

# Maatwerk (on)mogelijk

Samenwerken aan passend onderwijs – voorpublicatie  
conferentie Lunteren 2010

*Ady Hoitink*

Utrecht, maart 2010

**APS**

Postbus 85475  
3508 AL Utrecht  
Tel. (030) 285 66 00  
Fax (030) 285 68 88  
Zwarte Woud 2  
3524 SJ Utrecht

[www.aps.nl](http://www.aps.nl)

## **Colofon**

Titel:

**Maatwerk (on)mogelijk**

Auteur:

**Ady Hoytink**

Uitgave: R&D Samenwerken aan passend onderwijs 2008-2010,  
APS.233.2000

# Inhoud

<b>1 Inleiding: De paradox van passend onderwijs</b>	<b>5</b>
1.1.1 Samenwerken aan passend onderwijs	5
1.1.2 De paradox tussen flexibel maatwerk en institutionele grootschaligheid	5
1.1.3 Voor wie?	6
1.1.4 Leeswijzer	6
1.1.5 Praktijkonderzoek	7
<b>2 De paradox van passend onderwijs</b>	<b>9</b>
2.1 Inleiding	9
2.1 Centrale begrippen	10
2.1.1 Passend onderwijs	10
1.1.1 Passend onderwijs	11
2.1.2 Vraaggericht, individueel maatwerk	11
2.1.3 Onderwijsbehoeften	11
2.1.4 Educatief maatwerk	12
2.1.5 Differentiatie op schoolniveau	12
2.1.6 Schoolontwikkeling	12
2.1.7 Aanbodgerichte, institutionele context	13
2.1.8 Samenwerking	14
2.1.9 Organisatie	14
2.1.10 Professionals	15
2.1.11 Verticale en horizontale regelsystemen	16
2.1.12 Netwerken	17
2.1.13 Regiegebieden voor passend onderwijs	18
2.2 Welke omslag moet men maken?	19
<b>3 De bestuurlijke context van lokale pilots passend onderwijs</b>	<b>22</b>
3.1 Inleiding: de casus	22
3.2 Bestuurlijke inbedding	22
3.2.1 Projectstructuur op bestuursniveau	23
3.2.2 Ondertussen in de nieuwbouwwijk	24
Vuistregels voor de opzet van een pilot	26
3.3 Startactiviteiten van een pilot passend onderwijs	27
3.4 Aanbevelingen voor de samenwerking bestuur-pilot	28
3.4.1 Maak rollen expliciet	28
3.4.2 Organiseer de afstemming tussen de 'lagen' heel precies	28
3.4.3 Hanteer op bestuurlijk niveau een aantal waarden	28
<b>4 De rol van beroepsbeoefenaars bij vraaggericht werken</b>	<b>30</b>
4.1.1 Wat maakt de wereld van de leerlingenzorg zo complex?	30
4.1.2 Maatschappelijke context	31
4.1.3 Van uitsluiting naar insluiting	31
4.1.4 Externe locus of control	32
4.1.5 Zelfsturing	32
4.2 Welke effecten heeft de complexiteit op de beroepsbeoefenaars?	33
33	
4.2.1 Communicatieve zelfsturing in het werk	33
4.2.2 Vervreemding in je werk	33

4.2.3 Cultureel verdwalen	34
4.3 Hoe kan vraaggericht werken helpen de complexiteit te lijf te gaan?	35
4.3.1 Sturing door de vraag	35
4.3.2 Bemiddeling nodig	36
4.3.3 Wederkerigheid en vertrouwen	37
4.3.4 Keten van zorg uit de knoop halen	37
4.4 Slotbeschouwing: vraaggericht werken geeft energie	38

Dit is een voorpublicatie van 4 (2 theoretische en twee praktijkvoorbeelden) hoofdstukken uit het boek 'Maatwerk (on)mogelijk, samen werken aan passend onderwijs' dat eind 2010 gepubliceerd wordt door APS in het kader van de R&D Samenwerken aan passend onderwijs. In het boek komen behalve theorie ook veel good practices aan bod. Ook geeft het boek praktische instrumenten en werkwijzen om de samenwerking tussen organisaties te bevorderen.

Ter voorbereiding op het eindproduct organiseert APS in juni 2010 een studiereis naar Schotland / Wales en een aantal expertmeetings over deelonderwerpen. In het najaar volgt een werkconferentie waarin de binnenlandse en buitenlandse experts hun bijdrage leveren.

Geïnteresseerden in de studiereis, de expertmeetings, een gewoon gesprek over de inhoud of (een bezoek of bijdrage aan) de werkconferentie kunnen contact opnemen met Ady Hoitink, projectleider: [a.hoitink@aps.nl](mailto:a.hoitink@aps.nl), 06-55137717.

Wilt u te zijner tijd geattendeerd worden op de definitieve publicatie of deze toegestuurd krijgen, stuur dan alvast een mailtje met uw contactgegevens naar [a.valkestijn@aps.nl](mailto:a.valkestijn@aps.nl).

# 1 Inleiding: De paradox van passend onderwijs

Vraag tien verschillende mensen wat ze onder passend onderwijs verstaan, en je krijgt tien verschillende antwoorden. Toch gaat dit boek erover.

En alsof we het erom doen: het gaat ook nog over de *paradoxen* van passend onderwijs.

Paradoxen zijn schijnbare tegenstellingen: twee zaken lijken onverenigbaar, maar zijn het bij nader inzien niet.

De kwestie die centraal staat, is dat scholen alleen passend onderwijs kunnen bieden aan kinderen die iets extra's nodig hebben, als zij (goed) samenwerken met andere organisaties. Daarom focussen we ons op het vraagstuk van *interorganisatorische samenwerking*.

## 1.1.1 Samenwerken aan passend onderwijs

Het klinkt zo eenvoudig en zo aansprekend: *samenwerken*. Dit boek gaat over hoe moeilijk het soms is en hoe je het kunt doen.

Het klinkt zo herkenbaar en zo vanzelfsprekend: *passend onderwijs*. Dit boek gaat over hoe lastig passend onderwijs zich laat vormgeven en wat je eronder wel en niet kunt verstaan.

*Samenwerken aan passend onderwijs*: het is een lastige opgave. Het betekent organiseren tussen organisaties ten behoeve van een idealistisch doel. Een doel waarvan de samenwerkende partijen meestal geen eenduidige definitie, laat staan een realistisch (droom)beeld hebben. Dit boek gaat over hoe scholen en de mensen die daarin werken het tóch doen, met wisselende maar soms ook hele mooie resultaten.

## 1.1.2 De paradox tussen flexibel maatwerk en institutionele grootschaligheid

Er bestaat een paradox tussen passend onderwijs, gezien als educatief maatwerk voor ieder kind, en passend onderwijs als een complexe samenwerking tussen allerlei onderwijs- en zorginstanties. Individu versus instituties, maatwerk versus grootschaligheid. Het lijkt onverenigbaar, maar is het bij nader inzien niet (of niet altijd).

*Het vertrekpunt van ons onderzoeks- en ontwikkelingsproject is, dat voor passend onderwijs flexibel, vraaggericht maatwerk nodig is en dat dit gerealiseerd moet worden in een context van institutioneel, aanbodgericht denken en handelen. Deze paradox moet worden opgelost om passend onderwijs mogelijk te maken: men moet oplossingen bedenken die aan beide*

*polen recht doen.*

Vanuit verschillende invalshoeken dragen we in dit boek zienswijzen en oplossingen aan om de spanningen tussen individueel maatwerk en institutionele kaders te verminderen. De opbrengst moet steeds zijn dat het kind centraal staat en zich zo goed mogelijk kan ontwikkelen. Soms zoeken we het daarbij in betere structuren, soms in betere samenwerking tussen professionals, soms in een scherpere afbakening van de gezamenlijke doelen en taken. En ook zeggen we wel eens: dit moet je dus zó niet doen.

Aan zienswijzen en oplossingen gaat, als het goed is, gedegen analyse vooraf. Vandaar dat dit boek vaak een beschouwend, analyserend karakter heeft. Onze informatie halen we daarbij uit de wetenschap (literatuur, gesprekken) en uit het beleid (overheidsstukken, handelen van beleidsorganen). Maar vooral hebben we geprobeerd veel kennis uit de praktijk van scholen en hun zorgpartners te halen. Deels door een aantal gevalsstudies die we in het kader van het onderzoek zelf hebben opgezet.<sup>1</sup> En deels door een gestructureerde analyse te maken van praktijksituaties uit onze begeleidingspraktijk op het gebied van passend onderwijs<sup>2</sup>. De voorbeelden in dit boek zijn meestal ontleend aan het basisonderwijs, maar veel is ook relevant voor het voortgezet onderwijs.

### **1.1.3 Voor wie?**

Het boek is interessant voor iedereen die beter wil (helpen) omgaan met verschillen, er iets over te beslissen heeft en daarbij niet alleen op groeps- en schoolniveau antwoorden zoekt. Voor interne begeleiders, ambulante begeleiders, schoolleiders, zorgcoördinatoren, bestuurders van scholen, samenwerkingsverbanden en regionale netwerken en voor beleidsmakers bij gemeente, provincie of jeugdzorg. Op welk regiegebied van passend onderwijs richt je je pijlen? Wat heeft er nog meer mee te maken?

### **1.1.4 Leeswijzer**

Om het selectief lezen gemakkelijker te maken, staat steeds bij het begin van het hoofdstuk aangegeven over welke van de vijf navolgende regiegebieden het hoofdstuk vooral gaat:

---

<sup>1</sup> Met medewerking van partners in de regio's Zutphen, Amsterdam-Oost, Maas en Waal, Rotterdam.

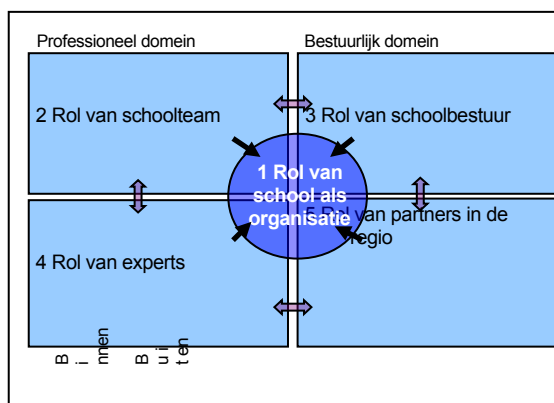
<sup>2</sup> O.a. werkzaamheden in regio's rond Apeldoorn, Amsterdam, Doetinchem, Schijndel, Zwolle, Leiden, Lelystad, Veenendaal, Schagen, Utrecht.

*Van binnen de school:*

1. Rol van school als organisatie;
2. Rol van team en teamleden;
3. Rol van het schoolbestuur;

*Van buiten de school:*

4. Rol van experts;
5. Rol van (partners in het regionale) netwerk.



### 1.1.5 Praktijkonderzoek

Tussen 2008 en 2010 doet APS, gesubsidieerd door het ministerie van OCenW, praktijkonderzoek met scholen en besturen naar het thema 'samenwerken aan passend onderwijs'.<sup>3</sup> Het boek dat u in uw handen heeft is de tastbare vorm van onze bevindingen van dit R&D-project in 2008 en 2009, gecombineerd met onze ervaringen over een wat langere periode als consultants binnen basis- en voortgezet onderwijs, praktijkonderwijs en speciaal onderwijs. In 2010 zal dit boek de basis vormen van een aantal expertbijeenkomsten met wetenschaps- en praktijkmensen, een internationaal werkbezoek en een slotconferentie. Ons doel: de hier gepresenteerde praktijktheorieën, 'best practices' en stel- en vuistregels valideren, aanvullen en verbeteren. De opgedane kennis en instrumenten zullen we vervolgens vanaf eind 2010 breed beschikbaar stellen.

Voor betere samenwerking aan beter passend onderwijs.

APS, februari 2010,

Ady Hoytink (projectleider).

