

**Miriam van der Vaart**

Miriam van der Vaart is senior adviseur bij BMC Advies.

E-mail: miriam.van.der.vaart@bmc.nl

**Sietske Hendriks**

Sietske Hendriks is senior adviseur bij BMC Advies.

E-mail: sietske.hendriks@bmc.nl

# Een andere kijk op de governance van passend onderwijs

**De governance van samenwerkingsverbanden is geënt op vormen van governance die je aantreft in onderwijsorganisaties. Maar een samenwerkingsverband is een heel ander type organisatie met een ander primair proces en een netwerkarakter. Miriam van der Vaart en Sietske Hendriks bieden in dit artikel een alternatief voor de nu nog in het onderwijs veel gebruikte vormen: governance vanuit het perspectief van een organisatienetwerk.**

Passend onderwijs is nu vier jaar onderweg. Over het algemeen voelen ouders en leerlingen zich sinds de invoering beter geholpen en zijn de prestaties van samenwerkingsverbanden op orde (Kamerstukken II, 2017/18, 31497-262). Maar tegelijk is het aantal thuiszitters niet gedaald en constateert de Onderwijsraad dat er onvoldoende ontwikkeling is van (nieuw) ondersteuningsaanbod voor leerlingen met complexe ondersteuningsbehoeften. Daarnaast weten onderwijs en jeugdhulp elkaar nog onvoldoende te vinden (Onderwijsraad, 2018). Passend onderwijs wordt bovendien te veel ervaren als een bestuurlijk construct en te weinig als ondersteunend aan scholen en leraren.

Minister Slob heeft maatregelen aangekondigd om de governance van samenwerkingsverbanden passend onderwijs aan te scherpen (Kamerstukken II, 2017/18, 31497-262).

De minister stuurt aan op (meer waarborgen voor) onafhankelijkheid van het intern toezicht ten opzichte van het samenwerkingsverband en de bestuurder(s) (Kamerstukken II, 2017/18). Voor dat onafhankelijke toezicht moeten dan personen buiten de kring van de deelnemende schoolbesturen worden gewor-



ven die geen enkel persoonlijk of zakelijk belang bij het samenwerkingsverband hebben.

De Inspectie van het Onderwijs lijkt hier in haar toezicht op samenwerkingsverbanden al op vooruit te lopen door onafhankelijk toezicht als eis te hanteren voor een voldoende op de indicator kwaliteitscultuur. In recente inspectierapporten hebben samenwerkingsverbanden een herstelopdracht gekregen, omdat bestuur en toezicht niet onafhankelijk genoeg van elkaar zouden functioneren (WPO art. 17b lid 2 / WVO art. 24e lid 2).

De roep om onafhankelijk toezicht komt voort uit de mogelijke belangentegenstelling waar de aangesloten schoolbesturen mee te maken hebben: schoolbesturen worden als bevoegd gezag van hun eigen organisatie geacht de belangen van hun school/scholen te behartigen; als lid van het samenwerkingsverband moeten ze het collectieve belang

van het samenwerkingsverband dienen (Ledoux & Waslander, 2018). Dit is inherent aan het feit dat individuele schoolbesturen gezamenlijk de wettelijke eigenaren van het samenwerkingsverband zijn (WPO artikel 18a lid 4/WVO artikel 17a lid 4). Zij zijn samen eindverantwoordelijk voor de gedeelde maatschappelijke opdracht. Schoolbesturen zijn bovendien individueel financieel eindverantwoordelijk voor het samenwerkingsverband (Huisman & Reijken, 2017). Vanuit dit eigenaarschap willen schoolbesturen terecht invloed uitoefenen. De wet voorziet echter niet in een orgaan waarin het eigenaarschap van de schoolbesturen kan worden belegd. Mogelijk is dit een verklaring voor het feit dat schoolbesturen nu vaak zitting hebben in zowel het bestuur als in het intern toezichtsorgaan van het samenwerkingsverband. Vanuit die posities kunnen zij de invloed van de eigen organisatie op het beleid van het samenwerkingsverband waarborgen (Hooge et al., 2016). Deze meervoudigheid aan posities en rollen vormt een risico, omdat het rol- en belangenconflicten met zich meebrengt.

