

Samenwerkingsverband passend primair onderwijs:

Op zoek naar governance in dienst van de inhoud

Een samenwerkingsverband passend onderwijs functioneert als een organisatienetwerk. Een organisatienetwerk heeft als doel gezamenlijk complexe vraagstukken aan te pakken die niet door één van de deelnemers zelf gerealiseerd kan worden (Kenis & Crambé, 2019). In het passend onderwijs bestaat het organisatienetwerk uit een veelheid aan scholen, professionals van de scholen met andere organisaties eromheen (zoals jeugdzorg, leerplichtambtenaren).

De stichting samenwerkingsverband passend primair onderwijs Noord-Kennemerland (PPO-NK) is opgericht door 14 schoolbesturen die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor 105 scholen in vijf gemeenten met ruim 21.000 kinderen in de basisschoolleeftijd. PPO-NK wil zich inrichten en functioneren als een netwerkorganisatie en kiest voor een stevige en actieve ondersteuning door een Network Administrative Organization. Een NAO is een zelfstandige organisatie met als taak het brede organisatienetwerk te faciliteren, op gang te krijgen en draaiend te houden. Het bureau van SWV PPO-NK is zo'n NAO.

Het samenwerkingsverband PPO-NK is opgericht en ingericht als een stichting. De dynamiek van een stichting als rechtspersoon en die van het organisatienetwerk gefaciliteerd door een NAO verschillen nogal van elkaar. Het is belangrijk dat deze twee in elkaars verlengde liggen. De kern laat zich als volgt omschrijven:

1. De governance van stichtingen is hiërarchisch, terwijl samenwerking in de uitvoeringsorganisatie horizontaal van aard is.
2. Als eenzelfde vorm van governance van de rechtspersoon opgelegd wordt aan het organisatienetwerk, komen met name schoolbestuurders in een onmogelijke situatie.

3. In het laatstgenoemde geval is er onvoldoende – ook door de wet voorgeschreven – scheiding tussen beleid maken, beleid uitvoeren en toezicht houden op uitvoering van het beleid.

1. Horizontale en verticale hiërarchie

In een stichting is sprake van verticale hiërarchie, in de vorm van het welbekende piramideachtige harkje: bovenaan staat de Raad van Toezicht, daaronder de directeur-bestuurder en 'dàár weer onder' de uitvoeringsorganisatie: de mensen die het werk doen en de mensen die hun collega's daarbij faciliteren. Uitgangspunt (en ook oorsprong) hiervan is dat de 'baas' beter zou weten hoe een medewerker zijn/haar werk heeft uit te voeren dan die medewerker zelf.

Hiervan is in een organisatienetwerk geen sprake. Realisatie van de maatschappelijke opdracht ligt in handen van professionals die samen met kinderen en hun ouders passend onderwijs verzorgen. Zonder hun kennis en ervaring is er geen goed passend onderwijs. Inhoudsgedreven professionals met een grote intrinsieke motivatie vertrouwen primair op hun vakinhoudelijke kennis. Daarnaast zijn ze loyaal aan de kinderen en hun ouders, en aan collega-professionals. Samenwerking tussen collega's en organisaties

vindt plaats op grond van inhoud en (dus) horizontale verhoudingen.

Matthieu Weggeman (2007, p. 18-20) beschrijft dat bestuurders van rechtspersonen een resultaatsverplichting hebben en behoefte voelen om het werk van kenniswerkers te beheersen, waarbij gewerkt wordt met verticale hiërarchie. Kenniswerkers daarentegen zijn gericht op de inhoud, zijn vaak primair loyaal aan de beroepsgroep en werken in horizontale verhoudingen vanuit een inspanningsverplichting.

2. Bestuurders in onmogelijke posities

PPO-NK heeft ervaren dat werken volgens de gebruikelijke verhouding passend bij de rechtsvorm stichting ertoe leidt dat schoolbestuurders die óók bestuurders van het samenwerkingsverband zijn in een onmogelijke situatie komen, want ze zijn tegelijkertijd:

- verantwoordelijk voor de ontwikkeling van beleid;
- verantwoordelijk voor de uitvoering daarvan (met deels uitvoerende verantwoordelijkheid);
- verantwoordelijk voor het interne toezicht daarop;
- aanspreekbaar op de bijdrage van hun scholen aan de realisatie van in het Ondersteuningsplan gemaakte afspraken.

