van de bestuurders is (zeer) tevreden over afspraken over de stemverhouding bij de besluitvorming binnen het samenwerkingsverband. Ook is men overwegend tevreden over de eigen mogelijkheden tot beïnvloeding van het beleid. Slechts een op de zes bestuurders vindt dat hij/zij zelf te weinig invloed heeft.

Verantwoording

Op verschillende plaatsen speelt de vraag of het samenwerkingsverband van schoolbesturen mag vragen om zich over de inzet van de toegekende middelen te verantwoorden. Juridisch gezien lijkt het antwoord op deze vraag positief. In het ondersteuningsplan hebben besturen afspraken over de inzet van middelen vastgelegd. Het samenwerkingsverband moet hierover extern verantwoording afleggen en dat vereist dat er zicht is op hoe de middelen worden besteed. Het samenwerkingsverband mag daarom, gegeven de afspraken in het ondersteuningsplan, aan besturen vragen hoe zij hun middelen hebben ingezet. In de praktijk blijkt dit soms een lastige kwestie. Besturen voelen een verantwoordingsplicht jegens hun eigen Raad van Toezicht, maar ze vinden het niet vanzelfsprekend dat die plicht ook bestaat jegens het samenwerkingsverband.

Medezeggenschap

Vrijwel alle samenwerkingsverbanden vinden dat ouders, leerlingen en personeel voldoende invloed hebben op het beleid via de formele medezeggenschap van de Ondersteuningsplanraad (OPR), maar in de praktijk blijkt dit geen orgaan dat werkelijke tegenmacht tegen de besturen of de directeuren vormt. Het is in een aantal gevallen moeilijk om kandidaten te vinden, de deskundigheid van de leden is soms onvoldoende (vooral bij ouders en leerlingen), voor sommige leden is het (te) moeilijk om op een (boven)bestuurlijk niveau het gesprek te voeren en er is vooral een grote informatieachterstand, waardoor het voor een OPR lastig is om een goed oordeel te vormen over wat aan stukken wordt voorgelegd.

Schurende perspectieven

Er zijn twee onderliggende perspectieven op bestuurlijke samenwerking te onderscheiden in het onderzoek. Het eerste is de opvatting dat een samenwerkingsverband een netwerk is, dat functioneert op basis van wederkerigheid. Onderling vertrouwen, een gezamenlijk doel, netwerkleiderschap en een passende besturingsvorm zijn hiervoor de condities. In dit perspectief zijn en blijven schoolbesturen autonoom, maar ze werken met elkaar samen om aan de hen opgelegde zorgplicht te voldoen. Het andere perspectief is dat van het samenwerkingsverband als zelfstandige entiteit. Samenwerkingsverbanden zijn een eigen rechtspersoon, hebben een eigen maatschappelijke opdracht en een directe bekostigingsrelatie met de rijksoverheid. Bij deze positie en taak horen een aantal eisen en verplichtingen, onder meer wat betreft heldere rolverdeling, verantwoording van financiële middelen en invloed van belanghebbenden vanuit de samenleving. De twee perspectieven hebben ieder een eigen kracht. Maar ze schuren met elkaar in de praktijk van besturing van de samenwerkingsverbanden.

1. Achtergrond en opzet van het onderzoek

Samenwerkingsverbanden passend onderwijs vormen een belangrijk onderdeel van het beleid passend onderwijs. De samenwerkingsverbanden zijn de instanties waarnaar de bevoegdheden om passend onderwijs te realiseren zijn gedecentraliseerd. Ze vormen een landelijk dekkend netwerk, met door de landelijke overheid bepaalde grenzen, en alle schoolbesturen in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs zijn verplicht lid van een van de 152 samenwerkingsverbanden (77 in het primair onderwijs en 75 in het voortgezet onderwijs).¹ De taken en bevoegdheden van samenwerkingsverbanden zijn geregeld in de Wet passend onderwijs. Ze worden direct bekostigd door de overheid met middelen voor lichte en zware ondersteuning van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften en hebben de vrijheid om die middelen naar eigen inzicht in te zetten. Het beleid dat ze voeren moet worden vastgelegd in een ondersteuningsplan. Verder moeten samenwerkingsverbanden samenwerken met gemeenten om te kunnen afstemmen op de jeugdzorg en andere vormen van zorg waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn.

De bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt bij schoolbesturen. Samenwerkingsverbanden zijn opgericht door de aangesloten schoolbesturen en functioneren als zelfstandig rechtspersoon. De eisen aan de bestuurlijke inrichting van samenwerkingsverbanden zijn ontleend aan de eisen die gelden voor onderwijsbesturen. Zo dienen bestuur en intern toezicht gescheiden te zijn (functioneel of organiek) en moet er een ondersteuningsplanraad (OPR) worden opgericht die fungeert als medezeggenschapsorgaan.

Samenwerkingsverbanden verschillen sterk wat betreft hun bestuurlijke inrichting (Jepma & Beekhoven, 2015; Van Aarsen, Weijers, Walraven & Bomhof, 2017). Ongeacht de bestuurlijke inrichting vervullen schoolbesturen meerdere rollen: als bevoegd gezag worden ze geacht de belangen van hun school/scholen te behartigen; als lid van het samenwerkingsverband moeten ze het collectieve belang van het samenwerkingsverband behartigen. Afhankelijk van de gekozen bestuurlijke inrichting zijn er daarnaast rollen te vervullen als bestuur van een algemene ledenvereniging, bestuur van het samenwerkingsverband, toezichthouder van het samenwerkingsverband, contract- en gesprekspartner namens het samenwerkingsverband (bijvoorbeeld in gesprek met gemeenten) en werkgever van de directeur of coördinator van het samenwerkingsverband. Deze meervoudigheid aan rollen kan een risico vormen voor het adequaat functioneren van samenwerkingsverbanden. Schoolbesturen kunnen te maken krijgen met tegengestelde belangen vanuit verschillende rollen en ook binnen een samenwerkingsverband kan het aanleiding zijn voor rol- en belangenconflicten en rolverwarring. Recent zijn enkele studies verschenen waarin deze kwesties worden

¹ Besturen met een brede regionale functie kunnen scholen hebben in meerdere samenwerkingsverbanden en daarmee ook in meerdere samenwerkingsverbanden participeren. Dit komt vooral voor in het speciaal onderwijs.

besproken (Dekkers, 2015; Hooge, Hendriks, Buwalda-Groeneweg & Dekkers, 2016), maar een empirische verkenning van dit vraagstuk is nog niet uitgevoerd.

Gezien de belangrijke positie van samenwerkingsverbanden bij het realiseren van de doelen van passend onderwijs was dit binnen het evaluatieprogramma passend onderwijs reden om hiernaar een afzonderlijke studie te verrichten en daarbij de blik te richten op zowel de gekozen structuur als het feitelijk functioneren van de governance in samenwerkingsverbanden. In dit rapport wordt van dit onderzoek verslag gedaan.

1.1 Vraagstelling

De onderzoeksvraag is:

Hoe geven samenwerkingsverbanden passend onderwijs vorm aan hun eigen bestuur, interne toezicht en medezeggenschap? Hoe tevreden zijn schoolbestuurders en directie van het samenwerkingsverband daarover? Worden er knelpunten ervaren op het gebied van governance, zo ja welke? In hoeverre en hoe hangen beide (feitelijke bestuurlijke inrichting en tevredenheid/ervaren knelpunten) met elkaar samen? Is er een samenhang tussen deze aspecten en structurele kenmerken van samenwerkingsverbanden, zoals grootte, vereveningsopdracht en aantal besturen?

In deze vraag zitten drie elementen. Het eerste element is de vraag naar de feitelijke bestuurlijke inrichting van het samenwerkingsverband. Samenwerkingsverbanden maken daarin eigen keuzes en er kunnen zich dus allerlei varianten voordoen. Een van de doelen van het onderzoek is om die variatie zichtbaar te maken en inzicht te verwerven in de motieven om voor een variant te kiezen.

Subvragen in dit verband zijn:

- Welke rechtsvorm hebben samenwerkingsverbanden? Wie vormen het bestuur van het samenwerkingsverband? Wie vervullen de rol van intern toezichthouder? Wie fungeert als werkgever voor de directeur/coördinator van het samenwerkingsverband?
- Hoe krijgt medezeggenschap binnen het samenwerkingsverband vorm? Hoe is de OPR samengesteld?
- Wie overlegt met wie, in welke frequentie over welke onderwerpen?
- Hoe vindt besluitvorming plaats in het samenwerkingsverband, wat is daarover vastgelegd?
- Welke mandaten/bevoegdheden heeft de directie van het samenwerkingsverband?
- Is er iets geregeld over conflictbeslechting en/of doorzettingsmacht bij lastige beslissingen?

Het tweede element is de vraag naar de ervaringen met de gekozen structuur en naar de tevredenheid daarover. Hierbij horen ook de onderwerpen meervoudigheid van rollen en de ervaringen met intern toezicht.

Subvragen in dit verband zijn:

- In hoeverre ervaren schoolbesturen en directeuren van samenwerkingsverbanden belangentegenstellingen en rolconflicten tussen de verschillende rollen die ze binnen of namens het samenwerkingsverband vervullen?
- In welke mate delen schoolbesturen de doelen van het samenwerkingsverband en in welke mate is sprake van onderling vertrouwen tussen schoolbesturen?
- Welke knelpunten ervaren schoolbesturen en directeuren op het gebied van governance? Zijn er redenen om het gekozen bestuursmodel te heroverwegen, wat zijn daarvoor de belangrijkste overwegingen?

Het derde element is de vraag of de wijze van inrichten en de ervaringen daarmee verband houden met overige kenmerken van samenwerkingsverbanden. Voorstelbaar is dat er sprake is van een verband met het aantal deelnemende schoolbesturen; bij een groot aantal besturen kan het lastiger zijn om overeenstemming te bereiken over het te voeren beleid en er voor te zorgen dat elk bestuur zich ook betrokken en verantwoordelijk voelt. Ook de hoeveelheid beschikbare middelen van het samenwerkingsverband kan een rol spelen. Sommige samenwerkingsverbanden staan vanwege het vereveningsbeleid² voor de opdracht om geleidelijk te gaan bezuinigen, andere samenwerkingsverbanden komen juist wat ruimer in hun middelen te zitten. Denkbaar is dat een krappere budget meer druk legt op onderlinge samenwerking. Verder zou ook het model waarmee middelen verdeeld worden van invloed kunnen zijn op tevredenheid, consensus en onderling vertrouwen. Sommige samenwerkingsverbanden kiezen voor een model waarin alle of een groot deel van de middelen direct verdeeld wordt over de aangesloten schoolbesturen (schoolmodel) en doen dus aan 'doordecentraliseren'. Andere kiezen er voor om een (groot) deel van de middelen centraal te houden en te besteden aan door het samenwerkingsverband gefinancierde voorzieningen (expertisemodel) en/of te werken met toewijzing van middelen op aanvraag (leerlingmodel, arrangementenmodel). Dan is er dus een meer centrale aanpak (Van Aarsen, e.a., 2017; Eimers, Ledoux & Smeets, 2016). De mate van (de)centraal beleid zou kunnen samenhangen met zowel de inrichting van het bestuurlijk model als met de ervaringen. Ten slotte kunnen ook contextfactoren een rol spelen. Een mogelijk belangrijke factor is de ontwikkeling van het leerlingenaantal in het samenwerkingsverband. In sommige regio's is sprake van (soms aanzienlijke) bevolkingskrimp. Dit legt druk op schoolbesturen en vraagt van hen aanpassingen. Voorstelbaar is dat dit onderlinge samenwerking beïnvloedt, hetzij doordat sprake is van sterke onderlinge concurrentie (en dus mogelijk minder gezamenlijkheid), hetzij doordat men elkaar nodig heeft voor gezamenlijke oplossingen (en dus mogelijk meer

² In passend onderwijs is het uitgangspunt dat er geen regionale of lokale verschillen zijn in het aandeel leerlingen dat extra steun nodig heeft. De middelenverdeling is daarom uitsluitend gebaseerd op het totale aantal leerlingen op de scholen binnen een samenwerkingsverband en er is sprake van budgetfinanciering. Omdat schoolbesturen voorheen deze middelen langs andere weg kregen, via een model met indiceren en openeindefinanciering, is er voor sommige samenwerkingsverbanden sprake van een verschil in beschikbare middelen tussen wat ze vanwege passend onderwijs krijgen en wat ze daarvoor gewend waren. Via een overgangsregeling wordt toegewerkt naar een gelijke verdeling ('verevening'). Sommige samenwerkingsverbanden gaan hierdoor meer middelen krijgen van voorheen (positieve verevening), andere minder (negatieve verevening).

gezamenlijkheid).

De subvraag in dit verband is, resumerend:

- In welke mate is sprake van samenhang tussen zaken als mate van tevredenheid, vertrouwen in elkaar en ervaren knelpunten in het governancemodel en andere kenmerken van het samenwerkingsverband, zoals het aantal aangesloten schoolbesturen, positieve/negatieve verevening, model voor verdeling van financiële middelen en demografische ontwikkeling?

1.2 Onderzoeksopzet

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn de volgende databronnen benut:

- Een enquête onder directeuren/coördinatoren³ van alle samenwerkingsverbanden po en vo.
- Een enquête onder schoolbesturen van 38 samenwerkingsverbanden po en vo; hiervoor zijn samenwerkingsverbanden geselecteerd waar volgens hun directeuren sprake is van hoog dan wel laag vertrouwen tussen schoolbesturen.
- Interviews met verschillende betrokkenen in vijf samenwerkingsverbanden die van elkaar verschillen in contextfactoren en in bestuurlijke structuur. Deze vijf samenwerkingsverbanden noemen we in dit rapport de governance-cases. Het betreft twee samenwerkingsverbanden primair onderwijs, twee samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs en één case waarin de samenwerkingsverbanden po en vo nauw samenwerken. Geïnterviewd zijn de directeuren of coördinatoren van de samenwerkingsverbanden, een of meer vertegenwoordigers van schoolbesturen, een of meer vertegenwoordigers van de Ondersteuningsplanraad en enkele overige betrokkenen.
- Ervaringen met governance in tien andere samenwerkingsverbanden (vijf po en vijf vo), te weten de integrale cases po en vo die in de evaluatie passend onderwijs meerjarig worden gevolgd⁴. Deze duiden we in deze studie aan met integrale cases. In deze cases zijn over dit onderwerp directeuren van het samenwerkingsverband en schoolbesturen de voornaamste informanten.
- Een gesprek met de Inspectie van het Onderwijs over hun ervaringen met en opvattingen over governance in samenwerkingsverbanden.

Voor meer informatie over de onderzoeksopzet verwijzen we naar bijlage 1. De topiclijst die gebruikt is voor de interviews in de governance-cases is te vinden in bijlage 2.

Afstemming met onderzoek naar juridische aspecten van passend onderwijs

Tegelijk met het onderzoek naar governance is een onderzoek gedaan naar juridische aspecten van passend onderwijs (Huisman & Reijnen, 2017). Dit is een onderzoek dat op verzoek van het Ministerie van OCW aan het evaluatieprogramma is toegevoegd en is

³ Binnen samenwerkingsverbanden worden rollen verschillend aangeduid. In het vervolg van de rapportage spreken we over directeuren als we doelen op de persoon met de dagelijkse leiding over het samenwerkingsverband.

⁴ Zie voor meer informatie over de integrale cases Eimers e.a., 2016.

uitgevoerd door onderzoekers verbonden aan het Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht. Het onderzoek juridische aspecten bestaat uit twee delen: (a) juridische aspecten van taken en verantwoordelijkheden van schoolbesturen en samenwerkingsverbanden en van medezeggenschap en (b) juridische aspecten van zorgplicht en geschillenbeslechting. Met de uitvoerders van deel (a) is voor de studie naar governance nauw overlegd. Zij hebben zich gericht op dezelfde vijf cases die geselecteerd zijn voor het governance onderzoek. Van die cases zijn voor dit doel alle relevante documenten (statuten, reglementen, ondersteuningsplan, notulen van bestuursvergaderingen e.d.) opgevraagd. Ook hebben de betreffende onderzoekers deelgenomen aan de interviews, die zijn dus steeds door twee onderzoekers gehouden.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat de voornaamste bevindingen van het onderzoek. De hoofdlijnen van de uitkomsten van de verschillende onderzoeksactiviteiten (enquêtes, governance-cases, integrale cases, gesprek met inspectie) worden hierin geschetst, in onderling verband. In hoofdstuk 3 reflecteren we op deze bevindingen en gaan we op de betekenis ervan voor beleid en praktijk.

Meer gedetailleerde resultaten zijn te vinden in de bijlagen. Bijlage 3 bevat de resultaten van de enquêtes en biedt nadere informatie over de constructie hiervan; hierbij horen ook de bijlagen 3a, 3b en 3c. In bijlage 4 zijn de resultaten van de governance-cases opgenomen en in bijlage 5 de resultaten van de integrale cases.

2. Resultaten

2.1 Rechtsvorm en bestuursmodel

Over het algemeen hebben de samenwerkingsverbanden qua rechtsvorm gekozen uit twee mogelijkheden: een stichting of een vereniging. Landelijk komt een stichting het meest voor.⁵ De keuze voor een vereniging wordt vooral gemotiveerd vanuit de wens tot gezamenlijke verantwoordelijkheid en eigenaarschap van besturen, de keuze voor een stichting vanuit de wens tot efficiënt opereren. Dezelfde motiveringen zien we bij de keuze voor het bestuursmodel. In sommige samenwerkingsverbanden kiest men voor een model waar schoolbestuurders zowel bestuurder als toezichthouder zijn, vanuit de gedachte dat eigenaarschap van besturen zo het beste vorm krijgt, in andere voor een model met een Raad van Toezicht met (geheel of gedeeltelijk) externe leden, vanuit de gedachte dat zuiverheid van rollen zo het meest gediend is. Ook de positie van de directeur verschilt: soms is er sprake van een directeur-bestuurder, soms van een directeur of coördinator die geen bestuurlijke bevoegdheid heeft, maar wel op operationeel niveau ‘de spin in het web’ is.

Wat opvalt in zowel de vijf governance-cases als de tien integrale cases is dat men overal tevreden is over het eigen model. Deels omdat het goed blijkt te functioneren (er wordt overwegend in behoorlijke harmonie bestuurd) en deels omdat men overtuigd is van de positieve kanten van het eigen model. Ook de deelnemers aan de enquête voor bestuurders tonen zich overwegend tevreden met de eigen, verschillende modellen. De mate van tevredenheid hangt positief samen met het onderlinge vertrouwen en de consensus die bestuurders ervaren: hoe meer vertrouwen en consensus, hoe groter de tevredenheid. Verder valt op dat men op veel plaatsen bezig is met veranderingen in het model of al veranderingen heeft doorgevoerd. Dat blijkt uit de enquête onder bestuurders en zagen we ook al bij de Monitor samenwerkingsverbanden. Volgens 32% van de bestuurders heeft in hun samenwerkingsverband al een heroverweging plaats gevonden en 14% vindt dat dit nodig is. De mening van bestuurders over de noodzaak van een heroverweging hangt samen met de mate van verevening. In samenwerkingsverbanden met een grote positieve verevening vinden besturen in verhouding het vaakst geen heroverweging (meer) nodig.

Ook in de vijf governance-cases en in de integrale cases zien we (geplande of al uitgevoerde) veranderingen in het bestuursmodel terug. De richting van de aanpassingen is eenduidig: men probeert het interne toezicht beter te regelen en de dubbele positie van schoolbesturen controleerbaarder te krijgen. Soms spelen daarbij interne redenen, zoals gebleken problemen van bestuurlijke aard of wisseling van personen, maar vaker is de aanleiding extern. De externe redenen zijn de vragen die de inspectie opwerpt over de onafhankelijkheid van het interne toezicht en een (mede daardoor) gegroeid debat, buiten

⁵ Uit cijfers die in het kader van de Monitor samenwerkingsverbanden verkregen zijn van de Inspectie van het Onderwijs blijkt de volgende landelijke verdeling: stichting 72%, vereniging 23% en coöperatie 5%.

en binnen samenwerkingsverbanden, over de (on)wenselijkheid van de dubbele petten van bestuurders die besturen en tegelijk toezicht houden op zichzelf. In één van de integrale cases heeft ook de Ondersteuningsplanraad het onderwerp geagendeerd.

De gekozen aanpassingen hebben allerlei verschillende vormen: aanstellen van onafhankelijke voorzitters van bestuurlijke organen, voorkomen van personele unies, instellen van commissies met toezichthoudende en/of adviserende taken of overgang naar een Raad van Toezicht model met een benoemde directeur-bestuurder. Blijkens de besturenenquête heeft een derde deel van de bestuurders een voorkeur voor dit RvT-model, met als argument dat hiermee het duidelijkst belangen uit elkaar gehouden kunnen worden. Ook in de governance-cases waar dit model al gangbaar is, is dit argument genoemd: in een RvT-model is helder wie waarover gaat en heeft de bestuurder een duidelijke, onafhankelijke sparringpartner. Ook heeft in dit model de RvT de rol van werkgever van de bestuurder(s) en kan de bestuurder(s) dus eventueel wegsturen. In een model met een algemeen bestuur (of algemene ledenvergadering van schoolbesturen) en een dagelijks bestuur van enkele schoolbestuurders kan dit niet, de leden van het dagelijks bestuur zijn immers collega-schoolbesturen en er is geen hiërarchische relatie. De inspectie is onder meer om deze reden voorstander van een RvT-model met onafhankelijke RvT-leden.

Voor een meerderheid van de betrokkenen in dit onderzoek is een RvT-model echter niet het bestaande, noch het gewenste model. Door hen wordt als nadeel van dit model genoemd dat schoolbesturen op afstand komen te staan en minder invloed krijgen, terwijl zij (naar eigen oordeel) de feitelijke eigenaar van het samenwerkingsverband zijn en de (eind)verantwoordelijkheid dragen voor het beleid en het financieel beheer. Een ander argument tegen een RvT-model dat we aantreffen is dat de schoolbesturen ervoor moeten zorgen dat het beleid in hun eigen scholen wordt uitgevoerd en dat zij daarom ook samen het beleid moeten maken; dit garandeert het meest daadwerkelijk (feitelijk) eigenaarschap voor passend onderwijs.

Er zijn dus voor- en tegenargumenten bij elk model. Een ideale bestuurlijke constructie lijkt er ook niet te zijn. De sturing van de samenwerkingsverbanden is met de decentralisatie van bevoegdheden belegd bij schoolbesturen, zij blijven in elk model de formele eigenaar. Niet voor niets is ook in het meest vergaande RvT-model dat in de governance-cases is aangetroffen, met een directeur-bestuurder en een RvT bestaande uit externe deskundigen, toch nog een rol voor de schoolbesturen gecreëerd, in de vorm van een deelnemersraad met enkele specifieke bevoegdheden (zoals goedkeuren van de begroting en het ondersteuningsplan). Het 'dubbele petten probleem' (besturen die het belang van de eigen organisatie moeten dienen maar ook dat van het samenwerkingsverband) is dus ook in zo'n model niet volledig opgelost en kan ook strikt genomen niet worden opgelost, gezien de positie van besturen als eigenaar van het samenwerkingsverband. De optie die overblijft, is de bestuurlijke rollen zo helder mogelijk maken. In de woorden van een van de geïnterviewde bestuurders: "Als bestuurder heb je wel vaker dit soort dubbele rollen. Je moet ervoor zorgen dat je die twee belangen naast elkaar legt en daar transparant over bent."

Schoolbestuurders moeten dus steeds afwegen wat ze tot hun eigen verantwoordelijkheid vinden horen en wat tot de gezamenlijke verantwoordelijkheid. Daarover kan eventueel strijd ontstaan. De vraag is of de kans daarop groter is als de besturen ook zelf de directe bestuurder zijn (in een dagelijks bestuur zitten). Hiervoor zijn in de governance-cases geen directe aanwijzingen gevonden, maar het levert voor bestuurders soms wel een ingewikkelde afweging op, zoals blijkt uit de volgende uitspraak van een bestuurder in een po-samenwerkingsverband: “We moeten op het denkniveau van gezamenlijke verantwoordelijkheid besluiten nemen, maar op uitvoeringsniveau of op eigen stichtingsniveau daar wel tegen kunnen protesteren.”

Relatie met de interne toezichthouders van schoolbesturen

Interessant is wat hierbij de rol zou moeten zijn van de Raden van Toezicht van de afzonderlijke schoolbesturen. Veel besturen die geen eenpitter zijn hebben immers een eigen RvT van onafhankelijke leden. Tot hun toezichtrol hoort strikt genomen ook het toezicht op het handelen van hun bestuurders in bovenbestuurlijke organen, zoals het samenwerkingsverband passend onderwijs. Dat geldt zowel voor de financiële beslissingen als voor de verantwoording van de bestuurder(s) over de uitvoering van de bovenbestuurlijk gemaakte afspraken binnen de eigen school/scholen. In de governance-cases is deze rol weinig benoemd door de verschillende betrokkenen. In één geval is wel melding gemaakt van een RvT van een schoolbestuur die hierover vragen heeft gesteld aan de eigen bestuurder. In een ander geval gaf een bestuurder aan dat hij de eigen RvT ‘uit de wind houdt’ als het gaat om de afspraken over passend onderwijs in het samenwerkingsverband. De algemene indruk is dat passend onderwijs in de RvT’s van schoolbesturen niet een veelbesproken onderwerp is. Of dat ligt aan de RvT’s zelf of (ook) aan de informatie die zij hierover krijgen van hun bestuurders, kan op grond van dit onderzoek niet precies worden bepaald. In de case met een externe RvT voor het samenwerkingsverband heeft deze RvT de rol op zich genomen om de RvT’s van de schoolbesturen te informeren en consulteren.

Bij eenpitterbesturen is er in de regel geen interne toezichthouder. De besturen bestaan bij eenpitters meestal uit vrijwilligers, voor wie het vaak niet mogelijk is om deel te nemen in bovenbestuurlijke organen. Zij mandateren dan hun schoolleider om zich daarin te laten vertegenwoordigen. Dat creëert een dubbele petten probleem van een andere orde. Daarvan is men zich in de governance-cases bewust, maar ook hiervoor is de gekozen oplossing vooral zorgen voor een heldere mandatering en voldoende transparantie.

De rol van de schoolleiders

Formeel hebben scholen geen rol in de sturing van samenwerkingsverbanden, het eigenaarschap ligt immers bij besturen. Vaak zijn er wel overleggen van de directeur of coördinator met intern begeleiders of zorgcoördinatoren om uitvoeringszaken te bespreken. Op die manier is er een vorm van contact met ‘de werkvloer’ geregeld, maar niet in formele zin en niet in de vorm van medezeggenschap. In sommige governance-cases is er daarom voor gekozen om een apart orgaan voor schoolleiders in het leven te roepen, met een adviserende rol. Het argument daarvoor is tweeledig: het zorgt ervoor dat ‘de werkvloer’ inspraak heeft in het beleid (naast de Ondersteuningsplanraad) en het bevordert draagvlak voor het beleid in de scholen, waar de realisatie van het beleid

immers moet plaatsvinden. Of, in de woorden van een van de betrokkenen: “Het grote voordeel is dat je al aan de voorkant discussie hebt over het te voeren beleid met degenen die moeten uitvoeren”. Omdat deze organen in de onderzochte cases nog maar kort bestaan, kan over ervaring met het functioneren ervan nog maar weinig gemeld worden. Maar ze lijken zeker een potentiële meerwaarde te hebben in het geheel van de governancestructuur van samenwerkingsverbanden.

2.2 Structuur, cultuur en het belang van rolvastheid

Hoewel in een deel van de samenwerkingsverbanden dus sprake is van aanpassing van het bestuurlijk model, speelt het model in het dagelijks handelen geen grote rol. In alle onderzochte governance-cases zijn de statuten op orde, maar ze worden nauwelijks gebruikt. Verder heeft men overal vastgelegd, soms met ingewikkelde systemen, wat de stemverhoudingen zijn als er over beslissingen gestemd wordt. Maar stemmen komt in de praktijk bijna niet voor. Het uitgangspunt is streven naar consensus en dat blijkt ook vrijwel steeds realiseerbaar. In de enquête voor bestuurders geven de respondenten de mate van consensus gemiddeld aan met een score 4,1 op een vijfpuntsschaal. Er is dus overwegend eensgezindheid over het beleid. Daar wordt ook nadrukkelijk op gekoerst, zo blijkt uit de governance-cases. De dagelijks bestuurders zijn zich ervan bewust dat samen optrekken noodzakelijk is en dat het van belang is om keuzes te maken die breed gedeeld worden. Daarvoor is het nodig elkaar goed te kennen en een inschatting te kunnen maken van elkaars standpunten. “Het is nog nooit voorgekomen dat het dagelijks bestuur in een acute situatie een besluit heeft genomen waar het algemeen bestuur het niet mee eens was”, zegt men in een van de vo-cases. In alle governance-cases wijst men verder op de rol van de directeur of coördinator van het samenwerkingsverband. Hij/zij is degene die alle contacten onderhoudt, de gevoeligheden kent, die gevoeligheden zonodig weet weg te masseren en er in de fase van beleidsvoorbereiding voor zorgt dat overeenstemming bereikt kan worden. Niet voor niets spreekt men in de governance-cases over ‘spin in het web’ of ‘oliermanneling’ om deze functie mee te typeren. De wijze waarop deze functie wordt uitgeoefend draagt daarmee in belangrijke mate bij aan de cultuur van samenwerken.

