



KAFKA
BRIGADE



Essay passend onderwijs

Over passend onderwijs en het risico op onnodige bureaucratie

Inhoud

Voorwoord		
Woord van dank		
1. Bureaucratie, goed geregeld	6	
1.1 Voorspelbaarheid versus maatwerk		
1.2 Van papieren werkelijkheid naar praktijk		
2. Slechte bureaucratie	8	
2.1 Oorzaken van bureaucratie		
2.2 Passend onderwijs en haar omgeving: pas op voor verkokering		
2.3 Slechte bureaucratie en wat we ermee te verliezen hebben		
3. Ontwikkelingsperspectief en onzekerheid	14	
3.1 Onzekerheden horen erbij		
3.2 Continu herijken van ambities		
3.3 Lessen rond het ontwikkelingsperspectief		
4. Inrichting van het aanbod: plannen en uitvoeren	18	
4.1 Een eenvoudige procesbeschrijving?		
4.2 Zoveel spelers, zoveel belangen		
4.3 Afschuiven en niveaus in de hiërarchie		
5. Professionals doen het	28	
5.1 Leraren: zorg dat ze betrokken zijn!		
5.2 Verantwoord leraarschap		
5.3 De professionele professional		
6. Aansluiting of kortsluiting	33	
6.1 Relatieve afstemmingsdruk voor samenwerkingsverbanden		
6.2 Leren van logistiek		
7. Net werken in netwerken	39	
7.1 Kenmerken van samenwerking		
7.2 Een sociogram: vormen van samenwerking		
8. Steeds beter passend onderwijs	43	
8.1 Signalen opvangen: de schakelrol van leraren		
8.2 Kenmerken van een lerende organisatie		
8.3 Leren van klachten: wat zien we terug in ondersteuningsplannen?		
9. Verevenen, veranderen en besturen	49	
9.1 Besturen en verevenen		
10. Een goed gesprek doet ertoe	54	
10.1 Goede communicatie voorkomt verkeerd handelen		
10.2 Het Collectief Functioneringsgesprek		

Voorwoord

Op 1 augustus 2014 treedt de Wet op het Passend Onderwijs in werking en wordt de toewijzing van extra ondersteuning voor leerlingen anders georganiseerd.

Niet de rijksoverheid, maar 152 regionale samenwerkingsverbanden gaan ervoor zorgen dat kinderen het onderwijs genieten dat bij ze past. Dat, en een landelijke verevening van financiële middelen die de wetwijziging met zich meebrengt, leidt tot een hoop bestuurlijke drukte.

Kennisland en de Kafkabrigade hebben zich vanaf januari 2013 ingezet om te zorgen dat leraren, scholen en samenwerkingsverbanden zo goed mogelijk kunnen werken met passend onderwijs. Op verzoek van de Tweede Kamer en in samenwerking met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben we ons hard gemaakt voor het bestrijden en voorkomen van disfunctionele bureaucratie. Naast dit essay zijn er handreikingen, workshops en andere hulpmiddelen die betrokkenen op weg kunnen helpen.

Woord van dank

Goed onderzoek naar onnodige bureaucratie kan nooit alleen plaatsvinden in de papieren werkelijkheid. We hebben een uiteenlopende groep van onderwijskenners gesproken, van ervaringsdeskundige ouders tot voorvechters van inclusief onderwijs. Zonder hun inzichten, ervaring, hulp, kritiek en tips hadden we ons werk nooit kunnen doen.

Daarnaast hebben we krachten gebundeld en vruchtbaar samengewerkt met de PO-raad, de VO-raad en de Inspectie van het Onderwijs. Dit om een zo breed mogelijk en open beeld te krijgen van de betekenis van passend onderwijs en de relevante spelers.

Onze speciale dank gaat uit naar de samenwerkingsverbanden die een jaar eerder zijn gestart met passend onderwijs: Helmond-Peelland VO,

VO STERK en Zuid-Kennemerland PO. Het vertrouwen dat we kregen om in hun praktijk te mogen kijken en daar met hen over te spreken is niet vanzelfsprekend, maar het is cruciaal gebleken. Ook de samenwerkingsverbanden Groningen VO, Hoogeveen-Steenwijk-Meppel PO en BePO waren bereid waardevolle informatie met ons te delen. Deze informatie zetten we dankbaar in om er anderen van te laten leren.

Wij hebben in alle gevallen getracht om discreet om te gaan met de gevoelige informatie die mensen met ons deelden. Weet, ook al zullen we namen uit privacyoverwegingen niet noemen, dat elke bijdrage van grote waarde is geweest voor de handreikingen die we nu kunnen delen met het hele passend onderwijsveld.

Tot slot danken wij de Tweede Kamer en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor het vertrouwen dat zij ons gaven toen zij ons vroegen de samenwerkingsverbanden te helpen bij het voorkomen van onnodige of disfunctionele bureaucratie. Juist in deze rumoerige tijden van transitie en verandering bleef OCW ons van waardevol, kritisch commentaar voorzien.

De komende maanden gebeurt het: leraren en andere uitvoerders gaan aan de slag met passend onderwijs. We wensen alle betrokkenen veel succes hiermee. Zelf houden we uiteraard een bureaucratisch oogje in het zeil.

Kafkabrigade en Kennisland

*Marc Vermeulen, Arjan Widlak,
Chris Sigaloff, Marit Lüschen,
Thomas van Andel, Kimon Moerbeek
Iris van Tilburg*

1. Bureaucratie, goed geregeld

In Nederland worden verhoudingsgewijs veel kinderen buiten het reguliere onderwijs geplaatst om aangepast onderwijs te volgen. De Wet Passend Onderwijs heeft tot doel om meer kinderen die aanvullende voorzieningen nodig hebben in reguliere scholen onderwijs te laten volgen.

In 2012 maakten 16.200 leerlingen in het reguliere basisonderwijs gebruik van leerlinggebonden financiering: een 'rugzakje'. In het speciaal basisonderwijs (SBAO) waren dat er 3.000 en in het regulier voortgezet onderwijs 19.600. Daarnaast zaten 34.500 leerlingen op een school voor speciaal onderwijs in cluster 3 en 4.

Een passende onderwijsvoorziening voor zo'n grote groep kinderen moet goed geregeld worden. Ouders, leraren en scholen willen weten waar ze aan toe zijn. Zeker in gezinnen is er toch al veel onzekerheid wanneer de ontwikkeling van een kind anders loopt dan verwacht. Het terugdringen van die onzekerheid, en het vereenvoudigen van de toegang tot die voorzieningen is een belangrijk thema.

1.1 Voorspelbaarheid versus maatwerk

Het begrip 'bureaucratie' wordt in het dagelijks taalgebruik vaak als negatief beschouwd. Echter, wil passend onderwijs een succes worden, dan is een goed georganiseerde bureaucratie onmisbaar. Vaste looplijnen, heldere taakverdelingen en transparante procedures zijn allemaal kenmerkend voor een goed functionerende bureaucratie en bieden duidelijkheid aan betrokkenen.

Tegelijkertijd moeten we oog houden voor datgene waar bureaucratieën minder goed in zijn. De spanning die er bestaat tussen uitzonderingen, maatwerk en standaardoplossingen is een groot dilemma voor mensen die verantwoordelijk zijn voor het invoeren en uitvoeren van passend onderwijs.

1.2 Van papieren werkelijkheid naar praktijk

Veel tijd en energie ging zitten in het bestuurlijk regelen van de onderlinge verhoudingen. Op 1 november 2013 dienden 152 samenwerkingsverbanden vast te leggen welke bestuurlijke vorm ze aannemen. Op 1 mei 2014 hebben diezelfde 152 samenwerkingsverbanden hun ondersteuningsplannen aangeleverd. Maar hoe gaat deze in de praktijk werken? Zijn schoolbesturen binnen de nieuwe samenwerkingsverbanden in staat om kinderen het onderwijs te bieden waar ze behoefte aan hebben? Leiden de gekozen samenwerkingsvormen tot een doeltreffende, en rechtmatige besteding van de beschikbare middelen? Of gaan er juist uitwassen ontstaan en wordt het moeilijker voor ouders om een passende plek te vinden?

2. Slechte bureaucratie

De negatieve bijklank van het woord bureaucratie is niet toevallig. Bureaucratische organisatievormen kunnen gemakkelijk ontsporen. In 2005 maakte verzekeraar OHRA de razend populaire reclame over een parse krokodil. Iedereen herkende de situatie waarin de oplossing simpel is (geef het kind de opblaaskrokodil terug), terwijl de man achter het loket het frustrerend ingewikkeld maakt (formulier invullen, plaats vermissing opgeven, voor en achterzijde in blokletters, etc). De boodschap van de verzekeraar geldt natuurlijk ook voor passend onderwijs: weinig rompslomp is wel zo prettig.

2.1 Oorzaken van bureaucratie

Slechte bureaucratie ontstaat doordat het perspectief van de burger (ouder en leerling) verloren gaat in organisatorische belangen en afwegingen. Dit kan op meerdere manieren gebeuren.

Slechte procedures

Ten eerste kan er sprake zijn van verkeerd ontworpen procedures. Mensen moeten onnodig lang wachten op beslissingen, er zijn allerlei parafen op formulieren nodig, er wordt onnodig veel informatie gevraagd, of de te bewandelen route is onduidelijk.

De mate waarin ouders hun weg weten te vinden in ingewikkelde procedures kan erg uiteenlopen. Sociaal zwakke gezinnen doen relatief vaak een beroep op passend onderwijs. Ingewikkelde procedures vormen juist voor deze groep een lastig struikelblok.

Het is vaak nog onduidelijk wat er gebeurt als er een conflict ontstaat tussen school en ouder. Door hier als samenwerkingsverband een simpele, duidelijke procedure over op te stellen, verklein je de kans dat er bureaucratische rompslomp bij komt kijken. Door bovendien in begrijpelijke taal te communiceren over de procedure, kan een samenwerkingsverband al veel misverstanden, en zo onnodige klachten voorkomen. Bij een eerste onderzoek op websites van samenwerkingsverbanden (april-mei 2014) vonden we grote verschillen in de helderheid van de klachtenprocedures.

Slechte structuur

Ten tweede kan verkeerde bureaucratie ontstaan als de formele structuren en werkprocessen onvoldoende aansluiten bij de praktijk. Dit zie je bijvoorbeeld terug als schoolbesturen onvoldoende helder maken hoe taken en verantwoordelijkheden verdeeld moeten worden binnen het samenwerkingsverband. Als scholen vervolgens hun aanbod niet voldoende afstemmen en daar geen regie op voeren, dan is het systeem van samenwerking onvoldoende uitgewerkt.

Slechte cultuur

Ten derde zien we verkeerde bureaucratie ontstaan als er in de professionele cultuur dingen misgaan. Doorgesloten risicomijdend gedrag, de neiging tot indekken en controleren, onderling wantrouwen. Problemen in de organisatiecultuur leiden al snel tot administratieve rompslomp. Daarom moeten samenwerkingsverbanden korte lijnen houden met de werkpraktijk van leraren en inspelen op de professionele behoeftes die zij hebben. Als de leraar als cruciale schakel zwak is, heeft het hele systeem, hoe goed geregeld ook, weinig effect.

Als er weinig vertrouwen is in de kwaliteit van de uitvoering dan bestaat het risico dat er veel controle – en dus mogelijk onnodige bureaucratie – ontstaat. Andersom zullen professionals die niet zeker zijn van hun zaak, steun gaan zoeken in procedures, regelingen e.d. Heeft het samenwerkingsverband zicht op de expertise van professionals en docenten? En is die goed verdeeld? Een suggestie is dat een samenwerkingsverband tijd en geld voor professionalisering ‘oormerkt’. Op zo’n manier dat er budget is voor mensen om (bureaucratische) knelpunten te leren signaleren, als ook om het oplossend vermogen te trainen.

Slechte uitgangspunten van wetgeving en beleid

En ook de uitgangspunten van wetgeving en beleid kunnen voor slechte bureaucratie zorgen. Als de politiek geen enkel risico wenst te lopen of geen uitzondering toe wil laten gaan instellingen en professionals zich vanzelf indekken met regels en procedures. Als de overheid daarentegen meer ruimte laat aan het veld, niet op ieder incident reageert en terughoudend is met controle, toezicht en verantwoording, kan dat wildgroei van procedures en bureaucratische rompslomp voorkomen.

