

De bedoeling van passend onderwijs is ervoor te zorgen dat geen enkel kind tussen wal en schip terechtkomt. Vaak is er sprake van complexe situaties. Maatwerk voor het kind en zijn omgeving is dus noodzakelijk. Kenniswerkers met verschillende expertises en organisaties werken daartoe – in samenspraak met kinderen en ouders – samen om onderwijs te realiseren dat past bij wat een kind nodig heeft.

Werken vanuit het model van een stichting met een lijnorganisatie bleek daarbij niet goed aan te sluiten. Professionals hebben meer regelruimte nodig, terwijl de juridische entiteit zijn eigen vereisten heeft. Welke vorm van governance past hierbij?

In het artikel van **Bas Baanders, Astrid Ottenheym** en **Patrick Kenis** komt de zoektocht in beeld die heeft geleid tot een effectieve governance van een samenwerkingsverband passend primair onderwijs.

HET KIND STAAT CENTRAAL IN HET ORGANISATIE- NETWERK

Hybride governance vorm voor Samenwerkingsverband passend primair onderwijs

In maatschappelijke sectoren zoals (passend) onderwijs, zorg en welzijn krijgt men steeds meer oog voor de persoon achter klachten en problemen van kwetsbare burgers. Het inzicht is gegroeid dat in die situaties vaak een geïntegreerde aanpak nodig is. Dat in beeld komt hoe het staat met verschillende factoren die van invloed zijn op de kwaliteit van het leven. En dat daarmee rekening wordt gehouden bij het werken aan concrete zorg en ondersteuning. In deze trend past ook een actieve rol van kwetsbare burgers en hun naasten bij uitwerking én uitvoering van afgesproken zorg en ondersteuning.

Dit alles maakt het werk een stuk complexer. Bij een deel van de kwetsbare burgers zijn verschillende vormen van zorg en ondersteuning nodig op verschillende levensgebieden. Hierop kunnen inspelen vergt van professionals en organisaties dat ze intensiever en op een andere manier dan ze gewend zijn met elkaar samenwerken. Te vaak staan organisaties en professionals als kolommen naast elkaar, terwijl voor onder-

steuning van kwetsbare burgers juist horizontale samenwerking nodig is.

Dat is makkelijk gezegd, maar het is nog knap lastig om dit voor elkaar te krijgen. De problematiek is immers vaak zeer complex. Ongeveer 95 procent van de leerlingen in het passend onderwijs kan zich goed ontwikkelen. Maar er zijn kinderen die extra begeleiding hard nodig hebben. Deze extra ondersteuning is divers en vraagt soms meerdere deskundigheden vanuit verschillende scholen, instellingen en organisaties. Dit wordt bepaald door zowel de aard van de problematiek als van de situatie waarin het kind opgroeit. Hierdoor kunnen er bij een leerling niet alleen een diversiteit aan onderwijsprofessionals betrokken zijn, maar ook zorgprofessionals en/of leerplechtambtenaren. De betrokken professionals werken samen met kind en ouders in een gelijkwaardige relatie, op basis van wat nodig is voor zijn welbevinden en ontwikkeling. De bedoeling is ervoor te zorgen dat geen enkel kind tussen wal en schip terechtkomt.

Om dit voor elkaar te krijgen zijn samenwerkingsverbanden (swv) passend onderwijs ingericht. Deze organiseren en faciliteren passend onderwijs. Eén daarvan is het swv Primair Passend Onderwijs Noord-Kennemerland (PPO-NK). Wat de governance betreft is het swv in eerste instantie ingericht volgens de gebruikelijke kenmerken van een lijnorganisatie. Hierbij liep men echter tegen de grenzen ervan aan. Daarom werd gezocht naar een vorm van governance die beter past bij het functioneren van het swv.

In dit artikel wordt die zoektocht en de uitkomst beschreven en de bijbehorende overwegingen. De zoektocht heeft geleid tot een hybride vorm van

governance. Deze is – qua uitgangspunt – ook bruikbaar voor andere organisaties die bijdragen aan de kwaliteit van het maatschappelijke leven, zoals zorg en welzijn.

Een schoolvoorbeeld

Het samenwerkingsverband Passend Primair Onderwijs Noord-Kennemerland (PPO-NK) is ingericht door 13 schoolbesturen, 105 reguliere en speciale scholen en meer dan 21.000 basisschoolleerlingen. Het swv werkt nauw samen met vijf gemeenten en vele zorgorganisaties zoals jeugdhulp, GGD, GGZ, (wijk)verpleging. Het samenwerkingsverband is gevormd om uitvoering te geven aan de wet Passend Onderwijs (augustus 2014). Deze wet stelt samenwerkingsverbanden in de gelegenheid op zoek te gaan naar een effectieve werkwijze.

