

3 juli 2016

Bestuur in verbinding

Relaties tussen de Bestuurlijke Opgaven en het Verbindend Vermogen
van Onderwijsbesturen in het Primair Onderwijs

Masterscriptie door Isadora Huber

Master Publiek Management

Isadora Huber

3512053

Universiteit Utrecht

Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO)

Juli 2016

Onder begeleiding van:

Prof. Dr. Mirko Noordegraaf

Dr. Stephan Grimmelikhuisen

Anje-Margreet Woltjer (PO-Raad)

Universiteit Utrecht

Samenvatting

Aanleiding - De aandacht voor het bestuurlijk handelen in het primair onderwijs is toegenomen, doordat de rol die onderwijsbesturen hebben in het bevorderen van onderwijskwaliteit groter is geworden. Onderwijsbestuur doet er toe wanneer het aankomt op het waarborgen en bevorderen van onderwijskwaliteit. In het huidige onderwijssysteem is het van belang dat onderwijsbesturen in verbinding staan met hun omgeving, omdat dat hen kan helpen bij het aangaan van complexe bestuurlijke opgaven. Juist nu de bestuurlijke opgaven steeds complexer worden door hoge maatschappelijke verwachtingen en sociale ontwikkelingen, is het van belang dat onderwijsbestuur in verbinding treedt met de omgeving en samenwerkt met de stakeholders van hun organisatie.

Theorie - Om in staat te zijn verbindingen te leggen is een vorm van verbindend vermogen nodig. Verbindend vermogen is in dit onderzoek als volgt gedefinieerd: *'Verbindend vermogen is de capaciteit om op een speelveld krachtige samenwerkingsrelaties met externe stakeholders aan te gaan, zodanig dat gezamenlijk opgaven kunnen worden aangegaan. Het vermogen wordt gekenmerkt door een open, betrouwbare, proactieve en betrokken houding.'* In dit onderzoek is in kaart gebracht op welke wijze het verbindend vermogen van onderwijsbestuur bijdraagt aan het aangaan van de bestuurlijke opgaven die momenteel bestaan in het primair onderwijs. Het theoretisch kader gaat in op de concepten *'wickedness'* en verbindend vermogen. Het concept *'wickedness'* is opgesplitst in zes dimensies van *'wickedness'* die weergegeven zijn in een *'web of wickedness'*. Middels dit web kunnen bestuurlijke opgaven getypeerd worden en kunnen *'wickedness'*-profielen in kaart worden gebracht.

Aanpak - Om bestuurlijke opgaven te typeren en in kaart te brengen hoe verbindend vermogen bij kan dragen aan het aangaan van bestuurlijke opgaven, zijn er 29 jaarverslagen geanalyseerd en 12 interviews gevoerd met onderwijsbestuurders. In de eerste fase van het onderzoek, de analyse van jaarverslagen, is de bestuurlijke opgave die op dit moment het belangrijkste is voor onderwijsbesturen geselecteerd. Deze opgave is in de tweede fase nader onderzocht door middel van de interviews en voor verschillende grootte onderwijsorganisaties getypeerd aan de hand van het *'web of wickedness'*. Vervolgens is verbindend vermogen in verband gebracht met de *'wickedness'* van bestuurlijke opgaven.

Resultaten – De invoering van het passend onderwijs bleek de belangrijkste bestuurlijke opgave te zijn voor onderwijsbesturen. De *'wickedness'*-profielen van deze bestuurlijke opgave zijn voor de verschillende grootte onderwijsbesturen in kaart gebracht. Een opvallende overeenkomst tussen de profielen heeft betrekking op de onduidelijkheid van het probleem. Voor alle onderwijsbesturen geldt dat deze over het algemeen laag is. Een andere overeenkomst heeft betrekking op de verdeeldheid van belangen en kennis onder de stakeholders. Deze verdeeldheid is bij alle onderwijsbesturen gemiddeld. Verschillen tussen de grootte onderwijsbesturen hebben betrekking op de variëteit aan betrokken actoren en de duidelijkheid van de oplossing voor het probleem. Voor de middelgrote en grote onderwijsbesturen geldt dat de variëteit aan betrokken partijen hoog is en dat de duidelijkheid voor de oplossing gemiddeld is. Voor de kleine onderwijsbesturen is de variëteit aan betrokken partijen kleiner en is de onduidelijkheid voor de oplossing laag.

Verbindend vermogen uit zich in de praktijk in de bereidheid en de wens om relaties aan te willen gaan. Een bestuur waarbij het verbindend vermogen minder aanwezig is wordt gekenmerkt door een gesloten en afwachtend karakter. De aard van de opgave waarmee onderwijsbesturen van doen hebben, heeft invloed op het verbindend vermogen van onderwijsbestuur. Opgaven die van buitenaf ingegeven zijn, als de invoering van passend onderwijs, zorgen ervoor dat onderwijsbesturen niet om samenwerking heen kunnen. De wederzijdse afhankelijkheid die er dan ontstaat is van een andere aard dan de afhankelijkheid die voortkomt vanuit een wens het beter te doen, zoals het geval is bij het opzetten van een brede school. Ook de grootte van onderwijsbestuur heeft invloed op het verbindend vermogen van het onderwijsbestuur. Kleinere onderwijsbesturen wenden minder snel verbindend vermogen aan dan grotere onderwijsbesturen. Voor het aanwenden van verbindend vermogen is het van belang dat onderwijsbesturen over praktische middelen als tijd en geld beschikken, wat kleinere onderwijsbesturen minder doen dan grotere onderwijsbesturen. Een andere randvoorwaarde voor het aanwenden van verbindend vermogen is de aanwezigheid van positieve verwachtingen van de uitkomsten van de samenwerking op basis van eerdere ervaringen. Tot slot wordt verbindend vermogen aangewend wanneer alleen middels samenwerking doelen bereikt kunnen worden.

Conclusie - Ten eerste is geconcludeerd dat de wijze waarop een bestuurlijke opgave ingegeven is, invloed heeft op het verbindend vermogen van onderwijsbestuur. Een opgave als de 'invoering van passend onderwijs' is van buitenaf, door wet- en regelgeving, ingegeven. Dat zorgt ervoor dat onderwijsbesturen verbindend vermogen aan moeten wenden om onderwijskwaliteit te kunnen waarborgen. Ten tweede is gebleken dat de grootte van onderwijsbesturen een rol speelt in de complexiteit van de bestuurlijke opgave 'invoering van passend onderwijs'. Hoewel alle besturen te maken hebben met een verdeeldheid van belangen en kennis onder de betrokken partijen, blijkt de onduidelijkheid voor de oplossing van het probleem voor kleine onderwijsbesturen lager te zijn dan voor grote onderwijsbesturen. De grootte van de onderwijsorganisaties heeft eveneens een rol bij het aanwenden van verbindend vermogen van onderwijsbesturen. Voor kleinere onderwijsbesturen is dat complexer dan voor grotere onderwijsbesturen. Ten derde is geconcludeerd dat er enkele randvoorwaarden een belangrijke invloed hebben op het gemak waarmee verbindend vermogen aangewend kan worden. Voor het aanwenden van verbindend vermogen is het van belang dat onderwijsbesturen positieve verwachtingen hebben van de samenwerking, dat er voldoende middelen als tijd en geld beschikbaar zijn en dat er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid. Wanneer deze randvoorwaarden aanwezig zijn, kunnen zelfs de meest complexe opgaven, ook die van buitenaf ingegeven zijn, aangegaan worden.

Slot - Wanneer randvoorwaarden als positieve verwachtingen, voldoende praktische middelen en prikkels aanwezig zijn, stelt dat onderwijsbesturen in staat om hun verbindend vermogen aan te wenden en een warme band te onderhouden met hun stakeholders.

Tabellen

Tabel 1 - De bestuurlijke opgaven samengevat	25
Tabel 2 – De sleutelfactoren en onzekerheden op elkaar betrokken	41
Tabel 3 – Conditie samengevat.	57
Tabel 4 - Onderzoeksfases met participanten en instrumenten	63
Tabel 5 - Participanten Jaarverslagenanalyse	64
Tabel 6 – Geïnterviewde onderwijsbesturen uitgesplitst naar formaat.	65
Tabel 7 – Gegevens respondenten interviewfase	66
Tabel 8 – Labels voor de analyse van de jaarverslagen	67
Tabel 9 – Dimensies van ‘wickedness’ toebedeeld aan categorieën onderwijsbestuur	80

Figuren

Figuur 1 - De bestuurlijke gelaagde omgeving van onderwijsorganisaties (Hooge, 2013)	28
Figuur 2 - Elementen van (super) wicked problems (Turnhout & Metze, 2014).	34
Figuur 3 – Verschillende typen wicked problems (Alford & Head, 2016)	36
Figuur 4 – ‘Web of wickedness’, zes dimensies van ‘wickedness’.	40
Figuur 5 – Vier voorbeelden van ‘Wickedness’-profielen	45
Figuur 6 – Schematische weergave van verbindend vermogen	53
Figuur 7 – Verbindend vermogen in context	57
Figuur 8 – De doorwerking van verbindend vermogen richting onderwijskwaliteit.	60
Figuur 9 – ‘Wickedness’-profiel van de categorie ‘minder dan 11 scholen’.	74
Figuur 10 – ‘Wickedness’-profiel ‘11-20 scholen’	77
Figuur 11 – ‘Wickedness’-profiel ‘21 of meer scholen’	79
Figuur 12 – De ‘wickedness’-profielen van drie categorieën vergeleken.	93
Figuur 13 – De randvoorwaarden voor het aanwenden van verbindend vermogen	97
Figuur 14 – Hypothetische doorwerking van verbindend vermogen naar onderwijskwaliteit.	100

Grafieken

Grafiek 1 – Labels toebedeeld aan jaarverslagen (totaal: 29 jaarverslagen)	70
Grafiek 2 – Bestuurlijke opgaven afgezet tegen het aantal jaarverslagen waarin ze werden genoemd (totaal 29 jaarverslagen).	71

Boxen

Box 1 – Samenwerken aan een brede school of integraal kindcentrum	11
Box 2 – Een voorbeeld van de complexiteit omtrent krimp van leerlingaantal.	22
Box 3 – Een voorbeeld van de complexiteit rondom het opzetten van een brede school.	24
Box 4 – Strategieën om met onzekerheden binnen netwerksamenwerking om te gaan (Koppenjan & Klijn, 2004).	48

Inhoud

Samenvatting	3
Hoofdstuk 1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.1.1 Aandacht voor onderwijsbestuur	9
1.1.2 Verbinding in het primair onderwijs	10
1.2 Doel- en vraagstelling	12
1.3 Theoretische oriëntatie	14
1.4 Relevantie.....	14
1.4.1 Wetenschappelijke relevantie	14
1.4.2 Maatschappelijke relevantie	15
1.5 Leeswijzer.....	16
Hoofdstuk 2 Onderwijs in ontwikkeling	17
2.1 Professionalisering van het onderwijs	17
2.1.1 Professionalisering van leerkrachten en schoolleiders	18
2.1.2 Toegenomen belang van goed bestuur.....	18
2.1.3 Professionalisering van onderwijsbestuur	19
2.2 Bestuurlijke opgaven in het primair onderwijs	21
2.2.1. Passend onderwijs.....	21
2.2.2 Krimp van leerlingenaantal	22
2.2.3. Opzetten van brede scholen	23
2.3 De opgaven vergeleken.....	24
2.3 Stakeholders van onderwijsbestuur	27
2.4 Conclusie	29
Hoofdstuk 3 “Wickedness”	30
3.1 Complexiteit en ‘wickedness’	30
3.2 Wicked problems	31
3.2.1 Kenmerken	31
3.2.2 Super wicked problems	33
3.2.3 Sleutelfactoren	34
3.2.3.1 De duidelijkheid van het probleem	35
3.2.4 Netwerken en onzekerheden	36
3.3 Naar een model van ‘wickedness’	39
3.3.1 Variëteit betrokken partijen	42
3.3.2 Verdeeldheid macht	42
3.3.3 Verdeeldheid belangen	43
3.3.4 Verdeeldheid van kennis	43

3.3.5 Onduidelijkheid probleem.....	43
3.3.6 Onduidelijkheid oplossing	44
3.4 'Wickedness' in context	44
3.5 Conclusie	46
Hoofdstuk 4 Op naar verbinding.....	47
4.1 Krachtige samenwerkingsrelaties	47
4.2 Verbindend vermogen	49
4.3 Verbindend vermogen gedefinieerd	52
4.4 Randvoorwaarden	53
4.4.1 Middelen	54
4.4.2 Prikkelers	55
4.4.3 Verleden	56
4.4 ' <i>Web of wickedness</i> ' en verbindend vermogen	57
4.5 ' <i>Wickedness</i> ' en verbindend vermogen in het onderwijs	59
4.6 Conclusie	60
Hoofdstuk 5 Onderzoeksaanpak.....	62
5.1 Type onderzoek.....	62
5.2 Design	63
5.2.1 Fase 1 – Documentenanalyse	64
5.2.2 Fase 2 – Interviewfase.....	64
5.3 Operationalisatie.....	66
5.4 Methoden en technieken	66
5.4.1 Fase 1 - Documentenstudie	66
5.4.2 Fase 2 – Interviewfase	67
5.5 Criteria voor goed onderzoek	68
5.5.1 Betrouwbaarheid.....	68
5.5.2 Validiteit	69
5.6 Slot.....	69
Hoofdstuk 6. Bestuurlijke opgaven voor onderwijsbesturen.....	70
6.1 Bestuurlijke opgaven in jaarverslagen.....	70
6.2 Van jaarverslagen naar de praktijk.....	71
6.2.1 Categorie 'minder dan 11 scholen'.....	72
6.2.2. Categorie '11-20 scholen'	75
6.2.3 Categorie '21 of meer scholen'	77
6.2.4 De profielen geduid	79
Hoofdstuk 7. Verbindend vermogen in de praktijk.....	81
7.1. Betrokkenheid.....	81
7.2 Betrouwbaarheid	82

7.3 Proactiviteit	83
7.4 Openheid	84
7.5 Randvoorwaarden	86
7.5.1 Middelen	86
7.5.2 Prikkelers	88
7.5.3 Geschiedenis.....	89
7.6 Slot.....	91
Hoofdstuk 8 Conclusie	92
8.1 Theoretische conclusies	92
8.2 Empirische conclusies	93
8.3 Beantwoording van de hoofdvraag.....	95
8.5 Praktische en wetenschappelijke implicaties	97
8.5.1 Praktische implicaties.....	97
8.5.2 Wetenschappelijke implicaties.....	98
8.6 Discussie	99
8.6.1 Methodische aspecten	99
8.6.2 Vervolgonderzoek	100
8.7 Tot slot.....	101
Literatuur	103
Bijlagen	109
Bijlage 1 - Operationalisatie kernconcepten.....	109
Bijlage 2 – Interviewleidraad.....	111
Bijlage 3 – Codeertabel	114

1.1 Aanleiding

De aanleiding van dit onderzoek bestaat enerzijds uit de toegenomen aandacht voor het bestuurlijk handelen in het primair onderwijs en anderzijds uit het toegenomen belang van het in verbinding staan met de omgeving. Deze aspecten worden in de volgende paragrafen toegelicht.

1.1.1 Aandacht voor onderwijsbestuur

In de afgelopen jaren is de aandacht voor het bestuurlijk handelen in het primair onderwijs sterk gegroeid. De oorzaak daarvan kan teruggevonden worden in de rol die onderwijsbesturen hebben in het bevorderen van onderwijskwaliteit. Deze is groter is geworden (Frissen, Van der Steen, Peeters, 2015). *“Zeven jaar geleden zou niemand het woord 'bestuur' in zijn mond hebben genomen bij de vraag naar onderwijskwaliteit”* (Frissen et al., 2015, p.43). Onderwijsbestuur doet er toe wanneer het aankomt op het waarborgen en bevorderen van onderwijskwaliteit (Hooge, Janssen, Van Look, Moolenaar & Slegers, 2015). Tot voor kort was sturen op onderwijskwaliteit niet het belangrijkste onderwerp op bestuursniveau. Onder andere door de invoering van de Wet Goed onderwijs, Goed Bestuur (2010) is dat veranderd. Bestuurders hebben een grote verantwoordelijkheid als het gaat om onderwijskwaliteit. Ouders en overheid spreken besturen daarop aan en media en toezichthouders rekenen ze erop af (PO-Raad, 2013). In het verslag “De staat van het Onderwijs” dat de Inspectie van het Onderwijs publiceerde in april 2016 schrijven zij het volgende: *“Besturen lijken zich steeds meer bewust dat onderwijskwaliteit meer is dan een set van regels en afspraken. Daardoor wordt kwaliteit van onderwijs een belangrijker onderdeel van het bestuurlijk functioneren van de onderwijsinstellingen.”* Op het waarborgen van onderwijskwaliteit worden onderwijsbesturen aangesproken en afgerekend, op een manier en met een intensiteit, die zo'n twintig jaar geleden nauwelijks denkbaar was (Hooge et al., 2015).

Deze ontwikkeling is al ruim twintig jaar geleden ingezet toen onderwijsbesturen en overheden in Scheveningen in 1994 bij elkaar kwamen om afspraken te maken over het onderwijs. Het *Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing* realiseerde een bestuurlijke omslag die de bakermat vormde van het huidige onderwijsstelsel (PO-raad, 2014). De afspraken uit het beraad hadden met name betrekking op de verhoudingen tussen de overheid en het onderwijs. Verantwoordelijkheden werden van het Rijk overgedragen aan gemeenten. Gemeenten konden deze vervolgens overdragen aan schoolbesturen, waardoor schoolbesturen aanzienlijk meer verantwoordelijkheden kregen (Honingh & Van Thiel, 2014). In 2006 werd deze ontwikkeling kracht bijgezet doordat onderwijsbesturen meer financiële verantwoordelijkheden kregen door de invoering van de lumpsumfinanciering (Hooge et al., 2015). Sindsdien financiert en controleert de overheid enkel op hoofdlijnen (Hetteema & Lenssen, 2007).

De afgelopen jaren is veel aandacht uitgegaan naar professionalisering van leerkrachten. Voor professionalisering van onderwijsbestuur is beduidend minder aandacht geweest. Uit meerdere onderzoeken is echter gebleken dat ook onderwijsbestuur, net als de leerkracht, een rol speelt in het realiseren van onderwijskwaliteit (o.a. Frissen et al., 2015; Hooge, 2013; Hooge et al., 2015). Hoewel leraren en de schoolleider de meeste invloed kunnen uitoefenen op de leerlingresultaten, kan ook het bestuur een bijdrage leveren aan onderwijskwaliteit (Van Wessum, 2014). De invloed die zij hebben op

onderwijskwaliteit is van andere aard dan die van leerkrachten en schoolleiders (Hooge et al, 2015). Onderwijsbesturen hebben een meer bescheiden invloed en een meer faciliterende rol (Hooge et al., 2015; Frissen et al., 2015). Dat neemt niet weg dat zij formeel primair verantwoordelijk zijn voor onderwijskwaliteit en optimale ontwikkeling en prestaties van alle leerlingen op de scholen die zij onder hun hoede hebben (Hooge et al., 2015).

Besturen van onderwijsinstellingen functioneren in een complexe omgeving. De complexiteit zorgt ervoor dat de eisen die aan het bestuurlijk functioneren gesteld worden toenemen (Inspectie van het Onderwijs, 2016). Onderwijsbesturen in het primair onderwijs hebben een veelvoud aan verantwoordelijkheden en taken. Zij zijn verantwoordelijk voor het strategisch positioneren van de organisatie en het waarborgen van de onderwijskwaliteit, maar ook voor het onderhouden van een stevige verbinding met stakeholders en het op orde hebben van de bedrijfsvoering. Daarnaast zijn zij belast met het vormgeven van goed werkgeverschap (Commissie Meurs, 2013).

Anno 2016 zijn schoolbesturen in het primair onderwijs autonomer dan ooit. Besturen beslissen over de vorm en grootte van hun organisatie, zetten de toon voor de cultuur van werken en leren, gaan over de inzet van mensen en middelen en bepalen zelf de koers en het beleid van hun organisatie. Gelijktijdig worden onderwijsbesturen door politiek en maatschappij verantwoordelijk gehouden voor een efficiënte en effectieve organisatie, voor goed onderwijs en voor goed en integer bestuur (PO-Raad, 2012). Onderwijsbesturen lijken meer en meer verantwoording af te moeten leggen over de onderwijskwaliteit en de onderliggende beleidskeuzes (Van Wessum, 2014). De toegenomen bestedingsautonomie van onderwijsbesturen zorgt voor een groeiend belang van goed bestuur voor de kwaliteit van het onderwijs (Frissen et al., 2015, Hooge, Hendriks, Buwalda-Groeneweg, Dekkers, 2016). In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de rol die verbinding met de omgeving speelt in het tegemoet komen aan de vele eisen die verschillende partijen aan onderwijsbesturen stellen.

1.1.2 Verbinding in het primair onderwijs

Om scholen aan te kunnen spreken en controle te kunnen houden op de onderwijskwaliteit, is door de overheid ingezet op het uitbouwen van de relaties tussen onderwijsbesturen en belanghebbenden als de Inspectie van het Onderwijs, de sectorraad, ouders, besturenorganisaties, koepelorganisaties en de media (Honingh & Van Thiel, 2014; Wet goed onderwijs, goed bestuur, 2010). Deze partijen hebben allen invloed op de kwaliteit van het onderwijs en kunnen helpen deze te verbeteren (Honingh & Van Thiel, 2014). Zij hebben elkaar nodig om goed onderwijs te realiseren. Juist in het primair onderwijs is de diversiteit aan betrokken partijen erg groot. Ook de maatschappelijke kwesties waarmee het primair onderwijs van doen krijgt zijn zeer divers. Daarom is het juist in deze sector van belang dat er verbinding gemaakt wordt tussen de uiteenlopende partijen die op een manier kunnen bijdragen aan het onderwijs.

In het huidige onderwijssysteem vormt het verbinden van mensen een middel om te sturen op onderwijskwaliteit en om te kunnen gaan met bestuurlijke opgaven (Hooge et al., 2015). Om onderwijskwaliteit te waarborgen, is het van belang dat onderwijsbesturen samenwerken met organisaties in hun omgeving (Hooge et al., 2015). Onderwijs van goede kwaliteit vergt vakmanschap op ieder niveau - leraar, IB-er, team, schoolleider, bestuurder - en samenwerking door en afstemming tussen de betrokken onderwijsprofessionals. Door hoge maatschappelijke verwachtingen en sociale

ontwikkelingen, is de aanpak van de opgaven geen eenvoudige taak (Bekkers, 2009). De verantwoordelijkheid voor de aanpak is niet aan te wijzen tot één organisatie, maar is verspreid over meerdere organisaties (Bryson, 2004; Van Delden, 2007). De bestuurlijke opgaven die momenteel bestaan in het primair onderwijs lijken daarom gebaat bij krachtige samenwerkingsrelaties (Honingh & Ehren, 2012). Om onderwijskwaliteit te realiseren, te waarborgen of te verbeteren is het van belang dat onderwijsorganisaties zich verbinden met partijen in hun omgeving. In Box 1 is een voorbeeld opgenomen van een bestuurlijke opgave, waarbij het belang van samenwerking duidelijk naar voren komt.

Een voorbeeld van een bestuurlijke opgave waarin het belang van krachtige samenwerking naar voren komt, is het opzetten van een brede school of een integraal kindcentrum. Een brede school of een integraal kindcentrum is een samenwerkingsverband tussen scholen en andere instellingen zoals jeugdzorg, kinderopvang, culturele- en sport organisaties, voor- en naschool, gemeente en zorginstellingen (Emmelot, Van der Veen & Ledoux, 2006). Deze worden meer en meer opgericht met als doel onderwijsachterstanden weg te werken en ontwikkelingskansen van kinderen te vergroten. Om de doelen te bereiken en om te gaan met de bestuurlijke opgaven die het opzetten van een brede school vormt, is het van belang dan onderwijsbesturen samenwerken met organisaties in hun omgeving. De verschillende organisaties hebben elkaar nodig, om zo bronnen als kennis, expertise, kunde, budget, middelen, draagvlak en legitimiteit bij elkaar te brengen.

Box 1 – Samenwerken aan een brede school of integraal kindcentrum

Ehren en Honing (2012) stellen dat scholen onderdeel moeten gaan uitmaken van een brede netwerkstructuur waarin kwaliteitsontwikkeling nadrukkelijk wordt gestimuleerd. Het kunnen aangaan en benutten van netwerken kan onderwijskwaliteit bevorderen (Hooge et al., 2015). De bestuurlijke effectiviteit van onderwijsbestuur kan worden vergroot wanneer verbindingen aangegaan en benut worden. Voor het in verbinding treden met partijen in de omgeving, is het van belang dat een onderwijsbestuur over voldoende capaciteit beschikt om in het grote krachtenveld van het onderwijs krachtige samenwerkingsrelaties met de juiste partijen aan te gaan. Wanneer dat het geval is kunnen netwerken opgebouwd en onderhouden worden, welke onderwijsbesturen kunnen helpen bij het aangaan van bestuurlijke opgaven. Ook bieden krachtige samenwerkingsrelaties de mogelijkheid om gemeenschappelijk gedefinieerde en ervaren onderwijskwaliteit te bieden. In dit onderzoek wordt onderzocht wat onderwijsbesturen nodig hebben om krachtige samenwerkingsrelaties aan te gaan met de partijen in hun omgeving. Het vermogen dat onderwijsbesturen nodig hebben voor het aangaan van krachtige samenwerkingsrelaties wordt in dit onderzoek gekoppeld aan de term 'verbindend vermogen'. De condities die ervoor zorgen dat onderwijsbesturen dit vermogen al dan niet in (kunnen) zetten, komen aan bod. Wanneer het benodigde vermogen en de bevorderende dan wel belemmerende condities inzichtelijk worden, kan dat op gemedieerde wijze een bijdrage leveren aan onderwijskwaliteit. Uit reeds bestaande onderzoeken blijkt immers dat het in verbinding treden met de omgeving een belangrijke factor is in het realiseren van onderwijskwaliteit (Frissen et al., 2015; Fullan & Levin, 2009; Hargreaves et al., 2011; Honingh & Hooge, 2012; Hooge, Janssen, Look, Moolenaar & Slegers, 2015;

Inspectie van het Onderwijs, 2016). In de volgende paragraaf wordt de doel- en vraagstelling van dit onderzoek meer in detail besproken.

1.2 Doel- en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is het in kaart brengen van de wijze waarop het verbindend vermogen van onderwijsbestuur bijdraagt aan het aangaan van de bestuurlijke opgaven die momenteel bestaan in het primair onderwijs. Eerst zal onderzocht worden waaruit verbindend vermogen bestaat, waarna onderzocht wordt welke condities van invloed zijn op het al dan niet aanwenden van het vermogen. Vervolgens zal de relatie tussen het verbindend vermogen van onderwijsbestuur en hun bestuurlijke opgaven worden geanalyseerd. De vraag die onderzocht wordt, luidt als volgt:

Op welke wijze kan het verbindend vermogen van onderwijsbestuur bijdragen aan het aangaan van bestuurlijke opgaven en welke factoren zijn daarop van invloed?

Het antwoord op de onderzoeksvraag is niet direct te bereiken. De vraag zal daarom opgedeeld worden in deelvragen. Elke deelvraag leidt tot een deelonderzoek en de antwoorden op de deelvragen samen vormen het antwoord op de hoofdvraag (van Thiel, 2007, p. 27). De deelvragen die behandeld worden om de onderzoeksvraag te beantwoorden, zijn op te delen in theoretische, empirische en prescriptieve vragen:

Theoretisch

1. Wat zijn bestuurlijke opgaven (in en rond het primair onderwijs)?
2. Wat is verbindend vermogen (van onderwijsbestuur)?
3. Welke factoren beïnvloeden het verbindend vermogen (van onderwijsbestuur)?

De eerste drie deelvragen betreffen vragen die op basis van theorie beantwoord worden. Middels beantwoording van vraag één wordt in kaart gebracht wat bestuurlijke opgaven zijn. Aan de hand van theorie wordt uiteengezet welke factoren ervoor zorgen dat opgaven uitdagend of complex zijn. Op basis van deze factoren wordt een theoretisch model beschreven waarmee bestuurlijke opgaven getypeerd kunnen worden.

Bij deelvraag twee wordt besproken wat het verbindend vermogen van onderwijsbestuur is en waaruit dat bestaat. De houding die het verbindend vermogen vormt wordt besproken en de wijze waarop het verbindend vermogen bij zou kunnen dragen aan het verminderen van complexiteit van bestuurlijke opgaven en het vormen van krachtige samenwerkingsrelaties wordt belicht.

Deelvraag drie onderzoekt condities die het verbindend vermogen positief dan wel negatief beïnvloeden. Bij de beantwoording van deze deelvraag wordt in kaart gebracht welke condities bevorderend zijn voor het aanwenden van verbindend vermogen, waardoor krachtige samenwerkingsrelaties aangegaan kunnen worden.

Empirisch

4. Voor welke opgaven ziet het onderwijsbestuur van specifieke instellingen zich gesteld?
5. Wat is het verbindend vermogen van het bestuur van die instellingen (bij het aangaan van de bestuurlijke opgaven)?
6. Wat bevordert of belemmert dat verbindend vermogen?

Bij vraag vier, vijf en zes worden de theoretische concepten, '(complexiteit van) bestuurlijke opgaven' en 'verbindend vermogen', getoetst in de empirie van het primair onderwijs.

Vraag vier gaat in op bestuurlijke opgaven van onderwijsbesturen. Deze deelvraag onderzoekt met welke bestuurlijke opgaven onderwijsbesturen op dit moment van doen hebben en welke opgave als belangrijkste opgave wordt aangemerkt. Vervolgens wordt die opgave voor verschillende grootte organisaties getypeerd aan de hand van een theoretisch model. Zo zal in kaart worden gebracht welke rol het formaat van een organisatie speelt voor de complexiteit van de belangrijkste bestuurlijke opgave van dit moment.

Vraag vijf gaat in op het verbindend vermogen van onderwijsbesturen. Hetgeen in de literatuur bekend is over verbindend vermogen wordt vergeleken met de praktijk. Onderzocht wordt wat het verbindend vermogen van onderwijsbesturen is en hoe dat vermogen bij kan dragen aan het aangaan van samenwerking met partijen in de omgeving.

Vraag zes onderzoekt welke randvoorwaarden er benodigd zijn voor het aanwenden van verbindend vermogen. De condities die randvoorwaardelijk zijn voor het inzetten van verbindend vermogen en het aangaan van krachtige samenwerkingsrelaties komen daarbij aan bod.

Prescriptief

7. Wat zijn praktische en academische implicaties voor het versterken van verbindend vermogen van onderwijsbestuur?

Naar aanleiding van het onderzochte in vraag één tot en met zes zullen middels de laatste vraag, vraag zeven, praktische en academische implicaties over het verbindend vermogen van onderwijsbestuur worden geformuleerd. Daarbij wordt aandacht besteed aan de ontwikkeling van verbindend vermogen.

De bovenstaande theoretische en empirische deelvragen hangen één op één samen. De theoretische deelvragen één, twee en drie bieden het theoretische perspectief voor de beantwoording van de empirische deelvragen vier, vijf en zes. Dat maakt het mogelijk om de centrale vraagstelling op zowel theoretische als empirische gronden te onderzoeken. Ook biedt het de mogelijkheid om na te gaan of de theorie klopt en aangevuld kan worden. De samenhang tussen de deelvragen komt de theoretische en praktische implicaties ten goede.

1.3 Theoretische oriëntatie

Het theoretisch kader dat gehanteerd wordt in dit onderzoek gaat in op 'wickedness' van bestuurlijke opgaven en het verbindend vermogen dat kan bijdragen om de 'wickedness' van de bestuurlijke opgaven te verminderen. Het concept 'wickedness' heeft betrekking op complexiteit en zal opgesplitst worden in dimensies van 'wickedness'. Dat wordt gedaan aan de hand van bestaande literatuur over deze term. Een typologie van Alford en Head (2016) zal daarvoor besproken worden. Ook worden er drie onzekerheden toegelicht die kunnen bestaan rondom bestuurlijke opgaven (Koppenjan & Klijn, 2004). Op basis van de typologie van Alford en Head (2016) en de theorie over onzekerheden van Koppenjan & Klijn (2004) wordt een model van 'wickedness' beschreven. In dat model zijn zes dimensies opgenomen, namelijk de variëteit aan belanghebbenden, de verdeeldheid van macht, de verdeeldheid van kennis, de verdeeldheid van belangen, de onduidelijkheid over het probleem en de onduidelijkheid over de oplossing. Aan de hand van dit model, genaamd het 'web of wickedness', kunnen bestuurlijke opgaven getypeerd worden.

Vervolgens gaat het theoretisch kader in op verbindend vermogen. Op basis van theorie wordt een definitie van deze term geformuleerd, waarin opgenomen wordt welke houding benodigd is om samenwerking met partijen in de omgeving aan te gaan. Het theoretisch kader sluit af door condities te bespreken die invloed hebben op het al dan niet aanwenden van verbindend vermogen. Besproken wordt welke condities randvoorwaardelijk zijn voor het aanwenden van verbindend vermogen. In de volgende paragraaf wordt de relevantie van dit onderzoek besproken.