Een andere factor die daarbij een rol speelt, is de historie van bestuurlijke samenwerking. Als er in het verleden al sprake was van samen optrekken, is het gemakkelijker om de bestuurlijke samenwerking die nodig is voor passend onderwijs te realiseren, zo blijkt zowel uit de governance-cases als uit de integrale cases. In het vo is dat verleden er meer dan in het po, omdat in het po vaker geheel nieuwe samenwerkingsverbanden zijn gevormd door fusie van meerdere vroegere samenwerkingsverbanden Weer Samen Naar School. In een van de po-governance-cases heeft die fusie niet goed uitgepakt en is interventie van buitenaf nodig gebleken om de samenwerking vlot te trekken.

De samenwerkingservaring uit het verleden heeft soms ook doorwerking in de keuzes voor het bestuurlijke model (de structuur) van het samenwerkingsverband. Zo kiest men in een vo-samenwerkingsverband nadrukkelijk voor een model met de schoolbesturen in de leidende rol vanwege de goede samenwerkingservaringen uit het verleden, terwijl men in

een po-samenwerkingsverband de keuze heeft gemaakt voor een onafhankelijke voorzitter van de bestuursorganen om iemand te hebben die boven de partijen staat.

Over vertrouwen

Om de gezamenlijke verantwoordelijkheid te kunnen effectueren is vertrouwen tussen alle betrokkenen nodig. Een open cultuur en het belang van de leerlingen voorop stellen zijn belangrijke condities voor de mate van vertrouwen. In de governance-cases is dat enkele malen benadrukt; er zijn voorbeelden gegeven van situaties waarin onderlinge solidariteit is betracht of oplossingen voor leerlingen zijn gevonden ten koste van het directe eigenbelang. De wijze waarop de directeur of coördinator opereert is een factor die vertrouwen tussen besturen beïnvloedt. Als een directeur zelf open is, draagvlak creëert en bij diversiteit van belangen de compromissen zoekt, bevordert dat openheid en transparantie in de bestuurlijke organen.

Dat onderling vertrouwen niet altijd vanzelfsprekend aanwezig is, blijkt uit de enquête onder bestuurders en uit de monitor samenwerkingsverbanden. Gemiddeld genomen is de mate van consensus hoger dan die van vertrouwen, zowel volgens de directeuren van de samenwerkingsverbanden als volgens de bestuurders. De directeuren hebben een gemiddelde score op vertrouwen van 3,6 op een vijfpuntsschaal (en 4,4 voor consensus) en de bestuurders een score van 3,3 (en 4,1 voor consensus). Bij de bestuurders valt bovendien op dat iets meer dan de helft van mening is dat schoolbesturen in hun samenwerkingsverband vooral waarde hechten aan hun eigen doelen of belangen. Verder hangt de mate van vertrouwen bij bestuurders negatief samen met de grootte van het bestuur en is het vertrouwen hoger bij bestuurders uit een 'gemengd' samenwerkingsverband dan bij die uit samenwerkingsverbanden met een decentraal karakter.

Rolvastheid

Vertrouwen, streven naar consensus, oog hebben voor elkaars belangen, transparantie en openheid zijn cultuurkenmerken van de samenwerking. Meer dan de structuurkenmerken lijken deze bepalend voor de kwaliteit van de samenwerking. Een factor die hierbij ook van belang is, is de rolvastheid van de verschillende functionarissen in het samenwerkingsverband. Als iedereen zich houdt aan de toegemeten rol, verlopen gesprekken beter en voorspelbaarder en kunnen dubbele agenda's minder makkelijk gevolgd worden. In de governance-cases is men zich daarvan bewust, al komt het nog voor dat rollen niet voldoende uit elkaar gehouden worden. Zo is er in een van de vo-governance-cases een ontwikkelgroep, die de directeur-bestuurder inhoudelijk adviseert en deelneemt in de beleidsontwikkeling. Een van de leden zit ook in de algemene ledenvergadering van besturen en moet daar weer het beleid goedkeuren. In de praktijk doen zich hiermee geen problemen voor, maar onderkend wordt dat het naar rollen ingewikkeld ligt. Er zijn ook andere voorbeelden gegeven van mogelijke rolvermenging. Gewezen is op het belang van goede rolomschrijvingen, bijvoorbeeld profielen en taakomschrijvingen opstellen voor voorzittersfuncties. Zulke stukken zijn echter nog niet overal aanwezig, vooral niet daar waar geen Raad van Toezicht is ingesteld.

Persoonsafhankelijkheid

Uit het voorgaande blijkt dat het voor het functioneren van het samenwerkingsverband heel belangrijk is hoe de directeur of coördinator zijn of haar functie vervult. Hij/zij moet zowel strategisch als tactisch kunnen opereren en over sterke communicatieve vaardigheden beschikken. Dit stelt hoge eisen. De directeur of coördinator is de verbinder op alle niveaus en de verpersoonlijking van het algemeen belang in het samenwerkingsverband. Het zijn in alle onderzochte gevallen onafhankelijke functionarissen. En het zijn vooral eenlingen, vrijwel zonder ondersteunende staffunctionarissen.

In de governance-cases is in veel gesprekken verwezen naar de belangrijke rol van de directeur of coördinator in het geheel van de onderlinge verhoudingen. Veel van wat goed gaat wordt mede toegeschreven aan die persoon. Dat maakt echter ook kwetsbaar: als de betreffende persoon wegvalt, is het de vraag of continuïteit voldoende gewaarborgd is. In mindere mate geldt dan ook voor andere functionarissen, vooral voor voorzitters van algemene besturen of ledenvergaderingen.

2.3 Verdelingsmodel en verantwoording over middelenbesteding

In de governance-cases hanteert men in alle gevallen een eigen variant van het schoolmodel, wat betreft de verdeling van de middelen. Dat betekent dat een deel van of (bijna) alle middelen verdeeld worden over de scholen in het samenwerkingsverband, die daarvan zelf de ondersteuning moeten financieren van leerlingen die dat nodig hebben. De middelentoekenning loopt via de besturen van de scholen. De besturen zijn daarom ook het aanspreekpunt voor de verantwoording over de besteding van de middelen. In verschillende cases ervaart men dat de discussie over de middelenbesteding en over verantwoording een lastige is. De vraag is in de eerste plaats of het samenwerkingsverband van besturen mag vragen om zich over de inzet van de middelen te verantwoorden. Juridisch gezien lijkt het antwoord op deze vraag positief⁶. In het ondersteuningsplan hebben besturen afspraken over de inzet van middelen vastgelegd. Het samenwerkingsverband moet hierover extern verantwoording afleggen. Dat vereist dat er zicht is op hoe de middelen worden besteed. Het samenwerkingsverband mag dan, gegeven de afspraken in het ondersteuningsplan, aan besturen vragen hoe zij hun middelen hebben ingezet. In de praktijk blijkt dit echter lastig. Besturen hebben een verantwoordingsplicht jegens hun eigen Raad van Toezicht, maar het voor hen niet altijd vanzelfsprekend dat die plicht ook bestaat jegens het samenwerkingsverband. Sommige directeurs van samenwerkingsverbanden stellen zich dan ook op het standpunt dat zij niet gaan over hoe in scholen de ondersteuning wordt verleend en of de verstrekte middelen rechtmatig worden besteed, omdat zij dit de verantwoordelijkheid van schoolbesturen vinden. Anderen vinden het wel hun taak om dit (ook op schoolniveau) na te gaan, omdat zij vinden dat het voortvloeit uit de afspraken die in het

⁶ Zie het onderzoek naar juridische aspecten van governance, Huisman & Reijken, 2017.

samenwerkingsverband gemaakt zijn over de te bereiken doelen en dat die afspraken niet vrijblijvend zijn.

Complicerend hierbij is de rol van de inspectie. De inspectie houdt toezicht zowel op de samenwerkingsverbanden als op individuele scholen. In het toezicht op de samenwerkingsverbanden legt de inspectie vragen voor over borging van de kwaliteit van de ondersteuning en over inzet van middelen. Wanneer sprake is van een schoolmodel, levert dit weer dezelfde discussie op: welke vragen van de inspectie horen thuis bij het samenwerkingsverband en welke bij scholen en hun besturen?

Daar waar men op het niveau van het samenwerkingsverband vindt dat verantwoording vragen aan de schoolbesturen kan en nodig is, worstelt men nog met de vraag hoe dit het beste kan plaatsvinden. Er wordt nagedacht over formats en systemen met indicatoren, maar een al goed beproefd en gevestigd systeem is in de governance-cases nog niet aangetroffen. Een bestuurder in een van de cases zegt hierover: "Het staat in feite nog in de kinderschoenen. We zijn wel bezig om dit vorm te geven. Het gaat dan om het zichtbaar maken van de rechtmatigheid en doelmatigheid van de inzet van middelen. De verantwoording moet niet te bureaucratisch worden en tegelijkertijd wel zicht geven op hoe scholen met de middelen omgaan en welke kwaliteit dat oplevert. Passend onderwijs staat echter niet los van het onderwijs dat er al op de school is, dus het is ook weer moeilijk te isoleren."

De mening van directeuren en bestuurders die verzameld is in de enquêtes over de verantwoording van de middelen laat een positiever beeld zien dan hierboven beschreven is. Volgens de directeuren heeft een meerderheid van de samenwerkingsverbanden al een systeem waarmee besturen zich kunnen verantwoorden over de inzet van hun middelen (63%). Uit de enquête onder bestuurders blijkt dat de verantwoording van de financiën in 71% van de samenwerkingsverbanden volgens hen voldoende vaak onderwerp van gesprek is, 12% vindt dat hier vaker over gesproken mag worden en 11% vindt dat het te vaak onderwerp van gesprek is. Ook over het mandaat van de directeur bij de financiële verantwoording is de meerderheid van de bestuurders tevreden.

2.4 Knelpunten in de medezeggenschap

De medezeggenschap op het niveau van het samenwerkingsverband is geregeld in de wettelijke verplichting om een Ondersteuningsplanraad (OPR) in te stellen, met vertegenwoordigers van scholen, ouders en (in het vo) leerlingen. Vrijwel alle samenwerkingsverbanden vinden dat ouders en personeel voldoende invloed hebben op het beleid via de formele medezeggenschap van de OPR, maar in de praktijk blijkt het geen orgaan dat werkelijke tegenmacht tegen de besturen of de directeuren vormt. Het is in een aantal gevallen moeilijk om kandidaten te vinden, de deskundigheid van de leden is soms onvoldoende (vooral bij ouders en leerlingen), voor sommige leden is het (te) moeilijk om op een bestuurlijk niveau het gesprek te voeren en er is vooral een grote informatieachterstand, waardoor het voor een OPR lastig is om een goed oordeel te vormen over wat aan stukken wordt voorgelegd. De informatiebron voor de OPR is de

directeur of coördinator en die doet in de governance-cases veel om alle vragen van OPR-leden te beantwoorden (zo melden OPR-leden zelf), maar dat lost het verschil in voorkennis niet op. Een echte onafhankelijke rol kan de OPR daardoor veelal niet spelen. In het geheel van checks and balances in de governancestructuur is de OPR daardoor van weinig betekenis, ondanks dat die rol op serieuze wijze vervuld wordt door de leden en ook gewaardeerd wordt door de bestuurders en de directeur of coördinator, in de governance-cases.

2.5 Samenhang met achtergrondkenmerken

Is er een relatie tussen enerzijds de bestuurlijke inrichting en de tevredenheid daarover en anderzijds de achtergrondkenmerken van samenwerkingsverbanden? Op basis van de enquête onder bestuurders van samenwerkingsverbanden kunnen we concluderen dat er slechts op enkele punten sprake is van een dergelijke relatie. In de eerste plaats zien we een significant verband tussen de voorkeur voor een bestuursmodel en de ontwikkeling van het aantal leerlingen binnen het samenwerkingsverband. Bestuurders uit samenwerkingsverbanden met een groei in leerlingenaantal hebben vaker een voorkeur voor een bestuur/directiemodel dan bestuurders uit een samenwerkingsverband met een kleine krimp. Ten tweede vinden besturen uit een samenwerkingsverband met een grote positieve verevening vaker geen heroverweging van het bestuursmodel van hun samenwerkingsverband (meer) nodig. In de derde plaats blijkt dat de mate van vertrouwen hoger is onder bestuurders uit een samenwerkingsverband met een klein aantal besturen dan onder bestuurders uit een groot samenwerkingsverband. Ook is het vertrouwen hoger bij bestuurders uit een ‘gemengd’ samenwerkingsverband (combinatie van centraal en decentraal beleid) dan bij die uit decentrale samenwerkingsverbanden. Tot slot hangt de tevredenheid over de afspraak rond stemverhouding bij de besluitvorming binnen het samenwerkingsverband significant samen met twee achtergrondkenmerken. Bestuurders van een klein samenwerkingsverband zijn over deze afspraak vaker zeer tevreden dan bestuurders uit een groot samenwerkingsverband. Daarnaast zijn bestuurders uit een samenwerkingsverband met een kleine (positieve of negatieve) verevening vaker ‘zeer tevreden over deze afspraak’, maar minder vaak ‘tevreden’ dan bestuurders uit een samenwerkingsverband met een grote negatieve verevening.

3. Reflectie

De bevindingen en conclusies van deze studie overziend, zijn er geen evidente voorbeelden van samenwerkingsverbanden waar de governance in de praktijk niet functioneert of tot grote problemen in het functioneren van samenwerkingsverbanden leidt. Wat vooral opvalt is de grote inzet van alle betrokkenen op om passend onderwijs te laten werken. Samenwerkingsverbanden zijn nog volop in ontwikkeling en zoeken naar passende besturingsvormen om die veranderende wensen en eisen te faciliteren. Meer op de achtergrond klinken twee perspectieven op het fenomeen 'samenwerkingsverband' door. In de praktijk schuren die perspectieven.

Perspectief 1: Het samenwerkingsverband als netwerk

Een netwerk is een groep van drie of meer autonome organisaties, die met elkaar samenwerken om iets tot stand te brengen wat een ieder van hen afzonderlijk niet kan (Provan & Kenis, 2008). Kenmerkend voor netwerken is dat het horizontale organisatievormen zijn: er is niemand de baas en deelnemende organisaties blijven autonoom. Netwerken functioneren op basis van wederkerigheid. Om goed te kunnen functioneren, moet aan een aantal condities zijn voldaan (zie o.a. Provan & Kenis, 2008; Van Delden, 2009; Koster, 2016; Minkman, 2017). De vier belangrijkste condities zijn: onderling vertrouwen; een gezamenlijk doel; netwerkleiderschap; en een passende besturingsvorm.

In de bevindingen van deze studie klinkt voortdurend door dat schoolbesturen het samenwerkingsverband eerst en vooral beschouwen als een netwerk. Schoolbesturen hebben het samenwerkingsverband opgericht en zien zichzelf als de vanzelfsprekende eigenaren. Schoolbesturen zijn en blijven autonoom, maar werken met elkaar samen om aan de hen opgelegde zorgplicht te voldoen.

De condities voor het succesvol functioneren van netwerken zijn onmiddellijk herkenbaar in de manier waarop schoolbesturen naar samenwerkingsverbanden kijken. Schoolbesturen benadrukken het belang van onderlinge samenwerking, het zoeken naar gezamenlijke oplossingen, het functioneren op basis van consensus en het onderlinge vertrouwen dat daarvoor nodig is. Statutair vastgelegde stemverhoudingen spelen niet of nauwelijks een rol; het gaat er om besluiten te nemen waar iedereen zich in kan vinden. Het gezamenlijke doel, het bieden van passend onderwijs aan alle leerlingen in de regio, is een belangrijke verbinder. Betrokkenen zien de directeur/coördinator van het samenwerkingsverband als een belangrijke succesfactor. Het is aan hem of haar om te verbinden en steeds vanuit de gezamenlijke belangen te opereren. Precies deze elementen zijn cruciaal gebleken voor netwerkleiderschap (Milward & Provan, 2006; Kaats & Opheij, 2012). Vanuit het perspectief dat samenwerkingsverbanden netwerken zijn, is het ook logisch dat schoolbesturen van mening zijn dat het aan hen is om een passende besturingsvorm te kiezen. De gekozen vorm moet dat wat het netwerk beoogt faciliteren. Inherent aan netwerken is dat ze zich allemaal op hun eigen manier ontwikkelen. Netwerken zullen dan ook verschillende besturingsvormen kiezen, die bovendien mee-

evolueren naarmate het netwerk zich verder ontwikkelt. Dat schoolbesturen over het algemeen tevreden zijn met het door hen gekozen, verschillende, besturingsmodel past in dit perspectief.

Perspectief 2: Het samenwerkingsverband als zelfstandige entiteit

Formeel gezien zijn samenwerkingsverbanden zelfstandige entiteiten, met een eigen rechtspersoon, een eigen maatschappelijke opdracht en een directe bekostigingsrelatie met de rijksoverheid. Bij deze positie en taak horen een aantal eisen en verplichtingen, onder meer wat betreft de bestuurlijke inrichting en verantwoording van financiële middelen. Dit perspectief op samenwerkingsverbanden heeft zijn weg gevonden in wet- en regelgeving, en klinkt door in de manier waarop de inspectie naar samenwerkingsverbanden kijkt.

De eisen omtrent de bestuurlijke inrichting van samenwerkingsverbanden, zijn ontleend aan de eisen die aan schoolbesturen worden gesteld. Op bestuursniveau dient sprake te zijn van een heldere rolverdeling. Door bestuur en intern toezicht van elkaar te scheiden, kan het toezicht op onafhankelijke wijze worden uitgeoefend. Samen met een formele rol voor de medezeggenschap moet dat zorgen voor voldoende checks and balances.

Hoewel de bevindingen uit deze studie geen indicaties geven dat er op dit moment grote problemen zijn met de governance van samenwerkingsverbanden, is er vanuit dit perspectief wel reden tot zorg. De bevindingen leggen een aantal risico's bloot die in de toekomst voor problemen kunnen zorgen. Het grootste risico is het gebrek aan tegenspraak. In veel samenwerkingsverbanden is nog onvoldoende sprake van een heldere rolverdeling, is het toezicht niet onafhankelijk, en biedt de ondersteuningsplanraad nauwelijks weerwerk. Hierdoor zijn er in de driehoek tussen bestuur, toezicht en medezeggenschap onvoldoende checks and balances. Dit maakt de governance van samenwerkingsverbanden kwetsbaar. Op bestuursniveau zijn de schoolbesturen vertegenwoordigd. Andere belanghebbenden, zoals ouders en leerlingen en mensen die 'de samenleving' vertegenwoordigen, hebben niet of nauwelijks invloed. Een risico is dan dat de belangen van die andere belanghebbenden onvoldoende worden meegewogen in de besluitvorming. In veel samenwerkingsverbanden is het toezicht niet volledig onafhankelijk, omdat bestuurders en toezichthouders van dezelfde schoolbesturen afkomstig zijn. Dit maakt het lastig en soms onmogelijk om in te grijpen als het samenwerkingsverband niet adequaat functioneert. De combinatie van dubbele rollen van schoolbesturen en het ontbreken van tegenkrachten brengt een risico van een 'non-interventie' cultuur met zich mee. Schoolbesturen laten elkaar dan onuitgesproken met rust, zonder dat de gezamenlijke maatschappelijke opdracht adequaat tot uitvoering komt. Vanuit dit perspectief is er reden om samenwerkingsverbanden aan te zetten tot een heldere rolverdeling en het vormgeven van daadwerkelijk onafhankelijk toezicht. De inspectie doet dat ook.

Waar schuren de twee perspectieven?

Met name op twee punten schuren de twee perspectieven op samenwerkingsverbanden met elkaar: onafhankelijk toezicht en financiële verantwoording.

Vanuit het perspectief van het samenwerkingsverband als zelfstandige entiteit, moet minimaal sprake zijn van een heldere rolverdeling en onafhankelijk toezicht. Vanuit het perspectief van het samenwerkingsverband als netwerk, is het aan samenwerkingsverbanden zelf om een passende besturingsvorm te ontwikkelen. Die besturingsvorm moet bovendien passen bij het horizontale (niet-hiërarchische) karakter van een netwerk, en recht doen aan het basisbeginsel van wederkerigheid. Samenwerkingsverbanden bewegen zich weliswaar, vaak op aandringen van de inspectie, in de richting van meer onafhankelijk toezicht, maar doen dat niet altijd van harte. Schoolbesturen zien de voordelen van het helder scheiden van rollen, maar vrezen verlies van zeggenschap, invloed en betrokkenheid. Bovendien is men zeer terughoudend om de besturing van het samenwerkingsverband verder op te tuigen, omdat het naar hun oordeel afleidt van waar het uiteindelijk om moet gaan. Passend onderwijs moet gaan om leerlingen en wat er in de klas gebeurt. Veel schoolbesturen vinden nu al dat er binnen het samenwerkingsverband te veel over geld, en te weinig over inhoudelijke onderwerpen wordt gesproken.

Samenwerkingsverbanden passend onderwijs worden direct bekostigd door de rijksoverheid. De verkregen financiële middelen moeten worden verantwoord. Bij de inwerkingtreding van de wet passend onderwijs, was de verwachting dat er binnen samenwerkingsverbanden een proces van horizontale verantwoording tussen schoolbesturen op gang zou komen. Zo zouden besturen elkaar, en de manier waarop zij de middelen besteden, scherp houden. In het onderzoek zien we daar weinig van terug. Formeel gezien is het de verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband zich te verantwoorden over de inzet van financiële middelen. Ook als die middelen zijn doorgesluisd naar de schoolbesturen, die zelf besluiten hoe ze de middelen inzetten. Strikt genomen hebben schoolbesturen zich met het ondertekenen van het ondersteuningsplan gecommitteerd aan afspraken, waar het samenwerkingsverband hen op kan aanspreken.

Maar uit de governance-cases blijkt dat een deel van de schoolbesturen en een deel van de directeurs/coördinatoren moeite hebben met deze redeneerwijze. In lijn met het perspectief van het samenwerkingsverband als netwerk, onderstrepen zij de autonomie van het schoolbestuur. Deze betrokkenen stellen zich op het standpunt dat het aan schoolbesturen is hoe ze de middelen besteden en zich daarover verantwoorden; daar ligt geen taak voor het samenwerkingsverband.

Vragen die het oproept

Naarmate passend onderwijs zich verder ontwikkelt, raakt 'passend onderwijs' steeds meer verweven met 'regulier onderwijs'. Hoe beter leerkrachten er bijvoorbeeld in slagen te differentiëren in de klas, hoe hoger de basisondersteuning is die men kan bieden aan leerlingen met extra onderwijsbehoeften. Inherent aan het vermijden van labels en daaraan gekoppelde financiering, is dat het onderscheid tussen 'zorg-leerlingen' en 'niet-zorgleerlingen' vervaagt. Hetzelfde geldt voor leerlingen die lichte en leerlingen die zware ondersteuning nodig hebben. De ambitie is immers om meer leerlingen in reguliere settings onderwijs te bieden, zonder die onderscheidingen te maken. Naarmate scholen er beter in slagen meer inclusief onderwijs aan te bieden, zullen zij meer leerlingen adequaat onderwijs kunnen geven zonder dat daarvoor specifieke of aanvullende

aanpassingen nodig zijn (Van der Bij et al. 2016). Het is daardoor lang niet altijd duidelijk wat tot de verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband behoort en waar die verantwoordelijkheid eindigt. Op termijn wordt die onduidelijkheid alleen maar groter. Zo ontstaat spanning tussen samenwerkingsverbanden passend onderwijs en de autonomie van schoolbesturen. Schoolbesturen proberen met die spanning om te gaan door via onderling overleg te komen tot tijdelijk werkbare overeenkomsten (Wierdsma & Swieringa, 2011). Hoewel de vorm en de precieze afspraken die schoolbesturen met elkaar maken varieert, is het vertrekpunt steeds dezelfde: schoolbesturen willen zeggenschap hebben en houden over het samenwerkingsverband. Dat is ook begrijpelijk: het gaat om veel geld en raakt het onderwijs in het hart. Dit roept de vraag op of de bestuurlijke modellen waar de inspectie op aanstuurt, de behoefte aan zeggenschap van deelnemende schoolbesturen voldoende waarborgt. Bovendien is het de vraag of de bestuurlijke modellen die gebruikelijk zijn voor schoolbesturen, wel geschikt zijn vanwege de specifieke kenmerken van samenwerkingsverbanden (zie ook Hooge et al., 2016).

Samenwerkingsverbanden hebben kenmerken van netwerken, ongeacht vanuit welk perspectief ze worden beschouwd. Het is onmiskenbaar dat schoolbesturen met elkaar moeten samenwerken, en dat consensus, onderling vertrouwen en netwerklederschap daarvoor belangrijke succesfactoren zijn. Net als netwerken, ontwikkelen samenwerkingsverbanden zich op hun eigen manier. Uit onderzoek blijkt steeds weer dat netwerken van binnenuit hun eigen kracht moeten zien te ontwikkelen, en dat sturing en prikkels van buitenaf het ontwikkelproces van netwerken eerder verstoren dan versterken (o.a. Van Delden, 2009; Feys & Devos, 2015). Dit roept de vraag op of het verplicht opleggen van een bepaald type besturingsmodel, zoals onlangs geopperd in de Tweede Kamer, het functioneren van de samenwerkingsverbanden gaat helpen of hinderen.

3.1 Betekenis voor beleid en praktijk

Op basis van de bevindingen van ons onderzoek hebben we voor verschillende betrokkenen bij passend onderwijs een aantal overwegingen geformuleerd. Zij kunnen daar hun voordeel mee doen bij de verdere implementatie, beleidsvorming en invulling van toezicht.

Ter overweging voor de samenwerkingsverbanden

- *Het debat over de scheiding tussen bestuur en toezicht:*
Het is een goede zaak om kritisch na te denken over de rol en de onafhankelijkheid van het toezicht en over een goede balans tussen betrokkenheid en afstand waar het gaat om de rol van de schoolbesturen. De uitkomst daarvan kan verschillen, we verwijzen hiervoor naar de hiervoor gegeven reflectie.
- *Betrokkenheid schoolleiders:*
Een apart orgaan waarin schoolleiders vertegenwoordigd zijn, is niet verplicht maar kan wel nuttig zijn. Redenen hiervoor zijn het creëren van draagvlak voor het beleid van het samenwerkingsverband en schoolleiders inspraak bieden om daarmee de kans te vergroten dat afspraken/beleid ook worden uitgevoerd zoals bedoeld.

- *Tegenkracht organiseren:*
De OPR is een wettelijke verplichting en heeft recht op alle informatie, maar kan de veronderstelde tegenkrachtfunctie niet echt vervullen. Die moet dus elders/anders georganiseerd worden, bijvoorbeeld door een Raad van Toezicht of door een adviesorgaan van schoolleiders.
- *Rolvastheid:*
Rolvastheid van de verschillende functionarissen in een samenwerkingsverband lijkt een factor die van belang is voor de kwaliteit van de samenwerking. Hulpmiddelen om deze rolvastheid te versterken/borgen zijn profielen voor cruciale functies en periodieke rolevaluatie.
- *Continuïteit:*
Personen zijn belangrijk, niet alleen de directeur van het samenwerkingsverband, maar ook andere spelers. Zij maken samen de cultuur. In de onderzochte governance-cases is de personele invulling een kracht, maar het kan ook omslaan in een zwakte als cruciale personen vertrekken. Is een organisatie met één directeur(-bestuurder) in dit verband te riskant?
- *Cultuur ook borgen:*
Het valt niet allemaal op papier te regelen. Profielschetsen, gedragscodes, reglementen, rolomschrijvingen zijn belangrijk en noodzakelijk, maar niet voldoende. Uiteindelijk is het ook vooral een kwestie van goede persoonlijke verhoudingen, een open cultuur en begrip voor elkaar. In the end is goede samenwerking afhankelijk van culturele elementen. Investeer daar vooral in.

Ter overweging voor de overheid

- *Verantwoording:*
Samenwerkingsverbanden moeten zich verantwoorden over de inzet van hun middelen, maar het wordt lastig gevonden hoe om te gaan met de verantwoording van de door het samenwerkingsverband verstrekte middelen aan schoolbesturen. Een optie voor de overheid is om besturen te verplichten zich in hun jaarverslagen te verantwoorden over de middelen passend onderwijs.
- *Ruimte geven:*
Met de decentralisatie is aan samenwerkingsverbanden grote beleidsvrijheid gegeven, ook wat betreft bestuurlijke inrichting. Samenwerkingsverbanden zijn in ontwikkeling en leren van elkaar. Van overheidswege nader vastleggen van verantwoordelijkheden, zoals verplichtingen over het regelen van intern toezicht of doorzettingsmacht, doorkruist dit. Geef samenwerkingsverbanden de ruimte om het op hun eigen manier te doen. Er lijkt voldoende zelfreinigend vermogen te zijn gezien de aanpassingen die al gepleegd worden.

Ter overweging voor de inspectie

- Bevorder helderheid over welke verantwoordelijkheden op welk niveau liggen als het gaat om uitvoering van passend onderwijs binnen scholen.

