

---

## De governance van SWV Kindkracht

### *Uitgangspunten van de governance*

Instellingen als Kindkracht zijn non-profitinstellingen, of volgens Haags jargon 'semi-publiek'. De consequentie daarvan is dat zij niet politiek gestuurd worden en dat ook het winststreven (en de winstverdeling) geen doelstelling is van de stichting. Dat geeft direct aanleiding tot de basisvraag: wat legitimeert Kindkracht dan wel als dat niet de winst noch de politiek is? Wanneer doet Kindkracht het eigenlijk goed genoeg? En wie bepaalt dat?

Twee aspecten zijn hierbij van belang: samenwerking en kwaliteit. Nederland heeft een lange traditie van samenwerken: de dijken leggen we samen aan (geïstitutionaliseerd in waterschappen), de eerste aandelenvennootschap (een vorm van samenwerken om krachtig te kunnen opereren) is een Nederlandse vinding. Het huidige Nederlandse middenveld is een enorm netwerk van gespecialiseerde organisaties die gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor onderwijs, zorg en volkshuisvesting. Scholen kunnen niet in hun eentje verantwoordelijkheid dragen voor het onderwijs: voor een brede opvatting van goed onderwijs is een scala van partners noodzakelijk met expertise die binnen één bestuur niet te organiseren is. In de taal van deze tijd: de organisatie werkt in een netwerk van partners waarmee in afstemming de maatschappelijke meerwaarde wordt gerealiseerd. Netwerken of stakeholders zijn dus van belang en wij vinden in ons land de samenwerking weleens lastig maar zien hiervan zeker ook de noodzaak en de voordelen.

Het tweede aspect is de kwaliteit. Nederland bevindt zich als enige land ter wereld in de kwaliteits-top-10 van zowel zorg, onderwijs als volkshuisvesting. Wij hechten aan goede kwaliteit en die wordt bepaald in een ingewikkeld proces van toetsing en afstemming. Niet alleen de inspecteur gaat over de kwaliteit: de instellingen zelf, de ketenpartners, gebruikers, ouders en vele anderen hebben een stem in de beoordeling van de dienstverlening. Kwaliteit maken we samen.

De praktische consequentie van deze invalshoek is dat stakeholderbeleid en de ruimte voor de professional om de beste kwaliteit te leveren (in afstemming met anderen) van belang zijn. Als de stakeholders van Kindkracht worden geïnventariseerd, zijn dat naast de kinderen en hun ouders, ook de scholen en de besturen binnen wier onderwijsopdracht de werkzaamheden vallen. Ook andere organisaties op het terrein van zorg, jeugdzorg, maatschappelijk werk en gemeenten zijn stakeholder: zij hebben belang bij een goed functionerend Kindkracht en Kindkracht heeft belang bij een goede samenwerking met alle stakeholders. Tegen deze achtergrond is het niet logisch dat alleen de schoolbesturen in het toezienhoudend bestuur de (eind)verantwoordelijkheid dragen. Schoolbesturen hebben eigen belangen die veelal gelijk oplopen met die van Kindkracht maar soms ook financieel en inhoudelijk daarvan afwijken. Ook kan de beoordeling van een situatie door een schoolbestuur afwijken van een onafhankelijke beoordeling door Kindkracht: dat kan aanleiding zijn tot bestuurlijke problemen, maar in een positieve setting juist leiden tot een constructieve reflectie op ieders handelen. De professionals van Kindkracht moeten feitelijk en formeel de ruimte hebben om hun expertise zo goed mogelijk uit te voeren. Daarbij is discussie met schoolleiding of bestuur zeker niet uitgesloten maar de partijen zitten anders om de tafel als de schoolbestuurder ook nog bestuurder van Kindkracht is. De rolvermenging die optreedt is die van opdrachtgever en eigenaar tegelijk. De professional zit aan tafel met de verantwoordelijke ketenpartner en de eigen werkgever. Dat is een intrinsiek lastige situatie.