1.4 Relevantie

Het onderzoeken van de relatie tussen de complexe bestuurlijke opgaven van onderwijsbesturen en hun verbindend vermogen kent zowel een wetenschappelijke relevantie als een maatschappelijke relevantie. Deze zullen beide worden toegelicht.

1.4.1 Wetenschappelijke relevantie

In toenemende mate functioneren scholen in ketens, netwerken of samenwerkingsverbanden. Om daarbinnen te sturen op onderwijskwaliteit zijn vermogens van de verschillende actoren in het onderwijssysteem nodig. De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), de Universiteit van Tilburg en de Universiteit van Utrecht hebben gezamenlijk een overstijgend multidisciplinair onderzoek uitgevoerd naar het sturen van onderwijskwaliteit in het primair onderwijs genaamd 'Ongemak van autonomie: sturen van onderwijskwaliteit in het primair onderwijs'. Het onderzoek heeft als uitgangspunt gehanteerd dat voor het effectief sturen van onderwijskwaliteit in het primair onderwijs, voldoende vermogens aanwezig moeten zijn binnen het onderwijssysteem. De centrale vraagstelling uit het onderzoek luidt als volgt: *Op welke wijze kunnen bij het Nederlandse onderwijsstelsel passende vermogens worden ontwikkeld en aangewend ten dienste van het verbeteren en borgen van onderwijskwaliteit in het primair onderwijs (Frissen et al., 2015; Hooge et al., 2015; Noordegraaf et al., 2015)?* Eén van de deelonderzoeken behorende bij het multidisciplinaire onderzoek had betrekking op het bestuurlijk vermogen (Hooge et al., 2015). Het bestuurlijk vermogen is gedefinieerd als de capaciteiten van besturen van onderwijsorganisaties om adequaat te sturen op de onderwijskwaliteit

van scholen. Eén van de kenmerken die van belang worden geacht voor deze capaciteiten is het verbinden van interne en externe actoren.

In recent onderzoek van Honingh, Van Kan, Van den Akker en Van Thiel (2016) stellen zij dat het waarschijnlijk is dat onderwijskwaliteit beïnvloed wordt door gedrag van besturen en de relatie die zij hebben met externe stakeholders. Voor dit onderzoek is er daarom voor gekozen om het bestuurlijk vermogen toe te spitsen op de houding die nodig is om krachtige samenwerkingsrelaties met externe partijen aan te kunnen gaan. Dat is relevant gezien uit eerder onderzoek is gebleken dat samenwerkingsrelaties met externe stakeholders onderwijskwaliteit positief kunnen beïnvloeden (Honing et al., 2016; Hooge et al., 2015).

Vooralsnog is er weinig aandacht voor het inzicht dat samenwerking op schoolbestuurlijk niveau met externe stakeholders van invloed is op de onderwijskwaliteit (Hooge et al., 2015). Daar is weinig systematische empirische informatie over beschikbaar (Hooge et al., 2015). Ook is er weinig empirisch onderzoek gedaan naar de houding van onderwijsbestuur (Honingh et al., 2016). Dit onderzoek gaat in op de houding van onderwijsbestuur, zodat de meerwaarde die besturen hebben voor het realiseren van onderwijskwaliteit verhelderd wordt. Het bestuurlijk vermogen wordt daartoe toegespitst op het vermogen dat benodigd is voor het kunnen aangaan van verbindingen met externe stakeholders. Bestaande theorie omtrent bestuurlijk vermogen, wordt middels dit onderzoek aangevuld door randvoorwaarden voor het aanwenden van verbindend vermogen in kaart te brengen.

1.4.2 Maatschappelijke relevantie

In dit onderzoek zal in navolging op het onderzoek van Hooge en collega's (2015) onderzocht worden hoe krachtige samenwerkingsrelaties met externe partijen bij kunnen dragen aan het aangaan van bestuurlijke opgaven. Het onderzoek kan zo een bijdrage leveren aan het beantwoorden van de vraag of en in hoeverre besturen van onderwijsorganisaties in staat zijn om hun maatschappelijke opdracht waar te maken: een bijdrage leveren aan het verbeteren van de leer- en ontwikkelingsmogelijkheden van alle leerlingen in hun lokale context (Hooge et al., 2015). Onderwijsbestuur heeft het voortouw bij het sturen van onderwijskwaliteit, maar het sturen krijgt zijn beslag in relaties en interacties (Hooge, et al., 2015). Krachtige samenwerkingsrelaties helpen onderwijsbesturen de organisatiedoelen en –missie te realiseren. De mate van binding op bestuurlijke niveau beïnvloedt het sturen van onderwijskwaliteit positief (Hooge, 2013). Daarom is het van belang dat inzichtelijk is hoe onderwijsbesturen verbindingen aan kunnen gaan. Middels dit onderzoek wordt inzichtelijk welke houding nodig is voor onderwijsbesturen om verbindingen aan te kunnen gaan. De kennis daarover zou gebruikt kunnen worden voor de professionaliseringsagenda van de sector primair onderwijs.

Wanneer onderwijsbesturen immers over verbindend vermogen beschikken en deze op effectieve wijze in kunnen zetten, zijn zij in staat krachtige samenwerkingsrelaties aan te gaan wat onderwijskwaliteit ten goede zou kunnen komen. Middels dit onderzoek zullen de randvoorwaarden die benodigd zijn voor het aangaan van verbindingen in kaart worden gebracht. De implicaties omtrent het verbindend vermogen die uit dit onderzoek volgen kunnen onderwijsbesturen helpen hun vermogen in te zetten en wellicht ook uit te breiden om zo de relaties met stakeholders te versterken. Ook krijgt de PO-Raad, de sectororganisatie van het primair onderwijs, handvatten geboden om de sector te adviseren en te

ondersteunen bij het aangaan van verbindingen. De PO-Raad kan onderwijsbesturen op die manier helpen bij hun taak om goed onderwijs vorm te geven.

1.5 Leeswijzer

In dit inleidende hoofdstuk is de onderzoeksvraag die centraal staat toegelicht. Ook is de relevantie van de beantwoording van de onderzoeksvraag toegelicht. In hoofdstuk twee van dit onderzoek zal de context waarbinnen het onderzoek plaatsvindt beschreven worden. Ontwikkelingen in de onderwijssector komen daarbij aan bod. Ook worden enkele bestuurlijke opgaven van onderwijsbesturen beschreven.

Hoofdstuk drie en vier betreffen theoretische hoofdstukken. Hoofdstuk drie gaat in op de theorie rondom de complexiteit van bestuurlijk opgaven. De term '*wickedness*' wordt geïntroduceerd en besproken aan de hand van bestaande theorie. Vervolgens wordt op basis van deze theorie een theoretisch model beschreven, waarmee bestuurlijke opgaven getypeerd kunnen worden. In hoofdstuk vier komt theorie over het aangaan van krachtige samenwerkingsrelaties aan bod. De term verbindend vermogen staat in dat hoofdstuk centraal. De houding die dat vermogen vormt wordt besproken. Ook wordt aandacht besteed aan de wijze waarop het verbindend vermogen bij kan dragen aan het verminderen van de complexiteit van bestuurlijke opgaven. Hoofdstuk vier wordt afgesloten door te beschrijven welke randvoorwaarden benodigd zijn voor het kunnen aanwenden van verbindend vermogen.

In hoofdstuk vijf wordt de onderzoeksaanpak beschreven. De termen 'bestuurlijke opgaven' en 'verbindend vermogen' worden geoperationaliseerd en er wordt toegelicht hoe de theoretische concepten getoetst zullen worden in de empirie. Vervolgens worden in de hoofdstukken zes en zeven de resultaten op de drie empirische deelvragen besproken. In hoofdstuk acht zijn de conclusies van dit onderzoek opgenomen en komen enkele discussiepunten omtrent het onderzoek en voorstellen voor vervolgonderzoek aan bod.

In dit hoofdstuk komen ontwikkelingen die plaats hebben gevonden in het primair onderwijs aan bod. In de eerste paragraaf wordt ingegaan op professionalisering van de onderwijssector. De tweede paragraaf gaat in op de belangrijkste bestuurlijke opgaven van onderwijsbesturen. Daarmee wordt de eerste deelvraag van dit onderzoek beantwoord: *‘Wat zijn bestuurlijke opgaven (in en rond het primair onderwijs)?’*.

2.1 Professionalisering van het onderwijs

De afgelopen jaren is er veel aandacht geweest voor professionalisering van de onderwijssector. De verwachtingen van het onderwijs en de eisen die door de overheid en de maatschappij aan de sector gesteld worden zijn toegenomen (Putters, 2015). Scholen worden geconfronteerd met een opeenstapeling van verwachtingen, eisen en wensen en hebben steeds meer maatschappelijke taken toebedeeld gekregen. Ook heeft de sector vaker te maken met hoger opgeleide kritische ouders (Onderwijsraad 2008, Turkenburg, 2005). Het is geen vraag meer of scholen een opvoedende taak hebben. De discussie hieromtrent gaat over hoe ver de opvoedende taak van de school reikt (Smit, Driessen, Sluiter & Brus, 2007).

De verwachtingen van de partijen die betrokken zijn bij het primair onderwijs lopen steeds meer uiteen. De thema's die op dit moment ter discussie staan in het onderwijs zijn onder andere het omgaan met ICT, vrouwenemancipatie, het vergroten van onderwijskansen van allochtonen, het tegengaan van maatschappelijke tweedeling, vredesonderwijs, milieueducatie en het versterken van de betrokkenheid van (allochtone) ouders bij de school. Nieuw is dat scholen ook een rol krijgen toebedeeld in het oplossen van allerlei maatschappelijke problemen, zoals het signaleren van kindermishandeling, seksueel misbruik en incest, het bevorderen van gezond gedrag, het terugdringen van jeugdcriminaliteit, het geven van aidsvoorlichting en leerlingen leren omgaan met ongewenste intimiteiten (voortgezet onderwijs) (Onderwijsraad, 2008). Kortom, de school heeft het de laatste jaren alleen maar drukker gekregen en heeft een groot aantal opdrachten te vervullen (Putters, 2015).

Om tegemoet te kunnen komen aan de wensen en verwachtingen en onderwijskwaliteit te waarborgen of bevorderen, is de rol van het onderwijs in ontwikkeling. In 2013 schreef de Inspectie van het Onderwijs in hun jaarlijkse onderwijsverslag *‘De staat van het Onderwijs’* nog het volgende over onderwijskwaliteit: *‘Leraren, schoolleiders en bestuurders horen ervoor te zorgen dat de onderwijskwaliteit voldoende blijft en, waar nodig, verbetert. De afgelopen jaren hebben zij met succes gestuurd op verbetering van de basiskwaliteit, maar de structurele zorg voor kwaliteit en de borging van kwaliteit is over het geheel genomen niet verbeterd. Maar liefst 62% van de basisscholen vertoont tekortkomingen in kwaliteitszorg of kwaliteitswaarborging.’* (Inspectie van het Onderwijs; 2013). Voor de kwaliteit van onderwijs is veel aandacht, welke heeft geresulteerd in een veelvoud aan beleidsplannen gericht op kwaliteitsverbetering. Van Wessum (2014) stelt dat, om onderwijskwaliteit te bevorderen en tegemoet te komen aan de veeleisende omgeving, er zowel in het primaire proces, als op bestuurlijk niveau professionalisering gewenst is (Van Wessum, 2014). In de volgende paragrafen komt de professionalisering van leerkrachten en schoolleiders aan de orde. In de daarop volgende paragraaf staat de professionalisering van onderwijsbesturen centraal.

2.1.1 Professionalisering van leerkrachten en schoolleiders

Voorbeelden van beleidsplannen gericht op professionalisering van de leerkracht zijn Leraar2020, 'Basis voor Presteren' en 'In 10 jaar naar de top'. In deze plannen staat de professionele ontwikkeling van leraren centraal. De financiële mogelijkheden voor professionalisering van leerkrachten zijn toegenomen en in de Collectieve Arbeidsovereenkomst 2014/2015 is afgesproken dat leerkrachten recht hebben om twee uur per werkweek te besteden aan hun individuele professionele ontwikkeling. Gezien onderwijskwaliteit tot stand komt in het primaire proces, in de interactie tussen de uitvoerende professionals en leerlingen, wordt de professionele ontwikkeling van leraren gezien als één van de essentiële middelen om onderwijskwaliteit te bevorderen (Hooge et al., 2015; Inspectie van het Onderwijs; 2013; Stevens, 2010; Van Veen, Zwart, Meirink & Verloop, 2010; Van Wessum, 2014).

Ook voor de professionalisering van schoolleiders is aandacht. In de Collectieve Arbeidsovereenkomst 2013 is opgenomen dat een schoolleider recht heeft op een professionaliseringsbudget van 2000 euro per jaar, welke ingezet kan worden in de vorm van studieverlof en/of studiekostenvergoeding. Ook kan het geld besteed worden aan overige professionaliseringsactiviteiten. Daarnaast is bepaald dat schoolleiders zich moeten inschrijven in het Schoolleidersregister PO. Naast professionalisering van leerkrachten en schoolleiders is ook de aandacht voor goed bestuur toegenomen. In de volgende paragraaf wordt daar op ingegaan.

2.1.2 Toegenomen belang van goed bestuur

Het belang van goed bestuur is toegenomen (Hooge et al., 2015). De oorzaken daarvoor kunnen enerzijds teruggevonden worden in de toegenomen complexiteit van bestuurlijke opgaven en anderzijds in de rol die onderwijsbesturen hebben verkregen in het waarborgen en bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs. Doordat onderwijsbesturen verantwoordelijkheden overgedragen hebben gekregen van gemeenten, worden onderwijsbesturen meer verantwoordelijk gehouden voor de kwaliteit van hun onderwijs dan voorheen (Frissen, et al., 2015).

De vergrote autonomie die onderwijsbesturen hebben verkregen zorgt ervoor dat de aandacht voor goed bestuur en professionalisering van onderwijsbestuur ook toegenomen is. Autonomie voor onderwijsbesturen veronderstelt dat zij in staat zijn deze te benutten voor het realiseren van optimale onderwijskwaliteit. De vraag die echter zowel in de wereld van de politiek als in de wereld van beleid bestaat, is of onderwijsbesturen over voldoende bestuurlijk vermogen beschikken om hun autonomie ten volle te kunnen benutten om optimale onderwijskwaliteit te realiseren (Hooge et al., 2015).

Onderwijsbesturen in het primair onderwijs hebben een veelvoud aan verantwoordelijkheden en taken. Zij wegen continu wat kwaliteit is, wat leerkrachten nodig hebben, wat een efficiënte inzet van publieke middelen is en wat gewenste betrokkenheid van ouders en leerlingen is (Putters, 2015). Onderwijsbesturen spelen daarnaast in op alle trends in de maatschappij, waarbij de samenleving een steeds belangrijkere partner is (Putters, 2015). Zij zijn verantwoordelijk voor het strategisch positioneren van de organisatie en het waarborgen van de onderwijskwaliteit, maar ook voor het op orde hebben van de bedrijfsvoering en het onderhouden van een stevige verbinding met stakeholders (Commissie Meurs, 2013).

Hooge en collega's (2016) benoemen vier punten die kenmerkend zijn voor goed bestuur. Ten eerste moet de bestuursstructuur en –cultuur goed passen bij het type organisatie en de aard van de primaire processen. Ten tweede is het belangrijk dat alle betrokken partijen zich bewust zijn van hun posities en rollen. Ten derde is het van belang dat alle betrokkenen in staat zijn om zich rolvast te gedragen én te schakelen tussen hun verschillende rollen. Tot slot zijn alle betrokkenen bereid te spreken over en te reflecteren op hun gedrag, hun onderlinge relaties en interacties en de effectiviteit daarvan (Hooge et al., 2016).

Om aan de vier kenmerken te kunnen voldoen, is een proactieve houding van onderwijsbestuur van belang. Zeker gezien het onderwijs enerzijds te maken heeft met een krappe bekostiging en anderzijds met toenemende maatschappelijke eisen (Helmers, 2010; Bronneman-Helmers, 1999). De vele claims vanuit de omgeving komen voort uit verschillende overwegingen als maatschappelijke, economische, ideologische en bestuurlijke. De overwegingen staan voortdurend op gespannen voet met elkaar. Een ondernemende houding van onderwijsbesturen kan bevorderlijk werken voor het realiseren van de ambities van hun organisaties enerzijds en het gehoor geven aan de eisen van hun omgeving anderzijds. Het nemen van verantwoordelijkheid en het tonen van voldoende initiatief, ondanks de suboptimale randvoorwaarden, vormt onderdeel van het bestuurlijk handelen van onderwijsbesturen.

De verantwoordelijkheid voor het realiseren van onderwijskwaliteit kan een bestuur echter niet alleen dragen. Er zijn 'kritische vrienden' rond een bestuur nodig die een spiegel voorhouden (Putters, 2015). Onderwijsbesturen opereren niet alleen, maar begeven zich in een dynamische omgeving met veel partijen. Eén van de aspecten die van belang wordt geacht om te kunnen sturen op onderwijskwaliteit, is dan ook de capaciteit van onderwijsbesturen om belanghebbenden te verbinden met hun organisatie. Verbindingen en krachtige samenwerkingsrelaties kunnen onderwijsorganisaties helpen de organisatiedoelen en –missie te realiseren. In de volgende paragraaf zal besproken worden hoe de professionalisering van onderwijsbestuur op dat gebied vorm heeft gekregen en op dit moment vorm krijgt.

2.1.3 Professionalisering van onderwijsbestuur

Door de toegenomen aandacht voor goed bestuur, is de afgelopen jaren ook de aandacht voor professionalisering van onderwijsbestuur toegenomen. De Inspectie van het Onderwijs (2016) schreef in hun jaarlijkse onderwijsverslag 'De staat van het onderwijs' dat onderwijsinstellingen in 2014/2015 veel aandacht aan de verdere ontwikkeling en professionalisering van bestuur besteden. In 2013 heeft de 'Commissie professionalisering van besturen in het primair onderwijs' in opdracht van de sectororganisatie, de PO-Raad, advies uitgebracht over de professionalisering van onderwijsbestuur (Commissie Meurs, 2013). In het advies maakt de commissie onderscheid tussen de bestuurlijke taak, het bestuurlijk vermogen en de bestuurlijke opgaven van onderwijsbesturen. De bestuurlijke taak wordt gevormd door hetgeen een onderwijsbestuur minimaal te doen staat. De kern bestaat uit het financieel beleid en beheer van de organisatie bewaken en versterken, de bedrijfsvoering op orde hebben en het vormgeven van goed werkgeverschap. Het bestuurlijk vermogen van onderwijsbesturen bestaat uit de optelsom van competenties, vaardigheden en houding waar een bestuur over moet beschikken. De

bestuurlijke opgaven van onderwijsbesturen worden gevormd door de strategische uitdagingen en maatschappelijke vraagstukken in en rond de onderwijsorganisatie (Commissie Meurs, 2013). De bestuurlijke opgaven van onderwijsbesturen zijn sterk context gebonden en worden ingegeven door de huidige en toekomstige positie van de organisatie. Dat zorgt ervoor dat de opgaven aan verandering onderhevig zijn.

Naar het oordeel van de Commissie Meurs (2013) begint professionalisering van onderwijsbestuur met het expliciet hebben van de bestuurlijke opgaven, het nemen van verantwoordelijkheid voor de opgaven, regie voeren op de daadwerkelijke uitvoering ervan en de bereidheid om voortdurend aangesproken te worden op de totstandkoming van de opgaven. De wijze waarop en de onderwerpen waarin onderwijsbesturen zich professionaliseren, zouden af moeten hangen van de bestuurlijke opgaven (Commissie Meurs, 2013). Deze zijn voor elk onderwijsbestuur anders.

Naar aanleiding van het advies van de Commissie Meurs is in 2015 de Monitorcommissie Goed Bestuur geïnstalleerd. Deze commissie monitort hoe het staat met de professionalisering van onderwijsbestuur en is geïnstalleerd door de sectororganisatie van het primair onderwijs, de PO-Raad. Onderwijsbesturen lijken zich bewust van hun veranderende rol. Dat blijkt onder andere uit de totstandkoming van de Code Goed Bestuur. Deze code is door onderwijsbesturen opgesteld en omvat richtlijnen voor het handelen van besturen en intern toezichthouders, gericht op de kwaliteit van het onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2016). De code beschrijft wat onderwijsbesturen verstaan onder goed bestuur. Onderwijsbesturen toetsen hun bestuurlijke inrichting en het bestuurlijk functioneren aan de principes van de code. De code fungeert als leidraad bij keuzes voor gedrag en inrichting binnen de eigen organisatie (PO-Raad, 2014). In de code is opgenomen dat onderwijsbesturen een professionaliseringsagenda opstellen die is gebaseerd op de bestuurlijke taak en is afgestemd op de geformuleerde bestuurlijke opgave en het daarvoor benodigde vermogen.

De Monitorcommissie Goed Bestuur monitort de wijze waarop de Code Goed Bestuur nageleefd wordt. Uit recent onderzoek van de commissie is gebleken dat onderwijsbesturen steeds vaker de sturing op de kwaliteit van het onderwijs voorop stellen. Driekwart van de besturen in het primair onderwijs besteedt de meeste tijd aan kwaliteit van onderwijs (Monitorcommissie Goed Bestuur, 2015). Daarbij gaat het niet alleen om het bewaken van de ondergrens van de kwaliteit, maar ook om het stellen van doelen of normen voor de verdere verbetering van de onderwijskwaliteit (Inspectie van het Onderwijs, 2016).

In het onderzoek van de Monitorcommissie Goed Bestuur zijn ook de huidige en toekomstige bestuurlijke opgaven van onderwijsbesturen aan bod geweest. Aan onderwijsbesturen is gevraagd wat voor hen de drie belangrijkste bestuurlijke opgaven voor de komende twee tot vijf jaar zullen zijn. Gebleken is dat de invoering van passend onderwijs, het omgaan met krimp van leerlingaantal en het opzetten van brede scholen de drie belangrijkste bestuurlijke opgaven zijn (Monitorcommissie Goed Bestuur, 2016). Deze opgaven zullen in dit onderzoek centraal staan en in de volgende paragraaf besproken worden.

2.2 Bestuurlijke opgaven in het primair onderwijs

Bestuurlijke opgaven zijn de context gebonden vraagstukken waarmee onderwijsbesturen van doen krijgen (Commissie Meurs, 2013). Voorbeelden van bestuurlijke opgaven zijn het realiseren van doorlopende leerlijnen met het voortgezet onderwijs, omgaan met spanningen door wereldvraagstukken (bv. radicalisering), personaliseren van het onderwijs middels ICT, omgaan met de multiculturele samenleving en goede ontwikkelkansen bieden voor kinderen die opgroeien in een kansarme omgeving (Monitorcommissie Goed Bestuur, 2016). Deze opsomming is niet uitputtend en gezien de voortdurend veranderende omgeving lijkt het overleggen van een uitputtende opsomming van bestuurlijke opgaven niet mogelijk. De belangrijkste bestuurlijke opgaven van dit moment betreffen de invoering van passend onderwijs, het opzetten van brede scholen en het omgaan met krimp van leerlingaantal (Monitorcommissie Goed Bestuur, 2016). In de volgende paragrafen worden deze bestuurlijke opgaven beschreven. Voor elke opgave wordt uiteengezet wat de opgave inhoudt en wat de maatschappelijk historische aanleiding van de opgave is. Vervolgens wordt aangegeven wat de opgave complex maakt en wat deze vraagt van (het vermogen van) onderwijsbesturen.

2.2.1. Passend onderwijs

De eerste opgave betreft de invoering van passend onderwijs. De Wet Passend Onderwijs, die in augustus 2014 aangenomen is, houdt in dat onderwijsbesturen zorgplicht hebben. Scholen zijn ervoor verantwoordelijk alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben een goede onderwijsplek te bieden. De aanleiding van de invoering van passend onderwijs kan teruggevonden worden in de knelpunten van het vorige systeem, namelijk financiële onhoudbaarheid, thuiszitters, gebrekkige samenwerking en bureaucratie (Kuiper, Dijkers, Ledoux, Van den Berg & Bos, 2015). De overheid heeft een herziening van het onderwijssysteem ingezet als middel om deze knelpunten op te lossen. Dat maakt dat alle onderwijsorganisaties de afgelopen jaren door de overheid zijn geconfronteerd met de eis van passend onderwijs.

De invoering van passend onderwijs is een complexe vernieuwingsoperatie die gevolgen heeft voor alle onderwijsorganisaties (Koopman, Ledoux, Karssen, Van der Meijden & Petit, 2015). Scholen moeten meer verantwoordelijkheden nemen voor passend onderwijs met minder geld, terwijl het aantal zorgleerlingen is gestegen en verder lijkt te stijgen (Noordegraaf, 2011). Daarnaast is er onduidelijkheid over wat precies bereikt moet worden, doordat de doelen voor passend onderwijs abstract en meervoudig zijn geformuleerd (Ledoux, Heemskerk, Veen & Sligte, 2014).

Een belangrijk gevolg van de invoering van passend onderwijs is dat onderwijsbesturen intensiever moeten gaan samenwerken (Hooge et al., 2016). Om het begeleiden van kinderen naar een juiste onderwijsplek in goede banen te leiden zijn er op basis van demografische overwegingen regionale samenwerkingsverbanden opgericht waarin reguliere en speciale scholen zitten. Grote onderwijsbesturen nemen doorgaans deel aan verschillende samenwerkingsverbanden, terwijl kleine onderwijsbesturen doorgaans onderdeel uitmaken van slechts één samenwerkingsverband. In samenwerkingsverbanden maken besturen afspraken over de begeleiding en ondersteuning die alle scholen in de regio kunnen bieden en over welke leerlingen in aanmerking komen voor een plek in het speciaal onderwijs. Het samenwerkingsverband werkt daarnaast samen met de gemeente over de inzet

en afstemming met (jeugd)zorg. Het leveren van maatwerk voor individuele leerlingen vergt afstemming tussen onderwijs, gemeenten en lokale zorgpartners (Hooge et al., 2016).

2.2.2 Krimp van leerlingenaantal

De tweede opgave die behandeld wordt betreft het omgaan met krimp van leerlingaantal. Deze opgave is van geheel andere aard dan de invoering van passend onderwijs. Waar passend onderwijs vanuit de overheid opgelegd is, is krimp van het aantal leerlingen ingegeven door maatschappelijk demografische bewegingen als ontgroening en vergrijzing (Bödeker, Van der Meer & Fenger, 2013). Er is sprake van een negatief migratiesaldo, wat betekent dat er in een bepaalde regio meer vertrekkende mensen zijn dan dat er zich vestigende mensen zijn (Verboon, De Vos & Weeber, 2012). De oorzaken en gevolgen van krimp zijn echter niet eenduidig, wat maakt dat de oplossingen voor de opgave dat ook niet zijn. Het aanbieden van een blauwdruk voor onderwijsbesturen over hoe om te gaan met krimp van het aantal leerlingen op hun school of scholen is daarom niet mogelijk.

Het omgaan met krimp van het aantal leerlingen vormt een complexe opgave voor onderwijsbestuur (Putters, 2015). In Box 2 is een voorbeeld toegelicht waaruit de complexiteit van de opgave blijkt. De complexiteit wordt ingegeven door de vele elkaar beïnvloedende factoren en relaties. Ten eerste zijn onderwijsbesturen doorgaans niet bij machte om de maatschappelijke ontwikkelingen te stoppen of te beïnvloeden. Ten tweede is de Nederlandse wet- en regelgeving geënt op een groeiend leerlingaantal, omdat deze voorheen altijd groeide. Dat de wet- en regelgeving niet toegerust is op de daling van leerlingaantal, vergroot de complexiteit van de problematiek. Ten derde hebben onderwijsbesturen te maken met een veeleisende omgeving en is het al dan niet sluiten van een school doorgaans sterk emotioneel beladen. Ouders hebben persoonlijke belangen bij het in stand houden van een school en vragen goede bereikbaarheid, maar ook een goede kwaliteit van de scholen. Politiek vraagt bovendien diversiteit en hecht er waarde aan dat ouders verschillende scholen te kiezen hebben.

Een voorbeeld waaruit de complexiteit van de bestuurlijke opgave 'omgaan met krimp van leerlingaantal' blijkt, heeft betrekking op het al dan niet communiceren over krimp van het aantal leerlingen aan ouders. Wanneer een school te maken heeft met een afnemend aantal leerlingen en een onderwijsbestuur besluit hierover te communiceren, kan dat voor ouders een signaal zijn dat de onderwijskwaliteit op die school te wensen overlaat. Daardoor zouden zij er voor kunnen kiezen hun kind niet op die school aan te melden, wat een verdere afname van het aantal leerlingen als gevolg heeft. Het tijdig communiceren over krimp van het aantal leerlingen kan echter ook zeer belangrijk zijn, omdat ouders zo meegenomen worden in ontwikkelingen. Een eventuele sluiting is dan minder plotseling en onverwacht. Het maken van een afweging over wat en wanneer te communiceren rondom de daling van leerlingaantal is dus een complexe kwestie.

Box 2 – Een voorbeeld van de complexiteit omtrent krimp van leerlingaantal.

De daling van het aantal leerlingen en de gevolgen daarvan zijn per regio en per onderwijsbestuur verschillend. Om te anticiperen op krimp van het aantal leerlingen is het van belang dat onderwijsbesturen deze vroegtijdig signaleren en er een heldere visie en beleidsstrategie over ontwikkelen (Verwest & Van Dam, 2010). Omgaan met een dalend aantal leerlingen vergt sterke

communicatieve en politieke vaardigheden (Bödeker, Van der Meer & Fenger, 2013). Daarnaast vergt het leiderschap met lef en flexibiliteit bestaande uit inlevingsvermogen en het anders durven doen, ongeacht tegenstrijdige belangen. Ook is het van belang dat zij de juiste strategische partners kiezen en samenwerken en communiceren met andere schoolbesturen, de lokale overheid, ouders en andere partijen in de omgeving (Bekkers, 2007). Het vraagt van besturen om knopen door te hakken en creatieve oplossingen te zoeken om kleine scholen te behouden, dan wel te sluiten.

2.2.3. Opzetten van brede scholen

De derde opgave die besproken wordt, betreft het opzetten van brede scholen. Een brede school is een samenwerkingsverband tussen scholen en andere instellingen zoals voor- en naschool, jeugdzorg, gemeente, sport- en culturele organisaties, kinderopvang en zorginstellingen (Emmelot, Van der Veen & Ledoux, 2006). De verschijningsvormen die dergelijke scholen aannemen, lopen sterk uiteen. De ontwikkeling van brede scholen is gestart met de klassieke brede school, welke grotendeels gefinancierd wordt middels gemeentelijke subsidies. Momenteel ontstaan er veelal integrale brede scholen. Het dagprogramma op dergelijke scholen wordt gefinancierd vanuit onderwijs, BSO en VVE-middelen.

In het belang van een optimale ontwikkeling van kinderen ontstaan er steeds meer initiatieven om intensieve samenwerking aan te gaan. De ontwikkeling van brede scholen is ingezet in de jaren '90. De aanleiding werd gevormd door de wens om onderwijsachterstanden weg te werken. Verwacht werd dat wanneer samengewerkt zou worden onderwijsachterstanden op effectievere wijze aangepakt zouden kunnen worden (Van den Bogaert, 2002). Later verschoof de doelstelling van het opzetten van brede scholen van 'onderwijsachterstanden wegwerken' naar 'het vergroten van de ontwikkelingskansen van kinderen'. Emmelot, Van der Veen en Ledoux (2006, p. 66) noemen de volgende centrale gedachte van de brede school: *"De school moet leerlingen voorbereiden op een veranderende maatschappij, moet nieuwe vaardigheden aanleren en moet daarom leersituaties creëren die kinderen in staat stellen te leren via participatie in de samenleving, ontmoeting met anderen en maatschappelijk betekenisvolle leerinhouden."* Ook een praktisch aspect vormde een aanleiding voor het opzetten van brede scholen; door een stijgend aantal tweeverdieners en alleenstaande ouders, is de wens naar goede kinderopvang gegroeid. Brede scholen gaven en geven nog steeds gehoor aan deze wens. In 1998 onderkende de Rijksoverheid het belang van brede scholen en in februari 2000 verscheen de kabinetsnota 'Brede blik, brede scholen: de ontwikkeling van brede scholen'. In deze nota werd aangekondigd dat de Rijksoverheid de ontwikkeling van brede scholen zou onderschrijven door ondersteuningsinstellingen van onderwijs en welzijn aan te sturen en onderzoek te doen naar brede scholen. Sindsdien zijn veel brede scholen ontstaan.

Het opzetten van brede scholen is een complexe opgave. In Box 3 is een voorbeeld opgenomen waarin de complexiteit naar voren komt. De complexiteit wordt met name gevormd door de verschillende culturen, wet- en regelgeving, cao's en financieringsstromen tussen kinderopvang en basisscholen (Schreuder, Valkestijn, Mewissen, 2008). Kinderopvang is privaat georganiseerd, terwijl basisscholen tot de publieke sector behoren. De wet- en regelgeving omtrent publiek-private samenwerking laat het niet toe dat de kinderopvang en basisscholen onder één stichting opereren en kunnen daardoor moeizaam geheel vermengen. Intensieve samenwerking op schoolniveau is daarom noodzakelijk. Deze samenwerking dient met name te ontstaan tussen schoolleiders. Onderwijsbesturen dienen hiertoe schoolleiders te mandateren (Klifman, 2008). Ook dat vormt een deel van de complexiteit; onderwijsbesturen kunnen hun visie vaststellen, maar moeten vervolgens bewerkstelligen dat deze gedragen en nagestreefd wordt door schoolleiders.