Leidende principes

De leidende principes voor het functioneren van het samenwerkingsverband zijn:

1. de opdracht van het samenwerkingsverband,
2. de visie: hoe kan de opdracht het beste gerealiseerd worden,
3. de inrichting van de werkprocessen.

1. De maatschappelijke opdracht van het samenwerkingsverband

Als maatschappelijke opdracht voor het samenwerkingsverband werd gedefinieerd dat alle kinderen in de regio zich op een gezonde manier kunnen ontwikkelen, zodat ze op eigen wijze kunnen deelnemen aan

Voor de ontwikkeling van een kind bestaat geen blauwdruk met een strak protocol. Hetzelfde geldt voor de realisatie van een dekkend netwerk voor passend onderwijs

onze samenleving. Het swv heeft als taak ervoor te zorgen dat kinderen hierbij zonedig effectief (individueel) ondersteund worden.

2. De visie: hoe kan de opdracht het beste gerealiseerd worden

Voor goed passend onderwijs is het zaak een dekkend netwerk te realiseren, zodat elk kind onderwijs krijgt dat bij hem of haar past. Samenwerking tussen alle scholen (zowel regulier als speciaal) is hiervoor noodzakelijk. Maar – zoals aangegeven – ook andere organisaties zijn erbij betrokken. Bijvoorbeeld de gemeenten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de leerplicht, leerlingenvervoer, jeugdzorg, jeugdhulp, langdurige zorg, de participatiewet en onderwijshuisvesting. Deze maken formeel geen onderdeel uit van het swv, maar zijn wel onontbeerlijk voor optimaal passend onderwijs.

In het netwerk is flexibele co-creatie essentieel. Op basis van de inhoudelijke vraag worden professionals en organisaties betrokken die kunnen bijdragen aan een passende aanpak. Niet op grond van formaliteiten, maar op grond van inhoud wordt in wisselende coalities samengewerkt aan complexe vraagstukken. Daarvoor is het nodig dat de schotten tussen de professies en de organisaties waar nodig overstegen worden, met andere woorden: dat deze permeabel worden.

De vraagstukken vragen een hoge mate aan vertrouwen en oplossingsgerichtheid met soms de nodige creativiteit en lef. In de realisatie van passend onderwijs bepalen de sociale interacties van mensen de kwaliteit die gerealiseerd wordt.

Het is aan professionals om samen met kind en ouders dat te doen wat nodig is. Voor de ontwikkeling van een kind bestaat geen blauwdruk met een strak protocol. Hetzelfde geldt voor de realisatie van een dekkend netwerk voor passend onderwijs. Daarom komt de beoogde werkwijze met inzet van co-creatie onvoldoende tot zijn recht door top-down sturing.

Dit vraagt van het bestuur een extra dimensie, namelijk faciliterend en horizontaal leiderschap, zodat de kinderen, ouders en professionals kunnen samenwerken aan passend onderwijs. Vanuit de bedoeling en

niet vanuit protocol. Ook toezichthouders krijgen deels een andere rol omdat ze niet alleen toezicht houden op het swv als juridische entiteit, maar ook op het functioneren van het organisatienetwerk.

3. Werkprocessen in dienst van de bedoeling

Bij enkelvoudige gangbare problematiek zijn veel mensen geholpen zijn door enkelvoudige, tijdelijke ingrepen. Vaak voldoet dit. Deze werkwijze is echter ontoereikend voor mensen met complexe problematiek. Organisatie-adviseur Pieterjan van Delden schrijft hierover in *Marginalisatie. Meedoen in een complexe samenleving*: ‘Als het gaat om een kluwen van problemen waarvoor dynamisch werken nodig is, raakt het systeem overvraagd. De essentie van dynamisch werken is dat het niet gaat om het oplossen van één of meerdere problemen, maar dat degene die de problemen heeft in een proces komt waarin hij zelf de oplossingen vormgeeft dankzij stimulansen van verschillende kanten.’ Vertaald naar het passend onderwijs betekent dit dat 95 procent van de vragen van leerlingen via enkelvoudige ingrepen verholpen kunnen worden. Voor de 5 procent met complexe problematiek is een dynamische werkwijze nodig. Er wordt niet vanuit deelproblemen gewerkt, maar vanuit een integrale invalshoek. Alle betrokkenen handelen vanuit het totale perspectief. Dit betekent ook dat de werkprocessen binnen het samenwerkingsverband zodanig worden vormgegeven dat de best mogelijke afspraken worden gemaakt waar allen, maar bovenal kind en ouders, achter staan.