2.2 Passend onderwijs en haar omgeving: pas op voor verkoking

Parallele beleidsprogramma’s staan niet los van elkaar

In onze gesprekken hoorden we regelmatig dat de diverse beleidsprogramma’s zich soms moeilijk laten verenigen. Zo moeten de taal- en rekenprestaties van kinderen omhoog en is er veel aandacht voor bètavakken en excellentie in het algemeen. Dat kan in de praktijk botsen met de opdracht om meer leerlingen met leer- of ontwikkelingsachterstanden op te vangen.

Samenwerkingsverbanden en partijen die een rol spelen bij de invoering van passend onderwijs dienen scherp in de gaten te houden hoe beleidsprogramma’s zich in de praktijk tot elkaar verhouden. Passend onderwijs kan simpelweg niet als een alleenstaande koker worden in-

gevoerd, zonder rekening te houden met hoe andere grote veranderingen en beleidsdoelstellingen doorwerken in de dagelijkse praktijk van docenten, ouders en kinderen.

Toezicht: duidelijkheid scheppen en ruimte laten voor ontwikkeling

In passend onderwijs vindt toezicht plaats op meerdere niveaus. Schoolbesturen hebben een ondernemingsraad en het samenwerkingsverband kent een ondersteuningsplanraad. Daarnaast controleert de Inspectie van het Onderwijs alle samenwerkingsverbanden.

Toezichthouders dienen vanuit hun specifieke rol heldere beoordelingskaders op te stellen. Daarmee bieden ze duidelijkheid over hoe beleid bedoeld is en beoordeeld wordt, en verhelpen onduidelijkheid over (schijnbaar) tegengestelde regels.

Maar toezichtkaders kunnen ook ervaren worden als een extra laag regels. Als de Inspectie bijvoorbeeld niet specifiek kan aangeven waar de accenten liggen in haar oordeel over wat goed gaat en wat niet, dan werkt zo’n oordeel soms verlamdend.

Er moet ruimte en tijd zijn om te ontwikkelen en eigen accenten te leggen. De vraag hoe samenwerkingsverbanden daarin verantwoording afleggen, binnen of buiten nationaal opgelegde kaders, moet daarin mee ontwikkelen. Voor passend onderwijs is nog niet duidelijk hoe stringent het toezicht gaat worden. De regionale aanpak laat variatie toe en de Inspectie is (vooralsnog) terughoudend met toezicht.

Tegelijkertijd hebben samenwerkingsverbanden te maken met van bovenaf opgelegde regio-indelingen, vereveningsopgaven, en heerst de opvatting dat er vanaf augustus geen thuiszitters meer mogen zijn. Parallel aan passend onderwijs ondergaat de jeugdzorg, evenals de arbeidsvoorziening, een aantal ingrijpende veranderingen,. Gemeenten krijgen daar een veel belangrijker rol in. De noodzaak tot afstemming is duidelijk al was het maar om onnodige bestuurlijke drukte te vermijden.

2.3 Slechte bureaucratie en wat we ermee te verliezen hebben

Als we het hebben over slechte bureaucratie, dan kan dat in feite twee dingen betekenen: een bureaucratie levert allerlei zaken die onwenselijk of zelfs onacceptabel zijn, of een bureaucratie levert wat zij beoogt te leveren, maar op zeer omslachtige of inefficiënte wijze. We onderkennen diverse lagen van verlies ten gevolge van slechte bureaucratie.

Het individueel verlies

Ouders zullen zich tot het uiterste inspannen om een oplossing te krijgen voor hun kind. Maar daarbij dreigen verschillen tussen gezinnen te ontstaan: in het ene samenwerkingsverband gaat het gemakkelijker dan in het andere. De ene ouder is handiger in het bespelen van de bureaucratie dan de andere. Individuen die in een bureaucratie vastlopen raken gefrustreerd. Ze haken af of worden kwaad. Een gevolg van disfunctionele bureaucratie is naast verlies aan eerlijkheid (onterechte ongelijkheid) ook verlies aan welzijn (boosheid, frustratie).

Het verlies voor de samenleving

Niet alleen voor individuen geldt dat er welzijn en eerlijkheid verloren gaan. Als 'optelsom' hiervan verliest de samenleving ook welzijn en middelen. Te veel bureaucratie leidt tot ondoeltreffende en ondoelmattige besteding van belastinggeld. Ook het vertrouwen van de samenleving in (overheids-)beleid raakt aangetast. Schoolbesturen en de overheid kunnen echter hun werk alleen maar doen als er draagvlak voor bestaat.

Dat vertrouwen groeit als de scholen en besturen laten zien dat ze daadwerkelijk passende oplossingen kunnen bieden en openstaan voor nieuwe wensen en ontwikkelingen. Als de overheid of schoolbesturen er daarentegen niet in slagen om het passend onderwijs deugdelijk in te voeren, zetten zij niet alleen in dit betreffende geval hun legitimiteit op het spel maar ook in allerlei andere velden. Burgers zullen sceptisch zijn als de overheid bij een volgende gelegenheid om medewerking vraagt voor het realiseren van bijvoorbeeld mantelzorg of veiligheid in de wijk.

Onderwijs is altijd een coproductie van leerlingen, leraren, ouders, bestuurders, buurtbewoners, welzijnsinstellingen enzovoort. "It takes a village to raise a child." Een goed publiek draagvlak is daarbij onmisbaar.

3. Ontwikkelingsperspectief en onzekerheid

Voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben stellen scholen een ontwikkelings-perspectief (OPP) op. Daarin leggen ze het niveau vast waarop een kind zou moeten kunnen uitstromen, plus de daarvoor benodigde begeleiding. Dat vergt een duidelijk beeld van waar de leerling nu staat en een behoorlijk inschattingsvermogen over de te volgen route.

In de praktijk is het opstellen van een OPP een proces waar zorgen, verwachtingen en belangen door elkaar heen lopen. Uiteindelijk moeten ouders, leerlingen én de school ervan overtuigd zijn dat dit inderdaad het best denkbare pad is.

Een zorgvuldige onderbouwing geeft vertrouwen in het OPP. Daarvoor gebruiken scholen hun beeld van de leerling en leggen dat naast inzichten uit onder meer gedragswetenschappen als de psychologie, neurologie of pedagogie. Het is belangrijk dat scholen voldoende bekwaam zijn op dit gebied en dat ze waar nodig een beroep kunnen doen op specialistische kennis die elders in het samenwerkingsverband beschikbaar is.

3.1 Onzekerheden horen erbij

Onzekerheid – ook bij een hele deskundige beoordeling – blijft aanwezig. Immers de gedragswetenschap is geen exacte wetenschap, waardoor een verkeerde beoordeling niet helemaal uit te sluiten valt.

De veranderlijkheid van het kind

Veranderlijkheid van het kind vormt de tweede bron van onzekerheid. We zien kinderen midden in hun ontwikkeling terwijl hun hersenen nog volop rijpen. Voor kinderen zelf, maar ook voor hun gezin, hun klas en leraar geldt bovendien dat deze beter (en soms slechter) leren omgaan met het betreffende gedrag.

Citaat docent: "Toen we eenmaal wisten hoe we naar haar gedrag moesten kijken [...] wisten we ook beter wat we moesten doen."

Gerichte inspanningen en extra aandacht hebben tot doel dat een leerling zich verbetert. Ook de ontwikkeling van nieuwe, effectievere behandelingen of ondersteuningsmethoden kunnen de veranderlijkheid van een kind beïnvloeden. Samenwerkingsverbanden moeten alert blijven op de status van het ontwikkelingsperspectief. Het mag niet zo zijn dat kinderen onterecht een definitief label krijgen opgeplakt. Het OPP is dus noodzakelijkerwijs tijdelijk van aard en vergt permanent onderhoud vanwege voortschrijdend inzicht.

Tijdelijk van aard en niet belangenvrij

De niet geheel belangeloze bepaling van het OPP vormt een derde bron van onzekerheid. Het feit dat een kind druk is, kan ook komen doordat een leraar geen orde kan houden of doordat er thuis van alles aan de hand is. Noch voor het gezin, noch voor de leraar zullen dit gemakkelijke conclusies zijn. Voor ouders kan het gemakkelijker te accepteren zijn dat hun kind ADHD heeft dan dat het thuis te weinig structuur krijgt. Dyslexie als oorzaak van leesproblemen is voor een leraar soms prettiger dan incompetentie bij het leesonderwijs.

Doordat het bepalen van oorzaken voor de extra ondersteuningsvraag van een kind niet spijkerhard lukt, ontstaat er ruimte voor onderhandeling. Ook bij professionals is dit niet uit te sluiten. Bijvoorbeeld bureaus voor behandeling van dyslexie zijn misschien (onbewust) toch minder objectief in hun diagnose dan je zou wensen. Voor hen – en voor al die andere professionals – geldt het gezegde "als je een hamer bent ga je in elke schroef een spijker zien."

Tot slot kunnen scholen ook te laag insteken vanuit het idee dat het vanaf daar alleen maar mee kan vallen. Het is makkelijker om te zeggen dat een leerling boven zichzelf uitgestegen is dan om tussentijds het OPP naar beneden bij te stellen. Dat lijkt soms een handige oplossing, maar het doet het kind en de achterliggende principes van passend onderwijs geen recht.

3.2 Continu herijken van ambities

Het is wenselijk dat ambities en perspectieven regelmatig herijkt worden. Dat gaat natuurlijk veel gemakkelijker als de procedures daarvoor eenvoudig zijn.

Citaat ouder: *"We kregen een ontwikkelingsperspectief van 17 kantjes, het kostte een hele serie gesprekken, en dat duurde dus maanden, voordat we begrepen wat er in stond."*

De onzekerheid die veel verschijnselen in het onderwijs met zich meebrengen, vereisen van het onderwijssysteem dat er ruimte is voor flexibiliteit en variatie.

- Als het opstellen van een OPP een lange weg met veel procedures vergt zal de neiging om een herijking uit te stellen toenemen. Second opinions worden eerder als bedreigend dan als aanvullend ervaren, omdat ze mogelijk voor een 'hoop gedoe' zorgen.
- Onjuiste beeldvorming kan vasthoudend zijn, vooral als er gewerkt wordt met warme overdracht en met leerlingvolgsystemen. Hoe onhandig ook, het voordeel van een koude overdracht is dat er opnieuw gekeken wordt naar de vermogens en perspectieven van een leerling.
- Van kinderen met gedragsproblemen is bekend dat zij het label dat op hen van toepassing is verklaard kunnen verinnerlijken en zich daar naar gaan gedragen.
- Verkeerde beelden kunnen ook averechtse gedragingen oproepen. Een voorbeeld hiervan is de hoogbegaafde leerling die zich verveelt, vervolgens als ongemotiveerd wordt gelabeld en daardoor steeds slechter gaat presteren.

3.3 Lessen rond het ontwikkelingsperspectief

Belangrijke leidraden voor ontwikkelingsperspectieven:

1. Alle partijen moeten zich er van bewust zijn dat een spijkerharde bepaling van de ontwikkelingsmogelijkheden van een leerling niet mogelijk is. Ze zullen met elkaar tot een zo goed mogelijke inschatting moeten komen. Dit vergt overleg en redelijkheid.
2. Het OPP verliest na verloop van tijd zijn waarde. Voortschrijdend inzicht, (onvoorziene) ontwikkelingen rond kinderen en succesvolle interventies maken herijkingen nodig.
3. Procedures moeten daarom eenvoudig en transparant zijn en perspectieven moeten zonder grote inspanning herzien kunnen worden.
4. Emoties kunnen hoog oplopen bij dit proces; geef ze een plaats. Bureaucratische benaderingsvormen kunnen daarin averchts werken.

4. Inrichting van het aanbod: plannen en uitvoeren

4.1 Een eenvoudige procesbeschrijving?

In beginsel moet een school bij aanmelding van een kind, of bij de constatering van een ondersteuningsbehoefte, kijken of er plaats is voor het kind op de eigen school. Het kan zo zijn dat een andere school in het samenwerkingsverband de betere partij is voor deze leerling. Dat zal dan met ouders en leerling besproken moeten worden. Scholen schrijven in hun schoolondersteuningsprofiel welke inzet zij zelf kunnen realiseren. Daarin mogen ze van elkaar verschillen en een eigen profiel ontwikkelen. Op het niveau van het samenwerkingsverband moet bewaakt worden dat iedere leerling er uiteindelijk passend onderwijs kan volgen.