Een voorbeeld waaruit een deel van de complexiteit rondom het opzetten van brede scholen blijkt, heeft betrekking op de visie van en concurrentie tussen scholen. Scholen willen enerzijds onderscheidend zijn omdat zij belang zouden kunnen hebben bij een groeiend aantal leerlingen, maar willen anderzijds een doorgaande leerlijn aanbieden voor kinderen van 0 tot 12 jaar. Wanneer twee of meer scholen, die beiden onderscheidend willen zijn, gezamenlijk een brede school vormen met één kinderopvangorganisatie, is het complex om één pedagogisch klimaat te creëren.

Box 3 – Een voorbeeld van de complexiteit rondom het opzetten van een brede school.

Het starten van een brede school vraagt om zeer intensieve samenwerking en voortdurende afstemming tussen alle betrokken partijen (Heers, 2014). Van onderwijsbestuur wordt verwacht dat zij in staat zijn om een visie te ontwikkelen, interne en externe factoren kunnen analyseren en doelen kunnen stellen. Op effectieve wijze fuseren en samenwerken met betrokken partijen vergt communicatieve vaardigheden van onderwijsbesturen.

2.3 De opgaven vergeleken

De drie zojuist beschreven bestuurlijke opgaven zijn samengevat in Tabel 1. In de eerste rij wordt in steekwoorden omschreven wat elke opgave inhoudt. De tweede rij gaat in op de maatschappelijk-historische aanleidingen van de opgaven. In deze rij wordt beschreven wat de reden van de opkomst van de opgave is. De rij daaronder, rij drie, heeft betrekking op de complexiteit van de opgaven. De factoren die zorgen voor de complexiteit van de opgaven worden benoemd. Rij vier, de onderste rij, beschrijft wat de opgaven van onderwijsbesturen vragen. De opgaven kennen overeenkomsten, maar ook duidelijke verschillen. Per rij worden de overeenkomsten en verschillen besproken.

Wat betreft de maatschappelijk-historische aanleidingen van de drie opgaven, kan worden gesteld dat deze vooral verschillen kennen. Zo is de invoering van passend onderwijs van bovenaf opgelegd en ingegeven door de knelpunten van een eerder systeem, terwijl het opzetten van brede scholen ingegeven is door een wens de ontwikkelingskansen van kinderen te vergroten. Het omgaan met krimp is daarentegen een opgave waar men slechts beperkte invloed op heeft; maatschappelijk demografische ontwikkelingen als ontgroening en vergrijzing werken deze opgave in de hand. Een

	Passend onderwijs	Krimp van leerlingaantal	Opzetten brede scholen
Beschrijving	Alle leerlingen een goede onderwijsplek bieden	Omgaan met afname leerlingaantallen	Samenwerkingsverbanden aangaan
Maatschappelijk-historische aanleiding	Knelpunten van het vorige systeem wegnemen <ul style="list-style-type: none"> • Financiële onhoudbaarheid • Bureaucratie • Thuiszitters • Gebrekkige samenwerking 	Maatschappelijke demografische ontwikkelingen: <ul style="list-style-type: none"> • Ontgroening • Vergrijzing 	<ul style="list-style-type: none"> • Onderwijsachterstanden wegwerken • Vergroten van de ontwikkelingskans en van kinderen • Wens naar goede kinderopvang vergroot
Complexiteit	<ul style="list-style-type: none"> • Doelen voor passend onderwijs abstract en meervoudig • Opgelegd van bovenaf • Meer met minder 	<ul style="list-style-type: none"> • Velen elkaar beïnvloedende factoren en relaties • Niet bij machte om de maatschappelijke ontwikkelingen te stoppen of te beïnvloeden • Wet- en regelgeving geënt op groei • Veeleisende omgeving • Emotionele component 	<ul style="list-style-type: none"> • Verschillende culturen, wet- en regelgeving, cao's en financieringsstromen en tussen kinderopvang en basisscholen • Sturen op afstand • Samenwerken met de concurrent
Vraagt van onderwijsbestuur..	<ul style="list-style-type: none"> • Samenwerken (Dekkers, 2015; Hooge 2016) • Communicatieve vaardigheden • Visie 	<ul style="list-style-type: none"> • Samenwerken en communiceren (Bekkers, 2007) • Communicatieve en politieke vaardigheden • De juiste strategische partners kiezen • Visie • Vroegtijdig signaleren 	<ul style="list-style-type: none"> • Samenwerken (Heers, 2014) • Interne en externe factoren kunnen analyseren • Doelen kunnen stellen. • Visie

Tabel 1 – De bestuurlijke opgaven samengevat

overeenkomst in de maatschappelijk-historische aanleidingen van de drie opgaven kan gevonden worden in de wens onderwijskwaliteit te verbeteren dan wel te waarborgen.

Ook wat betreft de complexiteit van de opgaven kunnen zowel verschillen als overeenkomsten worden onderscheiden. Een verschil op het gebied van de complexiteit van de opgaven zit in de mate waarin onderwijsbestuur 'in control' kan zijn. Bij het omgaan met krimp van leerlingaantal hebben onderwijsbesturen weinig tot geen invloed op de demografische ontwikkelingen, maar zijn zij wel bij machte vroegtijdig beleid voor hun organisatie te formuleren. Bij het opzetten van brede scholen, ligt dat anders, gezien andere partijen dusdanig intensief betrokken moeten zijn bij een dergelijke ontwikkeling dat zelfstandig beleid formuleren niet tot het gewenste effect zal leiden. Om 'in control' te zijn bij het opzetten van een brede school lijkt het daarom nodig de belangen van uiteenlopende organisaties bij elkaar te brengen. De complexiteit van de invoering van passend onderwijs zit met name in het gedwongen karakter van de opgave. Onderwijsbesturen zijn ingedeeld in samenwerkingsverbanden, waardoor het hen (deels) ontbreekt aan de mogelijkheid hun eigen samenwerkingspartners te kiezen. De opgaven komen op het gebied van complexiteit overeen als het gaat om het aantal belanghebbende dat betrokken is bij de opgaven. Bij zowel het omgaan met krimp van leerlingaantal, als bij de invoering van passend onderwijs, als bij het opzetten van brede scholen, zijn veel verschillende partijen en belanghebbenden betrokken. Het op één lijn krijgen van deze partijen vormt bij alle drie de opgaven een deel van de complexiteit van de opgaven.

Wat betreft hetgeen de opgaven van onderwijsbesturen vragen, kunnen met name overeenkomsten worden gevonden. Ten eerste vragen de drie opgaven visie. Het is voor alle opgaven van belang dat onderwijsbesturen een duidelijke visie hebben en op basis daarvan tijdig beleid formuleren om met de opgave om te kunnen gaan. Ten tweede is het voor alle drie de opgaven van belang dat onderwijsbesturen communicatief sterk onderlegd zijn. De opgaven vragen om intensieve communicatie met partijen in de omgeving. De derde en laatste overeenkomst gaat daar op door; het lijkt bij alle drie de opgaven van belang dat onderwijsbesturen in verbinding treden en krachtige samenwerkingsrelaties aangaan met partijen in hun omgeving. De opgaven vragen om intensieve samenwerking met stakeholders van de onderwijsbesturen.

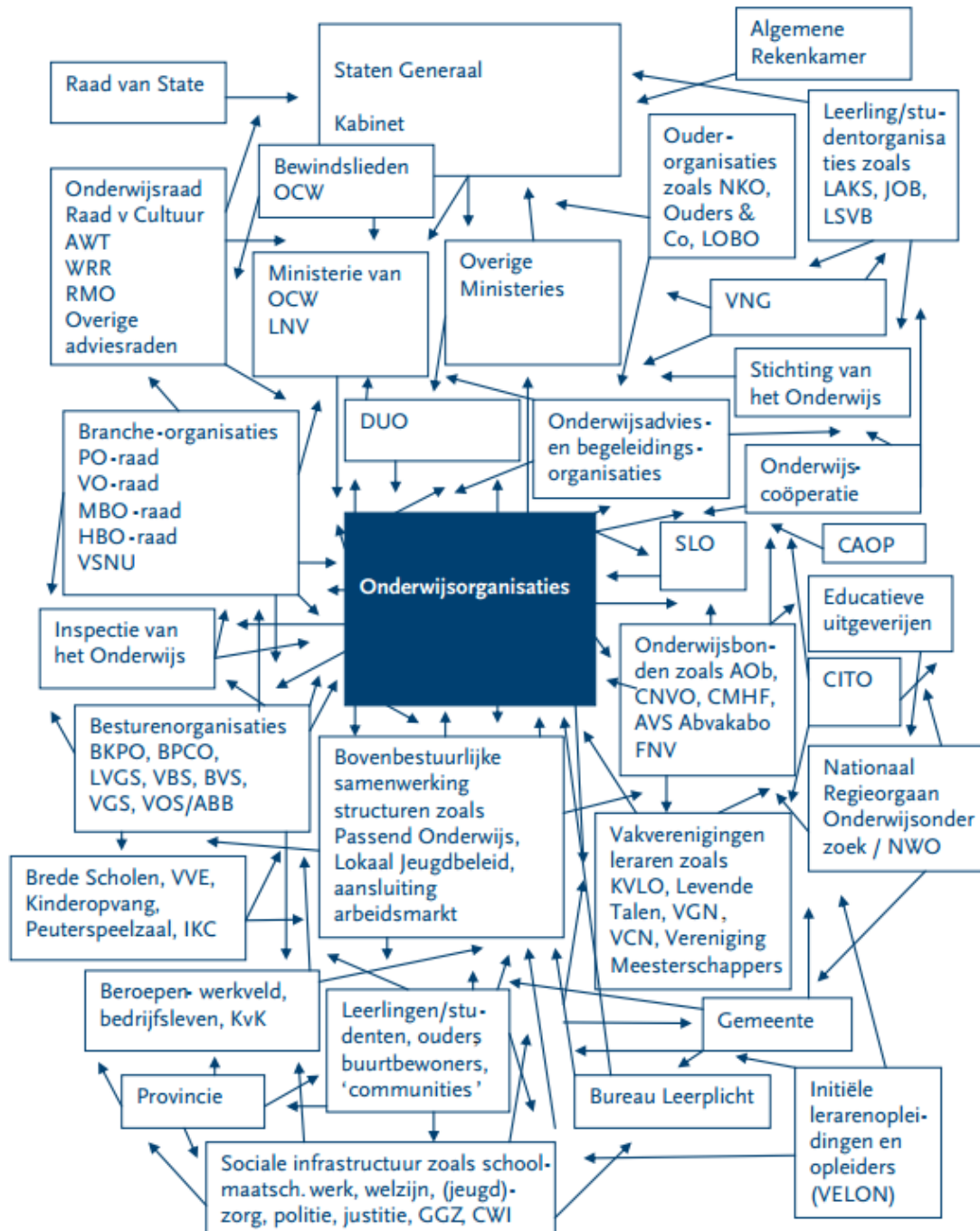
2.3 Stakeholders van onderwijsbestuur

In de vorige paragraaf is duidelijk geworden dat de bestuurlijke opgaven waar onderwijsbesturen momenteel mee van doen hebben complexe opgaven zijn. De context en het speelveld waarin onderwijsbesturen zich begeven is groot en er zijn veel verschillende partijen betrokken bij de bestuurlijke opgaven. Voor het aangaan van de opgaven is het van belang dat onderwijsbesturen in verbinding treden met hun stakeholders, omdat krachtige samenwerkingsrelaties hen kunnen helpen bij het aangaan van de opgaven. Deze paragraaf gaat in op de stakeholders van onderwijsbesturen.

Klaassen & Veugelaers (2009) definiëren stakeholders als alle personen en organisaties die op een manier van belang zijn en inbreng hebben op het functioneren van de organisatie. Om ordening te brengen in de brede definitie van stakeholders en deze te betrekken op de onderwijssector kan de vierdeling die Hooge en Helderman (2007) hebben gemaakt, uitkomst bieden. Hooge en Helderman (2007) onderscheiden vier soorten stakeholders binnen de onderwijssector, namelijk prioritaire, interne, verticale en externe stakeholders. Prioritaire stakeholders zijn leerlingen en hun ouders. Zij hebben een primair belang bij de 'dienstverlening' van scholen. De tweede soort stakeholders zijn de interne stakeholders. Dat zijn leraren, intern begeleiders, directeurs en bestuurlijke stafleden. Deze partijen zijn al dan niet geïnstitutionaliseerd of georganiseerd via een medezeggenschapsorgaan. De derde soort stakeholders zijn de verticale stakeholders. Tot deze stakeholders behoren organisaties die de overheid vertegenwoordigen, zoals gemeenten en buurtteams. De vierde soort betreffen de externe stakeholders en bestaat uit alle overige personen of groepen, al dan niet georganiseerd of geïnstitutionaliseerd. In dit onderzoek staan (de relaties met) de verticale en externe stakeholders van onderwijsbesturen centraal. Voorbeelden daarvan zijn gemeenten, overige besturen, vroeg- en voorschoolse educatie organisaties, samenwerkingsverbanden passend onderwijs, buurtteams, zorginstellingen, politie en het voortgezet onderwijs.

Besturen van onderwijsinstellingen functioneren in een complexe omgeving waarin een groot aantal partijen actief is (zie Figuur 1). Onderwijs kan gezien worden als een verzameling van relaties en interacties tussen allerlei partijen. Er zijn veel partijen betrokken bij het organiseren, vormgeven en verzorgen van onderwijs. Onderwijskwaliteit kan niet door één partij georganiseerd worden (Frissen et al., 2015). Een goede inbedding in de regionale context lijkt daarom steeds belangrijker te worden (Inspectie van het Onderwijs, 2016). Voordat organisaties zich kunnen verbinden met de stakeholders van hun organisatie is het van belang dat zij de juiste stakeholders identificeren en een goed beeld hebben van hun stakeholders (Boers & Van Montfort, 2006; OECD, 2016). Omdat elke onderwijsorganisatie andere stakeholders heeft, is het van belang dat elke organisatie haar eigen stakeholders identificeert. Het proces van het identificeren van stakeholders kan beïnvloed worden door '*stakeholders salience*' (OECD, 2016). Daarmee wordt bedoeld op de mogelijkheden die stakeholders hebben, berustend op hun macht, legitimiteit en urgentie, om de aandacht van de organisatie te trekken (Mitchell, Agle & Wood, 1997). Het is aan onderwijsorganisaties hier mee om te gaan en in kaart te brengen welke organisaties, groepen of personen een positie hebben waarmee zij een bijdrage kunnen leveren aan de kwaliteit van het onderwijs (Honingh & Hooge, 2012; OECD, 2016). Daartoe zouden organisaties zich de vraag kunnen stellen wie nu eigenlijk relevante stakeholders zijn. Daarbij is het van belang dat zij ook rekening houden met de minder machtige of actieve stakeholders. Ook deze partijen

kunnen namelijk relevant zijn voor de onderwijsorganisatie (OECD, 2016). Omdat de stakeholders van onderwijsbesturen allen belangen hebben bij goed onderwijs, vormen zij potentiële samenwerkingspartners voor onderwijsbesturen. Zij kunnen hulp bieden bij het aangaan van de bestuurlijke opgaven van onderwijsbesturen.



Figuur 1 - De bestuurlijke gelaagde omgeving van onderwijsorganisaties (Hooge, 2013)

2.4 Conclusie

In de afgelopen jaren zijn de verwachtingen van de samenleving die aan het onderwijs gesteld worden toegenomen. Steeds meer partijen zijn gebaat bij goed onderwijs wat ervoor heeft gezorgd dat daar steeds meer belang aan wordt gehecht. Dat heeft geleid tot een veelvoud aan professionaliseringsplannen –trajecten en -activiteiten. Eerst met name op het niveau van de leerkracht en de schoolleider, maar in de afgelopen jaren is ook de aandacht voor professionalisering van onderwijsbestuur sterk toegenomen. Dat kan op twee manieren verklaard worden. Ten eerste stelt de toenemende complexiteit van bestuurlijke opgaven hoge eisen aan het bestuurlijk functioneren en ten tweede is de rol die onderwijsbesturen hebben in het waarborgen en bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs gegroeid, doordat zij deze verantwoordelijkheid overgedragen hebben gekregen van gemeenten. De toegenomen autonomie die onderwijsbesturen hiermee hebben verkregen zorgt ervoor dat de aandacht voor goed bestuur en professionalisering van onderwijsbestuur de afgelopen jaren toegenomen is.

De professionalisering van onderwijsbestuur richt zich onder andere op de wijze waarop zij in verbinding staan met de stakeholders uit hun omgeving. Wanneer onderwijsbestuur in verbinding staat met de belanghebbenden in hun omgeving, kan dat hen helpen bij het aangaan van hun opgaven. Het aangaan van samenwerkingsrelaties met belanghebbenden vormt dan ook een belangrijk aspect van de professionalisering van onderwijsbestuur. Ook uit de beschrijving van de belangrijkste bestuurlijke opgaven van onderwijsbesturen, blijkt het belang van het aangaan van samenwerking met partijen uit de omgeving. De complexiteit van de opgaven vraagt om krachtige samenwerkingsrelaties met partijen uit de omgeving. Wanneer onderwijsbesturen verbindingen aangaan met partijen in hun omgeving, kan de complexiteit van de opgaven afnemen. Om hiertoe in staat te zijn, lijkt een vorm van verbindend vermogen van onderwijsbesturen nodig. In de volgende hoofdstukken zal middels theorie besproken worden wat bestuurlijke opgaven complex maken en hoe verbindend vermogen kan helpen bij het verminderen van de complexiteit van de bestuurlijke opgaven.

In het vorige hoofdstuk zijn de bestuurlijke opgaven die momenteel bestaan in het primair onderwijs aan de orde geweest. Daarbij is aandacht besteed aan de complexiteit van de opgaven. Duidelijk is geworden dat het aangaan van de opgaven niet eenvoudig is. Een groot aantal partijen is betrokken bij de bestuurlijke opgaven en elke partij opereert vanuit zijn eigen institutionele positie met daarbij horende taken en verantwoordelijkheden. Het komen tot consensus over wat een opgave precies is en het vinden van een gepaste oplossing met alle betrokken partijen is dan ook complex en wordt beïnvloed door een groot aantal factoren.

In dit theoretische hoofdstuk zullen ontwikkelingen rondom complexiteit van bestuurlijke opgaven worden besproken. Vervolgens wordt aan de hand van theorie besproken wat elementen zijn die zorgen voor deze complexiteit. Daarbij zullen de termen ‘*wicked problems*’ en ‘*wickedness*’ geïntroduceerd worden. Aan de hand van bestaande literatuur over deze termen zal een model van ‘*wickedness*’ worden toegelicht waarmee bestuurlijke opgaven (van onderwijsbesturen) getypeerd kunnen worden. In hoofdstuk twee is de eerste deelvraag ‘*Wat zijn bestuurlijke opgaven van onderwijsbesturen?*’ beantwoord. In dit hoofdstuk wordt een ander aspect van deze deelvraag behandeld, namelijk wat bestuurlijke opgaven complex maken.

3.1 Complexiteit en ‘*wickedness*’

De bestuurlijke opgaven die bestaan in het primair onderwijs hebben een zekere mate van complexiteit of ‘*wickedness*’ in zich. De term *wicked problem* werd geïntroduceerd door Rittel en Webber (1973) en werd gebruikt om problemen in de stedelijke ontwikkeling mee te typeren. Dergelijke problemen waren uniek en de oplossingen die voor de problemen werden gevonden, waren eenmalige operaties, waarvan men niet wist hoe die uit zouden pakken (Rittel & Webber, 1973). *Wicked problems* kunnen niet gemakkelijk gedefinieerd worden. Ook kunnen ze niet opgelost worden middels generieke principes. Daarbij komt dat de verantwoordelijkheid voor de aanpak van *wicked problems* niet aan te wijzen is tot één organisatie, maar verspreid is over meerdere organisaties of personen (Bryson, 2004; Van Delden, 2007). De complexiteit van *wicked problems* ontstaat grotendeels door de belanghebbenden die betrokken zijn bij de problemen. De uiteenlopende meningen, visies, waarden, belangen en attitudes van belanghebbenden, vergroten de complexiteit van bestuurlijke opgaven.

De oorspronkelijke zekerheid, dat hetgeen de overheid als beleid bepaalt tot het gewenste resultaat leidt, gaat niet meer op. Beleidsvorming en beleidsuitvoering vindt plaats in een meer complexe omgeving dan eerder. Om met de complexiteit om te gaan zijn de belanghebbenden rondom een probleem meer en meer gaan samenwerken. Om de eigen doelen te verwezenlijken, moet gebruik worden gemaakt van middelen van anderen (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 10). De wederzijdse afhankelijkheid tussen partijen is toegenomen (Koppenjan & Klijn, 2004). Deze ontwikkeling heeft ervoor gezorgd dat partijen meer zijn gaan samenwerken. Door samen te werken met partijen in de omgeving lijkt de complexiteit van opgaven echter niet geheel verdwenen. Ook het werken binnen netwerken brengt complexiteit en onzekerheden met zich mee (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In ‘t Veld, 2008; Koppenjan & Klijn, 2004).

In de volgende paragrafen wordt eerst de term ‘*wickedness*’ onderzocht. “Wat zijn kenmerken van *wicked* problemen?” en “Hoe kunnen problemen getypeerd worden in typen ‘*wickedness*?’” zijn vragen die daarbij centraal staan. Vervolgens wordt ingegaan op hoe samenwerking kan bijdragen aan het aangaan van *wicked* opgaven. Ook komen onzekerheden die bij netwerksamenwerking kunnen ontstaan aan de orde. Vervolgens wordt een model beschreven waarmee bestuurlijke opgaven getypeerd kunnen worden in typen ‘*wickedness*’.

3.2 Wicked problems

“*Confronting problems of social policy is bound to fail, because of the nature of these problems. They are wicked problems, whereas science has developed to deal with tame problems*”. (Rittel & Webber, 1973, p. 155). Rittel en Webber (1973) stellen dat sociale problemen niet rationeel benaderd kunnen worden. Die stellinginname komt overeen met het standpunt van Lindblom (1959). Hij gaf in 1959 al aan dat het onmogelijk is om middels rationeel-allesomvattende methoden tot oplossingen voor complexe problemen te komen. Hij stelde dat niemand immers genoeg van de sociale wereld kon weten om ‘fouten’ te voorkomen. Rittel en Webber (1973) stellen dat een rationele benadering van complexe problemen niet mogelijk is, omdat de samenleving te heterogeen en pluralistisch is geworden. De waarden, attitudes en visies van de partijen die bij een probleem betrokken zijn, lopen sterk uiteen. Door de gedifferentieerde samenleving en de complexe aard van de problemen is het moeilijk om tot eenduidige probleemdefinities en oplossingen te komen. Het definiëren van sociale (beleids-)problemen is complex, omdat de problemen en oplossingen berusten op het beoordelingsvermogen van de betrokkenen en deze daarom nooit helemaal ‘opgelost’ kunnen worden (Rittel & Webber, 1973). In de volgende paragraaf worden kenmerken van complexe problemen besproken.

3.2.1 Kenmerken

De problemen die bestaan in de complexe en dynamische maatschappij, zijn dikwijls resistent tegen oplossingen (Head & Alford, 2015). Rittel en Webber (1973) stellen dat een ratio en expertise gedreven benadering van moderne sociale problemen ontoereikend is. Het definiëren van sociale (beleids-) problemen en oplossingen met de verschillende organisaties en/of personen, komt neer op het komen tot consensus, wat doorgaans niet eenvoudig is (Rittel & Webber, 1973). Het komen tot consensus is echter nodig, gezien een rationele benadering van complexe problemen onmogelijk is, doordat de samenleving te heterogeen en pluralistisch is geworden (Rittel & Weber, 1973; Koppenjan & Klijn, 2004). Deze constatering leidde tot de introductie van het concept ‘*wicked problems*’. Rittel & Webber (1973) benoemen een tiental primaire kenmerken van een *wicked problem*, welke toegelicht zullen worden:

1. *Er is een geen definitieve formulering van een wicked problem.* De probleemdefiniëring hangt af van de verschillende betrokkenen. De stakeholders betrokken bij het probleem hebben verschillende visies op het probleem en de oplossing (Conklin, 2006). Het proces waarin een oplossing gevonden wordt, hangt samen met het proces van de probleemdefiniëring. Elke specificering van een probleem impliceert namelijk een richting voor de oplossing van het probleem.

2. *Er is geen definitieve oplossing voor het probleem.* Omdat er geen definitieve probleemformulering van een opgave is, is er ook geen definitieve oplossing (Conklin, 2006). Daarbij komt dat het aan objectieve criteria ontbreekt die aangeven wanneer een probleem opgelost is. Het 'werken' aan een *wicked problem* stopt vaak door externe redenen als tijd- en geldrestricties (Rittel & Webber, 1973).
3. *Oplossingen voor wicked problems zijn niet 'waar' of 'niet waar', maar goed of fout.* Het bepalen van de kwaliteit van een oplossing voor een *wicked problem* kan niet objectief gebeuren (Conklin, 2006). Het aantal stakeholders dat betrokken is bij een *wicked problem* is vaak groot. Deze stakeholders beoordelen de kwaliteit van de oplossing naar gelang hun persoonlijke ideologieën, waarden en voorkeuren (Rittel & Webber, 1973). Een veelvoud aan oordelen is het gevolg.
4. *Er is geen ultieme test om de gekozen oplossing voor een wicked problem te beoordelen.* De mogelijke oplossingen voor *wicked problems* laten het niet toe om uitgeprobeerd te worden. Dat zorgt ervoor dat het onmogelijk is om de gevolgen van de oplossing vooraf vast te stellen (Rittel & Webber, 1973).
5. *Iedere oplossing voor een wicked problem is een "one-shot operation", omdat het werken middels trial-and-error experimenten onmogelijk is.* Het effect van een potentiële oplossing voor een *wicked problem* kan moeilijk ongedaan gemaakt worden, wat ervoor zorgt dat het niet mogelijk is om fouten te maken. Anders dan bij een wetenschappelijk wiskundig probleem, waarbij opties voor oplossingen oneindig getest kunnen worden, kan dat bij een *wicked problem* niet. Het is onmogelijk om een brug te bouwen om te kijken of die voldoet aan de criteria, om die vervolgens 'gemakkelijk' te corrigeren wanneer dat niet het geval blijkt (Rittel & Webber, 1973).
6. *Het is niet mogelijk een uitputtende opsomming te geven van mogelijke oplossingen of handelingen voor een wicked problem.* Bij een *wicked problem* kan je er niet zeker van zijn dat alle oplossingen voor het probleem overwogen zijn. Ook is het niet duidelijk welke acties en strategieën toelaatbaar zijn, omdat daar geen objectieve criteria voor vastgesteld kunnen worden. De oplossingen die uiteindelijk gevoerd worden, vloeien voort uit het beoordelingsvermogen van de betrokken partijen (Rittel & Webber, 1973).
7. *Elk wicked problem is uniek.* In de sociale context van een *wicked problem* bestaan verschillende invloeden en factoren. Dat zorgt ervoor dat, ondanks eventuele overeenkomsten tussen problemen, de problemen van elkaar verschillen en een uniek karakter hebben. Kant-en-klare oplossingen zijn daarom niet toereikend (Conklin, 2006).
8. *Elk wicked problem kan gezien worden als een symptoom van een ander probleem.* De dynamische sociale context waarin *wicked problems* zich voordoen zorgt ervoor dat de problemen met elkaar verbonden zijn. Dat maakt dat pogingen om een probleem op te lossen kunnen uitmonden in het zich voordoen van nieuwe problemen.
9. *Het bestaan van een wicked problem kan op verschillende manieren worden geduid.* Er zijn geen regels om een 'juiste' verklaring voor het bestaan van een *wicked problem* te bepalen. Rittel en Webber (1973) geven aan dat het moeilijk is om te bepalen of een hypothese over de

oorzaak van een probleem weerlegd of bewezen is. Het probleem is dat hypothesen niet goed getoetst kunnen worden. De partij die de analyse maakt vormt de sterkste factor bij het vaststellen wat de oorzaak van een *wicked problem* is (Rittel & Webber, 1973). Subjectiviteit vormt daardoor een belangrijk aspect bij *wicked problems*.

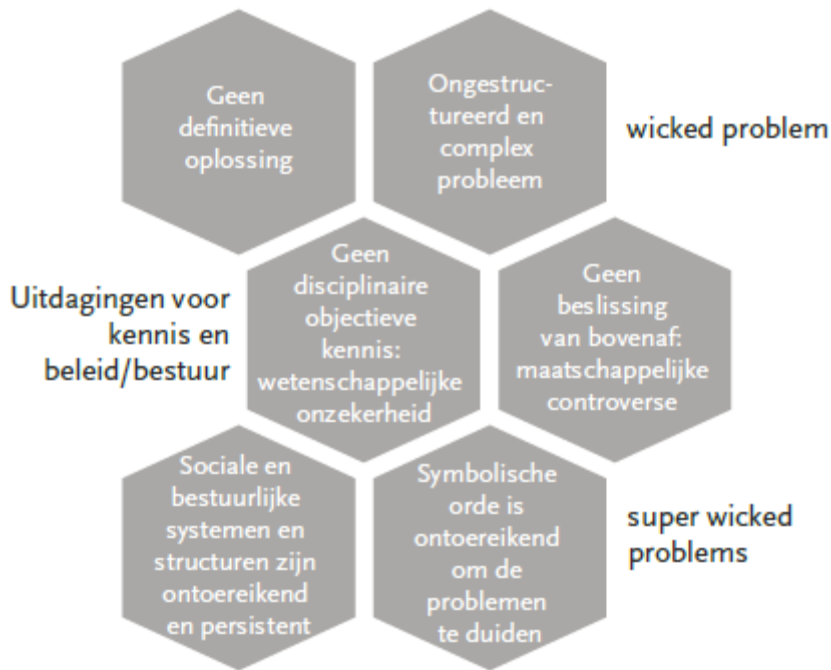
10. *De verantwoordelijke voor de oplossing heeft geen recht om 'fouten' te maken.* Dit laatste kenmerk houdt in dat er geen publieke tolerantie is voor experimenten of initiatieven die mislukken (Head, 2008). Doordat de gevolgen van een 'verkeerde' oplossing grote effecten kunnen hebben op de betrokken partijen, worden deze oplossingen als onacceptabel gezien.

Nu, zo'n veertig jaar later, zijn er een aantal elementen toegevoegd aan de zojuist genoemde kenmerken van *wicked problems* en wordt de term *super wicked problems* gebruikt (Lazarus, 2009; Levin, Benjamin, Bernstein & Auld, 2012; Metze & Turnhout, 2014). In de volgende paragraaf wordt deze term besproken.

3.2.2 Super wicked problems

Aan de kenmerken van Rittel en Webber (1973) kan een viertal elementen toegevoegd worden. Deze elementen worden in verband gebracht met de term *super wicked problems* (Metze & Turnhout, 2014). Ten eerste benoemen Levin en collega's (2012, p. 123) tijdsdilemma's als kenmerkend voor *wicked problems*: de noodzaak om ze op te lossen is hoog, maar er zijn veel prikkels om maatregelen vooruit te schuiven. Ten tweede wordt benadrukt dat *wicked problems* persistent zijn, omdat ze gevangen zijn in bestaande structuren en systemen welke niet gemakkelijk te veranderen zijn (Schuitmaker, 2012). Ten derde benadrukt Lazarus (2009) dat *wicked problems* bestuurlijke, territoriale en disciplinaire regels overschrijden waardoor er geen autoriteiten aangewezen kunnen worden om de problemen aan te adresseren. Tot slot wordt genoemd dat de complexiteit van *wicked problems* vaak van symbolische aard is: er zijn simpelweg geen mogelijkheden beschikbaar om de problemen te duiden, laat staan op innovatieve manieren te benaderen (Metze & Turnhout, 2014).

In Figuur 2 zijn de elementen van (*super*) *wicked problems* schematische weergegeven (Metze & Turnhout, 2014). De bovenste twee elementen vinden aansluiting bij de definitie die Rittel en Webber (1973) geven aan een *wicked problem*. De middelste twee elementen beschrijven de uitdagingen die *wicked problems* vormen. De onderste twee elementen zijn kenmerken van *super wicked problems* (Metze & Turnhout, Schuitmaker, 2012).



Figuur 2 - Elementen van (super) wicked problems (Turnhout & Metzke, 2014).

Ook Head en Alford (2015) definiëren *wicked problems*. Zij nemen de definitie van Rittel en Webber (1973) grotendeels over en geven aan dat het bij *wicked problems* niet direct duidelijk is wat het probleem is en dat er daardoor niet direct een oplossing voor te verzinnen is. Ze stellen dat er meerdere oorzaken zijn en de problemen daarom moeilijk te begrijpen zijn. *Wicked problems* zijn weerbarstig en hebben een open eind (Head & Alford, 2015). Head en Alford (2015) noemen dat het inschatten van wat mogelijke consequenties zijn van interventies moeilijk is; niet alleen de problemen zelf zijn onvoorspelbaar, maar ook de uitwerking van mogelijke oplossingen is onvoorspelbaar.