Literatuur

- Aarsen, E. van., Weijers, S., Walraven, M. & Bomhof, M. (2017). *Monitor Samenwerkingsverbanden 2016. De voortgang van passend onderwijs volgens swv-directeuren*. Utrecht: Oberon.
- Dekkers, M. (2015). *Een aanzet tot een Code Goed Bestuur voor samenwerkingsverbanden passend onderwijs*. Masterthesis, TIAS School for Business and Society.
- Delden, P.J. van (2009). *Samenwerking in de publieke dienstverlening: ontwikkelingsverloop en resultaten*. Delft: Eburon. Proefschrift Universiteit van Tilburg.
- Eimers, T. Ledoux, G. & Smeets, E. (2016). *Passend onderwijs in de praktijk. Casestudies in het primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs*. Nijmegen: KBA Nijmegen.
- Hooge, E., Hendriks, S., Buwalda-Groeneweg, E. & Dekkers, M. (2016). *Passend onderwijs vraagt om supergovernance. Vlugschrift governance samenwerkingsverbanden passend onderwijs*. Tilburg/Utrecht: TIAS/BMC.
- Huisman, P.A.W. & Reijken, B.R. (2017). *Juridisch perspectief op de governance van samenwerkingsverbanden*. Rotterdam/Den Haag: Erasmus Universiteit/Hobéon.
- Jepma, I.J. & Beekhoven, S. (2015). *Richting en inrichting van Passend onderwijs in samenwerkingsverbanden. Deelonderzoek A*. Utrecht: Sardes.
- Kaats, E. & Opheij, W. (2012). *Leren samenwerken tussen organisaties. Samen bouwen aan allianties, netwerken, ketens en partnerships*. Deveter: Kluwer.
- Koster, F. (2016). *Zelf doen is optellen. Samenwerken is vermenigvuldigen. Organisaties, relaties, innovaties*. Oratie. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University.
- Ledoux, G. (2012). *Ex ante evaluatie Passend onderwijs. Studie in opdracht van de ECPO*. In: ECPO (2013), Evaluatiekader Passend onderwijs. Den Haag: ECPO.
- Milward, H.B. & Provan, K.G. (2006). *A manager's guide to choosing and using collaborative networks*. IBM Center for The Business of Government.
- Minkman, M.N. (2017). *Innovatie van organisatie en governance van integrale zorg*. Oratie. TIAS School for Business and Society, Tilburg University.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of public administration research and theory*, 18(2): 229-252.
- Robijns, M. & Hengelveld, A. (2017). Governance in de samenwerkingsverbanden. *VTOI nieuws* 51, 5-7.
- Wierdsma, A.F.M. & Swieringa, J. (2011). *Lerend organiseren en veranderen*. Groningen: Noordhoff.

Bijlage 1 Opzet van het onderzoek

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd.

1. Secundaire analyses Monitor Samenwerkingsverbanden

Elders in het evaluatieprogramma passend onderwijs is een survey uitgevoerd onder directeurs/coördinatoren⁷ van alle samenwerkingsverbanden po en vo (Van Aarsen e.a., 2017). Daarin zijn onder meer gegevens verzameld over de bestuurlijke inrichting, de wijze waarop middelen en bevoegdheden worden verdeeld en het oordeel van de directeurs over de mate van vertrouwen en consensus tussen de schoolbesturen van het samenwerkingsverband. Deze gegevens zijn voor dit onderzoek opnieuw geordend om te laten zien wat het oordeel is van deze groep functionarissen over aspecten van governance in samenwerkingsverbanden. Bovendien is de vragenlijst die voor de Monitor samenwerkingsverbanden ontwikkeld is, gebruikt als bron voor het opstellen van vragen voor een enquête bij schoolbesturen (zie hierna). Een aantal vragen is identiek gesteld, zodat oordelen van schoolbesturen en directeurs van samenwerkingsverbanden vergeleken kunnen worden.

2. Enquête schoolbesturen

Samenwerkingsverbanden kunnen worden gezien als netwerken van schoolbesturen die van elkaar afhankelijk zijn om de beoogde doelen te behalen. In de Monitor samenwerkingsverbanden is beschreven dat een samenwerkingsverband voldoet aan de kenmerken van een zogenoemde Network Administrative Organisation (Van Aarsen, e.a., 2017). De effectiviteit van een NAO hangt onder mee af van de mate van consensus over gezamenlijke doelen onder leden en met de mate van vertrouwen tussen de leden. Dit zijn sleutelvariabelen als het gaat om onderzoek naar de werking van governance. We hebben er daarom voor gekozen om besturen te selecteren uit samenwerkingsverbanden die volgens de directeur duidelijk van elkaar verschillen op deze variabelen, om te kunnen nagaan of dit patroon ook bij de schoolbesturen te zien is. Uit nadere analyse op de data van de Monitor samenwerkingsverbanden bleek dat er daar een hoge samenhang is tussen de variabelen consensus en vertrouwen en dat er op de variabele vertrouwen de meeste spreiding aanwezig is. Daarom zijn voor dit onderzoek samenwerkingsverbanden geselecteerd met een relatief hoge mate van vertrouwen en met een relatief lage mate van vertrouwen tussen schoolbesturen, volgens de directeur.

Het idee voor deze selectiewijze is tweeledig. Enerzijds wilden we voldoende potentiële spreiding verkrijgen in ervaringen van besturen en de kans vergroten dat we ook eventuele knelpunten konden opsporen. Anderzijds wilden we kunnen nagaan of het oordeel van de directeur/coördinator over het samen optrekken in het

⁷ Binnen samenwerkingsverbanden worden rollen verschillend aangeduid. In het vervolg van de rapportage spreken we over directeurs als we doelen op de persoon met de dagelijkse leiding over het samenwerkingsverband.

samenwerkingsverband (afgemeten aan gedeelde doelen en onderling vertrouwen) al dan niet overeenstemt met wat de besturen daarvan vinden. Ook daarvoor was de veronderstelling dat dat beter lukt als gezocht wordt naar uitersten.

Alle besturen van de po- en vo-samenwerkingsverbanden uit de 25% hoogst en de 25% laagst scorende samenwerkingsverbanden op vertrouwen zijn uitgenodigd om een digitale vragenlijst in te vullen. Dit betreft in totaal 38 samenwerkingsverbanden, 19 in het po en 19 in het vo.⁸ Onderwerpen waarover vragen zijn gesteld betreffen onder meer scheiding van bestuur en toezicht; besluitvorming en overleg; de mate waarin besturen rolconflicten en belangentegenstellingen ervaren; de mate waarin besturen de doelen van het samenwerkingsverband delen; hun inschatting van de mate van onderling mate van vertrouwen; ervaren knelpunten en succesfactoren op het gebied van governance. of, en zo ja welke knelpunten ze ervaren op het gebied van governance. In bijlage 3 staat meer informatie over de constructie van de vragenlijst.

3. Verdiepende casestudies

Om meer in detail informatie te krijgen over de onderwerpen die in dit onderzoek centraal staan zijn interviews gehouden in vijf verschillende cases (samenwerkingsverbanden). Aanvankelijk was het plan om hiervoor te zoeken naar ‘goede en minder goede praktijken’ op het gebied van governance. Hiervoor zijn contacten gelegd met de Inspectie van het Onderwijs, de PO-Raad en VO-raad, accountmanagers van het Ministerie van OCW en adviseurs die actief zijn op dit gebied. Het bleek echter niet goed mogelijk om langs deze weg tot een eenduidige keuze te komen. Daarvoor ontbrak te veel informatie en bovendien werd duidelijk dat contextvariabelen hierbij een belangrijke rol zouden kunnen spelen. Ook groeide het inzicht dat in feite alle samenwerkingsverbanden eigenlijk geschikt zouden zijn voor deelname, omdat de essentiële kwesties (rolverdeling, scheiding tussen bestuur en toezicht, bestuurlijke mandaten et cetera) overal in een of andere vorm aan de orde zijn. In tweede instantie is daarom gekozen voor cases die variëren op voor het onderzoek belangrijke aspecten: grootte (aantal besturen), ligging (meer/minder in stedelijk gebied), vereveningsopdracht, gekozen rechtsvorm, gekozen bestuursmodel en spreiding over po en vo. Met behulp van de genoemde informanten is een mogelijke longlist van geschikte cases gemaakt. Vervolgens is via een check op de informatie die we konden vinden op de websites van deze samenwerkingsverbanden (met name over hun bestuursmodel) een shortlist van twaalf samenwerkingsverbanden opgesteld. Met die shortlist is geworven (deze samenwerkingsverbanden zijn benaderd). De uiteindelijke keuze is bepaald op vijf cases, twee in het po, twee in het vo en één case waarin de samenwerkingsverbanden po en vo nauw samenwerken. Het criterium variatie op de genoemde onderwerpen was hierbij leidend (naast uiteraard deelnamebereidheid).

In elk samenwerkingsverband zijn interviews gehouden met verschillende actoren. Dat waren altijd de directeurs of coördinatoren van de samenwerkingsverbanden, een of

⁸ Om de bevragsingslast van schoolbesturen te beperken zijn samenwerkingsverbanden die participeren in de integrale casestudies van Evaluatieprogramma Passend Onderwijs hierbij niet meegenomen. Bovendien zijn besturen die onder meerdere samenwerkingsverbanden vallen slechts eenmaal uitgenodigd en wel voor het samenwerkingsverband met het kleinste aantal besturen.

meer vertegenwoordigers van schoolbesturen en een of meer vertegenwoordigers van de Ondersteuningsplanraad. Daarnaast zijn, afhankelijk van de in het samenwerkingsverband gemaakte keuzes, ook gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de Raad van Toezicht, met een adviesorgaan van schoolleiders en met onafhankelijke voorzitters van verschillende gremia. De gesprekken zijn soms individueel gehouden, soms was er sprake van groepsgesprekken, afhankelijk van de wensen en mogelijkheden per locatie.

De gesprekken zijn gevoerd aan de hand van een topiclijst, zie hiervoor bijlage 2. Het doel was om zowel goed inzicht te krijgen in hoe de governance in elk samenwerkingsverband feitelijk is ingericht als in de ervaringen met de gemaakte keuzes.

4. Analyse op data uit de integrale cases

Binnen de evaluatie passend onderwijs vinden ook andere casestudies plaats, de zogenoemde integrale casestudies. Dit zijn tien samenwerkingsverbanden po en vo en vijf mbo-instellingen, die meerdere jaren in hun ontwikkeling worden gevolgd op alle niveaus (van bestuurders tot leraar en ouders en leerlingen) op alle voor passend onderwijs relevante thema's. Tot die thema's behoort ook rollen en taken van samenwerkingsverbanden, oftewel de onderwerpen die we hier rangschikken onder governance. Voor een zo volledig mogelijk beeld hebben we voor dit onderzoek ook samengevat wat in deze cases naar voren komt over ervaringen met governance. Het betreft dan uiteraard alleen de po- en vo-cases.

Bijlage 2 Topiclijst interviews casestudies

Vooraf

Vooraf in kaart brengen:

- aantal besturen en aantal scholen (regulier, sbo, so en vso);
- vereveningsopdracht;
- indien beschikbaar: inspectierapport.

Vooraf opvragen, ten behoeve van onderdeel juridisch:

- statuten;
- reglement;
- ondersteuningsplan;
- notulen van de vergaderingen van AB met DB en/of coördinator/directeur (vanaf augustus 2014);
- notulen van de vergaderingen van Raad van Toezicht met DB en/of coördinator/directeur (vanaf augustus 2014).

Thema's en vragen

A. Structuur: rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

- A.1. Rechtsvorm: keuze voor stichting – vereniging – coöperatie, is dat afgewogen, motief voor de keuze?
- A.2. Bestuursmodel: gekozen is voor, waarom deze keuze?
Zijn er redenen (geweest) om het gekozen bestuursmodel te heroverwegen, wat zijn daarvoor de belangrijkste overwegingen ?
- A.3. Wie is de interne toezichthouder? Welke visie op de scheiding tussen bestuur en intern toezicht? (eventueel doorvragen op: zou het intern toezicht op het samenwerkingsverband (swv) meer op afstand moeten staan, om zo de onafhankelijkheid te waarborgen?)
- A.4. Welke rol/functie heeft de voorzitter van de interne toezichthouder (specifiek profiel)?
- A.5. Rol en mandaat coördinator/directeur: wat mag hij/zij zelfstandig doen, wat niet?
Wie mag/kan deelnemers van het swv (bij)sturen als dat nodig is?
Wie mag/kan de coördinator/directeur (bij)sturen als dat nodig is?
Wie is de werkgever van de bestuurder/directeur?
Eventueel doorvragen op (elementen uit vragenlijst Monitor samenwerkingsverbanden:
- opstellen van het ondersteuningsplan;
 - namens het samenwerkingsverband overleggen met met gemeente(n);
 - namens het samenwerkingsverband overleggen met medezeggenschapsraad;
 - besluiten over toelating tot (v)so en sbo;
 - financieel beleid;
 - financiële verantwoording;

- personeelsbeleid medewerkers samenwerkingsverband.

- A.6. Welke visie op swv en eigenaarschap van besturen: staat het swv vooral ten dienste van de afzonderlijke besturen of vormt het een eigen entiteit met eigen, gemeenschappelijke belangen? Is hier discussie over gevoerd, welke? Hiermee samenhangend: Is er een relatie tussen het beleidsmodel (centraal, decentraal, gemengd; beleidsrijk/beleidsarm) en de wijze van governance organiseren?
- A.7. In hoeverre vindt rolevaluatie plaats, (waar) wordt dit besproken en met wie?
- A.8. Wat is er geregeld in geval van optreden van conflicten?
- A.9. Is er wel of geen doorzettingsmacht geregeld voor complexe leerlingen/thuiszitters, waarom wel/niet, indien wel bij wie?
- A.10. Hoeveel houvast biedt de wet en bieden jullie statuten/reglementen om bestuurlijk die zaken voor elkaar te krijgen die b.v. in het ondersteuningsplan zijn vastgelegd en om voldoende intern (onafhankelijk) toezicht daarop uit te voeren?
- A.11. Welke rol voor de OPR – in hoeverre een ‘tegenmacht’ tegenover de directie, bestuurders, toezichthouder?
- A.12. Welke vormen van (horizontale) verantwoording worden gebruikt, worden de sectorcodes of referentiekader VTOI gebruikt?

B. Cultuur: over vertrouwen, belangen en belangenconflicten

- B.1. In hoeverre is er vertrouwen tussen de besturen en de coördinator/directeur? Waaruit blijkt dat?
- B.2. In hoeverre is er vertrouwen tussen schoolbesturen onderling? Waaruit blijkt dat?
- B.3. Hoe gaan de (vertegenwoordigers van de) besturen om met het verschijnsel van dubbele petten = verantwoordelijkheid voor het eigen bestuur én voor het swv?
- B.4. Hoe vindt besluitvorming plaats, wordt er wel eens gestemd, waarover?
- B.5. Welke rol speelt het sbo/so/vso in het swv, bestuurlijk gezien? Hebben ze voldoende stem? Is er specifiek voor sbo/so/vso sprake van dubbele belangen? (voorbeelden vragen)
- B.6. Ervaren/tonen schoolbesturen betrokkenheid bij/in het swv? Zijn er in de praktijk verschillen te zien in betrokkenheid van deelnemers (opkomst vergaderingen, inbreng, ‘zwijgen is toestemmen’ principe)?
- B.7. In welke mate delen de besturen de doelen van het swv?
- B.8. In hoeverre spelen in de dagelijkse bestuurlijke praktijk van het swv zaken als statuten en mandateringsbesluiten een rol?

C. Weerbarstige onderwerpen, incidenten, belangenconflicten

- C.1. Is er sprake geweest van wisseling van de wacht de afgelopen tijd (vertrek van directeur-bestuurder, voorzitterswisseling enz). Wat was hiervoor de reden, is die bestuurlijk van aard?
- C.2. Is er een voorbeeld van een situatie/gebeurtenis/onderwerp dat stevig op de bestuurlijke agenda heeft gestaan? Hoe is dat gegaan? Welke posities voor wie? Wat waren de leerervaringen?

- C.3 Is er sprake geweest van belangentegenstellingen en rolconflicten tussen de verschillende rollen die schoolbesturen binnen het swv in relatie met andere partijen vervullen? (voorbeelden vragen)
- C.4 Is er sprake geweest van belangentegenstellingen en rolconflicten tussen de verschillende rollen die schoolbesturen namens het swv in relatie met andere partijen vervullen? Denk aan gemeente, inspectie.
Hoe is dat gegaan? Is dat opgelost, hoe? (voorbeelden vragen)
- C.5. Wat zijn weerbarstige onderwerpen als het gaat om de verhouding tussen swv en de besturen? Bijvoorbeeld:
 - de vraag om verantwoording van middeleninzet (vooral bij decentraal model);
 - de vraag om verantwoording van kwaliteit ondersteuning;
 - mandateringskwesties, gesprek met externen;
 - eigenaarschap en onderlinge solidariteit (probleem bij één is probleem voor allen).
- C.6. Waar liggen, op dit moment of in de toekomst, nog weerbarstige of uitdagende kwesties als het gaat om taken, rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden?

D. Medezeggenschap

- D.1. Hoe is de Ondersteuningsplanraad samengesteld; waar komen de vertegenwoordigers vandaan?
- D.2. Welke onderwerpen worden zoal door het bestuur van het swv aan de OPR voorgelegd? Ter informatie, ter advisering, ter instemming? (wettelijk verplicht is instemming vragen op het ondersteuningsplan). Bijvoorbeeld in het afgelopen jaar?
- D.3. Welke onderwerpen worden zoal door de OPR zelf geagendeerd, bijvoorbeeld in het afgelopen jaar? Waarom waren deze belangrijk?
- D.4. Hoe verloopt de samenwerking met de coördinator/directeur, de interne toezichthouder en indien van toepassing, vertegenwoordigers schoolbesturen? Zijn er nog knelpunten in de samenwerking, welke?
- D.5. Invloed: wordt de stem van de OPR voldoende serieus genomen? Waaruit blijkt dat? In hoeverre is de OPR een 'tegenmacht' tegenover de directie, bestuurders, toezichthouder?
- D.6. Welke eisen stelt OPR-deelname aan de leden? In hoeverre lukt het om hiervoor goede kandidaten te vinden?
- D.7. Hoe vindt terugkoppeling plaats naar de MR-en van de scholen/de GMR-en van besturen?

E. Knelpunten en succesfactoren in de samenwerking

- E.1. Hoe zijn jullie/bent u tevreden over de onderlinge samenwerking? Zijn er nog knelpunten, welke?
Hierbij onderscheid tussen:
 - structuur (heldere afspraken, duidelijke doelen, gestructureerde en cyclische besluitvorming, etc.);
 - cultuur (korte lijnen, onderling vertrouwen).
- E.2. Wat zijn succesfactoren in de samenwerking?
Bijvoorbeeld elkaar iets gunnen, ruimte voor verschillen, open gesprek over belangen, etc.

Bijlage 3 Uitkomsten vragenlijsten

B.3.1 Inleiding

Met de Monitor samenwerkingsverbanden is voor een aantal thema's in beeld gebracht wat de stand van zaken is in de samenwerkingsverbanden vanuit het perspectief van de directeuren en coördinatoren⁹ van de samenwerkingsverbanden (Van Aarsen, e.a., 2017). Het doel van de enquête bij schoolbestuurders onderzoek is een verdieping van de onderwerpen rondom governance en passend onderwijs. Hiertoe zijn deze onderwerpen uitgebreider bevraagd dan in de Monitor samenwerkingsverbanden. De wijze van selectie van de bestuurders voor deelname aan de enquête hebben we in bijlage 1 beschreven. De resultaten van de enquête staan centraal in deze bijlage. Voordat we die beschrijven, geven we eerst informatie over de vragenlijstconstructie, de uitgevoerde analyses en de respons.

Vragenlijstconstructie

Startpunt voor de vragenlijst was de vragenlijst die gebruikt is voor de Monitor samenwerkingsverbanden, omdat we op een aantal punten een vergelijking wilden kunnen maken tussen de gegevens van directeuren van samenwerkingsverbanden en gegevens van schoolbesturen. Uit deze vragenlijst hebben we de vragen geselecteerd die relevant zijn voor het thema governance. Dit betreft vragen over de volgende onderwerpen:

- scheiding van bestuur en toezicht;
- consensus tussen besturen van het samenwerkingsverband;
- vertrouwen tussen besturen van het samenwerkingsverband;
- zorgplicht.

De vragen over deze onderwerpen hebben we zoveel mogelijk identiek gehouden aan die uit de Monitor samenwerkingsverbanden. In de sommige gevallen was een kleine bijstelling van de vragen en de antwoorden nodig zodat deze van toepassing waren voor schoolbesturen. Zo is bijvoorbeeld de vraag “In hoeverre gelden de volgende stellingen voor uw samenwerkingsverband?” gewijzigd in “In hoeverre gelden de volgende stellingen voor uw schoolbestuur?” In bijbehorende stellingen is “de schoolbesturen” vervangen door “mijn schoolbestuur”. Vervolgens hebben we op basis van literatuur over het thema governance en passend onderwijs¹⁰ aanvullende vragen geformuleerd. Dit betrof de volgende onderwerpen:

- besluitvorming en overleg;
- tegenstrijdige belangen;

⁹ Binnen samenwerkingsverbanden worden rollen verschillend aangeduid. In het vervolg van de rapportage spreken we over directeuren als we doelen op de persoon met de dagelijkse leiding over het samenwerkingsverband.

¹⁰ Dekkers, 2015; e.a., 2016; Robijns & Hengelveld, 2017.

- knelpunten en succesfactoren.

We hebben de vragenlijst afgestemd met onderzoekers van het juridisch onderzoek van het Evaluatieprogramma Passend Onderwijs. Verder hebben we de vragenlijst ter becommentariëring voorgelegd aan drie bestuurders.

Analyse

Het onderzoek levert beschrijvende informatie op rond een aantal onderwerpen rondom governance en passend onderwijs. Waar mogelijk en relevant vergelijken we die met de bevindingen van de Monitor samenwerkingsverbanden. Om ook verder te kunnen gaan dan beschrijvende statistiek hebben we in de vragenlijst veel gebruik gemaakt van stellingen. Door binnen de afzonderlijke thema's factor- en betrouwbaarheidsanalyses uit te voeren, hebben we bepaald of de gezamenlijke stellingen als schaal kunnen worden opgevat. In die gevallen presenteren we de schaalscores, waarbij we de uitkomsten van de onderliggende stellingen weergeven in bijlage 3a.

Voor de vraag of de wijze van inrichten van de governance en de ervaringen daarmee verband houden met overige kenmerken van samenwerkingsverbanden (zie hoofdstuk 1) zijn de volgende kenmerken onderscheiden:

- Verevening¹¹: we gebruiken de mate van verevening als percentage van het totale budget in 2011. Op basis van dit percentage zijn de samenwerkingsverbanden ingedeeld in drie groepen: grote negatieve verevening (<89%), kleine verevening (89-111%) en grote positieve verevening (>111%).
- Grootte: op basis van het aantal schoolbesturen van het samenwerkingsverband op teldatum 1 oktober 2016 is een onderverdeling gemaakt in drie groepen van ieder ongeveer evenveel samenwerkingsverbanden: klein, middel en groot.¹²
- Leerlingontwikkeling/mate van bevolkingsgroei of -krimp: prognose leerlingontwikkeling tussen 2015 en 2020 als percentage van het aantal leerlingen in 2015.
- Onderwijssector: primair en voortgezet onderwijs.
- (De)centraliteit van het bestuursmodel: in de Monitor samenwerkingsverbanden hebben de directeurs hun samenwerkingsverband geplaatst op een continuüm van decentraal (1) naar centraal (10). Op basis van deze score hebben we de samenwerkingsverbanden ingedeeld in drie groepen: 1-3=decentraal, 4-7=gemengd en 8-10=centraal.

Naast verschillen naar bovengenoemde achtergrondkenmerken hebben we ook gekeken of de wijze van inrichten van de governance en de ervaringen daarmee samenhangen met de sleutelvariabelen consensus en vertrouwen. We beschrijven de relatie met de

¹¹ Zie hoofdstuk 1 voor een inhoudelijke toelichting op het begrip 'verevening'.

¹² De aantallen schoolbesturen per groep zijn in het po: klein: 10 of minder, middel: 11 tot en met 17 en groot: 18 besturen of meer. In het vo zijn deze aantallen: klein: 4 of minder, middel: 5 tot en met 7 en groot: 8 of meer.

achtergrondkenmerken en de sleutelvariabelen uitsluitend daar waar we significante verschillen hebben gevonden.

Gezien het verschil in het aantal besturen per samenwerkingsverband dat de vragenlijst heeft ingevuld, hebben we ervoor gekozen om te wegen. Dit betekent dat de antwoorden van elk bestuur worden gewogen afhankelijk van hoeveel besturen van het samenwerkingsverband de vragenlijst hebben ingevuld. Elk samenwerkingsverband telt dus even zwaar mee in de presentatie van de bevindingen, zodat we zicht krijgen op de stand van zaken in de samenwerkingsverbanden volgens bestuurders.

B.3.2 Respons en kenmerken van bestuurders

In totaal hebben 346 bestuurders een uitnodiging ontvangen voor het invullen van een vragenlijst. Deze bestuurders zijn afkomstig uit 38 samenwerkingsverbanden, waarvan 19 voor po en 19 voor vo. In totaal hebben 129 bestuurders uit 34 samenwerkingsverbanden, 19 po en 15 vo, de vragenlijst ingevuld. Het responspercentage bedraagt hiermee 37%. Onderstaand geven we een beschrijving van een aantal kenmerken van de responsgroep en geven we, waar mogelijk, aan of de responsgroep voor deze kenmerken overeenkomt met de groep bestuurders die uitgenodigd is om een vragenlijst in te vullen. In bijlage 3b is een overzicht opgenomen van de achtergrondkenmerken van de respondenten.

Van de respondenten komt 71% uit het po tegenover 29% vanuit het vo. Het verschil komt voornamelijk voort uit het aantal besturen per samenwerkingsverband.

Samenwerkingsverbanden in het po omvatten meer schoolbesturen dan samenwerkingsverbanden in het vo. Bij de uitgenodigde besturen bedragen de percentages po en vo respectievelijk 72% en 28%. Hiermee is de verdeling tussen po en vo in de responsgroep gelijk aan die van de groep uitgenodigde besturen.

Bijna de helft van de bestuurders die de vragenlijst hebben ingevuld is afkomstig uit een groot samenwerkingsverband. Iets meer dan een derde zit in een qua grootte 'gemiddeld' samenwerkingsverband en de overige 16% van de bestuurders maakt deel uit van een klein samenwerkingsverband. Deze verdeling naar grootte van het samenwerkingsverband is gelijk aan die in de groep besturen die we uitgenodigd hebben om een vragenlijst in te vullen.

Bestuurders die de vragenlijst hebben ingevuld zijn ongeveer even vaak afkomstig uit een samenwerkingsverband met een grote negatieve verevening als uit een samenwerkingsverband met een grote positieve verevening (respectievelijk 37% en 39%). De overige bestuurders komen uit een samenwerkingsverband met een kleine verevening. Er is wat betreft verevening geen verschil met de groep uitgenodigde besturen.

Bestuurders van samenwerkingsverbanden waar het vertrouwen tussen de besturen onderling volgens de directeur van het samenwerkingsverband relatief hoog is hebben vaker een vragenlijst ingevuld dan bestuurders van samenwerkingsverbanden waar het vertrouwen volgens de directeur relatief laag is (respectievelijk 45% en 33%).

B.3.3 Scheiding bestuur en intern toezicht

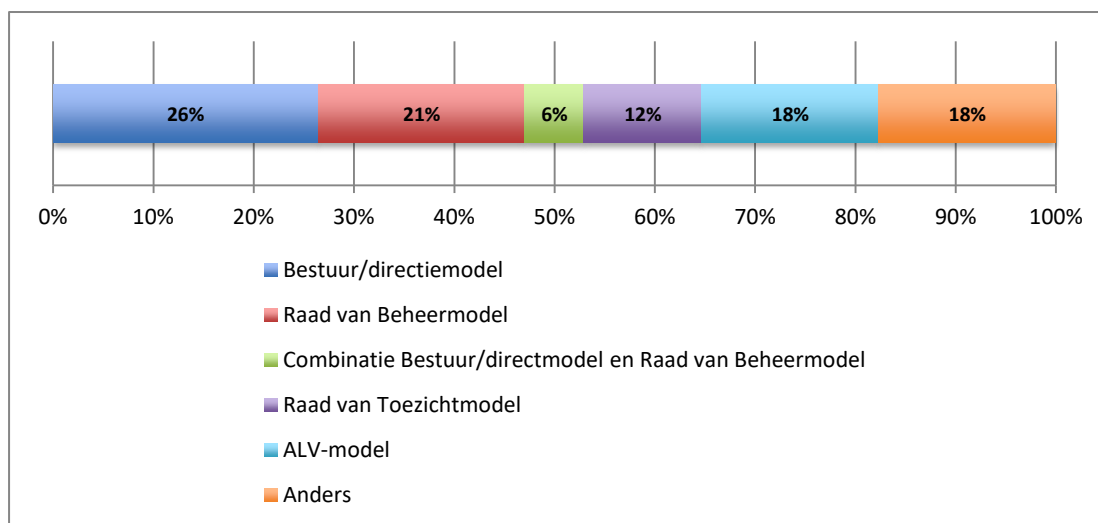
Samenwerkingsverbanden hanteren verschillende modellen voor de scheiding van bestuur en toezicht. In deze paragraaf beschrijven we de gebruikte modellen en gaan we in op de vraag of de schoolbesturen een heroverweging van het model wenselijk vinden en welk model hun voorkeur heeft.

Huidig bestuursmodel

Op basis van de Monitor samenwerkingsverbanden weten we welke bestuursmodellen samenwerkingsverbanden hanteren. Daarbij is een onderscheid gemaakt in:

- Bestuur / directiemodel: functionele scheiding, waarbij directeur gemandateerde bevoegdheden heeft en bestuur tevens toezichthouder is.
- Raad van Beheermodel: functionele scheiding, onderscheid tussen algemeen en dagelijks bestuur, waarbij algemeen bestuur toezicht houdt.
- Combinatie van een bestuur / directiemodel en een Raad van Beheermodel.
- Raad van Toezichtmodel: organieke scheiding, met gescheiden organen van afvaardiging van aangesloten besturen, vertegenwoordigers van buiten op basis van kwaliteiten en /of leden van Raad.
- Algemene Ledenvergadering (ALV) met toezichthoudende rol.¹³

Figuur 1 Bestuursmodel samenwerkingsverband van besturen uit enquête (Bron: Monitor samenwerkingsverbanden 2016)



Een bestuur / directiemodel komt bij de samenwerkingsverbanden waarvan bestuurders een vragenlijst hebben ingevuld in verhouding het vaakst voor. Een Raad van Beheermodel en een ALV-model zijn verder relatief vaak voorkomende bestuursmodellen.