## **Wettelijk kader en andere normering**

Bij de inrichting van de governance voor het samenwerkingsverband is rekening gehouden met de toepasselijke wet- en regelgeving. Deze wordt in kort bestek hieronder weergegeven.

- a. Het wetsvoorstel Wet Bestuur en Toezicht Rechtspersonen (wijziging titel rechtspersonen van het Burgerlijk Wetboek). In dit wetsontwerp worden voor stichtingen en verenigingen de raden van toezicht geregeld. Deze bepalingen zijn vrijwel identiek met de eerdere bepalingen ten aanzien van raden van commissarissen van vennootschappen. Specifiek van belang zijn de volgende bepalingen:

- Het bestuur dient de raad van toezicht alle informatie te verschaffen die hij nodig heeft voor zijn toezichthoudende en adviserende taak, maar de raad van toezicht heeft daarnaast ook een eigen verantwoordelijkheid als het gaat om zijn informatievoorziening. In de praktijk betekent dit in lijn met de Commissie Behoorlijk Bestuur dat raden informatie halen bij de stakeholders en ketenpartners van de organisatie;
- Verplichting van toetsing: alle belangrijke besluiten van het bestuur dienen te worden getoetst door de raad van toezicht. De vraag wat precies belangrijk is, wordt aan de praktijk overgelaten.
- Wettelijke aansprakelijkheid van toezichthouders in stichtingen, met name in de semipublieke sector.

- b. De Wet op het primair onderwijs en de Code Goed Bestuur in het primair onderwijs (PO-Raad). In deze wetgeving en normering zijn verschillende besturingsmodellen – bij wijze van optionele varianten – opgenomen. Indien wordt gekozen voor een two-tier model waarbij de raad van toezicht op afstand van het bestuur functioneert, dan is een deelnemersraad van participerende besturen verplicht. De wet noch de code geven vervolgens aan aan welke eisen deze raad moet voldoen of welke bevoegdheden aan deze deelnemersraad zijn voorbehouden.

- c. De Wet medezeggenschap op scholen.

Het samenwerkingsverband is verplicht om (naast een medezeggenschapsraad) een ondersteuningsplanraad in te stellen (art. 4a). Voor de vaststelling of wijziging van het ondersteuningsplan is de instemming van de OPR vereist (art. 14a). De leden voor de OPR worden afgevaardigd door de leden van de medezeggenschapsraden van de aangesloten scholen. Ouders en personeel zijn elk voor de helft van het aantal leden vertegenwoordigd (art. 4a). De OPR mag vooraf advies uitbrengen over – in ieder geval – besluiten van het samenwerkingsverband die betreffen: de vaststelling van de competentieprofielen van de toezichthouders en het toezichthoudend orgaan, alsmede de leden van het bestuur van het samenwerkingsverband; en aanstelling en ontslag van de leden van het bestuur van het samenwerkingsverband (art. 11a). De OPR mag een bindende voordracht doen voor een lid van de raad van toezicht van het samenwerkingsverband (art. 17a Wet op het primair onderwijs).

---

## Visie op bestuur en toezicht

### ***Kwaliteit en samenwerking als sturingsbeginsel***

De uiteindelijke legitimatie van Kindkracht is besloten in het centraal stellen van het kind. Als dat wordt losgelaten verliest de organisatie haar draagvlak en effectiviteit. De professionele inzet – kwaliteit en samenwerking, zie hierboven – moet derhalve de ruimte krijgen.

De werkzaamheden van de experts van Kindkracht vinden feitelijk plaats onder een dubbele verantwoordelijkheid. Kindkracht is verantwoordelijk voor de inzet van de professionals, en de schoolbesturen voor de zorg aan hun leerlingen: de professionele verantwoordelijkheid van de experts en de integrale verantwoordelijkheid van de schoolbesturen lopen door elkaar heen. Het is om deze reden dat in het verleden voor een vorm is gekozen waarbij de schoolbesturen het bestuur van Kindkracht vormden. Daarmee heeft de integrale verantwoordelijkheid van de schoolbesturen de boventoon gevoerd. De bedoeling is nu de professionele verantwoordelijkheid van de Kindkracht-experts weer beter in balans te brengen.