4.2 Zoveel spelers, zoveel belangen

De voorgaande eenvoudige procesbeschrijving blijkt in de praktijk een gecompliceerde balanceeroefening te zijn. Het begint al met het aantal betrokkenen dat iets te zeggen heeft over de inrichting van het aanbod:

- de ouder en de leerling;
- de school, het bestuur en het samenwerkingsverband;
- de leraren;
- de overheid.

Leerling en ouders

De positie van de leerling en diens ouders in het onderwijs is concreet en tijdelijk. Zij hebben behoefte aan een oplossing voor een leer- of opvoedingsprobleem dat zich hier en nu voordoet voor hun eigen kind. De ontwikkeling van hun kind staat centraal en de oplossing moet zo goed mogelijk aansluiten bij wat het kind nodig heeft en wat het gezin aan kan. Uitstel, afstand en abstractie zijn ongewenst vanuit dit perspectief.

Leraren

Leraren zullen een andere afweging maken: zij zullen zeker zien dat de betreffende leerling iets extra's nodig heeft, maar ze hebben een fors aantal andere kinderen in de klas. Hun afweging zal zijn: kan ik de klas als geheel nog wel aan, komen andere kinderen voldoende aan hun trekken, kan ik het qua hoeveelheid werk behappen? Het perspectief van de leraar wordt bovendien gekleurd door diens eerdere ervaring, diens opvattingen over wat een goede leraar is en door de betrokkenheid bij de rest van de school. Leraren zien dat ze op korte termijn misschien iets moeten aanpassen, maar ze komen er niet aan toe. Ze kunnen immers geen ijzer met handen breken. Hun tijdsperspectief is heel direct (morgen in de klas) maar als het over vernieuwingen gaat hebben ze meer tijd nodig. (Zie ook hoofdstuk 5.)

Scholen

De scholen, schoolbesturen en het samenwerkingsverband zullen zoeken naar beheersbare en overzichtelijke arrangementen. De strategische doelen moeten gehaald worden maar ondertussen moet de operatie gewoon doorlopen. Raden van toezicht, de accountant en de inspectie willen zien dat de dagelijkse uitvoering gewaarborgd is. Daarbij wordt niet naar individuele gevallen gekeken, maar naar het functioneren van de organisatie als geheel. Als het goed is worden kortetermijnproblemen vanuit een langetermijnperspectief opgelost. Op organisatieniveau moet altijd gezocht worden naar een balans tussen datgene wat wenselijk is en datgene wat praktisch haalbaar is.

De overheid

De (rijks)overheid is verantwoordelijk voor het stelsel als geheel. Passend onderwijs moet voor heel Nederland doelmatig, doeltreffend en rechtmatig zijn. Dit proces is per definitie politiek van aard. Gemeenten spelen een rol als het gaat om leerlingenvervoer, huisvesting en jeugdzorg. Ook daar worden politieke afwegingen gemaakt.

In het ontwikkelingsperspectief (OPP) leggen school en ouders afspraken vast over de te volgen route voor de betreffende leerling. Het OPP bestaat uit twee delen:

- Een uitstroomperspectief: de school spreekt een verwachting uit over het niveau dat de leerling moet kunnen halen. Ouders hoeven het hier niet mee eens te zijn.
- Een handelingsgedeelte waarin de begeleiding beschreven wordt: school en ouders moeten het onderling wel eens zijn over welke ondersteuning er ingezet wordt voor hun kind.

Over het hele OPP moet met de ouders een op overeenstemming gericht overleg worden gevoerd. Het is uiterst belangrijk dat ouders en school op één lijn zitten. Er bestaan twee risico's die tot veel onderling debat (en dus ook bureaucratie) kunnen leiden:

1. Uitstroomperspectief en handelingsgedeelte nadrukkelijk aan elkaar gekoppeld. Omdat ouders met het eerste niet en met het tweede wél moeten instemmen kan er een conflict ontstaan.
2. Ouders zijn vaak erg gedreven om hun kind 'zo hoog mogelijk' door te laten stromen. Scholen kunnen juist te voorzichtig zijn: als zij afgerekend worden op het niet behalen van een uitstroom-doelstelling, zullen ze geneigd zijn lager in te zetten, omdat het dan achteraf altijd meevalt.

Onderlinge relaties: het domino-effect

De relaties tussen betrokkenen rond passend onderwijs kunnen erg verschillen. Tegelijkertijd zijn ze onderling sterk met elkaar verbonden. Een verandering tussen twee partijen kan al gauw invloed hebben op de relaties met andere partijen.

Met name de relaties tussen de overheid en de scholen/ besturen en tussen de scholen onderling hebben een grote kans om meer bureaucratisch te zijn: het gaat daar namelijk vaak over formele regelingen zoals wetgeving en bekostiging. Partijen leggen alles vast en richten processen in om erop toe te kunnen zien dat afspraken en procedures ook worden nageleefd.

Tegelijkertijd worden de andere relaties hierdoor beïnvloedt. Als er bijvoorbeeld naar aanleiding van incidenten met thuiszitters Kamervragen aan de minister gesteld worden, zal deze zich geroepen voelen de Onderwijsinspectie op pad te sturen, en mogelijk met aangescherpte regelgeving komen. Scholen zullen zich daardoor mogelijk extra gecontroleerd voelen en de interne richtlijnen strikter gaan hanteren. Leraren voelen zich in hun bewegingsvrijheid belemmerd of moeten erg veel vastleggen omdat de school dat nodig heeft om verantwoording te kunnen afleggen. Ouders en leerlingen zullen dit als inflexibel en bureaucratisch ervaren.

We kunnen dit met elkaar veel ingenieuzer organiseren!

Een – nu nog fictief – voorbeeld maakt duidelijk dat het ook anders kan: neem een situatie waarin leraar en ouder tot de conclusie komen dat er voor een leerling een aangepast arrangement nodig is. Binnen de school is dat (nog) niet beschikbaar, maar de school is ervan overtuigd dat de leerling geholpen moet worden. Het blijkt dat in andere samenwerkingsverbanden geëxperimenteerd wordt met een nieuwe aanpak. De Inspectie volgt dat met belangstelling en brengt de scholen onderling in contact. Onderzoekers denken mee en kijken hoe de experimentele aanpak kan worden vervolmaakt. OCW dekt de extra kosten uit een subsidie die precies bedoeld is voor nieuwe ontwikkelingen. Andere samenwerkingsverbanden worden gedurende de ontwikkelingsfase op de hoogte gehouden. In dit geval ontstaan er geen extra regels maar extra inzichten.

In gesprekken met ouders en leraren werd erop gewezen dat scholen meer werk krijgen met het zoeken naar een passende oplossing. Ouders hoeven minder inspanningen te leveren, doordat ze niet meer van school naar school hoeven te gaan om voor hun kind een passende plaats te zoeken. Scholen krijgen er extra werk bij, maar worden daardoor bekwaamer in het aanpassen van hun onderwijsaanbod. Overigens dient het proces helder te blijven voor de ouders.

4.3 Afschuiven en niveaus in de hiërarchie

Feitelijk gaat er een hiërarchische ordening schuil achter alle onderlinge relaties die nodig zijn voor het structureren van het onderwijsaanbod voor een kind. Het bovenliggende niveau bepaalt de grenzen van het onderliggende niveau.

- **Niveau 1** - tussen ouder/leerling en school
Zijn ouders en school het eens over wat het kind nodig heeft en kan de school dat bieden met de benodigde kwaliteit? Gaat het aanbod voor de betreffende leerling niet ten koste van de leeromgeving van andere leerlingen? Zijn de leraren in staat om de gewenste kwaliteit te leveren of moeten zij daartoe bijgeschoold worden?
- **Niveau 2** - tussen school en bestuur
Welke afspraken zijn er op bestuurlijk niveau gemaakt die voor scholen de kaders bepalen? Wat is de financiële positie van het bestuur? Hoeveel invloed heeft het bestuur binnen de samenwerkingsverbanden? Hoeveel ruimte hebben de afzonderlijke scholen om in hún samenwerkingsverband tot eigen oplossingen te komen?
- **Niveau 3** - tussen bestuur en samenwerkingsverband
Zijn er genoeg voorzieningen in de regio? Werken besturen constructief samen om tot een passend onderwijsaanbod te komen? Is het helder welke school binnen welk bestuur welke specialismen ontwikkelt? Zijn er scholen of besturen die verhoudingsgewijs meer doen en andere die te weinig doen? Is men daarop aanspreekbaar? Zijn de besturen ook in andere samenwerkingsverbanden actief?
- **Niveau 4** - tussen samenwerkingsverband en nationale overheid
Worden de macro-doelen van passend onderwijs bereikt? Groeit er in het hele land een effectiever systeem voor passend onderwijs? Worden de middelen doelmatig en rechtmatig besteed en herverdeeld? Is er een duidelijke afname van thuiszitters?

Op alle niveaus kan die ordening gebruikt worden om achter te verschuilen. Met opmerkingen als: 'zolang het hogere niveau niet meer mogelijkheden biedt, kunnen wij niks voor u betekenen', wordt de eigen verantwoordelijkheid ontlopen.

Verder kan de toonzetting in de samenwerking tussen de verschillende niveaus elkaar beïnvloeden. Als er bijvoorbeeld sprake is van groot onderling vertrouwen binnen een samenwerkingsverband zal dit meer ruimte (en minder bureaucratische belemmering) bieden aan de afzonderlijke besturen, hun scholen en hun professionals.

De leerling centraal

Het is cruciaal om te blijven zien dat besluiten op alle niveaus uiteindelijk leiden tot moeilijke keuzes voor één concreet kind uit één concreet gezin in één concrete klas. Het is bijna niet te voorkomen dat mensen hun 'eigen manier van kijken naar de werkelijkheid' leidend maken. Dat gebeurt bij ouders die primair kijken naar het welzijn van hun kind, of de leraar die de situatie vanuit zijn perspectief bekijkt. En dat gebeurt dus ook op de hoogste niveaus. Zo is er de afgelopen jaren veel aandacht van samenwerkingsverbanden uitgegaan naar de bestuurlijke inrichting. Maar wat logisch is voor een samenwerkingsverband, hoeft helemaal niet logisch te zijn voor ouder of leraar.

Leraren moeten inzicht hebben in de 'systemen' waarin zij een rol spelen. Politici en bestuurders moeten voortdurend rekenschap geven van de uitvoerbaarheid van hun plannen en wat dit betekent voor de leerling, diens ouders, klas en leraar.

Het slechtst denkbare resultaat is dat ouders en leerlingen uiteindelijk het gevoel krijgen dat ze moeten gaan onderhandelen – of, erger nog, vechten – om hun gelijk te krijgen. Daarbij zal er bij een sommigen verharding optreden terwijl anderen afhaken. Als vanaf het begin rekening gehouden wordt met de individuele zorgen van ouders, leerlingen

en leraren, kunnen partijen vrijwel altijd in redelijkheid tot een oplossing komen. Dan ook kunnen ze accepteren dat in sommige gevallen geldt 'als niet kan wat moet, dan moet wat kan'.

Praktijk op het vizier

Het verdient aanbeveling om te zoeken naar methoden waarin steeds weer vanuit de logica van de concrete situatie en de praktijk gezien kan worden of de afspraken en regelingen nog steeds kloppen. Een voorbeeld van een methode waarmee je dit kunt doen is de zogenaamde *customer journey map** die, op basis van interviews, de procesgang en beleving van één persoon chronologisch weergeeft in een eenvoudig leesbaar schema. Denk bijvoorbeeld aan de stappen die een ouder moest zetten om zijn kind aan te melden op school. Het maken van zo'n map dwingt je om alle stappen die ouder/kind meemaken goed te doordenken en te bezien welke gevoelens dat bij hen oproept. Hieronder een fictief voorbeeld.

Het regelmatig bespreken van concrete casuïstiek in bestuurlijk en professioneel overleg kan veel duidelijk maken. Evenals het afleggen van werkbezoeken: gewoon onder leiding kijken hoe er in klassen gelegenheid is om maatwerk te leveren waar nodig, en daar vervolgens met leraren over praten. Andersom moeten leraren en directies zich ook realiseren dat andere scholen binnen het samenwerkingsverband ook een rol spelen en dat besturen zich moeten houden aan wettelijke vereisten.

Door continu en op verschillende manieren het gesprek te blijven voeren over de vraag of iedereen elkaars praktijk op het vizier heeft, maak je elkaar bewust van de verschillende dynamieken op de verschillende niveaus.