Aan bestuurders is gevraagd of zij tevreden zijn met de manier waarop bestuur en toezicht binnen hun samenwerkingsverband zijn gescheiden. Twee derde van de bestuurders

¹³ Er is niet gevraagd of de ALV-leden (alleen) schoolbesturen zijn of (ook) schoolleiders.

(67%) is hierover (zeer) tevreden. Een kwart (24%) is hierover noch tevreden, noch ontevreden en 9% is (zeer) ontevreden.

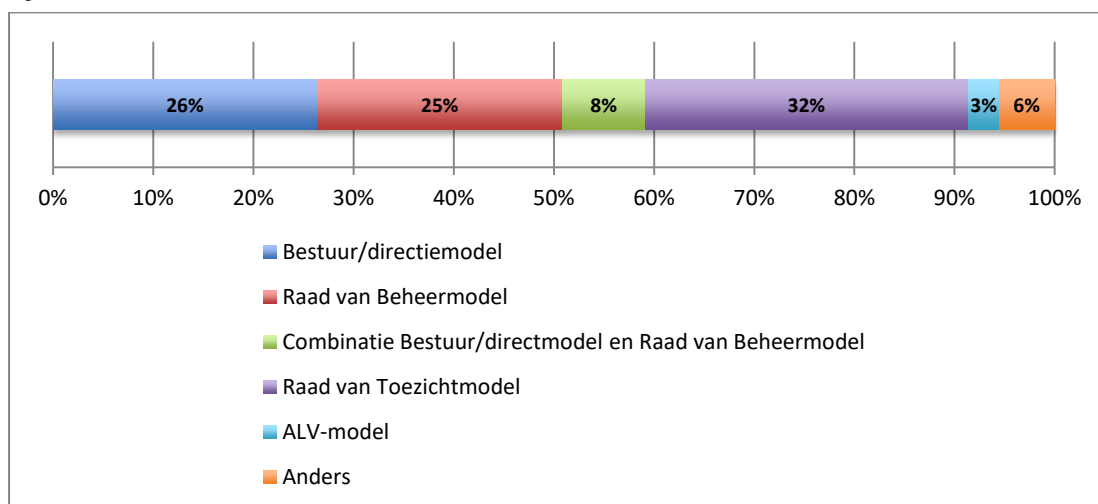
De tevredenheid onder bestuurders over het model hangt samen met het onderlinge vertrouwen en de consensus die bestuurders ervaren. Bestuurders die minder vertrouwen en consensus ervaren in hun samenwerkingsverband zijn significant vaker (zeer) ontevreden dan bestuurders die meer vertrouwen en consensus ervaren.

Heroverweging en voorkeur

Vervolgens hebben we de bestuurders gevraagd of ze vinden dat binnen hun samenwerkingsverband een heroverweging nodig is van de manier waarop de scheiding tussen bestuur en toezicht is vormgegeven. De antwoorden laten ongeveer dezelfde verdeling zien als de tevredenheid over het gehanteerde bestuursmodel. Volgens 77% van de bestuurders is een heroverweging in hun samenwerkingsverband niet (meer) nodig (45% niet nodig en 32% niet meer nodig) omdat al een heroverweging heeft plaatsgevonden en men bezig is met de overstap naar de gewenste scheiding. Een heroverweging is wel nodig volgens 14% van de bestuurders.

De mening van bestuurders over de noodzaak van een heroverweging hangt significant samen met de mate verevening. Bestuurders van samenwerkingsverbanden met een kleine (positieve of negatieve) verevening zeggen vaker dat een heroverweging niet meer nodig is dan bestuurders van samenwerkingsverbanden met een grote negatieve verevening. Verder geven bestuurders van samenwerkingsverbanden met een grote positieve verevening vaker aan dat er geen heroverweging nodig is in vergelijking met bestuurders van samenwerkingsverbanden en met een kleine (positieve of negatieve) verevening.

Figuur 2 Voorkeur van bestuurders voor bestuursmodel



De voorkeur voor een bestuursmodel (zie figuur 2) is anders verdeeld dan het gebruikte model (zie figuur 1). Een derde deel heeft de voorkeur voor een Raad van Toezichtmodel, een model dat volgens de Monitor samenwerkingsverbanden nog niet vaak in gebruik is.

Bestuurders konden een toelichting geven op hun voorkeur. Reden om voor het Raad van Toezichtmodel te kiezen is onder andere de wens om de belangen duidelijk uit elkaar te houden: “De grotere en kleinere besturen leveren een aantal toezichthouders en er komen twee toezichthouders van buiten. Hierdoor verwacht ik dat er een goede mix ontstaat tussen de eigen belangen en de gezamenlijke belangen van de besturen binnen het samenwerkingsverband.” Een argument van bestuurders is dat een Raad van Toezichtmodel de meest heldere of duidelijke functiescheiding heeft.

Een bestuur/directiemodel, een Raad van Beheermodel en een combinatie van deze twee modellen komen ongeveer even vaak voor in de voorkeuren als in de realiteit. Bestuurders die in de toelichting ingaan op het bestuur/directiemodel geven aan dat zij het een voordeel vinden dat bestuurders in dit model direct verantwoordelijk en betrokken zijn bij passend onderwijs. Een toelichting is bijvoorbeeld: “Het is van belang om als schoolbestuur direct bij het beleid van het samenwerkingsverband betrokken te zijn en daar invloed op uit te kunnen oefenen.” Ook bij het Raad van Beheermodel wijzen de bestuurders er in de toelichting op dat de bestuurders in dit model een centrale rol hebben: “Eerst en vooral moeten de schoolbesturen zelf aan zet blijven in het besturen van het samenwerkingsverband. Door te werken met aparte Raden van Toezicht en mensen van buiten is het risico dat de samenwerkingsverbanden onnodig gaan institutionaliseren tot aparte organen; de kern van passend onderwijs is dat het onderwijs is en daar zijn schoolbesturen voor verantwoordelijk en geen buiten-schoolse organisaties”.

Een voorkeur voor een ALV-model komt minder vaak voor dan het gebruik van dit model in de praktijk (respectievelijk 3% en 18%). Een voorkeur voor dit model wordt ook gemotiveerd met de wens tot een duidelijke scheiding van bestuur en toezicht: “Ik ben zeer tevreden met ons model met betrekking tot de coöperatieve vereniging. Het dagelijks bestuur ligt bij de rectoren als bestuurders die worden ondersteund door een manager (deels gemandateerd). Het toezicht ligt bij de algemene ledenvergadering van de verschillende betrokken bestuurders. Deze scheiding werkt uitstekend. Het bestuur bestuurt en de ledenvergadering houdt toezicht.”

Verder wijzen bestuurders erop dat de keuze voor een bestuursmodel afhangt van de situatie binnen het samenwerkingsverband. Zo zegt een van de bestuurders: “De keuze is afhankelijk van het feit of alle voorwaardelijke elementen, helder en duurzaam, aanwezig zijn. Ik zit in meerdere samenwerkingsverbanden en bij het ene zijn de voorwaarden er wel en bij de andere niet.”

Wat betreft de achtergrondkenmerken zien we alleen een significant verband tussen de voorkeur voor een model en de ontwikkeling van het aantal leerlingen binnen een samenwerkingsverband. Bestuurders uit samenwerkingsverbanden met een groei in leerlingenaantal hebben vaker een voorkeur voor een bestuur/directiemodel dan bestuurders uit een samenwerkingsverband met een kleine krimp.

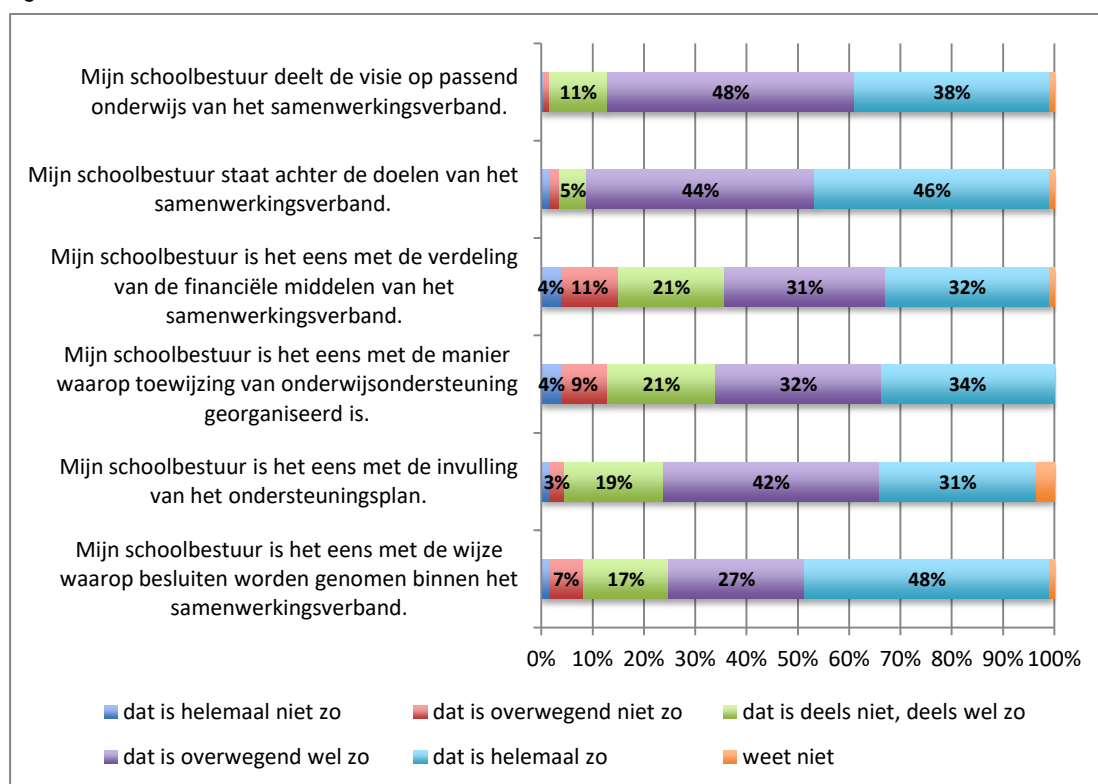
B.3.4 Samenwerking

In deze paragraaf gaan we in op het oordeel van besturen over de samenwerking binnen het samenwerkingsverband. Net als bij de Monitor samenwerkingsverbanden komen daarbij consensus onder de bestuurders van het samenwerkingsverband en vertrouwen tussen de bestuurders aan bod. In de Monitor samenwerkingsverbanden en in bijlage 3a van voorliggend rapport is de technische toelichting beschreven over de gebruikte schalen voor de begrippen consensus en vertrouwen.

Consensus

Met behulp van zes stellingen is de mate van ervaren consensus onder bestuurders in kaart gebracht (zie figuur 3). Het betreft stellingen die betrekking hebben op de mate waarin het bestuur het eens is met de visie, de doelen, het beleid en de werkwijze van het samenwerkingsverband.

Figuur 3 *Ervaren consensus*



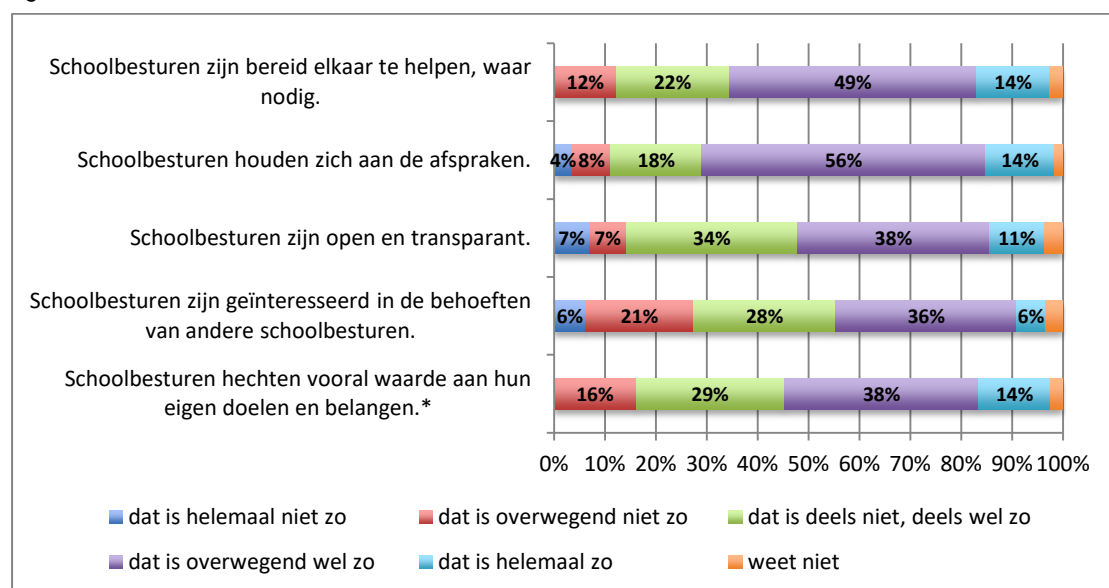
Bestuurders zijn het meest positief over de visie op passend onderwijs en de doelen van het samenwerkingsverband. Wat minder positief zijn bestuurders over de verdeling van de financiële middelen binnen het samenwerkingsverband en over de manier waarop de toewijzing van onderwijsondersteuning is georganiseerd. Op de samengestelde variabele consensus scoren de bestuurders gemiddeld 4,1 op een schaal van 1 tot en met 5. Ook hebben de bestuurders een rapportcijfer gegeven voor de mate waarin schoolbestuurders het onderling eens kunnen worden in het samenwerkingsverband; gemiddeld is dit een 7,4.

In de Monitor samenwerkingsverbanden waren de stellingen over consensus iets anders geformuleerd zodat de directeur van een samenwerkingsverband een oordeel kon geven over alle schoolbesturen in het samenwerkingsverband. In voorliggend onderzoek zijn de stellingen geformuleerd vanuit het perspectief vanuit het individuele bestuur, zodat we een goed beeld krijgen van de mate waarin besturen de algemene gang van zaken in een samenwerkingsverband onderschrijven. De bevindingen van beide onderzoeken belichten de mate van consensus dus ieder vanuit hun eigen perspectief. De directeurs van samenwerkingsverbanden zijn (iets) positiever over de mate van consensus dan de besturen. De schaalscores zijn respectievelijk 4,4 en 4,1 en de rapportcijfers 7,8 en 7,4.

Vertrouwen

Met behulp van vijf stellingen is het ervaren vertrouwen van bestuurders geïnventariseerd. Het gaat om stellingen die meten in hoeverre de besturen binnen een samenwerkingsverband elkaar vertrouwen (zie figuur 4). Schoolbesturen zijn het meest positief over het zich houden aan afspraken door schoolbesturen en over de bereidheid van schoolbesturen om elkaar te helpen. Minder positief is dat iets meer dan de helft van de bestuurders vindt dat in hun samenwerkingsverband besturen vooral waarde hechten aan hun eigen belangen.

Figuur 4 Ervaren vertrouwen¹⁴



Op de samengestelde variabele vertrouwen scoren de bestuurders gemiddeld een 3,3 op een schaal van 1 tot en met 5. De schoolbestuurders gaven ook een rapportcijfer voor het vertrouwen tussen schoolbesturen onderling in het samenwerkingsverband; gemiddeld is een 6,7.

In de Monitor samenwerkingsverbanden hebben de directeurs van samenwerkingsverbanden dezelfde stellingen beantwoord als de bestuurders in dit

¹⁴ Voor het berekenen van de schaalscore zijn de antwoorden van de stelling met een * gespiegeld (zie ook bijlage 1).

onderzoek. Net als bij consensus zien we dat de directeuren positiever zijn dan de bestuurders. De schaalscores voor vertrouwen zijn respectievelijk 3,6 en 3,3. De directeuren geven het vertrouwen een 6,9 en de bestuurders een 6,7.

Zoals eerder beschreven hebben we besturen uit twee groepen samenwerkingsverbanden geselecteerd: een groep met een volgens de directeur van het samenwerkingsverband relatief hoog vertrouwen en een groep met een relatief laag vertrouwen. We hebben gekeken of de bestuurders in dezelfde twee groepen te splitsen zijn. Met andere woorden, of de bestuurders een mate van vertrouwen hebben die overeenkomt met de mate van vertrouwen die de directeur van hun samenwerkingsverband ervaart. Dit blijkt niet het geval. Bovendien blijkt ook dat bestuurders van hetzelfde samenwerkingsverband het onderling niet altijd met elkaar eens zijn.¹⁵

Vertrouwen, consensus en achtergrondkenmerken

Net als bij de Monitor samenwerkingsverbanden hangen vertrouwen en consensus onderling positief samen. Over het algemeen geldt dus dat als de consensus hoog is, het vertrouwen ook hoog is, en andersom. Gemiddeld genomen is de mate van consensus hoger dan die van vertrouwen, zowel volgens de directeuren van de samenwerkingsverbanden als volgens de bestuurders.

De mate van vertrouwen is lager onder bestuurders uit een samenwerkingsverband met een groot aantal besturen dan onder bestuurders uit een klein samenwerkingsverband. Ook is het vertrouwen hoger bij bestuurders uit een ‘gemengd’ samenwerkingsverband dan bij die uit decentrale samenwerkingsverbanden. De mate van consensus hangt niet samen met achtergrondkenmerken.

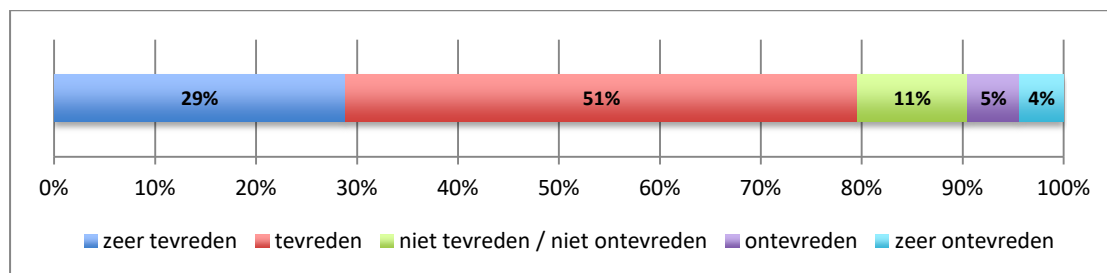
B.3.5 Besluitvorming en overleg

Besluitvorming

Over dit onderwerp is als eerste gevraagd of de bestuurder tevreden is over de afspraak rondom de stemverhouding bij de besluitvorming binnen het samenwerkingsverband. Een grote meerderheid van 80% is (zeer) tevreden over deze afspraak. De tevredenheid hangt samen met het aantal schoolbesturen in een samenwerkingsverband. Bestuurders van een klein samenwerkingsverband zijn vaker zeer tevreden dan bestuurders uit een groot samenwerkingsverband. Daarnaast zijn bestuurders uit een samenwerkingsverband met een kleine verevening vaker ‘zeer tevreden’, maar minder vaak ‘tevreden’ dan bestuurders uit een samenwerkingsverband met een grote negatieve verevening. Bestuurders die een hogere mate van vertrouwen en consensus ervaren zijn vaker (zeer) tevreden dan bestuurders die een lagere mate van vertrouwen en consensus ervaren.

¹⁵ Bij samenwerkingsverbanden waarvan minstens 3 bestuurders de vragen over vertrouwen hebben ingevuld is gekeken of deze bestuurders dezelfde antwoorden gaven. Dit is gedaan met behulp van de intraclass correlation, die de mate van overeenkomst meet. In twee derde van de samenwerkingsverbanden kwamen de antwoorden van de bestuurders niet met elkaar overeen en in een derde kwamen deze wel overeen.

Figuur 5 *Tevredenheid over de stemverhouding bij de besluitvorming*



Vervolgens is gevraagd of verschillende ‘soorten’ schoolbesturen voldoende invloed hebben bij de besluitvorming binnen hun samenwerkingsverband. Hierbij is gevraagd naar grote besturen, kleine besturen, besturen van scholen voor regulier onderwijs en besturen van scholen voor speciaal onderwijs. Een ruime meerderheid van de bestuurders (74% tot 87%) vindt dat de verschillende ‘soorten’ besturen de juiste mate van invloed hebben op de besluitvorming. Van kleine besturen vinden in verhouding veel bestuurders (13%) dat deze (veel) te weinig invloed hebben en van grote besturen vinden relatief veel bestuurders (17%) dat deze (veel) te veel invloed hebben.

Onderwerp van gesprek

Bestuurders is gevraagd om bij dertien onderwerpen aan te geven of ze vinden dat deze in voldoende mate onderwerp van gesprek zijn binnen hun samenwerkingsverband. Samenvattend vinden relatief veel besturen (18%-46%) dat inhoudelijke onderwerpen en betrokkenheid van derden (veel) te weinig aan bod komen. Financiële onderwerpen zijn volgens relatief veel bestuurders (11%-17%) (veel) te vaak onderwerp van gesprek. Bij onderwerpen die te maken hebben met de organisatie en bestuurlijke inrichting zijn de meningen verdeeld.

Eigen invloed

Met behulp van vier stellingen hebben we in beeld gebracht wat het oordeel is van besturen over hun eigen invloed binnen het samenwerkingsverband. Er zijn bijna geen besturen die vinden dat het eigen bestuur te veel invloed heeft. Ongeveer een op de zes bestuurders vindt dat zij (veel) te weinig invloed hebben op de besluitvorming van hun samenwerkingsverband. Zo zegt 19% dat de invloed van het eigen bestuur op de besluitvorming van het samenwerkingsverband en de mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het beleid van het bestuur (veel) te weinig zijn. Verder zegt 12% dat er (veel) te weinig mogelijkheden zijn om de inhoud van het overleg (mede) te bepalen. Tot slot vindt 11% dat er (veel) te weinig sprake is van een decentraal karakter van het sturingsmodel binnen het samenwerkingsverband.

Mandaat directeur samenwerkingsverband

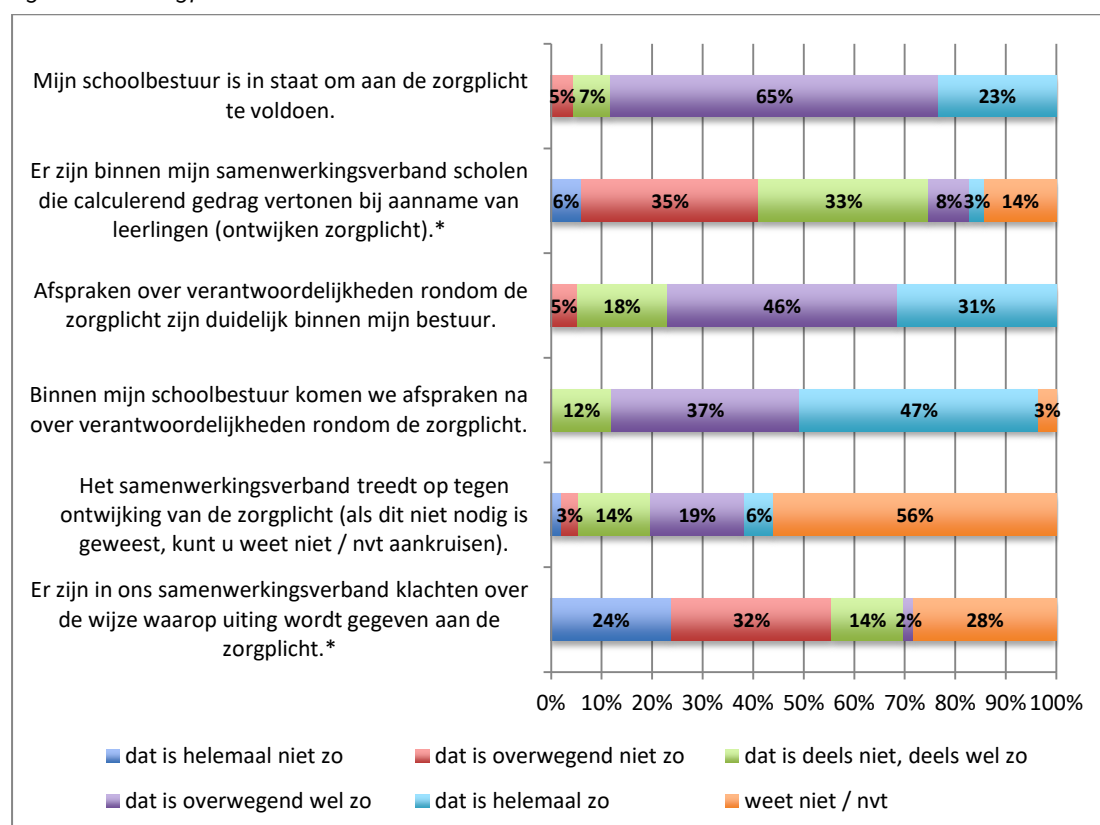
De bestuurders hebben bij negen onderwerpen aangegeven wat zij vinden van het mandaat van de directeur van het samenwerkingsverband. Voor alle onderwerpen geldt dat een (zeer) ruime meerderheid van de bestuurders het mandaat van de directeur precies goed vindt (68% tot 82% per onderwerp). Verder valt op dat een relatief grote groep zegt niet te weten hoe het mandaat van de directeur is of daar geen mening over heeft (10% tot 21% per onderwerp). Het onderwerp waar relatief gezien de bestuurders

het vaakst oordelen dat de directeur (veel) te veel mandaat heeft is het financieel beleid (11%). Het onderwerp waarvan in verhouding de meeste bestuurders vinden dat de directeur (veel) te weinig mandaat heeft, is het opstellen van het ondersteuningsplan (8%).

B.3.6 Zorgplicht

Net als in de Monitor samenwerkingsverbanden hebben we besturen stellingen voorgelegd over de zorgplicht.

Figuur 6 Zorgplicht¹⁶



Het overgrote deel van de besturen geeft aan dat het eigen schoolbestuur in staat is om aan de zorgplicht te voldoen (87%). Dit komt overeen met de mening van de directeurs; in de Monitor samenwerkingsverbanden gaf 87% van de directeurs aan dat scholen en besturen in het samenwerkingsverband in staat zijn om te voldoen aan de zorgplicht. Eveneens een grote meerderheid van de bestuurders vindt dat het eigen schoolbestuur afspraken rondom de zorgplicht nakomt (84%) en dat de afspraken over verantwoordelijkheden rondom de zorgplicht duidelijk zijn (77%). Wat betreft het nakomen van afspraken is de mening van de bestuurders gelijk aan die van de directeurs van samenwerkingsverband. Over de duidelijkheid van de afspraken zijn de directeurs

¹⁶ Voor het berekenen van de schaalscore zijn de antwoorden van de stelling met een * gespiegeld (zie ook bijlage 1).

positiever dan de bestuurders (90% versus 77%). Van de bestuurders is 11% van mening dat er in het samenwerkingsverband scholen zijn die calculerend gedrag vertonen bij aanname van leerlingen, terwijl dit percentage volgens de directeuren lager is (5%). Over de mate waarin zich binnen het samenwerkingsverband klachten voordoen over de wijze waarop uiting wordt gegeven aan de zorgplicht zijn bestuurders en directeuren het eens. Dat is slechts in ongeveer 2% van de samenwerkingsverbanden het geval.

Met behulp van de stellingen is er een schaal voor zorgplicht gemaakt. Op een schaal van 1 tot en met 5 scoren bestuurders gemiddeld 4,0. Dat geeft aan dat bestuurders over het algemeen positief oordelen over de werking van de zorgplicht in hun samenwerkingsverband.¹⁷

Het oordeel over de werking van de zorgplicht hangt significant samen met de consensus en het vertrouwen dat schoolbestuurders ervaren. Hoe hoger de mate van consensus of vertrouwen, hoe positiever het oordeel over de zorgplicht. Deze samenhang zagen we ook in de Monitor samenwerkingsverbanden.

B.3.7 Knelpunten en succesfactoren

In deze laatste paragraaf gaan we in op mogelijke tegenstrijdige belangen van een schoolbestuur en van een samenwerkingsverband en op knelpunten en succesfactoren die bestuurders ervaren.

Tegenstrijdige belangen

Gevraagd is aan bestuurders of er wel eens sprake is van (gedeeltelijke) tegenstrijdigheid tussen het belang van het eigen schoolbestuur en het belang van het samenwerkingsverband. Bestuurders konden bij 12 onderwerpen aangeven in welke mate dit het geval is. Er zijn een paar onderwerpen die opvallen. Het onderwerp waarbij relatief gezien de meeste bestuurders vinden dat er zich (wel eens) tegenstrijdige belangen voordoen, is de verdeling van de financiën (17%). Andere onderwerpen waarbij meer dan 10% vindt dat er (wel eens) sprake is van tegenstrijdige belangen zijn de scheiding tussen bestuur en toezicht (13%), de strategie van het samenwerkingsverband (12%) en de afspraken over verwijzing naar het sbo (12%).

Knelpunten

Met behulp van een open vraag hebben bestuurders aangegeven wat volgens hen, indien aanwezig, de belangrijkste knelpunten met betrekking tot de bestuurlijke organisatie van hun samenwerkingsverband zijn. Bestuurders noemden in totaal 109 (unieke) knelpunten. Ruim een kwart van deze knelpunten betrof overleg en invloed/zeggenschap. Zo noemen bestuurders het grote aantal besturen dat het overleg lastig maakt of wijzen ze op de volgens hen te grote invloed van bepaalde (typen) besturen. Bijna een kwart van de genoemde knelpunten gaat over de scheiding tussen bestuur en toezicht. Verder zijn er

¹⁷ In de Monitor samenwerkingsverbanden is de schaalscore berekend op basis van vijf van de zeven stellingen. Een vergelijking van deze schaalscores laten we daarom achterwege.

knelpunten genoemd met betrekking tot inhoudelijke vraagstukken(16%), bijvoorbeeld het onderscheid basis- en extra ondersteuning en financiën (14%).