<sup>3</sup> Het betreft subsidiëring in het kader van de wet SLOA van project 'Samenwerken in de regio', nr. aps/233.2000 uit de programmaliijn 3, Passend onderwijs en Zorg voor het PO/VO van de Hoofdlijnenbrief 2009-2010, <http://www.minocw.nl/documenten/10837a.pdf>; kamerstuk





## 2 De paradox van passend onderwijs

*Uitgangspunt van dit boek is dat voor passend onderwijs flexibel, vraaggericht maatwerk nodig is en dat dit gerealiseerd moet worden in een context van institutioneel, aanbodgericht denken en handelen. Deze paradox moet worden opgelost om passend onderwijs mogelijk te maken: men moet oplossingen bedenken die aan beide polen recht doen.*

### 2.1 Inleiding

In dit eerste hoofdstuk zetten we dit kernvraagstuk van ons boek uiteen. We vertellen waar we staan en geven onze definities van op de belangrijkste begrippen die in het boek steeds terug zullen komen.

Hoe kunnen organisaties in en rond het onderwijs goed samenwerken aan passend onderwijs? Met die vraagstelling begon in 2008 het APS-research project 'Samenwerken in de regio'. We namen ons voor om de vorming van regionale netwerken die toen volop aan de gang was, van binnenuit te volgen. We zouden binnen die netwerken op zoek gaan naar casussen – verhalen van speciale leerlingen, van scholen en van vernieuwingsinitiatieven. We wilden alle deelnemers uit zo'n netwerk die over de casus wat te zeggen hadden, bevragen of volgen om ieders perspectief op de samenwerking op te halen. Onze beoogde opbrengst: scenario's voor passend onderwijs, verspreidbare kennis over wat er waarom ingewikkeld is, tips en trucs voor goede samenwerking, voorbeelden van valkuilen, praktische handleidingen, inspirerende voorbeelden!

Elders in dit boek beschrijven we het onderzoeksverloop, dat wat anders ging dan we ons van te voren voornamen en juist door dat andere verloop, weer heel veel informatie gaf over institutionele processen. In dit hoofdstuk starten we met een aantal begripsbepalingen.

Deze begrippen zijn:

- passend onderwijs
- vraaggericht individueel maatwerk
- onderwijsbehoeften
- educatief maatwerk
- differentiatie op schoolniveau
- schoolontwikkeling
- aanbodgerichte, institutionele context
- organisaties
- samenwerking
- professionals
- (regionale) netwerken
- regiegebieden voor passend onderwijs.

Aan het slot van dit hoofdstuk geven we aan welke omslagen nodig zijn om tot flexibel maatwerk te komen. Daarmee is het kader van dit boek geschetst.

## 2.1 Centrale begrippen

### 2.1.1 Passend onderwijs

Passend onderwijs wordt op vele manieren gedefinieerd. Opvallend is dat staatssecretaris Dijkema in haar publieke optredens meestal niet vertelt wat het wél is, maar wat het niet is. "Passend onderwijs is geen inclusie, is niet bedoeld om het speciaal onderwijs overbodig te maken", is de meest gegeven boodschap<sup>4</sup>. Daarmee wordt het de organisaties die passend onderwijs van haar als maatschappelijke opdracht meekrijgen, niet gemakkelijk gemaakt om samen een concreet doel voor ogen te krijgen.

Het beoogd maatschappelijk resultaat werd tot de zomer van 2009 wat helderder verwoord:

- geen kind tussen wal en schip, geen wachtlijsten en thuiszitters;
- betere kwaliteit leerlingenzorg en so;
- meer flexibiliteit en maatwerk in 'zorgarrangementen';
- zorgplicht door samenwerking in regio's;
- kostenbeheersing door budgetfinanciering per regio.

"Er is dan een sluitend geheel van regionale netwerken met één loket in elke regio, waardoor de wachtlijsten zullen afnemen. Naast activiteiten gericht op kwaliteitsverbetering, gaat het om het verbinden van de bestaande zorgstructuren in regionale netwerken en het vereenvoudigen van de regelgeving en de bekostiging." Zo schreef de staatssecretaris in 2008. Er kwamen allerlei subsidieregelingen die het vormen van regionale netwerken moesten stimuleren. In juni 2009 kwamen na een kritisch rapport van de Evaluatiecommissie Passend Onderwijs (ECPO) echter de laatste twee punten onder druk te staan. Er komt (weer) meer nadruk op de zorgplicht van schoolbesturen. De kostenbeheersing zal door budgetfinanciering tot stand komen, maar daarbij is het regionaal netwerk niet meer de leidende organisatievorm vanwaar het geld verdeeld wordt. Hiervoor wordt teruggevallen op de bestaande samenwerkingsverbanden in het basis- en voortgezet onderwijs.

In 'het onderwijsveld' wordt passend onderwijs meestal gedefinieerd als onderwijs dat zo normaal mogelijk is, zo dichtbij huis mogelijk gegeven wordt (gegeven de keuze van ouders/verzorgers voor een school) en dat zo veel mogelijk in partnerschap met de ouders/verzorgers tot stand komt. Passend onderwijs staat dan voor het streven van basisscholen, scholen voor voortgezet onderwijs en mbo's om zoveel mogelijk leerlingen ongeacht hun fysieke of mentale beperkingen in 'normale, thuis nabije scholen' onderwijs te bieden samen met hun buurt- en plaatsgenoten. En het staat voor het streven van het speciaal onderwijs om de kwaliteit van hun onderwijs en dienstverlening zo hoog mogelijk te maken en flexibel in te

4 Door mij opgetekend uit haar mond op twee verschillende onderwijsconferenties en ook in variaties te lezen op [www.passendonderwijs.nl](http://www.passendonderwijs.nl) en in de (beleidsnota/kamerbrief opzoeken).

spelen op de ondersteuningsvragen van scholen met geïndiceerde leerlingen.

Brengen we de beide perspectieven bijeen, dan komen we tot de volgende definitie die we hanteren in dit boek.

### **1.1.1 Passend onderwijs**

Onder passend onderwijs verstaan we in dit boek: zo goed mogelijk onderwijs, zo dicht mogelijk bij huis, waar mogelijk passend bij de opvoedwaarden van de ouders. Zo goed mogelijk onderwijs is: onderwijs en begeleiding waarbij een kind ondanks belemmeringen door handicaps, stoornissen, afkomst of intelligentie naar zijn beste vermogens leert. Passend onderwijs is bestemd voor *alle* kinderen. In dit boek focussen we op de situaties waarbij gegeven de onderwijsbehoeften van kinderen, passend onderwijs alleen bereikt kan worden door samenwerking tussen verschillende organisaties.

### **2.1.2 Vraaggericht, individueel maatwerk**

Om passend onderwijs vorm te geven is het nodig dat scholen en hun samenwerkingspartners in de onderwijszorg individueel maatwerk kunnen leveren. Het vraagt een individuele, vraaggerichte benadering. Professionals moeten op basis van onderliggende waarden en overtuigingen flexibel inspringen op de onderwijsbehoeften van een kind. Denk aan waarden en overtuigingen zoals: elk kind heeft evenveel recht op meedoen, school moet kinderen helpen zichzelf te zijn, elk kind is uniek, elk kind kan heel veel leren. Als professionals niet bij deze waarden hoeven stilstaan, is passend onderwijs in elk geval gedoemd tot mislukken. Staan ze er wel bij stil, dan blijft de grote opgave om zo goed mogelijk aansluiting te vinden bij de onderwijs- en ondersteuningsbehoeften van een kind.

### **2.1.3 Onderwijsbehoeften**

Onderwijsbehoeften zijn het antwoord op de vraag: wat heeft dit kind, in deze context, nu nodig om een leer- of ontwikkelingsdoel te halen? Het gaat om een pedagogisch en didactisch antwoord<sup>5</sup>:

- opdrachten en leeractiviteiten die helpen om...
- een leersetting en leer- en hulpmiddelen die...
- instructie (uitleggen, voordoen) die...
- een leerkracht die...

<sup>5</sup> Handelingsgericht werken, een handleiding voor de interne begeleider. Samen met leraren, ouders en kind aan de slag, Noëlle Pameijer en Tanja Beukerink, Acco 2006

- groepsgenoten die...
- een organisatie van extra zorg of ondersteuning die...

In het onderwijs staat altijd de ontwikkeling van het kind centraal. Het gaat erom dat het kind groeit, meer weet, zichzelf beter weet te redden, minder afhankelijk wordt van hulp et cetera. Het is goed om je dit te realiseren. Passend onderwijs gaat dus niet over zorg! Het doet weliswaar vaak een beroep op zorg (en op de bijbehorende samenwerking), maar het gaat om *ontwikkeling en leren*.

#### **2.1.4 Educatief maatwerk**

In dit boek is dit steeds het vertrekpunt: individueel maatwerk leveren voor de onderwijsbehoeften van een kind opdat het kind optimaal leert, zich ontwikkelt en steeds beter verantwoordelijkheid kan dragen voor zichzelf en waar mogelijk anderen. Dat is juist bij kinderen met speciale onderwijsbehoeften niet alleen een zaak voor het 'gewone' onderwijs, daarvoor zijn hulptroepen nodig uit de zorg, welzijn, jeugdbescherming of elders. We vatten wat school en hulptroepen gezamenlijk moeten doen, samen onder de noemer 'educatief maatwerk'.

#### **2.1.5 Differentiatie op schoolniveau**

Centraal staat het vermogen van de school om beter in te spelen op de verschillen tussen leerlingen. Verschillen in achtergronden, leerstijlen, tempo, talent, voorkennis, temperament en ontwikkelingsbelemmeringen. Een school doet dat door te differentiëren in:

- 1) onderwijsinhouden,
- 2) pedagogische aanpak,
- 3) didactische werkvormen,
- 4) onderwijsorganisatie en klassenmanagement
- 5) aanpalende dienstverlening binnen de school.

De uitdaging voor de school is om dat differentiëren te doen in een samenhangende onderwijskundige aanpak. Congruentie in de aanpak is, samen met goede teamkwaliteiten, opbrengstgerichtheid, omgevingsbewustzijn en goed leiderschap, het recept voor goede schoolontwikkeling die leidt tot hoge onderwijskwaliteit.<sup>6</sup>

#### **2.1.6 Schoolontwikkeling**

De kernvraag naar differentiatie is daarmee een vraag naar schoolontwikkeling. Onderzoek naar onderwijsverandering heeft uitgewezen dat de eenmalige gebeurtenis met een langdurig implementatieproces zelden leidt tot duurzame verbetering. Duurzaam veranderen gaat over leren, over professionele cultuur in organisaties, over het durven opereren op de grenzen tussen binnen en buiten, over ondernemend en professioneel leiderschap,

---

<sup>6</sup> Pm preciezer en met Bronvermelding Marzano, Fullan, Hargreaves/Fink, Hopkins

over het besturen van complexiteit en dynamische interactie.<sup>7</sup> We gebruiken de term schoolontwikkeling voor dit voortdurende, gerichte veranderingsproces in een lerende school.

Ook voor de bestaande speciale scholen gaat het om schoolontwikkeling: hoe verbeteren we onze kwaliteit, geven de leerlingen betere kansen hun talenten te ontplooiën, en verbeteren onze (ambulante) dienstverlening bij reguliere scholen?

Het differentiatievermogen van een school neemt toe door onderwijskundige keuzes en door de kwaliteiten van het schoolteam en de leiding. Daarnaast helpt het als een school flexibel een beroep kan doen op de expertise van mensen van buiten. En het helpt als scholen in een buurt, gemeente of regio samen een heel scala aan onderwijskundige oplossingen bieden, zowel op onderwijskundig gebied als wanneer het gaat om specifieke mogelijkheden voor kinderen met een bepaald type belemmeringen (communicatie, motoriek, cognitieve ontwikkeling, gedrag etc.).

De professionals en de school kunnen dus niet zonder de institutionele samenwerking in de regio. Zijzelf hebben contacten met allerlei andere instellingen en zijn afhankelijk van de kwaliteit van dienstverlening die de anderen aan het betreffende kind leveren. Hun schoolbestuur maakt binnen diverse verbanden afspraken die moeten bijdragen aan onderlinge afstemming en verbetering van de 'ketendienstverlening'. Al die partners hebben hun eigen aanbod en hun eigen belangen én hebben een verantwoordelijkheid om samen passend onderwijs vorm te geven. Samen moeten ze dus ook een 'dekkend aanbod van voorzieningen in de regio' in stand houden.<sup>8</sup>

### **2.1.7 Aanbodgerichte, institutionele context**

De professionals uit de verschillende sectoren en hun bestuurders moeten educatief maatwerk leveren in een institutionele context waarin steeds meer instellingen op een regionale schaal hun aanbod en werkwijzen op elkaar moeten afstemmen. Niet wat het kind vraagt, maar wat een instelling al doet en kan staat centraal en bepaalt voor een groot deel de waardeoriëntatie van de medewerkers. Een institutionele, aanbodgerichte context dus, waarmee de waarden van individueel vraaggericht maatwerk botsen.

