

Traditionele bril past niet bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs

Samenwerkingsverband passend primair onderwijs Noord-Kennemerland (hierna: PPO-NK) heeft met zijn schoolbesturen, ondersteuningsplanraad en met o.a. Patrick Kenis en Bas Baanders de volgende vraag onderzocht: 'Hoe kunnen we het bestuur en onafhankelijk intern toezicht zo inrichten dat het recht doet aan ieders rol en verantwoordelijkheid en dat het onze strategie, visie en bovenal onze professionals versterkt?'

We hebben ervaren dat de traditionele bril niet passend is bij hoe we als een organisatienetwerk willen werken. In dit artikel laten we zien tot welke bestuurlijke inrichting we gekomen zijn en waarom. Het hierna volgende artikel gaat in op het specifieke governance-model dat nodig is voor dit soort ingewikkelde organisatienetwerken.

Waarom samenwerkingsverbanden passend onderwijs?

De aanloop naar passend onderwijs was lang, complex met wisselende doelen en veranderlijk overheidsbeleid. Passend onderwijs kent vele belanghebbenden met eigen wensen en opvattingen. In de woorden van Sietske Waslander (2018) is passend onderwijs een kruipend concept dat uitdijt aan wat we eronder verstaan.

De opmaat begon in 2005. De toenmalige minister Van der Hoeven stelde dat de bestaande zorgstructuur niet meer werkte. Knelpunten waren: thuiszitters, ouders die alleen stonden in hun zoektocht naar onderwijs in een voor hun kind passende omgeving, een toename van het aantal verwijzingen naar en wachtlijsten voor speciaal onderwijs, bureaucratie rondom indicatiestelling voor speciale hulp, onduidelijke verantwoordelijkheden, onvoldoende kwaliteit, schotten tussen scholen en schooltypen en de effectiviteit van ambulante

begeleiding (Bekkers et al., 2011; Bekkers, 2011; Noordgraaf & De Wit, 2011; Waslander, 2011). Passend onderwijs moest al deze problemen oplossen met als motto: geen kind tussen wal en schip. Om dit te realiseren kregen de schoolbesturen de opdracht om inter-zuilair en met het speciaal onderwijs samen te werken in een regionaal netwerk, het samenwerkingsverband. Decentraal samenwerken om de maatschappelijke impact te verbeteren was al een oud idee (Commissie-Deetman, 1990). De gedachte achter samenwerken in lokale netwerken was en is dat maatwerk beter tot stand komt, de oplossingen bedacht worden door de betrokkenen zelf en dat problemen niet meer worden doorgeschoven.

Met de inwerkingtreding van de Wet passend onderwijs ging het primair onderwijs van 231 naar 76 samenwerkingsverbanden, ieder met een eigen budget. Zo werd

