

## Toetsing op governance SWV-PO

Wianne Brandt, Igor Verettas en Arnold Dermout-Kramer  
15 april 2020, versie (2) te bespreken op 22 april

---

De governance van een organisatie onderscheidt de verschillende rollen en gremia die van belang zijn voor de besturing van een organisatie, waarbij de rollen goed van elkaar onderscheiden moeten zijn. De toetsende en controlerende rol kan niet samengaan met een aansturende rol bijvoorbeeld. Het SWV-PO heeft een Governancestructuur waar deze rollen op dit moment niet zuiver van elkaar gescheiden zijn: De bestuursleden van het SWV zijn bijvoorbeeld ook onderdeel van de ALV, die een intern toetsende rol hebben. Dit punt is ook als herstelopdracht door de Inspectie aan het SWV meegegeven.

Alle leden (besturen) zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het inrichten van kwalitatief goed Passend Onderwijs in de regio Zuid-Kennemerland. Vanuit deze verantwoordelijkheid hebben zij met elkaar samen te werken, waarbij dat kan 'schuren' met individuele belangen. De inspectie heeft ook aangegeven dat de kwaliteitscultuur van het SWV op orde is; daarom is het ook van belang te weten wat maakt dat besturen hun gezamenlijke en individuele belangen goed kunnen verenigen.

### *Opdracht toetsingscommissie 2020*

Er zijn twee toetsingsvragen, namelijk:

1. Op welke wijze wordt er met elkaar samengewerkt aan de gezamenlijke regionale opgave, en levert deze samenwerking ook individuele 'spanningen' op? Heeft de vorming van andere/grotere besturen invloed op de samenwerkingscultuur binnen het SWV?
2. Hoe is de governance op dit moment ingericht en op welke wijze zou zuiverheid van rollen geborgd kunnen worden

De leden van de toetsingscommissie hebben met een ad random gekozen aantal bestuurders gesproken, verdeeld over grote besturen, middelgrote besturen en éénpitters (zie bijlage 1). Ook is gesproken met de bestuurder van de speciaal onderwijsscholen. Een online enquête is tot slot uitgezet bij de directeurs van de scholen die zijn aangesloten bij SWV-PO, om een beeld te krijgen van de samenwerking voor het zoeken naar oplossingen PO binnen de besturen en tussen de verschillende deelnemers van het SWV-PO. Het aantal respondenten van de online enquête betrof 41 (zie bijlage 2).

### *Samenwerking is goed en essentieel voor de opdracht en taakuitvoering van het SWV-PO*

Net zoals de inspectie heeft geconcludeerd dat er een hoge mate van samenwerkingskwaliteit is is uit de ronde met gesprekspartners eenzelfde beeld gekomen. De respondenten spreken in waarderende zin over elkaar en over de directeur van het SWV-PO. Degenen die beperkte vragen hebben bij de overall eenduidigheid, zijn nog niet of beperkt bij de gezamenlijke bijeenkomsten aanwezig geweest.

- "Voor elk kind een goede plek in de regio voor onderwijs" is een **ambitie** die breed gedeeld en ervaren wordt. Het uitgangspunt dat 'eigenaarschap' voor het realiseren van een passende plek voor elke leerling start bij de eigen school, er daarna wordt verder gekeken binnen het eigen bestuur en daarna met de partners (met ondersteuning van SWV) wordt gekeken is een route die niet ter discussie staat. Er is geen visieverschil op de verdeling van middelen van het SWV-PO. Ook is er sprake van gedeelde trots op gezamenlijke projecten, zoals bijvoorbeeld het IKC. Ook is er een gezamenlijke ambitie op de doorontwikkeling van het SWV-PO. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om:
  - terugstroom van SO naar de scholen
  - overgang van PO-scholen naar VO-scholen op zorggebied
- Er is de erkenning dat er sprake kan zijn van een discrepantie tussen de collectieve en individuele **belangen**. De open en transparante wijze van communiceren en sturen maakt dat als

er een spanning is, deze wordt besproken. Tot nu toe heeft dit mogelijke spanningsveld geen afbreuk gedaan aan de samenwerkingscultuur. Ook het vormen van grotere besturen heeft, aldus de respondenten, geen invloed op de wijze van samenwerken.