De bestuurders hebben per knelpunt benoemd wat zij zelf gedaan hebben om het knelpunt weg te nemen of te verminderen. Bij knelpunten rondom overleg en invloed/zeggenschap wijzen bestuurders vaak op het belang van frequent overleg, constructief contact en investeren in een goede samenwerking. Bij knelpunten over de scheiding tussen bestuur en toezicht geven bestuurders aan dat er soms al een herziening of vernieuwing van het bestuursmodel in gang is gezet of wordt opgestart. Daarnaast gaan bestuurders met dit knelpunt om door anderen erop te wijzen en/of hen suggesties of aanknopingspunten te geven om het te verbeteren. Bij knelpunten met betrekking tot (te weinig) financiële middelen geven bestuurders aan ingezet te hebben op prioritering en efficiëntie. Verder wordt een gezamenlijke verantwoording over de financiën genoemd.

Een deel van de bestuurders geeft ook andere suggesties om de knelpunten op te lossen. Zo noemen een paar bestuurders een landelijke regel voor herziening van de scheiding tussen bestuur en toezicht. Op een andere plek in de vragenlijst merken sommige bestuurders juist op tegen een landelijke structuur te zijn. Zo zegt één bestuurder bijvoorbeeld “Ga s.v.p. geen Raad van Toezicht model opleggen. Laat het samenwerkingsverband het toezicht zelf organiseren met of in combinatie met de inspectie. Wordt er een Raad van Toezicht model opgelegd dan leidt dit tot veel meer bureaucratie, kosten en minder geld voor het (zorg)kind op een passend nabije plaats.”

Succesfactoren

Naast knelpunten hebben bestuurders de drie belangrijkste succesfactoren opgenoemd. Dit leverde 85 (unieke) succesfactoren op. Ongeveer de helft van de bestuurders noemt als belangrijkste succesfactor een goede samenwerking binnen het samenwerkingsverband, met kernwoorden zoals openheid, vertrouwen en betrokkenheid. Het maken van heldere en overzichtelijke afspraken en rolverdeling, een sterke gezamenlijke visie, strategie of beleid en een goed functionerende directeur van het samenwerkingsverband worden elk 10 tot 12 keer genoemd. Tot slot wordt het neerleggen van verantwoordelijkheid bij scholen een enkele keer genoemd als succesfactor.

Bijlage 3a Schalen

Algemene toelichting

In het onderzoek zijn verschillende schalen gebruikt. Een schaal bestaat uit meerdere stellingen (items). Met behulp van correlaties, factoranalyses en betrouwbaarheidsanalyses is gekeken naar de schaalbaarheid van de items. Hieronder is terug te vinden welke schalen zijn gebruikt en welke stellingen hieronder vallen.

De stellingen die onder schalen vallen hebben de volgende antwoordcategorieën:

- dat is helemaal zo (1);
- dat is overwegend niet zo (2);
- dat is deels niet, deels wel zo (3);
- dat is overwegend wel zo (4);
- dat is helemaal zo (5);
- weet niet (/nvt).

De antwoordcategorie 'weet niet (/nvt)' is buiten beschouwing gelaten bij het maken van de schalen. Negatief geformuleerde stellingen zijn qua antwoordverdeling omgedraaid.¹⁸ Hierdoor geldt bij alle schalen dat naarmate respondenten de stellingen gemiddeld positiever beantwoorden, men hoger scoort op de schaal.

Consensus

Gemiddelde	Mediaan	Spreiding (standaarddeviatie)	Betrouwbaarheid (cronbach's alpha)
4,03	4,00	0,81	0,931
▪ Mijn schoolbestuur deelt de visie op passend onderwijs van het samenwerkingsverband. ▪ Mijn schoolbestuur staat achter de doelen van het samenwerkingsverband. ▪ Mijn schoolbestuur is het eens met de verdeling van de financiële middelen van het samenwerkingsverband. ▪ Mijn schoolbestuur is het eens met de manier waarop toewijzing van onderwijsondersteuning georganiseerd is. ▪ Mijn schoolbestuur is het eens met de invulling van het ondersteuningsplan. ▪ Mijn schoolbestuur is het eens met de wijze waarop besluiten worden genomen binnen het samenwerkingsverband.			

¹⁸ Deze stellingen zijn in de tabellen voorzien van een *.

Vertrouwen

Gemiddelde	Mediaan	Spreiding (standaarddeviatie)	Betrouwbaarheid (cronbach's alpha)
3,15	3,20	0,70	0,828
▪ Schoolbesturen zijn bereid elkaar te helpen, waar nodig. ▪ Schoolbesturen houden zich aan de afspraken. ▪ Schoolbesturen zijn open en transparant. ▪ Schoolbesturen zijn geïnteresseerd in de behoeften van andere schoolbesturen. ▪ Schoolbesturen hechten vooral waarde aan hun eigen doelen en belangen.*			

Zorgplicht

Gemiddelde	Mediaan	Spreiding (standaarddeviatie)	Betrouwbaarheid (cronbach's alpha)
3,91	4,00	0,55	0,732
▪ Mijn schoolbestuur is in staat om aan de zorgplicht te voldoen. ▪ Er zijn binnen mijn samenwerkingsverband scholen die calculerend gedrag vertonen bij aanname van leerlingen (ontwijken zorgplicht).* ▪ Afspraken over verantwoordelijkheden rondom de zorgplicht zijn duidelijk binnen mijn bestuur. ▪ Binnen mijn schoolbestuur komen we afspraken na over verantwoordelijkheden rondom de zorgplicht. ▪ Het samenwerkingsverband treedt op tegen ontwijking van de zorgplicht (als dit niet nodig is geweest, kunt u weet niet / nvt aankruisen). ▪ Er zijn in ons samenwerkingsverband klachten over de wijze waarop uiting wordt gegeven aan de zorgplicht.*			

Bijlage 3b Kenmerken respondenten

Tabel B.3.1 Respons naar vertrouwen volgens directeur samenwerkingsverband

	aantal	percentage
hoog vertrouwen	59	46%
laag vertrouwen	70	54%
Totaal	129	100%

Tabel B.3.2 Functie respondenten

	aantal	percentage
voorzitter College van Bestuur	52	40%
directeur-bestuurder / rector-bestuurder	38	29%
lid College van Bestuur	8	6%
anders, namelijk	31	24%
Totaal	129	100%

Tabel B.3.3 Onderwijssector respondenten

	aantal	percentage
samenwerkingsverband po	92	71%
samenwerkingsverband vo	37	29%
totaal	129	100%

Tabel B.3.4 Grootte samenwerkingsverband respondenten

	aantal	percentage
klein	21	16%
midden	46	36%
groot	62	48%
totaal	129	100%

Tabel B.3.5 Mate van verevening in samenwerkingsverband van respondenten

	aantal	percentage
grote negatieve verevening (<89%)	48	37%
kleine verevening (89-111%)	31	24%
grote positieve verevening (>111%)	50	39%
totaal	129	100%

Bijlage 3c Antwoorden enquête

Hieronder is de verdeling van antwoorden op de originele stellingen en vragen te vinden. Dit betreffen de gesloten vragen. De oorspronkelijke antwoordcategorieën worden weergegeven, inclusief eventuele antwoordcategorieën zoals 'weet niet' of 'niet van toepassing'. In de rapportage zelf zijn deze antwoordcategorieën bij sommige vragen buiten beschouwing gehouden. Hierdoor kunnen enkele percentages in de rapportage afwijken van de percentages in deze bijlage. Bij de presentatie houden we de volgorde van de vragenlijst aan.

Scheiding bestuur en intern toezicht

Bent u tevreden over de manier waarop de scheiding tussen bestuur en intern toezicht binnen uw samenwerkingsverband is geregeld?	
zeer tevreden	19%
tevreden	48%
niet tevreden / niet ontevreden	24%
ontevreden	7%
zeer ontevreden	1%
totaal	100%

Vindt u dat binnen uw samenwerkingsverband een heroverweging nodig is over de manier waarop de scheiding tussen bestuur en intern toezicht is vormgegeven?	
ja	14%
niet meer (heroverweging heeft plaats gevonden en we zijn bezig met transitie naar de gewenste scheiding tussen bestuur en toezicht)	32%
nee	45%
weet niet	9%
totaal	100%

Welke vorm van scheiding tussen bestuur en intern toezicht heeft uw voorkeur?	
Bestuur / directiemodel (functionele scheiding, waarbij directeur gemandateerde bevoegdheden heeft en bestuur tevens toe	26%
Raad van Beheermodel (functionele scheiding, onderscheid tussen algemeen en dagelijks bestuur, waarbij algemeen bestuur	23%
Combinatie van een bestuur / directiemodel en een Raad van Beheermodel.	8%
Raad van Toezichtmodel (organieke scheiding, met gescheiden organen van afvaardiging van aangesloten besturen, vertegenwoordigers van buiten op basis van kwaliteiten en /of leden van Raad.	32%
anders, namelijk	10%
totaal	100%

Besluitvorming en overleg

Wordt binnen uw samenwerkingsverband gewerkt met meerdere afdelingen / kamers?	
ja	27%
nee	73%
totaal	100%

Bent u tevreden over de afspraak binnen uw samenwerkingsverband over de stemverhouding bij besluitvorming?	
zeer tevreden	29%
tevreden	51%
niet tevreden / niet ontevreden	11%
ontevreden	5%
zeer ontevreden	4%
totaal	100%

Hebben de verschillende 'soorten' schoolbesturen voldoende invloed bij de besluitvorming binnen uw samenwerkingsverband?						
	veel te weinig invloed	te weinig invloed	juiste mate van invloed	te veel invloed	veel te veel invloed	nvt
grote besturen	5%	3%	74%	12%	5%	1%
kleine besturen	3%	11%	78%	4%	5%	0%
besturen van scholen voor regulier onderwijs	1%	5%	87%	3%	1%	3%
besturen van scholen voor speciaal onderwijs	4%	3%	81%	4%	4%	4%

Hoe vaak zijn onderstaande zaken onderwerp van gesprek binnen uw samenwerkingsverband?						
	veel te weinig	te weinig	precies goed	te vaak	veel te vaak	nvt/weet niet
bestuurlijke inrichting	0%	7%	68%	9%	5%	10%
verhouding tussen belangen van afzonderlijke besturen en algemeen belang van samenwerkingsverband	2%	17%	65%	8%	0%	9%
scheiding tussen bestuur en intern toezicht	0%	5%	69%	11%	2%	13%
medezeggenschap	0%	23%	60%	3%	2%	12%
strategie van het samenwerkingsverband	1%	27%	62%	3%	0%	8%
verdeling van de financiën	1%	4%	72%	15%	2%	6%
verantwoording van de financiën	5%	7%	71%	10%	1%	6%
ondersteuningsplan	1%	17%	76%	1%	0%	6%
schoolondersteuningsprofielen	0%	34%	53%	7%	0%	6%
kwaliteit van de ondersteuning	5%	26%	59%	3%	0%	8%
ouderbetrokkenheid	5%	41%	46%	0%	0%	8%

Hoe vaak zijn onderstaande zaken onderwerp van gesprek binnen uw samenwerkingsverband?						
	veel te weinig	te weinig	precies goed	te vaak	veel te vaak	nvt/weet niet
rol van de ondersteuningsplanraad	3%	29%	58%	3%	1%	7%
onderlinge rolverhoudingen	1%	18%	70%	4%	0%	8%
anders, namelijk	1%	1%	26%	0%	4%	69%

Wat is uw oordeel over onderstaande onderwerpen?						
	veel te weinig	te weinig	precies goed	te veel	veel te veel	nvt/weet niet
de mogelijkheden voor mijn bestuur om de inhoud van het overleg (mede) te bepalen	2%	10%	84%	1%	0%	3%
de invloed van mijn bestuur op de besluitvorming van het samenwerkingsverband	5%	14%	76%	1%	0%	5%
de mogelijkheden voor mijn bestuur om invloed uit te oefenen op het beleid van het samenwerkingsverband	2%	17%	76%	1%	0%	4%
het decentrale karakter van het sturingsmodel binnen mijn samenwerkingsverband	2%	9%	66%	2%	0%	21%

Wat is uw oordeel over het mandaat van de directeur van het samenwerkingsverband bij onderstaande onderwerpen?						
	veel te weinig	te weinig	precies goed	te veel	veel te veel	nvt/weet niet
opstellen van het ondersteuningsplan	0%	8%	76%	2%	1%	14%
namens het samenwerkingsverband overleggen met gemeente(n)	0%	3%	82%	3%	2%	11%
namens het samenwerkingsverband overleggen met medezeggenschapsraad	0%	5%	75%	0%	0%	20%
besluiten over toelating tot (v)so en sbo	0%	5%	74%	7%	1%	13%
financieel beleid	0%	3%	76%	10%	1%	10%
financiële verantwoording	0%	4%	79%	6%	1%	10%
personeelsbeleid medewerkers samenwerkingsverband	0%	6%	68%	4%	1%	21%
anders, namelijk	0%	2%	26%	0%	1%	71%

Samenwerking

In hoeverre gelden de volgende stellingen voor uw schoolbestuur?						
	dat is hele- maal niet zo	dat is overwe- gend niet zo	dat is deels niet, deels wel zo	dat is overwe- gend wel zo	dat is hele- maal zo	weet niet
Mijn schoolbestuur deelt de visie op passend onderwijs van het samenwerkingsverband.	1%	1%	11%	48%	38%	1%
Mijn schoolbestuur staat achter de doelen van het samenwerkingsverband.	2%	2%	5%	44%	46%	1%
Mijn schoolbestuur is het eens met de verdeling van de financiële middelen van het samenwerkingsverband.	4%	11%	21%	31%	32%	1%
Mijn schoolbestuur is het eens met de manier waarop toewijzing van onderwijsondersteuning georganiseerd is.	4%	9%	21%	32%	34%	0%
Mijn schoolbestuur is het eens met de invulling van het ondersteuningsplan.	2%	3%	19%	42%	31%	3%
Mijn schoolbestuur is het eens met de wijze waarop besluiten worden genomen binnen het samenwerkingsverband.	2%	7%	17%	27%	48%	1%

Welk rapportcijfer geeft u voor de mate waarin schoolbesturen het onderling eens kunnen worden binnen het samenwerkingsverband?			
gemiddelde	standaard deviatie	minimum	maximum
7,38	1,17	4	10

In hoeverre gelden de volgende stellingen voor uw schoolbestuur?						
	dat is hele- maal niet zo	dat is overwe- gend niet zo	dat is deels niet, deels wel zo	dat is overwe- gend wel zo	dat is hele- maal zo	weet niet
Schoolbesturen zijn bereid elkaar te helpen, waar nodig.	0%	12%	22%	49%	14%	3%
Schoolbesturen houden zich aan de afspraken.	4%	8%	18%	56%	14%	2%
Schoolbesturen zijn open en transparant.	7%	7%	34%	38%	11%	4%
Schoolbesturen zijn geïnteresseerd in de behoeften van andere schoolbesturen.	6%	21%	28%	36%	6%	3%
Schoolbesturen hechten vooral waarde aan hun eigen doelen en belangen.	0%	16%	29%	38%	14%	2%

Welk rapportcijfer geeft u voor het vertrouwen tussen schoolbesturen onderling binnen het samenwerkingsverband?			
gemiddelde	standaard deviatie	minimum	maximum
6,70	1,50	2	9

Zorgplicht

In hoeverre gelden de volgende stellingen voor uw schoolbestuur?						
	dat is hele- maal niet zo	dat is overwe- gend niet zo	dat is deels niet, deels wel zo	dat is overwe- gend wel zo	dat is hele- maal zo	weet niet / nvt
Mijn schoolbestuur is in staat om aan de zorgplicht te voldoen	0%	5%	7%	65%	23%	0%
Er zijn binnen mijn samenwerkingsverband scholen die calculerend gedrag vertonen bij aannahme van leerlingen (ontwijken zorgplicht)	6%	35%	33%	8%	3%	14%
Afspraken over verantwoordelijkheden rondom de zorgplicht zijn duidelijk binnen mijn bestuur	0%	5%	18%	46%	31%	0%
Binnen mijn schoolbestuur komen we afspraken na over verantwoordelijkheden rondom de zorgplicht	0%	0%	12%	37%	47%	3%
Het samenwerkingsverband treedt op tegen ontwijking van de zorgplicht (als dit niet nodig is geweest, kunt u weet niet / nvt aankruisen)	2%	3%	14%	19%	6%	56%
Er zijn in ons samenwerkingsverband klachten over de wijze waarop uiting wordt gegeven aan de zorgplicht	24%	32%	14%	2%	0%	28%

Knelpunten en succesfactoren

Is er bij onderstaande onderwerpen wel eens sprake van (gedeeltelijke) tegenstrijdigheid tussen het belang van uw schoolbestuur en het belang van het samenwerkingsverband?						
	dat is hele- maal niet zo	dat is overwe- gend niet zo	dat is deels niet, deels wel zo	dat is overwe- gend wel zo	dat is hele- maal zo	weet niet / nvt
bestuurlijke inrichting	25%	46%	16%	5%	3%	5%
scheiding tussen bestuur en intern toezicht	31%	36%	13%	12%	2%	7%
Medezeggenschap	30%	43%	10%	0%	3%	15%
strategie van het samenwerkingsverband	26%	36%	22%	9%	3%	4%
verdeling van de financiën	21%	35%	19%	13%	4%	8%
Ondersteuningsplan	33%	38%	14%	5%	2%	8%
Schoolondersteuningsprofielen	21%	42%	18%	4%	2%	14%
afspraken over verwijzing naar sbo	23%	41%	8%	2%	10%	15%
afspraken over verwijzing naar (v)so	25%	38%	15%	2%	6%	14%
niveau van basisondersteuning	17%	44%	20%	8%	2%	9%
Ouderbetrokkenheid	26%	35%	13%	2%	5%	19%
rol van de ondersteuningsplanraad	26%	47%	6%	3%	5%	13%
anders, namelijk	5%	5%	4%	0%	7%	79%

Bijlage 4 De governance-cases

Het doel van de casestudies is verdiepend inzicht verkrijgen in de ervaringen met governancethema's en –dilemma's in de praktijk van samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Voor de casestudies zijn vijf samenwerkingsverbanden geselecteerd, twee in het primair onderwijs, twee in het voortgezet onderwijs en één case waarin een samenwerkingsverband po en een samenwerkingsverband nauw samenwerken. Voor de wijze van selecteren en de gebruikte topiclijst zie bijlagen 1 en 2.

Deze bijlage geeft de resultaten van de casestudies weer aan de hand van twee hoofdonderwerpen. Het eerste hoofdonderwerp is hoe men de interne organisatie feitelijk geregeld heeft. Welke keuzes zijn gemaakt en waarom, hoe zijn taken, rollen en bevoegdheden ingevuld en belegd en welke veranderingen zijn eventueel doorgevoerd? Het tweede hoofdonderwerp is wat de ervaringen zijn met de gemaakte keuzes. Wat gaat wel en niet goed, waardoor, welke fricties doen zich voor of zouden zich kunnen voordoen? We verwerken in deze twee hoofdonderwerpen bovenstaande thema's. We beginnen met een korte introductie van de vijf cases.

B.4.1 Introductie cases

De beide cases in het primair onderwijs duiden we aan met PO1 en PO2, die in het voortgezet onderwijs met VO1 en VO2, en het gecombineerde 'samenwerkingsverband' met POVO.

PO1 is een middelgroot samenwerkingsverband uit de Randstad, in een stedelijke omgeving. Het is een samenvoeging van twee vroegere samenwerkingsverbanden Weer Samen naar School. De samenwerking is opgelegd door het ministerie van OCW, één van beide samenwerkingsverbanden wilde aanvankelijk liever bij een ander verband horen. Dat is echter niet doorgegaan. Het samenwerkingsverband kent weinig verwijzingen, weinig speciaal onderwijs en heeft een positieve verevening. De scholen zijn georganiseerd in vier kerngebieden en komen in elk gebied drie keer per jaar bijeen om te overleggen over passend onderwijs. In elk kerngebied zit een sbo-school. Er is geen sprake van krimp.

PO2 is een middelgroot samenwerkingsverband buiten de Randstad in een niet-stedelijke omgeving. Ook PO2 is samenvoeging van twee vroegere samenwerkingsverbanden Weer Samen naar School. Men is in een vroeg stadium begonnen met denken over de structuur van het nieuwe samenwerkingsverband passend onderwijs. Er is een heel lichte negatieve verevening, die vormt geen probleem. Er is sprake van lichte krimp op het niveau van het samenwerkingsverband. Lokaal is krimp soms een issue, maar dat staat dan alleen op de agenda van de betreffende schoolbesturen.

VO1 is een middelgroot samenwerkingsverband in de Randstad. De reguliere vo-scholen werkten voorheen al samen, het voortgezet speciaal onderwijs is er bij gekomen sinds passend onderwijs. Er is sprake van lichte positieve verevening.

VO2 is een groot samenwerkingsverband buiten de Randstad, deels stedelijk en deels niet-stedelijk. Er is veel speciaal onderwijs in de regio en er is sprake van vrij aanzienlijke negatieve verevening en van krimp.

POVO bestaat uit een klein po-samenwerkingsverband en een middelgroot vo-samenwerkingsverband. Het po- en het vo-samenwerkingsverband werken nauw samen en hebben daarvoor een gezamenlijke koepelorganisatie opgericht. Redenen hiervoor waren de kleine omvang van de afzonderlijke samenwerkingsverbanden po en vo, de wens om gezamenlijk voor een dekkend aanbod te zorgen voor kinderen van 4-20 en de bestuurlijke problemen in het po-samenwerkingsverband. De samenwerkingsverbanden liggen in een niet-stedelijke omgeving. Er is sprake van vrij forse positieve verevening in zowel po als vo en van krimp.

B.4.2 De feitelijke organisatie

In deze paragraaf laten we zien hoe in de vijf cases de governancestructuur is ingericht. Achtereenvolgens gaan we in op de gekozen rechtsvorm, het bestuursmodel, de rollen en mandaten van bestuurders en toezichthouders, de positie van de Ondersteuningsplanraad en de invloed van scholen.

Rechtsvorm

In de vijf cases zijn verschillende keuzes gemaakt wat betreft de rechtsvorm.

- PO1 is een stichting en heeft daarvoor gekozen op basis van de eigen ervaringen van veel van de deelnemende schoolbesturen, die ook een stichting zijn geworden. De stichtingsvorm vindt men efficiënt en slagvaardig en daarom te prefereren boven een coöperatie of vereniging.
- PO2 heeft aanvankelijk gekozen voor een coöperatie, omdat die rechtsvorm aansloot bij de visie dat de besturen eigenaar zijn van het samenwerkingsverband. Een coöperatie staat daar model voor, vanwege het uitgangspunt van gezamenlijke verantwoordelijkheid. Dit bleek echter fiscaal ongunstig te zijn vanwege de vennootschapsbelasting die een coöperatie moet betalen. Daarom is men nu (sinds kort) een vereniging.
- VO1 is een coöperatieve vereniging met uitgesloten aansprakelijkheid, waardoor leden daardoor niet aansprakelijk zijn voor door het samenwerkingsverband gelden verliezen. Ook in dit samenwerkingsverband is, net als is PO2, de verenigingsvorm gekozen om het gezamenlijk eigenaarschap in uit te drukken.
- VO2 heeft als rechtsvorm een stichting. Het oude samenwerkingsverband vo was ook een stichting en vanuit die positieve ervaring is deze vorm doorgezet. Ze zijn dus begonnen vanuit een praktijk die succesvol werd bevonden. Het nieuwe samenwerkingsverband is wel wat groter (door deelname van besturen van vso-

scholen buiten de regio die leerlingen uit de regio op school hebben), maar de rechtsvorm is gehandhaafd. Er zijn geen mensen in dienst; het is een lege stichting.

- Het po- en vo-samenwerkingsverband van POVO zijn allebei een vereniging. Ook de gezamenlijke koepelorganisatie is een vereniging. Het po-samenwerkingsverband was in eerste instantie een stichting en het vo-samenwerkingsverband een coöperatie, omdat er al een brede basis van samenwerking en vertrouwen was. Een coöperatie past daar goed bij, omdat die samenwerking benadrukt. Ook voorkomt een coöperatie dat er allerlei lagen van verantwoording zouden ontstaan. Net als in PO2 is om belastingtechnische redenen later voor een vereniging gekozen. Vanaf het moment dat het po- en vo-samenwerkingsverband samenwerken zijn beide een vereniging.

Gemeenschappelijke noemer is dat men overwegend heeft voortgezet wat men al kende, hetzij uit vroegere samenwerkingsverbanden, hetzij uit de eigen praktijk van besturen. De keuze voor een vereniging wordt vooral geassocieerd met gezamenlijke verantwoordelijkheid en eigenaarschap van besturen, de keuze voor een stichting met efficiëntie.

Bestuursmodel en de scheiding tussen bestuur en toezicht

Ook wat betreft hun bestuurlijk model verschillen de cases van elkaar. We presenteren ze eerst in een schema en geven daarna een toelichting op keuzemotieven en specifieke invullingen.

Tabel B.4.1 Bestuurlijke modellen in de cases

PO1	Bestuursrol bij een directeur-bestuurder; toezichtrol bij een onafhankelijke Raad van Toezicht van externe deskundigen; besturen in een deelnemersraad met enkele specifieke bevoegdheden. De Raad van Toezicht heeft de werkgeversrol voor de directeur-bestuurder. Besluitvorming in de deelnemersraad in beginsel op basis van consensus, indien stemmen noodzakelijk is zijn stemverhoudingen geregeld. Inspraak van scholen is niet apart geregeld.
PO2	Directeur; bestuursrol bij dagelijks bestuur (DB) van vijf leden (schoolbesturen); toezichtrol bij algemene ledenvergadering (ALV) van alle schoolbesturen. De voorzitter van het DB is ook de voorzitter van de ALV maar dit wordt veranderd. Besluitvorming in de ALV in beginsel op basis van consensus, indien stemmen noodzakelijk is zijn stemverhoudingen geregeld. Inspraak van scholen via een programmaraad (recent gevormd) van schoolleiders. De programmaraad kan gevraagd en ongevraagd adviseren.
VO1	Bestuursrol bij een directeur-bestuurder; toezichtrol bij een Algemene Ledenvergadering (ALV) van alle schoolbesturen. De ALV heeft de werkgeversrol voor de directeur-bestuurder. Besluitvorming in de ALV op basis van gewogen stemmen. Besturen kunnen ook een schoolleider of andere functionaris naar de ALV afvaardigen. Dat gebeurt ook in de praktijk. Inspraak van schoolleiders is niet apart geregeld.
VO2	Coördinator; bestuursrol bij een dagelijks bestuur (DB) en een algemeen bestuur (AB), bestaande uit deels bestuurders en deels (maar vooral) directieleden van scholen. In het AB heeft elk bestuur een of meer vertegenwoordigers. Toezichtrol bij een Raad van

	Toezicht bestaande uit vertegenwoordigers van alle schoolbesturen. Inspraak van scholen (informeel) geregeld doordat zij feitelijk in het DB en AB zitten.
POVO	Het po- en vo-samenwerkingsverband hebben hetzelfde model. Bestuursrol bij directeur-bestuurder; toezichtrol bij een commissie van intern toezicht en ledenraad. Ook de gezamenlijke koepelorganisatie heeft een ledenraad. De commissie van intern toezicht is een gezamenlijke commissie van de het po- en het vo-samenwerkingsverband en bestaat deels uit externe en deels uit interne leden. De onafhankelijke voorzitter van de commissie van intern toezicht is ook de voorzitter van de ledenraden. Inspraak van scholen is geregeld, via een schooldirecteurenberaad.

Toelichting PO1

In PO1 was er aanvankelijk een structuur met een deelnemersraad van alle schoolbesturen en een dagelijks bestuur van enkele schoolbesturen. Na ongeveer twee jaar heeft men dit model veranderd en is gekozen voor een model met een directeur-bestuurder, een externe Raad van Toezicht en een deelnemersraad met vertegenwoordigers van alle besturen of (bij eenpitters) de schooldirecteur. De redenen voor deze verandering waren tweeledig. De eerste reden was dat de huidige directeur-bestuurder in een eerdere functie een verandering naar een bestuur met een Raad van Toezicht heeft meegemaakt en toen heeft ervaren dat die constructie de bestuurder in een helderdere positie brengt. De tweede reden is dat de inspectie de vraag stelde naar de dubbele rollen van bestuurders, namelijk de rol binnen het samenwerkingsverband en de rol richting hun eigen school/scholen. Over de keuze van een nieuw model heeft men zich laten adviseren door een externe adviseur.

In het nieuwe model is er volgens de directeur-bestuurder minder discussie over wie waarover gaat, die discussie was er in het begin wel. De besturen hebben met het kiezen voor dit model wel een deel van hun inspraak opgegeven. Sommigen vonden dat moeilijk, er is lang over gesproken. De oplossing is gevonden in het goed vastleggen van de rol van de deelnemersraad. Die moet instemmen met de begroting en het ondersteuningsplan, hiermee is gegarandeerd dat bij cruciale besluiten alle partijen betrokken zijn. Het reguliere toezicht en de werkgeversrol zijn belegd bij de Raad van Toezicht. In de deelnemersraad is sprake van één stem per schoolbestuur en worden besluiten genomen op basis van consensus. Als na een tweede bespreking geen consensus is bereikt, wordt gestemd. Daarbij telt de omvang van het leerlingaantal, er is dus sprake van een gewogen stem. De voorzitter heeft geen stem. Verder is een besluit pas genomen als er ook een meerderheid van de besturen (los van de gewogen stem) voor is.