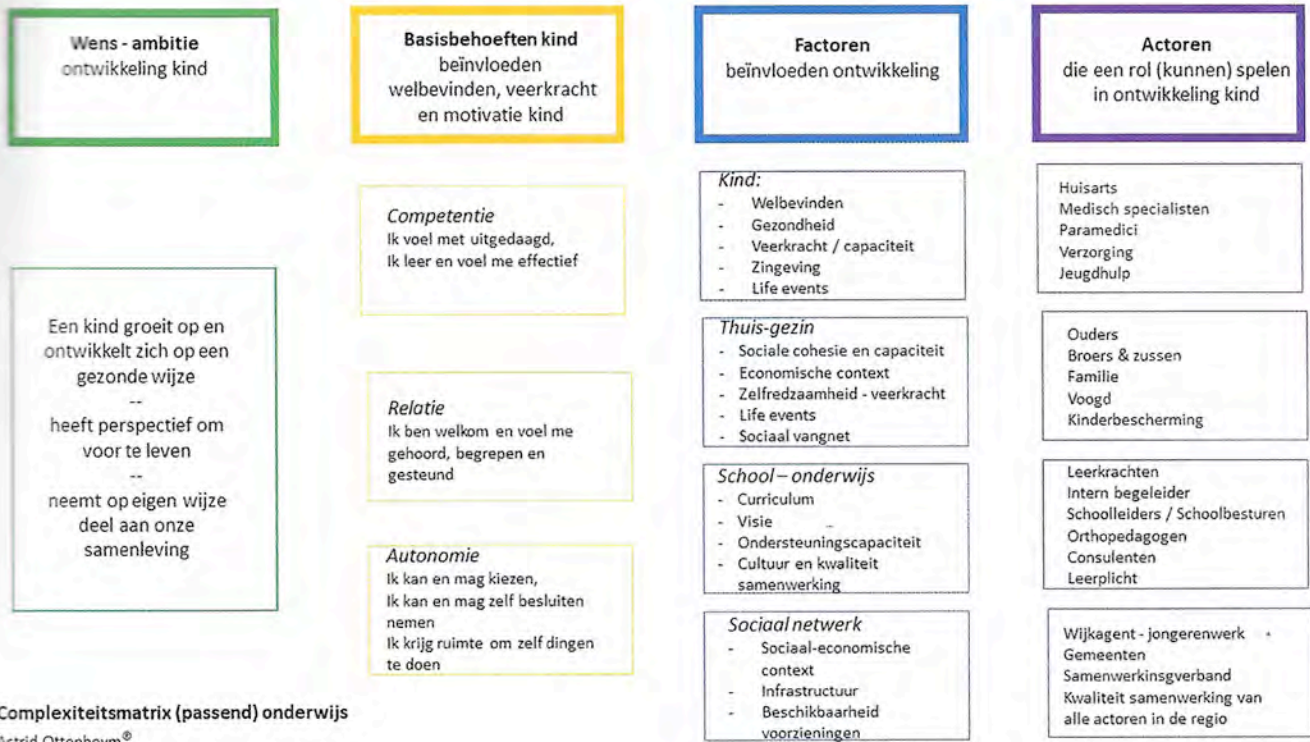


passend onderwijs een lerend traject van decentrale beleidsontwikkeling.

Onze opdracht: kind en zijn toekomst

Met passend onderwijs willen we bereiken dat elk kind perspectief heeft en kan opgroeien en leren in zijn natuurlijke omgeving. Perspectief staat voor een omgeving waarin het kind zich gesteund, vrij en betekenisvol voelt om zich te ontwikkelen. Het is een belangrijke maatschappelijke opdracht met vele voetangels en klemmen. Iedereen maakt events mee die impact hebben op zijn leven. Dat een event de ontwikkeling en het leren blokkeert, is niet bij iedereen het geval. Dit hangt bijvoorbeeld ook af van de veerkracht van de persoon zelf en die van zijn omgeving. Ook weten we dat de uitkomst 'het kind ontwikkelt zich naar verwachting' ongewis is ondanks ieders inspanningen, inclusief die van de leerkracht (Kelchtermans, 2012;

Biesta, 2019). Het is een complex sociaal vraagstuk met vele beïnvloedende factoren en actoren (zie complexiteitsmatrix). Een opdracht ook waarbij het pedagogisch netwerk van een kind (ouders - leerkracht) soms ondersteuning nodig heeft. Een effectief aanbod voor elk kind vereist – ook gezien de genoemde complexiteit en onzekerheid – een dekkend en integrerend netwerk van actoren: interprofessionele, interdisciplinaire, intersectorale samenwerking, samenwerking voorbij de schotten van organisaties. Het is bij uitstek een opdracht voor een organisatienetwerk (Kenis & Cambré, 2019). Hoe kunnen we, hiermee rekening houdend, het netwerk zo organiseren dat we noodzakelijke hulp bieden die niet van het toeval afhangt? Dit vraagt om een netwerk dat in staat is om op elke vraag een antwoord te vinden. Als we dat antwoord namelijk niet vinden, valt het kind tussen wal en schip.



Complexiteitsmatrix (passend) onderwijs
Astrid Ottenheym®

Om wie gaat het?

Kinderen, ouders en leerkrachten zijn kenner en eigenaar van de eigen vraagstukken en kunnen aangeven of oplossingen wel of niet passend en uitvoerbaar zijn. Dit betekent géén top-downoplossingen, maar oplossingen die de betrokkenen zelf bedenken, waar nodig aangevuld met deskundigheid uit het netwerk (consulenten swv, onderwijs-, jeugdhulp- en zorgspecialisten, leerplichtambtenaren). Ons netwerk is dus gericht op het ondersteunen van ouders, kinderen en leerkrachten, zodat zij hun opdracht goed kunnen uitvoeren. We ondersteunen rondom een individueel kind maar ook rondom de school en tussen scholen samen met jeugdhulp- en zorgorganisaties en gemeenten. We weten dat kinderen, ouders en leerkrachten in de knel komen wanneer alleen het eigen organisatiebelang of alleen de eigen beslisboom wordt gevolgd.