In deze paragraaf zijn kenmerken van *wicked* problemen besproken. Ook is de term *super wicked problem* aan bod geweest. In de volgende paragraaf wordt daarop doorgegaan. Factoren waarmee *wicked problems* getypeerd kunnen worden komen aan bod.

3.2.3 Sleutelfactoren

De mate waarin problemen *wicked* zijn loopt uiteen. Opgaven kunnen niet simpelweg worden getypeerd als *wicked* of niet *wicked*, wat ook wel '*tame problems*' wordt genoemd (Head & Alford, 2015). Head en Alford (2015) zijn van mening dat er sprake is van een spectrum waarbij tamheid aan de ene kant staat en '*wickedness*' aan de andere kant. In deze paragraaf zal het kader dat Alford en Head (2016) gemaakt hebben om *wicked problems* mee te typeren, besproken worden. Zij onderscheiden twee sleutelfactoren voor het typeren van *wicked problems*, namelijk de duidelijkheid van het probleem enerzijds en de betrokken partijen anderzijds (Alford & Head, 2016). Deze factoren worden toegelicht.

3.2.3.1 De duidelijkheid van het probleem

De eerste sleutelfactor die Alford en Head (2016) beschrijven, de duidelijkheid van het probleem, heeft betrekking op de aard van het probleem en de mogelijke oplossing voor het probleem. Alford en Head (2016) beschrijven drie mogelijkheden voor de factor. Bij de eerste mogelijkheid is zowel het probleem als de oplossing duidelijk. Wanneer een probleem gekenmerkt wordt door deze dimensie, is de benodigde kennis voor de oplossing aanwezig, maar moet er energie gestoken worden in de toepassing van deze kennis. Bij de tweede mogelijkheid is de aard en oorzaak van het probleem bekend, maar is de oplossing dat niet. Het is in dat geval complex een verantwoorde oplossing te vinden. Het kan ook zo zijn, de derde mogelijkheid, dat zowel het probleem als de mogelijke oplossing onduidelijk is. De vluchtelingenproblematiek zou een kandidaat voor deze classificatie kunnen zijn, gezien bij het vluchtelingenprobleem zowel het probleem onduidelijk is als de mogelijke oplossing. De eerste mogelijkheid, waarbij het probleem en de oplossing duidelijk zijn, is het minst *wicked*. De laatste mogelijkheid, waarbij het probleem noch de oplossing duidelijk is, is het meest *wicked*.

3.2.3.2 De betrokken partijen

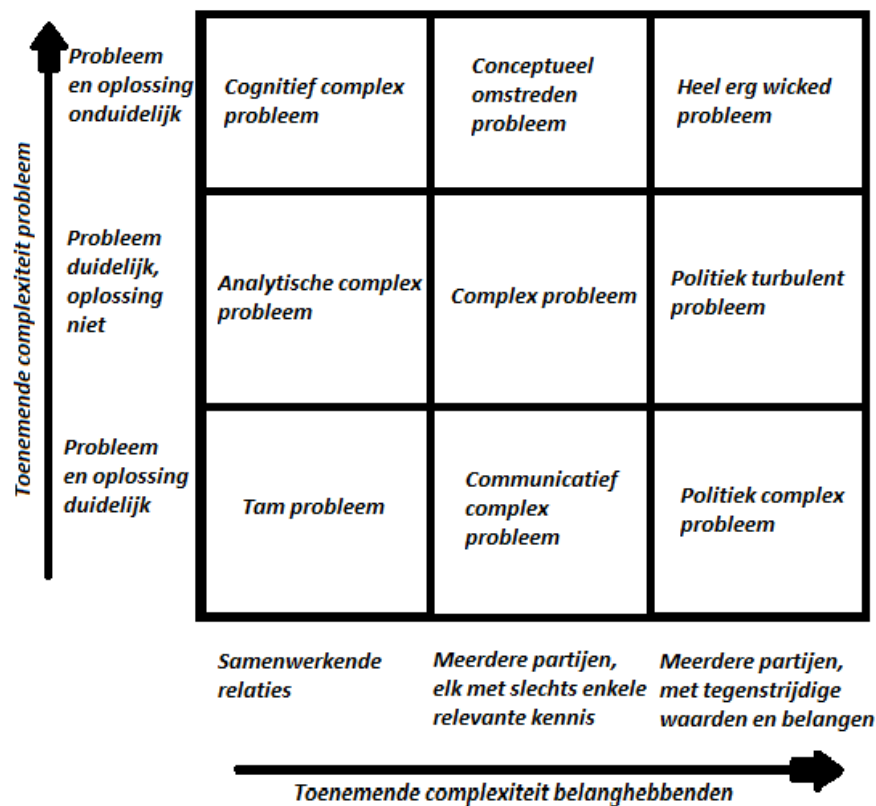
De tweede sleutelfactor die centraal staat bij het typeren van *wicked problems* heeft betrekking op de actoren die betrokken zijn bij een probleem (Alford & Head, 2016). De factor 'betrokken partijen' kan, net als de factor 'duidelijkheid van het probleem' opgedeeld worden in drie aspecten.

Het eerste aspect heeft betrekking op de kennis van de betrokkenen. Deze kan versnipperd zijn onder verschillende stakeholders of gecentraliseerd aanwezig zijn bij de juiste personen. Wanneer een partij kennis nodig heeft om de oorzaken van een probleem te begrijpen en het probleem aan te pakken, kan fragmentatie van kennis de complexiteit van een probleem vergroten. Zelfs in een situatie waarbij sprake is van wederzijdse *goodwill*, kan gefragmenteerde kennis problematisch zijn. In dat geval zal het probleem van transactiekosten blijven bestaan; tijd en moeite is benodigd om te identificeren wie welke kennis heeft en deze op de juiste plek te krijgen (Alford & Head, 2016).

Het tweede aspect heeft betrekking op de belangen van de stakeholders. De belangen van stakeholders kunnen divergent en conflicterend zijn. Hoe meer de belangen divergent zijn, hoe moeilijker het is voor een beleidsmanager om toegang te krijgen tot de benodigde kennis. De stakeholders zouden hun kennis op een strategische manier kunnen behouden om hun belangen te waarborgen. Wanneer de belangen van stakeholders hetzelfde en convergent zijn, wordt het gemakkelijker een oplossing voor een probleem te vinden (Alford & Head, 2016).

Het derde aspect heeft betrekking op de verdeeldheid van macht onder de betrokken partijen. Als het een partij ontbreekt aan specifieke kennis die gehouden wordt door een stakeholder die niet bereid is deze beschikbaar te maken, zal het voor die partij complex zijn tot een oplossing te komen (Alford & Head, 2016). De kans dat dit gebeurt is afhankelijk van de machtspositie van de partij in kwestie. Wanneer hij veel macht heeft, zal de kans hierop afnemen. Ook de verdeeldheid van macht onder de bij een probleem betrokken partijen speelt een rol in het typeren van problemen. De macht rondom een probleem kan gefragmenteerd zijn of meer gecentraliseerd.

Samenvattend gesteld kan de mate van 'wickedness' van een probleem geïnterpreteerd worden aan de hand van de sleutelfactoren 'duidelijkheid probleem' en 'de betrokken partijen' (Alford & Head, 2016).



Figuur 3 – Verschillende typen wicked problems (Alford & Head, 2016)

Alford & Head (2016) stellen deze twee sleutelfactoren centraal in het model waarmee zij bestuurlijke opgaven kunnen typeren (zie Figuur 3). Aan de hand van deze factoren hebben zij een tweedimensionale matrix ontworpen met op elke dimensie drie aspecten, welke zojuist zijn besproken. Dit model maakt het mogelijk bestuurlijke opgaven in negen typen 'wickedness' in te delen.

Wanneer een opgave een hoge mate van 'wickedness' in zich heeft, kan het aangaan van samenwerking helpen om de 'wickedness' van de opgave te verminderen (Koppenjan & Klijn, 2004). Koppenjan en Klijn (2004) stellen dat het aangaan van samenwerking met partijen in de omgeving zodoende de mogelijkheid biedt om met de *wicked problems* om te gaan. Zij stellen echter ook dat (het aangaan van) samenwerking onzekerheden met zich mee brengt (Koppenjan en Klijn, 2004). De volgende paragraaf gaat in op zowel netwerken als de bijkomende onzekerheden.

3.2.4 Netwerken en onzekerheden

Koppenjan & Klijn (2004) stellen dat de *wicked problems* die bestaan in de maatschappij gebaat zijn bij samenwerking in netwerken (Koppenjan & Klijn, 2004). In de afgelopen decennia is het aantal samenwerkingsverbanden in netwerken en ketens toegenomen (Castells, 2000, Castells, 2010). Er heeft een verschuiving plaatsgevonden van *government* naar *governance* (Stoker, 2006). De term *government* staat voor een klassieke manier van organiseren waar vanuit een organisatie middels hiërarchie en regels wordt aangestuurd. Er is in dat geval sprake van een top-down benadering en

verantwoording speelt een belangrijke rol. Governance staat voor een nieuwe vorm van organiseren. De mogelijkheid om middels netwerken te besturen staat centraal (Castells, 2000). Bij de governance gedachte wordt uitgegaan van een wisselwerking tussen burger, overheid en maatschappelijke partners (Rhodes, Carmichael, Mcmilan, Massey, 2003). Vanuit deze gedachte wordt het organiseren in netwerken aangedragen als oplossing voor *wicked problems*. Netwerken maken het mogelijk om hiërarchie te doorbreken. Koppenjan en Klijn (2004, p. 5) stellen het volgende: *“Horizontal relations replace loyalties and authoritative relations: there is a transformation from an authoritative to a negotiating society”*. De samenwerking in een netwerk vindt niet (meer) plaats vanuit een topdownsturingsmodel waar één actor de leiding heeft, maar vindt plaats in een omgeving waar sprake is van horizontale structuren. Jones, Hesterly en Brogatti (1997) stellen dat horizontale samenwerkingsrelaties nodig zijn om met complexe vraagstukken, die met veel onzekerheid gepaard gaan, om te gaan. Ook Provan en Kenis (2007) geven aan dat er een breed scala aan beweegredenen zijn om netwerksamenwerkingsverbanden met partijen in de omgeving aan te gaan. Voorbeelden die zij noemen zijn het beter aan de vraag van de klant kunnen voldoen, meer middelen bemachtigen om een antwoord op een complex vraagstuk te kunnen bieden en legitimiteit van de organisatie creëren (Provan & Kenis, 2007).

In recent onderzoek stellen Head en Alford (2015) dat krachtige samenwerking kan helpen bij het aangaan van *wicked* opgaven. In de huidige samenleving is er niet één idee over een oplossing van een probleem van één actor. Dé oplossing bestaat niet, maar is een construct van iedere actor, gekoppeld aan zijn eigen beoogde uitkomst (Matthijsse & Pentury, 2009). Uitgaan van samenwerking en wederzijds aanpassen is daarom nodig (Koppenjan & Klijn, 2004).

De wederzijdse afhankelijkheid die bestaat tussen partijen heeft er voor gezorgd dat er steeds meer netwerken zijn ontstaan. In de wetenschappelijke literatuur worden netwerken op verschillende wijzen gedefinieerd. Koppenjan en Klijn definiëren een netwerk als volgt (2004, p.69): *“In meer of mindere mate stabiele patronen van sociale relaties tussen onderling afhankelijke actoren die zich vormen rond een beleidsprobleem en/of een groep middelen en die worden gevormd, onderhouden en gewijzigd door een serie van spellen.”* Bekkers (2007, p. 65) omschrijft een beleidsnetwerk als *“een sociaal systeem waarbinnen wederzijds afhankelijke actoren bepaalde interactie- en communicatiepatronen ontwikkelen die enige duurzaamheid vertonen en gericht zijn op beleidsproblemen of beleidsprogramma's of gericht zijn op het gebruik van bepaalde middelen”*. Provan en Kenis (2007, p. 231) hanteren in tegenstelling tot Bekkers (2007) een ruimere definitie van het concept netwerk: *“our focus is on groups of three or more legally autonomous organizations that work together to achieve not only their own goals but also collective goals”*. Zowel Koppenjan en Klijn (2004), als Bekkers (2007) hebben in hun definitie van een netwerk de wederzijdse afhankelijkheid opgenomen. Provan en Kenis (2007) benadrukken vooral de mogelijkheid om een doel te bereiken dat alleen niet bereikt kan worden. Deze twee aspecten, de wederzijdse afhankelijkheid en het nastreven van gemeenschappelijke doelen, zijn ook in de definitie die in dit onderzoek gehanteerd wordt, centrale aspecten:

Een netwerk is een sociaal systeem waarbinnen wederzijds afhankelijke actoren samenwerken om gemeenschappelijke en eigen doelen na te streven.

Het aangaan van samenwerking en het werken in netwerken is geen eenvoudig proces. De complexiteit wordt ingegeven door verschillende onzekerheden. Koppenjan en Klijn (2004) geven aan dat de onzekerheden gedefinieerd kunnen worden op drie niveaus (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 6/7). De drie niveaus zijn inhoudelijke onzekerheid, strategische onzekerheid en institutionele onzekerheid. De substantiële onzekerheid heeft betrekking op de aard van het probleem, de strategische onzekerheid gaat over de onwetendheid over de te voeren strategie en de institutionele onzekerheid heeft betrekking op de uiteenlopende organisatieculturen en -structuren van de betrokken partijen. In volgende drie subparagrafen staan deze onzekerheden centraal.

3.2.4.1 Substantiële onzekerheid

De eerste onzekerheid is substantiële onzekerheid en heeft betrekking op de informatie en kennis rondom een probleem. Deze vorm van onzekerheid kan opgedeeld worden in drie facetten namelijk de (1) beschikbaarheid van kennis, (2) interpretaties van kennis en (3) de maatstaven voor het meten van de ernst van een probleem. De drie facetten worden toegelicht.

Het eerste facet van substantiële onzekerheid betreft de gebrekkige beschikbaarheid van substantiële kennis over een probleem. Onzekerheid kan voortkomen uit een gebrek aan kennis of informatie over de toekomst of uit de stand van de wetenschap (Koppenjan & Klijn, 2004). De kennis rondom een *wicked* probleem is verdeeld over de verschillende actoren, terwijl het voor het omgaan met de problemen juist van belang is dat er voldoende informatie en kennis op de juiste plek beschikbaar is. Hoe verdeelder de kennis omtrent een probleem, hoe complexer een probleem is. Het is in dat geval lastiger de voor een oplossing benodigde kennis bijeen te brengen. De verdeeldheid van kennis en informatie rond een probleem zorgt ervoor dat de meningen over de te kiezen oplossing doorgaans eveneens sterk uiteenlopen.

Het tweede facet van substantiële onzekerheid omvat de interpretaties die men aan kennis geeft. Substantiële onzekerheid bestaat niet alleen uit de verdeeldheid van kennis en informatie, maar wordt tevens gevormd door de verschillende betekenissen die mensen aan de informatie of kennis geven. Net als Rittel en Webber (1973) al aangaven, geven ook Koppenjan en Klijn (2004) aan dat er geen ultieme test bestaat om een oplossing voor een *wicked problem* te beoordelen. De menselijke percepties op informatie en kennis zijn verschillend, wat maakt dat de actoren die betrokken zijn bij een probleem verschillende interpretaties geven aan de beschikbare kennis (Head, 2008; Rittel & Webber, 1973). Dat zorgt ervoor dat er ook wanneer de kennis niet verdeeld is, substantiële onzekerheid rondom een probleem kan bestaan.

Het laatste facet van substantiële onzekerheid wordt gevormd door conflict of verdeeldheid over de maatstaven waarmee de ernst van een probleem bepaald kan worden (Koppenjan & Klijn, 2004). Doordat partijen vanuit verschillende referentiekaders naar een probleem kijken, is het mogelijk dat zij verschillende maatstaven hanteren. De aanwezigheid van verschillende probleemkaders en maatstaven, vormt een bron van onzekerheid.

3.2.4.2 Strategische onzekerheid

Onzekerheid wordt niet alleen gevormd door een kennisprobleem. De tweede onzekerheid is strategische onzekerheid. Deze onzekerheid heeft betrekking op de enorme diversiteit aan strategieën, percepties en doelen die gehanteerd kunnen worden door de betrokken actoren. Strategische onzekerheid komt voort uit strategische keuzes die actoren maken met betrekking tot het articuleren van complexe problemen. Doorgaans hebben de actoren uiteenlopende belangen, wat zich uit in uiteenlopende waarden en attitudes van publieke actoren. De keuzes voor strategieën zijn afhankelijk van de beoordeling van de betrokken partijen (Rittel & Webber, 1973). Partijen anticiperen en reageren op elkaars keuzes, wat ervoor zorgt dat het op voorhand moeilijk te voorspellen is welke strategieën actoren zullen kiezen. Het vooraf vaststellen van de wijze waarop strategieën uit zullen werken in probleemsituaties is daardoor complex (Koppenjan & Klijn, 2004). Ook het op voorhand vaststellen van de manier waarop het oplossingsproces beïnvloed zal worden door een bepaalde strategie, is door strategische onzekerheid moeilijk. De strategische onzekerheid wordt gevoed door de snel veranderende omgeving waarin de problemen zich voordoen. Het is daardoor complex vooraf in te schatten welke gevolgen een strategie zal hebben.

3.2.4.3 Institutionele onzekerheid

De derde onzekerheid die bestaat bij *wicked* problemen is de institutionele onzekerheid. Deze heeft betrekking op de diversiteit van de verschillende betrokken organisaties of actoren. Bij een *wicked problem* zijn veel verschillende actoren betrokken, die allen vanuit verschillende institutionele achtergronden werken. Dit gegeven is niet gemakkelijk te 'verhelpen' (Koppenjan & Klijn, 2004). Het aangaan van maatschappelijke vraagstukken, gaat gepaard met een proces van interactie tussen een groot aantal belanghebbenden met verschillende achtergronden (Rotmans, 2005; Koppenjan & Klijn, 2004). De variëteit van belanghebbenden kan teruggevonden worden in uiteenlopende culturen en agenda's (Koppenjan & Klijn, 2004). Deze variëteit heeft invloed op de mate van '*wickedness*' van een opgave. Hoe groter de variëteit aan betrokken partijen, hoe lastiger het is om op één lijn te komen over te voeren beleid. De institutionele onzekerheid is in dat geval groter dan wanneer de variëteit klein is (Koppenjan & Klijn, 2004). Deze onzekerheid is te wijten aan de tegenstrijdigheid van de betrokken instituties. Door uiteenlopende institutionele achtergronden, organisatiestructuren en organisatiestructuren van partijen, kan het complex zijn om met elkaar te werken (Koppenjan & Klijn, 2004).

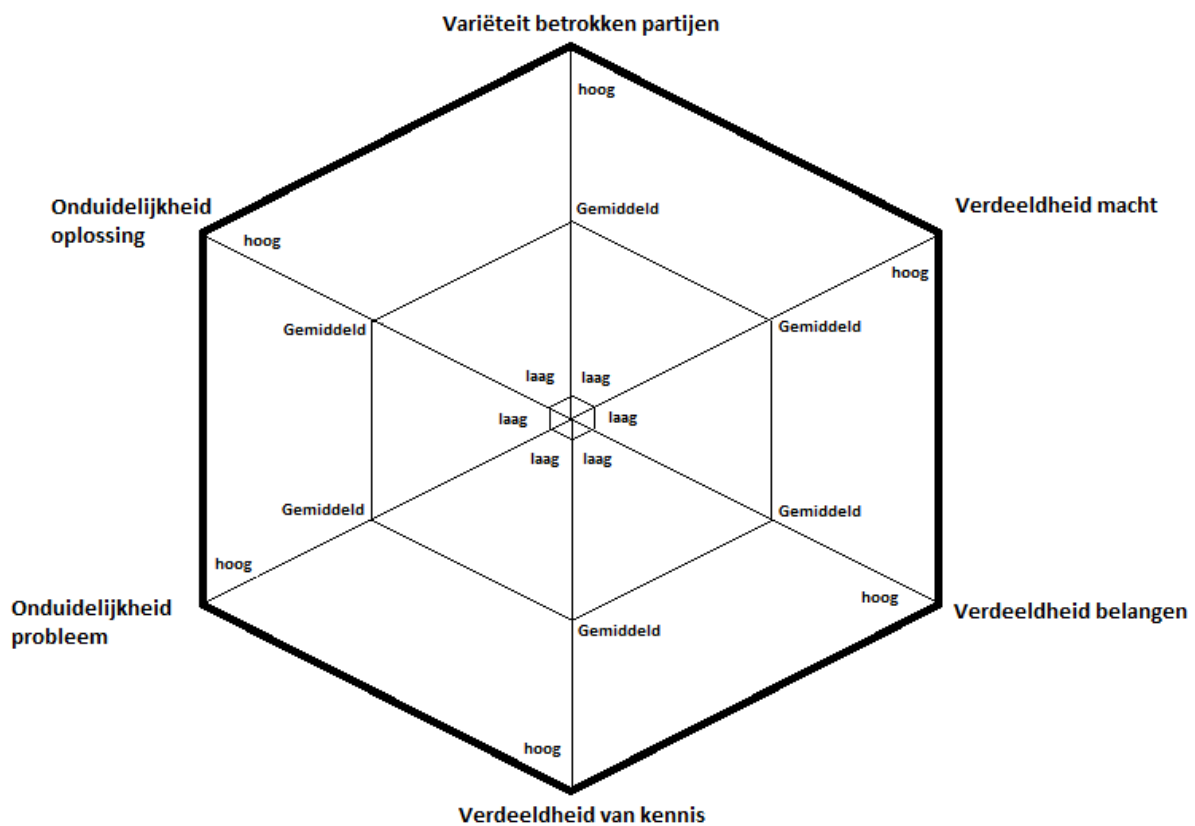
In de volgende paragraaf wordt aan de hand van de zojuist beschreven theorie over '*wickedness*' en de verschillende onzekerheden toegewerkt naar een model van '*wickedness*' waarmee bestuurlijke opgaven getypeerd kunnen worden.

3.3 Naar een model van '*wickedness*'

Uit de voorgaande paragrafen is duidelijk geworden dat bestuurlijke opgaven opgedeeld kunnen worden in typen '*wickedness*'. Een bestuurlijke opgave is niet simpelweg in te delen in binaire termen als *wicked* of niet *wicked* (Head & Alford, 2015). Om bestuurlijke opgaven te typeren, is een kader of model nodig waarmee opgaven ingedeeld kunnen worden. Het ontwerpen van een dergelijk model is echter geen eenvoudige taak (Alford & Head, 2016). Een moeilijkheid kan teruggevonden worden in het kiezen van

de dimensies die het meest relevant zijn ten aanzien van *wicked problems*. In het model van Alford en Head (2016) dat in paragraaf 3.2 besproken is, staan twee sleutelfactoren centraal, namelijk 'onduidelijkheid probleem' en 'betrokken partijen' (zie Figuur 3).

Aan de hand van deze factoren hebben zij een tweedimensionale matrix ontworpen met op elke dimensie drie aspecten. Dit model maakt het mogelijk bestuurlijke opgaven in negen typen 'wickedness' in te delen. Een bijgevolg van het typeren van opgaven in slechts negen typen 'wickedness' is dat er geen ruimte voor nuance is. Het kleine aantal typen zorgt ervoor dat hetgeen bestuurlijke opgaven precies complex maakt niet helder wordt. Daarom wordt in dit onderzoek een model gehanteerd waarmee voor elke bestuurlijke opgave een 'wickedness'-profiel geschetst kan worden aan de hand van meerdere dimensies van 'wickedness' (Zie Figuur 4).



Figuur 4 – 'Web of wickedness', zes dimensies van 'wickedness'.

De zes dimensies van 'wickedness' die weergegeven zijn in het 'web of wickedness' zijn tot stand gekomen door de onzekerheden die Koppenjan & Klijn (2004) beschrijven en de sleutelfactoren die Alford & Head (2016) noemen op elkaar te betrekken. De combinatie van de twee sleutelfactoren van Alford & Head (2016) enerzijds en de drie onzekerheden van Koppenjan en Klijn (2004) anderzijds, vormen zes dimensies van 'wickedness', namelijk (1) onduidelijkheid probleem, (2) onduidelijkheid oplossing, (3) verdeeldheid kennis, (4) verdeeldheid belangen, (5) variëteit betrokken actoren en (6) verdeeldheid macht. In Tabel 2 zijn de sleutelfactoren, onzekerheden en dimensies weergegeven. Toegelicht zal worden hoe de dimensies van 'wickedness' voortkomen uit de onzekerheden en sleutelfactoren. Ook zal elke dimensie afzonderlijk toegelicht worden.

Twee sleutelfactoren Alford & Head (2016)	Drie onzekerheden Koppenjan & Klijn (2004)	Zes dimensies van wickedness
Betrokken partijen	Institutioneel	Variëteit betrokken actoren
	Strategisch	Verdeeldheid macht
		Verdeeldheid belangen
		Verdeeldheid kennis
Duidelijkheid probleem	Substantieel	Onduidelijkheid probleem
		Onduidelijkheid oplossing

Tabel 2 – De sleutelfactoren en onzekerheden op elkaar betrokken

De eerste dimensie ‘variëteit betrokken partijen’ heeft logischerwijs betrekking op de sleutelfactor ‘betrokken partijen’. Middels deze dimensie wordt het mogelijk de variëteit tussen betrokken partijen te schetsen. Wanneer de variëteit hoog is, is de mate van ‘*wickedness*’ van een opgave dat doorgaans ook (Koppenjan & Klijn, 2004). Een grote mate van variëteit van betrokken actoren leidt tot veel institutionele onzekerheid.

De tweede, derde en vierde dimensie, respectievelijk ‘verdeeldheid belangen’, ‘verdeeldheid macht’ en ‘verdeeldheid kennis’ hebben allen betrekking op de mate waarin er verdeeldheid bestaat tussen de betrokken partijen. Deze dimensies sluiten aan bij de sleutelfactor ‘betrokken partijen’ van Alford en Head (2016), gezien het bij de dimensies gaat om de partijen die betrokken zijn bij een opgave. Verder hebben de dimensies betrekking op de strategische onzekerheid van Koppenjan en Klijn (2004). Wanneer er veel verdeeldheid is op het gebied van kennis, belangen en macht is de strategische onzekerheid hoog (Koppenjan & Klijn, 2004). Het is in dat geval complex voor actoren te bepalen welke strategie te voeren. De verdeeldheid van kennis, belangen en macht worden als dimensies gehanteerd om de strategische onzekerheid en de complexiteit die dat met zich meebrengt in kaart te brengen. Deze dimensies zijn kenmerkend voor *wicked problems* (Head & Alford, 2015; Koppenjan & Klijn, 2004; Rittel & Webber, 1973).

De laatste twee dimensies, ‘onduidelijkheid probleem’ en ‘onduidelijkheid oplossing’, zijn gebaseerd op de sleutelfactor ‘duidelijkheid probleem’ die Alford en Head (2016) beschrijven. Alford en Head delen deze factor op in drie aspecten, namelijk ‘probleem en oplossing duidelijk’, ‘probleem duidelijk, oplossing niet’ en ‘probleem en oplossing onduidelijk’. Anders dan Alford en Head doen, worden er voor de aard van het probleem en de oplossing twee dimensies in plaats van drie dimensies gehanteerd, namelijk de dimensie ‘onduidelijkheid probleem’ en ‘onduidelijkheid oplossing’. Gezien de wijze waarop het ‘*web of wickedness*’ gehanteerd wordt, is het niet nodig om een derde dimensie toe te voegen. De dimensies ‘onduidelijkheid probleem’ en ‘onduidelijkheid oplossing’ hebben betrekking op de substantiële onzekerheid die Koppenjan en Klijn (2004) omschrijven. Het gaat er bij de dimensies om in welke mate er voldoende substantie is om tot consensus en duidelijkheid over wat het probleem is en over wat de oplossing voor het probleem zou moeten zijn te komen.

De zes dimensies worden in de volgende sub-paragrafen afzonderlijk toegelicht, waarna de wijze waarop het web gebruikt kan worden in paragraaf 3.4 aan bod komt.

3.3.1 Variëteit betrokken partijen

De eerste dimensie van '*wickedness*' heeft betrekking op de variëteit van de betrokken actoren. Typerend voor *wicked problems* is de variëteit aan betrokken actoren in het maken van besluiten rondom de problematiek. Bij een *wicked problem* zijn veel verschillende actoren betrokken, die allen vanuit verschillende institutionele achtergronden werken. Dit gegeven is niet gemakkelijk te 'verhelpen' (Koppenjan & Klijn, 2004). Het aangaan van maatschappelijke vraagstukken, gaat gepaard met een proces van interactie tussen een groot aantal belanghebbenden met verschillende achtergronden (Rotmans, 2005; Koppenjan & Klijn, 2004). De variëteit van belanghebbenden kan teruggevonden worden in uiteenlopende culturen en agenda's (Koppenjan & Klijn, 2004). Deze variëteit heeft invloed op de mate van '*wickedness*' van een opgave. Hoe groter de variëteit aan betrokken partijen, hoe lastiger het is om op één lijn te komen. De institutionele onzekerheid is in dat geval groter dan wanneer de variëteit klein is (Koppenjan & Klijn, 2004). Deze onzekerheid is te wijten aan de tegenstrijdigheid van de betrokken instituties. Door uiteenlopende institutionele achtergronden, organisatiestructuren en organisatiestructuren van partijen, kan het complex zijn om met elkaar te werken (Conklin, 2006; Koppenjan & Klijn, 2004).

Uit onderzoek van Head (2008) is gebleken dat niet alleen de variëteit aan betrokken partijen zorgt voor complexiteit, maar ook het aantal betrokken partijen daar invloed op uitoefent. Naarmate er meer betrokken partijen zijn, neemt de mate van '*wickedness*' van een probleem toe. Kortom, hoe meer verschillende partijen er betrokken zijn bij een probleem, hoe meer *wicked* een probleem is.

3.3.2 Verdeeldheid macht

De tweede dimensie van '*wickedness*' bestaat uit de verdeeldheid van macht onder de betrokken partijen. Ook deze verdeeldheid heeft invloed op de mate waarin een opgave *wicked* is. Macht kan betrekking hebben op het al dan niet delen van kennis of andere middelen (Alford & Head, 2016). Wanneer één actor in het netwerk in het bezit is van een middel dat essentieel is voor de oplossing van een probleem, zijn andere partijen daar in hoge mate afhankelijk van (Matthijsse & Pentury, 2009). De wijze waarop de 'machtige' partij omgaat met een dergelijke situatie, bepaalt de samenwerkingsstrategie van anderen. Wanneer de partij die de middelen bezit het gebruik van de middelen voorwaardelijk maakt, zal de bereidheid tot samenwerking een andere dimensie krijgen, dan wanneer deze partij anderen mee laat delen in de beschikbare middelen (Matthijsse & Pentury, 2009). Een machtsprobleem wordt hardnekkig wanneer er machtige kennishouders zijn die conflicterende belangen hebben (Alford & Head, 2016). Machtige stakeholders kunnen het samenwerkingsproces manipuleren en naar hun hand zetten, wat niet per definitie leidt tot het gewenste resultaat (Ansell & Gash, 2007). Wanneer de macht rondom een opgave onder de partijen verdeeld is, is het complexer om gezamenlijk tot een doel te komen en die na te streven.

3.3.3 Verdeeldheid belangen

De derde dimensie van 'wickedness' wordt gevormd door de verdeeldheid van belangen onder de betrokken partijen. Naast de verdeeldheid van kennis, speelt ook de verdeeldheid van belangen een belangrijke rol in de complexiteit of 'wickedness' van opgaven. Wanneer de belangen onder de betrokken partijen uiteenlopen, maakt dat een opgave complex. Hoe meer de belangen verdeeld zijn, hoe lastiger deze bij elkaar te brengen zijn en hoe moeilijker de interactie tussen de partijen verloopt (Koppenjan & Klijn, 2004). Om opgaven aan te gaan is het belangrijk dat de betrokken partijen op één lijn komen, zodat een win-win situatie kan ontstaan. In dat geval wordt gesproken van doolverwevenheid; belangen worden bij elkaar gebracht (Koppenjan & Klijn, 2004). Bekkers (2009) stelt dat het belangrijk is om een aantal spelregels met elkaar af te spreken ten aanzien van de vraag hoe partijen met elkaars belangen omgaan. Daarbij kan gedacht worden aan een zorgvuldige omgang met elkaar bijvoorbeeld in termen van hoor en wederhoor, maar ook aan de wijze waarop informatie uitgewisseld wordt (Bekkers, 2009). Bekkers (2009) geeft aan dat het belangrijk is dat de contacten en relaties die partijen met elkaar onderhouden transparant, gelijkwaardig en open zijn, zodat machtsmisbruik wordt voorkomen en er zorgvuldig met elkaars belangen kan worden omgegaan. De verdeeldheid van belangen kan zo afnemen, wat ervoor zorgt dat ook de complexiteit van problemen vermindert.