Het belang van het samenwerkingsverband kan op gespannen voet staan met het belang van de eigen scholen.

Inhoudelijk gezien hebben schoolbestuurders in tegenstelling tot de onderwijsprofessionals niet dagelijks contact met kinderen die extra ondersteuning nodig hebben. Ook hebben ze vaak onvoldoende overzicht over hoe het organisatienetwerk functioneert en ingericht is. Wanneer een horizontaal ontwikkelde, inhoudelijke aanpak eerst via hiërarchische lijnen goedkeuring moet krijgen, kan dat nadelige gevolgen hebben voor de kwaliteit en doortastendheid van het passend onderwijs. Het is zonde van de tijd als het bestuurlijke circuit eerst doorlopen moet worden, terwijl het onvoldoende toegevoegde inhoudelijke waarde heeft.

3. Onvoldoende rollenscheiding bestuur en toezicht

In formele zin betekent het voorafgaande dat er onvol-

doende scheiding van taken en verantwoordelijkheden is bij de ontwikkeling en uitvoering van het beleid, en het (interne) toezicht daarop. Samenwerkingsverbanden kunnen hier in praktische zin last van krijgen, en ook in formele zin: wet- en regelgeving staan namelijk een veel striktere rollenscheiding voor.

Kortom: voor het functioneren van het organisatienetwerk is een andere vorm van governance nodig dan voor de rechtspersoon. Beide hebben hun eigen relevantie. Het is wenselijk dat ze op elkaar aansluiten en versterken, en elkaar niet onnodig voor de voeten lopen.

Systeem- en leefwereld

De wereld van de rechtspersonen is in de termen van Hart en Buiting (2012) de systeemwereld; het leven van kinderen, hun ouders en professionals noemen ze de leefwereld. Hart en Buiting signaleren dat in sectoren zoals het onderwijs de laatste decennia de systeemwereld de overhand heeft gekregen. Ze bepleiten dat de leefwereld centraal komt te staan en dat de systeemwereld dienstbaar is aan het primaire proces. Dit is wat PPO-NK nastreeft.

Hybride organisatie vraagt hybride governance

Om recht te doen aan de dynamiek van het organisatienetwerk en van de rechtspersoon ontwikkelde PPO-NK een hybride vorm van governance. Uitgangspunten daarbij zijn:

- In de leefwereld van de uitvoeringsorganisatie wordt gewerkt op basis van horizontale verhoudingen.
- In de bestuurlijke systeemwereld van de stichting als rechtspersoon is sprake van hiërarchische verhoudingen.
- De directeur-bestuurder is de schakel tussen beide werelden.

De leefwereld van het organisatienetwerk

De uitvoeringsorganisatie bestaat uit professionals werkzaam bij de deelnemende scholen, bij het samenwerkingsverband zelf en bij aanpalende sectoren, zoals jeugdhulp, zorg en gemeenten. Het organisatienetwerk is buitengewoon complex. Het samenwerkingsverband

(bureau NAO) biedt optimale ondersteuning aan het primaire proces door samenwerking te faciliteren en te stimuleren: kennis delen, ontwikkelen, uitvoeren. Daarnaast denkt het actief mee om oplossingen te vinden voor complexe vraagstukken. Dat gebeurt bijvoorbeeld door professionals in netwerkgroepen, werkgebieden en het virtueel expertisecluster. Daarbij is belangrijk dat de NAO de soevereiniteit van de partners respecteert en die niet in een 'harkje' probeert onder te brengen. De professionals houden zelf verantwoordelijkheid voor de inhoud van hun werk. De uitvoeringsorganisatie valt onder verantwoordelijkheid van de directeur-bestuurder.