In hun afzonderlijke beroepspraktijk moeten professionals al aan veel vaststaande standaarden en soms fijnmazige regelgeving voldoen. Aanbodgericht afstemmen leidt vaak tot standaardisering: nóg meer (gezamenlijke) protocollen en voorschriften. Een praktijk die in schril contrast staat met de beoogde praktijk van flexibel maatwerk, gericht op de individuele onderwijs- en ondersteuningsbehoeften van kinderen.

---

<sup>7</sup> Gerard van den Hoven, Hanna de Koning: Leidinggeven aan duurzame verandering, APS 2009

<sup>8</sup> Lett. Citaat, bron: ('dekkend geheel van arrangementen', samenvatting keesenberg)

Waarden:	individueel, vraaggericht	<i>institutioneel, aanbodgericht</i>
Praktijk:	<i>flexibel, normatief</i>	<i>vaststaand, regulatief</i>

In de praktijk treedt er dus een grote spanning op tussen het streven naar individueel maatwerk voor kinderen en hun ouders, en de realiteit van een institutionele, aanbodgerichte focus bij het samenwerken tussen organisaties. Het is ook niet niks. Wil het individueel maatwerk lukken, dan is er op allerlei 'niveaus' inspanning nodig. Die niveaus noemen we in het navolgende *regiegebieden*.

### 2.1.8 Samenwerking

Iedereen is het erover eens dat voor de doelstelling van passend onderwijs samenwerking nodig is. Maar wat voor samenwerking dan? Nu lijkt het bijna een ideologisch begrip te worden. Samenwerking moet, en je mag er niet tegen zijn op straffe van excommunicatie... Maar samenwerking tussen mensen is nog niet hetzelfde als samenwerking tussen organisaties. Met instemming passen we hier de definitie van Pieter-Jan van Delden<sup>9</sup> toe op het thema passend onderwijs:

Samenwerking voor passend onderwijs is:

- het geheel van op elkaar afgestemde activiteiten van organisaties;
- gericht op het bereiken van concrete maatschappelijke doelen t.a.v. passend onderwijs;
- leidend tot voordelige effecten voor burgers en samenleving.

De precieze lezer ziet dat we het niet over het afstemmen van activiteiten van personen hebben, maar van *organisaties*. In de praktijk is dit natuurlijk altijd mensenwerk! Het gaat er echter om dat de professionals hun activiteiten niet op eigen houtje naar hun beste inzicht vormgeven, maar dat hun handelen gedekt wordt door het beleid en de doelen van hun werkgever of opdrachtgever. Kleinschalige groepsprocessen zijn de basis van grootschalige uitkomsten, zo stelt Van Delden in zijn promotie-onderzoek. "Maar samenwerking is ook Sisyfusarbeid. Er wordt gezwoegd om de steen tegen de helling op te krijgen, maar hij rolt doorgaans weer terug."<sup>10</sup> Op grond van onze ervaring als onderwijsadviseurs delen we de observatie van Van Delden. Tegelijkertijd is samenwerken voor scholen en voor de mensen die erin werken een onvermijdbare opgave.

<sup>9</sup> Pieter-Jan van Delden: Samenwerking in de publieke dienstverlening. Ontwikkelingsverloop en resultaten. Eburon 2009.

<sup>10</sup> Pieterjan van Delden, Samenwerken in de publieke dienstverlening, promotieonderzoek, Eburon 2009, p 7.

### 2.1.9 Organisatie

De kortste omschrijving van het begrip 'organisatie' is: een doelgericht samenwerkingsverband van mensen. Organisaties zijn altijd doelgericht en berusten altijd op samenwerking van mensen. Daarbinnen worden werkzaamheden verdeeld in verschillende taken en moeten mensen een vorm van coördinatie vinden om het werk effectief en doelmatig uit te voeren.<sup>11</sup> De kwaliteit van een organisatie is afhankelijk van de doelen (doen we de goede dingen) en het vermogen van de mensen om die doelen door goede samenwerking te bereiken (doen we ze goed?). Bij doelen in het onderwijs moet het gaan om de resultaten voor burgers en samenleving.

Van samenwerken tussen onderwijsorganisaties (en met andere organisaties) is sprake, als deze organisaties hun activiteiten op elkaar afstemmen, gericht op het bereiken van concrete maatschappelijke doelen met een positief effect voor leerlingen en de samenleving.

Van de organisaties vraagt samenwerken dus dat zij:

- Zicht hebben op het concrete, gezamenlijke maatschappelijk doel;
- Elkaars activiteiten kennen;
- Weten wat de bijdrage van die activiteiten is aan het te bereiken effect voor leerlingen en de samenleving;
- En coördinatie-mechanismen ontwikkelen die zorgen voor effectieve en doelmatige afstemming van activiteiten op elkaar.

Maar samenwerken is mensenwerk. Van de professionals in die organisaties vraagt dit dus dat zij hun activiteiten weten af te stemmen op wat andere professionals uit *andere* organisaties doen voor een bepaalde leerling of voor de leerlingen in een bepaald onderwijs- of zorgproces. Ze moeten weten wat ze doen, wat anderen doen, wat het (gemeenschappelijk) doel is en wat het beoogd maatschappelijk effect is. Ze moeten bovendien hun werkprocessen zo op elkaar kunnen afstemmen dat dit effectief en doelmatig is vanuit het perspectief van het kind en het maatschappelijk doel.

### 2.1.10 Professionals

"Professionals zijn dienstverleners met kennis". Nogmaals een citaat van Van Delden<sup>12</sup> die eraan toevoegt: "Met hun knowhow en ervaring moeten ze klanten van velerlei pluiimage bedienen. Dat vereist initiatief, creativiteit en bedachtzaam handelen." Hij schetst daarna de dilemma's van professionele organisaties (zelfsturende medewerkers zijn nodig, maar zullen ook eigengereid optreden) en stelt de vraag: Hoe draagt de deskundigheid van het individu bij aan de kwaliteit van het geheel? Om er meteen aan toe te

<sup>11</sup> Kapteijn, in: Lagerweij en Lagerweij-Voogt, Anders Kijken, de dynamiek van een eeuw onderwijsverandering, Garant 2004 p. 78.

<sup>12</sup> Pieter Jan van Delden: Professionele organisaties. Vernieuwen onder druk. Contact, 1996, p9.

voegen: "Deze vraag kan alleen maar beantwoord worden als het gezichtspunt van de klant en de omgeving meetellen."

Er zijn auteurs die menen dat onderwijzers geen 'echte professionals' zijn. Ze wijzen dan op de geringe autonomie (veelal vaste groepen, roosters, methoden) en bepaalde 'onprofessionele' houdingsaspecten van veel leerkrachten. Wij delen dat standpunt niet. Onderwijzers zijn kenniswerkers bij uitstek en in de klas staan ze er, zelfsturend of tenminste zelfstandig, alleen voor. Kenmerkend daarbij is dat geen beroepssituatie ooit precies hetzelfde is. Ze moeten in het hier en nu, in voortdurende interactie met een groep kinderen én alle individuen daarbinnen, professionele beslissingen nemen en daarbij hun vak kennis en hun didactische, pedagogische en organisatorische vaardigheden flexibel inzetten. Uiteindelijk is er alleen sprake van passend onderwijs als dit interactieproces met elk kind goed verloopt. Daarom is ons vertrekpunt, dat passend onderwijs alleen zal lukken als het de professional in de klas *sterker maakt* in het omgaan met verschillen en in het inzetten van zijn deskundigheid ten behoeve van de leerlingen (klant) en de ouders, de leerlingenzorg en de school als organisatie (omgeving).

Leerkrachten zijn kenniswerkers. Dat zijn professionals met een hbo- of wo-opleiding waarvoor de productiefactor kennis in hun hoofd belangrijker is dan hun vermogen om lichamelijke arbeid te verrichten. Weggeman, van wie deze definitie is, heeft uitvoerig beschreven waarom leidinggeven aan professionals "maar een beetje nodig is" en waarom het essentieel is dat dit kleine beetje dan wél echt goed gedaan wordt. In navolging van Mintzberg (1979) stelt hij dat je kenniswerkers niet kan managen door het opleggen van regels en procedures of door het toepassen van informatiesystemen. "Immers regels en procedures begrenzen de vrijheid van handelen, forceren onbekende problemen in het keurslijf van bekende oplossingen en verzetten zich tegen uitzonderingen en veranderingen."

### **2.1.11 Verticale en horizontale regelsystemen**

Weggeman maakt onderscheid tussen verticale regelsystemen en horizontale regelsystemen. Verticaal is van het management en moet het wat, de organisatiedoelen ondersteunen. Kortweg is zijn advies: wees heel helder over het beoogde resultaat en schrijf verder zo min mogelijk voor in het verticale regelsysteem. Het horizontale regelsysteem is van de professionals zelf en betreft vakinhoudelijke standaarden, richtlijnen en stappenplannen die de kenniswerkers onderling gebruiken als zij bezig zijn met de uitoefening van hun vak op de werkvloer.<sup>13</sup> Horizontale regelsystemen beïnvloeden dus het *hoe*. Afhankelijk van de kennis en houding van de leerkracht en van het specifieke kind of vraagstuk, ervaart zij die invloed als hinderlijk en belemmerend, of als ondersteunend en misschien zelfs inspirerend.

Daarmee komen we aan een belangrijke kwestie die telkens zal opduiken in dit boek. Welke regelsystemen worden er gegenereerd door de

<sup>13</sup> Mathieu Weggeman: Leidinggeven aan professionals, niet doen. Scriptum, p 9-19.



samenwerking tussen organisaties bij passend onderwijs? Zijn dit verticale regelsystemen of horizontale regelsystemen? En in het geval van de laatste: werken de afgesproken protocollen, handleidingen, richtlijnen en stappenplannen in de praktijk ondersteunend of belemmerend uit voor de professionals in de school? Met welke afspraken ondersteunt het organisatie-netwerk passend onderwijs de professional en de school bij het omgaan met verschillen, en welke afspraken werken in de praktijk verstikkend uit?

### **2.1.12 Netwerken**

'Netwerken zijn ouder dan organisaties, maar nog steeds nieuw voor veel organisaties'. De kern van het overheidsbeleid op het gebied van passend onderwijs is de wettelijke bepaling dat elk schoolbestuur zorgplicht krijgt. Met die zorgplicht krijgt elk bestuur de opdracht om aan elke leerling die zich bij een school van het schoolbestuur aanmeldt of bij een school van het bestuur staat ingeschreven, een passend onderwijsaanbod te bieden.

De meeste schoolbesturen kunnen dat niet zelf en zullen in hun regio met andere instellingen moeten gaan samenwerken: in een netwerk. Zeker omdat de overheid eist dat er 'een dekkend aanbod in de regio' komt, wat een onderlinge taakverdeling veronderstelt op grond van inzicht in wat er in totaal in een regio aan 'passend onderwijsvragen' ligt. In het jargon: een schoolbestuur dat een bepaald onderwijszorgarrangement niet zelf in huis heeft, moet afspraken maken om het bewuste, gevraagde arrangement bij een ander bestuur te gebruiken. Voor dat geheel aan afspraken tussen besturen / instellingen in een regio was de term 'regionaal netwerk' gereserveerd.

De term netwerken wordt voor veel verschillende vormen van samenwerken gebruikt. In het denken over passend onderwijs is de veelzijdigheid van het woord 'netwerken' ook de valkuil. De overheid bedoelt met 'regionale netwerken passend onderwijs': (zeer) grote bestuurlijke netwerken in een geografische regio. Als uitgangspunt werd daarbij de geografische indeling van de samenwerkingsverbanden VO genomen, wat resulteerde in 78 regionale netwerken. In het najaar van 2009 waren bijna alle bestaande schoolbesturen en samenwerkingsverbanden ondergebracht bij een van deze 78 regionale netwerken. De opdracht werd in 2007 als volgt omschreven.