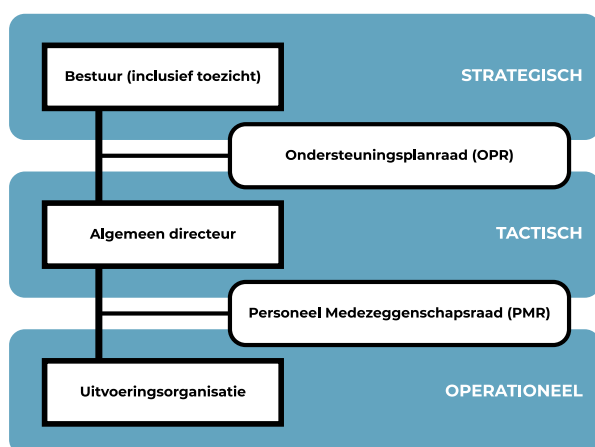
Toegevoegde waarde van het swv

Er zijn verschillende manieren voor de inrichting van het organisatienetwerk. Dat hangt samen met de complexiteit ervan. PPO-NK is te beschouwen als een uiterst complexe samenwerking van meerdere partijen. De vorm van een Network Administrative Organization (NAO) past hierbij het beste. Om resultaten te behalen is stevige en actieve ondersteuning nodig. Daarbij is belangrijk dat NAO de soevereiniteit van de partners respecteert en die niet in een ‘harkje’ probeert onder te brengen.

De krachtige NAO faciliteert en stimuleert professionals hun kennis te delen, gezamenlijk nieuwe kennis te ontwikkelen en die vervolgens ook toe te passen. Bijvoorbeeld in de vorm van inhoudelijke netwerkgroepen waar kennisprofessionals elkaar treffen en samenwerken om beleid te operationaliseren en beleidsadvies te formuleren. Subregionale samenwerking wordt gestimuleerd in zogeheten werkgebieden.

Governance bij start passend onderwijs

Het swv is in 2014 van start gegaan als stichting met de structuur van een lijnorganisatie. Bij de oprichting is een eindverantwoordelijk, toezichthoudend bestuur samengesteld, bestaande uit bestuurders van de aangesloten basisscholen. Het bestuur heeft een algemeen directeur met ruim mandaat aangesteld. Indertijd is afgesproken op termijn te werken in een two-tier model.



Governance ten tijde van de oprichting (2014)

Bij de oprichting had het bestuur verschillende rollen: oprichter van de stichting, verantwoordelijk voor de ontwikkeling van beleid, voor de uitvoering daarvan en het toezicht daarop. Daarnaast waren schoolbestuurders ook nog eens verantwoordelijk voor de realisatie van passend onderwijs door hun scholen. Een schier onmogelijke situatie.

De constellatie beknelde ook professionals: zij konden niet altijd voldoende hun vleugels uitslaan en hun expertise en ervaring inzetten voor de realisatie van goed passend onderwijs. Wanneer bijvoorbeeld 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, als dat onvoldoende toegevoegde *inhoudelijke* meerwaarde heeft.

Governance implicaties

Het swv liep dus tegen verschillende knelpunten aan die voortkomen uit het verschil in dynamiek in het organisatienetwerk en de juridische entiteit: horizontaal, kwalitatief, informeel versus verticaal en formeel. Die dynamieken staan op gespannen voet met elkaar. Ze kunnen elkaar ook voor de voeten lopen. Deze verschillende dynamieken worden hierna aangestipt: eerst de inhoudelijke, vervolgens de bestuurlijke.

Dynamiek van het organisatienetwerk

De uitvoeringsorganisatie van PPO-NK functioneert als organisatienetwerk. Een organisatienetwerk heeft als doel gezamenlijk complexe vraagstukken aan te pakken die geen van deelnemers zelf zou kunnen realiseren (Kenis & Cramb , 2019). Verder bleek dat de governance van de rechtspersoon niet voldoende aansloot bij wat een organisatienetwerk nodig heeft om optimaal te functioneren. In het organisatienetwerk realiseren hoogwaardige kenniswerkers in samenspraak met kind en ouders passend onderwijs. Zonder hun kennis en ervaring is er geen goed passend onderwijs. Ze hebben een grote intrinsieke motivatie en 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.

Dynamiek in de juridische entiteit

Binnen de dynamiek van de juridische entiteit doen zich de volgende knelpunten voor.