3.3.4 Verdeeldheid van kennis

De vierde dimensie, 'verdeeldheid van kennis', heeft betrekking op de beschikbaarheid van informatie en kennis omtrent een probleem. Bij *wicked problems* is de kennis rondom een probleem verdeeld tussen de betrokken partijen. Het is in dat geval lastiger de voor een oplossing benodigde kennis bij elkaar te brengen. Om met complexe opgaven om te gaan is het van belang dat er voldoende informatie en kennis beschikbaar is en dat deze op de juiste plek gelokaliseerd is (Koppenjan & Klijn, 2004). Hoe verdeelder de kennis omtrent een probleem is, hoe complexer een probleem is.

Wanneer publieke actoren het idee hebben dat er een gebrek aan informatie en kennis is, richten zij zich doorgaans op het verzamelen van extra informatie. Zo kan substantiële onzekerheid verminderen (Koppenjan & Klijn, 2004). Het verzamelen van informatie en kennis neemt echter de complexiteit van opgaven niet per definitie weg (Koppenjan & Klijn, 2004). De interpretatie van de betekenis van de informatie en kennis kan namelijk ook als extra bron van substantiële onzekerheid worden gezien. In dat geval kan meer informatie zelfs leiden tot meer onzekerheid en een grotere complexiteit (Koppenjan & Klijn, 2004).

3.3.5 Onduidelijkheid probleem

De vijfde dimensie van 'wickedness' wordt gevormd door de (on)duidelijkheid van een probleem. Er spelen vaak verschillende invloeden en factoren in de sociale context van een probleem, waardoor elk *wicked problem* een uniek probleem is en een definitieve formulering van een probleem niet realistisch is (Conklin, 2006). De probleemdefiniëring hangt af van de verschillende betrokken partijen. Zij hebben immers allen verschillende visies op het probleem (Conklin, 2006). Koppenjan & Klijn (2004) benadrukken dat de samenleving heterogener is geworden. Daardoor is er een diversiteit aan normen, waarden en visies ontstaan. Dergelijke culturele diversiteit zorgt ervoor dat het moeilijker is om tot

eenduidige probleemdefinities te komen (Koppenjan & Klijn, 2004). De uiteenlopende kijk van eenieder betrokken bij een probleem, kan zorgen voor conflicten tussen de betrokkenen. Hoe onduidelijker een probleem, hoe lastiger een probleem.

3.3.6 Onduidelijkheid oplossing

De zesde dimensie van '*wickedness*' heeft betrekking op de onduidelijkheid over de oplossing voor een probleem. De complexiteit van een bestuurlijke opgaven heeft niet alleen betrekking op de onduidelijkheid van het probleem, maar ook op de duidelijkheid over de oplossing van het probleem. Bij *wicked problems* is doorgaans zowel de consensus over het probleem als over de oplossing laag (Head & Alford, 2015; Koppenjan & Klijn, Rittel & Webber, 1973; Korthagen, 2011). Er is geen set van welomschreven kant-en-klare oplossingen beschikbaar voor een *wicked* probleem en het vaststellen van de kwaliteit van een oplossing kan niet op objectieve wijze gebeuren (Conklin, 2006). Elke betrokken partij zal de oplossing naar gelang hun persoonlijke ideologieën, waarden en voorkeuren beoordelen, wat ervoor zorgt dat de diversiteit aan oordelen groot is (Rittel & Webber, 1973). Ook de afwezigheid van een eindpunt van een *wicked problem*, maakt een *wicked problem* complex. Er zijn geen objectieve criteria waarmee bepaald kan worden wanneer een probleem opgelost is (Conklin, 2006).

De dimensie 'onduidelijkheid probleem' en 'onduidelijkheid oplossing' zijn nauw aan elkaar verwant. De probleemdefiniëring impliceert immers een richting voor de oplossing (Rittel & Webber, 1973). Wanneer er sprake is van diverse visies op een probleem, kan dat leiden tot conflicten over de oplossing. Er is dan sprake van sociale en organisatorische divergentie. Dergelijke divergentie heeft betrekking op waarden, strategieën en percepties van betrokken partijen. Wanneer sprake is van divergentie lopen deze uiteen (Head, 2008). In dat geval kunnen conflicten ontstaan over wat de 'beste' oplossing is. De oplossingen die uiteindelijk gekozen worden berusten op het beoordelingsvermogen van de belanghebbende partijen (Rittel & Webber, 1973). Hoe meer onduidelijkheid er bestaat over de te hanteren oplossing, hoe meer *wicked* een probleem is.

Middels de zes zojuist beschreven dimensies kan een bestuurlijke opgave worden getypeerd. In de volgende paragraaf wordt omschreven op welke wijze dat kan gebeuren.

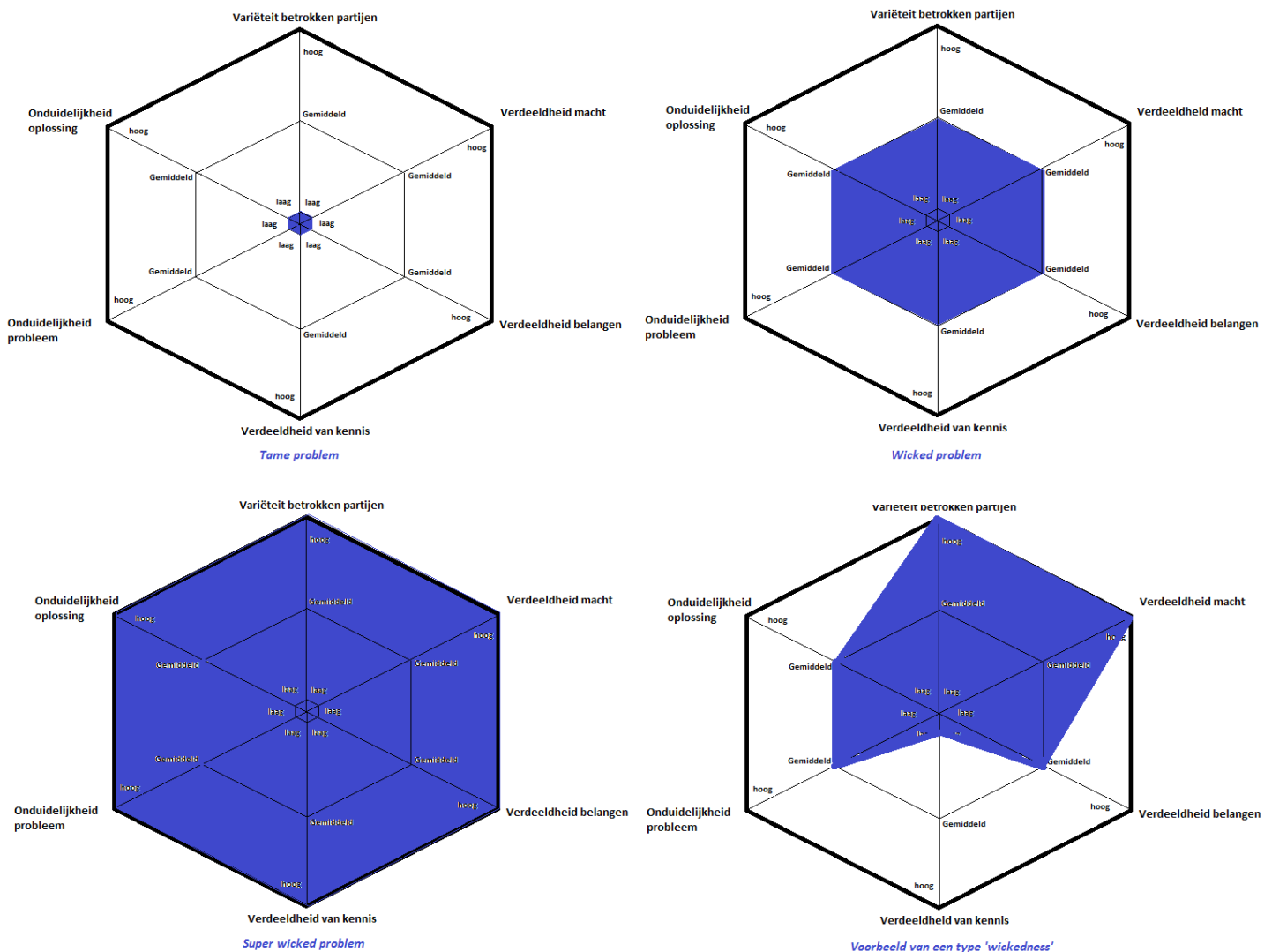
3.4 'Wickedness' in context

In hoofdstuk twee van dit onderzoek zijn de bestuurlijke opgaven 'invoering van passend onderwijs', 'opzetten brede scholen' en 'omgaan met krimp van leerlingaantal' beschreven. Dergelijke bestuurlijke opgaven kunnen middels het zojuist beschreven '*web of wickedness*' getypeerd worden door voor elke dimensie aan te geven hoe een opgave 'scoort'. Elke dimensie vormt een as van het '*web of wickedness*'. De schaal van de dimensies betreft een 3-punts Likertschaal en bestaat uit de waardes 'laag', 'gemiddeld' en 'hoog'. Middels het web is het mogelijk om een veelvoud aan verschillende typen '*wickedness*' in kaart te brengen. Voor elke bestuurlijke opgave kan een eigen '*wickedness*'-profiel worden ontworpen. Het ene probleem scoort bijvoorbeeld hoog op de dimensie 'verdeeldheid belangen' en laag op de dimensie 'verdeeldheid kennis', terwijl dat bij een ander probleem juist andersom kan zijn. In Figuur 5 zijn drie standaardprofielen weergegeven, namelijk het profiel van een *tame problem*, een *wicked problem* en een *super wicked problem*. Bij het eerste profiel, *tame problem*, 'scoort' een bestuurlijke opgave op alle dimensies laag. De variëteit aan betrokkenen is in dat geval laag, de

onduidelijkheid van het probleem en de oplossing ook (het probleem en de oplossing zijn dus duidelijk) en de verdeeldheid van kennis, belangen en macht is laag. Bij het tweede standaardprofiel, die van een *wicked problem* 'scoort' de opgave op alle zes dimensies gemiddeld. En het derde standaardprofiel is een het profiel van een *super wicked problem*. De opgave is dan zeer complex en wordt op alle zes dimensies met hoog beoordeeld. De variëteit aan betrokken actoren is dan zeer groot en de onduidelijkheid van de oplossing en het probleem ook. Verder is de verdeeldheid van kennis, belangen en macht bij een *super wicked problem* hoog.

Ook is een hypothetisch voorbeeld van een specifiek '*wickedness*'-profiel weergegeven. Bij een specifiek '*wickedness*'-profiel scoort een bestuurlijke opgave uiteenlopend op de verschillende dimensies. Dat is mogelijk omdat de dimensies afzonderlijk van elkaar beoordeeld kunnen worden. Zoals gezegd zijn er voor elke dimensie drie mogelijkheden, namelijk laag, gemiddeld en hoog. Dat maakt het mogelijk om 729 verschillende profielen te maken (3^6).

Bij het hypothetische voorbeeld is de verdeeldheid van macht en de variëteit aan betrokken partijen hoog. De verdeeldheid van belangen en de onduidelijkheid van de oplossing en het probleem zijn gemiddeld. De verdeeldheid van kennis is laag.



Figuur 5 – Vier voorbeelden van 'Wickedness'-profielen

3.5 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de termen *wicked problems* en '*wickedness*' besproken. Eerst zijn verschillende kenmerken van *wicked problems* aan bod geweest. Vervolgens zijn er twee sleutelfactoren besproken, waarmee bestuurlijke opgaven getypeerd kunnen worden. De sleutelfactoren die Alford en Head (2016) daarvoor gebruiken zijn 'duidelijkheid van een probleem' en 'betrokken partijen'. De duidelijkheid van een probleem heeft betrekking op de onduidelijkheid of weerbarstigheid van het probleem en diens oplossing. De factor 'betrokken partijen' is een veelomvattende factor en gaat in op de verdeeldheid van macht, belangen en kennis onder de bij een probleem betrokken partijen.

Ook zijn er onzekerheden besproken die kunnen bestaan in samenwerking. De drie onzekerheden die Koppenjan en Klijn (2004) benoemen zijn substantiële onzekerheid, strategische onzekerheid en institutionele onzekerheid. De substantiële onzekerheid betreft de beschikbaarheid van informatie en kennis omtrent een probleem. De strategische onzekerheid heeft betrekking op de diversiteit aan strategieën, percepties en doelen die gehanteerd kunnen worden door de betrokken actoren. Deze vorm van onzekerheid komt voort uit strategische keuzes die actoren maken met betrekking tot het articuleren van complexe problemen. De institutionele onzekerheid wordt gevormd door de diversiteit aan culturele, maar ook organisatorische, achtergronden van de betrokken partijen.

Door de onzekerheden en sleutelfactoren op elkaar te betrekken, zijn zes dimensies van '*wickedness*' geformuleerd, namelijk (1) variëteit betrokken actoren, (2) verdeeldheid macht, (3) verdeeldheid belangen, (4) verdeeldheid kennis, (5) onduidelijkheid probleem en (6) onduidelijkheid oplossing. Deze dimensies zijn weergegeven in een '*web of wickedness*'. Dit web kan gebruikt worden als theoretisch model om bestuurlijke opgaven of problemen mee te typeren. Voor elk probleem kan een '*wickedness*'-profiel worden gemaakt. Middels het '*web of wickedness*', wordt het mogelijk verschillende profielen in kaart te brengen. In het volgende hoofdstuk komt hetgeen nodig is om opgaven minder *wicked* te maken aan bod. De term verbindend vermogen staat daarbij centraal. Per dimensie wordt besproken hoe verbindend vermogen kan bijdragen aan het verminderen van de complexiteit van de dimensie.

Zoals Amerikaans managementexpert en auteur Ken Blanchard eens stelde: *“None of us is smart as all of us.”* De aanpak van complexe problemen in de maatschappij is vernieuwd, omdat de originele, meer traditionele, benaderingen niet meer afdoende zijn en de idee dat organisaties hun opgaven alleen aankunnen verouderd is. Door ontwikkelingen in de samenleving als digitalisering, individualisering, technologisering en globalisering is samenwerken in netwerken onvermijdelijk geworden (Noordegraaf, Geuijen & Meijer, 2011). De complexe samenleving met haar vele wederzijdse afhankelijkheden zorgt ervoor dat organisaties elkaar nodig hebben om hun eigen doelstelling te kunnen realiseren en maatschappelijke problemen aan te kunnen pakken (Schruijer & Vansina, 2011). Voor het oplossen van complexe problemen, zijn actoren afhankelijk van elkaars middelen als menskracht, bevoegdheden, financiële middelen, maar ook legitimiteit en autoriteit (Noordegraaf, Geuijen, Meijer, 2011). Samenwerken biedt de mogelijkheid om toegang te krijgen tot elkaars middelen en eigen belangen te verwezenlijken, terwijl er gelijktijdig een hoger doel wordt gerealiseerd wat geen der partijen alleen zou kunnen (Schruijer & Vansina, 2011).

In dit hoofdstuk komt aan bod wat publieke actoren nodig hebben om krachtige samenwerkingsrelaties aan te gaan met partijen in hun omgeving. Ook wordt beschreven hoe verbindend vermogen kan bijdragen aan het verminderen van de *‘wickedness’* van bestuurlijke opgave. Per dimensie van *‘wickedness’* wordt belicht hoe verbindend vermogen ervoor kan zorgen dat complexiteit van de dimensie vermindert. Het hoofdstuk beantwoordt de tweede en derde deelvraag van dit onderzoek. ‘Wat is verbindend vermogen (van onderwijsbestuur)?’ en ‘Welke factoren beïnvloeden het verbindend vermogen (van onderwijsbestuur)?’

4.1 Krachtige samenwerkingsrelaties

De complexe bestuurlijke opgaven die bestaan in de huidige samenleving vragen om netwerksamenwerking en krachtige samenwerkingsrelaties tussen de actoren die betrokken zijn bij de opgaven (Hooge et al., 2015; Honingh & Ehren, 2012). Het aangaan van effectieve netwerksamenwerking is echter geen eenvoudige taak (Bremekamp, Kaats & Opheij, 2009; Koppenjan & Klijn, 2004). De Bruijn, Ten Heuvelhof en In ’t Veld (2008, p.10) noemen daarvoor drie redenen. Ten eerste geven zij aan dat er geen objectieveerbare informatie beschikbaar is bij het aangaan van een netwerksamenwerking. Ten tweede is er geen consensus over de normen die bij de probleemoplossing gehanteerd moeten worden en ten derde zijn de problemen en mogelijke oplossingen dynamisch. Het aangaan van netwerksamenwerking gaat door deze gegevens gepaard met onzekerheden. Koppenjan en Klijn (2004) beschrijven een vijftal strategieën die gevoerd kunnen worden om met onzekerheden die bij netwerksamenwerking kunnen ontstaan om te gaan, namelijk de solostrategie, conflictueuze, ontwijkende, samenwerkende en faciliterend strategie. Deze strategieën zijn beschreven in Box 4.

Solostrategie - Bij de solostrategie poogt één actor, ondanks zijn strategische afhankelijkheden, zelfstandig de door hem geformuleerde oplossing te bereiken. Deze strategie kan blokkering of weerstand van andere partijen oproepen.

Conflictueuze strategie – De conflictueuze strategie heeft als doel oplossingen te blokkeren of te voorkomen die slechts door één actor gewenst zijn. Deze strategie kan gevoerd worden wanneer een andere partij in een netwerk de solostrategie voert. Het voeren van de conflictueuze strategie kan logischerwijs conflict als gevolg hebben.

Ontwijkende strategie - De ontwijkende of vermijdende strategie wordt gekenmerkt door passiviteit. Actoren die deze strategie voeren nemen een passieve houding aan en vermijden conflict. Een beweegreden om deze strategie te voeren kan een gebrek aan interesse zijn.

Samenwerkende strategie - Bij de samenwerkende strategie erkennen actoren hun wederzijdse afhankelijkheden en betrekken zij anderen bij hun plannen om tot het gewenste resultaat te komen. Zij doen er alles aan om andere partijen te interesseren voor hun plannen en proberen het meest gunstige resultaat te bereiken in een onderhandelingsproces.

Faciliterende strategie – De faciliterende strategie is gericht op het bemiddelen in conflicten en het bij elkaar brengen van partijen. De strategie is ingegeven door de gedachte dat samenwerking noodzakelijk is voor het bereiken van wederzijds voordelige oplossingen. Deze strategie kan gevoerd worden wanneer een actor belang heeft bij de inhoud van een probleem of het beperken van de kosten die gepaard gaan met het voeren van de oplossing.

Box 4 – *Strategieën om met onzekerheden binnen netwerksamenwerking om te gaan (Koppenjan & Klijn, 2004).*

De laatste twee strategieën die Koppenjan en Klijn (2004) beschrijven, de samenwerkende en de faciliterende strategie, zijn strategieën die helpen bij verminderen van onzekerheden die ontstaan zijn door samen te werken. Gezien actoren in de huidige samenleving afhankelijk van elkaars middelen zijn, zijn de samenwerkende en faciliterende strategie het best passend bij de huidige complexe bestuurlijke opgaven (Bremekamp, Kaats & Opheij, 2009, Koppenjan & Klijn, 2004). Koppenjan en Klijn (2004) stellen dat samenwerken in netwerken de mogelijkheid biedt om complexe bestuurlijke opgaven aan te gaan en gemeenschappelijke doelen te bereiken (Koppenjan & Klijn, 2004).

Om op effectieve wijze samen te werken in netwerken, zijn krachtige samenwerkingsrelaties tussen de betrokken actoren nodig (Bremekamp, et al., 2010). Krachtige samenwerkingsrelaties worden gekenmerkt door interactie tussen partijen die het mogelijk maakt tot een gezamenlijke ambitie en betekenisgeving te komen (Bremekamp et al., 2009). Bremekamp, Kaats & Opheij (2009) geven aan dat de gedeelde ambitie vorm kan krijgen door met elkaar in gesprek te gaan over een kans of vraagstuk. De samenwerkingspartners zijn daarbij gedreven door belangen, als organisatiebelangen, persoonlijke belangen of maatschappelijke belangen. Naast ambities en belangen speelt ook de context waarbinnen samenwerking zich ontwikkelt een rol in het komen tot krachtige samenwerkingsrelaties. De context bestaat uit het proces waarin de participerende spelers zich bevinden en de omgeving waarin dat proces plaatsvindt (Bremekamp et al., 2009). Wanneer de ambities en belangen in een betekenisvolle context bij elkaar gebracht zijn, kan dat leiden tot effectieve en doelgerichte samenwerking.

Bremekamp, Kaats en Opheij (2009) stellen dat de mate van succes van een samenwerking bepaald kan worden aan de hand van vier indicatoren (Bremekamp, Kaats & Opheij, 2009). Deze indicatoren hebben betrekking op het opgebouwd vertrouwen, het aanwezige instrumentarium, het spel en de spelers.

De eerste indicator, opgebouwd vertrouwen, kan afgemeten worden aan de betrouwbaarheid van de samenwerkingspartners, de mate waarin er sprake is van congruentie tussen woord en daad, de mate van acceptatie van elkaars aanwezigheid en de mate waarin de partijen met een open vizier te werk gaan (Bremekamp et al., 2009). Wanneer er sprake is van hoge betrouwbaarheid van de partners, er sprake is van congruentie tussen woord en daad, er met een open vizier gewerkt wordt en partners geaccepteerd worden, is de kans op succesvolle samenwerking groter, dan wanneer dat niet zo is.

De tweede indicator heeft betrekking op een goed instrumentarium. Opgebouwd vertrouwen is niet het enige wat nodig is voor succesvolle samenwerken. Ook is het zaak dat de procedures, structuren en coördinatiemechanismen van de samenwerking duidelijk zijn (Bremekamp et al., 2009). Daarbij staan de verhoudingen tussen de partijen en de wijze waarop zij met elkaar en naar buiten communiceren centraal.

De derde indicator, goed spel, kenmerkt zich door openheid, waarde creatie, onderhandelingsruimte en –bereidheid van de partijen die betrokken zijn bij de samenwerking (Bremekamp et al., 2009). Vragen die daarbij centraal staan hebben betrekking op de wijze waarop samenwerkingspartners hun verwachtingen en intenties open en eerlijk uitspreken en of er voor alle partijen meerwaarde ontstaat.

De vierde en laatste indicator, goede spelers, wordt gekenmerkt door flexibiliteit, oprechte interesse en kennis en kunde van de spelers (Bremekamp et al., 2009). De mate waarin partijen denken vanuit andermans belangen en de mate waarin de partijen over flexibiliteit beschikken staan bij deze indicator centraal.

Deze laatste indicator, goede spelers, is een indicator die de andere drie indicatoren sterk kan beïnvloeden. Wanneer er goede spelers zijn, kan immers vertrouwen opgebouwd worden, een goed instrumentarium ontwikkeld worden en een goed spel gespeeld worden. Perrault en collega's (2011) gaan in tegenstelling tot Bremekamp en collega's (2009) niet uit van vier indicatoren voor succesvolle samenwerking, maar onderscheiden er slechts twee, namelijk het opbouwen van persoonlijke relaties en het ontwikkelen van vertrouwen. Zij stellen dat deze factoren die bevorderend zijn, of sterker geformuleerd, voorwaardelijk zijn voor succesvolle samenwerking. Alleen wanneer partijen over voldoende kennis en kunde beschikken zijn zij in staat om succesvol samen te werken (Perrault et al., 2011). Voor het opbouwen van persoonlijke relaties en het ontwikkelen van vertrouwen is het van belang dat publieke actoren over voldoende kennis en kunde beschikken (Perrault et al., 2011). De capaciteiten die nodig zijn om krachtige samenwerkingsrelaties aan te gaan staat in de volgenden paragraaf centraal.

4.2 Verbindend vermogen

In deze paragraaf wordt onderzocht wat publieke actoren nodig hebben om krachtige samenwerkingsrelaties aan te gaan. Eerder in dit onderzoek is de complexiteit van bestuurlijke opgaven besproken. Deze wordt gevormd door de verdeeldheid van macht, belangen en kennis onder de

betrokken partijen, de onduidelijkheid van het probleem en de oplossing en de grote variëteit aan betrokken partijen. Voor het aangaan van complexe bestuurlijke opgaven en het verminderen van de *'wickedness' van deze opgaven*, is het aangaan van krachtige samenwerkingsrelaties van belang. Krachtige samenwerkingsrelaties kunnen helpen bij het verminderen van de complexiteit van bestuurlijke opgaven (Koppenjan & Klijn, 2004). Het vermogen dat publieke actoren daarvoor nodig hebben, heeft betrekking op het kunnen opbouwen van persoonlijke relaties en het ontwikkelen van vertrouwen (Perrault, et al., 2011).

In de volgende paragrafen wordt beschreven wat publieke actoren nodig hebben om persoonlijke relaties op te kunnen bouwen en vertrouwen te kunnen ontwikkelen. Oftewel, wat zij nodig hebben om krachtige samenwerkingsrelaties aan te gaan. Daarvoor wordt eerst ingegaan op de houding van publieke actoren. Onderzocht wordt welke houding bevorderlijk is voor het opbouwen van persoonlijke relaties en het ontwikkelen van vertrouwen. De paragraaf wordt afgesloten met een schematische weergave en een definitie van de term verbindend vermogen.

De houding van een onderwijsbestuurder heeft invloed op de effectiviteit van samenwerkingsrelaties (Honingh et al., 2016). Dat maakt dat het interessant is te onderzoeken waardoor een houding die de effectiviteit van samenwerkingsrelaties kan bevorderen gekenmerkt wordt. In deze paragraaf staat de houding van de onderwijsbestuurder centraal. In de voorgaande paragraaf is succesvolle samenwerking aan bod geweest. Perrault en collega's (2011) stellen dat twee factoren succesvolle samenwerking bevorderen, namelijk:

1. Opbouwen van persoonlijke relaties
2. Ontwikkelen van vertrouwen.

In de volgende paragrafen wordt besproken welke houding onderwijsbestuurders nodig hebben om deze factoren te kunnen realiseren.

4.2.1 Proactief en open

In deze paragraaf staat de houding die bevorderlijk is voor het opbouwen van persoonlijke relaties centraal. Ansell en Gash (2007) geven aan dat relaties opbouwen gezien kan worden als een investering voor de lange termijn en dat daar tijd voor genomen moet worden. Samenwerken gaat over mensen, wat maakt dat persoonlijke relaties centraal staan (Mintzberg, Dougherty, Jorgensen en Westley, 1996). Het is dan ook van belang dat publieke actoren aandacht hebben voor informele relaties met hun stakeholders. Om relaties op te kunnen bouwen is een proactieve houding van belang. Zeker onderwijsbestuurders hebben een proactieve houding nodig gezien het feit dat onderwijs enerzijds te maken heeft met een krappe bekostiging en anderzijds met toenemende maatschappelijke eisen waaraan uitsluitend in samenwerking met andere partijen tegemoet gekomen kan worden (Helmerts, 2010; Bronneman-Helmerts, 1999). Een proactieve houding van onderwijsbestuurders kan bevorderlijk werken voor het realiseren van de ambities van hun organisaties enerzijds en het tegemoet komen aan

de eisen van hun omgeving anderzijds. Een proactieve houding wordt gekenmerkt door initiatief voor het aangaan van relaties te tonen. Een proactieve houding werkt bevorderlijk voor het aangaan van relaties.

Naast een proactieve houding werkt ook een open houding bevorderlijk voor het aangaan van persoonlijke relaties (Bremekamp et al., 2009). Een open houding wordt gekenmerkt door de bereidheid in gesprek te willen met partijen in de omgeving (Bremekamp et al., 2010). Wanneer onderwijsbestuurders een open houding aannemen, werkt dat bevorderlijk voor het opbouwen van persoonlijke relaties en het ontwikkelen van vertrouwen. Samenvattend gesteld bevordert een proactieve en open houding het opbouwen van persoonlijke relaties. Voor het aangaan van krachtige samenwerkingsrelaties is een dergelijke houding daarom van belang.

4.2.1 *Betrokken en betrouwbaar*

In de vorige paragraaf is duidelijk geworden dat een open en proactieve houding bevorderlijk werkt voor het opbouwen van persoonlijke relaties. In deze paragraaf wordt beschreven wat nodig is voor het ontwikkelen van vertrouwen.

Om vertrouwen te ontwikkelen is betrokkenheid bij elkaars organisatie en belangen cruciaal (Boezem, Bos, Crezee, Laseur, Nolen, Snepvangers & Wijk, 2009). Het belangrijkste instrument voor het verkrijgen van inzicht in elkaars ambities is het oprechte en geïnteresseerde gesprek (Bremekamp et al., 2009). Door betrokken te zijn bij stakeholders, worden de ambities en belangen die zij hebben inzichtelijk. Het inzichtelijk maken van elkaars ambities en belangen werkt bevorderlijk voor het aangaan van een krachtige samenwerkingsrelatie.

Een belangrijke voorwaarde voor het ontwikkelen van vertrouwen is een betrouwbare houding. Vertrouwen wordt gezien als de sleutel tot succesvolle samenwerking (Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010; Koppenjan & Klijn, 2004, Provan & Kenis, 2008). Vertrouwen heeft invloed op hoe effectief relaties zijn en is nodig om elkaar toegang te geven tot elkaars middelen (Koppenjan & Klijn, 2004). Wanneer actoren elkaar kennen en elkaar vertrouwen, hebben zij doorgaans betere samenwerkingsrelaties dan wanneer zij dat niet doen. Elkaar kennen en vertrouwen zorgt ervoor dat onzekerheden en spanningen verminderen. Het wordt dan gemakkelijker om in termen van 'win-win' te denken. Het concept vertrouwen wordt op uiteenlopende manieren gedefinieerd. Provan en Kenis (2008, p. 303) stellen dat vertrouwen in een netwerk een bepalende factor is voor de duurzaamheid en effectiviteit van het netwerk. Zij omschrijven vertrouwen aan de hand van de definitie van McEvily, Perrone en Zaheer (2003): "*the willingness to accept vulnerability based on positive expectations about another's intentions and behaviours*". Deze definitie heeft raakvlakken met de definitie die Klijn en Edelenbos (2007, p. 31) noemen: "*Vertrouwen verwijst naar een min of meer stabiele positieve perceptie van actoren over de bedoelingen van andere actoren, dat wil zeggen, dat zij zich onthouden van opportunistisch gedrag*". Koppenjan en Klijn (2004, p.84) beschrijven een viertal voordelen van vertrouwen in een netwerk:

1. Het draagt bij aan het verlagen van transactiekosten. Vertrouwen in een netwerk zorgt doorgaans voor lagere transactiekosten.
2. Vertrouwen kan zorgen voor een bereidheid om te investeren zonder dat de betrokkenen zekerheid hebben over of het gewenste resultaat bereikt wordt.
3. Vertrouwen biedt de mogelijkheid om van elkaar te leren. Kennisuitwisseling kan gevoelig zijn, en kan alleen gebeuren wanneer er voldoende vertrouwen in een netwerk is.
4. Om tot een aanpak van een *wicked problem* te komen is het belangrijk dat betrokkenen openstaan voor innovaties of deze zelf aandragen. Innovatie is vanuit economisch oogpunt echter kostbaar, omdat vooraf onbekend is waar een innovatie toe leidt. Het delen van informatie kan risicovol zijn. Vertrouwen kan echter bijdragen aan het reduceren van opportunistisch gedrag. Dat kan ervoor zorgen dat betrokkenen bereid zijn hulpbronnen uit te wisselen, waardoor innovatie tot stand kan komen.

Tegenover vertrouwen staat wantrouwen, wat een barrière vormt voor effectieve samenwerking (Ansell & Gash, 2007). Wanneer organisaties elkaar niet goed kennen en wantrouwen, nemen spanningen en onzekerheden in samenwerkingsrelaties toe en zal de effectiviteit van de samenwerking afnemen (Koppenjan & Klijn, 2004).

De aanwezigheid van vertrouwen of wantrouwen is geen statisch gegeven. Idealiter is vertrouwen bij de start van een samenwerking aanwezig, maar de kans daarop is klein. Interpersoonlijk vertrouwen moet in dat geval opgebouwd worden. Het opbouwen van een vertrouwensrelatie staat of valt met het gedrag van de betrokken actoren (Bremekamp, Kaats, Opheij & Vermeulen, 2010). Bremekamp en collega's (2010) stellen dat vertrouwen kan worden gecreëerd door een betrouwbare houding.

Samenvattend kan worden gesteld dat de houding die nodig is voor het bewerkstelligen van persoonlijke relaties en het ontwikkelen van vertrouwen gekenmerkt kan worden door proactiviteit, openheid betrokkenheid en betrouwbaarheid. Een dergelijke houding draagt bij aan het aangaan van krachtige samenwerkingsrelaties. In de volgende paragraaf wordt het verbindend vermogen gedefinieerd.