Zoals aangegeven in de uitgangspunten, creëert een instelling als Kindkracht maatschappelijke meerwaarde door middel van professionals in een netwerk met anderen: ouders, leerkrachten, zorgaanbieders, maatschappelijk werk, wijkteams en anderen. Zonder deze samenwerking ontstaat er geen meerwaarde.

### ***De onafhankelijke raad van toezicht toetst, adviseert en is werkgever***

#### *De kern van de raad van toezicht*

De kern in de verhouding tussen raad van toezicht en bestuur laat zich vangen in twee statements:

- Doen wij het maximale in de maatschappelijke taak waarvoor wij zijn aangesteld, met in achtneming van de middelen die wij daarvoor hebben gekregen?  
Deze vraag is de kern van het toezicht: de vraag geeft uiting aan het genoemde streven tot waardecreatie (kwaliteit en samenwerking). De raad van toezicht moet de overtuiging hebben – gehoord de bestuurder en alle gremia – dat men ten aanzien van de doelstelling het maximale weet te bereiken. Het kind staat immers voorop.
- De 'deal' tussen bestuur en toezicht is als volgt: het bestuur geniet het volledige vertrouwen van de raad van toezicht. Zonder dat vertrouwen is er geen samenwerking mogelijk. Dit vertrouwen wordt expliciet gemaakt en vergt een goede uitwisseling van informatie. Aan het vertrouwen zit dus een keerzijde: de raad van toezicht vraagt er een brede informatiepositie voor terug. Zowel intern als extern graaft de raad van toezicht op eigen initiatief naar informatie om zijn onafhankelijke toetsende rol vorm te geven.

De balans tussen bestuur en toezicht is een ingewikkelde. Alleen door open overleg en de bereidheid van beide organen om open te staan voor feedback, ontstaat een goede en constructieve verhouding.

### *De onafhankelijkheid van de raad van toezicht*

De raad van toezicht is onafhankelijk. Dat wil zeggen:

- Onafhankelijk van de eigen organisatie. De raad van toezicht kan de ontwikkelingen binnen Kindkracht toetsen zonder dat er sprake is van belangenverstrengeling.
- Onafhankelijk van ouders en docenten. Deze groepen zijn vertegenwoordigd in de OPR en zijn niet vertegenwoordigd in de raad van toezicht.
- Onafhankelijk van schoolbesturen of andere partners uit het maatschappelijke veld waarmee men (intensief) samenwerkt. De raad van toezicht is ook onafhankelijk van gemeenten.

De onafhankelijkheid van de raad van toezicht maakt dat de raad van toezicht de besluiten en voorstellen van de bestuurder toetst aan vier aspecten:

- Dient het besluit/voorstel de doelstellingen van Kindkracht?
- Is er door de bestuurder voldoende rekening gehouden met de belangen van alle stakeholders?
- Is er door de bestuurder voldoende rekening gehouden met de bedrijfsvoering van de eigen onderneming?
- Zijn de maatschappelijke aspecten voldoende meegewogen in de afwegingen van het bestuur?

Deze vier toetsingscriteria vergen een onafhankelijke opstelling en een raad van toezicht die zich breed oriënteert. Of, zoals de commissie Behoorlijk Bestuur het formuleert: 'Interne toezichthouders spreken los van de bestuurder met stakeholders om inzicht te krijgen in de prestaties van de instelling en de bijdrage aan de maatschappelijke doelstelling. De interne toezichthouder neemt voldoende tijd voor dit werk.'

In art 17a Wet op het primair onderwijs staat dat de OPR in de gelegenheid wordt gesteld een bindende voordracht voor een lid van de raad van toezicht te doen. Hiermee wordt het belang of perspectief van de gebruikers – de afnemers van diensten van het samenwerkingsverband – geborgd.