Elk regionaal netwerk moet de extra zorg voor leerlingen op zijn eigen manier kunnen inrichten. De besturen bepalen in onderling overleg hoe zij de beschikbare middelen – binnen het regionale budgettaire kader – het beste kunnen inzetten. Iedere reguliere school zal uiteindelijk in een regionaal netwerk moeten participeren. REC's kunnen in meer dan één netwerk participeren. Per netwerk is er één indicatieorgaan.<sup>14</sup>

Bij een heroverweging van het beleid besloot staatssecretaris Dijkema eind 2009 overigens dat schoolbesturen voor andere, kleinschaliger organisatienetwerken kunnen kiezen. Ze valt terug op de netwerken die al bestonden: die van de wettelijk verplichte samenwerkingsverbanden primair onderwijs (swv-po), voortgezet onderwijs (swv-vo) en de regionale

<sup>14</sup> Ministerie van OCW, Nieuwsbrief Primair Onderwijs nr 13, juni 2007.

expertisecentra (rec's) van het speciaal onderwijs. Maar het gaat ook over de, vaak plaatselijke, dwarsverbanden tussen (delen van) deze samenwerkingsverbanden, de gemeente, de jeugdzorg en het regionale opleidingscentrum.

Van belang is om je daarbij te realiseren dat dit samenwerking vraagt tussen personen in heel veel verschillende 'lagen':

- Van professionals uit verschillende organisaties rondom een doelstelling/traject met een kind;
- Van professionals binnen een bepaald concern van organisaties rondom een leer- of ontwikkelingsvraag (bijvoorbeeld het netwerk interne begeleiders van een bestuur of samenwerkingsverband);
- Van leidinggevenden van verschillende organisaties rondom een specifieke gemeenschappelijke 'passend onderwijs-doelstelling' of een gedeelde visie op het maatschappelijk belang van passend onderwijs;
- Van leidinggevenden en bestuurders *binnen* bepaalde concerns van organisaties (zoals (schoolbesturen, regionale expertisecentra, samenwerkingsverbanden, welzijnsstichtingen, bureaus jeugdzorg, zorginstellingen, gemeenten)
- *Tussen* bestuurders van verschillende concerns van organisaties in een specifieke 'passend onderwijsregio'!

Deze kleine opsomming geeft in elk geval goed zicht op hoe ingewikkeld het kan zijn om goed te organiseren tussen organisaties.

Voor de samenwerking in samenwerkingsverbanden (en andere netwerken) rond de doelstelling 'passend onderwijs' zijn dit de kernvragen:

- 1 Welke doelen willen we door samenwerking bereiken? In hoeverre zijn die beter te bereiken door samenwerking dan ieder voor zich?
- 2 Hoe organiseren wij onze samenwerking zo dat deze constructief is?
- 3 Hoe organiseren we onszelf zodanig dat we onze samenwerkingsambitie kunnen waarmaken?<sup>15</sup>

Gezien de verandering in het overheidsbeleid reserveren we de termen netwerk niet alleen voor de (oorspronkelijk beoogde) regionale netwerken passend onderwijs (RN) maar voor elk netwerk tussen organisaties met een doelstelling t.a.v. passend onderwijs zodra er sprake is van meerdere werkgevers. Een schoolbestuur is dus geen netwerk, een samenwerkingsverband is dat wel. Om het de lezer niet te laten duizelen spreken we consequent over het swv-po als we het samenwerkingsverband WSNS bedoelen. We gebruiken swv-vo als we het samenwerkingsverband van het voortgezet onderwijs bedoelen en regionaal netwerk (RN) als we de regionale organen po-vo-so die veldinitiatieven e.d. mochten aanvragen bedoelen.<sup>16</sup>

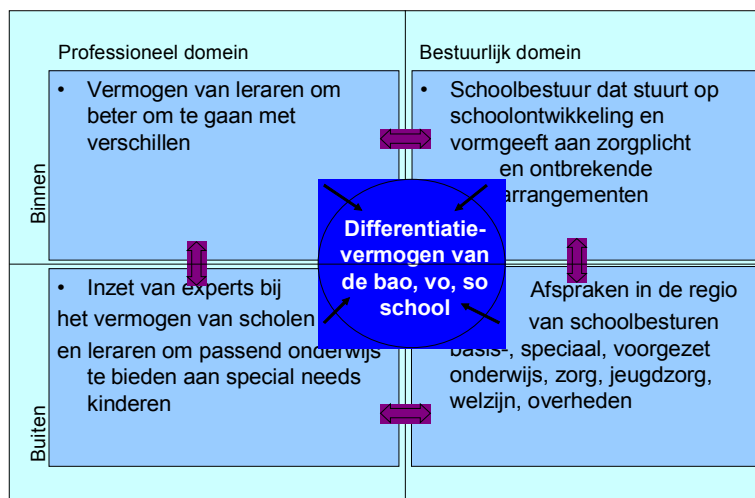
<sup>15</sup> Kaats, Van Klaveren, Opheij, 2005

<sup>16</sup> Regeling startsubsidie regionale netwerken, regeling Veldinitiatief, regeling Experiment passend onderwijs, zie [www.passendonderwijs.nl](http://www.passendonderwijs.nl) voor een overzicht.

### 2.1.13 Regiegebieden voor passend onderwijs

In het startjaar van het onderzoek definieerden we vijf regiegebieden voor passend onderwijs. Je kunt stellen dat passend onderwijs op de eerste plaats een kwestie van *schoolontwikkeling* is. Waarbij alle actoren (leraren, in te zetten experts, schoolbestuur en regionale samenwerkingspartners) dingen moeten doen die een passende schoolontwikkeling bevorderen en dingen moeten laten die zo'n schoolontwikkeling in de weg staan.

#### Regiegebieden passend onderwijs



Zoals het schema laat zien vraagt dit een zeer ingewikkeld samenspel. Op alle lagen spelen veel zaken en belangen die samenhangen met het overige, bestaande aanbod van instellingen en experts. Daardoor is het begrijpelijkerwijs moeilijk om flexibel in te spelen op een bepaalde, van de bestaande regels afwijkende vorm van schoolontwikkeling (denk bijvoorbeeld aan een school die inclusief wil gaan werken, zie hoofdstuk...). Ook zijn oude gewoontes hardnekkig terwijl iedereen hier erkent dat je met elkaar nieuw gedrag en nieuwe afspraken moet ontwikkelen, waarbij het kind centraal staat.

Welke processen, overwegingen, belangen, tradities spelen er nu op elke laag? Wat helpt om het samenspel beter te maken en meer maatwerk mogelijk te maken, zonder de kernbelangen van bestaande instituties en experts te schaden?

De rode draad van dit boek is daarmee het vraagstuk 'maatwerk leveren binnen en tussen organisaties, hoe doe je dat?'. Hoe kom je tot onderwijs dat past bij de individuele behoefte van een kind, binnen een context waarin elke instelling zijn eigen aanbod organiseert? Hoe lever je individueel maatwerk als scholen en andere instellingen niet zo flexibel zijn in het organiseren van hun aanbod en hun samenwerking? Kortom, waar moet je beginnen als je de omslag wilt maken van een aanbodgerichte, institutionele benadering naar

een meer vraaggerichte, individuele benadering van het onderwijs?

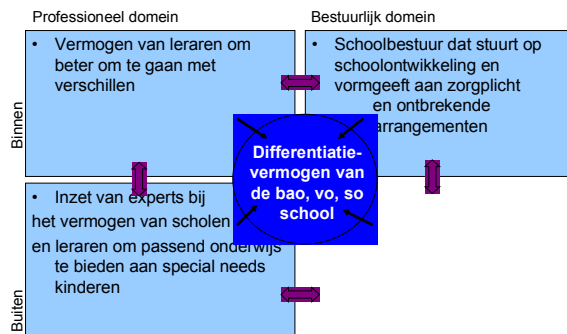
## 2.2 Welke omslag moet men maken?

Als je een institutionele, aanbodgerichte benadering (de manier waarop we het voornamelijk deden en doen) en een individuele, vraaggerichte benadering tegenover elkaar zet, kom je tot de volgende verschillen.

	Institutionele, aanbodgerichte benadering	Individuele, vraaggerichte benadering
<b>Probleemstelling</b>	<b>Vanuit beleid</b> Centraal beleidsniveau bepaalt het probleem en de oplossingsstrategie. Pas bij de uitvoering betreft men ouders en leerlingen	<b>Vanuit klant / leerling</b> Samen met de individuele leerling en diens ouders wordt het probleem gedefinieerd, geanalyseerd en wordt een oplossingsstrategie ontworpen en van instrumenten en uitvoering voorzien.
<b>Kijk op verschillen</b>	<b>Groepskenmerken</b> Algemene kenmerken van de doelgroep (handicap, etniciteit, sekse, leeftijd etc) bepalen beleid en praktijk	<b>Individuele kenmerken</b> De wensen, motieven, mogelijkheden en het ontwikkelingspotentieel van het kind en diens ouders zijn maatgevend voor de keuzes in beleid en praktijk
<b>Beleidsrichting</b>	<b>Top down</b> Het beleid bepaalt de blik waarmee in de praktijk naar het individu wordt gekeken	<b>Bottom up en wederkerig</b> Het individu wordt met een open blik benaderd en kan ook zelf invloed uitoefenen op het beleid
<b>Uitvoering</b>	<b>Aanbod van instelling</b> De hulpbronnen van de school, die vaak gericht zijn op het ondervangen van de beperkingen van individuen, bepalen de uitvoeringspraktijk.	<b>Vraag van kind</b> De uitvoeringspraktijk is gericht op het versterken van de hulpbronnen en de eigen verantwoordelijkheid van individuen en worden bepaald door de onderwijsbehoeften van het kind.
<b>Legitimatie</b>	<b>Vanuit sector/voorziening</b> De zorgvoorzieningen zijn er omdat het beleid dat zegt. Nieuwe onderwijszorgarrangementen zijn het gevolg van specifiek beleid voor nieuwe doelgroepen.	<b>Vanuit samenleving/cliënt</b> Voorzieningen staan niet op zichzelf. Individuen maken flexibel gebruik van voorzieningen en maatregelen. Daarvoor worden onderwijszorgarrangementen speciaal op maat voor hen ontworpen.
<b>Professionele samenwerking</b>	<b>Professiegericht</b> Hoe (nieuwe) gezamenlijke arrangementen werken hangt af van de belangen en taakopvattingen van de betrokken instellingen	<b>Klantgericht</b> Hoe (nieuwe) gezamenlijke arrangementen werken hangt af van de onderwijs- en zorgbehoeften van het kind en diens ouders.

<p><b>Denkrichting</b></p>	<p><b>Vanuit systemen</b>          Uitvoering vindt plaats binnen en vanuit het voorzieningenaanbod. Als er ergens een tekort is, roept men hiervoor een nieuw instituut in het leven of wijst men op de regels of geldgebrek.</p>	<p><b>Vanuit leefwerelden</b>          Uitvoering vindt plaats in en met de leefwereld van het kind. Er is dialoog met diens sociale en professionele netwerk, zijn familie, verenigingen, clubs enz. Een tekort is een gezamenlijk probleem waarvoor men alle hulpbronnen onderzoekt.</p>
----------------------------	--	--

### 3 De bestuurlijke context van lokale pilots passend onderwijs



#### 3.1 Inleiding: de casus

Twee heel verschillende scholen in dezelfde nieuwbouwwijk geven in het voorjaar van 2006 bij hun bestuur aan dat zij een pilot willen doen met (terug)plaatsing en begeleiding van kinderen met speciale onderwijsbehoeften. Het gaat om kinderen die normaal gesproken verwezen zouden worden naar een school voor speciaal basisonderwijs of naar een speciale school. Beide scholen streven naar het structureel plaatsen of binnenhouden van méér kinderen met speciale onderwijsbehoeften. Eén van de scholen heeft een bijzonder onderwijsconcept en hoopt dat dit concept inclusief onderwijs mogelijk maakt.

We noemen de pilot in dit artikel 'pilot Passend Onderwijs in de wijk.' In 2008 evalueerden we de pilot en verwerkten we de inzichten in het onderzoeksproject 'Samenwerken aan passend onderwijs'. De bevindingen van de samenwerkingspartners en APS worden hieronder beschreven.