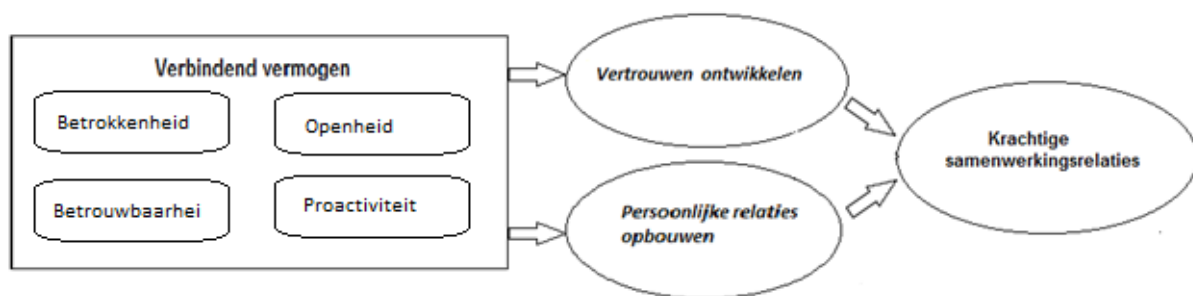
4.3 Verbindend vermogen gedefinieerd

In de voorgaande paragrafen is beschreven welke houding benodigd is om krachtige samenwerking aan te gaan met partijen in de omgeving. In deze paragraaf zal op basis van de benodigde houding de term verbindend vermogen gedefinieerd worden.

De bestuurlijke opgaven die in de huidige samenleving bestaan zijn complex en vragen om samenwerking met partijen in de omgeving. Het samenwerken in netwerken is geen eenvoudige taak en gaat niet vanzelf. In de voorgaande paragrafen is duidelijk geworden dat het opbouwen van persoonlijke relaties en het ontwikkelen van vertrouwen bevorderende factoren zijn voor het aangaan van krachtige samenwerkingsrelaties. De houding die nodig is om persoonlijke relaties aan te gaan en

vertrouwen te ontwikkelen betreft een open, betrouwbare, proactieve en betrokken houding. In dit onderzoek is het verbindend vermogen daarom als volgt gedefinieerd:

'Verbindend vermogen is de capaciteit om op een speelveld krachtige samenwerkingsrelaties met externe stakeholders aan te gaan, zodanig dat gezamenlijk opgaven kunnen worden aangegaan. Het vermogen wordt gekenmerkt door een open, betrouwbare, proactieve en betrokken houding.'



Figuur 6 – Schematische weergave van verbindend vermogen

In Figuur 6 is verbindend vermogen en de doorwerking die dat vermogen kan hebben op schematische wijze weergegeven. Links staat het verbindend vermogen wat bestaat uit een open, betrouwbare, proactieve en betrokken houding. Dit vermogen biedt de mogelijkheid om persoonlijke relaties op te bouwen en vertrouwen te ontwikkelen. Deze twee aspecten zijn in de middelste ovals weergegeven. Het opbouwen van relaties en het ontwikkelen van vertrouwen kan vervolgens leiden tot krachtige samenwerkingsrelaties (weergegeven in de rechter ovaal).

Wanneer publieke actoren over verbindend vermogen beschikken, is dat bevorderlijk voor het verminderen van de *'wickedness'* van bestuurlijke opgaven. Door verbindend vermogen zijn zij namelijk in staat krachtige samenwerkingsrelaties met betrokkenen van de organisatie aan te gaan wat de complexiteit van bestuurlijke opgaven kan verminderen. Wanneer publieke actoren over veel verbindend vermogen beschikken, zijn zij eerder in staat om de *'wickedness'* van bestuurlijke opgaven te verminderen en de opgaven zodoende aan te gaan dan wanneer zij over weinig verbindend vermogen beschikken. Daarom is het interessant te onderzoeken welke factoren bevorderend dan wel belemmerend zijn voor het ontwikkelen of aanwenden van verbindend vermogen. Dat zal in de volgende paragraaf gebeuren.

4.4 Randvoorwaarden

In de vorige paragrafen is de term verbindend vermogen besproken en gedefinieerd. In deze paragraaf wordt beschreven welke condities voordelig zijn voor het aanwenden van dit vermogen en het aangaan van krachtige samenwerkingsrelaties. Ansell en Gash (2007) hebben in hun meta-analyse van de term *collaborative governance* voorwaarden beschreven voor het aangaan van samenwerking. Deze voorwaarden zijn ook voor het aanwenden van verbindend vermogen van belang en worden daarom in deze paragraaf besproken.

Collaborative governance definiëren Ansell & Gash (2007, p. 544) als volgt: “A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets.” Zij gaan in op de startsituatie die bestaat bij het aangaan van samenwerking en illustreren de verschillen tussen mogelijke startsituaties middels twee hypothetische voorbeelden. De eerste is er één waarbij de stakeholders een bittere verdeeldheid hebben gehad over een aantal beladen kwesties en elkaar nu beschouwen als gewetenloze vijanden. Bij de andere startsituatie hebben de stakeholders een gedeelde visie over wat ze willen bereiken en hebben ze in de geschiedenis op basis van wederzijds vertrouwen samengewerkt. Ansell en Gash (2007) stellen dat het in beide gevallen moeilijk kan zijn om samen te werken, maar dat in het eerste geval problemen omtrent vertrouwen, een gebrek aan respect of regelrechte antagonisme overwonnen moeten worden. Een samenwerking is succesvoller, wanneer de startcondities ten gunste van de samenwerking uitpakken.

Ansell en Gash (2007 p.550/551) onderscheiden drie condities die het aangaan van samenwerking beïnvloeden. Deze condities, die al dan niet aanwezig zijn bij het begin van een samenwerking, faciliteren of ontmoedigen het aanwenden van verbindend vermogen en het aangaan van samenwerking. De condities die Ansell en Gash (2007) noemen zijn onevenwichtigheden tussen de middelen van de verschillende belanghebbenden, de prikkels die belanghebbenden hebben om samen te werken en het verleden die belanghebbenden met elkaar hebben. Deze condities worden in respectievelijk paragraaf 4.4.1, 4.4.2 en 4.4.3 toegelicht.

4.4.1 Middelen

De eerste conditie heeft betrekking op de mogelijkheden die partijen hebben om samenwerking aan te *kunnen* gaan. De macht, bronnen en kennis kunnen asymmetrisch verdeeld zijn over de actoren die bij een probleem betrokken zijn. Als betrokkenen niet de benodigde organisatie, capaciteit, status of middelen hebben om op gelijke voet deel te nemen aan een samenwerkingsproces, zal het proces vatbaar zijn voor manipulatie door machtige actoren (Ansell & Gash, 2007). Het probleem van onevenwichtig verdeelde bronnen is problematisch wanneer belangrijke stakeholders niet over de organisatorische structuur beschikken om hun stem te vertegenwoordigen in het samenwerkingsproces. *Stakeholder salience* kan hiervan een oorzaak zijn. Met deze term wordt bedoeld op de mogelijkheid die stakeholders hebben, berustend op legitimiteit en macht, om aandacht te trekken binnen een netwerk (Mitchell, Agle & Wood, 1997). Een voorbeeld, waarbij dit problematisch kan zijn, heeft betrekking op het identificeren van stakeholders voor onderwijsorganisaties. Ouders en leerlingen zijn minder machtige stakeholders doordat zij minder formeel georganiseerd en geïnstitutionaliseerd zijn dan andere stakeholders. Het is echter van belang dat er ook rekening gehouden wordt met deze minder machtige of actieve stakeholders, want ook deze partijen kunnen relevant zijn voor onderwijsorganisaties (OECD, 2016). De onevenwichtigheid tussen belanghebbenden kan ervoor zorgen dat belangrijke stakeholders niet op een zinvolle manier deel kunnen nemen. Goede samenwerking vergt toewijding voor een strategie om de benadeelde stakeholders ook in staat te stellen mee te doen (Ansell & Gash, 2007).

Ook de factor tijd lijkt een rol te spelen in het al dan niet kunnen aangaan van samenwerking. Samenwerken is een tijdrovend proces (Ansell & Gash, 2007). Het vinden van consensus in het bijzonder, vergt tijd en kan niet overhaast gebeuren. Niet alle stakeholders beschikken echter over voldoende tijd om samenwerking aan te gaan. Een (tijds)investering in samenwerking is wel van belang, omdat deze op de langere termijn tijd en energie kan besparen. Ook een praktisch aspect als voldoende tijd hebben is dus van belang voor het kunnen aangaan van netwerksamenwerking.

Samenvattend gesteld is het zaak dat de partijen die betrokken zouden moeten zijn bij een bestuurlijke opgave over voldoende middelen beschikken om dat ook daadwerkelijk te zijn. Wanneer partijen over verbindend vermogen beschikken, maar onvoldoende middelen hebben om dat vermogen aan te wenden, belemmert dat het aangaan van krachtige samenwerkingsrelaties. Voldoende middelen aanwezig bij de juiste actoren vormt dan ook een belangrijke voorwaardelijke conditie voor het aanwenden van verbindend vermogen.

4.4.2 Prikkel

Naast de mogelijkheden om mee te kunnen doen aan samenwerking, spelen ook de prikkels om mee te *willen* doen een rol. Incentives om deel te willen nemen aan een samenwerking hangen af van de verwachtingen die stakeholders hebben over de resultaten die een samenwerking kan opleveren (Ansell & Gash, 2007). De voordelen van samenwerking kunnen afgewogen worden tegen de tijd en energie die samenwerking vereist. Zelfstandig opgaven aangaan leidt doorgaans tot suboptimale en ineffectieve probleemoplossingen, maar ook samenwerking komt met een prijs (Koppenjan & Klijn, 2004). Het is van belang dat een afweging wordt gemaakt tussen de toegevoegde waarde van samenwerking enerzijds en de beperkingen en kosten van de samenwerking anderzijds (Koppenjan & Klijn, 2004). De beperkingen en kosten van samenwerken worden transactiekosten genoemd. Deze kunnen hoog oplopen (Koppenjan & Klijn, 2004). Een stakeholder zal daarom analyseren of deze kosten hoger zijn dan de voordelen die de samenwerking oplevert. Zo kan bepaald worden of samenwerking moet worden aangegaan of, wanneer deze al aangegaan is, moet doorgaan of stoppen.

Wanneer stakeholders een directe relatie zien tussen hun deelname en concrete, tastbare uitkomsten, vergroot dat de incentive om opnieuw deel te nemen of te blijven deelnemen aan een samenwerking (Brown, 2002 in: Ansell & Gash, 2007). Indien stakeholders bemerken dat hun inbreng louter adviserend of van ceremoniële aard is, zullen de prikkels om mee te blijven doen afnemen (Futrell, 2003 in: Ansell & Gash, 2007).

Publieke organisaties kunnen ook met een externe prikkel voor netwerksamenwerking te maken krijgen. In dat geval moeten zij samenwerken om te kunnen voldoen aan eisen van andere partijen als de overheid of een raad van toezicht. Externe druk zorgt ervoor dat partijen niet om samenwerking heen kunnen. Hoewel netwerksamenwerking opgelegd kan worden door wet- en regelgeving, is deelname aan een netwerk echter meestal vrijwillig (Ansell & Gash, 2007). Doorgaans wordt de samenwerking gevoed door een wederzijdse afhankelijkheid. Ansell en Gash (2007) stellen dat voor het aangaan van samenwerking, het van belang is dat partijen wederzijds van elkaar afhankelijk zijn, omdat stakeholders die zelfstandig of via alternatieve manieren dan samenwerking hun doelen kunnen bereiken dat eerder zullen doen dan dat ze een netwerksamenwerking aangaan. Wanneer stakeholders merken dat het

bereiken van hun doelen afhankelijk is van de medewerking van andere belanghebbende, wordt de prikkel om samen te werken vergroot (Logsdon, 1991). Indien het voor een stakeholder (economisch) voordeliger is om zaken gezamenlijk te doen dan alleen, zal hij sneller geneigd zijn samen te werken. De wederzijdse afhankelijkheid voor het behalen van doelen is dan ook een belangrijke prikkel voor het aangaan van samenwerking (Ansell & Gash, 2007; Koppenjan & Klijn, 2004).

De belangrijkste prikkel voor het inzetten van verbindend vermogen wordt gevormd door wederzijdse afhankelijkheid. Deze afhankelijkheid kan ontstaan door een gedeelde ambitie of externe druk. Voor het aanwenden van verbindend vermogen, is het van belang dat er een prikkel is om dat ook daadwerkelijk te doen. De volgende paragraaf gaat in op de geschiedenis die partijen met elkaar hebben en de invloed daarvan op het al dan niet aangaan van (nieuwe) samenwerking.

4.4.3 Verleden

Naast prikkels en middelen, speelt ook de geschiedenis die partijen met elkaar hebben een rol in het al dan niet aanwenden van verbindend vermogen en het aangaan van samenwerking. Deze is bepalend voor de effectiviteit van samenwerking. Als er een geschiedenis is waarbij er sprake was van vijandigheid tussen de betrokken partijen, is het onwaarschijnlijk dat de samenwerking succesvol is (Ansell & Gash, 2007). Opvallend is echter dat er ook succesvolle samenwerking kan bestaan tussen belanghebbenden wier belangen lijnrecht tegenover elkaar staan. Daarvoor is een hoge mate van wederzijdse afhankelijkheid echter voorwaardelijk (Imperial, 2005). Een geschiedenis van conflict mondt doorgaans echter uit in een laag vertrouwensniveau, wat kan leiden tot weinig toewijding, manipulatieve strategieën en oneerlijke communicatie. Dat creëert een vicieuze cirkel van wantrouwen en verdenking (Ansell & Gash, 2007). Een geschiedenis waarin succesvol is samengewerkt kan het vertrouwen in elkaar bevorderen. Zo'n geschiedenis kan een vicieuze cirkel van samenwerking in de hand werken. Het doen stijgen van het vertrouwensniveau tussen de stakeholders, kan het resultaat van samenwerking positief beïnvloeden.

Ook de verwachtingen die actoren hebben op basis van de geschiedenis die zij met elkaar hebben spelen een rol bij het al dan niet aanwenden van verbindend vermogen. Wanneer actoren positieve herinneringen hebben aan een eerdere samenwerking, zullen zij eerder geneigd zijn samenwerking aan te gaan en hun verbindend vermogen aan te wenden, dan wanneer zij negatieve herinneringen hebben aan een eerdere samenwerking (Ansell & Gash, 2007). Echter, het aanwenden van verbindend vermogen kan in dat laatste geval juist bevorderlijk werken voor het alsnog aangaan van een krachtige samenwerking. Het aanwenden van verbindend vermogen bevordert immers het (weder)opbouwen van vertrouwen en persoonlijke relaties.

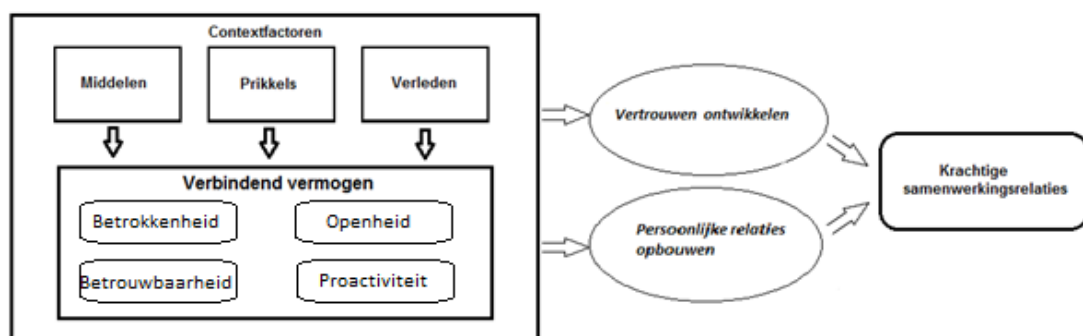
In deze paragraaf zijn condities die het aanwenden van verbindend vermogen van publieke actoren kunnen bevorderen dan wel belemmeren aan de orde geweest. Het al dan niet aangaan van samenwerking is afhankelijk van de mogelijkheden en middelen van de stakeholders, de prikkels die er bestaan en de geschiedenis die de stakeholders met elkaar hebben. In Tabel 3 zijn de condities

samengevat. Wanneer stakeholders de mogelijkheid hebben om mee te kunnen doen, er prikkels zijn om mee te willen doen en het vertrouwensniveau tussen stakeholders goed is, kan dat ertoe leiden dat publieke actoren hun verbindend vermogen aan kunnen en willen wenden en er krachtige samenwerkingsrelaties aangegaan kunnen worden.

Conditie	Deze conditie heeft betrekking op de..
Middelen	mogelijkheden van actoren om mee te <i>kunnen</i> doen.
Prikkels	overwegingen om mee te <i>willen</i> of <i>moeten</i> doen.
Verleden	verwachtingen over de uitkomst van de samenwerking op basis van eerdere ervaringen.

Tabel 3 – Conditie samengevat.

In Figuur 7 is het verbindend vermogen en de mogelijke doorwerking die dat vermogen kan hebben weergegeven. Ook zijn de voorwaardelijke condities, middelen, prikkels en verleden, opgenomen in het figuur.



Figuur 7 – Verbindend vermogen in context

In deze paragraaf is besproken welke condities voorwaardelijk zijn voor het aanwenden van verbindend vermogen. De volgende paragraaf gaat in op de rol die verbindend vermogen kan hebben in het verminderen van complexiteit van bestuurlijke opgaven.

4.4 'Web of wickedness' en verbindend vermogen

In de vorige paragrafen is verbindend vermogen gedefinieerd en is besproken welke condities belemmerend of bevorderend kunnen zijn voor het aanwenden van dit vermogen. Ook is toegelicht op welke wijze verbindend vermogen bij kan dragen aan het ontwikkelen van vertrouwen en het opbouwen van persoonlijke relaties. Vertrouwen en persoonlijke relaties kunnen leiden tot krachtige samenwerkingsrelaties die het mogelijk maken om de 'wickedness' van bestuurlijke opgaven te verminderen, waardoor deze aangeaan kunnen worden. In deze paragraaf wordt toegelicht hoe het verbindend vermogen kan bijdragen aan het verminderen van de complexiteit van bestuurlijke opgaven. In hoofdstuk drie is het 'web of wickedness' beschreven waarin zes dimensies van 'wickedness'

opgenomen zijn. Per dimensie van het web wordt in deze paragraaf beschreven hoe verbindend vermogen ervoor kan zorgen dat de complexiteit van de dimensie vermindert.

De eerste dimensie van het web betreft de variëteit aan betrokken actoren. Hoe meer verschillende partijen er bij een bestuurlijke opgave betrokken zijn, hoe complexer het probleem (Conklin, 2006). Wanneer publieke actoren over verbindend vermogen beschikken, stelt dat hen in staat om op krachtige wijze met de vele verschillende partijen te communiceren. Het verbindend vermogen draagt zo bij aan het kunnen omgaan met de uiteenlopende partijen. Een proactieve en betrokken houding zorgt er daarnaast voor dat partijen in de omgeving begrepen kunnen worden, wat het mogelijk maakt om van de variëteit te profiteren en van elkaar te leren. De variëteit aan betrokken partijen kan door verbindend vermogen worden benut, in plaats van als problematisch worden ervaren.

De tweede dimensie heeft betrekking op de verdeeldheid van macht. Wanneer de macht verdeeld is onder de betrokken partijen, is een probleem complexer dan wanneer deze gecentraliseerd bij een actor aanwezig is (Alford & Head, 2016). Wanneer publieke actoren over verbindend vermogen beschikken zal de complexiteit die verdeeldheid van macht met zich meebrengt verminderen. Partijen stellen zich in dat geval open op en zetten het samenwerkingsproces niet manipulatief naar hun hand, maar communiceren op constructieve wijze over de eventueel conflicterende belangen.

De derde dimensie van '*wickedness*' betreft de verdeeldheid van belangen onder de betrokken partijen. Wanneer de belangen onder de betrokken partijen uiteenlopen, maakt dat een opgave complex. Verbindend vermogen werkt bevorderlijk voor het bij elkaar brengen van belangen en voor het creëren van win-win situaties (Koppenjan & Klijn, 2004). Wanneer publieke actoren open en betrouwbaar met elkaar communiceren, kan machtsmisbruik worden voorkomen en kan zorgvuldig met elkaars belangen worden omgegaan (Bekkers, 2009). Verbindend vermogen kan er zo voor zorgen dat de complexiteit die verdeeldheid van belangen met zich meebrengt, afneemt.

De vierde dimensie uit het web heeft betrekking op de verdeeldheid van kennis. Wanneer de kennis die nodig is voor het formuleren van een oplossing van een probleem verdeeld is over de betrokken actoren, is het van belang dat deze kennis bij elkaar gebracht wordt. Als de betrokken actoren over verbindend vermogen beschikken zijn zij hier eerder toe in staat dan wanneer zij dat niet doen. Een proactieve houding draagt bij aan het opzoek gaan naar de benodigde kennis en een betrouwbare houding kan ervoor zorgen dat partijen bereid zijn hun kennis te delen. Verbindend vermogen kan werken als katalysator voor het bijeenbrengen van de benodigde kennis.

De vijfde dimensie van '*wickedness*' heeft betrekking op de onduidelijkheid van een probleem. Wanneer het onduidelijk is wat het probleem precies is, vergroot dat de complexiteit van het probleem (Alford & Head, 2016; Koppenjan & Klijn, 2004). Ook voor het verminderen van deze dimensie is het van belang dat de betrokken partijen over verbindend vermogen beschikken. Wanneer zij dat doen, zullen zij gemakkelijker tot een gemeenschappelijke probleemdefiniëring kunnen komen dan wanneer zij dat niet

doen. Een open, proactieve, betrokken en betrouwbare houding zou het definiëren van een probleem kunnen vergemakkelijken. Een dergelijke houding maakt het mogelijk om met de uiteenlopende kijk van eenieder om te kunnen gaan en rekening te houden met de diversiteit aan normen, waarden en visies van de verschillende betrokken partijen.

Tot slot, de zesde dimensie van *'wickedness'* heeft betrekking op de onduidelijkheid van de oplossing voor een probleem. Gezien er geen set van kant-en-klare oplossingen klaarliggen voor een *wicked problem*, is het van belang dat er op effectieve wijze gecommuniceerd wordt over mogelijke oplossingen (Rittel & Webber, 1973). Verbindend vermogen stelt publieke actoren hiertoe in staat. Voor het komen tot een oplossing waarmee alle partijen geholpen zijn, is het van belang dat publieke actoren over verbindend vermogen beschikken. De onduidelijkheid van het probleem kan dus ingeperkt worden wanneer de betrokken partijen over verbindend vermogen beschikken.

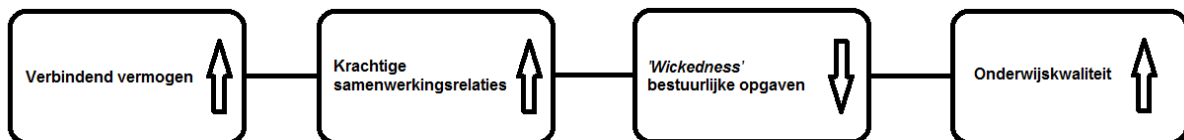
In deze paragraaf is beschreven hoe verbindend vermogen, bestaande uit een open, betrokken, betrouwbare en proactieve houding, kan bijdragen aan het verminderen van de complexiteit van een bestuurlijk opgave. In de volgende paragraaf wordt belicht welke rol verbindend vermogen speelt bij het aangaan van bestuurlijke opgaven in de onderwijssector.

4.5 *'Wickedness'* en verbindend vermogen in het onderwijs

In de vorige paragraaf is beschreven hoe verbindend vermogen bij kan dragen aan het verminderen van de *'wickedness'* van bestuurlijke opgaven. In deze paragraaf wordt ingezoomd op de rol die verbindend vermogen kan spelen bij het verminderen de *'wickedness'* van bestuurlijke opgaven in het onderwijs én op de wijze waarop verbindend vermogen door kan werken tot het realiseren van onderwijskwaliteit.

In hoofdstuk twee is aan het licht geweest dat samenwerking in de onderwijssector belangrijk is om met bestuurlijke opgaven, als de invoering van passend onderwijs, het omgaan met krimp van leerlingaantal en het opzetten van brede scholen, om te kunnen gaan. De complexiteit van de opgaven waar onderwijsbesturen nu mee geconfronteerd worden, vraagt om krachtige relaties met hun stakeholders (Honingh & Van Thiel, 2014). In het huidige onderwijssysteem vormt het verbinden van mensen een middel om te sturen op onderwijskwaliteit en om te kunnen gaan met bestuurlijke opgaven (Hooge et al., 2015). In verbinding treden met stakeholders en met hen samenwerken in netwerken kan onderwijskwaliteit bevorderen. Het kan ervoor zorgen dat zij vanuit eigen verantwoordelijkheid bijdragen aan het realiseren van goed onderwijs. In dat geval zijn onderwijsbesturen niet als enige verantwoordelijk voor het realiseren van onderwijskwaliteit, maar delen zij deze verantwoordelijkheid met hun stakeholders (Honingh & Ehren, 2012; Honingh & Van Thiel, 2014). Door krachtige samenwerkingsrelaties met stakeholders uit de omgeving aan te gaan wordt het mogelijk invloed uit te oefenen op die omgeving en elkaar te voorzien in sociale 'hulpbronnen' als menskracht, geld, informatie en macht (Hooge et al., 2015; Pfeffer & Salancik, 2003). Ook voor het verkrijgen van expertise lijkt het bevorderlijk dat onderwijsbesturen samenwerken in bijvoorbeeld kennisnetwerken of zogenaamde *'communities of practice'* (Wenger, 1998). Door samen te werken zijn onderwijsbesturen op de hoogte

van zaken die spelen in hun omgeving. Het afstemmen van de omgeving op de organisatie en vice versa vormt een belangrijke conditie voor adequaat onderwijsbestuur (Hooge et al., 2015). Gerichtheid op externe stakeholders is daarvoor belang, want samenwerken met hen kan bijdragen aan het verminderen van complexiteit van bestuurlijke opgaven en kan zodoende helpen bij het aangaan van de opgaven. Wanneer bestuurlijke opgaven op krachtige wijze aangegaan worden, bevordert dat onderwijskwaliteit (Hooge et al., 2015). De aanwezigheid van verbindend vermogen van onderwijsbestuur is daarom een belangrijke bevorderende factor voor het realiseren van onderwijskwaliteit. In Figuur 8 is weergegeven hoe de aanwezigheid van verbindend vermogen door kan werken naar het realiseren van onderwijskwaliteit. Links staat het verbindend vermogen. Daarnaast staan krachtige samenwerkingsrelaties welke aangegaan kunnen worden door verbindend vermogen. Deze krachtige samenwerkingsrelaties kunnen de 'wickedness' van bestuurlijke opgaven doen verminderen, wat ervoor zorgt dat deze aangegaan kunnen worden. Dat leidt tot onderwijskwaliteit (rechts in het figuur). Samengevat en globaal gesteld; hoe meer verbindend vermogen, hoe meer krachtige samenwerkingsrelaties, hoe minder *wicked* bestuurlijke opgaven, hoe meer onderwijskwaliteit.



Figuur 8 – De mogelijke doorwerking van verbindend vermogen richting onderwijskwaliteit.

Een belangrijke kanttekening die geplaatst moet worden bij dit figuur heeft betrekking op de eerder beschreven voorwaardelijke condities voor het aanwenden van verbindend vermogen. Voor het (kunnen) aanwenden van verbindend vermogen is het van belang dat er voldoende middelen, prikkels en positieve verwachtingen van de samenwerking zijn. Alleen in dat geval kan verbindend vermogen zijn doorwerking vinden naar onderwijskwaliteit.

4.6 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de vragen 'Wat is verbindend vermogen (van onderwijsbestuur)?' en 'Welke factoren beïnvloeden het verbindend vermogen (van onderwijsbestuur)?' besproken. Het verbindend vermogen is het vermogen van een publieke actor om krachtige samenwerking met partijen in de omgeving van de organisatie aan te gaan. In dit onderzoek is het begrip als volgt gedefinieerd:

'Verbindend vermogen is de capaciteit om op een speelveld krachtige samenwerkingsrelaties met externe stakeholders aan te gaan, zodanig dat gezamenlijk opgaven kunnen worden aangegaan. Het vermogen wordt gekenmerkt door een open, betrouwbare, proactieve en betrokken houding.'

Het verbindend vermogen van onderwijsbesturen kan bijdragen aan het verminderen van de complexiteit van bestuurlijke opgaven. Door een open, proactieve, betrokken en betrouwbare houding wordt het mogelijk de verdeeldheid van kennis, macht en belangen te verminderen en de duidelijkheid over problemen en mogelijke oplossingen te scheppen. Door verbindend vermogen wordt het daarnaast mogelijk om de variëteit van betrokken partijen te benutten in plaats van deze als problematisch te ervaren.

De condities die invloed hebben op het al dan niet aanwenden van verbindend vermogen zijn op te delen in drie aspecten namelijk verdeeldheid van middelen, prikkels om samen te werken en de geschiedenis van de samenwerkingsrelatie. Het is van belang dat de actoren die betrokken (zouden moeten) zijn bij een bestuurlijke opgave over voldoende macht, tijd en kennis beschikken om mee te kunnen doen aan een samenwerking. Verder is het zaak dat er prikkels aanwezig zijn waardoor deze partijen ook mee willen doen. Ook de rol van vertrouwen in het aangaan van samenwerking is aan bod geweest. Een hoog vertrouwensniveau stimuleert het aanwenden van verbindend vermogen en bevordert de effectiviteit van een samenwerkingsrelatie. Wanneer de geschiedenis die stakeholders met elkaar hebben gestoeld is op vertrouwen, zal een samenwerking eerder tot stand komen dan wanneer deze gepaard gaat met wantrouwen.

In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk is de rol die verbindend vermogen van onderwijsbesturen zou kunnen hebben bij het verminderen van de complexiteit van bestuurlijke opgaven aan bod geweest. Om bestuurlijke opgaven aan te gaan en onderwijskwaliteit te realiseren is samenwerking met stakeholders nodig. Dat maakt dat het verbindend vermogen van onderwijsbestuur een belangrijke bevorderende factor is in het realiseren van onderwijskwaliteit.

In het volgende hoofdstuk zal ingegaan worden op de wijze waarop de '*wickedness*' van bestuurlijke opgaven en het verbindend vermogen van onderwijsbesturen voor dit onderzoek onderzocht zijn.

In dit hoofdstuk komt aan bod op welke wijze de onderzoeksvraag en de bijbehorende deelvragen beantwoord zijn. De context van dit onderzoek en de theoretische concepten die daaraan ten grondslag liggen zijn in voorgaande hoofdstukken besproken. Op basis van de context en de theoretische concepten kan een adequate aanpak voor de empirische fase gekozen worden (Bryman, 2012). Deze aanpak hangt immers af van de stand van de wetenschap ten opzichte van het onderzochte onderwerp en het type onderzoek (Van Thiel, 2007). De aanpak die in dit onderzoek gehanteerd is, komt in dit hoofdstuk aan bod.

Eerst wordt het type onderzoek dat gedaan is toegelicht. Daarbij wordt ingaan op de verschillende soorten onderzoek die gedaan kunnen worden en de keuzes die daarin gemaakt zijn. Daarbij komt ook de wetenschapsfilosofische uitgangspositie waarmee naar de empirie gekeken is aan bod. Daarna komt de methodologische benadering van dit onderzoek aanbod. Het design van het onderzoek wordt daarbij toegelicht en er wordt aandacht besteed aan de gekozen onderzoeksstrategie, -methode en -techniek. Ook worden de participanten, instrumenten en manieren van analyseren beschreven. Vervolgens volgt de operationalisatie van de indicatoren en concepten die centraal staan in dit onderzoek, namelijk 'bestuurlijke opgaven' en 'verbindend vermogen'. Deze operationalisatie vormt de leidraad voor de analyse van de resultaten. Tot slot wordt besproken op welke wijze de betrouwbaarheid en validiteit van de resultaten gewaarborgd zijn.

5.1 Type onderzoek

Dit onderzoek naar het verbindend vermogen van onderwijsbesturen en de '*wickedness*' van hun bestuurlijke opgaven kan getypeerd worden als een kruising tussen organisatiewetenschappelijk onderzoek en bestuurskundig onderzoek. Organiseatiekunde heeft betrekking op het bestuderen van gedrag van organisaties, de omstandigheden die het gedrag van organisaties beïnvloeden en hoe organisaties het best bestuurd kunnen worden (Bryman, 2003). Bij bestuurskunde gaat het om de werking, de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur (Van Thiel, 2007).

Dit onderzoek richt zich enerzijds op het functioneren van publieke uitvoeringsorganisaties, namelijk onderwijsbesturen. Anderzijds raakt dit onderzoek ook aan de bestuurskunde, omdat het betrekking heeft op (de omgang met) bestuurlijke opgaven die bestaan in de samenleving. De wetenschappelijke stromingen, organisatiekunde en bestuurskunde, worden gekenmerkt door hun complexe en unieke onderzoeksobjecten. De complexe bestuurlijke opgaven van onderwijsbesturen, waar geen eenduidige oplossingen voor aan te wijzen zijn, passen daar goed bij.