De leefwereld van de morele eigenaars (OPR)

Met het uitgangspunt van de leefwereld wordt ook de positie van de morele eigenaars versterkt. Dat zijn de mensen die primair baat hebben bij het samenwerkingsverband: kinderen, hun ouders en professionals. Zij zitten in de wettelijk voorgeschreven ondersteuningsplanraad (de OPR). De OPR krijgt bij PPO-NK een steviger rol in het werk van het samenwerkingsverband dan wettelijk is voorgeschreven en is evenknie van de deelnemersraad, waarin de schoolbesturen zitting hebben.

De leefwereld van de deelnemersraad (DR)

Schoolbestuurders vormen de leden van de deelnemersraad. Daarin zijn zij nauw betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid, maar niet meer op de traditionele bestuurlijke en toezichthoudende manier. Zij kunnen zich richten op hun rol als schoolbestuurder en de manier waarop hun scholen de uitvoering van het ondersteuningsplan ter hand nemen. Zij zijn werkgevers van de meeste professionals in de leefwereld van het organisatienetwerk. Als schoolbestuurders zijn ze aanspreekbaar op de bijdrage van hun scholen aan de uitvoering van het ondersteuningsplan. Zowel de OPR als de deelnemersraad (DR) worden intensief betrokken bij de ontwikkeling en de uitvoering van het ondersteuningsplan.

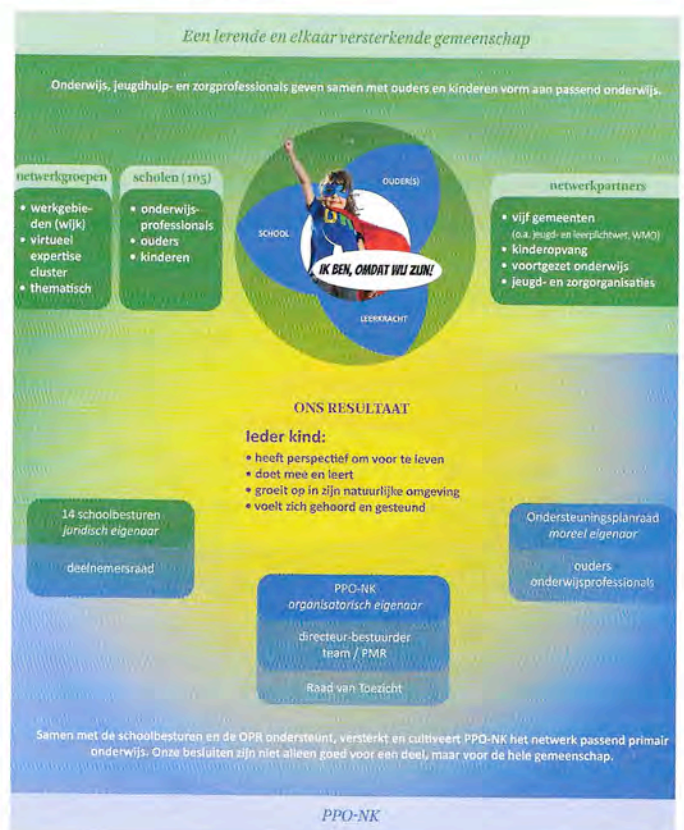
De systeemwereld van het samenwerkingsverband (PPO-NK)

Het samenwerkingsverband als juridische entiteit is eigenaar van de maatschappelijke opdracht. Ze zorgt voor de

nodige, geëiste en ook noodzakelijke transparantie over het reilen en zeilen van het samenwerkingsverband. De verhoudingen hier zijn regulier: de directeur-bestuurder is belast met bestuur en besturing van het samenwerkingsverband. Een onafhankelijke Raad van Toezicht houdt hierop toezicht. De directeur-bestuurder is de het scharnier tussen de rechtspersoon (systeem) en de uitvoeringsorganisatie (leefwereld).

Deze hybride vorm van governance maakt het enerzijds mogelijk dat professionals hun vleugels kunnen uitslaan en anderzijds verantwoording wordt afgelegd aan de samenleving. Relevante management- en verantwoordingsprocessen worden zodanig ingericht dat ze het primaire proces niet belemmeren. Daardoor kan voldaan worden aan de formele vereisten van transparantie en verantwoording, zonder de administratieve lasten daarvan bij de professionals neer te leggen.