#### 3.2 Bestuurlijke inbedding

Het bestuur reageert positief op het initiatief<sup>17</sup>. In juni 2006 vindt er in aanwezigheid van de algemeen directeur een officiële startvergadering plaats. Er wordt een groep samengesteld. Men kiest voor een relatief kleine kerngroep waarin de directeuren van de twee scholen zitten en daarnaast de directeur van de AB-dienst cluster 3, de directeur van de sbo-school en een vertegenwoordiger van cluster 4 (5 instellingen), Daaromheen zit een grotere kring van op afroep beschikbare personen (o.a. van de sbo-school en van de permanente commissie leerlingenzorg, maar ook inhoudelijk deskundigen uit de scholen zelf). Omdat de mensen in de 'buitenkring' bij de start wel, en

<sup>17</sup> In dit hoofdstuk hebben we naam en toenaam vermeden. Wilt u meer weten over de achtergronden, neem dan contact op met de auteur bij APS Onderwijsadvies in Utrecht.

later niet meer een vaste uitnodiging krijgen, vraagt deze werkwijze en de keuze voor deze samenstelling nog wel wat uitleg door de vaste pilotgroepleden aan de andere 'spelers'.

Het initiatief beweegt het bestuur nog extra om snel vorm en inhoud te willen geven aan zijn ambitie om samen met al zijn scholen koers te zetten op Passend Onderwijs. De algemeen directeur organiseert diverse bijeenkomsten en gaat met externe gesprekspartners – zoals de andere schoolbesturen in de stad – in overleg. Hij presenteert zijn ambities om in heel de stad een beleid van 'geen kind de wijk uit!' te realiseren.

Het bestuur verwoordt zijn ambitie in juni 2006 als volgt:

*Elk kind krijgt het onderwijs en de ondersteuning waarmee het haar of zijn talenten zo goed mogelijk kan ontplooiën en waarin het kind zo min mogelijk als uitzondering behandeld wordt met als vertrekpunt: "Geen kind de wijk uit!". Dit door te zorgen voor een variëteit aan onderwijszorgtrajecten die individueel en vraaggericht worden ontworpen.*

In het vroege najaar van 2006 stelt de algemeen directeur een initiatiefgroep in waarin sleutelspelers uit het bestuur en het samenwerkingsverband deelnemen. Deze initiatiefgroep moet zorgen voor een gemeenschappelijke ambitie, leerprocessen tussen de scholen, een werkwijze voor innovatieve pilots en dergelijke. De algemeen directeur trekt ook externe procesbegeleiding aan bij het APS. Het APS is dan in het kader van een Research & Development project rondom Natuurlijk Leren en Inclusie al betrokken bij de pilot van de twee scholen in de nieuwbouwwijk.

### **3.2.1 Projectstructuur op bestuursniveau**

Langzaam aan tekent zich een projectstructuur af.

- Een regiegroep op bestuursniveau geeft de doelstellingen van passend onderwijs vorm en bewaakt ze. Zij coördineert de activiteiten rondom passend onderwijs en zwengelt de onderlinge afstemming tussen instellingen;
- Er worden bestuursbreed groepjes scholen gevormd: 'kringen van vijf'. Om van elkaar te kunnen leren over hun aanpak voor passend onderwijs en de samenwerking die daarvoor nodig is;
- Scholen en clusters van scholen kunnen bij de regiegroep aanvragen doen voor innovatieve pilots van passend onderwijs volgens een vaste procedure. Als ze zich achteraf verantwoorden over hun leerervaringen en investeren in kennisdelen, investeert het bestuur met middelen in de pilots.

In januari 2007 gaat deze projectstructuur van start. In deze pilot werd de doelstelling dus al heel vroeg geformuleerd, maar kwam de projectstructuur, de planning en de begroting – vanzelfsprekend - pas tot stand toen het bestuur ook op bestuursniveau een 'regiegroep passend onderwijs' had

ingericht. Toen was er een duidelijke opdrachtgever en inbedding in een grotere structuur.

### **3.2.2 Ondertussen in de nieuwbouwwijk**

In het najaar van 2006 begint het te wringen in de groep initiatiefnemers rondom de twee scholen in de nieuwbouwwijk. Bestuurlijke processen blijken zo hun eigen dynamiek te hebben. Zijn ze nu een erkende pilot of niet? Mogen ze echt kinderen bespreken en terugplaatsen? Is er geld beschikbaar? Zo ja, hoeveel dan en hoe kom je daar aan? Wat wordt er van hun verwacht om een erkend innovatieproject van het bestuur te worden?

Over de bestuurlijke context hebben ze eigenlijk meer vragen dan antwoorden. Het helpt maar ten dele dat twee van de leden van de groep (de sbo-directeur en de directeur AB-dienst) ook lid zijn van de initiatiefgroep. Op beide 'niveaus' is men immers nog in de eerste fase van het project. Deze twee deelnemers zijn dus ook afhankelijk van hoever het proces in de regiegroep op bestuurlijk niveau staat en deels is er ook gewoon sprake van dat je geluk en pech kunt hebben in de *timing* van een goed initiatief. Hier is het geluk dat hun plan heel veel in beweging heeft gebracht. En de pech is... dat hun plan heel veel in beweging heeft gebracht, dat zich nu eerst met véél meer gesprekspartners moet 'zetten'.

De vuistregels op de volgende bladzijde hebben we ontleend aan dit proces.



## Vuistregels voor de opzet van een pilot

### 1. De opdrachtgever moet altijd helder zijn en is altijd aan een persoon gekoppeld.

Deze regel lijkt een open deur, maar in de praktijk is het dat niet. Oorzaak is dat er in interorganisatorische netwerken vaak sprake is van meervoudig opdrachtgeverschap en van meer 'spelers in het veld' ('multi-level, multi-actor'). In ons geval startte de pilot met het initiatief van de scholen, die daarna bij hun eigen bestuur om 'opdrachtgeverschap' gingen vragen en deze kregen van de algemeen directeur van Openbaar Onderwijs Z.. In de loop van de tijd verschoof het praktisch opdrachtgeverschap naar de Regiegroep Passend Onderwijs van OOZ. De regiegroep startte najaar 2006 en moest, want zo gaat dat, eerst op zoek naar wat haar precieze mandaat was.

- *Wijs vanaf het begin iemand aan die regelmatig contact houdt met 'de lijn'!*

### 2. Hoofdaannemer is een pilotgroep met voldoende bevoegdheden

In interorganisatorische netwerken is het van belang dat de juiste personen in een pilotgroep aanwezig zijn. Elke relevante organisatie die aan de pilot moet bijdragen, moet op het juiste niveau van bevoegdheden en competenties vertegenwoordigd zijn. Maar teveel mensen veroorzaakt weer teveel ruis en tijdsverlies. Daarom is belangrijk goed na te denken over de samenstelling: wie is waarbij hoe betrokken en met welke invloed?. Een krachtenveldanalyse kan helpen.

- *Denk goed na over samenstelling en benodigde invloed(sfeer) van de leden van de pilotgroep.*

### 3. Zorg voor een heldere projectplanning en projectstructuur

Een pilot is een project waarvan je wilt leren. Dat wil zeggen het heeft een afgebakend doel, een afgebakende tijdsduur en een afgebakende begroting en op gezette momenten evalueer je de voortgang.

In een context van interorganisatorische samenwerking moet men vaker (veel) geduld hebben en rekening houden met (bestuurlijke) dynamiek elders, voordat naast doelen en contouren, ook heldere stappen en activiteiten zichtbaar worden. De valkuil is om dan te vergeten alsnog een goede planning en begroting te maken. In de pilot is deze valkuil vermeden. Het verdere 'projectmanagement' had wel meer aandacht kunnen krijgen: het bleef voor deelnemers vaak een onoverzichtelijk pilotproces.

- *Hanteer een projectplanning met mijlpalen, tussendoelen en momenten waarop je evalueert.*

### 4. Besteed vanaf het begin aandacht aan je werkwijze en de kaders daarvoor

In een samenwerkingsproces tussen instellingen zijn de mensen in een pilotgroep vaak beslissers, geen uitvoerders van de genomen beslissingen. De valkuil is dat er dan 'op de werkvloer' nog steeds niets gebeurt, omdat er onvoldoende duidelijkheid over de doelen van de pilot, de handelingsruimte of de eigen bijdrage is. In S. was het doel plaatsing van so- en sbo-kinderen in de reguliere setting van Kameleon en Diamant. Kinderen moeten komen kennismaken, men praat met ouders en kind om te zorgen dat het 'goed landt', men evalueert de eerste dagen, de leerkracht(en) moeten hulp ervaren bij zowel de procedures als het vormgeven van een goede setting voor het kind, et cetera. De werkelijke samenwerking vindt in die praktijk plaats en daarvoor is het nodig dat er in de pilotgroep goede werkafspraken gemaakt zijn over wat iedereen gaat doen.

- *Elke vertegenwoordiger van een organisatie moet binnen de eigen organisatie (een) eigen uitvoerder(s) betrekken en deze heldere kaders (liever geen voorschriften) meegeven. Bespreek regelmatig in de pilotgroep wat deze mensen tegenkomen en wat ze nodig hebben.*

### 3.3 Startactiviteiten van een pilot passend onderwijs

Zo'n eerste fase kenmerkt zich door activiteiten als:

- Samen erover eens worden wat de precieze doelstellingen van een project zijn;
- Begrijpen van elkaars taal en achtergronden bij bepaalde stellingnames;
- Creëren van vertrouwen in de groep om tot vruchtbare samenwerking te komen;
- Ontwikkelen van een strategie om de doelstellingen te bereiken;
- In kaart brengen van het krachtenveld en identificeren van sleutelfiguren (wie moet er in de groep, bij wie moet de groep zijn om te lobbyen voor haar doelstellingen);
- Inrichting van de projectorganisatie op grond van de verworven inzichten over de doelstellingen, strategie, groepsdynamiek en het krachtenveld;
- Benoemen van rollen binnen de groep (gespreksleider, tijdbewaker, reflectant, vastlegger etc.);
- Afspreken van werkwijzen en omgangsvormen.
- Beschrijven en begroten van de strategie, daarover communiceren met sleutelfiguren, hun inbreng verwerken.

#### ***Als je doet wat je altijd gedaan hebt, dan krijg je wat je altijd gekregen hebt***

Dit geldt ook voor het samen ontwikkelen van nieuwe praktijken in een interorganisatorische groep. De grootste valkuil is om met elkaar te gaan overleggen zoals je dat in zo'n groep altijd doet: vergaderend, met de rituelen die bij een vergadering horen (agenda, bespreking van notulen, rondvraag) en de houding en cultuur die men gewend is (met een ondertoon van belangenbehartiging en onderhandeling).

In de evaluatie van de Pilot Passend Onderwijs S. kwam de Pilotgroep tot de volgende conclusies/tips.

#### ***Bouw in de bijeenkomsten vaste momenten van reflectie in:***

- Wat hebben we gedaan?
- Wat hebben we geleerd (voor de eigen context en algemeen)?
- Wat moet wie doen?
- Hoe voelde het voor iedereen?
- Wat was de kwaliteit van de interactie en van het proces?
- Wat betekent dit voor onze verdere werkwijze?

## 3.4 Aanbevelingen voor de samenwerking bestuur-pilot

### 3.4.1 Maak rollen expliciet

Er waren ook een aantal rollen die achteraf voorwaardelijk waren voor het groepsproces. De groep had een gespreksleider nodig. Bij de formalisering van de pilot, in januari 2007, wees het bestuur de directeur van De Kameleon als projectleider aan. Die formalisering leidde als automatisch ook tot een formelere gesprekscultuur, waarbij de groep resultaatgerichter ging werken, maar ook meer ging vergaderen, inclusief agendapunten en bespreking van notulen. Voor sommige onderdelen (bijvoorbeeld: inzetten van geld, verantwoorden van werkwijzen, communicatie met andere 'lagen' in het netwerk rondom de pilot) was dit nuttig. Voor de leerdoelstelling waren daarnaast echter ook andere werkvormen en overlegstijlen nodig en had het geholpen als de groepsleden ook specifieke groepsrollen hadden verdeeld.