Ook het toepassingsgerichte karakter van organisatiekunde en bestuurskunde is kenmerkend voor de onderzoeksstromingen (Bryman, 2003; Van Thiel, 2007). Binnen de stromingen wordt onderzoek gedaan naar actuele vraagstukken in de hedendaagse praktijk. Het zoeken naar oplossingen voor de problemen staat daarbij centraal. Bij dit onderzoek gaat het over de manier waarop onderwijsbesturen het mogelijk kunnen maken om met de complexe bestuurlijke opgaven in de huidige onderwijspraktijk om te kunnen gaan. Het actuele en complexe karakter van de onderzoeksstromingen, zorgt ervoor dat er geen sprake is van een eigen body of knowledge (Bryman, 2003; Van Thiel, 2007). Voor organisatiewetenschappen geldt dat zij wel een aantal theorieën voortgebracht hebben, maar die zijn

voornamelijk gestoeld op theorieën van aanpalende wetenschappen, als de sociale wetenschappen (Bryman, 2003).

Dat geldt ook voor de bestuurskunde (Van Thiel, 2010). De organisatiekunde en bestuurskunde hebben een interdisciplinair karakter. De methoden en technieken die gebruikt worden in deze stromingen, zijn voornamelijk gebaseerd op de sociale wetenschappen (Bryman, 2003; Van Thiel, 2007). Dat heeft consequenties voor de methoden en technieken die in dit onderzoek zijn gebruikt.

Binnen de methodologie wordt er veelal onderscheid gemaakt tussen kwalitatief en kwantitatief onderzoek (Bryman, 2012). Kwantitatief onderzoek heeft betrekking op het verzamelen en analyseren van ruime hoeveelheden data en probeert op die manier het menselijk handelen te duiden. Kwalitatief onderzoek richt zich op vraagstukken en onderwerpen, die gaan over de manier waarop mensen hun omgeving en zichzelf ervaren, interpreteren en op basis waarvan zij handelen. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een *mixed method design*. Om antwoorden te formuleren op de deelvragen, is een combinatie van diverse methoden gebruikt. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op het design van dit onderzoek.

5.2 Design .

Het onderzoek is opgedeeld in twee fasen (zie Tabel 4). *Fase 1* van dit onderzoek betreft een selectiefase voor de tweede fase van het onderzoek. In *Fase 1* van het onderzoek is in kaart gebracht welke bestuurlijke opgaven momenteel in het primair onderwijs bestaan, middels een documentenanalyse. Daarvoor zijn jaarverslagen van onderwijsbesturen geanalyseerd. Aan de hand van de analyse is wordt de belangrijkste bestuurlijke opgave voor onderwijsbesturen geselecteerd. Deze opgave is verder onderzocht in *Fase 2*.

In *Fase 2* van het onderzoek is onderzocht wat de belangrijkste bestuurlijke opgave van onderwijsbesturen complex maakt en hoe onderwijsbesturen middels verbindend vermogen deze complexiteit kunnen verminderen. Daarvoor is in kaart gebracht waaruit het verbindend vermogen bestaat en op welke wijze het verbindend vermogen bijdraagt aan het aangaan van de bestuurlijke opgaven. Hiertoe zijn onderwijsbesturen geïnterviewd. In de volgende sub-paragrafen worden beide fasen nader toegelicht.

Inhoud	Participanten	Instrumenten
<i>Fase 1 – In kaart brengen bestuurlijke opgaven</i>		
Documentenstudie jaarverslagen	35 jaarverslagen	Onderzoeker
<i>Fase 2 – Relatie tussen verbindend vermogen en de ‘wickedness’ van bestuurlijke opgaven in kaart brengen.</i>		
Kwalitatieve verdiepende interviews	12 onderwijsbesturen	Interviewleidraad

Tabel 4 - Onderzoeksfasen met participanten en instrumenten

5.2.1 Fase 1 – Documentenanalyse

Er is gekozen voor een kwantitatieve onderzoeksmethode voor deze fase (Van Thiel, 2007). De onderzoekseenheden van dit onderzoek zijn jaarverslagen van onderwijsbesturen uit het jaar 2014. Het jaarverslag van een onderwijsbestuur is een verantwoordingsinstrument. De documenten die gebruikt zijn, zijn *naturally occurring data*, omdat deze documenten tot stand zijn gekomen zonder tussenkomst van de onderzoeker (Silverman, 2011). De steekproef die gehanteerd is in dit deel van het onderzoek bestaat uit 35 onderwijsbesturen. In Nederland zijn in 2015 1087 onderwijsbesturen van verschillende grootte (Monitorcommissie Goed Bestuur, 2016). Voor dit onderzoek is een steekproef van 5 % van het stratum formaat genomen. Daarvoor is het aantal scholen dat onder elke bestuursgrootte valt vastgesteld. Vervolgens is 0,5% van het aantal scholen berekend. In Tabel 5 is weergegeven hoeveel onderwijsbesturen dat per bestuursgrootte zijn.

Bestuursgrootte	Aantal besturen	Aantal scholen	Steekproef 0,5% van het aantal scholen	Geanalyseerde jaarverslagen
Eénpitters	467	467	2	0
2 t/m 4	174	522	3	2
5 t/m 10	185	1388	7	5
11 t/m 20	185	2775	14	14
21 en meer	76	1900	9	9
Totaal	1087	7262	35	29

Tabel 5 - *Participanten Jaarverslagenanalyse*

Uit de tabel blijkt dat er enkele jaarverslagen uit de steekproef ontbreken. Deze bleken niet beschikbaar.

5.2.2 Fase 2 – Interviewfase

Voor fase twee is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethode. Bij deze onderzoeksmethode worden niet-numerieke eenheden van informatie verzameld. Dergelijk data is meestal ongestructureerd en moeilijk af te bakenen (Van Thiel, 2007, p. 154). Kwalitatief onderzoek richt zich op het begrijpen en beschrijven van de empirische werkelijkheid, rekening houdend met de context waarbinnen fenomenen zich voordoen en/of actoren zich bevinden (Van Thiel, 2007, p. 155). Deze methode maakt het mogelijk om de niet-numerieke variabelen als interpretaties en percepties te verzamelen, analyseren en interpreteren (Van Thiel, 2007, p. 42). Voor deze onderzoeksmethode is gekozen om de complexiteit van het onderwerp goed uit te kunnen lichten. Dat is van belang, gezien het onderzoek ingaat op sociale gedragingen die moeilijk in cijfers gevat kunnen worden.

Respondenten

De onderzoekseenheden in dit deelonderzoek zijn onderwijsbesturen. Gezien onderwijsbestuurders hun onderwijsbestuur vertegenwoordigen, is ervoor gekozen om met hen in gesprek te gaan. De steekproeftrekking is op theoretische gronden en doelgericht gebeurd. Om de representativiteit van de steekproef te vergroten, is rekening gehouden met verschillende kenmerken van onderwijsbesturen. De respondenten zijn zo gekozen dat zij verschillen op het gebied van bestuursgrootte en omgeving (landelijk/stedelijk gebied). Zo vormen zij een afspiegeling van het gemiddelde onderwijsbestuur. Met 12 onderwijsbestuurders (0,15% van het aantal scholen dat zij vertegenwoordigen) zijn interviews gehouden. In Tabel 6 is opgenomen hoeveel onderwijsbestuurders er per bestuursgrootte geïnterviewd zijn. De onderwijsbesturen zijn ingedeeld in drie categorieën. Deze categorieën hebben betrekking op het formaat van de onderwijsorganisaties. De eerste categorie bestaat uit onderwijsbesturen met minder dan 11 scholen. De tweede categorie betreffen onderwijsbesturen met 11 tot en met 20 scholen en de derde categorie bestaat uit onderwijsbesturen met 21 of meer scholen. In totaal is met 12 onderwijsbestuurders gesproken. Uit elke categorie zijn dat er vier. Van de categorie '21 of meer scholen' is één onderwijsbestuurder meer gesproken dan opgenomen is in de steekproef. Dat zorgt ervoor dat er uit elke categorie vier onderwijsbestuurders gesproken zijn. De categorisering heeft het mogelijk gemaakt verschillende grootte onderwijsbesturen met elkaar te vergelijken.

Bestuursgrootte	Aantal besturen	Aantal scholen	Afspiegeling (0,15% van het aantal scholen)	Geïnterviewde onderwijsbesturen
Minder dan 11 scholen	826	2377	4	4
11 t/m 20 scholen	185	2775	4	4
21 of meer scholen	76	1900	3	4
Totaal	1087	7562	11	12

Tabel 6 – Geïnterviewde onderwijsbesturen uitgesplitst naar formaat.

In Tabel 7 zijn de gegevens van respondenten weergegeven. Daarbij is weergegeven uit hoeveel scholen het onderwijsbestuur bestaat, tot welke categorie qua formaat zij behoren en wat hun omgeving kenmerkt.

Onderwijsbesturen	Aantal scholen	Categorie	Omgeving organisatie
R1	1	Minder dan 11 scholen	stedelijk
R2	1	Minder dan 11 scholen	landelijk
R3	6	Minder dan 11 scholen	stedelijk
R4	8	Minder dan 11 scholen	landelijk
R5	13	11-20 scholen	stedelijk
R6	15	11-20 scholen	landelijk
R7	17	11-20 scholen	stedelijk
R8	18	11-20 scholen	stedelijk
R9	21	21 of meer scholen	stedelijk/landelijk
R10	27	21 of meer scholen	landelijk
R11	33	21 of meer scholen	stedelijk/landelijk
R12	35	21 of meer scholen	stedelijk

Tabel 7 – Gegevens respondenten interviewfase

5.3 Operationalisatie

In deze paragraaf wordt omschreven hoe de theoretische concepten die centraal staan in dit onderzoek geoperationaliseerd zijn. Operationaliseren is het meetbaar maken van theoretische concepten (Van Thiel, 2007, p. 52). De theoretische concepten ‘bestuurlijke *wicked* opgaven’ en ‘verbindend vermogen’ zijn omschreven in het theoretisch kader, hoofdstuk drie en vier. Om deze concepten in de interviews herkenbaar te maken, zijn deze geoperationaliseerd door aan te geven wat kenmerken van de concepten zijn en bijbehorende vragen te beschrijven. Deze vragen zijn gebruikt om de interviewleidraad die in dit onderzoek gebruikt is te maken. De operationalisatie heeft de mogelijkheid geboden dit analyse-instrument te ontwerpen waarmee de kwalitatieve gegevens die in dit onderzoek verkregen zijn geanalyseerd zijn. In Bijlage 1 is een tabel opgenomen waarin de concepten ‘verbindend vermogen’ en ‘bestuurlijke *wicked* opgaven’ geoperationaliseerd zijn. Dit maakt het mogelijk ze in de empirische werkelijkheid te onderzoeken (Van Thiel, 2010; Bryman, 2012).

5.4 Methoden en technieken

In deze paragraaf komen de methoden en technieken die gehanteerd zijn in dit onderzoek aan bod. Dat gebeurt eerst voor de documentenstudie, de eerste fase van dit onderzoek. Vervolgens worden ook de methoden en technieken die in de tweede fase, de interviewfase, gehanteerd zijn toegelicht.

5.4.1 Fase 1 - Documentenstudie

Voor de documentenstudie is een analysekader gebruikt. In het kader zijn de drie belangrijkste bestuurlijke opgaven van onderwijsbesturen opgenomen (Monitorcommissie Goed Bestuur, 2016). Zie voor dit kader Tabel 8. De jaarverslagen zijn geanalyseerd door in kaart te brengen welke bestuurlijke opgave in de verslagen zijn genoemd. Daarbij is uitsluitend gekeken naar de opgaven invoering van passend onderwijs, omgaan met krimp van leerlingaantal en het opzetten van brede scholen. Daar is

voor gekozen, omdat deze opgaven in eerder onderzoek als belangrijkste bestuurlijke opgaven genoemd zijn door onderwijsbestuurders (Monitorcommissie Goed Bestuur, 2016). Elk jaarverslag heeft een label gekregen. Doordat aan elk document een label toegekend is, is duidelijk geworden welke bestuurlijke opgaven er in de jaarverslagen opgenomen zijn en wat de belangrijkste bestuurlijke opgave van dit moment is.

Label	Beschrijving
1.	Geen van de drie opgaven genoemd
2.	Eén van de drie opgaven genoemd, namelijk passend onderwijs
3.	Eén van de drie opgaven genoemd, namelijk krimp van leerlingaantal.
4.	Eén van de drie opgaven genoemd, namelijk opzetten brede scholen
5.	Twee van de drie opgaven genoemd, namelijk PO en krimp
6.	Twee van de drie opgaven genoemd, namelijk PO en opzetten brede scholen
7.	Twee van de drie opgaven genoemd, namelijk krimp en opzetten brede scholen
8.	Alle opgaven genoemd.

Tabel 8 – Labels voor de analyse van de jaarverslagen

5.4.2 Fase 2 – Interviewfase

Voor de interviews is gebruik gemaakt van een interviewleidraad. De interviews zijn van semigestructureerde aard geweest. Het tijdens de verdiepende interviews gehanteerde interviewleidraad is gebaseerd op theorie en de operationalisatie van de centrale begrippen uit dit onderzoek. De leidraad is opgedeeld in verschillende topics, waaronder verbindend vermogen, bestuurlijke opgaven, 'wickedness' en bevorderende condities voor het aanwenden van verbindend vermogen. Zie voor de interviewleidraad Bijlage 2.

De analysemethode heeft betrekking op manier waarop de verschillende data uit het onderzoek verwerkt zijn (Van Thiel, 2010; Bryman, 2012). Dit is gebeurd op basis van drie stappen: verzamelen, ordenen en verbanden leggen (Van Thiel, 2010). De gehanteerde analysestrategie is die van analytische inductie:

'Analytic induction is an approach to the analysis of data in which the researcher seeks universal explanations of phenomena by pursuing the collection of data until no cases that are inconsistent with a hypothetical explanation (deviant or negative cases) of a phenomenon are found' (Bryman, 2012, p. 567).

Met behulp van codering middels een codeboom, is de verkregen data verwerkt. De codeertabel is tot stand gekomen door de kernconcepten uit dit onderzoek op te splitsen in deelaspecten. De operationalisatie van de concepten is daarbij als leidraad genomen. De codeertabel is opgenomen in Bijlage 3. Aan de hand van codering op basis van de centrale concepten is de data geordend. Dat heeft het mogelijk gemaakt verbanden te leggen tussen de afzonderlijke codes. Hoewel de data op basis van bestaande codes geanalyseerd is, is wel opengestaan voor nieuwe thema's en begrippen op basis van de data. Zo werd het mogelijk ook nieuwe inzichten te verwerven.

Samenvattend gesteld zijn de interviews kwalitatief geanalyseerd. Ze zijn opgenomen en getranscribeerd, waarna ze op structurele wijze gecodeerd en geanalyseerd zijn met behulp van een codeertabel. De interviewuitwerkingen zijn opgedeeld in fragmenten, waaraan codes gekoppeld zijn. De codeertabel is daarbij als richtinggevend gebruikt. De relevante fragmenten zijn geclusterd en uitgebouwd tot een lopend verhaal. De interviews zijn gecodeerd met behulp van een programma voor tekstanalyse, waarmee is getracht de betrouwbaarheid van de analyse te vergroten. Ondanks dat is er sprake geweest van een zekere mate van interpretatie van de onderzoeker ('t Hart, Boeije, Hox, 2005).

De onderwijsbesturen zijn ingedeeld in drie categorieën. Deze categorieën hebben betrekking op het formaat van de onderwijsorganisaties. Deze categorisering is gebruikt bij het schetsen van "wickedness"-profielen. Voor elke categorie is een "wickedness"-profiel voor de bestuurlijke opgave 'invoering van het passend onderwijs' in kaart gebracht op basis van hetgeen de onderwijsbesturen gezegd hebben over de complexiteit van de opgaven. Voor deze bestuurlijke opgave is gekozen, omdat uit Fase 1 van dit onderzoek bleek dat deze opgave voor bijna alle onderwijsbesturen aan de orde is. Ook is uit eerder onderzoek gebleken dat de invoering van passend onderwijs een hoge mate van 'wickedness' in zich heeft (Hooge et al., 2016). Daarom is het extra interessant om juist voor die opgave te onderzoeken hoe verbindend vermogen bij kan dragen aan het verminderen van de 'wickedness'. In de volgende paragraaf wordt beschreven hoe de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek gewaarborgd zijn.

5.5 Criteria voor goed onderzoek

In deze paragraaf komen de criteria voor goed onderzoek aan bod. Eerst wordt besproken op welke wijze de betrouwbaarheid van dit onderzoek is gewaarborgd, waarna dat zal gebeuren voor de validiteit van het onderzoek.

5.5.1 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van een onderzoek wordt bepaald door de consistentie en nauwkeurigheid waarmee variabelen worden gemeten (Van Thiel, 2010: p. 57). De operationalisering van de kernconcepten uit dit onderzoek heeft plaatsgevonden aan de hand van theorie. Zo is de betrouwbaarheid vergroot. Ook is gepoogd de codeboom zo nauwkeurig als mogelijk te volgen. Boeije (2005) geeft aan dat de betrouwbaarheid van onderzoek betrekking heeft op de beïnvloeding van de waarnemingen door onsystematische en toevallige fouten. Door semigestructureerde interviews te hanteren, wordt de kans op toevallige fouten verminderd. De semistructurering van de interviews heeft bijgedragen aan de betrouwbaarheid van het onderzoek. Door enige structuur aan te brengen in de interviews is het ook mogelijk geworden om onderwijsbestuurders met elkaar te vergelijken.

Van Thiel (2010) geeft aan dat het bij kwalitatieve dataverzameling van belang is dat de interviewer over gedegen kennis beschikt over de inhoud van het onderzoek, beschikt over goede interviewvaardigheden en gemakkelijk contact legt met de respondenten. De uitvoerige verkennende fase en verdieping in methoden en technieken zorgen ervoor dat hieraan tegemoet gekomen is. De verkennende fase bestond uit het voeren van gesprekken met beleidsadviseurs van de PO-Raad, deelname aan congressen en symposia voor onderwijsbesturen en het bijwonen van netwerkbijeenkomsten. Door deze fase was de onderzoeker bekend met haar respondenten, wat het interviewen vergemakkelijkte. Ook heeft regelmatig onderzoekconsultatie en -reflectie plaatsgevonden met *peers*, waarbij kritisch is gekeken naar de gehanteerde werkwijze. Een dergelijk vorm van consulteren en reflecteren wordt ook wel *peer debriefing* genoemd: op kritische wijze discussiëren met collega's over de bevindingen en gehanteerde werkwijzen van het onderzoek (Boeije, 2005). De peer debriefing heeft bevorderlijk gewerkt voor de betrouwbaarheid van het onderzoek. De volgende paragraaf gaat in op de validiteit van dit onderzoek.

5.5.2 Validiteit

De interne en externe validiteit bepaalt de kwaliteit van een onderzoek. Bryman (2012, p. 47) definieert validiteit als volgt: *'Validity is concerned with the integrity of the conclusions that are generated from a piece of research'* (Bryman, 2012: 47). Interne validiteit heeft betrekking op de mate waarin de verkregen data overeenkomt met de werkelijkheid. Om deze validiteit te vergroten heeft dit onderzoek plaatsgevonden in meerdere regio's van Nederland, met actoren die van elkaar verschilden wat betreft formaat en demografische omgeving. De externe validiteit heeft betrekking op de generaliseerbaarheid van het onderzoek naar de gehele populatie (Van Thiel, 2010; Bryman, 2012). De populatie van dit onderzoek bestaat uit ruim duizend Nederlandse onderwijsbesturen. De onderwijsbesturen die de steekproef vormde van deze populatie zijn zo geselecteerd dat zij een afspiegeling vormen van deze populatie. Dat vergroot de externe validiteit en daarmee de generaliseerbaarheid van dit onderzoek.

5.6 Slot

In dit hoofdstuk is beschreven op welke wijze de onderzoeksvraag en de bijbehorende deelvragen beantwoord zijn. De gebruikte methode en technieken zijn toegelicht. Er zijn 29 jaarverslagen van onderwijsbesturen geanalyseerd en 12 semigestructureerde kwalitatieve interviews met onderwijsbestuurders gehouden. Ook is de wijze waarop de betrouwbaarheid en de validiteit van dit onderzoek gewaarborgd zijn in dit hoofdstuk besproken.

In de volgende drie hoofdstukken komen de resultaten die voort zijn gekomen uit de dataverwerking aan bod. In hoofdstuk zes staat de eerste empirische deelvraag centraal, namelijk *'Voor welke opgaven ziet het onderwijsbestuur van specifieke instellingen zich gesteld?'*. In hoofdstuk acht en negen zullen respectievelijk de resultaten behorende bij de deelvragen *'Wat is het verbindend vermogen van het bestuur van die instellingen (bij het aangaan van de bestuurlijke opgaven?)'* en *'Wat bevordert of belemmert dat verbindend vermogen?'* aan de orde komen.

Hoofdstuk 6. Bestuurlijke opgaven voor onderwijsbesturen

In dit hoofdstuk worden de resultaten behorende bij de eerste empirische deelvraag beschreven. Deze vraag luidt als volgt: ‘Voor welke opgaven ziet het onderwijsbestuur van specifieke instellingen zich gesteld?’ In paragraaf 6.1 worden de resultaten van de documentenstudie weergegeven. Daarbij komt aan bod welke bestuurlijke opgaven genoemd worden in jaarverslagen en welke bestuurlijke opgave het belangrijkste is voor onderwijsbesturen. Vervolgens wordt in de daaropvolgende paragraaf de belangrijkste bestuurlijke opgave getypeerd aan de hand van het in hoofdstuk drie beschreven ‘web of wickedness’ voor verschillende grootte onderwijsorganisaties.

6.1 Bestuurlijke opgaven in jaarverslagen

Uit een enquêteonderzoek van de Monitorcommissie Goed Bestuur is gebleken dat de invoering van passend onderwijs, het opzetten van brede scholen en het omgaan met krimp van leerlingaantal de drie belangrijkste bestuurlijke opgaven voor onderwijsbesturen zijn (Monitorcommissie Goed Bestuur, 2016). Er is daarom voor gekozen deze drie opgaven ook in dit onderzoek centraal te stellen. Gekeken is of de bestuurlijke opgaven in de jaarverslagen van onderwijsbesturen genoemd werden. In totaal zijn er 29 jaarverslagen geanalyseerd. Elk jaarverslag is voorzien van een label. In totaal waren er acht labels (zie Tabel 8).

In Grafiek 1 is weergegeven van welke labels de jaarverslagen zijn voorzien. Het valt op dat in bijna de helft van de jaarverslagen alle drie de opgaven zijn genoemd. In 10 jaarverslagen werd de invoering van passend onderwijs en krimp van leerlingaantal genoemd. Bij 3 jaarverslagen werd alleen de opgave invoering van passend onderwijs genoemd. Opvallend is dat er in geen één jaarverslag geen enkele opgave genoemd werd. In alle jaarverslagen werd dus minimaal één van de drie opgaven genoemd. Ook is er geen enkel jaarverslag waarin alleen het opzetten van brede scholen werd genoemd. Alle onderwijsbesturen die met het opzetten van brede scholen bezig zijn, hebben dus ook van doen met de invoering van passend onderwijs of met de krimp van leerlingaantal.

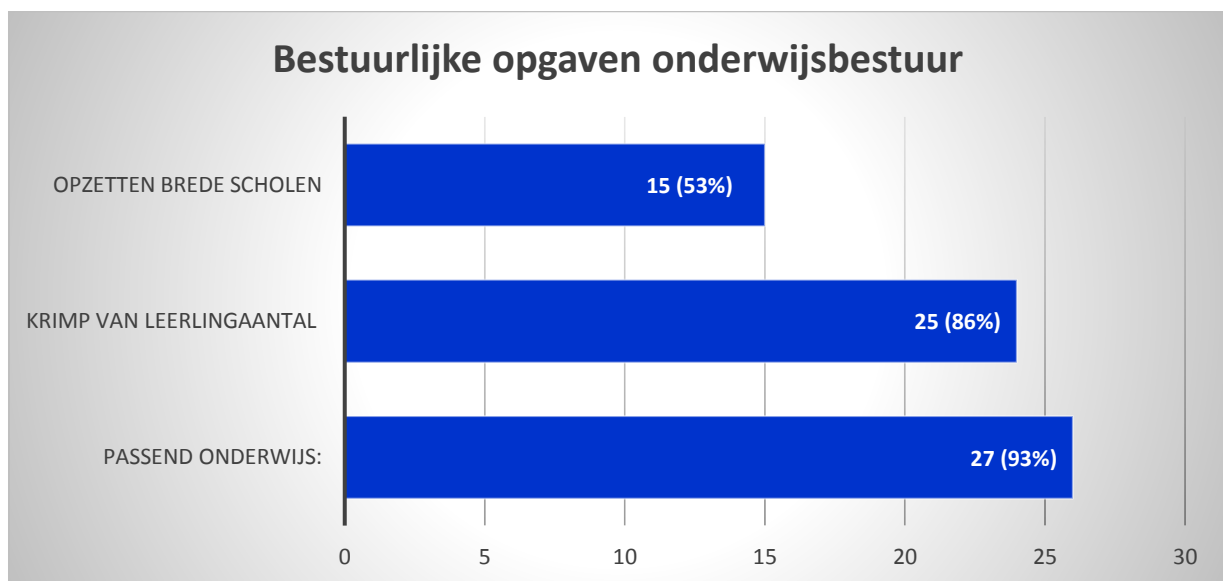


Grafiek 1 – Labels toebedeeld aan jaarverslagen (totaal: 29 jaarverslagen)

De resultaten van de analyse van jaarverslagen komen overeen met de resultaten die de Monitorcommissie Goed Bestuur eerder vond in hun enquêteonderzoek (Monitorcommissie Goed Bestuur, 2016). De bestuurlijke opgaven worden dus niet alleen in enquêtes genoemd door onderwijsbestuurders, maar ook in de jaarverslagen weergegeven.

In Grafiek 2 wordt weergegeven in hoeveel jaarverslagen de afzonderlijke bestuurlijke opgaven genoemd zijn. In 27 (93%) jaarverslagen komt de invoering van passend onderwijs aan bod. Krimp van het leerlingaantal is in 25 (86%) jaarverslagen genoemd. Het opzetten van brede scholen kwam in 15 (53%) jaarverslagen aan bod.

De 'invoering van passend onderwijs' wordt het vaakst genoemd, wat verklaard kan worden door de wet Passend Onderwijs die in augustus 2014 van kracht is geworden. In tegenstelling tot de bestuurlijke opgave 'opzetten brede scholen' laat de bestuurlijke opgave 'invoering van passend onderwijs' geen ruimte om 'niet mee te doen'. Het is een opgave die van buitenaf ingegeven is door wet- en regelgeving. In tegenstelling tot de bestuurlijke opgave 'krimp van leerlingaantal' krijgen alle onderwijsbesturen met de bestuurlijke opgave 'invoering van passend onderwijs' te maken. Daarom is er voor gekozen de complexiteit van deze bestuurlijke opgave verder te onderzoeken. In de volgende paragraaf komen de resultaten over de complexiteit van de opgave aan bod.



Grafiek 2 – Bestuurlijke opgaven afgezet tegen het aantal jaarverslagen waarin ze werden genoemd (totaal 29 jaarverslagen).

6.2 Van jaarverslagen naar de praktijk

In deze paragraaf wordt het 'web of wickedness', dat in hoofdstuk drie is beschreven, gebruikt om de bestuurlijke opgave 'invoering van passend onderwijs' te typeren voor verschillende categorieën onderwijsbesturen, namelijk 'minder dan 11 scholen', '11-20 scholen' en '21 of meer scholen'. Dat gebeurt aan de hand van de resultaten die verkregen zijn in de interviews met onderwijsbesturen. Er is

voor gekozen om drie categorieën te hanteren, omdat op basis van de beschrijving van de bestuurlijke opgave (zie hoofdstuk 2) verondersteld wordt dat er verschillen zijn in de wijze waarop en de mate waarin de invoering van passend onderwijs *wicked* is voor de verschillende categorieën. Door de ‘*wickedness*’-profielen voor de verschillende categorieën uit te werken, wordt inzichtelijk in hoeverre de ‘*wickedness*’-profielen van de verschillende grootte uiteenlopen en waarin zij overeenkomen. De onderzoeker heeft op basis van de analyse van de data van de interviews aan elke dimensie een waarde (laag, gemiddeld of hoog) toegekend. In paragraaf 6.2.1 komt de eerste categorie ‘minder dan 11 scholen’ aan bod. In paragraaf 6.2.2 en 6.2.3. worden respectievelijk de categorieën ‘11-20 scholen’ en ‘21 of meer scholen’ besproken.

6.2.1 Categorie ‘minder dan 11 scholen’

In deze paragraaf wordt voor de categorie ‘minder dan 11 scholen’ het ‘*wickedness*’-profiel ingevuld, door aan elke dimensie van ‘*wickedness*’ een waarde toe te kennen. Dat gebeurt op basis van de in de interviews verkregen data. De volgorde van dimensies die daarbij aangehouden wordt, is de volgorde waarin het ‘*web of wickedness*’ vormgegeven is, beginnend bovenaan met de klok mee. Gestart zal worden met de dimensie ‘variëteit belanghebbenden’, waarna de dimensies ‘verdeeldheid macht’, ‘verdeeldheid belangen’, ‘verdeeldheid kennis’, ‘onduidelijkheid probleem’ en ‘onduidelijkheid oplossing’ volgen.

Variëteit belanghebbenden – Uit de interviews blijkt dat twee van de vier onderwijsbesturen in deze categorie de variëteit aan belanghebbenden groot vinden (R3, R4). De variëteit tussen belanghebbenden bij de opgave passend onderwijs wordt met name gekenmerkt door het grote aantal verschillende samenwerkingsverbanden waarin deelgenomen wordt (R3, R4). De volgende quote illustreert dat (R3): “*Voor mij geldt, dat ik met mijn acht scholen in zes samenwerkingsverbanden zit. Nouja, ik zou dus gewoon een tweede bestuurder moeten aannemen om daar volwaardig in te participeren.*” Ook onderwijsbesturen die slechts in één samenwerkingsverband deelnemen geven aan te maken te hebben met enige variëteit aan belanghebbenden, omdat er ook binnen het samenwerkingsverband uiteenlopende onderwijsbesturen bestaan (R1, R2). Uit de interviews blijkt echter ook dat de éénpitters minder last hebben van de variëteit aan partijen die betrokken is bij de invoering van het passend onderwijs dan de onderwijsbesturen met meerdere scholen uit deze categorie. De grote variëteit van onderwijsbesturen die zich binnen een samenwerkingsverband bevindt wordt door hen wel als lastig ervaren (R3, R4). Op basis van deze resultaten kan gesteld worden dat de waarde die het meest passend is voor deze dimensie van “*wickedness*” daarom ‘gemiddeld’ is.

Verdeeldheid macht – Uit de interviews blijkt dat macht een kleine rol speelt in de complexiteit van het probleem. Twee van de respondenten geven aan dat de macht verdeeld is over de partijen die betrokken zijn (R3, R4). Een onderwijsbestuurder legt uit (R3): “*Stakeholders kunnen je dwarsbomen, ze kunnen zeggen dat je iets niet mag doen, omdat ze de regels kennen.*” Het dwarsbomen van stakeholders gebeurt echter niet. De onderwijsbesturen zijn op samenwerken gericht (R3, R4). “*Uiteindelijk willen we samen hetzelfde.* (R4)” De macht is dus wel verdeeld, maar de complexiteit die dat oplevert is gering.

Uit de interviews met onderwijsbestuurders uit de categorie 'minder dan 11 scholen' kan daarom opgemaakt worden dat de verdeeldheid van macht een gemiddelde invloed heeft op de complexiteit van de bestuurlijke opgave 'invoering van passend onderwijs'.

Verdeeldheid belangen - De verdeeldheid van belangen tussen de betrokken partijen is nauw verwant aan de variëteit aan betrokken partijen. Doordat de partijen verschillende achtergronden, waarden en visies hebben, lopen ook hun belangen uiteen (R1, R2, R3). Voor een onderwijsbestuurder van acht vrije scholen, spelen de uiteenlopende pedagogische visies die er bestaan binnen zijn samenwerkingsverbanden een rol in de complexiteit van de bestuurlijke opgave. Wanneer een school behorende bij zijn bestuur een kind doorverwijst naar het speciaal onderwijs, krijgt dat kind te maken met een andere pedagogische visie dan hij gewend was. Dat maakt het werken in samenwerkingsverbanden voor hem complex. Binnen samenwerkingsverbanden zijn er echter ook gedeelde visies en belangen (R2, R4). Een onderwijsbestuurder licht toe (R4): *"We vinden dat kinderen zo veel mogelijk thuisnabij of schoolnabij het onderwijs moeten krijgen dat bij hen past. Daar zijn we het als besturen over eens."* Concluderend kan worden gesteld dat de belangen enerzijds uiteenlopen, maar dat anderzijds alle belanghebbenden het beste voor het kind willen (R1, R2, R3, R4). De verdeeldheid van de belanghebbenden onder de betrokken partijen is over het algemeen genomen 'gemiddeld'.