Het blijkt op veel plekken in de publieke sector moeilijk voor ambtenaren en organisaties om hun eigen verkokerde bril af te zetten. Zo speelde bij de vestiging van een broodjeszaak in Amsterdam het volgende: de Arbodienst vindt de tegels die in de keuken liggen te glad. Het personeel kan uitglijden. De Keuringsdienst van Waren schrijft juist gladde tegels voor omdat tegels met profiel moeilijker schoon te maken zijn. Dus welke tegels moeten er nu in die keuken komen te liggen? De winkelier bevindt zich in een uitzichtloze positie omdat twee organisaties langs elkaar heen werken. Het directe gevolg: de broodjeszaak kan niet open.

OCW ziet graag dat het OPP maximaal een A4'tje is. Een samenwerkingsverband dat de toewijzing van extra financiële middelen op het OPP baseert wil graag dat het gedetailleerd is. Een zorgcoördinator voelt zich gedwongen om zoveel mogelijk toe te voegen dat kan bijdragen aan honorering van de financiering, zoals alle diagnoses en verslagen van de psychiater. Mentoren en docenten zijn als gevolg hiervan een dag kwijt aan het doornemen van al hun OPP's. Een papieren tijger is geboren.

* *customer journey map*: zie volgende pagina.

Customer journey map:
Proces toewijzing van ondersteuning, kind met hoog IQ en ernstige dyslexie.

Fase		Oriënteren	Voorbereiden
		Kind is of wordt aangemeld op school. School inventariseert m.b.v. ondersteuningsbehoefte. Ouder geeft toestemming inzake dossier	School maakt een keuze o.b.v. dossier en gesprek. School stelt goeiodocumenten op. Bespreking leerling in intern / extern ondersteuningsteam (OT). Tussentijdse evaluatie met ouders.
2	😊		
1		Ik heb een kind met een zware dyslexie. Ik moet me tijdig oriënteren. Ik bezoek in groep 7 en 8 met de ambulante begeleider van de basisschool middelbare scholen. Zij kent mijn zoon. Fijn dat ze dat doet.	Gekozen voor de derde. Afdelingscoördinator van VO-school leidde gesprek. Zij gaf ons vertrouwen. Was bereid een stapje extra te zetten. Geen loting.
0	😊		
-1		Het samenwerkingsverband organiseert keukentafelgesprekken. Prettig gesprek, maar ik had er niks aan. Ik kende de scholen en ik weet wat het probleem van mijn zoon is.	Drie scholen bezocht. Fijne gesprekken, grote verschillen. De één rigide, ander had moeite op zijn laptop met dyslexieprogramma, maar liet hem ook toe.
-2	😞		Er werd een begeleider van het SWV aan je gekoppeld! Hij belde me één keer en zei dat het een lastig geval was.

		Beslissen	Plaatsen
V(S)O-school verzamelt documenten: • aanmeldingsformulier/OKR • geëvalueerde OPP/UPP • inschatting hoelang TLV moet gelden.	School dient aanvraagformulier in bij OT / schakelloket PaO	Schakelloket maakt afweging waar ondersteuning gegeven kan / moet worden en stelt arrangement vast.	Uitvoeren ondersteuning / arrangement. Evaluatie met ouders.
	Aanvraag extra geld via schakelloket. Nog geen sprake van groeidocument.		
	Opstellen OPP. Kennis leek gebrekkig. Ze luisterden wel naar me en maakten tekst duidelijker.		
		Toewijzing 3 uur voor planning, Engels en Frans. Maar niet voor Nederlands! Onvoldoende beargumenteerd. Ik mag in beroep. Niet gedaan.	
			Dyslexiebegeleider valt regelmatig uit. Moet er wel bovenop zitten.
			Gaat slecht met Frans. En eigenlijk ook met Engels. Wil vrijstelling voor Frans. School verwijst naar Inspectie, Inspectie naar school.

Figuur 1. customer journey map op basis van een interview met een ouder over de aanmelding van een ondersteuningstoewijzing aan kind met een hoog IQ en zware dyslexie in het middelbaar onderwijs

5. Professionals doen het

Onderwijs is mensenwerk en leraren spelen daarin een sleutelrol. Zij signaleren vaak als eerste dat er in de ontwikkeling van een leerling iets niet goed gaat. Vervolgens wordt in overleg met het thuisfront en met deskundigen gekeken wat de beste aanpak is. Leraren gaan daarmee dan aan het werk, zij volgen of er resultaten geboekt worden en sturen waar nodig bij. En... ze delen in de vreugde als hun leerling slaagt.

5.1 Leraren: zorg dat ze betrokken zijn!

De meeste leraren onderschrijven de doelen van passend onderwijs en voelen zich ook redelijk goed voorbereid op niet al te ingewikkelde problematiek. Toch zijn ze wel ongerust. Leraren zeggen dat ze nog weinig te horen krijgen over wat passend onderwijs voor hen gaat betekenen. Ze ervaren al veel werkdruk en zijn bezorgd zijn over nog meer werk.

Een te geringe betrokkenheid van leraren leidt tot grote risico's:

- Leraren die slecht geïnformeerd zijn over wat er écht gaat gebeuren kunnen eigen verhalen gaan vertellen over wat er aan zit te komen. De kwaliteit van die verhalen is gering, maar heeft wel invloed op de beeldvorming over passend onderwijs en kan een eigen realiteit gaan vormen (in de media of in de lerarenkamers). Scholen, besturen en samenwerkingsverbanden kunnen dan maatregelen nemen die gebaseerd zijn op gebrekkige beeldvorming.
- Iets vergelijkbaars geldt in de communicatie met ouders en leerlingen. Zij zijn onzeker, en daarbij afhankelijk van de school over hoe het nu verder moet. Als leraren op basis van gebrekkige informatie in gesprek gaan met ouders, dan zijn misverstanden, spanningen en verwijten onvermijdelijk.

- Leraren die onzeker zijn zullen – om zekerheid te realiseren – om regels en richtlijnen vragen. Ook de formulering van stevige ambities (geen thuiszitters meer) voert de druk op, verhoogt onzekerheid en de behoefte tot controle en indekken.

Een ervaren intern begeleider op een vmbo-school vroeg zich af waar de indicatieformulieren bleven en of die wel precies genoeg zouden zijn. Er ging zoveel veranderen dat ze nu formulieren nodig had om te weten wat er wel en niet mogelijk is.

- De te geringe betrokkenheid van leraren leidt tot spanningen in organisaties. Organisaties die onder spanning staan gaan vaak vanuit wantrouwen en controle functioneren. Allerlei zaken die normaal onderling geregeld worden, worden geformaliseerd. De werksfeer gaat achteruit waardoor mensen zich ook gaan storen aan zinvolle regels en afspraken. Er komt een moment dat 'gewoon niets meer deugt'.
- Leraren zijn niet alleen de poortwachter naar het onderwijs, maar vaak indirect ook naar andere systemen (jeugdzorg, veiligheid, cultuur). Als zij bij gebrek aan betrokkenheid niet meer weten waar ze terecht kunnen, gaan ook die andere systemen daaronder leiden.

Het is belangrijk dat scholen en (jeugd)zorginstanties elkaar weten te vinden. Een medewerker van de GGD vertelde dat de jeugdgezondheidszorg kinderen maar enkele keren ziet. Tussentijds zijn ze afhankelijk van wat leraren signaleren. Ook de integrale wijkteams zijn voor hun succes met preventie afhankelijk van signalen uit scholen. Vice versa geldt dat leraren vaak niet weten waar zij signalen kwijt kunnen, of allerlei hindernissen ondervinden (eerst langs de baas voor toestemming of niet matchende registratiesystemen).

5.2 Verantwoord leraarschap

Leraren zijn hoog opgeleide professionals waarvoor geldt dat zij in staat zijn om hun eigen werk mede vorm te geven; zij worden niet geïnspireerd door gedetailleerde handelingsvoorschriften. Een aansprekende manier van denken over regels en professionals komt van Barry Schwartz en Ken Sharpe. Zij vergelijken een goed systeem van regels voor professionals met de partituur van een jazz-combo: in zo'n partituur staat alleen het noodzakelijke. Verder is het een uitnodiging om te improviseren rondom een thema.

Voor passend onderwijs betekent dit dat leraren – uiteraard in goed overleg – actief en creatief op zoek gaan naar het beste voor de leerling zonder zich daarbij helemaal te laten sturen door regels, kijkkaders, en formulieren. Het gaat in deze zoektocht om drie componenten:

1. Leraren zijn in staat en gemotiveerd om vakbekwaam hun werk te doen. Als passend onderwijs andere eisen stelt, moeten ze daarop bijgeschoold kunnen worden.
2. Leraren moeten kunnen voldoen aan geldende ethische en professionele normen. Daarop moeten ze vertrouwd kunnen worden.
3. Leraren zijn ook onderdeel van de verantwoordingsketen in het onderwijs (in- en extern toezicht, governance) en moeten daar hun bijdrage aan leveren. Duidelijk maken waarom welke interventies gedaan zijn hoort bij professioneel handelen en biedt ook gelegenheid om met elkaar ervaringen uit te wisselen en van elkaar te leren.

5.3 De professionele professional

Deze benadering sluit goed aan op 'De professionele professional', een publicatie van de Kafkabrigade uit 2010 over vernieuwing van professionaliteit. Het onderstaande schema is daaruit afkomstig.

Huidige professional	Professionele professional
Gaat uit van bestaande regeling	Gaat uit van wat nodig is
Gaat uit van eigen professie	Gaat uit van grenzen eigen professie en inschakeling relevante andere professies
Accepteert huidige manier van werken	Verbeterd werkwijze als huidige manier van werken niet afdoende is
Denkt in problemen	Denkt in oplossingen
Denkt van binnen naar buiten	Denkt van buiten naar binnen
Voert werkzaamheden uit	Werkt vanuit visie en passie
Ziet informatie als gegeven	Blijft onderzoeken, is nieuwsgierig
Maakt geen uitzondering	Herkent en erkent uitzonderingen
Stelt zich formeel op	Gaat uit van positioneren en engageren
Gaat volgens het boekje	Erkent handelingsverlegenheid
Gaat uit van huidige taak	Creëert, als nodig, nieuwe taak/opdracht
Focust op eigen handelingen	Ziet eigen handelingen in groter geheel
Heeft macht	Heeft gezag
Negen-tot-vijf-mentaliteit	Gaat voor de oplossing, ook als dat buiten kantooruren inzet vergt

Professionele professionals in het onderwijs zijn intern begeleiders (in het primair onderwijs), mentoren en zorgcoördinatoren (in het voortgezet onderwijs) en leraren die op een pro-actieve manier zoeken naar wat nodig is voor een kind. Ze blijven daarbij toetsen of hun aanpak werkt en gaan daarover in gesprek met collega's binnen en buiten de school. Ze staan open voor onverwachte en onbekende oplossingen. Het bestaande aanbod hanteren zij niet als vanzelfsprekend maar stellen ze waar nodig bij. De verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van leerlingen delen ze bewust met ouders, met andere leraren en met deskundigen. Leraren zien op die manier meer wat de resultaten van hun werk zijn. Dat is bevredigend, leerzaam en het geeft (zelf-) vertrouwen.

6. Aansluiting of kortsluiting

Goed nieuws is dat veel leraren die met een lerarenbeurs een opleiding volgen, zich specialiseren in *special needs education*. Er is kennelijk een groep is die zich daar graag in wil verdiepen met als gevolg dat er op die manier meer deskundigheid ontstaat in de sector.

Ter voorbereiding op passend onderwijs zouden leraren kunnen kijken op plekken buiten de eigen school, waar al meer ervaring is met het treffen van passende (onderwijs-)voorzieningen. In het speciaal onderwijs en in het vmbo is er bijvoorbeeld van oudsher veel ervaring in het werken met een grote diversiteit aan leerlingen. Maar ook op conservatoria en in de topsport worden individuele talenten centraal gesteld.

Een interessant aandachtspunt is hoe verschillende specialismen samenwerken om tot een betere prestatie van leerlingen en studenten te komen. In een te ver doorgesloten bureaucratie verwordt samenwerking vaak tot geformaliseerde taakverdeling: 'jij doet dit en ik doe dat', zonder dat er sprake is van gedeelde eindverantwoordelijkheid. Samenwerking en zorgen dat dit laagdrempelig tot stand kan komen, biedt de mogelijkheid om tot creatieve aanpakken te komen en zelfvertrouwen op te bouwen.