De Raad van Toezicht heeft drie leden. Die drie leden behartigen samen de drie hoofdopdrachten van het toezicht: toezicht op de maatschappelijke rol van het samenwerkingsverband (worden de doelen bereikt), op het functioneren van het bestuur, en op de begroting. Elk lid heeft een eigen profiel passend bij een van deze opdrachten. Er is geen formeel georganiseerd overleg tussen de Raad van Toezicht en de deelnemersraad, maar de Raad van Toezicht doet wel aan consultatie van de raden van toezicht van de aangesloten besturen.

De directeur-bestuurder is verantwoordelijk voor het personeel van het samenwerkingsverband (bureau met vijf personeelsleden) en kan ook externen inhuren. De voormalige ambulante begeleiders zijn ondergebracht bij een schoolbestuur en niet in dienst van het samenwerkingsverband, zij kunnen wel worden ingehuurd. Het betreffende schoolbestuur neemt niet meer deel aan het deelnemersberaad.

Toelichting PO2

In PO2 is bij de start van het samenwerkingsverband eerst met alle betrokken besturen nagedacht over de inhoudelijke ambities. Daarop zijn vervolgens de keuzes voor het bestuursmodel gemaakt. De leidende principes daarbij waren dat de besturen eigenaar zijn van het samenwerkingsverband, dat onderling vertrouwen en samen oplossen het uitgangspunt zijn, dat sturing zo dicht mogelijk op het uitvoeringsniveau (de scholen) moet zitten en dat er een goede balans moet zijn tussen kwaliteit en bureaucratie. Doordat men vroeg begonnen is en alles open besproken werd is onderling vertrouwen gegroeid. Op dit moment is het huidige model met een dagelijks bestuur en een algemene ledenvergadering wel weer in ontwikkeling, omdat er toch wel enkele 'schuimpunten' zijn wat betreft de verhouding tussen bestuur en toezicht. Bij de doorontwikkeling van het model is met behulp van een externe adviseur nagedacht over de optie directeur-bestuurder met een Raad van Toezicht. Maar daarop is de keuze niet gevallen. Vooralsnog handhaaft men het model met een directeur en een bestuur. De directeur heeft een ruim mandaat, maar het bestuur blijft in de positie dat het een besluit van de directeur kan terugdraaien. Vanuit het principe van eigenaarschap en binding van besturen vindt men dat belangrijk. Een model met een directeur-bestuurder vindt men riskant, omdat dan alleen achteraf correctie op genomen besluiten mogelijk is. "En het gaat wel om heel veel geld", zegt een lid van het bestuur.

De Algemene Ledenvergadering (ALV) is de interne toezichthouder. De ALV geeft goedkeuring op het ondersteuningsplan, de begroting, het jaarprogramma en jaarverslag. De besturen die in het bestuur zitten, hebben een andere persoon van het betreffende bestuur afgevaardigd in de ALV. In de ALV wordt in principe beslist op basis van consensus, indien nodig wordt gestemd. Daarbij is sprake van een gewogen stemverhouding op basis van het aantal leerlingen, met een minimum van drie schoolbesturen voor een meerderheid. De voorzitter van de Algemene Ledenvergadering is op het moment van het interview ook nog voorzitter van het bestuur. Hij heeft bij het staken van stemmen in de ALV de beslissende stem. Dat vindt men eigenlijk niet zuiver omdat hij ook voorzitter van het bestuur is. Daarom gaat dit veranderen: voortaan zal de ALV zelf een voorzitter kiezen uit eigen kring. Het reglement is hierop aangepast. "Een kwestie van voortschrijdend inzicht".

Toelichting VO1

VO1 had eerst een dagelijks bestuur (DB) van drie schoolbesturen en een directeur, bedoeld als een groeimodel, met de afspraak dat uiterlijk na drie jaar bepaald zou worden of een directeur-bestuurder kon worden aangesteld. Uiteindelijk is dit proces veel sneller gegaan. Het samenwerkingsverband heeft inmiddels een bestuursmodel met een directeur-bestuurder (de voormalige directeur) en een algemene ledenvergadering (ALV) van alle schoolbesturen als interne toezichthouder. Daarvoor is in de eerste plaats

gekozen omdat men vond dat het zo eenvoudig en transparant mogelijk geregeld moest worden, met minimale bestuurlijke drukte. Een bestuurder: “Destijds is bewust gekozen voor een groeimodel. In die eerste fase was het spannend - hoe maken we onze afzonderlijke verantwoordelijkheden gezamenlijk? Het was uitproberen hoe dat uitpakte. We hebben toen al besproken of we de bestuurlijke verantwoordelijkheid op een andere plek zouden leggen dan bij de besturen. Toen het goed bleek te lopen, hebben we de tussenlaag van het DB ertussenuit gehaald. Omdat we met een klein aantal besturen samenwerken was er ook te veel overlap tussen DB en ALV. Er was ook veel vertrouwen in de directeur, de continuïteit zat al in haar.”

De toezichtrol is belegd bij de ALV. Er is overwogen om te kiezen voor een Raad van Toezicht, maar het oordeel daarover is dat die niet nodig is en niet wenselijk. Niet nodig, omdat de (al vrij kleine) ALV die functie kan vervullen en niet wenselijk, omdat er dan een spanning kan ontstaan met de rol van de Raden van Toezicht van de afzonderlijke schoolbesturen. Een bestuurder: “Mijn eigen RvT houdt toezicht op mijn functioneren als bestuurder van mijn eigen organisatie én mijn bestuurlijk handelen als lid van het samenwerkingsverband. We moeten niet een situatie krijgen waarin door twee Raden van Toezicht ons handelen als bestuurder wordt beoordeeld. De rol die we vervullen in het samenwerkingsverband is geen rol die we kunnen afscheiden van wat we in onze eigen organisatie doen: we doen dat immers námens die organisatie.”

De ALV is de werkgever van de directeur-bestuurder en stuurt als zodanig de directeur-bestuurder aan. Het samenwerkingsverband heeft twee mensen in dienst, alleen de directeur-bestuurder en een secretaresse. Met opzet een zo klein mogelijke centraal bureau, om de overhead te minimaliseren en ook om niet de verantwoordelijkheid voor het personeel binnen het samenwerkingsverband te trekken. Verder is er nog een opdc dat in een aparte stichting is ondergebracht en daarmee ook onderdeel uitmaakt van het samenwerkingsverband. Besluitvorming in de ALV vindt plaats op basis van gewogen stemmen (weging naar omvang van het bestuur). Voor het behalen van een gekwalificeerde meerderheid is het een voorwaarde dat tenminste één vso-bestuur een stem heeft uitgebracht.

Toelichting VO2

VO2 heeft een bestuursmodel met een dagelijks bestuur (DB) en algemeen bestuur (AB). Het bestuur bestaat deels uit bestuurders, maar vooral uit directieleden van de scholen uit het samenwerkingsverband. Een van de krachtige kanten van dit model vindt men dat bestuurders van het samenwerkingsverband tevens directie op de werkvloer zijn en daardoor de uitvoering kunnen borgen. Elk bestuur heeft één AB-lid, met uitzondering van een groot bestuur dat vier AB-leden levert. Het DB is een deelverzameling van het AB. “Het DB heeft niet echt extra bevoegdheden, maar wel meer werk.” Het DB is verantwoordelijk voor de agendavorming en voorbereiding van overleg in het AB. Ook is het DB de externe vertegenwoordiging, bijvoorbeeld voor overleg met gemeenten. Het is onduidelijk of het DB een mandaat heeft en bepaalde beslissingen zelfstandig mag nemen. Het is nog nooit voorgekomen dat het DB in een acute situatie een besluit heeft genomen waar het AB het niet mee eens was.

Betrokkenen beschouwen het bestuursmodel als een decentraal model. Er komt veel van onderop; er wordt gekeken wat er allemaal vanuit de scholen komt en vervolgens zetten de mensen in het bestuur de grote lijnen van het beleid uit. De lijn tussen bestuur en mensen in de uitvoering is sterk en de verbinding loopt vaak via het samenwerkingsverband. De besluitvorming daar vindt plaats op basis van consensus.

De toezichtfunctie ligt bij een Raad van Toezicht: één vertegenwoordiger van elk aangesloten bestuur en één lid op voordracht van de ondersteuningsplanraad (OPR). De vertegenwoordigers van de besturen die in de RvT zitten, zijn bestuurders. Dit is geen ideale oplossing omdat de belangen van het samenwerkingsverband kunnen wringen met die van een bestuur (en de daaronder vallende school/scholen).

Toelichting POVO

Zowel het po- als het vo-samenwerkingsverband hebben een directeur-bestuurder (dezelfde persoon), een ledenraad en commissie intern toezicht. Deze commissie houdt ook toezicht op de povo-koepelorganisatie, die ook een eigen ledenraad heeft. In de ledenraden zitten alle aangesloten schoolbesturen, waarvan een deel eenpitters. Eenpitterbesturen laten zich in de ledenraad soms vertegenwoordigen door een (vrijwillige) bestuurder en soms door de schoolleider, die dan door het bestuur wordt gemandateerd. De po- en vo-ledenraad moeten het ondersteuningsplan, de begroting en de jaarrekening/het jaarverslag van hun eigen samenwerkingsverband goedkeuren. Overkoepelende beleidsstukken worden aan de povo-ledenraad voorgelegd. Verder vervullen de ledenraden de rol van klankbord voor de directeur-bestuurder, ze kunnen gevraagd en ongevraagd advies geven.

Naast de ledenraden is er een gezamenlijke commissie intern toezicht van vijf leden. Twee leden zijn afgevaardigden van de ledenraden po en vo, twee leden zijn onafhankelijke experts (financieel en juridisch) en er is een onafhankelijke voorzitter. De onafhankelijke voorzitter is ook de voorzitter van de ledenraden. De twee externe leden zijn via een benoemingsprocedure met een benoemingsadviescommissie en profielen aangesteld.

De commissie van toezicht is ingesteld met het oog op scheiding van bestuur en toezicht. Het bestuur ligt nu bij de directeur-bestuurder, de schoolbesturen hebben die rol niet meer. De commissie is samen met de directeur-bestuurder bezig een toezichtkader op te stellen, dat vervolgens door de ledenraden zal worden vastgesteld. Andere taken van de commissie zijn onder meer integraal toezicht houden en bevorderen van de kwaliteit van het intern toezicht. Richting ledenraden heeft de commissie een voorbereidende rol. De precieze rol van de commissie intern toezicht moet zich uitkristalliseren nadat het toezichtkader is vastgesteld.

Rollen en mandaten van bestuurders en toezichthouders

In alle cases hebben de directeuren van de samenwerkingsverbanden feitelijk een ruim mandaat, of ze nu coördinator, directeur of directeur-bestuurder heten. Ze geven leiding aan de organisatie, overleggen met ketenpartners, de Ondersteuningsplanraad en eventuele andere adviesorganen, ontwikkelen beleid, monitoren de uitvoering daarvan, investeren in onderling overleg, vertrouwen en draagvlak en zoeken waar nodig naar compromissen. In PO2 wordt de rol van de directeur omschreven als ‘het oliemannetje’, omdat hij de schakel is tussen alle actoren en ervoor zorgt dat de verbindingen goed blijven lopen. Die omschrijving lijkt algemener van toepassing, want ook in de andere cases hebben de directeuren die rol. Ze zijn de verpersoonlijking van het algemeen belang in het samenwerkingsverband en dit lijkt redelijk los te staan van hun eigenlijke bevoegdheden. Het zijn in alle gevallen onafhankelijke functionarissen.

Qua formele bevoegdheden is er wel een duidelijk verschil tussen directeuren die directeur-bestuurder zijn en directeuren of coördinatoren die niet zelf in de bestuursrol zitten. Zo wordt in VO2 benadrukt dat de coördinator wel zelf allerlei activiteiten kan ondernemen (en dat ook doet), maar geen macht heeft om iets af te dwingen. Voor beslissingen moet ze naar haar bestuur. Een voorbeeld is dat er een maatregel bedacht moest worden om ervoor te zorgen dat scholen afspraken nakomen, in dit geval evaluaties inleveren van een arrangement. Bedacht is toen dat scholen geen nieuwe arrangementen kunnen aanvragen zolang de evaluaties niet zijn ingeleverd. Zo iets gebeurt in goed overleg tussen de coördinator en het DB.

Een vraagstuk is welke rol de directeur mag en kan spelen binnen de scholen. In PO1 bezoekt de directeur-bestuurder zelf alle scholen om na te gaan of gemaakte afspraken worden nagekomen en krijgt daarvoor ook de ruimte. Wanneer dat aandachtspunten voor het beleid oplevert wordt dat weer ingebracht in het deelnemersberaad. De Raad van Toezicht moedigt aan om die ruimte (bezoeken aan ‘de werkvloer’) ook te nemen. In VO1 heeft de directeur-bestuurder ook veel direct contact met de scholen en juist niet met de besturen. In PO2 en in het po-samenwerkingsverband van POVO is het andersom, daar heeft de directeur het standpunt dat de besturen de verantwoordelijkheid hebben voor hun scholen en die dus ook moeten aanspreken over de uitvoering van gemaakte afspraken als dat nodig is. Een kwestie die hierbij speelt is de rol van de inspectie. Die bevraagt in haar toezicht de samenwerkingsverbanden onder meer op de kwaliteit en de bewaking van de basisondersteuning in scholen, maar sommige directeuren van samenwerkingsverbanden achten dat onjuist omdat dit volgens hen valt onder de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke schoolbesturen.

In drie van de vijf cases is iets geregeld over doorzettingmacht. In PO1 heeft de directeur-bestuurder doorzettingmacht bij beslissingen over plaatsing van moeilijk plaatsbare leerlingen en thuiszitters. In VO1 ook, maar de directeur-bestuurder zegt: “Die hoef ik eigenlijk niet in de strikt formele zin te gebruiken. Als zich een geval voordoet probeer ik zoveel mogelijk informatie te verzamelen over wat een goede plek zou zijn voor die leerling. Dus ik doe voorselectie. Dan ga ik naar de directeuren en zeg ik, los het op met elkaar. Eerst probeer ik het dus om ze het onderling en met elkaar te laten regelen. Als ze er niet uitkomen dan zeg ik welke school het moet worden, wel even in overleg met de

betreffende bestuurder. Dan plaats ik de leerling, ook als de school zegt geen plaats te hebben. Door het overleggen komt iedereen wel in beweging. We zoeken het niet in allerlei procedures, commissies en reglementen. Wel in verbinding, inhoud en relatie.” In VO2 is doorzettingsmacht geregeld via een zogenaamde actietafel. Daar zijn vertegenwoordigd: onderwijs (zowel vo als vso), gemeente (leerplicht en WMO), bureau jeugdzorg, centrum voor jeugd en gezin. Bestuurders van deze organisaties hebben zich gecommitteerd aan de werkwijze met de actietafel. Dat betekent dat in het overleg van de actietafel besluiten genomen kunnen worden over de plaatsing van thuiszitters. In POVO is met opzet geen doorzettingsmacht geregeld. Dat is een bewuste keuze van de directeur-bestuurder, die vindt dat moeilijk plaatsbare leerlingen en thuiszitters via onderling overleg een plek moeten vinden. De regio is klein en overzichtelijk en dan moeten deze zaken via overeenstemming opgelost kunnen worden. In PO2 is doorzettingsmacht niet formeel geregeld en volstaat tot nu toe een procedure waarbij de directeur van het samenwerkingsverband en de betrokken schoolbestuurders in gezamenlijkheid een besluit nemen over de gewenste/haalbare oplossing, op basis van het belang van de leerling.

In verschillende cases is ook de rol van de voorzitter van het orgaan waarin alle besturen participeren een apart aandachtspunt. Soms is dit een onafhankelijk persoon, soms is sprake van een voorzitter die gekozen wordt uit de leden. In PO1 heeft de voorzitter van de deelnemersraad expliciet een rol wanneer er onderlinge conflicten ontstaan. Als de directeur-bestuurder bijvoorbeeld niet verder komt met een bestuur dat het ondersteuningsplan niet uitvoert zoals afgesproken, dan moet in daar in de deelnemersraad een gezamenlijk besluit over genomen worden. Als er dan nog geen oplossing komt, zou de Raad van Toezicht in zo’n situatie contact op kunnen nemen met de Raad van Toezicht van het betreffende bestuur. Dat heeft zich nog niet voorgedaan. Uitgangspunt is om vooral met elkaar in gesprek te blijven en zeker niet meteen formele wegen te gaan bewandelen. In VO1 is men zich er van bewust dat de voorzitter van de ALV uitermate rolvast moet zijn. Verder moet de voorzitter van de ALV gericht zijn op inhoud en verbinding, en zicht hebben op het politieke spel in de regio. Dat wil zeggen niet alleen zicht op wat direct gelieerd is aan het samenwerkingsverband, maar ook op wat net buiten dat bereik ligt, maar wel invloed heeft. In VO2 kiezen de leden van de RvT de voorzitter. Dat gebeurt (nog) niet op basis van een profiel, maar daar wil men wel naar toe. “Het zou goed zijn om een scherper profielschets op te stellen voor de voorzitter. Nu is het meer opengelaten en wordt er iemand voorgedragen, zonder dat het expliciet duidelijk is wat voor iemand dat zou moeten zijn.” In POVO is expliciet gekozen voor een onafhankelijke voorzitter van de ledenraden en van de commissie intern toezicht. Met name voor het po-samenwerkingsverband was dit van belang om het onderlinge vertrouwen en de samenwerking te versterken.

De rol van de Ondersteuningsplanraad

In alle cases is uiteraard een Ondersteuningsplanraad (OPR), dit is immers wettelijk verplicht. In het PO is de OPR samengesteld uit ouders en professionals uit scholen, in het vo zitten ook leerlingen in de OPR. De professionals uit de scholen kunnen leraren zijn, maar ook intern begeleiders, (adjunct) schoolleiders of orthopedagogen. De OPR heeft

een adviesrol in het beleid van het samenwerkingsverband (gevraagd en ongevraagd) en moet instemmen met het ondersteuningsplan. In de meeste gevallen krijgt de OPR ook begroting, jaarrekening en statuten en beleidsstukken voorgelegd. Overal is de directeur van het samenwerkingsverband degene die het contact onderhoudt en de informatie en uitleg verzorgt. Hij/zij woont de OPR-vergadering bij, in ieder geval deels. De OPR treedt in de regel niet in overleg met de organen waarin de schoolbestuurders zitten. In PO1 heeft de OPR wel tweejaarlijks overleg met de Raad van Toezicht.

Invloed van scholen

In twee van de vijf cases hebben schoolleiders een expliciete plaats in de organisatiestructuur van het samenwerkingsverband. In PO2 is een programmaraad ingesteld van schoolleiders, als tweede adviesorgaan naast de OPR. Op de vraag waarom deze programmaraad is ingesteld antwoordt de directeur als volgt. “We hebben vanaf het begin veel geïnvesteerd in de aansluiting van beleid en uitvoering, via werkconferenties met bestuurders, maar ook met ib’ers en directeuren. Daarbij is de rol en positie van de schooldirecteur een beetje tussen wal en schip gevallen. We hadden de OPR en de lokale ib-netwerken, maar de schooldirecteur is in de uitvoering van passend onderwijs essentieel omdat die de verantwoordelijkheid moet nemen voor die uitvoering. Dat zou je kunnen regelen via de lokale netwerken waar je schoolleiders ook een plaats in geeft, maar wij hebben ervoor gekozen een apart adviesorgaan van de directeur van het samenwerkingsverband neer te zetten. Dat is de programmaraad. Daarmee is er een formele lijn tussen besluitvorming en uitvoering. Zodoende is expliciet het uitvoeringsniveau vertegenwoordigd, als een tweede tegenkracht naast de OPR. In het reglement staat dat elk majeur beleidsvoornemen dat de directeur neerlegt bij het bestuur, een schriftelijk advies nodig heeft van programmaraad. Dat betekent ook dat minderheids- en gedeelde standpunten worden vastgelegd. Het grote voordeel is dat je al aan de voorkant discussie hebt over het te voeren beleid met degenen die moeten uitvoeren. Daarmee vergroot je draagvlak. En de programmaraad wordt ook meegenomen bij de evaluatie en verantwoording.”

POVO kent iets soortgelijks: een schooldirecteurenberaad, zowel voor po als vo. Dit overleg heeft een inhoudelijke agenda. De directeuren fungeren als sparringpartner voor de directeur-bestuurder. In het vo bestond zo’n beraad al, in het po is het later ingesteld en moeten de directeuren nog wennen aan hun taak en rol hierin. De directeur-bestuurder investeert daarom in uitleg over het ondersteuningsplan en het wettelijk kader. Het samenwerkingsverband gaat ook over de basisondersteuning op de scholen. De directeur-bestuurder voert met de directeuren van de scholen inhoudelijke gesprekken over eigenaarschap zodat duidelijk wordt wat de verantwoordelijkheid is van het samenwerkingsverband en wat van het schoolbestuur/de school.

In de andere drie cases is er geen formele positie voor schoolleiders, naast de optie om iemand van de school te laten deelnemen in de OPR. Maar zij worden wel betrokken, doordat de directeur direct het overleg met de scholen opzoekt (PO1, VO1) of doordat de schoolleiders zelf in het bestuur zitten (VO2). Voor dat laatste worden dezelfde argumenten genoemd als voor het instellen van een formeel orgaan: het is belangrijk om

de ‘werkvloer’ bij het beleid te betrekken omdat daar het beleid ook moet worden uitgevoerd.

B.4.3 Ervaringen met de gekozen werkwijze

Invulling van eigenaarschap van besturen

Samenwerkingsverbanden passend onderwijs hebben de taak om gezamenlijk zorg te dragen voor een goed lokaal beleid voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. De verantwoordelijkheid daarvoor is belegd bij de schoolbesturen: zij zijn in alle gevallen gezamenlijk de eigenaar van het samenwerkingsverband. Hoe dat eigenaarschap gedragen wordt kan sterk verschillen. Hierbij spelen formele organisatiekeuzes een rol, zoals beschreven in de vorige paragraaf (de structuur), maar ook opvattingen, attitudes en gewoonten (de cultuur). Bij dit laatste gaat het bijvoorbeeld om zaken als verantwoordelijkheid nemen, betrokkenheid en bereidheid om ‘in de eigen keuken te laten kijken’.

Wat zijn de ervaringen in de onderzochte cases als het gaat om invullingen van eigenaarschap van besturen? We geven enkele voorbeelden.

Het naleven van afspraken

In PO1 is gekozen voor het schoolmodel, vanuit de gedachte dat scholen de regie hebben en zelf verantwoordelijk zijn (of moeten worden gemaakt) voor de inzet van die middelen. Het idee is dat dit de meeste kans biedt op ‘eigenaarschap’ van scholen wat betreft de ondersteuning van leerlingen en daarmee op draagvlak voor passend onderwijs. Daarbij gaat het in PO1 nadrukkelijk om eigenaarschap van scholen en niet zozeer om dat van besturen. In het ondersteuningsplan is die visie vastgelegd en de visie wordt breed ondersteund door de besturen, aldus de respondenten in het onderzoek. Die eensgezindheid betekent echter niet dat het gekozen model ook door alle besturen wordt uitgevoerd zoals het is bedoeld. Enkele besturen kiezen ervoor om (een deel van de) middelen bij het bestuur te houden en die daar te verdelen. De directeur-bestuurder ziet het als zijn taak (en heeft daarvoor ook officieel het mandaat van de Raad van Toezicht) om die besturen ervan te overtuigen dat ze niet het schoolmodel hebben geïmplementeerd dat in het ondersteuningsplan door hen geaccordeerd is. Het is, aldus de directeur-bestuurder, nadrukkelijk niet de bedoeling dat besturen de middelen die zijn toegekend door het samenwerkingsverband bij zich houden en alleen op aanvraag of naar behoefte geld doorsluizen naar de scholen. Dan krijgen scholen niet de kans om zelf verantwoordelijk te zijn voor de besteding van de beschikbare middelen. Recent hebben besturen opnieuw bevestigd dat de gekozen weg de wenselijke weg is.

Deelname aan vergaderingen

In PO2 worden verschillen in betrokkenheid van schoolbesturen gesignaleerd, wat betreft de deelname aan de ALV. “De ene bestuurder komt altijd, de andere kiest ervoor om niet te komen of een mandaat te geven. En dat is lastig.” Op zichzelf is afwezigheid bij de vergadering niet altijd een probleem, als iemand op basis van de stukken geen reden ziet om iets in te brengen is dat in orde. Maar het gevoel is wel, bij een van de bestuurders, dat

(zeker in het begin) mensen wel een mening hadden maar die niet tot uiting brachten in de AV. Er is wel een ontwikkeling ten goede, de besturen zijn zich meer gaan realiseren dat ze hier een echte verantwoordelijkheid hebben, ook financieel. “Het is goed om met elkaar die rol van de ALV te verkennen. Dat leidt ertoe dat je ook meer van tevoren met elkaar overlegt, over de agenda van de ALV en wat we daarvan vinden. En dan gá je er ook wat van vinden, dan ga je er vragen over stellen en dan merk je dat het heel goed is om die rol te nemen. Daarmee wordt ook je betrokkenheid vanzelf groter.”

De relatie tussen het samenwerkingsverband en de eigen Raden van Toezicht van schoolbesturen

Besturen hebben meestal een eigen Raad van Toezicht. Die moet dus strikt genomen weer toezicht houden op wat het bestuur in het samenwerkingsverband doet en op de verdeling en besteding van de middelen. Hier wordt vanuit het samenwerkingsverband verschillend mee omgegaan. De Raad van Toezicht van PO1 bezoekt zelf Raden van Toezicht van besturen om uitleg te geven over passend onderwijs en de verantwoordelijkheidsverdeling.

In PO2 zegt een bestuurder echter dat hij zijn eigen Raad van Toezicht op dit onderwerp ‘uit de wind houdt’. “Wij als bestuurders van PO2 moeten in onze rol blijven binnen onze eigen organisatie. PO2 is wat ons betreft ook geen super-werkgever, maar een strategische partner. Ik neem deel aan het bestuur en de ALV, en ik neem deel aan mijn eigen overleg met mijn Raad van Toezicht. Mijn beeld over PO2 zal snel worden gekopieerd door mijn RvT, dus ik ben heel belangrijk in de beeldvorming. En het hangt ook af van het type toezichtkader in je organisatie, of een Raad van Toezicht een bestuurder aan z’n jasje trekt.” In dit geval is de Raad van Toezicht dus afhankelijk van wat de bestuurder inbrengt over passend onderwijs, tenzij ze daar zelf vragen over stellen.

In VO1 komt het wel voor dat de eigen Raad van Toezicht van een schoolbestuur de relatie met het samenwerkingsverband aan de orde stelt. Een bestuurder: “Mijn eigen Raad van Toezicht heeft daar wel stevige vragen over gesteld: hoe verhoudt dat wat je in het samenwerkingsverband doet zich tot wat met wat je als voorzitter van het bestuur van onze scholengroep doet? En hoe zit het met ons toezicht op onze scholengroep, strekt dat toezicht zich uit tot het samenwerkingsverband?” Vragen waar het antwoord nog niet op gevonden lijkt.

Dubbele petten

In verschillende cases heeft men bewust gekozen voor een (coöperatieve) vereniging, omdat men dat het best vindt passen bij het principe dat besturen samen eigenaar zijn van het samenwerkingsverband en samen beleid moeten voeren. Het is echter niet vanzelfsprekend dat het gezamenlijk belang altijd samenvalt met het individuele belang, voor bestuurders. Zij hebben door hun verantwoordelijkheden in het samenwerkingsverband feitelijk altijd een ‘dubbele pet’ op, zowel in hun eigen bestuur als in het samenwerkingsverband, als het gaat om passend onderwijs. Een bestuurder in VO1 vindt dat geen probleem, omdat uiteindelijk passend onderwijs toch weer gerealiseerd moet worden in de scholen. “Bijzonder is dat de doelstelling van de vereniging alleen maar bij/via onze eigen scholen gerealiseerd kan worden. Het zit bij elkaar, is niet te

scheiden. Ik zie het niet als positief dat andere samenwerkingsverbanden aparte colleges van bestuur en aparte toezichthoudende organen zetten op passend onderwijs. Want wat te doen is, moet je doen op de scholen.” Een andere bestuurder in VO1: “Wat dit gesprek me doet inzien, is dat het zo logisch is zoals wij het doen. Dan kun je wel vragen: heb je dan geen dubbele petten? Maar dat is zo, dat is gewoon zo.” De gesprekspartners in VO1 zijn het erover eens dat die dubbele rol er is en dat het alleen maar helpt als iedereen dat erkent en zichtbaar maakt. De bestuurders geven aan dat het wel vaker voorkomt dat ze in een dubbele rol zitten (in andere overlegsituaties) en dat het er om gaat steeds de afweging te maken tussen wat goed is voor het samenwerkingsverband en wat goed is voor de eigen organisatie en dat openlijk te bespreken. “Soms geven we dat expliciet aan in de ALV: ‘dit is ingewikkeld om uit te leggen in mijn organisatie’. Maar ik vind zeker niet dat onze bestuurders aan tafel zitten met alleen het eigen belang voor ogen. We zijn samen op zoek hoe we de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor passend onderwijs vormgeven. Maar je doet dat omdat je een bestuurlijke rol hebt in de samenstellende instellingen. Dus juist vanwege die dubbele pet.”