# Over het algemeen voelen ouders en leerlingen zich sinds de invoering van passend onderwijs zich beter geholpen

Uit de evaluatie van de governance van passend onderwijs komt in de breedte geen alarmerend beeld naar voren. Wel stellen de onderzoekers vast dat het op sommige plaatsen nog niet goed gaat (Ledoux & Waslander, 2018). Wij begeleiden in onze adviespraktijk regelmatig samenwerkingsverbanden die erkennen dat de samenwerking moeizaam verloopt. Schoolbesturen zijn het bijvoorbeeld niet altijd onderling eens over de wijze waarop middelen verdeeld moeten worden. Ook worstelen ze soms met het vertegenwoordigen van hun organisatiebelangen in relatie tot de gezamenlijke belangen van het samenwerkingsverband. Dit kan de besluitvorming vertragen en bemoeilijken. Er gaat veel tijd zitten in afstemming, heroverweging, vertrouwen winnen en draagvlak creëren. Dit is begrijpelijk en voor een deel te wijten aan het bestuurlijk construct van het samenwerkingsverband. Dat neemt niet weg dat het proces frustrerend is voor zowel schoolbesturen, als voor de scholen, directeuren, consulenten, ambulante begeleiders, leraren en andere medewerkers die in de praktijk bij passend onderwijs betrokken zijn.

De vraag is of het stellen van aanvullende eisen aan de governance van samenwerkingsverbanden, zoals onafhankelijk toezicht, zal helpen om de samenwerking te bevorderen en de resultaten te verbeteren. De huidige governance van samenwerkingsverbanden is geënt op de governance van een zelfstandige entiteit, terwijl samenwerkingsverbanden ook kenmerken hebben van organisatienetwerken (Ledoux et al., 2017). Bij een organisatienetwerk

passen andere vormen van governance (Provan & Kenis, 2008). De governance van organisaties is verticaal (hiërarchisch). Eigenaren en/of toezichhouders controleren het handelen van de bestuurder. In netwerken is niemand de baas; de deelnemende organisaties blijven autonoom. Effectieve governance van netwerken is meer horizontaal en gaat uit van wederkerigheid.

Wij zien dat veel samenwerkingsverbanden die hun governance tegen het licht houden, betrekkelijk eindimensionaal naar het vraagstuk kijken. Voor oplossingen wordt, redenerend vanuit de huidige wetgeving, geput uit modellen die passen bij de governance van een onderwijsorganisatie. Veelal wordt buiten beschouwing gelaten dat een samenwerkingsverband een ander type organisatie is, met een ander primair proces en met een netwerk karakter. Dat in de scenario's die men verkent geen passende oplossing gevonden wordt, wordt onzes inziens mogelijk veroorzaakt doordat het perspectief van waaruit gedacht wordt, niet past bij het netwerk karakter van een samenwerkingsverband.

In dit artikel werken we het netwerkperspectief op samenwerkingsverbanden verder uit, om met een andere bril te kunnen kijken naar de knelpunten in de governance en de slagkracht van samenwerkingsverbanden. We zoeken de verbinding tussen het perspectief van een zelfstandige entiteit en het perspectief van een organisatienetwerk. We doen suggesties voor hoe de wettelijk verplichte governance van het samenwerkingsverband zo kan worden ingericht, dat deze is uitgelijnd met de benodigde governance van het netwerk. Daarbij pleiten we ervoor om de governance van het samenwerkingsverband als entiteit ten dienste te stellen van het organisatienetwerk.