Dit past bij de bredere discussie in het onderwijs over professionalisering en meer ruimte voor de leraar. We beschouwen passend onderwijs te veel als een geïsoleerde operatie en zouden die moeten verbinden aan de professionaliseringsagenda. Goed professionaliseringsbeleid daagt professionals uit én biedt hen de gelegenheden om te veranderen en te leren. En dan maakt het niet uit of het gaat over passend onderwijs, over opbrengstgericht werken, of over 21ste-eeuwse vaardigheden. Om het in jazztermen te zeggen: het motief is hetzelfde, de improvisatie is oneindig gevarieerd.

Bij de inrichting van passend onderwijs is een groot aantal partijen betrokken. Voor leerlingen moet er immers een samenhangend en duurzaam pakket van voorzieningen getroffen worden om hen op maat te bedienen. Zeker voor kwetsbare leerlingen is een goede aansluiting van die voorzieningen belangrijk. Tegelijkertijd zullen vooral de kwetsbare leerlingen afhankelijk zijn van inzet vanuit meer dan één instelling. Dat leidt tot een lastige tegenstelling: net als het moeilijk wordt zou je het simpel willen houden, maar dat lukt vaak niet.

Het onderstaande lijstje is niet volledig, maar geeft een overzicht van wie er allemaal betrokken kunnen zijn bij de ondersteuning van een kind:

- scholen en samenwerkingsverbanden;
- kinderopvang en vervolgonderwijs;
- jeugdzorg;
- (school-)maatschappelijk werk;
- jeugdgezondheidszorg (schoolartsen);
- politie en jeugdreclassering;
- integrale wijkteams (preventie en hulp aan multiprobleemgezinnen);
- gemeenten (lokaal educatieve agenda, leerplicht, leerlingenvervoer, huisvesting);
- sociale werkvoorziening (aansluiting voor VO).

Citaat: *'Door samen te erkennen dat een waargenomen uitkomst ongewenst en niet acceptabel is, wordt er een nieuwe gezamenlijke norm gecreëerd. Van daaruit kan een coalitie worden gesmeed om tot actie over te gaan. Benoem daarin direct en concreet acties en verantwoordelijkheden.'*

- Uit *Handreiking Kafkabrigade 'Leren van klachten'* (p.14).

6.1 Relatieve afstemmingsdruk voor samenwerkingsverbanden

De Kafkabrigade heeft een eerste globale inventarisatie uitgevoerd van het aantal afstemmingsrelaties. Dat kan gemakkelijk oplopen tot een flink aantal overleggen en regelingen, soms wel tot meer dan 30. Organisatorische afstemming met schoolbesturen in het netwerk, maar ook met gemeenten waarmee het samenwerkingsverband overlapt, jeugdzorgregio's en meer. Het gaat om onderwerpen zoals leerlingenvervoer, schoolmaatschappelijk werk, aansluiting op de arbeidsmarkt. Hoe groter de relatieve afstemmingsdruk, hoe groter het risico op onnodige bureaucratie.

Primair onderwijs	Gemiddeld 27,5 afstemmingsrelaties	Er zijn 15 samenwerkingsverbanden met een hoge afstemmingsdruk. De hoeveelheid partijen/afdelingen waarmee deze samenwerkingsverbanden af moeten stemmen, varieert tussen 22 en 96.
Voortgezet onderwijs	Gemiddeld 19 afstemmingsrelaties	Er zijn 9 samenwerkingsverbanden met een hoge afstemmingsdruk. De hoeveelheid partijen/afdelingen waarmee deze samenwerkingsverbanden af moeten stemmen, varieert tussen 26 en 51.

Al deze organisaties kennen hun eigen structuren, culturen en belangen:

- Ze worden vanuit verschillende kokers aangestuurd;
- Ze hebben verschillende bestuurslagen (lokaal, regionaal, nationaal);
- Ze hebben een onderscheiden professionele cultuur, ethiek en regelsystemen;
- Ze hebben verschillende verzorgings- en voedingsgebieden;
- Ze kennen een verschillende transitie-, innovatie- en reorganisatiedynamiek;
- Ze kennen een verschillende structuur (privaat, publiek, non-profit) en hebben daardoor verschillende bekostigingsregimes;

- De verantwoordingsorganen verschillen per sector;
- Enzovoort.

Dit oogt niet alleen als een oerwoud aan afstemmingsrelaties. Potentieel is er sprake van een explosie van afstemmingsrelaties en overlegmomenten. Er zijn echter wel degelijk oplossingen. Ze staan in het onderstaande kader.

Slim afstemmen

Om een groot aantal afstemmingsrelaties hanteerbaar te maken, kunnen de onderstaande vier V's een handreiking bieden. Een uitgebreidere beschrijving van deze vier V's is te vinden in de 'workshop regelreductie' die de Kafkabrigade heeft ontwikkeld.

Voorkomen: is de afstemming echt nodig? Moet er elke keer over overlegd worden, of zijn heldere afspraken genoeg?

Verminderen: Kan de last verminderd worden? Is een herhalingsaanvraag bijvoorbeeld iedere keer nodig? Is vooraf duidelijk (te maken) dat de ondersteuning voor een leerling de hele schoolcarrière nodig is? Kan de aanvraag worden gecombineerd met andere aanvragen? Kan er snel een indicatie gegeven worden of de afstemming veel inspanning vergt?

Vertrouwen: Kan de afstemming worden ingericht op basis van vertrouwen? Kunnen we dit vertrouwen informeel staven, bijvoorbeeld al bij de intake? Kan de bewijslast worden omgekeerd? Kan slim gebruik gemaakt worden van gegevens die al beschikbaar zijn? Kan er alleen risicogericht gecontroleerd worden?

Verbeteren: Als de afstemmingsrelatie onmisbaar is: kan het sneller en slimmer? Kan de doorlooptijd korter? Kan het aantal indieningsvereisten niet toch omlaag? Of kan het aantal vragen in een digitale aanvraag omlaag? Denk aan slimme vervolgvragen stellen: stel een vraag alleen als dat uit eerdere antwoorden noodzakelijk blijkt.

De samenwerking tussen deze organisaties kan volgtijdelijk zijn (kinderdagverblijf, basisschool, VO-school) of gelijktijdig (jeugdzorg en school werken samen rond één kind). Er kunnen overdrachten plaatsvinden waarbij de leerling tijdelijk naar een andere plaats gaat (bijvoorbeeld rebound) maar waarbij de school van herkomst wel verantwoordelijk blijft.

De samenwerking kan ook escalierend zijn, van licht naar zwaar. Dit soort indelingen helpen al tot een zekere ordening te komen en te bepalen wie met wie moet praten. De kinderopvang hoeft bijvoorbeeld niet rechtstreeks met het voortgezet onderwijs te praten, want daar zit het basisonderwijs tussen. De ouder hoeft niet altijd rechtstreeks met de deskundige te praten, als aan diegene een second opinion gevraagd wordt.

In alle gevallen komt het aan op vertrouwen. Als ouders het gevoel hebben dat hun kind in goede handen is durven zij de school gerust zijn gang te laten gaan om te zoeken naar een passende oplossing. Voor ouders en leerlingen is het belangrijk dat ze weten wie er namens hen op zoek is naar een oplossing. Dat is één persoon met één telefoonnummer die overzicht heeft en die aanspreekbaar is. Als dat vertrouwen ontbreekt, zullen betrokken ouders, leraren en schoolleiders zicht willen houden op wat waar besproken wordt. Dat leidt tot extra overleg en papierwerk.

6.2 Leren van logistiek

Het begrip logistiek is inmiddels in sectoren buiten het goederenvervoer doorgedrongen. Logistiek komt daar oorspronkelijk vandaan, doordat transporteurs gingen nadenken over maatwerkoplossingen voor verschillende transportproblemen. In de logistiek organiseert men volgens het principe van just in case, just in time, just enough. Daarbij zijn innovaties ontstaan die ook voor passend onderwijs de moeite waard zijn om kennis van te nemen. Natuurlijk gaat het hierbij om kinderen en niet om pakketjes, maar dat maakt het denken over slimme logistiek niet minder relevant.

Zonder de zorgen te willen bagatelliseren is er voor passend onderwijs een aantal inzichten die mogelijk helpen de weg te ordenen.

- Ouders, leraren, bestuurders, deskundigen: blijf redeneren vanuit de oplossing voor één betreffende leerling. Zoek naar de gemeenschappelijke waarde die alle betrokkenen verbindt, ook al kan dit niet voor de volle 100% gerealiseerd worden. In het OPP gaat het om een te behalen doorstroomniveau. Dat is de spil, daaromheen moeten andere waarden gedefinieerd worden, zoals welzijn, leren omgaan met vriendjes en verhoudingen binnen het gezin.
- Onderscheid hierbij wat eenvoudig en wat ingewikkeld is. Voor eenvoudige ondersteuningsvraagstukken moeten simpele oplossingen gezocht worden. Vermoedelijk lenen die zich voor standaardisatie. Eenvoudige oplossingen hoeven ook niet steeds opnieuw uitgevonden te worden. Scholen en samenwerkingsverbanden kunnen die gemakkelijk van elkaar overnemen.
- Hanteer voor ingewikkeldere vraagstukken een *less-is-more-uitgangspunt*: met zo min mogelijk andere instellingen samen heeft dat de voorkeur om het aantal afstemmingsmomenten terug te dringen. Bij ingewikkelde problematiek moet je intensiever samenwerken en dat gaat makkelijker met een kleiner aantal partijen.
- Voor ingewikkelde vraagstukken moeten professionals meer armslag krijgen om tot oplossingen te komen. Hun professionele ruimte moet daar groot zijn, ze moeten kunnen variëren en creatief kunnen samenwerken. Daar is een beperking van de administratieve lasten het belangrijkste.
- Zet voor ingewikkelde kwesties de meest ervaren leraren in. Een beginnende of onzekere leraar loopt vast op complexe problematiek en zal dan de zekerheid gaan zoeken in regels en richtlijnen. Zorg dus als school of als bestuur dat je flexibel kunt zijn.

- Hergebruik waar mogelijk bestaande structuren om onnodige overlap te voorkomen. Probeer als het kan om bijvoorbeeld één regio-indeling voor meerdere doelen te gebruiken. De overheid heeft als taak om de hoofdstructuur goed te ontwerpen. Knelpunten die zich daarin voordoen moeten aangepakt worden, maar dat kost vaak tijd. In de tussentijd kunnen samenwerkingsverbanden investeren in slimme aansluitingen. Zorg voor vaste aanspreekpunten, organiseer regie-overleg, maak een *who-is-who* op de website, evalueer regelmatig hoe de samenwerking verloopt met andere partijen.
- Een goede gids is erg belangrijk in een oerwoud. Dat geldt ook voor passend onderwijs. Koester de mensen die door ervaring wijs zijn geworden. Zorg dat zij vindbaar zijn. Bevraag hen regelmatig op knelpunten die optreden naar de slimme oplossingen die ze hebben weten te realiseren. Een risico van de huidige transitie jeugdzorg en van de invoering van passend onderwijs is dat mensen die elkaar kennen en vertrouwen elkaar uit het oog dreigen te verliezen. Blijf in die relaties investeren, al is het maar via LinkedIn- of Facebook-groepen.
- Zorg voor verschillende, passende vormen van overzicht en verantwoording: tabellen en stroomschema's zijn zeker nuttig, maar alleen voor grotere aantallen en gemiddelde vraagstukken. Meer ingewikkelde of vernieuwende aanpakken zien we daar vaak niet in terug. Zorg voor die gevallen voor een meer verhalende aanpak: maak foto's, presenteer een interview of laat iemand een brief schrijven. De eerder genoemde gidsen in het oerwoud hebben een kaart, maar vooral ook elkaars verhalen die hen de weg helpen vinden.

7. Net werken in netwerken

Veel van de samenwerking in het passend onderwijs wordt in de vorm van ketens en netwerken gedaan. Zelfstandige instellingen maken afspraken over samenwerking zonder dat ze fuseren of dat op voorhand duidelijk is wie het voor het zeggen heeft. Dit heeft twee belangrijke voordelen:

1. Flexibiliteit: relatief gemakkelijk aanpassen aan nieuwe omstandigheden. Ketens kunnen zo zelf ook tijdelijk zijn: als de klus geklaard is, verdwijnen ze weer.
2. Niet permanent dus een bewuste keuze tot samenwerking. Anders gezegd: je bent niet tot elkaar veroordeeld, maar je kiest voor elkaar en dat zorgt voor een hechtere band.