Een andere vorm van dubbele petten doet zich voor bij schoolleiders die ook in een bestuurlijk orgaan zitten. Dit komt bijvoorbeeld voor bij eenpitters. In PO1 zit een schooldirecteur in de deelnemersraad, gemandateerd door zijn bestuur. Hij maakt tevens deel uit van het directeurenoverleg. Hij zegt: “Ik probeer die petten te gebruiken. Dus dat ik bij het besturenoverleg inbreng wat ik in het directeurenoverleg hoor. Ik weet immers wat er speelt in het veld. Dat is anders dan bij besturen die er als bestuurder zitten. Maar ik weet dat sommige bestuurders moeite hebben met mijn dubbele pet, want ik hoor in de deelnemersraad dingen die ik ook weer bij directeuren kan inbrengen. En besturen willen soms niet dat directeuren alles weten.”

Vertrouwen en consensus

Voor daadwerkelijke samenwerking en het kunnen omgaan met het ‘dubbele petten’ verschijnsel is het belangrijk dat de partners in het samenwerkingsverband elkaar vertrouwen. Daarnaast is het voor een goede uitvoering van afgesproken beleid belangrijk om consensus te bereiken over de koers (zie ook hoofdstuk 1). Eerder lieten we al zien dat in verschillende cases ook in de stukken over besluitvorming is vastgelegd dat besluiten bij voorkeur op basis van consensus genomen moeten worden en dat stemmen pas in tweede instantie aan bod komt, als consensus niet bereikt wordt.

In alle cases geeft men aan veel waarde te hechten aan het bereiken van consensus. Ook vindt men overal dat er sprake is van voldoende onderlinge vertrouwen, zowel tussen besturen als tussen de directeur en de besturen (en ook tussen directeur en OPR, zie later). Zo geeft men in PO1 aan dat besluiten tot nu toe altijd met consensus zijn genomen. Men gaat ook nooit uiteen met grote meningsverschillen of misverstanden. Ook is er in het algemeen commitment bij een genomen besluit. Er zijn korte lijnen tussen de besturen en de directeur-bestuurder. Verder is er sprake van onderlinge solidariteit én een gezamenlijke visie waarbij iedereen staat voor de belangen van de leerlingen: daar is het samenwerkingsverband uiteindelijk voor, en daar committeert men zich aan. Er is bereidheid om elkaar te helpen, hetgeen bijvoorbeeld blijkt uit het beleid om een budget

voor kleine scholen te reserveren. Ook in PO2 wordt elkaar helpen genoemd, door een vertegenwoordiger van het speciaal basisonderwijs, bijvoorbeeld als het gaat om het opvangen van krimp. In VO2 wordt benadrukt dat de cultuur heel open is en dat iedereen het belang van de leerling vooropstelt. Verder wordt, in verschillende cases, het vertrouwen genoemd dat men heeft in de directeur, die daarom ook de ruimte krijgt om zelfstandig te opereren.

De wijze waarop de directeur opereert is daarmee een factor die vertrouwen tussen besturen beïnvloedt. Als een directeur zelf open is, draagvlak creëert en bij diversiteit van belangen de compromissen zoekt, bevordert dat openheid en transparantie in de bestuurlijke organen. In VO1 wordt bijvoorbeeld opgemerkt dat het een voordeel is dat de huidige directeur-bestuurder al lang in de regio werkzaam was en dus al bij iedereen bekend. Ook haar stijl van handelen speelt een rol: gericht op de inhoud. Vanwege dit vertrouwen kon in VO1 snel de slag gemaakt worden naar haar benoeming tot directeur-bestuurder. In VO2 heeft men ook veel vertrouwen in de huidige coördinator, signalen die zij inbrengt worden door de besturen opgepakt. Wel is er in VO2 enige zorg over hoe dat in de toekomst zal gaan, als de impact van de negatieve verevening zich meer zal doen voelen. Ook is er soms zorg over de afhankelijkheid van personen als het gaat om functies die belangrijk zijn voor het onderling vertrouwen. De wijze waarop de huidige directeur-bestuurder in POVO zijn rol vervult in zowel het po- als vo-samenwerkingsverband, wordt sterk gewaardeerd. Dat is echter ook kwetsbaar, als de huidige directeur-bestuurder wegvalt. Daarom is ook een adjunct-directeur aangesteld, met gemandateerde bevoegdheden. Dit geeft vertrouwen in de continuïteit.

Een andere beïnvloedende factor is welke ervaringen met in het verleden met samenwerking heeft opgedaan. In de vo-samenwerkingsverbanden kon qua samenwerking voortgebouwd worden op samenwerking die er was vóór passend onderwijs. In de po-samenwerkingsverbanden, waar sprake is geweest van fusies van verschillende samenwerkingsverbanden uit het verleden, heeft men bij de start van passend onderwijs meer een nieuwe basis moeten creëren. In PO1 en PO2 is dit goed verlopen, al zijn er soms nog wel wat geluiden uit het verleden die doorklinken, bijvoorbeeld in beeldvorming over elkaar (ook bij schoolleiders). In het po-samenwerkingsverband van POVO is dit in eerste instantie niet zo goed verlopen. Daar was bij de start van passend onderwijs weinig vertrouwen tussen de besturen van verschillende denominaties (die voorheen niet allemaal in hetzelfde samenwerkingsverband Weer Samen naar School zaten). Krimp speelt hierbij een rol, maar ook scheidslijnen van denominatieve aard. Hierdoor werd er onvoldoende gedacht vanuit gezamenlijk belang in het nieuw gevormde samenwerkingsverband. De inspectie toonde zich ook kritisch over het functioneren het samenwerkingsverband. Er zijn toen verbeteracties in gang gezet, onder meer intensieve samenwerking met het samenwerkingsverband vo waar wel sprake was van (vanuit het verleden gegroeide) vertrouwen tussen besturen en waar men al gewend was aan samenwerking over denominaties heen. Onder leiding van een goede onafhankelijke voorzitter houden de bestuurders als lid van de ledenraad nu het gezamenlijk belang van het samenwerkingsverband beter in het oog. “Maar we begeven ons nog op dun ijs”, zo wordt in het gesprek gezegd. Het risico bestaat dat de oude ‘stammenstrijd’ weer terug komt als

er geen goede onafhankelijke voorzitter is. Dit komt omdat het identiteitsvraagstuk versterkt wordt door een teruglopend leerlingaantal. De positieve verevening kan daarentegen de samenwerking juist versterken. De wijze waarop de huidige onafhankelijke voorzitter zijn rol vervult in het po-samenwerkingsverband van POVO is een belangrijke succesfactor voor de verbeterde samenwerking.

Elkaar vertrouwen impliceert open zijn over opvattingen, motieven en werkwijzen. Nog iets verder gaat het als er ruimte wordt gegeven om 'bij elkaar in de keuken te kijken'. Dat kan soms nog wel wringen. In PO1 komt de directeur-bestuurder regelmatig in de scholen, zoals eerder vermeld, en houdt daar zicht op de uitvoering van het ondersteuningsplan. Als dan blijkt dat zaken niet geheel conform de afspraken gaan, wordt contact opgenomen met het bestuur. Sommige besturen vinden dat ongemakkelijk: er kijkt iemand mee. Andere besturen zijn er blij mee, omdat ze op die manier ook zelf beter geïnformeerd zijn over wat er gebeurt in hun scholen. Als een school tekortschiet bij de uitvoering van passend onderwijs (bijvoorbeeld als een school aangeeft geen middelen te hebben terwijl de school wel meer zou moeten doen aan ondersteuning), helpt de directeur-bestuurder de school het gesprek daarover met het eigen bestuur te voeren.

Positie van speciaal (basis)onderwijs

Een aandachtspunt in alle cases is de positie van het speciaal onderwijs (so/vso) en (in het po) het speciaal basisonderwijs (sbo) in de samenwerkingsverbanden. Zij zijn qua leerlingenaantal meestal een kleine partij en overal is geregeld dat zij niet eenvoudig overruled kunnen worden als het aankomt op stemmen in de bestuursorganen (wat in de praktijk weinig gebeurt). Wat betreft samenwerkingscultuur worden er geen fricties genoemd. In PO2 voelt de gesprekspartner uit het sbo genoeg commitment van de andere besturen en in het gesprek wordt geconstateerd dat het één van de successen van het samenwerkingsverband is dat het sbo/so zich serieus genomen voelt. In VO1 heeft men te maken met meerdere vso-besturen, die ieder aan verschillende samenwerkingsverbanden deelnemen. Zo is er een bestuur met cluster 3 scholen dat met veel verschillende samenwerkingsverbanden te maken heeft en daardoor niet in al die samenwerkingsverbanden bestuurlijk volledig kan participeren. Met deze complexe situatie probeert men in VO1 zo goed mogelijk rekening te houden. Volgens de gesprekspartners voelen de vso-scholen zich zeker gehoord in het samenwerkingsverband. "Ook door die regel van een extra stem bij besluiten die het vso aangaan."

In VO2 en in POVO heeft men te maken met een combinatie van 'eigen' sbo- en (v)so-scholen en met scholen van buiten de regio, waar ook leerlingen uit het samenwerkingsverband naar toe gaan. Ook met die scholen van buiten de regio wordt goede samenwerking gerapporteerd. In POVO is het streven zoveel mogelijk leerlingen in het regulier onderwijs te handhaven, mede omdat leerlingen daardoor dichtbij huis school kunnen. In VO2 staat men voor de opgave om het aantal plaatsingen in het vso te beheersen, vanwege de negatieve verevening.

Verantwoording vragen en geven

Zoals vermeld lukt het in de cases volgens de gesprekspartners meestal behoorlijk goed om gezamenlijk beleid te maken en daarbij het gemeenschappelijk belang voorop te stellen. De vraag is vervolgens of dat beleid dan door alle partners in de eigen scholen wordt uitgevoerd zoals afgesproken, wie er op moet of mag toezien dat dat het geval is, en op welke wijze.

In PO1, waar gewerkt wordt met een schoolmodel, is aanvankelijk de afspraak gemaakt dat schoolbesturen na afloop verantwoording afleggen over de besteding van hun middelen. De directeur-bestuurder: “Ik dacht: leuk, na afloop - dan krijg je altijd kloppende lijstjes want besturen schrijven daar naartoe. Ik wilde daarom van te voren een plan voor de middelen: wat ga je ermee doen? Daar stemden de besturen mee in en ik kreeg allemaal plannen. De bedoeling was dat daarmee achteraf het resultaat beoordeeld zou kunnen worden. Maar er was geen chocola van te maken. Ik kreeg allemaal verschillende soorten lijstjes: ‘boodschappenlijstjes’ met zoveel uitgegeven aan a, b, c; lijstjes met percentages; lijstjes met wel waaraan de middelen besteed waren maar niet om hoeveel geld het ging, et cetera. En natuurlijk was altijd het resultaat bereikt.” Duidelijk was, voor deze directeur-bestuurder, dat er een vast format voor de verantwoording moest komen. Daar was eerst wat aarzeling over bij een aantal besturen, maar er is consensus op bereikt. De discussie over hoe het samenwerkingsverband uiteindelijk kan vaststellen of de middelen ook besteed worden waaraan ze moeten worden besteed én of die besteding zinvol is en effect heeft, is wel een lastige. De directeur-bestuurder: “Het gevaar van een schoolmodel is dat dit het domein van de vrijblijvendheid wordt: ‘vertrouw er maar op dat wij middelen goed inzetten.’ Dat we verantwoording achteraf vragen, heeft al in zich dat we erop vertrouwen dat de besturen die middelen inzetten waarvoor ze zijn bedoeld. Maar helemaal zeker weet je dat nooit. Dan is belangrijk voor mij dat ik korte lijnen heb naar de scholen zelf”.

Wanneer, zoals in een schoolmodel, middelen passend onderwijs worden verdeeld over besturen die ze naar eigen inzicht mogen inzetten, ontstaan autonomie vragen. Is elke bestemming van de middelen goed? Wie mag daar iets over zeggen? Is het toegestaan om ruime reserves aan te houden? De directeur bestuurder in PO1: “Ik wil bijvoorbeeld graag jaarrekeningen van besturen krijgen, niet om te gaan zoeken naar posten passend onderwijs, maar omdat je daaraan veel kunt aflezen hoe men op langere termijn de middelen inzet. Laatst zei een schooldirecteur dat het voor hem moeilijk is om middelen in te zetten voor meer personeel omdat dat teveel consequenties heeft, ‘daar is mijn bestuur terughoudend in’. Maar als dat bestuur enorme reserves creëert, kan ik naast die schooldirecteur gaan staan en aan het bestuur vragen waarom die directeur de verantwoordelijkheid moet dragen voor het risico van personeel inzetten. Zoiets wil ik dan wel weten.”

In de andere cases zijn dergelijke voorbeelden van verantwoordingskwesties niet genoemd. Maar dat komt vooral doordat men zich daar nog weinig over gebogen heeft. Een bestuurder in VO1 zegt: “Het staat in feite nog in de kinderschoenen. We zijn wel bezig om dit vorm te geven. Het gaat dan om het zichtbaar maken van de rechtmatigheid en doelmatigheid van de inzet van middelen. De verantwoording moet niet te bureaucratisch

worden en tegelijkertijd wel zicht geven op hoe scholen met de middelen omgaan en welke kwaliteit dat oplevert. Passend onderwijs staat echter niet los van het onderwijs dat er al op de school is, dus het is ook weer moeilijk te isoleren.” In POVO wordt opgemerkt dat het zou helpen als de inspectie van het een duidelijker onderscheid maakt tussen wat valt onder de verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband en wat onder de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen. Dit bleek een lastig punt in het gesprek met de inspectie over hun bevindingen ten aanzien het voormalige samenwerkingsverband po. Het standpunt van de directeur-bestuurder is dat de uitvoering van de ondersteuning bij scholen ligt en dat zaken die niet goed gaan op scholen niet de verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband zijn.

Over wie welke verantwoordelijkheid moet nemen als het gaat om verantwoording over de besteding van de middelen bestaan dus verschillende opvattingen. Een uitgekristalliseerde werkwijze is er nog in geen van de cases. Het lijkt erop dat het vooralsnog in hoge mate van de directeur van het samenwerkingsverband afhangt welk beleid men op dit punt voert of wil voeren en hoe dicht men op de uitvoeringspraktijk in scholen wil zitten. In PO1 gaat men wat dit laatste betreft het verst, mede op uitdrukkelijke wens van de Raad van Toezicht.

Rolvastheid en rolevaluatie

In alle cases is men zich er van bewust dat in het soms ingewikkelde samenspel tussen alle organen in de organisatiestructuur rolvastheid een belangrijk onderwerp is. Men probeert elkaar daarop te wijzen en scherp te houden. Soms is mede om deze reden gekozen voor onafhankelijke voorzitters van bijvoorbeeld een ledenraad. Expliciete rolevaluatie komt voor, al zijn er verschillen in de mate waarin en de manier waarop dit gebeurt. Zo houdt in PO1 de Raad van Toezicht scherp zicht op de wijze waarop en mate waarin de directeur-bestuurder zijn rol inneemt en rolvast is, en bevraagt hem daar ook kritisch op. Verder heeft men recent een evaluatie gehouden over de positie en de ruimte van de afzonderlijke besturen. Dat was niet in het kader van een formele rolevaluatie, maar bevatte wel elementen daarvan.

In PO2 ziet men het belang van rolevaluatie, om elkaar scherp te houden wat betreft rollen en de belangen die daarbij een rol spelen. Men heeft hiervoor een formeel moment ingelast aan het eind van elke bestuursvergadering en ALV, via een vaste vraag: hebben we voldaan aan rolvastheid? Maar opgemerkt is wel dat er nog wel meer inhoud en aandacht aan kan worden gegeven, want er wordt nu nog te weinig mee gedaan. Gedacht wordt aan een commissie die periodiek naar het functioneren van het bestuur kijkt, of aan een ALV waarin het bestuur niet aanwezig is. Verder zegt in PO2 een lid van het bestuur dat rolvastheid ook van belang is voor schoolleiders. “Ik wil niet de boodschappenjongen van mijn schoolleiders zijn. Zij zitten op het operationele vlak. Hun insteek is: jij bent onze man in het bestuur, fiks dat. Dan zeg ik: als je iets wilt op dat vlak, wordt dan vooral lid van de programmaraad of de OPR. Wij als bestuur moeten ook in onze rol blijven binnen onze eigen organisatie.”

In VO1 doet men alleen informeel aan rolevaluatie. “Het speelt wel een rol in het informele gesprek dat we met elkaar voeren, bijvoorbeeld in de agendacommissie. Dat je even nadenkt, ‘dit is jouw rol nu niet’.” In de praktijk zijn er geen problemen mee. Wat wel speelt is dat de meeste ALV-leden geen bestuurders zijn maar gemandateerde personen uit de scholen. Dat is niet de keuze geweest van het samenwerkingsverband, maar dat is wel hoe de schoolbesturen zich laten vertegenwoordigen. Daar is wel over gesproken en het principe is dat het mandaat helder moet zijn, dus dat de vertegenwoordigers in de ALV echt namens hun bestuur kunnen spreken.

In VO2 is toegroeien naar rolzuiverheid een actueel thema, omdat de functiescheiding tussen bestuur en intern toezicht niet helder genoeg is. Het samenwerkingsverband is een traject ingegaan om naar de governancestructuur te kijken en daar kwamen op dit punt leerpunten uit.

In POVO tenslotte wordt een jaar nadat het toezichtkader is vastgesteld de rol van de commissie van toezicht geëvalueerd. Een ijkpunt is dan of de commissie er voor kan zorgen dat de besturen zich weten te beperken tot een rol op afstand en niet op de stoel van de directeur-bestuurder gaan zitten. In de ledenraden is het de rol van de onafhankelijke voorzitter om te voorkomen dat schoolbestuurders in de ledenraad uit hun rol vallen.

Het functioneren van de Ondersteuningsplanraad

De OPR is het medezeggenschapsorgaan van het samenwerkingsverband en moet een rol vervullen als *countervailing power* (tegenkracht) van het bestuur. Dat blijkt in de praktijk een moeilijke opdracht. In alle cases doen met name de directeuren of coördinatoren van de samenwerkingsverbanden er veel aan om hun OPR in positie te brengen en te houden. Zij geven informatie, wonen vergaderingen bij, verzorgen stukken. In de meeste gevallen gaan ze daarbij verder dan alleen het ondersteuningsplan voorleggen (hiermee moet de OP formeel instemmen), de OPR krijgt ook vaak begroting, jaarverslag en jaarrekening, belangrijke beleidsstukken en soms voortgangsberichten. In een enkel geval wordt de OPR ook betrokken in de evaluatiecyclus. De moeilijkheid voor de OPR zit hem dan ook niet in gebrek aan informatie of ruimte om mee te praten. Welke moeilijkheden zijn er dan wel?

Geschikte kandidaten vinden

Een OPR bestaat in de regel uit circa tien leden. In één van de cases zijn niet alle zetels bezet. Dit komt doordat het moeilijk blijkt om mensen te vinden die erin geïnteresseerd zijn, en dat is ook het geval in de andere cases. Dat geldt vooral voor de oudergeleding en in het vo voor de leerlingengeleding. De eisen die het werk in de OPR aan ouders of leerlingen stelt zijn hoog: er moeten veel stukken worden gelezen, er is een helicopterview nodig, het gaat om inspraak op een hoog abstractieniveau, er is weinig relatie met de eigen school/de school van het eigen kind. In POVO is dit nog versterkt door de samenwerking van het samenwerkingsverband po en het samenwerkingsverband vo, waardoor er ook over sectoroverstijgende onderwerpen gesproken wordt in de OPR.

In de praktijk zitten vaak ouders in de OPR die zelf ervaring hebben met extra ondersteuning van hun kind. Hun motivatie komt soms voort uit het feit dat die ondersteuning niet goed is gelopen; door deelname aan de OPR denken ze iets te kunnen bijdragen aan verbetering. Voor sommigen van hen werkt dat echter beperkend: hun eigen ervaringen zijn dan steeds hun referentiekader. Volgens een van de bestuurders in VO2 is dat ook een kwestie van tijd: “Bij ouders duurt het even voor ze het individuele belang kunnen overstijgen, want de instap van ouders is meestal anders dan die van personeelsleden. Met de tijd trekt dat bij.” Om deze reden onderzoekt men in VO2 of ouders uit het po daarna in het vo in de OPR kunnen blijven.

Ook leraren vinden die in de OPR willen zitten is in sommige gevallen moeilijk. Ook voor hen is een OPR ‘ver van het bed’ (=van de eigen school) en de avondvergaderingen zijn nogal eens een bezwaar.

De manier van werven verschilt tussen de cases. In een geval wordt er gestreefd naar vertegenwoordiging uit verschillende gemeenten, in een ander geval naar vertegenwoordiging van MR’s of GMR’s van de besturen, en weer in een ander geval is er open werving op basis van belangstelling.

In sommige gevallen heeft men last van veel tussentijdse wisseling van deelnemers, die komt de continuïteit en opbouw van kennis niet ten goede. “Nieuwe ouders hebben soms maar heel summier gelezen wat een OPR eigenlijk doet”, aldus een directeur-bestuurder. Maar in andere gevallen is de deelname wel behoorlijk stabiel.

Deskundigheid

In het verlengde van het voorgaande blijkt het lastig om voldoende deskundigheid binnen de OPR te krijgen. Dat melden zowel de gesprekspartners uit de OPR’s als de betrokken directeuren. Er wordt wel serieus aan deskundigheidsbevordering gedaan, in verschillende cases. Daar maakt men jaarlijks een plan voor deskundigheidsbevordering, de uitvoering daarvan wordt gefinancierd door het samenwerkingsverband. Soms kan de OPR ook iemand inhuren die informatie komt geven over een bepaald onderwerp. In POVO vinden de OPR po en de OPR vo de komst van de commissie intern toezicht een goede ontwikkeling, want nu kunnen zij daar de expertise en sparringpartners vinden op het gebied van financiën en juridische kwesties.

De basisdeskundigheid moet echter toch uit de leden zelf komen, en als die er niet is kan het overleg improductief worden. Een OPR-lid (zelf schooldirecteur) uit PO2 zegt hierover: “Door het gebrek aan deskundigheid gaat het in de OPR soms ook over zinloze discussies, het gaat niet waar het over moet gaan. De ouders in de OPR staan voor hun kinderen, maar dat is niet waar de OPR voor moet staan. De leerkrachten hebben het over de uren die ze er voor krijgen. Als een OPR niet voldoende deskundigheid in huis heeft, kun je die laag schrappen want dan kun je niet de functie vervullen die je hebt. Maar dan zou je op een andere manier het instemmingsrecht met het ondersteuningsplan moeten gaan vormgeven.” Dit OPR-lid vindt om deze reden dat een OPR niet de rol van tegenmacht kan vervullen en dat dit ook een onrealistische verwachting is. Want: “Er zit een enorme kloof

tussen een bestuurder en leden van de OPR of MR. De leden van de OPR en MR kunnen zó omver gepraat worden door een directeur of een bestuurder.”

Bevoegdheid en adressering

De OPR kan in de meeste cases gevraagd en ongevraagd adviseren. Daarbij is het voor de OPR soms moeilijk te bepalen waarover advies kan gaan en wie ze dan precies adviseren. “Wat ligt bij de directeur, wat bij het bestuur van het samenwerkingsverband en wat bij het bestuur van de scholen?” Zo is in de OPR van PO2 gesproken over de kwaliteit van zogenoemde pluscoaches. Maar de directeur van het samenwerkingsverband kan daar niet veel mee, omdat die functionarissen niet in dienst zijn van het samenwerkingsverband. Voor OPR-leden is dat ingewikkeld. Ook is voor de OPR niet altijd duidelijk wat hun rol is, als het gaat om advisering. Er zijn geen voorbeelden aangetroffen van formele adviezen van de OPR die men zelf geagendeerd heeft. Volgens één van de directeurs heeft dat ook weer te maken met deskundigheid. “De OPR heeft op inhoudelijk gebied versterking nodig. Het is nu voor de OPR heel moeilijk om haar rol te nemen.” Ook een andere directeur geeft aan dat hun OPR nog zoekend is naar de eigen rol en positionering. In PO1 bevestigt een OPR-lid dit: “Het blijft zoeken naar onze eigen rol. Moeten we voorop lopen of meer volgen? Waar moeten we ons mee bemoeien?”

De relatie met de achterban

Een punt van aandacht in alle OPR's is hoe ze hun achterban bij hun werk moeten betrekken. Vooralsnog gaat het vooral om informeren. In PO1 richt men zich daarbij op de medezeggenschapsraden van scholen (MR's) en niet op de gemeenschappelijke medezeggenschapsraden van schoolbesturen (GMR's), omdat in een GMR niet altijd alle scholen vertegenwoordigd zijn. In PO2 richt men zich wel op de GMR's, die krijgen notulen van de OPR-vergaderingen toegestuurd. Men wordt gevraagd het weer door te spelen naar de MR's. Maar de ervaring leert dat de GMR's al niet goed weten wat ze met de informatie moeten, dus de doorkoppeling naar de MR's is alleen daarom al een probleem. Ook in VO1 loopt de terugkoppeling via de GMR's.

In VO2 is in de OPR een aandachtspunt dat er zo helder mogelijk beschreven moet worden wat scholen kunnen doen, zodat ouders (niet zijnde OPR-ouders) echt weten wat er gebeurt op scholen. Dit is wel beschreven (in schoolondersteuningsprofielen), maar de taal is voor ouders vaak niet begrijpelijk genoeg, volgens de ouders in de OPR. De OPR wil graag dat ouders mee gaan schrijven aan de stukken waarin beschreven wordt welke ondersteuning een bepaalde school kan bieden, maar daar liggen nu nog geen concrete plannen voor klaar.

De zeer beperkte relatie met de achterban maakt dat het niet zo duidelijk is wie je als OPR-lid eigenlijk vertegenwoordigt. In de praktijk gaat het vooral om de individuele meningen van de OPR-leden. Voor een bestuurder in VO1 is dat reden om meer waarde te hechten aan de relatie met de eigen MR. “Er gaan veel middelen naar de scholen, en dáár in de MR moet je als ouders en leerlingen wel invloed kunnen uitoefenen, dus op wat er in de school gebeurt. Voor een OPR-lid is het echt heel ver weg”. Een collega van haar bevestigt dit: “De rol van de MR is in het vo veel groter dan die van de OPR in het samenwerkingsverband. De OPR heeft maar een erg beperkte rol.”

Informatievoorziening

In alle cases is het de directeur of coördinator van het samenwerkingsverband die de OPR van informatie voorziet, schriftelijk en mondeling tijdens de OPR-vergaderingen. Daarover tonen de OPR's zich heel tevreden. Het is voor hen echter moeilijk om buiten deze informatiebron zicht te hebben op wat er speelt in het samenwerkingsverband. In PO2 heeft de OPR het recht om een paar keer per jaar met de ALV te praten. Daarnaast heeft de OPR tot nu toe een toehoorder in de ALV, zodat men weet hoe discussies daar verlopen. De directeuren doen hun best om de OPR's als klankbord te gebruiken, dat wordt positief ontvangen omdat het de rol van de OPR interessanter maakt. Er wordt dan wel weer gewaakt voor rolvastheid: de directeur is geen lid van de OPR en moet zich ook niet zo gedragen. In sommige gevallen neemt de directeur dan ook alleen het woord als expliciet iets gevraagd wordt.

Toch meerwaarde?

Het voorgaande wijst er op dat er niet te veel verwachtingen gekoesterd kunnen worden van de meerwaarde van de OPR als het gaat om hun rol als 'tegenkracht'. Niettemin vinden de besturen en directeuren van het samenwerkingsverband de OPR overal van waarde. Pleidooien voor afschaffing zijn niet aangetroffen, ook niet uit de kringen van OPR-leden zelf. Wat wordt dan genoemd als (meer)waarde van de OPR?

In VO1 wijst men op de preventieve werking die van het bestaan van de OPR uitgaat. "Je hebt het ondersteuningsplan voor te leggen en te bespreken. Dus je bent je bewust dat wat je neemt aan besluiten ook eerst langs vertegenwoordigers van personeel, ouders en leerlingen moet. Dat is de waarde." In VO2 rapporteert men dat de OPR goed functioneert en dat er een klimaat van vertrouwen heerst. Men helpt elkaar: een aantal ouders neemt het op zich om wat ingewikkeld is begrijpelijk te vertalen naar de andere ouders. Het samenwerkingsverband gebruikt de OPR om te toetsen of ze voldoende doen voor alle doelgroepen, of zichzelf en scholen dat goed hebben opgeschreven en of ze het goed uitvoeren. In POVO heeft de OPR po in het verleden aan de bel getrokken toen de samenwerking tussen de po-besturen minder goed liep en gewezen op het belang van de kinderen. Dat signaal is toen niet meteen opgepakt, waardoor men zich niet serieus genomen voelde. Maar inmiddels is de situatie veranderd en is men blij dat men heeft doorgezet. Hierdoor gesterkt wil de OPR po de komende periode meer gaan investeren in de goede dingen die het samenwerkingsverband kan betekenen voor scholen en leerlingen. "Het moet meer gaan zingen in onze regio dat het samenwerkingsverband nuttige dingen doet."

B.4.4 Schurende kwesties

In de gesprekken is expliciet gevraagd naar 'weerbarstige onderwerpen' die op de agenda van het samenwerkingsverband staan of hebben gestaan. Daarmee doelen we op zaken als belangentegenstellingen, rolconflicten, discussies over verantwoordelijkheid, onderlinge solidariteit en relaties met externen. Niet in elke case hebben zich dergelijke kwesties daadwerkelijk voorgedaan. Daarom is ook gevraagd naar onderwerpen waarover in de toekomst mogelijk interne discussie zou kunnen ontstaan.