- Binnen de besturen en tussen de scholen wordt goed **samengewerkt** om tot passende oplossingen te komen. Een heldere gezamenlijke ambitie is helpend voor gezamenlijk verantwoordelijk voelen van een oplossing voor elk kind. De online enquête laat het volgende beeld zien vanuit de directeuren van de scholen:
  - 65% van de directeuren lukt het om tot via eigen bestuur of een ander bestuur (met eventueel ondersteuning SWV) tot een oplossing te komen als de ondersteuning van een school niet meer aansluit bij de behoefte van een leerling
  - In 82% van de gevallen wordt door samenwerking een oplossing buiten het eigen bestuur gevonden.
  - Een zeer groot aantal (94%) gebruikt de ondersteuning van het SWV. Er wordt daarbij gebruik gemaakt van het onderwijsloket, onderwijsconsulten en/of financiële middelen. Ook de inzet van expertise en het meedenken wordt als zeer positief ervaren.
  - 88% van de respondenten vindt dat het SWV issues goed oppakt. Het SWV wordt als laagdrempelig en betrokken ervaren.
- Op de ALV en in het bestuur worden alle punten **besproken** die nodig zijn, waarbij de tone of voice als helpend en constructief naar elkaar ervaren wordt. Wel wijzen de respondenten op de grote overeenkomst qua bemensing tussen het bestuur en de ALV. Aandachtspunt voor de éénpitters hoe zij zich goed (kunnen) organiseren. Zij hebben over het algemeen substantieel minder tijd om zich met overkoepelende onderwerpen bezig te houden.
- Ondanks de verschillende grootte van de spelers (van groot bestuur tot éénpitter) spreken de respondenten van een gelijkwaardige samenwerking en ‘stem’ in de **besluitvorming**, ook al hebben de éénpitters meestal nog weinig ervaring opgedaan in ALV om daar iets over te kunnen zeggen. De ervaring tot nu toe is dat het voor éénpitters ook lastig is gebleken zich te verenigen, gecombineerd met het feit dat er sprake is van wisselingen in de groep van de éénpitters. Het is de opgave van de éénpitters zelf om daar een modus in te vinden, waarbij het wellicht een optie is de directeur van het SWB uit te nodigen om gezamenlijke bijeenkomst voor een korte stand van zaken. Het is voor het bestuur in de breedte (want in het bestuur neemt ook een vertegenwoordiger namens de éénpitters deel) wellicht raadzaam regulier de éénpitters<sup>1</sup> te informeren over ontwikkelingen en het reilen en zeilen van het bestuur.

### *‘Good governance’ gaat over verhouding, verantwoordelijkheid en vertrouwen*

De governance inrichting van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs moet voldoen aan wettelijke eisen. Een van deze eisen is dat er een **deugdelijke scheiding** moet zijn tussen de functies bestuur en de functie intern toezicht. Op dit moment is er inderdaad geen sprake van een ‘deugdelijke’ scheiding: het bestuur en de interne toezichtshouders (ALV) zijn voor een grote mate dezelfde personen. De oplossing die in 2019 en 2020 is gekozen om te werken met een onafhankelijke toezichtscommissie heeft invulling gegeven aan een externe reflectie op overall functioneren, maar biedt geen oplossing voor zuiverheid in de onderlinge rollen en verhoudingen.