### 3.4.2 Organiseer de afstemming tussen de 'lagen' heel precies

Ook had de groep belang bij een soepele, directe communicatie-lijn met de regiegroep op bestuursniveau. Hoewel zowel de APS-procesbegeleider als twee deelnemers in beide groepen deelnamen, was er geen werkwijze om wederzijds de communicatie tussen de twee 'gremia' optimaal te maken. Het proces van onderlinge uitwisseling en afstemming werd daardoor te toevallig.

De volgende vuistregels helpen om het proces van afstemming met andere 'lagen' beter te laten lopen:

- Stel iemand in de groep aan als boodschapper naar het hogere / andere niveau (liefst iemand die ook in die andere groep een rol speelt);
- Maak deze persoon ook bekend als contactpersoon;
- Maak sowieso overal op andere plekken in de organisatie of het netwerk de doelen van je project en de samenstelling en rollen van je projectleden bekend (kortom: alle leden moeten er over blijven 'rondpraten');
- Zet de informatie-uitwisseling op beide niveau's als vast punt op de agenda;
- Wissel verslagen, schriftelijke mededelingen en/of besluitenlijsten uit;
- Stel actief steeds weer de vraag: wat moet wie weten of doen, om ons te helpen met onze voortgang? Hoe zorgen we daarvoor? Dit helpt ook de 'boodschapper' omdat het anders onduidelijk kan blijven wat de boodschap is;
- Orden direct de administratieve afhandeling en verantwoording en zorg voor meedenkkraft vanuit bestuurlijk niveau om dit te regelen.

### 3.4.3 Hanteer op bestuurlijk niveau een aantal waarden

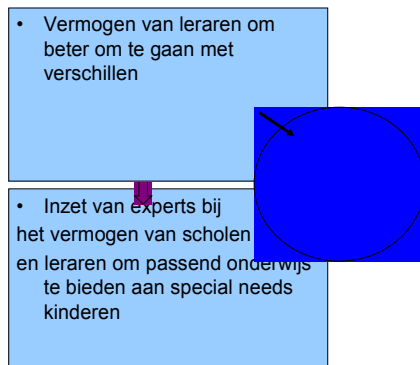
De projectgroep van de pilot Passend Onderwijs in de wijk heeft in april 2008 een uitgebreide evaluatie van de eigen werkwijze gehouden. De groep deed

echter ook een aantal algemene aanbevelingen aan haar eigen bestuurders (en de regiegroep op dat niveau). Aanbevelingen die, eenmaal opgevolgd, naar hun mening de ruimte voor pilots als deze actief groter zouden kunnen maken. Deze aanbevelingen helpen bij het vormgeven van mogelijke nieuwe pilots. Ze zijn algemeen gesteld, omdat wij denken dat ze ook heel nuttig kunnen zijn in andere regio's waar men aan de slag is met passend onderwijs.

#### **Aanbevelingen aan bestuurders en regiegroepen van schoolbesturen of samenwerkingsverbanden**

- Ga uit van wat het kind wél kan, samen met alle partijen en maak dit expliciet;
- Stel een budget beschikbaar om voorafgaand aan allerlei officiële wegen alvast te kunnen doen wat volgens deelnemers in elk geval nodig is voor het kind;
- Er moet een groep of persoon zijn (initiatiefgroep, bestuur) die “officiële” hinderende regels binnen de eigen structuur wegneemt en de scholen ondersteunt bij het wegnemen of creatief omgaan met die hinderlijke regels en werkwijzen;
- Er moet bestuurlijke dekking zijn voor de scholen in de pilot;
- Daarbij moet experiment écht mogen, ook als er eens iets fout gaat (cultuur van ruimte voor leren);
- Bestuurder moet een breekijzer willen zijn wanneer er daadwerkelijk (wettelijke) structuren doorbroken moeten worden;
- Bestuurders moeten zorgen voor een voeding bij de overige scholen. Zorg ervoor dat men op deze scholen ook gaat werken aan een schoolspecifieke ambitie;
- Creëer interdisciplinaire groepen die hun eigen werkwijzen actief inbrengen, want door interdisciplinair te werken wordt er verder gedacht;
- Zorg voor draagvlak bij in alle lagen (verticaal) en alle mogelijke partners (horizontaal).

## 4 De rol van beroepsbeoefenaars bij vraaggericht werken



*In dit hoofdstuk benaderen we het kernvraagstuk van de paradox tussen vraaggericht willen werken in een grootschalige institutionele en aanbodgerichte setting op een meer filosofische manier: welke maatschappelijke ontwikkelingen spelen een rol en welke gevolgen heeft dit voor professionals?*

### 4.1.1 Wat maakt de wereld van de leerlingenzorg zo complex?

Het probleem is hardnekkig en komt bij de beste beroepsbeoefenaar voor. Om voor kinderen met speciale behoeften de keten van onderwijs en zorg vorm te geven, is de school afhankelijk van de medewerking van andere instituties. Dat samenwerken is soms leuk en leerzaam, maar vaak ook lastig, weerbarstig, tijdrovend en soms tast het je gevoel van autonomie en zelfvertrouwen aan. Je moet er wat voor overwinnen.

Echter, alleen door samen te werken, is een antwoord te geven op de onderwijs- en zorgbehoeften van het kind. De leraar, interne begeleider of andere professional *moet* zich daarom verstaan met professionals uit andere sectoren zoals maatschappelijk werkers met hun welzijnstaal, leerplichtambtenaren met hun ambtenarentaal, jeugdzorgmedewerkers en dokters of psychologen met hun medisch-psychologisch jargon.

En was het alleen maar een kwestie van taal! Al die instellingen zijn ingedeeld in verschillende sectoren. We spreken wel eens over de gesloten 'onderwijsprovincie', maar welzijn, jeugdzorg, gezondheidszorg, justitie, lokale overheid en onderwijs lijken allemaal wel hun eigen provincie te hebben en ... het onderling verkeer tussen de provincies gaat er soms nog met de trekschuit. Zij worden gestuurd door een andere wetgeving, andere institutionele vormen, andere dagelijkse gebruiken en professionele methodieken.

De kernvraag voor beroepsbeoefenaars in de leerlingenzorg en in de jeugdhulpverlening is, hoe je gegeven die complexiteit en het feit dat je zelf als beroepsbeoefenaar maar een radertje in het geheel lijkt te zijn, tóch tot effectieve dienstverlening komt. Dienstverlening waarvan het kind beter wordt, waar hij of zij als compleet mens in de weerbarstige werkelijkheid van school, thuis/tehuis en straat, écht wat mee opschiet.

#### **4.1.2 Maatschappelijke context**

De moderne samenleving zit te springen om mensen die minder beperkt denken en de toekomst beter aan kunnen. We zijn grootgebracht binnen oude patronen van denken en kunnen daar niet zomaar buitentreden. Ons leren en onze scholen stonden nog in het teken van het industriële tijdperk, waarin kennis een vast gegeven is en alles gericht is op beheersing. Denkers als Anthony Giddens en Ulrich Beck hebben het in dit verband over ‘beperkte rationaliteit’.<sup>i</sup>

Wijlen de Utrechtse hoogleraar Harry Coenen noemde de moderne tijd zelfs een halfmoderne samenleving. Hij betoogde dat het experiment van de moderne tijd, dus sinds de Verlichting, draait om het in de samenleving bereiken van vrijheid, gelijkheid en solidariteit. Omdat ons dat nog maar zo slecht lukt en de doelen van de modernisering dus nog maar half bereikt zijn, zijn we halfmodern. Andere denkers noemen het post- of laatmodern. Belangrijk is dat het niet meer de tamelijk overzichtelijke, industriële samenleving van weleer is. Eén van de kenmerken van de laatmoderne maatschappij is dat we met zijn allen voortdurend risico's produceren die we niet meer kunnen beheersen. Beck noemt dat de risicomaatschappij.<sup>ii</sup> Traditionele vormen van beheersing en controle, hiërarchische sturing en machtsuitoefening werken niet bij deze risico's.

De moderne samenleving vraagt om mensen die flexibel met risico's kunnen omgaan. Die niet regels buiten zichzelf maar moraliteit en betekenis van binnenuit gebruiken om verstandige keuzes te maken. Mensen die informatie kunnen filteren, in plaats van alles voor zoete koek aannemen. Mensen die zichzelf kennen, emotie en analyse kunnen onderscheiden, goed kunnen communiceren, hun eigen zwakheden kunnen doorzien, met hun eigen emoties en die van een ander kunnen omgaan en die hun eigen destructieve trekjes de baas zijn.

#### **4.1.3 Van uitsluiting naar insluiting**

De publieke sector heeft de neiging om selectief te werk te gaan. Niet alleen het onderwijs maar ook de zorgsector of bijvoorbeeld arbeidsreïntegratie: ze zijn allemaal bedoeld om mensen *in te sluiten*, beter te laten meedoen in de samenleving. Maar in de praktijk leiden de werkwijzen van sociale diensten, arbeidsbureaus of zorginstellingen en zeker ook van scholen juist erg vaak tot *uitsluiting*. Je kunt er maar beter niet afhankelijk van zijn. Alle kans dat het aanbod dat je van die instituties krijgt, je relatief afhankelijker, kansarmer en beperkter maakt. Hoewel een school je veel te bieden heeft, geldt dat ook voor het onderwijs. Leerlingen die speciale zorg behoeven, worden

gedefinieerd in termen van afwijking, achterstand, kansenarmoede en beperkingen. Dat zijn attributies, toewijzingen, die uit de context van de school voortkomen. Het kind wordt met de omgeving vergeleken en als het ware 'op afstand gezet'. Leerlingenzorg is vervolgens bedoeld om die afstand het hoofd te bieden. Maar het kwaad van de uitzondering en soms zelfs uitsluiting is dan al geschied. Dat gebeurt vooral als er meerdere instituties in het spel zijn die alle maar een deel van het aanbod verzorgen.

#### **4.1.4 Externe locus of control**

De school is in dit vraagstuk dubbel gebonden want zij moet de kinderen voorbereiden op een heel andere (risico-)samenleving dan vroeger en dat vraagt om een volkomen andere vorming. Het onderwijsbeleid staat onder voortdurende spanning zolang instellingen, beroeps-beoefenaars en beleidsmakers niet in staat zijn die omslag te maken.

De kinderen die met de slechtste papieren binnenkomen, raken daardoor het eerste uitgesloten. Zij zullen zich een speelbal van externe krachten gaan voelen en zich in de loop van hun leven ook zo gaan gedragen. De hoogleraar Piet Houben heeft dit een 'externe *locus of control*' genoemd. Mensen met een externe *locus of control* voelen zich niet verantwoordelijk voor de aansturing van hun bestaan en kwaliteit van hun leven. Dat maakt ze ook moeilijk te helpen: ze worden afhankelijke zorgvragers die niet weten wat goed voor hen is en de verantwoordelijkheid voor het eigen welzijn veel te gemakkelijk bij de zorgverlener leggen.<sup>iii</sup> Of het andere uiterste gebeurt: slachtofferschap en dissociatie krijgen de vorm van haat en daderschap: ik zal jou/deze maatschappij/deze ongelovigen/deze mensen aandoen wat mij/mijn identiteit/mijn geloof/mijn mensen is aangedaan.

#### **4.1.5 Zelfsturing**

Het zijn juist de scholen die een rol spelen bij het voorkómen van slachtofferschap en dissociatie. Daar staat het begrip 'zelfsturing' tegenover. Scholen kunnen kinderen – als vormende leeromgeving – zelfvertrouwen, gevoel van competentie, relatie en autonomie geven en hun zelfsturing bevorderen. Scholen staan met de opvoeders samen voor de opgave om kinderen te begeleiden naar een situatie waarin zij hun leven zelf kunnen sturen binnen de ingewikkelde maatschappelijke context. Dat wil zeggen, zo vrij als mogelijk is zonder de vrijheid van anderen te schaden. Gelijkwaardig aan andere, even vrije individuen en in onderlinge verbondenheid met de ander, dus solidair, een 'goed burger'. Zeg maar het oude ideaal van de Franse Revolutie in het nieuwe jasje van 'volwaardig burgerschap'.