Mensenwerk

Een netwerk wordt gemaakt door mensen. De kwaliteit wordt mede bepaald door de kwaliteit van de ontmoetingen en relaties. Het gaat erom dat wanneer nodig de juiste mensen vanuit de juiste bedoeling met de juiste deskundigheid op het juiste moment de juiste

besluiten nemen om die ondersteuning te bieden die nodig is, en zolang die nodig is. Het vraagt een gezamenlijk besluitvormingsproces vanuit gelijkwaardigheid. Niet het denken in organisaties, systemen en regels moet leidend zijn maar de menselijke maat en noden. Het gaat om het echt begrijpen van elkaar en de volgende vragen: wat heeft dit kind in deze situatie van ons nodig, en: wat hebben wij nodig om dat te kunnen realiseren? Behalve de welbedoelde inzet van mensen is voor een dergelijke vorm van samenwerking vrije regelruimte en een helder kader nodig met sturing die anders is dan die we uit de klassieke lijnorganisatie kennen. Het is denken in processen waar professionals, kinderen en ouders goede besluiten kunnen nemen. Dit vraagt een voedingsbodem waar allen hun eigen praktische wijsheid inzetten en niet loslaten totdat het kind een perspectief heeft waar het voor kan en wil gaan.

Werken als een ecosysteem

Om een succesvol dekkend netwerk te realiseren is het sociale kapitaal in het netwerk cruciaal. Het vraagt van alle betrokkenen dat zij investeren in elkaar, dat er samengewerkt wordt vanuit gelijkwaardigheid, co-creatie en waarderend perspectief. Het gaat om het realiseren

van gebundelde denk- en handelingskracht met als doel het welbevinden en ontwikkeling van kinderen. Het is werken als een ecosysteem (Scharmer, 2018) waarbij professionals, kind en ouders ieder vanuit eigenaarschap samen naar eer en geweten uitvoering geven aan de opdracht. Het gaat om verantwoordelijkheid nemen en vertrouwen in de noodzaak en meerwaarde van elkaars unieke bijdrage. Besluiten die professionals nemen, zijn gebaseerd op hypothesen. Deze hypothesen zijn weer gebaseerd op meervoudia perspectief.

kennis en kunde, maar kunnen nooit zekerheid bieden over de outcome. Dit betekent dat zowel leerkrachten als ouders zich kwetsbaar voelen, want wie wil niet het beste voor het kind! Dit betekent dat de gemeenschap die je gezamenlijk vormt niet afrekeningsgericht mag zijn, want dat creëert angst

en stimuleert externe attributie. De gemeenschap die je wilt vormen is een lerende gemeenschap, die leert van besluiten. Dit gaat niet vanzelf. Het vormgeven en levend houden van de samenwerking, de besluit- en leerprocessen spelen op verschillende niveaus en deze niveaus hebben invloed op elkaar: het niveau van het kind, de school, de scholen in een wijk of dorp, de speciale (basis)scholen en voorzieningen, schoolbesturen, gemeenten.

Netwerk waarvan onderdelen elkaar versterken

Het vormen van een dergelijke gemeenschap gaat niet vanzelf: zodra het moeilijk wordt, trekt men zich vaak terug in de eigen groep en wordt het wij-zijperspectief leidend. Om een netwerk te vormen waarvan de onderdelen elkaar versterken, moet dit netwerk gesteund, onderhouden, gefaciliteerd en gestimuleerd worden. Doe je dat vanuit een klassieke verticale sturing, dan is de kans groot dat partijen zich in hun soevereiniteit aangetast voelen, met mogelijk terugtrekkende bewegingen als gevolg. We hebben dus behoefte aan processen die de eigenheid van de partijen respecteren (want juist die is noodzakelijk) en tegelijkertijd prikkels tot samenwerking genereren. De vraag is dus naar

governance die oog en oor heeft voor het functioneren van het organisatienetwerk als ecosysteem.

Hoe een organisatienetwerk in beweging komt (en blijft)

Het samenwerkingsverband PPO-NK heeft een netwerkfocus. Voor de uitvoeringsorganisatie van PPO-NK is dan ook voor een organisatienetwerk gekozen (het strategische vraagstuk). Het operationele vraagstuk is nu: "Hoe kan er een goed functionerend organisatienetwerk gerealiseerd worden?"

Het zou handig zijn als we hier een lijstje van succes-, respectievelijk faalfactoren zouden kunnen presenteren. Feit is echter dat organisatienetwerken erg kunnen verschillen (qua doelstelling, aantal deelnemers, mate van vertrouwen tussen de deelnemers, etc.). Er is geen blauwdruk voor de meest ideale inrichting van een organisatienetwerk.