Gelukkig staat in het rapport “Handreiking meer vormen van onafhankelijk intern toezicht (PO/VO Raad) uit 2017 ook dat ‘het juiste gedrag naar elkaar tonen daarbij wellicht nog belangrijker is dan het hebben van een goed governance model met een strikte rolscheiding.... alleen een goede structuur is niet voldoende. Doorslaggevend is het juiste rolgedrag en een juiste cultuur in een governancemodel’.

---

<sup>1</sup> En via deze weg ook de directeuren binnen de besturen

De toetsingscommissie wenst het SWV toe dat zij op zoek gaan naar een governance(her)inrichting die de huidige samenwerkingscultuur, gekenmerkt door gezamenlijke ambitie, transparantie en vertrouwen, gaat ondersteunen en verstevigen. Dat is een andere route dan normaliter bij governancevraagstukken gevolgd wordt, namelijk door eerst een structuur te kiezen en daar de samenwerking in te organiseren. De toetsingscommissie adviseert wel om tot een duidelijker scheiding in rollen toe te gaan. Reden daarvoor is dat als er bijvoorbeeld geen corrigerende kracht uitgaat van de samenwerking tussen personen die het samenwerkingsverband vertegenwoordigen bij toch een ontstaand belangenconflict, het helder moet zijn hoe dan koers en besluiten moeten worden genomen (en getoetst).

In bovengenoemd rapport worden vijf vormen besproken van (meer) onafhankelijk<sup>2</sup> intern toezicht. We hebben aan onderstaand overzicht ook de variant van 'one tier' toegevoegd.

1. **onafhankelijk voorzitter van het bestuur SVW**: de voorzitter heeft geen eigen organisatiebelangen, maar wil slechts een besluit wat van belang is voor de leerlingen uit de regio. De voorzitter kan deel uit maken van het bestuur en stemhebbend of is alleen technisch voorzitter.
2. **kwaliteitszetels in bestuurscommissies**: de toezichtsrol wordt dan actief ingevuld door een kwaliteitscommissie en een auditcommissie. Vaak nemen experts zitting in deze commissies. Deze vorm is niet een vorm van intern toezicht in strikt juridische zin, aangezien er geen goedkeuringsrecht is op belangrijke beleidsbesluiten.
3. **kwaliteitszetels van buiten in het bestuur**: hierbij worden één of meer bestuursleden van buiten toegevoegd aan het bestuur op basis van een kwaliteitsprofiel. Deze leden mogen geen enkel organisatie- of persoonlijk belang hebben. De juridische vorm kan verschillend worden ingevuld: adviserend dan wel volwaardig bestuurslidmaatschap.
4. **maatschappelijke raad**: het voeren van de maatschappelijke dialoog staat centraal bij het inrichten van een maatschappelijke raad en bestaat uit deelnemers uit de samenleving. De input van de maatschappelijke raad neemt het bestuur mee in de strategische en tactische uitvoering.
5. **raad van toezicht (two tier)**: dit is een vorm van organieke scheiding tussen bestuur en intern toezicht. De toezichtshouders worden geworven op basis van een profiel. De taak is erop toe te zien dat het SWV zijn wettelijke en maatschappelijke opdracht op een goede wijze vervult. Ook heeft de raad een taak in het toezicht op de besteding van middelen. De raad vervult dezelfde functies als een bestuur: intern toezicht, adviseren/sparren en de werkgeversrol.
6. **raad van beheer (one tier)**: in dit model maken de toezichthouders deel uit van het bestuur. Er wordt in de one-tier board een functionele scheiding van de rollen aangebracht binnen een bestuur tussen het toezicht (bestuurders met toezichthoudende taken) en de bestuurder (de bestuurders met besturende taken).

De geïnterviewden gaven aan enerzijds de huidige wijze van werken te willen handhaven en weinig tot geen noodzaak te zien voor verdere rolscheiding; de hoofdreden daarvoor is dat de huidige samenwerkingscultuur en wijze van werken niet door wijziging van het governancemodel onder druk moet komen te staan. Aan de andere kant zijn er ook geluiden hoorbaar die wel voorstander zijn voor aanpassing van de rolhelderheid, omdat er in het geval van bijvoorbeeld conflict en belangentegenstellingen het juist behulpzaam is dat er dan sprake is van een heldere governance.