## **4.2 Welke effecten heeft de complexiteit op de beroepsbeoefenaars?**

### **4.2.1 Communicatieve zelfsturing in het werk**

Zelfsturend leren is niet alleen voor kinderen 'in', ook zelfsturende organisaties en teams zijn dat. Niet voor niets zijn Peter Senge's 'Lerende scholen' en Stephen Covey's 'De zeven eigenschappen van effectief leiderschap' bestsellers in schoolleidersland.<sup>iv</sup> De moderne, effectieve leidinggevende coacht zijn medewerkers op zelfsturing en het nemen van verantwoordelijkheid. In de sectoren onderwijs en zorg zijn dit onmisbare eigenschappen voor professionals. Immers, als je met mensen werkt, is geen handeling en geen situatie gelijk. Ook professionals willen het liefst veel professionele ruimte en een setting waarin iedereen kan leren van elkaar; een professionele cultuur zoals dat heet. De moderne, effectieve beroepsbeoefenaar kan voortdurend reflecteren op zijn handelen: vertellen welk doel hij ermee beoogde en of hij dat effect heeft bereikt of niet. Hij leert bij: waarom niet en wat dan wel te doen.

Als de dienstverleningsvragen steeds complexer, dynamischer en situatieafhankelijker worden dan moeten de klant en de betrokken dienstverleners de sturingsruimte hebben om die vragen samen op te lossen. Die ruimte hebben ze niet in een beheersingssysteem dat steeds meer een bestuurlijk web wordt waarin de dienstverlening vastloopt.<sup>v</sup> Het is eerder omgekeerd: het ingewikkelde bestuurlijke web zorgt voor steeds complexere vragen en niemand die het meer overziet of het idee heeft er sturing aan te kunnen geven. In het onderwijs zie je dit in sterke mate terug bij de organisatie van de leerlingenzorg en de daarvan weer los georganiseerde onderwijsachterstandenbestrijding. In die bestuurlijke context wordt het moeilijk voor ouders, leraren en schoolleiders om nog aan de vraag van de Jeffrey's van deze wereld te voldoen.

### **4.2.2 Vervreemding in je werk**

Het bestuurlijk web kent zijn eigen dynamiek. Professionals die er binnen werken, zijn gebonden aan de doelen: deelfinanciering, deelregels. Ze raken steeds meer gericht op het naleven van regels, het passen binnen de structuren. Het is een overlevingsstrategie maar ze ervaren vervreemding. Ik denk dat elke leraar en elke schoolleider dat gevoel van vervreemding af en toe herkent.

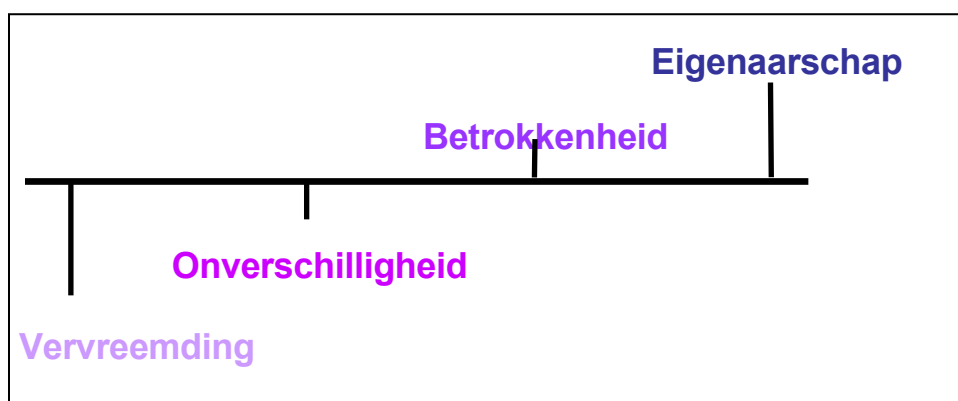
Bepaalde afspraken en regels versterken die vervreemding. Een bekend voorbeeld in de leerlingenzorg vormen de indicatiecriteria voor leerlingen met stoornissen of beperkingen. Die criteria waren bedoeld als financieringsmechanisme. Dankzij deze slagboomdiagnostiek kan men de kosten in de hand houden, hoewel het aantal kinderen met handicaps groeit.

Maar in de praktijk werken deze indicatiecriteria perverserend op de



beroepsbeoefening. Perverterend, omdat een echte professional in het onderwijs altijd wil kijken naar de mogelijkheden van het kind. Wil je het zelfsturend vermogen van een kind helpen ontwikkelen dan sluit je op die mogelijkheden aan. Het is funest wanneer het indicatiesysteem je blik als het ware dwingt in de richting van de beperkingen en onmogelijkheden. Het punt is dat die ‘gemeten’ beperkingen en onmogelijkheden vervolgens het daadwerkelijk handelen van de professional gaan meebepalen. Het gevolg van dit systeem van indicatiestelling en classificeren is, dat we een ‘rugzakleerling’ definiëren aan de hand van zijn ‘afwijking van het normale’. Het kind raakt zoek achter de handicap. Zoals chirurgen kunnen praten ‘die kniebandruptuur’ in plaats van over patiënt mijnheer P. Over vervreemding gesproken.

Zo reproduceren beroepsbeoefenaars de structuren en mechanismen waarvan ze – als je ze er over bevroegt – meestal juist willen dat ze veranderen.<sup>vi</sup> In zekere zin kan je eigen handelen in dit soort situaties bijzonder aan je gevoel van vervreemding bijdragen. De zelfsturende beroepsbeoefenaar is zoekgeraakt achter de regelmechanismen van de instituties. In een schematische weergave: ze zijn geen eigenaar meer van hun vak en het vinden van oplossingen voor Jeffrey, maar naar links opgeschoven tot onverschilligheid en vervreemding.



### 4.2.3 Cultureel verdwalen

Van leraren, zorgverleners en jongerenwerkers hoopt men dat zij zich verantwoordelijk gedragen en reageren op Jeffrey's vraag. Elkaar weten te vinden, samenwerken. Maar de bestuurlijke en organisatorische context waarin deze professionals dat gedrag moeten laten zien, werkt tegen en leidt tot frustratie. Er hoeft geen nieuw besturingssysteem in de mensen te worden geïnstalleerd, maar wel in de organisatorische omgeving.<sup>vii</sup>

De filosoof Arnold Cornelis stelt in het laatste boek dat hij schreef voor zijn dood, *Rustpunten van de geest*,<sup>viii</sup> dat het zelfbeeld dat veel mensen in onze westerse samenleving hebben – waarin wij zelfsturing voor onszelf erg belangrijk vinden – steeds minder aansluit bij ons wereldbeeld. In dat wereldbeeld domineert namelijk nog steeds hiërarchische beheersing en

hebben we grootse verwachtingen van de sturing die organisaties, overheid, kerk, wetenschap, gezondheidszorg, scholen et cetera kunnen uitoefenen op misstanden. Er hoeft maar dit te gebeuren in het onderwijs of er klinkt een luide maatschappelijke roep om ingrijpen van de overheid.

Zo roepen we in de buitenwereld nog steeds om de oude reflex van gehoorzaamheid die ons eigen onderwijs kenmerkte. Instituties, overheden en ook wijzelf, reproduceren nog voortdurend dat systeem van gehoorzaamheid. Niks eigen verantwoordelijkheid. Niks vraaggericht werken. Cornelis beschouwt dit als 'cultureel verdwalen' in het verkeerde sturingsstelsel. Aan de ene kant is sprake van individualisering en streven we naar zelfsturing. Aan de andere kant blijven we vasthouden aan hiërarchische bestuurlijke principes en zitten we gevangen in de rationele beheersingsstijl.

De principes van communicatieve zelfsturing passen wél bij individualisering, globalisering en de andere verschijnselen van de laatmoderne tijd. Maar ze passen níet bij die laat-19<sup>e</sup>-eeuwse sturingsmanieren en leeropvattingen waarmee het land en de meeste instituties nog steeds bestuurd worden.<sup>x</sup> In de buitenwereld vragen we om bazen, gezag, controle en orde, terwijl we in onze binnenwereld vragen om zelfsturing, eigen zingeving, kwaliteitsbeleving en verbondenheid met de Jeffrey's op deze wereld. De paradox zit hem dus niet alleen in overheidshandelen maar in onze eigen tegenstrijdige behoeften en signalen. We zijn cultureel verdwaald. Postmodern en halfmodern tegelijkertijd!

### **4.3 Hoe kan vraaggericht werken helpen de complexiteit te lijf te gaan?**

#### **4.3.1 Sturing door de vraag**

Een manier om dit soort schijnbaar onontwarbare kluwens te ontwarren, is een consequente gerichtheid van beroepsbeoefenaars op de wérkelijke vraag van de cliënt in zijn 'cliëntsysteem'. In dit geval, het kind in zijn leefwereld, zijn dagelijkse werkelijkheid met alle relaties en rollen die hij daarin heeft.<sup>18</sup> Deze vraaggerichte, individuele benadering baseert zich ten eerste op het werkelijk kennen van de ander. Weten we écht wat het kind nodig heeft, ook als we buiten de kaders van wat we zelf te bieden hebben (kunnen) denken? Wat hebben we gedaan om daar achter te komen? Als we met beroepsbeoefenaars uit andere sectoren praten, waarover gaat het gesprek dan echt? Gaat het over de werkelijke noden en behoeften van Jeffrey of gaat het over ons eigen aanbod, onze systemen, regels, methodieken en onderliggende (beroeps)overtuigingen?

In het onderling verkeer tussen instituties zoals scholen, gemeenten, welzijnsinstellingen en (jeugd)zorg, wordt vraagsturing tegenwoordig vaak als oplossing gezien. Met vraagsturing wordt echter niet altijd hetzelfde bedoeld. Het rugzakje wordt gezien als een vorm van vraagsturing, maar dan vat je het

<sup>18</sup> De term 'leefwereld' zoals hier bedoeld, vindt zijn oorsprong in de communicatietheorie van de filosoof Jürgen Habermas.

begrip op als 'sturing *met* de vraag'. Aan de vraag (leerlingenzorg voor geïndiceerde leerling) is een bedrag gekoppeld (leerlinggebonden financiering) en doordat het bedrag op verschillende manieren en bij verschillende instellingen ingezet kan worden, wordt het aanbod aan leerlingenzorg een beetje bijgestuurd. Of daarmee de vraag van het kind en zijn leefwereld centraal komen te staan, valt echter meestal te betwijfelen.

Een onder beleidsmakers minder gangbare maar krachtiger opvatting van 'vraagsturing' of beter, 'vraaggericht werken', is sturing *door* de vraag. Dat is als de burger, de cliënt, patiënt, leerling of ouder zélf kan bepalen welke hulp, diensten en producten hij hoe en wanneer 'afneemt'. Keuzevrijheid staat centraal, en de betrokkene staat zelf aan het roer. Hij is in hoge mate zelfsturend in plaats van afhankelijk van het aanbod van de instituties.

### 4.3.2 Bemiddeling nodig

Niet dat de cliënt of leerling zich als een consument moet opstellen. Vaak is iemand daarvoor niet mondig genoeg of niet genoeg thuis in de instituties en regels van de maatschappij, laat staan van de specifieke context van leerlingenzorg. Hoe ingewikkeld die context kan zijn, blijkt wel uit de twintig rollen die in het rollenspel zijn opgenomen (en die gemakkelijk met nog twintig uitgebreid kunnen worden).

Nog vaker is iemand zonder bemiddelaar helemaal niet in staat om zijn eigen behoeften te accentueren. Hij heeft de hulpverlener, interne begeleider of leraar hard nodig om hem daarbij te helpen en hem telkens weer in staat te stellen zelf het roer in handen te nemen. Als wij ons in ons handelen als professionals, dienstverleners of overheid *laten sturen door* de werkelijke hulpvraag van het kind, proberen wij vraaggericht te werken. Vandaar dat de term 'vraaggericht werken' in dit verband beter is.