## Waarom een netwerk?

Een organisatienetwerk is van toegevoegde waarde wanneer de aangesloten organisaties gezamenlijk iets kunnen creëren dat ze individueel niet kunnen leveren. Men vindt elkaar in een gemeenschappelijk doel; het realiseren van een complex product, dat

de inzet van meerdere partijen vraagt (Provan & Kenis, 2008, p 231). Voor passend onderwijs is deze toegevoegde waarde van netwerksamenwerking te vinden in twee zaken, die we hierna uitwerken: het bieden van een breed toegankelijk ondersteuningsaanbod en de afstemming van onderwijs en zorg op leerlingniveau.

Alle leerlingen in de regio moeten van het volledige ondersteuningsaanbod gebruik kunnen maken. Het maakt daarbij niet uit onder welk schoolbestuur de leerling valt, of dit een groot bestuur met veel mogelijkheden is, of een kleine eenpitter. Schoolbesturen hebben zorgplicht en om die zorgplicht te kunnen realiseren zijn samenwerkingsverbanden ingericht (Ledoux & Waslander, 2018). Dit kan gezien worden als het verplicht opleggen van het vormen van een organisatienetwerk. De aangesloten schoolbesturen streven immers nu niet langer alleen hun eigen doelen na (het bieden van onderwijs en de continuïteit van hun organisatie), maar zijn ook gericht op het behalen van een gezamenlijke doel: het realiseren van passend onderwijs voor alle leerlingen in de regio.

Om te voorzien in de ondersteuningsbehoefte van een leerling is bovendien meer nodig dan goed onderwijs. Onderwijs en zorg of jeugdhulp moeten worden verbonden en op elkaar afgestemd. Voor elke leerling is maatwerk nodig. Het complexe 'product' passend onderwijs kan alleen geleverd worden als verschillende partners, zoals schoolbesturen, gemeenten en jeugdhulporganisaties, samenwerken in een netwerk. Het organisatienetwerk is dus in feite groter dan het netwerk van schoolbesturen.

Aan de governance van samenwerkingsverbanden zijn dezelfde eisen gesteld als aan de governance van onderwijsinstellingen. Dit is te verklaren vanuit het perspectief van het samenwerkingsverband als zelfstandige entiteit. De entiteit is de rechtspersoon, die is opgericht door de aangesloten schoolbesturen. Deze heeft een directe bekostigingsrelatie met de overheid. Voor de governance van organisatienetwerken gelden andere uitgangspunten. In een

netwerk zijn andere spanningsvelden dan in een organisatie, bijvoorbeeld het creëren van breed draagvlak versus effectieve, vlotte besluitvorming, of handelen ten dienste van het gemeenschappelijk belang versus handelen ten dienste van de eigen organisatie. Netwerkgovernance heeft als doel een balans te vinden in deze spanningsvelden.

## Netwerkgovernance

Er zijn verschillende vormen van netwerkgovernance (Provan & Kenis, 2008). Netwerkgovernance wil zeggen: "Het verbinden of delen van informatie, middelen, activiteiten en competenties van de organisaties in het netwerk, om samen *outcome* te bewerkstelligen" (Kenis & Provan 2008, p 296). Welke vorm het meest waarschijnlijk leidt tot effectiviteit van het netwerk, is afhankelijk van vier factoren: de mate van het onderling vertrouwen, de grootte van het netwerk, de mate van consensus over het doel, en de complexiteit van de taak van het netwerk. Als de gekozen governancevorm niet past bij de omstandigheden kan het netwerk ineffectief worden of falen in het bereiken van zijn doelen. We lichten twee vormen toe: zelfsturing en het oprichten van een regieorganisatie.

Bij zelfsturing worden de taken onderling verdeeld. Er is sprake van wederkerigheid en horizontale sturing. Zelfsturing is een passende vorm voor kleine netwerken (maximaal zes tot acht organisaties), met veel onderling vertrouwen, grote consensus over het doel en met een lage complexiteit van de uit te voeren taak.