Zeer veel factoren zijn contextgebonden. Daardoor moet elk netwerk op zijn eigen manier oplossingen vinden voor coördinatieproblemen.

Vanuit de klassieke organisatiewetenschap weten we dat elk coördinatensysteem (inclusief een organisatienetwerk, zoals PPO-NK) oplossingen moet vinden voor twee basisproblemen: taakverdeling (functionele differentiatie) en het verzekeren van integratie (coördinatie en coöperatie of functionele integratie).

Taakverdeling bestaat uit twee vragen:

- Welke taken zijn belangrijk om het doel te behalen (taakspecificatie)?
- Wie voert deze taken uit (taaktoedeling)?

Integratie bestaat uit twee subdimensies:

- de mate waarin diegenen die de taken moeten uitvoeren daartoe bereid zijn (beloning).
- de mate waarin deze mensen over de juiste informatie beschikken om deze taken te kunnen uitvoeren (informatievoorziening).

Samengevat kunnen we stellen dat de kern van PPO-NK de behoefte van het kind en/of gezin is. Het succes van het functioneren van het organisatienetwerk is de uitkomst van een permanente zoektocht waarbij een

“De gemeenschap die je gezamenlijk vormt mag niet afrekeningsgericht zijn, want dat creëert angst en stimuleert externe attributie.”

balans gezocht wordt tussen een juiste mate van differentiatie en daarbij passende integratiemechanismen.

Verschillende gedaanten van organisatienetwerken

Er zijn op hoofdlijnen drie basisvormen voor organisatienetwerken (Provan & Kenis, 2008) De eerste is het zelfregulerende netwerk (klein van omvang: maximaal zeven organisaties met een hoge mate van homogeniteit en gedeelde governance). Dit netwerk regelt zichzelf op een meer informele manier. Het tweede is het leiderorganisatienetwerk (omvang maximaal 15 deelnemers) waarin een van de deelnemende organisaties is belast met de organisatie van het netwerk. Deze twee modellen zijn ongeschikt voor hoogst complexe uitvoeringsorganisaties als PPO-NK. Immers: om de doelstelling te realiseren is de inzet van een grote groep organisaties en professionals nodig. Die verschillen echter erg van elkaar qua werkwijze, invalshoek en maatschappelijke opdracht. Verder is het praktisch niet haalbaar dat alle organisaties permanent gezamenlijk de leiding voor het samenwerkingsverband verzorgen. En het is tegen de aard van een samenwerkingsverband passend onderwijs dat het schoolbestuur van één van de betrokken deelnemende scholen de leiding heeft over het

functioneren van het organisatienetwerk. Voor PPO-NK bleek de derde basisvorm van netwerkorganisaties passend: die van de Network Administrative Organization (NAO). Hier krijgt een initieel niet-deelnemende partij de taak om het organisatienetwerk goed te laten lopen, te faciliteren en te stimuleren. Voordeel hiervan is dat dit voor oneindig grote organisatienetwerken werkt en

in die omstandigheden vaak ook nog eens goed werkt. Van vitaal belang is wel dat alle betrokkenen vertrouwen hebben in die partij (lees: samenwerkingsverband) en de bemensing daarvan. Vooral voor de directeur/bestuurder leidt dat tot een complex - competentieprofiel.

“Van vitaal belang is wel dat alle betrokkenen vertrouwen hebben in zo’n NAO en de bemensing daarvan.”

Ten slotte

Duidelijk is geworden dat werken volgens de gangbare governance modellen - zoals een stichting - niet aansluit bij de gewenste dynamiek van het organisatienetwerk. Na de strategische keuze voor een keuze voor netwerkfocus en een meer operationele keuze voor een organisatienetwerk (NAO) is het dus nodig om een specifiek governance model voor dit soort ingewikkelde organisatienetwerken te ontwikkelen. Hoe PPO-NK dat doet, beschrijft Bas Baanders in het hierna volgende artikel.



Auteur: Astrid Ottenheim

Directeur-bestuurder van Samenwerkingsverband passend primair onderwijs Noord-Kennemerland en Bestuur LPO.



Auteur: Patrick Kenis

Professor Public Governance, School of Economics and Management (TiSEM) en voorzitter van het Tilburg Institute of Governance van Tilburg University.

De literatuurlijst van dit artikel is te vinden op de website: www.pomagazine.nl.