Wat zich heeft voorgedaan

Afspraken niet nakomen

In PO1 speelt een ‘weerbarstige kwestie’ die in het voorgaande al genoemd is. Het betreft het feit dat enkele besturen het schoolmodel zoals beschreven in het ondersteuningsplan niet uitvoeren zoals bedoeld. Deze besturen houden de middelen zelf vast, en houden daarmee de leiding over het verdelen ervan – in plaats van de verdeling van de middelen samen met de scholen vorm te geven. De lijn die de directeur-bestuurder hierin hanteert (gesteund en daartoe ook aangezet door de Raad van Toezicht) is met respect voor ieders belang en handelwijze met deze besturen in gesprek blijven, en het onderwerp agenderen in de deelnemersraad. Besturen moeten elkaar daar aanspreken. De vraag is daar echter wel: hoe verhoudt de rechtsgeldigheid van het ondersteuningsplan (ondertekend door de betreffende besturen) zich in deze situatie tot het wettelijk recht op autonomie van besturen en scholen? “De directeur-bestuurder kan nooit zeggen hoe een school of bestuur het ‘moet doen’. Daarom is zo belangrijk dat hij altijd naar de oplossing zoekt, je hebt ook het meeste effect als er draagvlak is en er niet iets wordt opgelegd.” Een bijkomend punt in deze kwestie is dat bij de besturen die het geld zelf beheren en waar scholen voor extra middelen bij hun bestuur moeten aankloppen, schoolleiders zelf niet goed weten hoeveel geld beschikbaar is.

Deze situatie heeft gevolgen voor het nieuwe ondersteuningsplan, voor de komende planperiode. Op aanraden van de Raad van Toezicht gaat de directeur-bestuurder het schoolmodel iets afzwakken, vanuit het idee dat er beter iets meer middelen centraal kunnen worden besteed als de uitwerking van het model niet helemaal is zoals beoogd.

Wantrouwen tussen besturen

Een andere kwestie in PO1 betreft het besluit om scholen die leerlingen verwijzen naar het speciaal (basis)onderwijs daaraan zelf te laten meebetalen. Het principe daarachter is dat scholen die weinig verwijzen dan meer middelen krijgen voor de extra steun die zij in hun school bieden. Er dreigde een keer een conflict tussen directeur-bestuurder en een schoolbestuurder die vond dat hij onterecht leerlingen moest bekostigen die verwezen werden. Uit een gesprek bleek dat deze bestuurder gefrustreerd en boos was over het feit dat zij als openbare scholen altijd bereid zijn ‘ingewikkelde kinderen’ op te nemen, terwijl bijzondere scholen makkelijker kunnen weigeren, doorsturen of zeggen dat ze vol zijn. De directeur-bestuurder heeft bij de Raad van Toezicht getoetst hoe hij daar moest opereren. Het advies was om de ingezette koers te volgen, maar wel individuele gesprekken te voeren met scholen en besturen wanneer er vermoedens zijn van selectie aan de poort en dat punt regelmatig te agenderen op de deelnemersraad.

Wie gaat waarover?

In PO2 komt het wel eens voor dat er discussies zijn over wat tot het domein van het samenwerkingsverband behoort en wat niet. Een bestuurder zegt: “We hebben eens in conclaaf gezeten over excellente leerlingen, over wat we daar als bestuur aan zouden moeten doen. En waarbij ik zei: het samenwerkingsverband hoeft niet op mijn stoel te gaan zitten. Daar moet je het dus over hebben. En daarvoor is belangrijk dat er een

aanspreekcultuur is waarbij je elke keer weer je rol pakt. Dus dat rolbewust zijn is heel belangrijk, maar vind ik ook een zorgpunt: kunnen wij dat allemaal?”

Ingewikkelder is een situatie waarin een bestuur zich wel heeft gecommitteerd aan gezamenlijk beleid, maar daar vervolgens vanuit het belang van het eigen bestuur daartegen toch weer in het verweer komt. De betreffende bestuurder vindt dat dat wel moet kunnen en formuleert dat zo: “We moeten op het denkniveau van gezamenlijke verantwoordelijkheid besluiten nemen, maar op uitvoeringsniveau of op eigen stichtingsniveau daar wel tegen kunnen protesteren.”

Waar wringt de gekozen constructie?

In PO2 is een deel van de besturen op twee plekken vertegenwoordigd (ALV en DB) en een ander deel van de besturen maar op één plek (ALV). Dit is iets dat door iedereen wordt erkend, maar verschillend wordt ervaren, afhankelijk van de eigen positie. Het ALV-lid in het gesprek vindt dit een groter probleem dan de andere gesprekspartners. “Ik vind het vreemd dat je als bestuur in zowel DB als ALV kunt zitten. Ten eerste controleert de ALV het bestuur, en dan moet iemand die in dienst is van een bestuur dat ook in het DB zit, dus die in feite een ondergeschikte is van die bestuurder, die moet zijn bestuurder controleren op bestuurlijk gedrag. Dat is een raar construct, ga dan maar eens tegenstemmen. Daarnaast speelt de stemverhouding, want een deel van de mensen die in de ALV zitten, zit in dezelfde stichting als mensen die in het bestuur zitten. Je zou stemmen moeten gaan tellen, vanuit de vraag ‘welke besturen zitten in het DB en hoe groot is hun aandeel in de stemmen in de ALV’. Want afhankelijk van hoe dat uitpakt, zou het kunnen betekenen dat je als ALV eigenlijk niks in te brengen hebt. Omdat de grootste besturen al in het DB zitten. Als je dan een punt inbrengt en de tegengeluiden komen van de collega’s van de bestuurders die in het DB zitten, dan weet je genoeg: hoezo is dit de mening van de ALV? Dit is de mening van het bestuur, dat via de ALV ‘spreekt’. Mijn oplossing zou zijn: je zit met vijftien besturen in het samenwerkingsverband. Een deel daarvan vormt het bestuur, en de rest houdt toezicht. Dan hou je het rolzuiver.”

In VO2 is men zich er ook van bewust dat bestuurders in een dubbelrol zitten, maar dat heeft nog niet tot concrete problemen geleid. De huidige leden van het DB (vooral schooldirecteuren) geven aan dat zij uiteraard ook hun eigen (school)belang hebben, maar in het bestuur van het samenwerkingsverband het belang van het samenwerkingsverband voorop stellen. Het grotere geheel van het samenwerkingsverband overzien lukt steeds beter, geven ze aan. De betrokkenheid van de werkvloer in het bestuur wil iedereen graag behouden, bleek uit een evaluatie. De Raad van Toezicht is echter van mening dat het werken met een DB en een AB niet de meest efficiënte keuze is. Er is sprake van dubbeling tussen agenda’s van het DB en het AB. Andere opties voor de interne organisatie zijn besproken, zoals werken met een bestuur en een presidium, of met een klein bestuur en een raad van aangeslotenen. In deze raad van aangeslotenen zouden dan vertegenwoordigers van alle besturen zitten, net als nu in het AB. Bij essentiële voorgenomen besluiten, moet het bestuur dan akkoord hebben van de raad van aangeslotenen, om te borgen dat het bestuur voldoende rekening houdt met de belangen van alle betrokkenen. Ook zijn er voorstanders van een onafhankelijke Raad van Toezicht bestaande uit externe deskundigen. Een definitieve keuze is in het

samenwerkingsverband nog niet gemaakt. Los van de toekomstige vormgeving van het bestuur, wordt ook nagedacht over het profiel van mensen die in het bestuur van het samenwerkingsverband zitten en over het opstellen van profielschetsen. Dit kan voor de besturen een hulpmiddel zijn om de juiste persoon te kiezen als hun vertegenwoordiger in het samenwerkingsverband.

In VO1 kent de ALV enkele commissies: de agendacommissie, die samen met de directeur-bestuurder de ALV-vergaderingen voorbereidt, en de auditcommissie. Verder is er ook nog een ontwikkelgroep. De ontwikkelgroep adviseert de directeur-bestuurder inhoudelijk en ontwikkelt mee met betrekking tot beleid. Daar is wel iets dat wringt, want een van de leden zit ook in de ALV. Die is dus lid van de ontwikkelgroep, doet daar mee aan de formulering van het beleid, en geeft vervolgens als lid van de ALV goedkeuring aan dat beleid. In de praktijk doen zich hiermee geen problemen voor, maar onderkend wordt dat het naar rollen ingewikkeld ligt.

Wat moet een algemene ledenvergadering doen?

In het verlengde van het voorgaande speelt in sommige cases de vraag of en hoe een algemene ledenvergadering toezicht moet of kan houden. Rolvastheid is hier een issue. Een complicerende factor hierbij is dat soms besturen een schooldirecteur mandateren om in de algemene ledenvergadering zitting te nemen. Soms is dat noodzaak, omdat er maar één bestuurder is en die niet als persoon zowel in DB als AB mag zitten (PO2), maar soms is het een keuze, omdat het bestuur vindt dat de betreffende schooldirecteur meer inhoudelijke kennis heeft dan zichzelf (PO2, VO1). Deze directeuren hebben in de ALV dan in feite een driedubbele pet, omdat bij hen ook nog het belang van de 'werkvloer' speelt (de eigen school, of het primaire proces in algemene zin). Wanneer het gaat om thema's die de praktijk raken, hebben deze directeuren weliswaar een bestuurlijk mandaat maar nemen zij niet altijd hun bestuurlijke rol, zo is de ervaring in PO2. Dat wordt met name door het DB en de directeur als problematisch gezien. "Die wrijving is niet prettig. In de laatste ALV waren er mensen die zeiden: dit vond ik een heel fijne ALV want het ging eindelijk over het kind. Terwijl ik dan denk: daar gaat het helemaal niet om. Het gaat erom of wij op collectief niveau slagen in onze doelstelling. Natuurlijk gaat die doelstelling over het kind, maar het gesprek moet gaan over wat we daarvoor nodig hebben. Ik wil het hebben over hoe het gaat binnen het samenwerkingsverband, niet over hoe het binnen een school gaat." Operationele vraagstukken horen thuis in de programmaraad en niet in de ALV, zo vindt men in het DB. En daarom vindt men het niet wenselijk dat er schoolleiders in de ALV zitten, want dit belemmert rolzuiverheid.

Botsingen tussen denominaties

In POVO heeft, zoals eerder vermeld, het po een lastige start gehad. Op basis van identiteit waren er twee stromingen. Er was geen vertrouwen tussen deze twee stromingen. Hierdoor was samenwerking binnen het samenwerkingsverband vanuit een gezamenlijk belang vrijwel onmogelijk. Bovendien is er sprake van krimp in de regio. Deze krimp heeft de concurrentie tussen de denominaties versterkt. Vanwege het leerlingenaantal zou samenwerking de voorkeur hebben, maar het opgeven van de eigen denominatie was ondenkbaar. Om het tij te keren heeft het bestuur van het po-samenwerkingsverband in september 2015 een onafhankelijk voorzitter aangesteld. Ook is een taskforce ingesteld,

eveneens onder leiding van deze voorzitter. De onafhankelijke voorzitter was bekend met de cultuur in de regio. Hij constateerde dat er in het samenwerkingsverband basale dingen ontbraken. Zo was er bijvoorbeeld geen goed inzicht in financiële zaken, stonden niet alle afspraken op papier en was er geen gestructureerde wijze van vergaderen. Een van de eerste dingen die de taskforce heeft gedaan is het aanstellen van de interim-directeur bij het samenwerkingsverband. Voorheen waren twee (voormalig) directeuren van sbo-scholen de coördinatoren van het samenwerkingsverband. Zij hadden feitelijk geen mandaat, omdat de bestuursleden van mening waren dat zij als bevoegd gezag meer in positie waren om alles te regelen. De interim-directeur kreeg wel mandaat. De interim-directeur is gestart met het maken van een analyse om in kaart te brengen wat er aan de hand was. Op basis daarvan is een verbeterplan opgesteld. Dit plan is bekrachtigd door het bestuur. Daar was het besef aanwezig dat er een omslag nodig was en er was draagvlak voor de beoogde verbeterpunten. Een van de punten uit het verbeterplan was samenwerking met het samenwerkingsverband vo. In dit samenwerkingsverband werkten besturen van verschillende denominaties al jaren constructief met elkaar samen. In 2016 is de samenwerking geformaliseerd in een nieuwe structuur met nieuwe statuten. Hierna is er veel veranderd binnen het po. De identiteit speelt nog steeds en is nog steeds gevoelig, maar het gaat nu over de inhoud.

[Wat zich zou kunnen voordoen](#)

Spanning tussen gezamenlijk en eigen belang

In VO1 zijn er geen voorbeelden van kwesties waarover onenigheid bestaat, maar men ziet wel een paar potentieel lastige kwesties. Zoals de integratie van lwoo en pro in passend onderwijs. Hierover lopen de keuzes van het samenwerkingsverband en die van de afzonderlijke besturen niet zomaar synchroon. Ook de ontwikkeling en financiering van het bovenschoolse opdc wordt genoemd als discussiepunt voor de toekomst, tegen de achtergrond van een krimpend vmbo en verwachtingen over de capaciteiten van reguliere scholen als het om passend onderwijs gaat. Niet iedereen acht een opdc op termijn nog nodig.

Onderkend wordt dat in dit soort discussies dubbele petten een rol kunnen spelen. Een bestuurder: “Het gaat soms om grote bedragen. Dan moet je dus altijd het gezamenlijke belang van het samenwerkingsverband voor ogen hebben, terwijl dat kan betekenen dat je thuis wat uit te leggen hebt. Ik hoor soms bestuurders zeggen: het samenwerkingsverband gaat dit of dat doen. Maar dan zeg ik: het samenwerkingsverband zijn we zelf, we zijn er zelf bij. Zorg dat we gevoed worden en dat we draagvlak kunnen creëren.”

Continuïteit

Een kwestie voor de toekomst is in VO2 de vervanging van de voorzitter van het bestuur, die met pensioen zal gaan. Dit laatste wordt gezien als een continuïteitsvraagstuk. Wie de voorzitter wordt, is belangrijk voor het samenwerkingsverband. Er is een profiel gemaakt door het DB en dat is in het AB voorgelegd. Daar was iedereen het mee eens. De

coördinator heeft ook alle ruimte gehad om haar mening te geven over de profielschets. De OPR is hier niet bij betrokken.

In POVO beschouwen betrokkenen de directeur-bestuurder en de wijze waarop deze zijn rol vervult als een van de sterke punten van het po- en het vo-samenwerkingsverband. Een risico is dat dit sterke punt om zou kunnen slaan in een kwetsbaarheid op het moment dat de huidige directeur-bestuurder 'wegvalt'. Om dit risico weg te verminderen (weg te nemen) is er een adjunct-directeur aangesteld, met gemandateerde bevoegdheden.

Welke macht heeft/neemt een ALV?

In PO2 heeft zich de vraag voorgedaan of een algemene ledenvergadering feitelijk wel effectief toezicht kan houden. Geconstateerd is dat een ALV niet in de positie is om het bestuur weg te sturen, omdat dat uit collega-schoolbesturen bestaat. Er doen zich in de praktijk geen problemen mee voor, maar het is denkbaar dat dat een keer zou kunnen spelen. In het DB vindt men dat de ALV zich nu nog te afwachtend opstelt en te weinig tegengas geeft aan het bestuur. "In de ALV heerst nog te veel de houding: 'ze zullen het wel weten'. En dan vind ik: fijn dat er zulk vertrouwen is, maar als ALV heb je de verplichting en de opdracht om kritisch te zijn naar je bestuur, je moet toetsen, je moet ze scherp houden. Inmiddels zijn we zover dat het op papier klopt, en de eerste doorontwikkeling is in de laatste ALV besproken, maar het proces moet naar mijn idee wel doorgaan. We hebben nu een profiel voor ALV-leden en bestuursleden, daar begint het. Je kunt je rol pas pakken als die duidelijk is. Maar dan is vervolgens de vraag: hoe pakken we die rol."

Over structuur en cultuur

Uit het voorgaande blijkt dat men, ieder op eigen wijze en met eigen thema's, in alle cases bezig is met de vraag hoe de governancestructuur moet worden ingericht en vervolgens moet werken. De 'weerbarstige kwesties' voeden de interne discussie hierover. Maar wat ook doorklinkt, is dat het niet allemaal op papier te regelen valt. Profielschetsen, gedragscodes, reglementen, rolomschrijvingen zijn belangrijk en noodzakelijk, maar niet voldoende. Uiteindelijk is het ook vooral een kwestie van goede persoonlijke verhoudingen, een open cultuur en begrip voor elkaar. Een directeur hierover: "Mijn instelling in deze is: die hele governance discussie is mooi, maar aan de andere kant we moeten het ook niet gaan overdrijven met elkaar. Als het samenwerkingsverband goed georganiseerd is, op basis van vertrouwen, en je doet de goede dingen en je hebt corrigerend vermogen en je kunt elkaar wijzen op de dubbele petten - dan kan je met elkaar voort. We moeten de oplossing zoeken via de menselijke kant: relatie en samenwerking. Er moeten tussen mensen dingen ontstaan. Het moet geen technische discussie blijven. Je krijgt het immers nooit eenduidig ingericht, omdat het zo complex is."

Andere directeuren en bestuurders hebben zich op soortgelijke wijze uitgelaten. In de constructie van de samenwerkingsverbanden zitten inherente problemen (vooral eigenaarschap van besturen leidend tot dubbele petten) en die kunnen in geen enkele structuur volledig worden opgelost. In the end is goede samenwerking afhankelijk van

culturele elementen. Dat is een kracht maar ook een kwetsbaarheid, omdat die cultuur afhankelijk is van personen en de manier waarop zij hun taak uitoefenen. En omdat mensen kunnen vertrekken, is het essentieel dat ook aan borging van cultuur aandacht wordt besteed.

Bijlage 5 Governance in de integrale cases

In het evaluatieprogramma passend onderwijs zijn ook nog in een ander deelproject gegevens verzameld over governance, namelijk in de integrale cases. Dit zijn tien samenwerkingsverbanden po en vo¹⁹ die een aantal jaren gevolgd worden en waarin betrokkenen op verschillende niveaus (van bestuurders tot ouders en leerlingen) worden geïnterviewd over de voor passend onderwijs belangrijke thema's.²⁰ Tot die betrokkenen horen onder andere directeuren en coördinatoren van samenwerkingsverbanden en schoolbestuurders. Er zijn tot nu toe twee dataverzamelingsrondes geweest, één in 2016 en één in 2017. In de eerste ronde waren over het onderwerp governance zowel directeuren en coördinatoren als schoolbestuurders respondent, in de tweede ronde alleen directeuren en coördinatoren. Vanwege de twee rondes is het mogelijk om (eerste) ontwikkelingen in kaart te brengen. Die blijken zich rond governance inderdaad voor te doen, zij het niet in alle cases. In deze bijlage geven we hiervan een kort overzicht, zowel voor de samenwerkingsverbanden in het po als voor die in het vo. Het doel hiervan is om een wat bredere scope aan ervaringen te kunnen laten zien dan mogelijk is met alleen de vijf governance-cases die in bijlage 4 aan bod zijn geweest. Vergeleken met de governance-cases gaat het hier om minder diepgaande informatie, maar voor een verbreding van het beeld is die informatie niettemin interessant. Bovendien brengen we op deze manier alle gegevens over governance bijeen in één rapport.

B.5.1 Governance in po-samenwerkingsverbanden

In onderstaande tabel geven we een overzicht van de bestuursmodellen in de integrale cases po. We vermelden daarbij ook of daarin wijzigingen zijn geweest of gaande zijn en wat daarvoor de motieven zijn (ook bij geen wijziging).

Tabel B.5.1 Bestuursmodel integrale cases po, 2017

Case ²¹	Huidig bestuursmodel (2017)	Wijzigingen?	Motieven
A	▪ Directeur-bestuurder. ▪ ALV toezichtrol op hoofdlijnen, daarnaast aparte commissie van toezicht eveneens bestaande uit schoolbesturen.	▪ Geen wijzigingen. ▪ Wel regelmatig aandacht voor bespreken van rolvastheid en kwesties waar goede governance onder druk staat.	▪ Onafhankelijkheid van het toezicht is volgens de directeur-bestuurder een knelpunt. ▪ Rolvastheid is een issue. ▪ Landelijke ontwikkelingen worden afgewacht.
B	▪ Coördinator, tevens adviserend lid DB.	▪ Dubbele petten wel onderkend.	▪ Men wil geen RvT-model met onafhankelijke leden,

¹⁹ Ook nog vijf mbo-instellingen, maar die blijven hier buiten beschouwing.

²⁰ Zie voor meer informatie Eimers e.a., 2016.

²¹ De codering van de cases correspondeert met die in de rapportage van Eimers e.a., 2016.

Case ²¹	Huidig bestuursmodel (2017)	Wijzigingen?	Motieven
	▪ DB en AB. ▪ Toezichtrol bij AB. ▪ AB heeft onafhankelijke voorzitter.	▪ Geen aanpassing. ▪ Wel evaluatie.	want besturen dan te veel op afstand.
C	▪ Directeur-bestuurder. ▪ ALV toezichtrol.	▪ Onderwerp scheiding bestuur en toezicht (beginnend) besproken. ▪ In voorbereiding: agendascheiding (toezichtonderwerpen en informatiedeling). ▪ Men kijkt naar andere samenwerkingsverbanden die commissies instellen.	▪ Directeur-bestuurder laat de keuze van het model aan de besturen. ▪ Landelijke ontwikkelingen worden afgewacht.
D	▪ Directeur-bestuurder. ▪ ALV toezichtrol. ▪ Commissies kwaliteit en middelen met inhoudsdeskundigen vanuit besturen, hebben adviesrol naar directeur-bestuurder.	▪ Commissies zijn onlangs ingesteld. ▪ Agendascheiding toegepast.	▪ Commissieleden zijn inhoudelijke professionals, dus minder 'van de belangen'. ▪ ALV daardoor (nu) minder van de inhoud en meer van het toezicht. ▪ Men wil geen onafhankelijke RvT vanwege wens tot behoud eigenaarschap scholen.
E	▪ Directeur met ruim mandaat, maar geen directeur-bestuurder. ▪ Toezichtrol bij AB. ▪ Sinds 2016 drie commissies: een werkgeverscommissie, een auditcommissie en een agendacommissie.	▪ In 2016 is voornemen uitgesproken om over te gaan naar RvT- model. Maar men werd het hier niet over eens en het is niet geëffectueerd. Besturen zijn zich juist intensiever bezig gaan houden met het beleid. Wel zijn de commissies ingesteld. In 2017 geen verandering.	▪ Dubbele petten probleem (belang schoolbestuur versus belang samenwerkingsverband) speelt, ook vanwege negatieve verevening. Goede balans vinden is lastig, maar men wil vooralsnog geen onafhankelijk toezicht.

In de tabel is te zien dat in deze cases één model dominant is, namelijk een directeur-bestuurder of een directeur met ruim mandaat in de dagelijkse bestuursrol en de schoolbesturen in een algemeen bestuur of algemene ledenvergadering, waar het interne toezicht is belegd (in één geval met een onafhankelijke voorzitter). Wat de tabel ook laat zien, is dat er overal over het onderwerp governance is of wordt gesproken, met name over de scheiding tussen bestuur en toezicht en over rolverdeling en rolvastheid. Dat heeft

soms wel, soms niet tot wijzigingen in de oorspronkelijke structuur geleid. In geen van de cases is gekozen voor een heel nieuw model (zoals een RvT-model), de wijzigingen betreffen kleinere aanpassingen. Twee typen aanpassingen komen meermalen voor: het instellen van aparte commissies en het aanbrengen van een agendascheiding. Hiermee probeert men te regelen dat het AB of de ALV niet te dicht op de beleidsvoorbereiding en – uitvoering zit en vooral opereert op hoofdlijnen. De commissies hebben toezichttaken op deelterreinen: financiën, kwaliteit, werkgeverschap. We weten niet in alle gevallen wat hun bevoegdheden precies zijn.

Wat opvalt is dat in drie cases expliciet wordt gesteld dat men geen RvT-model wil. Het argument daarvoor is eensluidend: dat model plaatst de besturen te veel op afstand en dat vindt men niet goed omdat de besturen verantwoordelijk zijn. In één van deze drie cases was er aanvankelijk het voornemen om over te gaan naar een RvT-model, maar dat is er niet van gekomen omdat men het er uiteindelijk niet over eens werd.

Wat verder opvalt, is dat er enkele keren door directeuren is gezegd “we wachten de landelijke ontwikkelingen af”. Men is zich er goed van bewust dat er discussie is over de scheiding tussen bestuur en toezicht, maar eigen stappen laat men afhangen van wat mogelijk elders aanbevolen gaat worden.

B.5.2 Governance in vo-samenwerkingsverbanden

Ook voor de vo-samenwerkingsverbanden geven we eerst in een tabel een overzicht van de bestuursmodellen in de integrale cases.

Tabel B.5.2 Bestuursmodel integrale cases vo, 2017

Case ²²	Huidig bestuursmodel (2017)	Wijzigingen?	Motieven
A	▪ Directeur, daarnaast DB en AB. ▪ AB in toezichtrol	▪ Geen plannen voor ander model. ▪ Wel meer aandacht voor versterking ‘toezichtgedrag’ bij AB.	▪ Men wil geen ander model omdat (1) veel tijd gekost om huidige model in te richten (2) externe RvT minder kennis heeft van hoe het onderwijs werkt (3) het aantal besturen groot genoeg is om belangenverstrengeling te voorkomen (4) betrokkenheid besturen belangrijk is.
B	▪ Directeur, daarnaast een DB en AB.	▪ AB is dichter op het beleid gaan zitten, onder meer	▪ Bestuurlijke samenwerking was niet

²² De codering van de cases correspondeert met die in de rapportage van Eimers e.a., 2016.

Case ²²	Huidig bestuursmodel (2017)	Wijzigingen?	Motieven
	▪ AB in toezichtrol.	via een 'heidag'. ▪ AB komt vaker bijeen en buigt zich zowel over financiën als over inhoud. ▪ Voorzitterschap AB is veranderd, is nu niet meer dezelfde voorzitter als in DB.	optimaal, staat onder druk van forse negatieve verevening. Er was noodzaak om meer naast elkaar te gaan staan. ▪ Men is niet bezig met onafhankelijk toezicht, prioriteit is gezamenlijkheid verbeteren.
C	▪ Directie (tweehoofdig), daarnaast een DB en AB. ▪ AB in toezichtrol.	▪ Tot nu toe alleen lichte aanpassing: iets striktere scheiding tussen DB en AB. ▪ Bezig met meer: verkenning met behulp van externe adviseur. Verwachting is toegroeien naar RvT-model maar niet volledig onafhankelijk qua samenstelling.	▪ Men wil voldoen aan good governance, maar ook eigenaarschap (en volgens sommigen autonomie) van besturen bewaken.
D	▪ Directeur met ruim mandaat. ▪ AB in toezichtrol. ▪ Beleidsadviesgroep van schoolleiders.	▪ Debat over meer scheiding tussen bestuur en toezicht al kort na oprichting samenwerkingsverband gevoerd, op instigatie van OPR en inspectie. ▪ Werkgroep ingesteld, stelde verenigingsvorm voor. Geen overeenstemming hierover bereikt. ▪ Nu wordt RvT-model met externe leden bestudeerd, evt. alleen externe voorzitter.	▪ Plan tot aanpassing aanvankelijk vooral vanwege externe opmerkingen, maar inmiddels ook intern opnieuw debat, door wisseling van personen in het AB. ▪ Duurt langer dan verwacht.
E	▪ Directeur, daarnaast DB en AB. ▪ AB in toezichtrol. ▪ Directiekringen van schoolleiders, afgevaardigden vormen stuurgroep die de	▪ Besturen vinden dat het model goed werkt, maar de directeur heeft onafhankelijkheids-kwestie geagendeerd. ▪ Men gaat met externe adviseur modellen	▪ Verkenning is gevolg van externe prikkels (standpunten overheid, inspectie).

Case ²²	Huidig bestuursmodel (2017)	Wijzigingen?	Motieven
	directeur adviseert.	verkennen.	

Net als in het po is in de vo-cases het model met een directeur en daarnaast een DB en AB van schoolbesturen dominant. Het interne toezicht is overal (nog) belegd bij het algemeen bestuur. Het debat over de vraag of hiermee het toezicht voldoende onafhankelijk is wordt overal gevoerd, maar leidt vooralsnog niet tot modelaanpassingen, alleen tot verkenningen. Er zijn wel kleine veranderingen doorgevoerd, zoals opheffen van dubbel voorzitterschappen meer aandacht voor de toezichtrol van het AB. In één geval was er een duidelijk voornemen om het gekozen model aan te passen, maar daar is nog geen overeenstemming bereikt en de verkenning wordt voortgezet. In geen enkele case is er een beweging naar een RvT met (alleen) onafhankelijke leden.

Opvallend is dat in een van de cases het AB juist dichter op beleid en uitvoering is gaan zitten in plaats van meer op afstand te blijven. Dat is gebeurd vanwege de vereveningsopdracht, er moeten in dit samenwerkingsverband financiële afwegingen worden gemaakt en de besturen willen daar hun invloed op hebben.

De reden om het debat over scheiding tussen bestuur en toezicht te voeren is ook in de vo-cases vooral extern (invloed van de inspectie, van de overheid, van adviseurs), maar niet alleen. In één geval heeft de OPR dit onderwerp geagendeerd. Daarnaast spelen ook bestuurswisselingen een rol: met een nieuwe persoon komt er soms weer nieuwe discussie.

Aanpassingen zoals agendascheiding en instellen van commissies zie we in de vo-cases niet. Een overeenkomst met het po is dat men de directe betrokkenheid van besturen belangrijk vindt en daarom in alle modellen wil regelen dat die aanwezig blijft. Onderkend wordt dat er risico kan zijn op belangenverstrengeling, maar men heeft het vertrouwen dat men elkaar daar onderling scherp op kan houden en dat de directeur daar als bewaker van het algemeen belang ook een duidelijke rol in zal blijven spelen.



KOHNSTAMM
INSTITUUT
Kohnstamm

Oberon
onderzoek | advies