Bij complexere netwerken is het oprichten van een regieorganisatie, die de bestuurlijke taken op zich neemt, effectiever. Bijvoorbeeld als het onderlinge vertrouwen laag is of niet tussen alle organisaties aanwezig is, wanneer er veel organisaties aan het netwerk deelnemen, de consensus over het doel laag is en de complexiteit van de taak groot. De regieorganisatie heeft te allen tijde het gezamenlijke doel voor ogen. In de wisselwerking tussen de regieorganisatie en de netwerkpartners moet steeds de balans gezocht worden tussen gemeenschap-

pelijke belangen en individuele belangen. Daarnaast kan de regioorganisatie de complexe vaardigheden ontwikkelen, die nodig zijn voor het leveren van het gezamenlijke product.

### Passende netwerk governance

Bij samenwerkingsverbanden zijn over het algemeen meer dan acht schoolbesturen aangesloten. De taak is complex: voor elke leerling een passend arrangement aan onderwijs en zorg leveren. Daarvoor zijn verbindingen, activiteiten, communicatie en sturing nodig op zowel bestuurlijk als op uitvoeringsniveau, zodat de juiste partijen op de juiste manier samenwerken. Uit de evaluatie van de governance van passend onderwijs blijkt dat de consensus hoog is en het vertrouwen iets lager. Voornaamste aandachtspunt is de permanente spanning of schoolbesturen vooral handelen vanuit het individuele organisatiebelang, of vanuit het collectieve belang (Ledoux & Waslander, 2018).

De regioorganisatie als governancevorm lijkt dan een goede keuze. Voor zelfregulering is de omvang te groot, het vertrouwen te kwetsbaar en de complexiteit van de uit te voeren taak te hoog. Sturing centraal beleggen bij het samenwerkingsverband (de rechtspersoon) als regioorganisatie kan zorgen

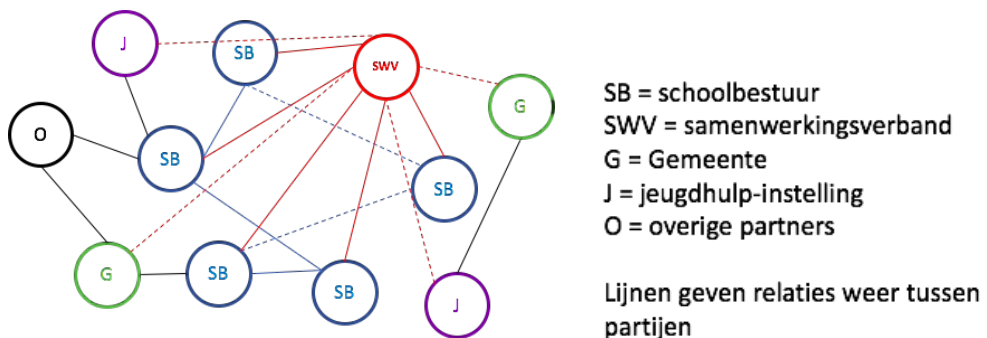
voor grotere slagkracht, efficiëntere besluitvorming en de mogelijkheid om de benodigde expertise en vaardigheden op netwerk niveau te ontwikkelen. Om effectief te zijn is het belangrijk dat de sturing dan ook daadwerkelijk bij de regioorganisatie gelegd wordt, en niet (te veel) bij de netwerkpartners zelf blijft.

Een aandachtspunt in de van overheidswege opgelegde samenstelling van het netwerk, is het ontbreken van partners als gemeenten en jeugdhulpinstellingen. De regioorganisatie kan ook de regisseur zijn van de samenwerking met deze netwerkpartners.

### Regioorganisatie als governancevorm

Door het samenwerkingsverband (de rechtspersoon) te beschouwen als regioorganisatie van het netwerk van schoolbesturen, ontstaan nieuwe mogelijkheden om knelpunten aan te pakken. De regioorganisatie als vorm van netwerk governance erkent het spanningsveld waar samenwerkingsverbanden mee te maken hebben: enerzijds moet bij de besluitvorming het gemeenschappelijke doel wordt gediend, anderzijds moeten de schoolbesturen de besluiten kunnen legitimeren in hun eigen organisaties.