De deelnemersraad heeft geen voordrachtrecht ten aanzien van de raad van toezicht en concentreert zich in zijn rol op de processen en het bestuur. Teneinde elkaar niet te verrassen en de borging van de goede samenwerking vorm te geven, heeft de deelnemersraad wel het recht om met de beoogde voorzitter van de raad van toezicht kennis te maken en daaromtrent een advies uit te brengen (zogenaamde 'noodrem').

### *De adviesrol van de raad van toezicht*

De raad van toezicht adviseert, gevraagd en ongevraagd. De advisering betreft de meerjarige en strategische aspecten. Aan het begin van de formulering van het ondersteuningsplan, ander meerjarenbeleid of voornemens tot strategische duurzame samenwerking (fusie) wordt de raad van toezicht door de bestuurder meegenomen in de discussie. Soms liggen er zelfs nog geen stukken op tafel. Op de meerjarige hoofdlijnen van beleid geeft de raad van toezicht advies of geeft hij contouren aan waarbinnen de verdere ontwikkeling plaatsvindt. De raad van toezicht bewaakt zelf de adviesrol in relatie tot de toezichtrol: die mogen elkaar niet gaan bijten, hetgeen terughoudendheid en behoedzaamheid vergt.

### *De werkgeversrol van de raad van toezicht*

De raad van toezicht is ook werkgever van de bestuurder. De bestuurder is de focus van de raad van toezicht, niet de organisatie. De werkgever organiseert het proces van aanstelling, (persoonlijke) ontwikkeling, doorgroei, salariëring en eventueel ontslag van de bestuurder. Hiertoe richt de raad van toezicht een aparte commissie in en worden specifieke processen uitgewerkt: vooruitblik van de bestuurder op het eigen functioneren, taken en targets, tussentijdse evaluatie, verslaglegging, jaarevaluatie en beoordeling.

### *De organisatie van de raad van toezicht*

Om het hiervoor geformuleerde toezicht te realiseren, 'organiseert de raad van toezicht zichzelf':

- De raad van toezicht telt vijf leden. In de statuten staat 3 tot 7 leden maar feitelijk gaan wij uit van 5 leden.
- De raad van toezicht heeft drie commissies:
  - o De remuneratiecommissie (twee leden, waaronder de voorzitter van de raad), die zich richt op het werkgeverschap ten aanzien van de bestuurder en de werving/selectie/evaluatie van de eigen raad van toezicht;
  - o De auditcommissie (twee leden van de raad, bestuurder, financiële medewerker/controller, soms aangevuld met de externe accountant), die zich richt op de financiële en bedrijfsvoeringsaspecten van de stichting (financiën, control, risicomanagement);
  - o De kwaliteitscommissie (twee leden, bestuurder, kwaliteitsmedewerker, één of twee Kindkracht-experts), die zich richt op de kwaliteit van de dienstverlening en professionalisering.
- De raad van toezicht heeft een jaaragenda met terugkerende thema's en themabijeenkomsten. Daarbij wordt ook de inbreng van de stakeholders meegenomen.
- De raad van toezicht bewaakt de eigen professionaliteit, feedback/evaluatie en integriteit;
- De raad van toezicht definieert zijn eigen informatiebehoefte en bespreekt met de bestuurder hoe deze kan worden gerealiseerd.
- De raad van toezicht legt openbaar – in het jaarverslag en op de site – verantwoording af over zijn handelen, conform de moderne en gebruikelijke wijze van verslaglegging. Hij legt dit aan de bestuurder en de gremia voor met het verzoek commentaar te leveren.

De raad van toezicht is gebonden aan de gedragscode voor toezicht in de sector en stelt zich actief op als het gaat om de eigen deskundigheidsbevordering en scholing. Zolang de verplichting tot permanente educatie nog niet geregeld is, volgt de raad van toezicht deze gedragslijn toch. Bij de jaarlijkse zelfevaluatie wordt stilgestaan bij het eigen functioneren, waarvoor input wordt opgehaald bij de bestuurder, de OPR en de deelnemende schoolbesturen. Eens in de drie jaar vindt de evaluatie plaats onder leiding van een onafhankelijke deskundige.