In passend onderwijs zijn de samenwerkingsverbanden geformaliseerd. Er is netwerkvorming, maar tegelijk ook formele vastlegging, al varieert dit per verband. Rondom de samenwerkingsverbanden bestaan of ontstaan netwerken van partijen die willen samenwerken

Een collega moest zijn hoogbejaarde moeder uitleggen dat netwerken een belangrijk deel van zijn werk was. Zijn moeder sprak toen de historische woorden: *"ik heb altijd al gezegd: niet knoeien maar net werken!"* Een belangrijke wijsheid: in netwerken zijn zorgvuldige omgangsvormen essentieel.

7.1 Kenmerken van samenwerking

Samenwerking ontstaat op basis van vertrouwen. Vertrouwen komt te voet en gaat te paard. Het kost tijd voordat vertrouwen zich gevestigd heeft. Er bestaan dan ook grote verschillen:

- Er zijn samenwerkingsverbanden die al lang bestaan en nu samen verder gaan. In het verleden gerealiseerde resultaten geven vertrouwen voor de toekomst.

- Er zijn samenwerkingsverbanden die gevormd zijn uit samensmelting van eerdere samenwerkingen: daar zal intern verschil bestaan tussen meer en minder onderlinge bekendheid.
- Er zijn samenwerkingsverbanden die helemaal nieuw zijn, maar veel met elkaar willen opzetten. Daar is nog weinig bestaande praktijk, maar wel veel goodwill.
- Er zijn samenwerkingsverbanden die nieuw zijn en het voorlopig even rustig aan willen doen: vertrouwen zal hier langzaam groeien en in kleine stapjes ontstaan.

Belangrijk is dat die samenwerkingsverbanden uiteindelijk actief moeten worden en op basis van vertrouwen moeten werken. Ontstaat de samenwerking harmonieus? Gaat men alles vastleggen (en dus veel bureaucratie organiseren)? Is er sprake van een duidelijke en verbindende gemeenschappelijke visie (dan spreken veel zaken voor zich)? Of eerder van een soort calculerend netwerk van onderlinge in- en verkoop (dan ga je veel boekhouden)?

Netwerken zijn gebaseerd op wederkerigheid: als het gevoel ontstaat dat enkele partijen alles doen (sukkels) en de anderen op hun gemak met de stroom meegaan (zwartrijders), zal de samenwerking snel ingewikkeld worden. Het is daarom verstandig om regelmatig met elkaar te evalueren of het halen en brengen nog in verhouding is. Zwartrijders zouden daarop aangesproken moeten worden. Is dat geregeld in het samenwerkingsverband? Wordt tijdig zichtbaar – zonder dat er uitgebreide boekhoudingen voor gevoerd hoeven te worden – of alle partijen in dezelfde mate de vruchten plukken van de samenwerking? Als daar twijfel over ontstaat, zal dat vrijwel automatisch tot extra administratie en regulering leiden: bijhouden en vastleggen of iedereen zich wel aan de afspraken houdt. Dit belemmert een goede samenwerking.

7.2 Een sociogram: vormen van samenwerking

In het onderwijs maken we regelmatig sociogrammen van klassen om te achterhalen hoe de relatiepatronen in elkaar zitten. Een samenwerkingsverband kan ook sociogrammen gebruiken: welke partijen zijn centraal en welke zitten meer aan de buitenkant? Er zijn verschillende modellen mogelijk (zonder dat de een beter is dan de ander):

1. Er is één centraal punt waar alle lijntjes bij elkaar komen;
2. Er zijn meerdere knooppunten: bijvoorbeeld kamers voor verschillende subregio's of schoolsoorten;
3. Er zijn geen duidelijke knooppunten, men weet elkaar te vinden en iedereen haakt op het goede moment in en uit.

Een voorkeur uitspreken voor een bepaald model is niet zinvol, maar het is wél zinvol dat een bestuur een beeld heeft voor welk model men kiest in het samenwerkingsverband. Het vergt een ander type besturing, een andere bureaucratische inrichting en andere verantwoording. Vaak wordt het eerste model in bovenstaande opsomming dominant (de centrale coördinator), omdat dit bureaucratisch het meest hanterbaar is. Desondanks is op grote schaal niet te beoordelen of dit het meest efficiënte en effectieve model is. Bij sterke geografische spreiding kunnen meerdere centra nuttig zijn: vanuit het oogpunt van bereikbaarheid of omdat er op meerdere plaatsen al hechte samenwerking bestaat. Als er veel onderlinge relaties zijn die zich nog moeten ontwikkelen, kan het verstandig zijn om nog geen centra te kiezen en te bezien of die spontaan ontstaan.

In het in het vorige hoofdstuk geschetste 'oerwoud van relaties' zijn allerlei netwerken onderling verbonden en vervlochten. Als er veel bureaucratische procedures een rol spelen, trekt de energie daar naartoe en zal men weinig openstaan voor onverwachte ontmoetingen. Eén van de krachtige kenmerken van een netwerk is de ontmoeting met het onbekende, het niet-vanzelfsprekende. In het bedrijfsleven worden met name daar de vernieuwingsimpulsen opgepikt. Netwerken die decentraal zijn, en waar professionals van verschillende pluimage elkaar

8. Steeds beter passend onderwijs

gemakkelijk treffen, bieden veel mogelijkheden voor vernieuwing. De brandstof van dit soort netwerken is simpel: het is de wens van de leraar om in het grotere netwerk het optimale voor zijn leerling op te zoeken. Hier geldt dat je bent wie je kent: 'ik zal eens even voor hem bellen, ik ken misschien wel iemand...'. Dat kan het begin zijn van een maatwerkoplossing waar velen al lang op zaten te wachten.

Netwerken zijn erg gevoelig voor omgangsvormen. Niet knoeien, maar net werken dus. Onderhoud van de relaties luistert nauw. Voortdurend moet bewaakt worden dat er voor alle betrokkenen nog voldoende te halen en te brengen is.

Kinderen proberen we te stimuleren met de opmerking 'leren is proberen'. Daarbij hoort het maken van vergissingen. Dat geldt ook voor organisaties en voor netwerken van organisaties. Natuurlijk is het streven om zo min mogelijk fouten te maken, maar het blijft mensenwerk. Belangrijk is hoe daarmee om te gaan: ontkennen of ervoor zorgen dat het niet nog eens misgaat? Kwaliteitszorg, klachtenafhandeling, de lerende organisatie: iedereen heeft het erover, maar de daad bij het woord voegen blijkt in de praktijk moeilijk.

Wat maakt het leren van klachten zo ingewikkeld? Een aantal redenen:

- Klachten gaan gepaard met teleurstelling, verwijt en schuldgevoel. Het zijn in beginsel negatieve emoties die we het liefst uit de weg gaan.
- Klachten manifesteren zich vaak indirect. Je moet er soms actief naar op zoek om te achterhalen of zaken daadwerkelijk goed lopen. Medewerkers hebben de neiging om klachten te bagatelliseren, cliënten vinden het soms moeilijk de goede woorden of de beste ingang in de organisatie te vinden. Klachten komen dus vaak via zachte signalen een organisatie binnen. Worden ze dan wel gehoord?
- Klachten worden ook gemakkelijk als kritiek ervaren. Mensen doen hun best hun werk uit te voeren, hebben goed nagedacht over werkprocessen en toch gaat het mis. De vertaling van zachte signalen tot een klacht is daarom soms ingewikkeld.
- In het onderwijs is er altijd genoeg werk te verzetten. Actief op zoek gaan naar klachten, daadwerkelijk openstaan voor bezorgde gesprekken, wordt ervaren als een extra belasting en daarom uitgesteld.
- Bij organisaties kunnen klachten afgehandeld worden door afzonderlijke afdelingen, vaak met inschakeling van het management. Dat kan behoorlijk bedreigend overkomen.

Organisaties met een open instelling reageren op zorgen die over kwaliteit geuit worden. Zo'n organisatie zal die signalen ook zelf opzoeken en zichzelf verbeteren. Zo'n organisatie zal daadwerkelijk minder fouten maken, het vertrouwen neemt toe en het is makkelijker om succesvol te zijn.

8.1 Signalen opvangen: de schakelrol van leraren

Het opvangen van de zachte signalen, de eerste tekenen van ongerustheid of de indirect geformuleerde klachten, zal vaak gebeuren door leraren. Zij moeten dus extra alert zijn om klachten te leren zien. Daarbij dienen leraren volop ondersteund te worden door hun organisatie om ermee aan het werk te gaan. De proactieve houding van professionals die we in hoofdstuk 5 bespraken, komt hier ook weer volop in beeld. Ingrijpen voordat er meer problemen ontstaan is belangrijk. Uit Kafka-ervaring weten we dat er bij grote ontsporingen al veel eerder signalen waren dat er iets niet goed ging.

De Kafkabrigade onderscheidt drie niveaus - meer of minder systematisch - van hoe organisaties kunnen leren:

1. Dezelfde vergissing niet nog eens maken. Op organisatie-niveau verandert er niks, maar leraren worden alerter.
2. De organisatie vraagt zich af hoe het komt dat het in bepaalde situaties zo vaak mis gaat. Kennelijk zijn er risico's die onvoldoende afgedekt worden. De werkwijze wordt aangepast.
3. Scholen richten hun werkprocessen zodanig in dat er voortdurend geleerd en verbeterd kan worden. Leren gebeurt dus niet meer naar aanleiding van klachten of fouten, maar omdat het hoe dan ook centraal staat. Vaak vergt dit veranderingen in de cultuur van de school of van het samenwerkingsverband.

8.2 Kenmerken van een lerende organisatie

- Ze werken aan systematische verbetering; ze laten het dus niet aankomen op incidenten en klachten, maar stellen zich voortdurend de vraag wat er beter of makkelijker kan.
- Ze evalueren hoe ze in het verleden functioneerden en betrekken daar ook buitenstaanders bij. Ze kijken regelmatig terug en doen dit met blikken van buiten. Dat laatste is belangrijk omdat in een orga-

nisatie mensen soms elkaars functioneren niet meer kritisch kunnen of willen beschouwen.

- Experimenteren met nieuwe aanpakken worden aangemoedigd. Gebaande (bureaucratische) paden worden met opzet af en toe verlaten en dat wordt met belangstelling gevolgd. Men is zich ervan bewust dat een alternatieve aanpak risico's met zich meebrengt. Die worden vooraf erkend en openhartig besproken.
- Er is veel kennisuitwisseling. De school of het samenwerkingsverband organiseert kenniscafés, inspiratielezingen en ontmoetingen tussen leraren en ouders; allemaal gericht op het uitwisselen van inzichten.
- Het leren van de school of het samenwerkingsverband wordt zichtbaar gemaakt en vastgelegd. De organisatie houdt een logboek bij, schakelt externe onderzoekers in en maakt resultaten zichtbaar. Die vastlegging gebeurt niet om beheersmatige of bureaucratische redenen, maar om de leerervaringen te verankeren en met anderen te kunnen bediscussiëren.

Wat kan een samenwerkingsverband doen om te blijven leren?

- Wees alert en vraag herhaaldelijk of ouders en leerlingen goed bediend worden. Realiseer je daarbij dat klagen soms moeilijk gevonden wordt en dat je moet doorvragen om te achterhalen of het goed gaat.
- Haal klachten uit de sfeer van verwijt, Bedank de indiener ervan en zorg voor een snelle afhandeling. Laat de klagende partij ook weten wat er met de klacht gebeurd is.
- Laat leraren merken dat vergissingen onvermijdelijk zijn en dat ze de brandstof vormen voor verdere verbetering van de school of het samenwerkingsverband.
- Handel grote blunders en kwalijke fouten zo snel mogelijk af. Volle openbaarheid – zoals in de media – maken dat ingewikkeld. Het organiseren van goed toezicht maakt het mogelijk fouten achter de schermen af te handelen, zonder dat dit onzorgvuldig wordt.

- Installeer een *Kafkknop* waar iedereen die last heeft van bureaucratie op kan duwen en zijn/haar verhaal kwijt kan. Zo verlaag je de drempel om met suggesties voor verbetering te komen.
- Maak jaarlijks een grote schoonmaak van ongebruikte regels of regels die onnodig belemmerend werken. Dit is het moment om samen met leraren, ouders en leerlingen alle klachten op een rijtje te zetten en te kijken wat de klachten zeggen over de inrichting van het systeem. Wat niet gebruikt wordt, kun je missen en wat te veel wrijving oplevert, dien je aan te passen.