We sluiten af met handreikingen om de governance op het netwerk niveau uit te lijnen met de wettelijk verplichte governance van het samenwerkingsverband



Afbeelding 1. SWV als regio-organisatie

als entiteit. Het uitgangspunt is dat de posities van bestuur, eigenaren en (onafhankelijk) toezicht helder moeten zijn belegd. Daarnaast moet worden nagedacht over de verbinding met belangrijke partijen, die geen deel uitmaken van het samenwerkingsverband, maar die wel netwerkpartners zijn bij het realiseren van passend onderwijs.

### **Professioneel bestuur**

De regieorganisatie regisseert het netwerk en managet de spanningsvelden die inherent zijn aan een organisatienetwerk. Ze heeft een eigen taak die wezenlijk anders is dan die van de aangesloten onderwijsorganisaties. Door de bestuurlijke functie te delegeren van de schoolbesturen naar een directeur-bestuurder, worden de bestuurlijke taken centraal belegd en uitgeoefend door een persoon die ervoor is geselecteerd en toegerust. Deze positie vraagt specifieke (netwerk)vaardigheden. De bestuurder van de regieorganisatie moet zorgen voor sturing en verbinding tussen de netwerkpartners, op zowel strategisch als uitvoeringsniveau.

### **Positionering van schoolbesturen als eigenaren/ netwerkpartners**

Schoolbesturen zijn zowel partners in het organisatienetwerk, als eigenaren van de entiteit (oprichters van de rechtspersoon van het samenwerkingsverband). Deze perspectieven kunnen samenkomen door de schoolbesturen te positioneren in een strategisch orgaan voor eigenaren. In een vereniging is dit de algemene ledenvergadering (alv). Bij een stichting kan een deelnemersraad ingericht worden, die statutair een vergelijkbare rol en positie kan krijgen. In dit orgaan kunnen schoolbesturen aan de voorkant meedenken over beleidsontwikkelingen. Aan de achterkant kunnen zij een monitorende functie hebben ten aanzien van het bereiken van de gemeenschappelijke doelen in relatie tot hun eigen organisatiebelangen. Wanneer de balans doorslaat kunnen zij in dit strategisch orgaan de regieorganisatie hierop aanspreken.

Een zorgvuldige afweging van de reikwijdte van be-

voegdheden van dit gremium is van groot belang. De schoolbesturen dragen (als eigenaren) de financiële verantwoordelijkheid en zijn (als netwerkpartners) belangrijke spelers bij de uitvoering van het beleid. Het ligt daarom voor de hand dat zij daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen op ten minste het ondersteuningsplan en de meerjarenbegroting van het samenwerkingsverband. Afhankelijk van de keuze die gemaakt wordt bij de inrichting van het intern toezicht, kan aan de alv/deelnemersraad ook een substantiële rol toegekend worden bij het voordragen, benoemen, schorsen, ontslaan en belonen van de directeur-bestuurder en/of de toezichthouders (Hooge et al., 2016).

### **Onafhankelijk toezicht**

Samenwerkingsverbanden hebben de wettelijke plicht om intern toezicht te regelen, en dit functioneel of organiek te scheiden van het bestuur. Verticaal (hiërarchisch) intern toezicht past niet binnen het perspectief van horizontale netwerk-governance, maar hoeft het ook niet in de weg te staan. Het intern toezicht kan op hoofdlijnen op twee manieren ingericht worden. De alv of deelnemersraad kan belast worden met de intern toezichthoudende functie en is dan tegelijkertijd eigenaar en toezichthouder. Het intern toezicht is daarmee gescheiden van het bestuur georganiseerd (wettelijke eis). Om meer onafhankelijkheid in te bouwen kan ervoor gekozen worden om externe leden toe te voegen aan commissies en/of te werken met een onafhankelijk voorzitter.