1. Horizontale en verticale hiërarchie

In een stichting is er sprake van verticale hiërarchie, in de vorm van het welbekende piramideachtige harkje: bovenaan staat de Raad van Toezicht, daaronder de directeur/bestuurder en daarna 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 werk moet uitvoeren dan die medewerker zelf. Zoals eerder aangegeven: het primair proces vindt plaats in een horizontaal functionerend organisatiewerk. Het uitgangspunt van een lijnorganisatie staat hiermee op gespannen voet.

2. Bestuurders in onmogelijke posities

We schreven al dat de structuur bij aanvang in 2014 schoolbestuurders in een onmogelijke positie bracht. Ze zijn in deze werkwijze verantwoordelijk voor zowel de inhoud als de uitvoering van het beleid en het toezicht daarop. Bovendien zijn ze aanspreekbaar op de bijdrage van hun scholen aan het passend onderwijs. Extra lastig is dat het kan voorkomen dat het belang van het samenwerkingsverband op gespannen voet staat met het belang van de eigen scholen. Dit alles leidt tot onvoldoende rollenscheiding tussen bestuur en toezicht. Dat is ongewenst, zowel vanuit governance optiek als in formele zin.

Systeemwereld en leefwereld: allebei nodig

Volgens de terminologie van Marius Hart en Wouter Buiting, de auteurs van *Verdraaide organisaties. Terug naar de bedoeling* (2012), kan het swv als juridische entiteit beschouwd worden als de systeemwereld, en het organisatienetwerk als de leefwereld. Hart en Buiting observeren dat in maatschappelijke sectoren de systeemwereld de overhand heeft gekregen. Beide zijn nodig, maar ze achten het noodzakelijk dat de

leefwereld centraal staat. De herinrichting van de governance bij PPO-NK doet recht aan zowel de leefwereld van het organisatienetwerk als die van de systeemwereld in de vorm van de juridische entiteit.

De daadwerkelijke realisatie van passend onderwijs is de kern waar het swv om draait. Dat laat onverlet dat ook een rechtspersoon zijn functie heeft. De rechtspersoon is (in formele zin) aanspreekbaar. Deze is eigenaar van de maatschappelijke opdracht, zorgt voor toezicht op uitvoering ervan, voor verantwoording aan de samenleving over de besteding van maatschappelijke middelen en voor verantwoording over de bereikte resultaten.

Nieuw: hybride vorm van governance

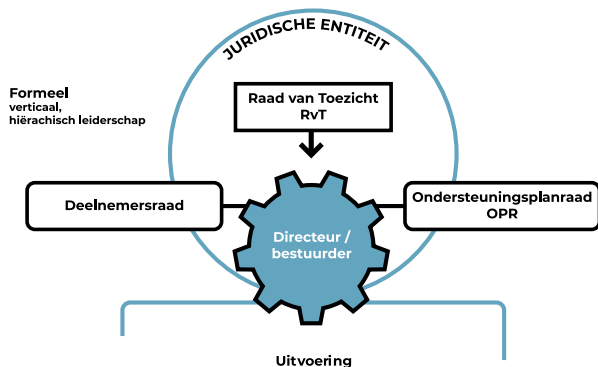
Om recht te doen aan de dynamiek van het organisatienetwerk én die van de rechtspersoon, ontwikkelde PPO-NK een hybride vorm van governance. Uitgangspunten daarbij zijn:

- In het organisatienetwerk wordt gewerkt op basis van horizontale verhoudingen.



Het organisatienetwerk anno 2020

- In de stichting als rechtspersoon is sprake van hiërarchische verhoudingen.



Governance formeel gezien van stichting PPO-NK anno 2020

- De directeur/bestuurder is de schakel tussen beide werelden. De uitvoeringsorganisatie valt onder verantwoordelijkheid van de directeur/bestuurder; professionals dragen verantwoordelijkheid voor de inhoud van hun werk.

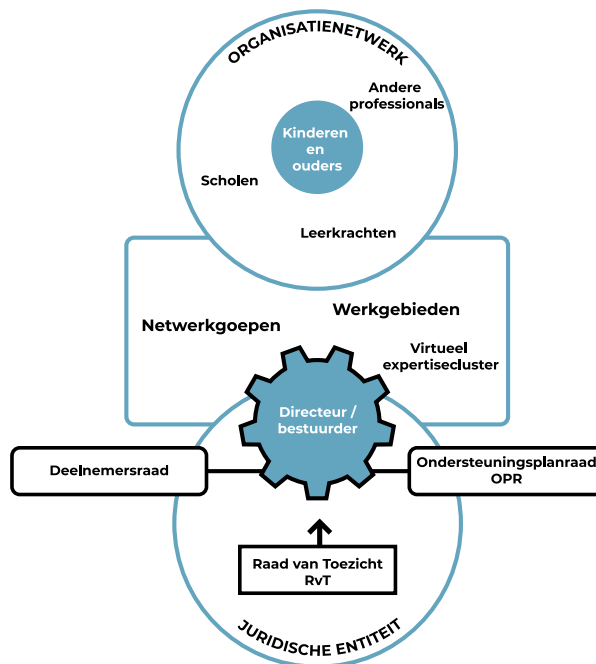


In het totaal plaatje worden deze drie afbeeldingen in elkaar geschoven. Met dien verstande dat:

- het organisatienetwerk aan de top van het organogram staat,
- het kind en de ouders daarin centraal staan,
- de juridische entiteit onderaan het organogram komt te staan, en
- binnen die entiteit de RvT onderaan staat; dit alles om

de dienstbaarheid van het swv aan het primaire proces uit te drukken.

Uiteindelijk ziet dat er als volgt uit:



Constellatie met werkwijze anno 2020

De rollen van betrokkenen

In het gehele swv staan kinderen en hun ouders centraal: in het organisatienetwerk, maar ook in de juridische entiteit. In de wettelijk voorgeschreven ondersteuningsplanraad (OPR) hebben zeven ouders en zeven leerkrachten zitting. PPO-NK heeft ervoor gekozen de rol van de OPR te maximaliseren, ook waar dat formeel niet noodzakelijk is.

De pendant van de OPR is de deelnemersraad. Hierin zitten de bestuurders van de bij het netwerk aangesloten scholen. Zij zijn nauw betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van het beleid. Schoolbestuurders kunnen zich dan als schoolbestuurder concentreren op de manier waarop hun scholen de uitvoering van het ondersteuningsplan waarmaken. Zij zijn werkgevers van de meeste professionals in het organisatienetwerk

en aanspreekbaar op de bijdrage van hun scholen aan de uitvoering van het ondersteuningsplan

De schoolbestuurders zijn in de nieuwe situatie geen toezichthouders meer. Voor het interne toezicht is een onafhankelijke RvT ingericht.

In het swv als juridische entiteit is formeel sprake van reguliere verhoudingen in de lijnorganisatie: de directeur/bestuurder is belast met bestuur en besturing van het samenwerkingsverband. Een onafhankelijke Raad van Toezicht houdt toezicht op het bestuur en op de besturing (= organisatienetwerk). De directeur/bestuurder is de spil/het scharnier tussen de rechtspersoon en de uitvoeringsorganisatie.

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

Nieuwe invulling, 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 kennis en ervaring, zowel van henzelf als van hun collega's. Ze zullen hun probleemoplossend vermogen waar nodig verder ontwikkelen.

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 beschikt niet alleen over expertise en competenties die passen bij verticale hiërarchie, maar ook over (organisatorisch en inhoudelijk) informeel leiderschap, dat past bij de horizontale samenwerking van het organisatienetwerk.

Organische en informele samenwerking

Deze wijze van functioneren van het organisatienetwerk lijkt op wat Frederic Laloux in zijn boek *Reinventing organizations* (2018, p. 59-68) beschrijft als de 'cyane fase' van de manier waarop mensen steeds complexere uitdagingen aankunnen. Vertaald naar het passend onderwijs is dit als volgt te beschrijven. Professionals werken samen met kind en ouders aan passend onderwijs. Om dat te bereiken stappen ze over de grenzen van hun eigen organisaties en beleidsterreinen en de bijbehorende deskundigheden heen, zodat er meer oog is voor de mens achter de problemen. Er ontstaat zo ook meer regelruimte voor de eigen kwaliteiten en (levens)ervaring van de professionals. Professionals kunnen zich vrij bewegen in teams, in de eigen organisatie en andere organisaties. Samenwerking is organisch en informeel. Het is een vertrek vanaf een egosysteem richting ecosysteem, waarin in co-creatie wordt samengewerkt. Co-creatie zoals beschreven door C. Otto Scharmer in onder meer *De essentie van Theorie U: kernprincipe en toepassingen* (2018). Door deze manier van werken kan beter resultaat bereikt worden, want de som is meer dan het geheel der delen ($1+1=11$).

Dit heeft ook implicaties 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. Anders kan een Raad van Toezicht niet goed toezien op de besturing van het samenwerkingsverband en dus ook niet goed optreden als sparringpartner voor de directeur/bestuurder.

Uitdaging

Veel maatschappelijke vraagstukken zijn complex en vergen een geïntegreerde aanpak die uitstijgt boven professies en organisaties. Organisatienetwerken zijn

★ ★

Bronnen

- ## Noten

- 