Citaat leraar voortgezet speciaal onderwijs: *"Voorheen waren het de orthopedagoog, remedial teacher en intern begeleider die het handelingsplan dicteerden. Van bovenaf, vanuit de professional gezien. Maar we liepen daarin vast. Het werkte niet voor elk kind. Bij het individuele plan staat het kind veel meer centraal: het OPP is nu veel meer een levend document, waar iedereen die betrokken is bij het kind bij kan. Het is minder een 'dossier'. De leraar heeft meer ruimte om te bewegen, om bij te sturen."*

8.3 Leren van klachten: wat zien we terug in ondersteuningsplannen?

De Kafkabrigade heeft zestien ondersteuningsplannen van samenwerkingsverbanden nagelezen op wat er gezegd wordt over het leren van klachten. Daarbij zijn zeven thema's onderscheiden:

- Communicatie
- Betrokkenheid
- Geschillenregeling
- Klachtenprocedure
- Leren van klachten in de praktijk
- Interne afstemming
- Externe afstemming

De resultaten van dit onderzoek staan in onderstaande tabel per thema benoemd:

<p>Interne afstemming</p> <p>Alle samenwerkingsverbanden zoeken structurele samenwerking met scholen en hebben in het ondersteuningsplan ook uitgewerkt hoe ze dit vormgeven. Voor interne samenwerking op een lager bestuurlijk niveau, bijvoorbeeld voor intern begeleiders of zorgcoördinatoren, zijn in ongeveer de helft van de samenwerkingsverbanden voorzieningen ingericht.</p>	
<p>Leren van klachten en de praktijk</p> <p>In vrijwel alle gevallen wordt aandacht gegeven aan het lerende vermogen van de organisatie. Ook het monitoren van kwaliteit en het evalueren van beleid wordt vaak genoemd. In minder dan de helft van de samenwerkingsverbanden wordt echter ook ruimte gecreëerd voor het experimenteren met nieuwe inzichten, bijvoorbeeld met pilots in samenwerking met gemeenten.</p>	
<p>Geschillenregeling</p> <p>De meeste samenwerkingsverbanden hebben in het ondersteuningsplan een vorm van alternatieve geschillenbeslechting opgenomen. Vijf van de gescande samenwerkingsverbanden hebben dat niet. Als er een geschil is tussen ouders en school/samenwerkingsverband, kan het samenwerkingsverband in de meeste gevallen een bemiddelaar aanstellen. In een enkel geval zijn er ook bemiddelingsmogelijkheden voor conflicten op bestuursniveau, voor tussen scholen onderling of tussen school en samenwerkingsverband.</p>	
<p>Communicatie</p> <p>De aandacht voor communicatie is wisselend. Het belang om docenten te voorzien van specifieke informatie wordt vaak niet duidelijk gemaakt. Ook wordt er vaak geen overzicht gegeven van de verantwoordelijkheden die de verschillende betrokkenen hebben. Wel wordt in veel gevallen duidelijk gemaakt hoe nieuwe inzichten naar scholen verspreid kunnen worden, bijvoorbeeld door nieuwsbrieven of bijeenkomsten.</p>	
<p>Klachtenprocedure</p> <p>Samenwerkingsverbanden hebben over het algemeen wel een klachtenprocedure. Het belang van actief op zoek naar feedback of klachten wordt daarentegen nauwelijks genoemd. Ook is uit vrijwel geen enkel plan op te maken dat er een verbinding wordt gelegd tussen klachtenregelingen op scholen en die van het samenwerkingsverband. Het risico bestaat dat klachten over de werkzaamheden van het samenwerkingsverband daardoor bij scholen blijven hangen.</p>	

9. Verevenen, veranderen en besturen

Betrokkenheid ouders, leerlingen en docenten

De betrokkenheid scoort bij bijna alle gescande samenwerkingsverbanden laag. Binnen dit thema valt de mate waarin ouders/leerlingen, docenten en de ondersteuningsplanraad (OPR) worden betrokken bij de inrichting en uitvoering van het samenwerkingsverband. Zo strekt de betrokkenheid van de OPR vaak niet verder dan de wettelijke eis (eenmaal per vier jaar goedkeuring verlenen aan het ondersteuningsplan). Het ondersteuningsplan is over het algemeen ook niet ontwikkeld in afstemming met ouders, leerlingen en docenten. De relatie van de onderzochte samenwerkingsverbanden is vooral zwendend in plaats van interactief: ouders, leerlingen en docenten worden niet betrokken als actieve partijen.

Externe afstemming

Hoewel in elk ondersteuningsplan de afstemming met gemeenten als belangrijk wordt bestempeld, worden bij een derde van de samenwerkingsverbanden geen evaluatiebijeenkomsten georganiseerd met externe betrokkenen over (een gedeelte van) het ondersteuningsplan. Ook is er vaak niet duidelijk gemaakt wie de verantwoordelijkheid heeft voor het onderhouden van de relaties met externe partijen.

Er komt een beeld uit naar voren dat deze samenwerkingsverbanden nog erg met zichzelf bezig zijn geweest. Ze zijn aan het inrichten en kiezen daarbij voor een lerende benadering, al is niet altijd duidelijk op basis waarvan geleerd gaat worden. Het oppikken van signalen heeft nog weinig aandacht: er wordt weinig gecommuniceerd buiten de eigen kring en die communicatie is nog te weinig pro-actief. Daar zit een risico: op papier zal het lerend vermogen straks wel bestaan, maar het wordt niet gevoed met brandstof. Daardoor blijft het een dode letter, wat mogelijk zelfs tot extra ongebruikte regelingen leidt.

Er zijn verschillen tussen regio's in de mate waarin men leerlingen heeft verwezen naar het (voortgezet) speciaal onderwijs. Met de invoering van passend onderwijs worden de middelen aan de samenwerkingsverbanden toegekend op basis van het aantal leerling in het regulier onderwijs. Deze verandering in de grondslag voor de normbekostiging van het ondersteuningsbudget waaruit ook de zwaardere ondersteuning moet worden betaald, leidt tot herverdeeffecten.

Met ingang van het schooljaar 2020/2021 moeten de verschillen tussen regio's weggewerkt zijn. In het basisonderwijs leidt de vereveningsoperatie in het eerste jaar tot een verschuiving van in totaal ruim 88 miljoen euro: 37 samenwerkingsverbanden krijgen er gezamenlijk 44 miljoen euro bij. Binnen deze samenwerkingsverbanden volgen 815 duizend leerlingen onderwijs. De gemiddelde aangroei van het budget per leerling is 54 euro. Daarentegen krijgen 40 samenwerkingsverbanden 44 miljoen euro minder. Het betreft regio's met tezamen 72 duizend leerlingen. De gemiddelde daling op het budget per leerling is hier 61 euro.

Er zit echter een aanzienlijke variatie in de mate waarin er geld bijkomt of afgaat. De helft van het bedrag dat negatief verevend wordt, komt van tien samenwerkingsverbanden. In het samenwerkingsverband dat het meeste moet inleveren (3,9 miljoen) komt dit neer op 160 euro per leerling. Andersom, in het samenwerkingsverband dat er het meeste bij krijgt, komt er 90 euro per leerling bij. Als vergelijkingspunt: de gemiddelde kosten per leerling in het basisonderwijs op de onderwijsbegroting zijn in 2013 6.400 euro. Negen samenwerkingsverbanden 'ontvangen' de helft van het budget dat verevend gaat worden.

Voor het voortgezet onderwijs zien we een vergelijkbaar beeld, maar daar is de spreiding wat groter. De totale verevening betreft hier 95 miljoen euro. Veertig samenwerkingsverbanden krijgen er 47 miljoen euro bij en 35 samenwerkingsverbanden krijgen minder dan het landelijk bepaalde bedrag. In het verband dat er het meest bij krijgt, verzorgen scholen onderwijs aan 19,5 duizend leerlingen. Het budget per leerling neemt er met 225 euro toe. Het samenwerkingsverband dat het meest moet inleveren, heeft ruim elfduizend leerlingen. Dit komt neer op een bedrag van 468 euro per leerling dat er minder beschikbaar is. Ook hier weer als ijkpunt: de totale kosten per leerling op de begroting OCW voor voortgezet onderwijs bedragen 7.800 euro.

Wat zullen de effecten zijn van het verevenen op het terugdringen van bureaucratie? Dat is op voorhand moeilijk te voorspellen, omdat er twee tegengestelde redeneringen mogelijk zijn:

Afname bureaucratie	Geen afname bureaucratie
Negatieve verevening: scholen gaan proberen efficiënter te werken.	Negatieve verevening: scholen gaan defensief gedrag vertonen om te voorkomen dat ze te veel kosten maken. Bezuinigingen verstoren de onderlinge verhoudingen en de samenwerking. Ze leiden tot extra bureaucratie.
Positieve verevening: omdat scholen er geld bij krijgen, kunnen ze tijd en energie vrijmaken voor innovatie en kwaliteitsverbetering. Bureaucratiebestrijding hoort bij deze innovatie.	Positieve verevening: er is geen financiële noodzaak de werkprocessen aan te passen en efficiënter te maken.

Verevening is op collectief niveau een versterking van rechtsvaardigheid. Waar sommige regio's vroeger relatief veel leerlingen in het (v) so hadden en daardoor veel budget kregen en anderen weinig, worden die verschillen er nu uitgehaald. Verdeling gaat helemaal lopen via het aantal leerlingen per samenwerkingsverband, ongeacht waar die leerlingen zitten. Daarmee worden de budgetten eerlijker verdeeld over het land. Minder budget zal tot bezuinigingen leiden en dat is ook voor samenwerkingsverbanden een ingewikkelde opgave. Het risico bestaat dat door de bezuinigingen de onderlinge verhoudingen onder druk komen te staan. Dat kan leiden tot een gebrek aan onderling vertrouwen en een stroef verlopende samenwerking. Scholen kunnen calculerend gedrag vertonen om gevolgen van bezuinigingen te ontlopen. Met risico op extra controles en regelingen.

Op individueel niveau (leerlingen) kán de verevening onrechtvaardig overkomen, omdat men de vergelijking met vroeger makkelijker maakt dan die met andere regio's. Ouders leven immers in het hier en nu en zien dat vroeger zaken ruimer bedeed waren dan nu. Als door bezuinigingen spanningen binnen het samenwerkingsverband ontstaan zal dit de kwaliteit van de dienstverlening aantasten. Het is niet denkbeeldig dat scholen minder toegankelijk worden voor leerlingen, omdat scholen - door problemen in de samenwerking - kinderen ontmoedigen of onvoldoende in staat zijn om door te verwijzen.

Bezuinigingen kunnen een goede gelegenheid zijn om de hele ondersteuning door te lichten en waar nodig ingrijpend anders te organiseren (om efficiënter te worden). Een defensieve oplossing is om te proberen de pijn klein te houden met zoveel mogelijk handhaving van bestaande werkprocessen en praktijken (kaasschaaf). Deze aanpak heeft op de langere termijn een groter bureaucratierisico. Dit hangt samen met de grotere kans op conflicten, het afnemend vertrouwen en dalende bereidheid samen te werken. Op de kortere termijn blijft er voor ouders en leerlingen vermoedelijk meer hetzelfde, en gaan de bezuinigingen meer sluipend of met de kaasschaaf.

In de onderlinge samenwerking zijn er twee wegen die bewandeld kunnen worden. Er kan geprobeerd worden de bezuiniging weg te onderhandelen en gelijk te verdelen (distributief onderhandelen) of er kan gekeken worden welke voordelen de samenwerking inhoudelijk oplevert om efficiënter te werken.

Er is een goede mogelijkheid om bureaucratierisico's te verkleinen, als een samenwerkingsverband erin slaagt de werkprocessen daadwerkelijk lean en mean te organiseren. Het betekent wel dat er op kortere termijn meer op z'n kop gezet wordt en daar kunnen ouders en leerlingen last van hebben (kinderziekten).

9.1 Besturen en verevenen

De besturing en regievoering binnen het samenwerkingsverband zal van invloed zijn bij het oplossen van bezuinigingsdoelstellingen. Daarbij zijn er drie modellen te onderscheiden:

1. **Concurrentie:** scholen beconcurreren elkaar om middelen en leerlingen. Als er sprake is van een eerlijk spel (level playing field) zullen de beste scholen boven komen drijven. Het bestuur van het samenwerkingsverband is marktmeester en laat het verder over aan de scholen;
2. **Competitie:** scholen stemmen onderling af, maar proberen over en weer de beste te zijn en zijn daarom maar beperkt solidair. Het bestuur van het samenwerkingsverband is dan vooral wedstrijdleder en regisseur;
3. **Coöperatie :** scholen werken ten principale samen (als het niet samen kan, doen we het niet). Het bestuur van het samenwerkingsverband is dan makelaar, maar vooral inspirator.