Stel je de twaalfjarige Jeffrey voor, die al een aantal weken thuis zit wegens gedragsproblemen. Allerlei professionals en andere betrokkenen komen in beweging. Ieder zet zijn competenties in en bespeelt zijn netwerk: er moet een oplossing komen voor Jeffrey. Ieder speelt zijn rol, en de vraag is of als men zijn rol goed uitspeelt, dan het wel en wee van Jeffrey centraal staat of de taak en het belang van de instelling die men vertegenwoordigt? Wat stuurt het handelen? De belangen en mogelijkheden van de instelling en de competenties (of het ontbreken ervan) van de beroepsbeoefenaar? Of blijft de, misschien door iedereen anders geïnterpreteerde, ondersteuningsvraag van Jeffrey centraal staan? Met andere woorden, zijn de spelers rondom Jeffrey vooral individueel en vraaggericht bezig of gedragen zij zich institutioneel en aanbodgericht?<sup>x</sup>

Wat stuurt mijn handelen?	
De belangen en mogelijkheden van het instituut waar ik werk	Het belang en de mogelijkheden van het kind met wie ik werk

Mijn eigen competenties en (on)mogelijkheden	Diens eigen competenties en (on)mogelijkheden
Te vermijden risico's	Te benutten kansen

### 4.3.3 Wederkerigheid en vertrouwen

Jeffrey, de leerling die thuis komt te zitten halverwege groep 8, is geholpen met een dienstverleningsketen die gericht is op zijn vraag en die gericht is op resultaat: weer naar school, of op een andere manier je talenten benutten, een middelbare school of een ander leertraject vinden en je gedrag leren sturen. Hij heeft verantwoordelijke helpers nodig die weten hoe ze moeten samenwerken. Voor samenwerking is wederkerige adequaatheid nodig.<sup>xi</sup> Wederkerig en adequaat zijn mensen jegens elkaar als er sprake is van:

- openheid;
- vertrouwen;
- erkennen van elkaars belangen;
- respect voor de kernwaarden van de ander;
- gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor voortgang en kwaliteit.

Dat verhoudt zich slecht met een aanbodgestuurde, hiërarchische piramide waarin de één baas is en regels stelt en de ander knecht is en 'uitvoerder' genoemd wordt ("de mensen op de werkvloer"). Het verhoudt zich ook slecht met een los zand verzameling van hulpverleners, instituties en overheden die elkaar in de weg lopen met hun verschillende deelaanbod, onderling wantrouwen en tegenstrijdige regels.

### 4.3.4 Keten van zorg uit de knoop halen

Echt lastige vraagstukken zijn het: die waar scholen moeten samenwerken met anderen om hun doel te bereiken. Bij vraagstukken als dat van Jeffrey haken de meeste scholen af omdat het voor hun gevoel buiten hun 'span of control' raakt. Als jeugdzorg, maatschappelijk werk, indicatiecommissie en lokale overheid allemaal hun partijtje gaan meeblazen, dan heeft de school het toch niet meer in de hand? Om dat er allemaal nog bij te doen, daarvoor hebben scholen het veel te druk met hun kerntaken.

Professionals kunnen 'helaas' niet de buitenwacht, de overheid, de koepels of het besturingssysteem de schuld geven. We zijn zelfverantwoordelijke individuen, met een interne 'locus of control'. De opgave is om onze persoonlijke effectiviteit te vergroten, onze eigen communicatieve zelfsturing te ontwikkelen. Om van daaruit het onderwijs zoals we dat kennen te beïnvloeden en die totale kanteling in gang te zetten. Die houding mogen die professionals overigens ook verwachten en vragen van hun gesprekspartners in de koepelorganisaties, bij kennisinstellingen en bij de overheid.

Want of je het nu linksom of rechtsom benadert: Jeffrey *is* juist hun kerntaak.

De meeste kinderen ontwikkelen zich goed, bij wijze van spreken ondanks school. Juist de Jeffrey's hebben onze extra inspanning nodig. Er is een keten van zorg voor Jeffrey en zijn gezin nodig. Maar er zitten kinken in de keten. De schakels binnen de keten zitten los aan elkaar of zijn verkeerd verbonden. Het is een zware klus, maar juist de school is bij uitstek geschikt om de keten te ontwarren en te versterken.

De school is namelijk meestal de enige die Jeffrey echt goed kent. Die aan andere instanties duidelijk zou kunnen maken wat er voor Jeffrey nodig is. Ook zijn scholen als het goed is – en dat is het meestal – gericht op onderwijs en leren en die basishouding is precies wat Jeffrey nodig heeft. Het ontwarren van de keten gebeurt bovendien *in de samenwerking zelf*. De overheid kan wellicht verstrikkende regels schrappen, maar de samenwerking tussen de instanties blijft noodzakelijk en dat kunnen we alleen zelf.

#### **4.4 Slotbeschouwing: vraaggericht werken geeft energie**

In de leerlingenzorg gaan heel veel gesprekken over taken en bevoegdheden, bekostigingsregels en financieringsstromen. Als instellingen met elkaar samenwerken, gaat het gemeenschappelijk overleg meestal niet over de leerling, maar over wie er volgens welk protocol eigenaar is van het probleem en wie dat betaalt. Het gesprek wordt gestuurd door de belangen en (on)mogelijkheden van de instituties en de deelnemers gedragen zich als vertegenwoordigers daarvan. De kunst voor beroepsbeoefenaars in de leerlingenzorg is om onze gesprekspartners te verleiden, het weer over de belangen en (on)mogelijkheden van Jeffrey te hebben.

Het centraal stellen van de vraag van het kind is niet alleen moreel de juiste keuze. Het helpt ook bij het tegemoetkomen aan twee eisen van ketensamenwerking:

- Doelconvergentie (we willen hetzelfde bereiken);
- Gemeenschappelijke probleemstelling (we kennen het probleem samen goed genoeg om tot een goede oplossing te komen).

Uit intensief onderzoek in de 'jeugdketen' binnen zes gemeenten in opdracht van het ministerie van Jeugd en Gezin, blijkt dat deze twee zaken onmisbare voorwaarden zijn voor goede samenwerking in de keten én (vrijwel) nooit voorkomen. Het Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ) constateert dat de betrokken organisaties en voorzieningen in de praktijk meer vanuit hun eigen aanbod redeneren, dan vanuit de behoeften van jongeren. Daardoor zijn de acties die door de verschillende voorzieningen worden genomen vaak meer gericht op de eigen organisatiedoelen dan op het gemeenschappelijk doel dat de eigen organisatiedoelen overstijgt en gericht is op de jongere. Ook vond het ITJ nergens een *gedeelde probleemanalyse*. Er wordt met andere woorden geen kennis gedeeld over het probleem en daardoor ook geen goede oplossing gevonden.<sup>xii</sup> Is dat even frustrerend voor mensen die hun werk goed willen doen!

Het is ook om een andere reden goed voor beroepsbeoefenaars zelf om vraaggericht te werken. Op het moment dat professionals moeten praten over

regels en procedures, verliezen zij energie. Maar als mensen die ooit kozen voor een vak als maatschappelijk werker, leerkracht of gezinsbegeleider met elkaar kunnen praten over wat ze weten van Jeffrey en hoe ze hun professionaliteit voor hem kunnen inzetten, dan ontstaat er energie. Als ze de verantwoordelijkheid krijgen en nemen om het samen op te lossen, ontstaat vaak een inspirerende samenwerking. De ketensamenwerking wordt een lerend netwerk.<sup>xiii</sup> De professional ervaart, u raadt het, communicatieve zelfsturing. Er ontstaan nieuwe ideeën en experimenten en een meer integrale vorm van jeugdbeleid.

In september 2004 stond in De Volkskrant een interview met de hoogleraar Kees Schuyt.<sup>xiv</sup> Schuyt is lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en hij is nogal somber over het vermogen van de overheid om de verzorgingsstaat te moderniseren en in stand te houden. Hij houdt zich daar nu al enkele decennia mee bezig. Schuyt richt zijn hoop tegenwoordig op de professionals. De argumenten die hij geeft, gaan over persoonlijke eigenschappen die deze werkers in het veld hebben: veerkracht, eigen kwaliteitsopvattingen, betrokkenheid bij de cliënt en persoonlijke betekenisgeving. Als de overheid er in zou slagen de professionals en de maatschappelijke organisaties meer ruimte en vertrouwen te geven, ziet hij nog wel toekomst voor de verzorgingsstaat. Als de centrale sturing en het georganiseerde wantrouwen echter toeneemt, zal onze verzorgingsstaat vastlopen in ineffectiviteit, onbetaalbaarheid en in opbrandende en snel vertrekkende professionals.

Wij delen deze analyse. De verzorgingsstaat en het onderwijs daarbinnen is steeds vaker geen schild meer voor de zwakken maar een sluis die de zwakken buiten houdt. Tegelijkertijd laten maatschappelijke organisaties en de professionals daarbinnen, steeds vaker zien dat het ook anders kan. De sector en de beroepsgroep geven zelf voorbeelden van vernieuwend sociaal beleid en zulke voorbeelden beïnvloeden uiteindelijk ook het overheidsbeleid in de publieke sector. Zeker als scholen er transparant over communiceren en naar publiek, naar ouders en gemeenschap verantwoording afleggen over hun handelen.

De spanningen en paradoxen in het onderwijsbeleid zijn voorlopig nog niet over maar de sector kan wel zelf meer de sturing in handen nemen, daarbij geholpen door hun organisaties. Zelfbewust de grenzen van het bekende opzoeken. In het jargon: optreden als regisseur van een vraaggestuurde keten. Samenwerken met andere zorgverleners in lerende netwerken. Niet het eigen institutionele aanbod centraal stellen in het debat met andere instanties, maar de individuele ontwikkelings- en hulpvraag van het kind centraal stellen in een lerende dialoog.

Het levert ons twee vliegen in één klap op. We helpen niet alleen de moderne verzorgingsstaat en risicomaatschappij een handje vooruit maar houden er zelf ook veel meer arbeidsvreugde en zingeving aan over.

- <sup>i</sup> Zie onder andere. *Modernity and Self-Identity, Self and Society in the Late Modern Age*, Anthony Giddens, uitgeverij Polity Press, Cambridge 1991.
- <sup>ii</sup> *Risk Society, Towards a New Modernity*, Ulrich Beck, vertaling Mark Ritter, uitgeverij Sage Publications, London 1992 (vertaald uit het Duits: *Risikogesellschaft, Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main 1986).
- <sup>iii</sup> 'Vraagsturing als beleidsstreven en stuurcompetentie in de tweede levenshelft' in: *Tijdschrift voor Arbeid en Participatie*, 2002, themanummer vraaggestuurde ouderenzorg.
- <sup>iv</sup> *Lerende Scholen, het Vijfde Disciplinehandboek voor onderwijzers, ouders en iedereen die betrokken is bij scholing*, Peter Senge e.a., uitgeverij Academic Service, Schoonhoven 2001, en *De zeven eigenschappen van effectief leiderschap*, Stephen R. Covey, uitgeverij Business Contact Amsterdam/Antwerpen 1993, 2002.
- <sup>v</sup> *De vierde managementcrisis, innoveren naar vraaggestuurd management*, Rob Land, uitgeverij Scriptum Management, 2003.
- <sup>vi</sup> De term 'reproductie van structuren' ontleen ik aan de structuratietheorie van Anthony Giddens. Zie bijvoorbeeld: *Anthony Giddens, een kennismaking met de structuratietheorie*, Q.J. Munters e.a., uitgeverij Landbouwniversiteit Wageningen, 1987.
- <sup>vii</sup> In: Rob Land, pagina 297.
- <sup>viii</sup> *Rustpunten van de Geest*, Arnold Cornelis, uitgeverij Essence 1999.
- <sup>ix</sup> In: Rob Land, pagina 299.
- <sup>x</sup> De terminologie 'van institutioneel en aanbodgericht naar individueel, vraaggericht werken, ontleen ik aan Marianne Coenen-Hanegraaf, Harry Coenen e.a., ondermeer in *Begeleid Werken, theorie en methodiek van een individuele, vraaggerichte benadering*, uitgeverij Jan van Arkel, Utrecht november 1998.
- <sup>xi</sup> De term is van Harry Coenen in zijn proefschrift *Handelingsonderzoek als exemplarisch leren*, Utrecht: uitgeverij Jan van Arkel 1987.
- <sup>xii</sup> Zie: *Werkende Ketens? Metarapportage Integraal Toezicht Jeugdzaken 2009 over zes onderzoeken naar ketensamenwerking*, Stuurgroep Integraal Toezicht Jeugdzaken, Den Haag Min. voor J&G, juli 2009.
- <sup>xiii</sup> Zie: *Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling, het ontwikkelen van transparante en flexibele samenwerkingsverbanden in netwerken*, Anja van der Aa en Theo Konijn, uitgeverij Lemma, Utrecht 2001.
- <sup>xiv</sup> In: De Volkskrant, rubriek *Reflex*, van zaterdag 28 augustus 2004.