Er kan ook gekozen worden voor toezicht door een *onafhankelijke* raad van toezicht (rvt). Deze keuze biedt meer mogelijkheden om ook in het intern toezicht het netwerkperspectief voelbaar te laten zijn, door toezicht te laten houden namens de *morele* eigenaren van het samenwerkingsverband: de kinderen en hun ouders, die ontvangers zijn van passend onderwijs (in tegenstelling tot toezicht houden namens de formele eigenaren, de schoolbesturen). Het toezicht is gericht op het bereiken van het gemeenschappelijke doel. Daarbij wordt ook gekeken naar de samenwerking met partners die geen deel

uitmaken van het samenwerkingsverband. Het is duidelijk dat de invloed van de schoolbesturen in deze opzet een andere is dan wanneer zij zelf het intern toezicht uitoefenen.

### **Medezeggenschap en inspraak**

Uit onderzoek blijkt dat de ondersteuningsplanraad (opr) door diverse oorzaken in de praktijk vaak nog geen stevige positie heeft in het samenwerkingsverband (Ledoux et al., 2017). Het functioneren van de opr verdient daarom blijvende aandacht. Samenwerkingsverbanden kunnen op zoek gaan naar aanvullende manieren om inspraak en draagvlak te creëren en directeuren, leerkrachten, ouders en leerlingen via andere vormen intensief te betrekken bij beleidsvoorbereiding en evaluatie van de beleidsuitvoering. Daarnaast kan in de opr ruimte zijn voor inbreng van andere partners uit het netwerk, zoals gemeenten en jeugdhulp. Juist in het ondersteuningsplan worden uitspraken gedaan over de wijze waarop men passend onderwijs wil realiseren. De afstemming met andere partners kan bevorderd worden door hen hierin mee te nemen en te betrekken. Bij de formele medezeggenschap hebben deze partijen geen stemrecht.

### **Slot**

Passend onderwijs leveren aan alle leerlingen is een waardevol doel. Het realiseren van deze complexe opdracht is een grote uitdaging voor alle partijen die daar een bijdrage aan leveren. Door te kijken naar samenwerkingsverbanden vanuit netwerkperspectief vormt dit gemeenschappelijke doel het uitgangspunt. Netwerk-governance biedt handvatten om knelpunten op te lossen. Wij denken dat door andere keuzes te maken in de governance van het samenwerkingsverband, de effectiviteit en de slagkracht kunnen worden vergroot.

*Dit artikel is tot stand gekomen met medewerking van prof. dr. Patrick Kenis, hoogleraar Public Governance bij Tilburg University.*

### **Literatuur**

- 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., & Reijken, B. (2017). *Juridisch perspectief op de governance van samenwerkingsverbanden*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Kamerstukken II, 2017/18, 31497-262. *Kamerbrief over Passend Onderwijs*. Den Haag, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Verkregen op 23-10-2018 via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/06/25/kamerbrief-over-passend-onderwijs>.
- Kenis, P., & Provan, K. (2008). Het netwerk governance perspectief, in: Y. Wentink (Red.), *Business Performance Management: Sturen op presentatie en resultaat*. Amsterdam: Boom Academic, 296-312.
- Ledoux, G., Kuiper, E., Oomens, M., Bomhof, M., & Wijs, F. de. (2017). *Governance in de samenwerkingsverbanden passend onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Ledoux, G., & Waslander, S. (2018). Stand van zaken Evaluatie passend onderwijs deel 4: *Governance in de samenwerkingsverbanden*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Monitorcommissie Goed Bestuur primair onderwijs (2017). *Richting meer onafhankelijk toezicht bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs*. Utrecht: PO-Raad.
- Onderwijsraad (2018). *Passend onderwijs opnieuw onder de aandacht*. Den Haag: Onderwijsraad.
- 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.

Training Interventie Vaardigheden



# Op zoek naar gedragen oplossingen

Board Advisory & Development | Graduate School | Life Long Learning

**Startdatum**

**Training Interventie Vaardigheden**

• 18 april 2019, Amersfoort

**WAGNER**

t +31(0)85 016 13 00

office@wagner.nl

[wagner.nl/tiv](https://www.wagner.nl/tiv)