Alle drie de modellen van samenwerking hebben voor- en nadelen. Bij het eerste en tweede model is een belangrijk aandachtspunt of scholen zich willen profileren op leerlingen die extra aandacht behoeven. Competitie en concurrentie in het onderwijs hebben nogal eens een negatief karakter: ze zijn er vaak op gericht om de makkelijkste leerlingen binnen te halen en leerlingen die om wat voor reden extra aandacht behoeven te mijden. Dat hoeft overigens niet zo te zijn: scholen zou-

den zich ook kunnen profileren op het realiseren van veel groei en talentontwikkeling, ook bij kinderen waarbij dat meer inspanning vergt.

Belangrijk is dat samenwerkingsverbanden kiezen voor een model en zich bewust zijn van de consequenties. Dergelijke strategische keuzes moeten op het hoogste bestuurlijke niveau zorgvuldig gemaakt en verantwoord worden. Daarbij is een complicerende factor dat samenwerkingsverbanden een onduidelijke governance kennen. Doordat het intern toezicht niet geregeld is, is onduidelijk met welk bestuurlijk mandaat de betreffende besturen afspraken maken in het samenwerkingsverband. Als verhoudingen harmonieus zijn, hoeft dit weinig problemen op te leveren. Als er spannende beslissingen genomen moeten worden, kunnen bestuurders in een ingewikkelde spagaat komen: de keuzes die ze maken kunnen ze in hun eigen achterban (raad van toezicht, medezeggenschapsraad) niet goed over het voetlicht krijgen.

10. Een goed gesprek doet ertoe

Bureaucratie bestrijden begint met vertrouwen wekken en onduidelijkheden voorkomen door middel van een goed gesprek. In samenwerkingsverbanden, binnen scholen en besturen, met mentoren, intern begeleiders, zorgcoördinatoren, ketenpartners en vooral ook met ouders.

Het ontbreken van een goed gesprek leidt tot allerlei misverstanden en problemen. Zo worden er al snel allerlei beweringen gedaan die niet op daadwerkelijke waarneming gebaseerd zijn. We kennen allemaal het verschijnsel dat het doorvertellen van verhalen vaak tot verhalen van mythische proporties leidt. Het is daarom belangrijk zowel de feiten als de beleving van betrokkenen helder te krijgen.

Onderstaand enkele voorbeelden van hoe het mis kan gaan:

- Tussen ouder, leerling en leraar: 'Ouders leken er niet aan te willen dat hun zoon niet goed mee kon op school. Ze verweten ons dat we het niet hard konden maken en dat we er pas veel te laat mee kwamen.'
- Tussen collega's op school en in het samenwerkingsverband: 'Er is bij ons op school heel sterk een sfeer dat je het zelf moet oplossen. Als je er niet uitkomt met een leerling dan wordt dat als jouw probleem, jouw zwakte gezien. Sowieso kregen we het bericht dat inschakelen van externe deskundigen niet langer betaald kon worden.'
- Tussen scholen en besturen in het samenwerkingsverband: 'We kregen van het samenwerkingsverband te horen dat we al voor een flink aantal leerlingen extra middelen kregen. Als we voor nog meer leerlingen zouden aanvragen, had dat weinig kans van slagen. We moesten dat maar oplossen met de middelen die we voor de andere leerlingen al toegekend hadden gekregen.'

- Tussen het samenwerkingsverband en de overheid: 'Van de inspectie moeten we een ondersteuningsplan maken dat vier jaar vastligt en niet aangepast kan worden. Maar dat kan helemaal niet met alle onzekerheid die er nu nog is.' Overigens bleek dit later allemaal een misverstand: een opmerking die verkeerd geïnterpreteerd was, maar dat kwam pas na een hele tijd boven tafel.

Mensen kunnen het gevoel hebben dat ze niet begrepen worden en er alleen voor staan. Wanneer ze een verantwoordelijkheid delen en een probleem ervaren, gaan ze niet altijd het gesprek aan. Zeker als ze een verantwoordelijkheid delen met mensen die hoger in de hiërarchie staan. Maar het goed benoemen van een probleem gaat vooraf aan de oplossing. Het gesprek niet aangaan, ontnemt anderen ook inzicht in de situatie.

We schrijven mensen vaak intenties toe die ze misschien helemaal niet hebben. Het vervelende is dat dit een *self-fulfilling prophecy* wordt. Omdat ik denk dat de andere partij niet mee wil werken, ga ik alle opmerkingen ook in dit perspectief plaatsen en word ik argwanend. Signalen die ons eerste idee bevestigen, worden beter gehoord en onthouden dan andere signalen.

10.1 Goede communicatie voorkomt verkeerd handelen

Het gevaar bestaat dat samenwerkingsverbanden verkeerde werkwijzen inrichten, omdat er gereageerd wordt op verkeerde signalen. Daarnaast bestaat het risico dat er teveel geregeld wordt, met allerlei controlemechanismen, vanwege een gebrek aan vertrouwen.

Maar we moeten problemen durven zien, ook als de oplossing niet direct evident is. Problemen zijn sociale constructies. Pas als we onze perspectieven delen, kunnen we zien welk deel van het probleem we delen. En precies daarin ligt het begin van de oplossing.

Ga regelmatig rond tafel met mensen die vanuit een verschillende achtergrond met elkaar spreken. Suggesties om dit gesprek op een constructieve manier te voeren:

1. Ga het gesprek steeds in vanuit de wens om een doeltreffende oplossing voor de individuele leerling te realiseren.
2. In gesprekken kunnen vier lagen onderscheiden worden die – als ze door elkaar gaan lopen – voor veel verwarring en irritatie zorgen:
 - De inhoud van de boodschap: welke boodschap wordt inhoudelijk uitgewisseld?
 - De manier waarop de boodschap gebracht wordt: is het duidelijk, beknopt?
 - De rol van waaruit de boodschap gebracht wordt (formele posities, belangen die daarmee verbonden zijn).
 - De emoties die de boodschap oproept.
3. De LSD-methode helpt hier: luisteren-samenvatten-doorvragen. Dat biedt een goede mogelijkheid om tussentijds te checken of iedereen op dezelfde golflengte zit.
4. Je kunt een gesprek voeren vanuit defensieve of constructieve intenties. In het eerste geval laat je de ander eerst maar eens komen en reageer je daarop. In het tweede geval ga je actief op zoek naar de beste oplossing en leg je je kaarten op tafel. Dit leidt tot meer onderling begrip en stimuleert de creativiteit.
5. De intentie kan zijn om onderhandelend tot een zakelijke taakverdeling te komen (jullie doen dit, dan doe ik dat). Je kunt ook vanuit een intentie om samen te werken aan tafel zitten. Op die manier ontstaat er een gedeelde verantwoordelijkheid om voor leerlingen de best haalbare onderwijsroute in te richten.
6. Maak het gesprek lerend. Evalueer aan het einde wat iedereen wijzer is geworden en hoe we de volgende keer een nog beter resultaat kunnen boeken.
7. Besteed expliciet aandacht aan onnodige bureaucratie: hadden we het ook simpeler kunnen doen? Welke regels of procedures hielpen en welke niet?
8. Kom later nog eens op het gesprek terug: hebben we toen de goede dingen besproken, zitten we nog steeds op het goede spoor?

10.2 Het Collectief Functioneringsgesprek

Bij de Kafkabrigade werken we met zogenaamde 'collectieve functioneringsgesprekken'. Aan zo'n gesprek gaat altijd een casusonderzoek vooraf. Daarin worden feiten op een rij gezet, maar ook de beleving naar voren gebracht. Door een casus (een persoonlijk verhaal) centraal te stellen - bijvoorbeeld een leerling die niet naar school gaat, terwijl hij dat wel kan en ook wil- weten we precies waar we het over hebben. Als we een complex probleem bespreken, is het namelijk verleidelijk om in abstracties te vervallen. De moderator van het functioneringsgesprek vraagt alle aanwezigen hoe zij kunnen bijdragen aan de oplossing van dat probleem. Zo worden concrete oplossingen bedacht en abstracties voorkomen.

Het gesprek wordt op een gestructureerde manier gevoerd, beginnend bij het probleem, niet bij de oplossing. De uitvoerders komen eerst aan het woord. In passend onderwijs zijn dat de docent, de mentor, de zorgcoördinatoren, maar wellicht ook een lid van het wijkteam, want complexe problemen kun je niet altijd op school alleen aanpakken. Deze betrokkenen geven aan welke problemen ze in de uitvoering tegenkomen. Vervolgens reageren de beleidsmakers, besturen of het samenwerkingsverband daarop. En als laatste komt eventueel de politiek aan het woord. De hogere niveaus scheppen de ruimte voor het ontwikkelen van oplossingen. De collectiviteit draagt bij aan het ontwikkelen van gedragen oplossingen. De concreetheid draagt bij aan het formuleren van constructieve oplossingen. Op deze manier zoek je naar de kleinste oplossingen die de grootste bijdrage leveren aan de kern van het probleem.

Resultaten van het Collectief Functioneringsgesprek

De organisaties die met de Kafkabrigade een collectief functioneringsgesprek gevoerd hebben, hebben hier vaak veel resultaten mee bereikt. De eerste casus, meer dan tien jaar geleden, speelde rondom de vergunningverlening van een snackbarhouder die een broodjeszaak wilde starten in Amsterdam. De betrokkenen hadden geen idee van de tegengestelde eisen en de soms onmogelijke opgaven waarvoor ze

deze ondernemer stelden. Een resultaat van het functioneringsgesprek was een geïntegreerde procedure voor de aanvraag van vergunningen. Dit bespaart de stad Amsterdam iets meer dan twee miljoen per jaar (267 tot 430 euro per aanvraag). Een meer recent voorbeeld uit het onderwijs is wat nu 'Aanval op de uitval' is gaan heten, wat startte met een serie collectieve functioneringsgesprekken in diverse gemeenten in 2006. Het resultaat is een teruggang van het aantal vroegtijdig schoolverlaters van 41.800 in 2008/2009 naar een kleine 28.000 in 2012/2013.

Citaat leraar uit het voortgezet speciaal onderwijs: "Ik stel ouders centraal. Ik heb alle telefoonnummers van alle ouders. Ze kunnen me altijd bellen. Collega's begrijpen dat niet altijd. Maar ik probeer ouders te betrekken, achter me te kijken."

Het belang van een goed gesprek, zoals het collectief functioneringsgesprek, zag de Kafkabrigade ook bij ouders. Een ouder die we spraken wil graag een dispensatie voor Frans voor haar zwaar dyslectische zoon. Hoewel de meeste betrokkenen daar de noodzaak ook van inzien, wordt de ouder al tijden heen en weer gestuurd tussen de inspectie en de school. Zij stapt nu naar de rechter. Maar zou een goed gesprek niet beter zijn?

Samenwerkingsverbanden zouden die gesprekken ook zelf kunnen voeren: om periodiek na te gaan of er sprake is van ongewenste bureaucratie en hoe die aangepakt zou kunnen worden. Passend onderwijs vraagt om bestuurders met durf en een open houding. We hopen en denken dat jij dat bent. We leren je graag kennen

De Kafkabrigade, Kennisland, Marc Vermeulen

Oktober 2014

Meer hulp en voorbeelden?

Samen met Kennisland heeft de Kafkabrigade ook andere praktische handreikingen en workshopformats ontwikkeld. Je vindt ze op <http://passendonderwijs.kafkabrigade.nl> of op <http://www.passendonderwijs.nl>.

Wij werken vanuit het creative commons principe: iedere non-profitorganisatie mag kosteloos onze producten en het gedachtengoed erachter gebruiken voor niet-commerciële doeleinden.

Als je dit product of een van onze andere producten gebruikt, laat het ons dan weten. Wij willen graag leren van je ervaringen en daar ook anderen van laten leren. Je kunt ons bereiken via:

info@kafkabrigade.nl en info@kennisland.nl.

Alle producten en diensten die voortkomen uit het onderzoek naar onnodige bureaucratie en passend onderwijs zijn tot stand gekomen vanuit een samenwerking tussen de Kafkabrigade en Kennisland.



www.kafkabrigade.nl
info@kafkabrigade.nl



www.kennisland.nl
info@kennisland.nl