De kunst van het SWV-PO is rolzuiverheid te organiseren in een 'light' variant met helderheid ten aanzien van verhoudingen en verantwoordelijkheden, met vertrouwen als belangrijke basis van het samenwerkingsverband.

---

<sup>2</sup> Met de term **onafhankelijk**: intern toezicht door één of meerdere personen die buiten de kring van de deelnemende schoolbesturen worden geworven en geen enkel persoonlijk of zakelijk belang hebben bij het swv.

De leden van het SWV-PO zullen met elkaar de variant moeten bepalen, daar kan de toetsingscommissie slechts adviserende uitspraken over doen.

*Input voor de discussie binnen het SWV-PO (vrijblijvend advies)*

- bovenstaande 5 genoemde vormen worden in rapport benoemd als 'een oplopende trap van minder formeel naar meer formeel intern toezicht c.q. van licht naar zwaar'. Het advies van de toetsingscommissie is om niet te spreken over licht vs. zwaar, maar te kiezen voor de meest duidelijke vorm.
- De leidende vraag zou ons inziens moeten zijn: welke vorm past, met het behoud van - en doorontwikkeling bij de unieke samenwerkingscultuur zoals deze, effectief en kwalitatief goed bij het SWV?
- Focus zou kunnen zijn:
  - Handelt het bestuur in het verlengde van de missie
  - Gebeurt dit binnen het vastgestelde risicoprofiel
  - Goedkeuren majeure besluiten
  - Vaststellen in welke mate de organisatie al compliance is
- Rol: onafhankelijk, extern en vanuit bepaalde expertise als sparringpartner en (kritische) toetsers van het bestuur

## **Bijlage 1: Lijst met geïnterviewden**

### *Bestuurders grote besturen:*

Spaarnesant	Marten Elkerbout
Twijs	Peter Velseboer

### *Bestuurders middelgrote besturen*

Jong Leren	Sytske Feenstra
Haarlem Schoten/STOPOZ	Marlies Herlaar

### *Bestuurders 'eenpitters':*

Antonius (Aerdenhout)	Yvette Loog
Josephschool (Bloemendaal)	Jose Termond
De School (Zandvoort)	Rosanne Maters
Icarus (Heemstede)	Marloes Speelman

### *Bestuurder Aloysius Stichting*

Aloysius Stichting	Remco Prast
--------------------	-------------

### *Directeur Samenwerkingsverband PO*

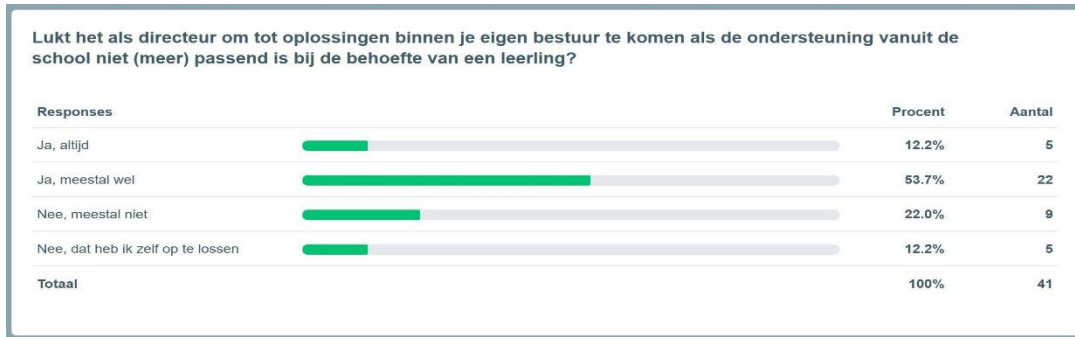
SWV-PO	Maroes Albers
--------	---------------

## Bijlage 2: Resultaten online enquête

Uitslag enquête directeuren SWV-PO ZK

27-03-2020 – N=41

### 1. Lukt het als directeur om tot oplossingen binnen je eigen bestuur te komen als de ondersteuning vanuit de school niet (meer) passend is bij de behoefte van een leerling?