De voorzitter van de raad van toezicht en de bestuurder zijn samen verantwoordelijk voor de agenda van de raad van toezicht. Daarnaast zijn zij verantwoordelijk voor de toon in de

governance: ook in spannende discussies bewaken zij beiden de manier waarop men elkaar bejegent. Indien nodig maken zij dat expliciet bespreekbaar.

De raad van toezicht ontvangt een vergoeding volgens de richtlijnen van de sector, de Vereniging Toezichthouders Onderwijsinstellingen en de Wet normering topinkomens (voor toezichthouders).

### ***Gedrag: Toon, vertrouwen en transparantie***

In de bovenstaande tekst is een uitwerking gegeven van een visie op bestuur en toezicht van Kindkracht: hoe verhouden de organen zich tot elkaar? Wie gaat waarover en is daarvoor verantwoordelijk. Het doel van deze beschrijving is om met elkaar de balans te vinden waardoor het inhoudelijke beleid – het kind voorop – kan worden gerealiseerd. Wie praat waarover met wie? Hoe komen kaders tot stand?

Papier is een geduldige partner: alles is te omschrijven. Cruciaal is het gedrag van de mensen die de organen van Kindkracht gaan bezetten. Men moet transparant handelen, elkaar kunnen aanspreken op de rollen om gezamenlijk tot een goed functionerend geheel te komen. Zeker in de eerste jaren is een periodieke evaluatie ('Doen we het goed?') van groot belang.

Daarmee is ook een van de belangrijkste zaken van de governance geduid: de toon waarop men met elkaar omgaat. Respectvolle uitwisseling, de bereidheid om terughoudend te zijn op andermans bevoegdheden, het grotere belang van Kindkracht voor laten gaan op persoonlijk belang. En als dat moeilijk is: het openlijk bespreekbaar maken van de dilemma's die zich bij jou voordoen.

De basis van governance is vertrouwen. Men moet elkaar vertrouwen als het gaat om drijfveren, belangenbehartiging en rolvastheid. Als men de gesprekspartner niet vertrouwt en er geen bespreking aan wijdt, is uiteindelijk Kindkracht de pineut met een bestuurscrisis of soortgelijke zaken. Die kosten geld, tijd en reputatie. En daarmee: het vertrouwen van ouders en kinderen.

Vertrouwen is een werkwoord: het vergt aandacht van alle personen in de verschillende rollen. Gebrek aan vertrouwen kan worden besproken. Het opzeggen van vertrouwen is een belangrijke noodrem die aan vrijwel iedereen toekomt: die is niet beschreven in notulen of statuten. Het bestuur functioneert op basis van het vertrouwen van de raad van toezicht, de deelnemersraad, de ondersteuningsplanraad en de medezeggenschapsraad. De raad van toezicht idem dito: hij kan niet in een loopgravenoorlog met de ondersteuningsplanraad of deelnemersraad functioneren. Het opzeggen van vertrouwen betekent meestal een crisis (in bestuur en/of toezicht) en is de noodrem voor alle gremia. Gelet op de impact van zo'n opzegging is dat geen te prefereren middel en zou alles erop gericht moeten zijn om met elkaar de goede toon, transparantie en flow te vinden die noodzakelijk is om het niet zover te laten komen.

Overlappende bevoegdheden worden in dit voorstel zoveel mogelijk voorkomen. De rollen zijn helder gedefinieerd en daaraan zijn de bevoegdheden gekoppeld. Wel zijn er essentiële bevoegdheden verdeeld zodat de verplichting tot constructieve samenwerking wordt geregeld en men gezamenlijk de goede governance kan vormgeven.

*Vastgesteld d.d. 21-1-2020*