Om die dienstbaarheid van de rechtspersoon aan het primaire proces uit te drukken staat de Raad van Toezicht geheel onderaan het organogram. Het organogram ziet er dan als volgt uit:



Nieuwe invulling governance stelt nieuwe eisen

Deze nieuwe insteek stelt specifieke eisen aan de verschillende betrokkenen.

In de eerste plaats is het aan *professionals* om de professionele ruimte te nemen en optimaal gebruik te maken van hun eigen kennis en ervaring en die van de collega's om hen heen.

De *directeur-bestuurder* is zowel verantwoordelijk voor het functioneren van het organisatienetwerk als voor het reilen en zeilen van de juridische entiteit. Dat vergt een specifieke mix aan vaardigheden en verschillende vormen van leiderschap. De directeur-bestuurder moet niet alleen expertise en competenties hebben die passen bij verticale hiërarchie van de rechtspersoon, maar heeft ook te beschikken over (organisatorische en inhoudelijk) informeel leiderschap, dat past bij de horizontale samenwerking van het organisatienetwerk.

Dit geldt ook voor de *Raad van Toezicht*: deze moet niet alleen toezicht houden, maar ook feeling hebben met de dynamiek van het organisatienetwerk, en het organisatienetwerk erkennen als een legitieme vorm van organiseren. Zonder die affiniteit kan een Raad van Toezicht niet goed toezien op het functioneren van het organisatienetwerk en op hoe de directeur-bestuurder optreedt in dat organisatienetwerk. Bovendien kan de Raad van Toezicht zonder deze affiniteit niet optreden als sparring partner voor de directeur-bestuurder.

Fase CYAAN

Frederic Laloux heeft in zijn *Reinventing organizations* (2018, p. 59-68) de ontwikkelingsstadia geanalyseerd waarmee mensen en gemeenschappen van mensen in de loop van de tijden omgaan met steeds complexere vraagstukken. Momenteel staan we op de drempel van een nieuwe fase, die Laloux 'cyan' noemt. In deze fase neemt het ecosysteem de centrale plek van een overmatig egosysteem over, en wordt er samengewerkt in zelfsturing, vanuit vertrouwen, holisme (heelheid), zowel ten aanzien van kinderen en hun ouders als de persoon van de professionals. De uitkomst is cocreatie door talrijke betrokkenen. Laloux heeft het over bedrijven

die volgens de hierboven genoemde principes zijn gaan werken, of die van grond af zo zijn ingericht. De uitgangspunten voor PPO-NK passen in deze trend. Alleen: het organisatienetwerk van het samenwerkingsverband is nog veel ingewikkelder, want professionals werken grensoverschrijdend samen met andere organisaties en disciplines die elk hun eigen primaire taken hebben en bijbehorende sferen en formele kaders.

Hoe komt het organisatienetwerk tot welke resultaten? Blijkt de hybride governance een goede manier om zowel recht te doen aan het primaire proces (passend onderwijs) als aan de formele eisen die aan het samenwerkingsverband als stichting gesteld worden? In beide gevallen gaat het om inzichten die niet alleen voor samenwerkingsverbanden passend onderwijs inspirerend zijn, maar ook ver daarbuiten in het maatschappelijk leven. Daarom is het zinvol om de ontwikkelingen bij PPO-NK, al dan niet wetenschappelijk, te volgen en er le- ring uit te trekken. Wellicht is het een model dat past bij meer cyane organisaties en samenwerkingsverbanden die werken volgens de door Laloux beschreven principes.



Auteur: Bas Baanders

Consultant op het gebied van good governance. Hij is co-auteur van de Atlas van het toezicht.

Literatuur

- Hart, W. & Buiting, M. (2012). *Verdraaide organisaties. Terug naar de bedoeling*. Deventer: Management Impact.
- Kenis, P. & Cambré, B. (2019). *Organisatienetwerken: De Organisatievorm van de Toekomst*. Antwerpen: Pelckmans Pro.
- Laloux, F. (6de druk 2018). *Reinventing organizations*. Tielt/Haarzuylen: Het Eerste Huis.
- Weggeman, M. (2007). *Leidinggeven aan professionals? Niet doen! Over kenniswerkers, vakmanschap en innovatie*. Schiedam: Scriptum.