12% kan het binnen het bestuur oplossen. Er wordt vaker benoemd dat er met behulp van scholen van andere besturen of het SWV ook altijd oplossingen te vinden zijn (53%). Ook verwijzing naar s(b)o gaat meestal vlot.

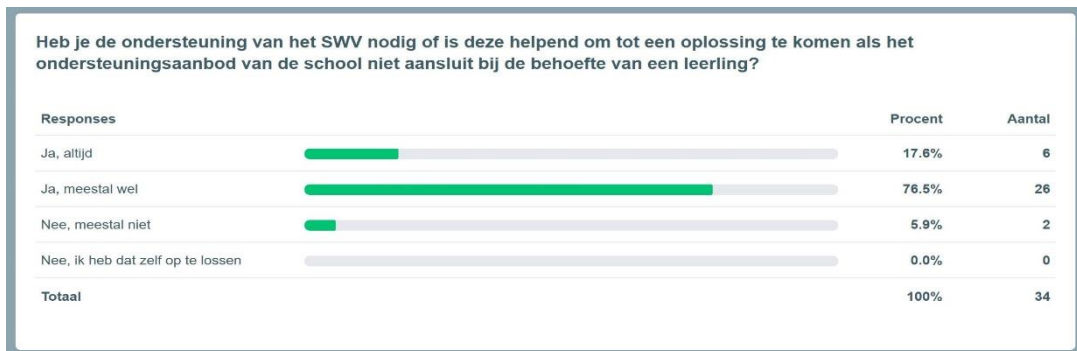
Als er Nee werd gezegd (34%), betrof dit een speciaalonderwijs school, een eenpitter of een school die door het onderwijsconcept niet hoeft te verwijzen. Ook werd verwezen dat het onderwijsbudget bij de formatie zat, dus dat er geen extra gelden beschikbaar waren.

### 2. Lukt het je als directeur van een school om buiten je eigen bestuur tot een oplossing te komen als het ondersteuningsaanbod van de school niet past bij de behoefte van een leerling?



Bij deze vraag valt op dat in 82% van de gevallen in samenwerking buiten het bestuur een oplossing gevonden wordt. Ook hier wordt de samenwerking met s(b)o geprezen. Ouders meenemen wordt soms als tijdrovend ervaren. In een klein deel van de gevallen wordt niet makkelijk een oplossing gevonden, hier is weinig aanvullende informatie bij.

**3. Heb je de ondersteuning van het SWV nodig of is deze helpend om tot een oplossing te komen als het ondersteuningsaanbod van de school niet aansluit bij de behoefte van een leerling?**



Eer zeer hoog aantal (94%) gebruikt de ondersteuning van het SWV. Er wordt dan gebruik gemaakt van het onderwijsloket, onderwijsconsulenten en/of financiële middelen. Ook expertise inzet en meedenken worden positief benoemd. Een klein percentage maakt sporadisch gebruik van het SWV, doordat er kennis genoeg op de school is.

**4. Worden issues met betrekking tot Passend Onderwijs waar jij als directeur tegen aanloopt en door jou worden aangegeven, goed geagendeerd en opgepakt door de besturen (van het SWV)?**



Een groot deel van de respondenten vindt dat het SWV issues goed oppakt. Het SWV wordt als laagdrempelig en betrokken ervaren. Afspraken worden nagekomen. Bij de negatieve antwoorden volgt als toelichting onvrede over het eigen bestuur of de situatie wie verwijzingen onder de 5 jaar betaalt.