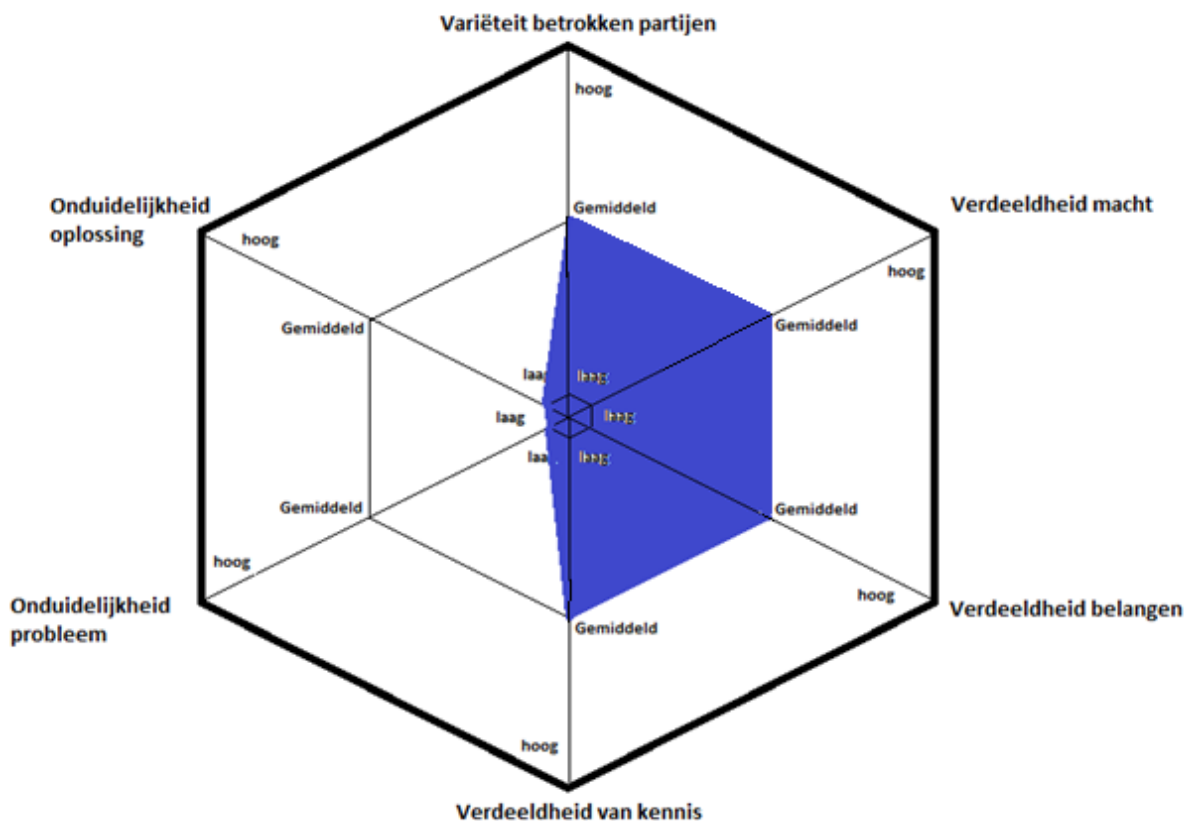
Verdeeldheid kennis - De invoering van het passend onderwijs zorgt ervoor dat het van belang is dat er veel kennis binnen scholen bestaat (R1, R3, R4). Een onderwijsbestuurder stelt (R3): *"Er zitten meer vraagstukken in je school en die worden groter. Je hebt ander soort expertise nodig."* De benodigde kennis is verdeeld over partijen in de omgeving. Het is voor de kleine onderwijsbesturen van belang om gezamenlijk met partijen in de omgeving kennis te ontwikkelen (R1, R2). *"Het is heel goed om de kennisontwikkeling samen te organiseren."* Voor de geïnterviewde ouderbestuurder uit dit onderzoek geldt dat zij over onvoldoende kennis beschikt. Zij geeft het volgende aan (R1): *"Wij missen gewoon kennis, omdat wij niet in het onderwijs zitten. Dus wij hebben heel erg behoefte aan partijen die ons echt kunnen vertellen hoe het zit."* De iets grotere onderwijsbesturen (R3 en R4) benoemen de verdeeldheid van kennis wel, maar geven niet aan dat deze problematisch is. Op basis van deze gegevens is de waarde 'gemiddeld' het meest passend voor de dimensie 'verdeeldheid van kennis'.

Onduidelijkheid probleem - Uit de interviews is gebleken dat de onduidelijkheid van het probleem dat er ontstond toen de Wet Passend Onderwijs ingevoerd werd voor de éénpitters laag was (R1, R2). Onderwijsbesturen hadden in de voorbereiding naar de invoering van het passend onderwijs al veel stappen gezet (R1, R2, R4). Een reformatorische onderwijsbestuurder die samen met andere reformatorische scholen een samenwerkingsverband vormt geeft aan dat de besluitvorming over wat er naar aanleiding van het probleem moest gebeuren soepel verliep (R2): *"De besluitvorming over het samenwerkingsverband was wel gemakkelijk, we kenden elkaar en er was al een stuk samenwerking. De lijnen waren kort en helder."* Onderwijsbesturen en hun stakeholders waren het eens over wat het probleem was (R1, R2, R4). Over het algemeen genomen was de onduidelijkheid van het probleem dus 'laag'.

Onduidelijkheid oplossing - Wat betreft de mogelijke oplossingen die voor het probleem gekozen konden worden, was veelal consensus onder de onderwijsbesturen en hun belanghebbenden (R1, R2, R4). Uit de volgende quote blijkt de gedeelde visie op de oplossing onder verschillende partijen (R4): *“De afgelopen jaren is er heel erg gewerkt aan de zogenaamde 1-zorgroute. Eén manier voor de ondersteuning en begeleiding voor kinderen die extra hulp en zorg nodig hebben. Dat zijn we nu verder aan het uitbouwen.”* Ook geven alle onderwijsbesturen uit de categorie ‘minder dan 11 scholen’ aan dat er op constructieve wijze gekeken wordt naar het te voeren beleid. De volgende quote illustreert (R4):

“Binnen de regio, binnen een deel van het samenwerkingsverband, zijn we aan het kijken of we nog steeds zo denken over wat we in het verleden afgesproken hebben. Denken we daar nog steeds zo over of moeten we accentverschillen gaan leggen? Wat vinden we eigenlijk als besturen?”

Hoewel het dus niet altijd duidelijk is wat de oplossing zou moeten zijn, wordt hier wel de dialoog over gevoerd (R3, R4). De onderwijsbestuurder van een reformatorische school geeft het volgende aan (R2): *“We zaten al bij elkaar om dingen samen te doen. Dat maakte het makkelijker”*. Over het algemeen genomen kan dan ook worden gesteld dat er veelal duidelijkheid over de oplossing was of dat daar op constructieve wijze toe gekomen werd. De onduidelijkheid van de oplossing is daarom net als de onduidelijkheid van het probleem ‘laag’.



Figuur 9 – “Wickedness-profiel” van de categorie ‘minder dan 11 scholen’.

In Figuur 9 zijn de waarden die toebedeeld zijn aan de zes dimensies van 'wickedness' ingevuld in het 'web of wickedness'. Het profiel dat voortkomt uit de zojuist beschreven analyse wordt gekenmerkt door een gemiddelde variëteit van betrokken partijen, een gemiddelde verdeeldheid van belangen, macht en kennis en lage onduidelijkheid over de oplossing en het probleem. In de volgende paragraaf wordt het 'web of wickedness' ingevuld voor de categorie '11-20 scholen'.

6.2.2. Categorie '11-20 scholen'

In de vorige paragraaf zijn waardes toegedeeld aan de dimensies van 'wickedness' voor de categorie 'minder dan 11 scholen'. In deze paragraaf wordt hetzelfde gedaan voor de categorie '11-20 scholen'. De volgorde van dimensies die zojuist gehanteerd is, wordt ook in deze paragraaf aangehouden.

Variëteit belanghebbenden – Uit de interviews met de bestuurders in de categorie '11-20 scholen' blijkt dat zij allemaal het grote aantal verschillende betrokken partijen noemen als een complexe factor (R6, R7, R8). De onderwijsbestuurder uit een landelijke, dunbevolkte omgeving, stelt (R6): *"Passend onderwijs is zo ingewikkeld, omdat er zó veel besturen zijn. Ik bedoel ons samenwerkingsverband bestaat uit 100 scholen, meer dan 100 scholen, maar verdeeld over, misschien wel meer dan 20 schoolbesturen."* Gezien de grote aantallen onderwijsbesturen en de uiteenlopende scholen die deelnemen aan een samenwerkingsverband, kan worden gesteld dat de variëteit van betrokken actoren 'hoog' is.

Verdeeldheid macht – Ook de verdeeldheid van macht onder de betrokken partijen maakt de bestuurlijke opgave complex (R5, R8). De volgende quote illustreert de rol die macht speelt (R5): *"We moesten van drie bestaande samenwerkingsverbanden naar één samenwerkingsverband groeien, daar zat wel wat frictie tussen besturen die niet goed door één deur konden. Het leek wel te gaan over wie de grootste was. In het bestuurlijke proces lijkt dat de boventoon te voeren."* De verdeeldheid van macht zorgt voor extra complexiteit en vraagt om intensieve samenwerking (R5, R6, R7, R8). De volgende quote verheldert dit: *"Ik kan niet vanuit hiërarchie de samenwerkingsprocessen aansturen, dus als ik daar wat wil is dat netwerken en voortdurend lobbyen. (...) Omdat ik uiteindelijk niet in een hiërarchische relatie zit waar ik iets kan afdwingen"*. De onderwijsbesturen uit deze categorie geven dus aan dat de macht sterkt verdeeld is. Daarom krijgt deze dimensie de waarde 'hoog'.

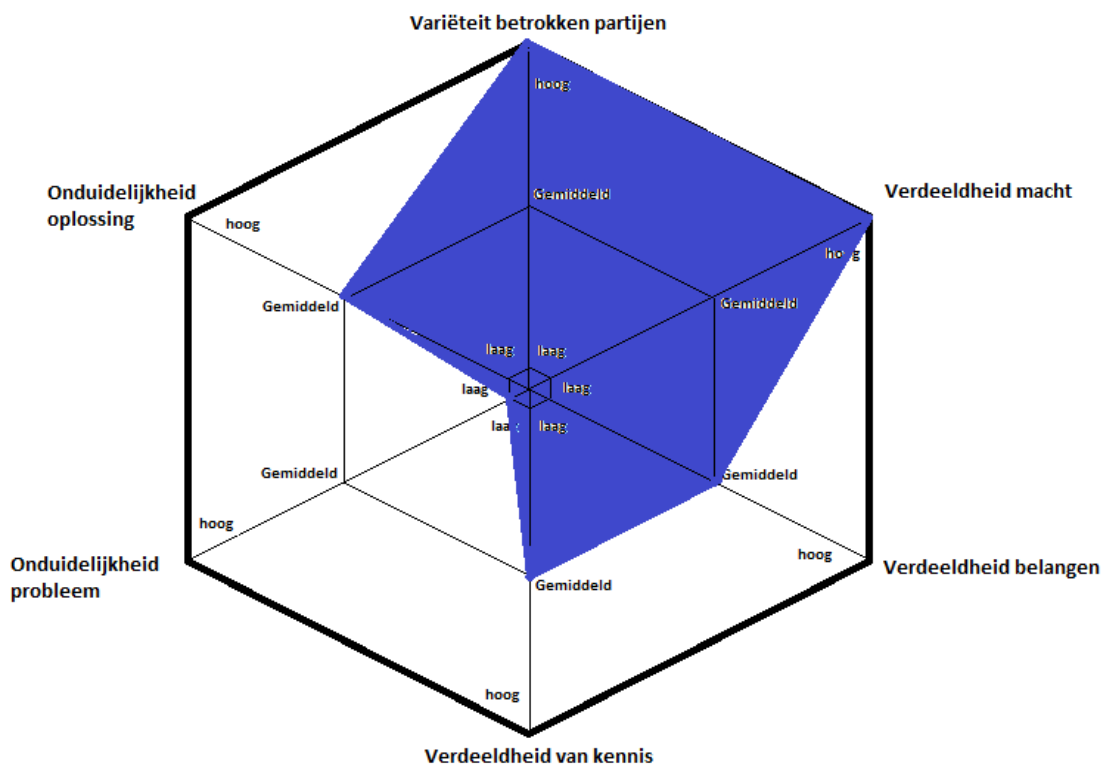
Verdeeldheid belangen - Niet alleen het aantal belanghebbenden maakt de bestuurlijke opgave complex. Ook de verdeeldheid van belangen onder de stakeholders zorgt voor complexiteit (R5, R6, R7, R8). Onderwijsbestuurders geven aan dat zij tegemoet willen komen aan de maatschappelijke opdracht die het onderwijs heeft (R6, R8), maar dat de wijze waarop hun stakeholders dat willen vaak anders is dan hoe zij dat willen. Een onderwijsbestuurder vraagt zich af (R8): *"De complexiteit zit heel erg in 'Wat is dominant? Je eigen belang of het algemene belang?'* Het tegemoet komen aan de maatschappelijke opdracht die het onderwijs heeft en gezamenlijk onderwijskwaliteit leveren, ondanks de uiteenlopende belangen, is complex (R5, R6, R7, R8). Zo stelt een onderwijsbestuurder (R5): *"Onderwijskwaliteit met elkaar goed vormgeven, vanuit 1 taal, 1 beeld, dat is vaak ook heel complex. Mensen praten gewoon langs elkaar heen. Ze stellen geen vragen, de meeste staan alleen maar op*

zenden. Dat vind ik heel complex.“ Bestuurders hebben dus uiteenlopende belangen (R5, R8). Wat betreft de verdeeldheid aan belangen kan enerzijds worden gesteld dat deze niet groot is, gezien de onderwijsbestuurders allen aan dezelfde maatschappelijke opdracht willen werken. Anderzijds lopen de manieren waarop ze dat willen doen uiteen. De verdeeldheid van belangen is dan ook het best te scoren als ‘gemiddeld’.

Verdeeldheid kennis – De kennis die benodigd is om met de invoering van passend onderwijs om te gaan is verdeeld onder de partijen die betrokken zijn bij de opgave (R6, R7, R8). De verdeeldheid wordt echter niet altijd in verband gebracht met complexiteit. Een onderwijsbestuurder stelt (R6): *“Ik merk dat andere onderwijsbesturen mij weten te vinden vanwege mijn kennisvoorsprong. Andere besturen die kijken naar ons, van joh hoe zat het ook alweer? In plaats van de helpdesk van de PO-Raad bellen of mailen ze ons. Ze weten ons erg te vinden.”* Uit deze quote blijkt de verdeeldheid van kennis. Echter, uit de quote blijkt ook dat deze niet per se problematisch is. Drie van de vier onderwijsbesturen geven aan regelmatig kennis in te winnen bij partijen in hun omgeving (R6, R7, R8). Eén onderwijsbestuurder (R5) benoemt dat zij het heel belangrijk vindt om niet afhankelijk te zijn van kennis van andere partijen: *“Je moet zorgen dat je die kennis op peil hebt, daarover mag je niet afhankelijk zijn van andere partijen, langdurig, dat moet je toch wel zelf organiseren. Dat is 1 van je belangrijkste opdrachten.”* Wat betreft de verdeeldheid van kennis wordt enerzijds gesteld dat deze er is, maar anderzijds ook dat dit niet per definitie problematisch is. Men is bereid kennis te delen met elkaar, wat geïllustreerd wordt aan de hand van de volgende quote (R6): *“Wij zitten in een samenwerkingsmodus. Men weet dat je onze stukken kan krijgen. Hoe hebben jullie dat gedaan? Nou hier heb je het stuk, gebruik maar.”* De verdeeldheid van kennis krijgt daarom de waarde ‘gemiddeld’.

Onduidelijkheid probleem – Over het probleem dat ontstond toen het passend onderwijs ingevoerd werd, bestond consensus (R5, R6, R7, R8). *“Iedereen zal beamen wat je wil bereiken.”* De onduidelijkheid van het probleem is daarom het best te scoren als ‘laag’.

Onduidelijkheid oplossing - De onduidelijkheid van de oplossing is groter dan die van het probleem. Het is complex om tot consensus over een oplossing te komen voor bestaande problematiek (R5, R6). Een onderwijsbestuurder geeft aan (R5): *“We hebben een periode met veel botsingen gehad in het samenwerkingsverband.”* Deze botsingen kunnen verklaard worden door de onduidelijkheid die er was over wat het passend onderwijs exact moest bewerkstelligen (R6, R7). Het volgende wordt daarover gezegd (R7): *“Er kwam onduidelijkheid over de regio’s en toen die er wel was moest je acteren en dan krijg je allemaal bestuursmodellen, terwijl ondertussen heel Nederland zat te wachten op passend onderwijs en daar gingen allemaal beelden bij ontstaan.”* Om tot consensus te komen over de oplossing wordt samengewerkt (R5, R6, R7, R8). Onderwijsbesturen kunnen niet om samenwerking heen (R8): *“Bij passend onderwijs zit je in een bestuurlijke context waar je maar 1 van de besturen bent en met andere besturen samen moet bedenken wat goed is voor de kinderen en jouw verzorgingsgebied.”* Uit bovenstaande blijkt dat de onduidelijkheid over hoe om te gaan met de invoering van passend onderwijs weldegelijk bestaat, maar ook dat hierover gesproken wordt wat de onduidelijkheid inperkt. Daarom kan worden gesteld dat de onduidelijkheid van de oplossing ‘gemiddeld’ is.



Figuur 10 – “Wickedness”-profiel ‘11-20 scholen’

In Figuur 10 is het ‘wickedness’-profiel van de categorie ‘11-20 scholen’ weergegeven dat op basis van de zojuist beschreven resultaten tot stand is gekomen. De variëteit van betrokken partijen en de verdeeldheid van macht is hoog, de verdeeldheid van belangen, de verdeeldheid van kennis en de onduidelijkheid van de oplossing is gemiddeld en de onduidelijkheid van het probleem is laag. In de volgende paragraaf wordt het ‘wickedness’-profiel voor de categorie ‘21 of meer scholen’ besproken.

6.2.3 Categorie ‘21 of meer scholen’

Variëteit belanghebbenden - De variëteit onder belanghebbenden is aanzienlijk (R9, R10, R11, R12). Deze wordt net als bij de vorige categorieën ingegeven door het grote aantal belanghebbenden (R11): *“Passend onderwijs is heel ingewikkeld, want in deze regio praat je alleen al over 18 besturen, met allerlei aanpalende besturen waar je ook zaken mee moet doen.”* De verschillende wet- en regelgeving tussen branches maakt samenwerken complex (R9, R11, R12). Een onderwijsbestuurder stelt (R11): *“Feitelijk zou je denken als je kinderen opvangt dat de wetgeving en de uitvoering allemaal gelijk zouden moeten zijn. Maar dat is niet zo.”* En (R9): *“Soms is samen optrekken in organisatorische, juridische of fiscale zin gewoon heel ingewikkeld.”* Ook verschillende culturen tussen belanghebbenden zorgen voor complexiteit (R9, R12). Een onderwijsbestuurder legt uit (R9): *“Ieder schoolbestuur heeft zijn eigen filosofie, manier van inrichten en ambitie.”* Geconcludeerd kan worden dat de variëteit onder belanghebbenden ‘hoog’ is.

Verdeeldheid macht - Hoewel de onderwijsbestuurder aangeven dat alle betrokken partijen over een deel van de macht beschikken (R9, R11), geven zij ook dat dit niet per se problematisch is: Een onderwijsbestuurder legt uit (R11): *“We zijn een feitelijke partner van collega-besturen. We zitten in*

dezelfde positie. We krijgen dezelfde hoeveelheid geld en hoeveelheid problematiek.” De macht die de betrokkenen hebben is wat dat betreft gelijk verdeeld over de verschillende betrokken partijen. Daarom krijgt de verdeeldheid van macht de waarde ‘gemiddeld’ toebedeeld.

Verdeeldheid belangen – Een quote die de verdeeldheid van belangen in de categorie ‘21 of meer scholen’ goed weergeeft, heeft betrekking op de vorming van een samenwerkingsverband naar aanleiding van de invoering van passend onderwijs (R11):

“Zodra je een samenwerkingsverband opricht, dat geld krijgt van verschillende partijen, want feitelijk wordt het samenwerkingsverband bekostigd door geld van al die 18 verschillende schoolbesturen, ja weet je dat is bedoeld om een rampscenario te worden. Dat is een club die gaat zijn eigen dynamiek krijgen. Er gaan allemaal belangen spelen. Van besturen die zeggen ik heb helemaal geen zorgleerlingen, maar ik moet wel geld geven aan die club en ik krijg er nooit wat voor terug.”

Het grote aantal belanghebbenden maakt het complexer om tot een gezamenlijke ambitie te komen (R12) en zorgt ervoor dat er bestuurlijke drukte ontstaat (R10, R11, R12). Een andere onderwijsbestuurder geeft echter aan dat belangen soms hetzelfde zijn, wat grote positieve gevolgen heeft (R9): *“Soms kan het passie zijn, je kan iemand ontmoeten die zo hetzelfde als jij over de dingen denkt, dat je vanuit die lijn, ook kan samenwerken.”* De waarde die toebedeeld wordt aan de verdeeldheid van belangen is daarom ‘gemiddeld’.

Verdeeldheid van kennis – De kennis onder de partijen die betrokken zijn bij het probleem is enigszins verdeeld, maar drie van de vier onderwijsbestuurders geven expliciet aan dat zij bereid zijn hun kennis te delen (R9, R10, R12). Een onderwijsbestuurder licht toe (R12): *“Er is heel veel kennis in de organisatie. We willen gebruik maken van good practices, niet steeds het wiel opnieuw uitvinden en zijn voorstander van breed delen.”* Deze kennis wordt echter nog onvoldoende gedeeld (R9, R12). Onder ander uit de volgende uitspraak blijkt dat (R9): *“Heel veel organisaties kunnen de prachtigste dingen, maar onderling hebben we te weinig zicht op ieders kennis en vaardigheden.”* De benodigde kennis bestaat doorgaans wel en wordt ook al wel enigszins gedeeld, maar naar mening van de onderwijsbestuurders uit deze categorie nog onvoldoende. De verdeeldheid van kennis krijgt daarom de waarde ‘gemiddeld’ toegekend.

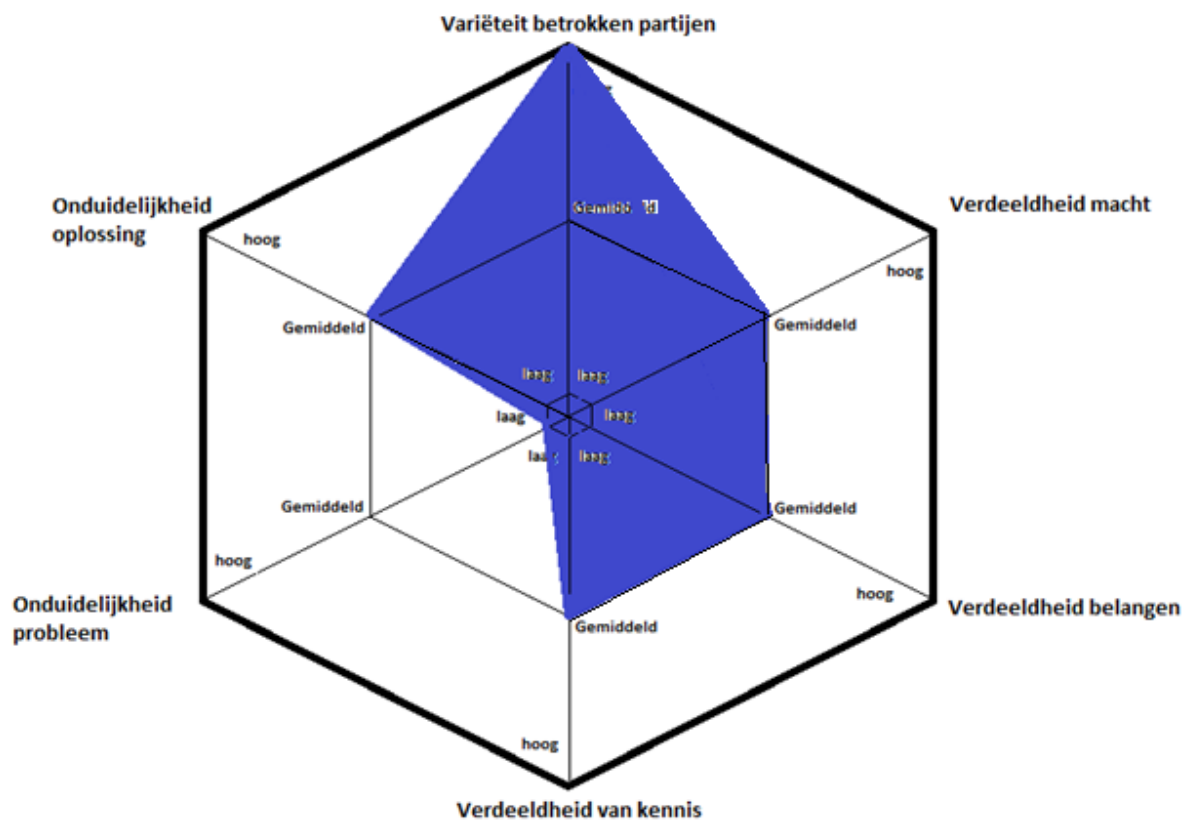
Onduidelijkheid probleem – De onduidelijkheid van het probleem komt voort uit het grote aantal partijen dat betrokken is bij het probleem (R9, R10, R11). De volgende quote illustreert (R11): *“Wij zijn hier met 18 besturen. Dus dat duurt even voordat je met elkaar, alle loppen op een rij hebt, daar zijn we een jaar mee bezig geweest.”* De onderwijsbestuurders geven echter ook aan dat er inmiddels wel duidelijkheid en consensus over het probleem is. Ondanks het grote aantal partijen dat betrokken is bij het probleem, is het de groter onderwijsbesturen gelukt om tot consensus te komen over wat het probleem vormt (R9, R10). De meest passende waarde voor deze dimensie van ‘wickedness’ is de waarde ‘laag’.

Onduidelijkheid oplossing - De laatste dimensie van het web heeft betrekking op de onduidelijkheid van de oplossing. Twee van de vier onderwijsbestuurders geeft aan dat over wat de oplossing zou moeten zijn niet altijd consensus was (R10, R12). Een onderwijsbestuurder stelt het volgende (R12): *“De*

vereffeningstaak is voor iedereen hetzelfde, maar de oplossingsvariant is niet voor iedereen hetzelfde.“ Dit is echter niet per definitie een probleem (R12): “Daar hoef je ook geen consensus over te hebben, iedereen mag ook wel zijn eigen ding doen. Maar je moet er wel afspraken over maken.“ Het maken van afspraken over wat een oplossing zou kunnen zijn, is echter complex (R10). Dat blijkt uit de volgende quote (R10):

“Soms loop je ook wel tegen de spanning aan die kan bestaan tussen je eigen visie als individueel bestuur en dat wat je in de gezamenlijkheid wilt realiseren. Dat wil niet zeggen dat wij het beter doen dan een ander bestuur, maar je hebt natuurlijk wel verschillende uitgangspunten en andere benaderingen.”

Een andere onderwijsbestuurder geeft echter juist aan dat hij met zijn stakeholders snel tot een gezamenlijke visie is gekomen (R9). Op basis van de geïllustreerde complexiteit die bestaat in het komen tot duidelijkheid van de oplossing, krijgt deze de waarde ‘gemiddeld’ toebedeeld.



Figuur 11 – Wickedness-profiel '21 of meer scholen'

In Figuur 11 is het 'wickedness'-profiel voor de categorie '21 of meer scholen' weergegeven. De variëteit van betrokken partijen is hoog, de verdeeldheid van belangen, kennis en macht en de onduidelijkheid over de oplossing gemiddeld en de onduidelijkheid van het probleem laag.

6.2.4 De profielen geduid

In Tabel 9 zijn de zojuist besproken resultaten per categorie weergegeven. Op de horizontale rij zijn de dimensies van 'wickedness' weergegeven. Deze dimensies betreffen de variëteit aan betrokken

actoren, de verdeeldheid van macht, de verdeeldheid van belangen, de verdeeldheid van kennis, de onduidelijkheid van het probleem en de onduidelijkheid van de oplossing. In de tabel zijn de dimensies afgekort tot variëteit, macht, belangen, kennis, probleem en oplossing.

Dimensies van 'wickedness'						
Categorie	Variëteit	Macht	Belangen	Kennis	Probleem	Oplossing
Minder dan 11 scholen	Gemiddeld	Gemiddeld	Gemiddeld	Gemiddeld	Laag	Laag
11-20 scholen	Hoog	Hoog	Gemiddeld	Gemiddeld	Laag	Gemiddeld
Meer dan 21 scholen	Hoog	Gemiddeld	Gemiddeld	Gemiddeld	Laag	Gemiddeld

Tabel 9 – Dimensies van 'wickedness' toebedeeld aan categorieën onderwijsbestuur

Verondersteld werd dat de 'wickedness'-profielen van de verschillende categorieën uiteen zouden lopen. Uit de gegevens blijkt dat inderdaad enigszins zo te zijn. Hoewel het voor alle categorieën zo is dat de bestuurlijke opgave 'invoering van passend onderwijs' meer *wicked* dan niet *wicked* is, kunnen er enkele verschillen en overeenkomsten worden onderscheiden. Deze zullen waar mogelijk worden geduid en verklaard.

Ten eerste valt het op dat de variëteit aan betrokken partijen bij kleinere onderwijsbesturen lager is dan bij grotere onderwijsbesturen. Dat kan verklaard worden door het kleine aantal samenwerkingsverbanden waaraan de éénpitters (R1, R2) uit dit onderzoek deelnemen; slechts één. Voor de reformatorische school geldt bovendien dat er uitsluitend andere reformatorische scholen in het samenwerkingsverband zitten. Deze scholen werken aan de hand van dezelfde ideologie. Dat verklaart de lagere variëteit aan betrokken partijen binnen de categorie 'minder dan 11 scholen'.

Ten tweede valt op dat de onduidelijkheid voor de oplossing bij kleinere onderwijsbesturen lager is dan bij grotere onderwijsbesturen. Ook dat kan verklaard worden aan de hand van de lage variëteit aan betrokken partijen (R1, R2). Doordat er met minder partijen afspraken gemaakt moeten worden, is het probleem overzichtelijker. Voor de éénpitters geldt daarnaast dat zij slechts met enkele leerlingen te maken hebben die doorverwezen moeten worden naar het speciaal onderwijs, terwijl de grote besturen te maken hebben met een veel groter aantal leerlingen dat doorverwezen moet worden. Dat maakt dat grote onderwijsbesturen met veel uiteenlopende zorgverleners te maken hebben, terwijl éénpitters slechts met één of enkele zorgverleners van doen hebben.

Ten derde en tot slot valt op dat de onduidelijkheid van het probleem bij alle drie de categorieën laag is. De Wet Passend Onderwijs is twee jaar geleden reeds ingevoerd, wat kan verklaren dat er inmiddels duidelijkheid over het probleem is ontstaan. Dit gegeven impliceert dat onderwijsbesturen hier samen met hun stakeholders toe zijn gekomen. Resultaten over de verbinding die onderwijsbesturen al dan niet met de partijen in hun omgeving hebben, staan in het volgende hoofdstuk centraal.

In het voorgaande hoofdstuk zijn ‘wickedness’-profielen voor de bestuurlijke opgave ‘invoering van passend onderwijs’ beschreven voor de verschillende categorieën. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het verbindend vermogen van onderwijsbestuur. De resultaten die nodig zijn om de volgende vraag te beantwoorden staan centraal: *‘Wat is het verbindend vermogen van het bestuur van die instellingen (bij het aangaan van de bestuurlijke opgaven)?’* In het theoretisch kader is aan bod geweest dat het verbindend vermogen van onderwijsbesturen bestaat uit de houding van onderwijsbesturen. Een betrokken, betrouwbare, proactieve en open houding werkt bevorderlijk voor het aangaan van krachtige samenwerkingsrelaties (Bremekamp et al., 2009; Bremekamp et al., 2010; Boezem et al., 2009; Klijn et al., 2010). In dit hoofdstuk wordt besproken wat er door onderwijsbesturen in de interviews is gesteld over de verschillende houdingen. Aan het eind van elke paragraaf worden de bevindingen in verband gebracht met de verschillende ‘wickedness’-profielen uit het vorige hoofdstuk. De laatste paragraaf van dit hoofdstuk gaat in op de randvoorwaarden die benodigd zijn voor het kunnen aanwenden van verbindend vermogen. De resultaten behorende bij de laatste empirische deelvraag komen daarbij aan bod: *“Wat bevordert of belemmert dat verbindend vermogen?”*

7.1. Betrokkenheid

Vier van de twaalf onderwijsbesturen geven aan dat betrokkenheid zich uit in interesse voor de belangen van hun stakeholders (R1, R7, R8, R10). De betrokkenheid van grote onderwijsbesturen krijgt een andere vorm dan dat deze bij kleinere onderwijsbesturen krijgt. Een deel van de respondenten, in het bijzonder éénpitters, maken duidelijk dat zij weinig betrokken zijn bij de belangen van partijen in hun omgeving (R1, R2). Voor een andere respondent, ook in de categorie ‘minder dan 11 scholen’ geldt echter dat hij juist belangstelling heeft bij partijen in zijn omgeving (R3): *“Ik heb oog voor de belangen van anderen, zodat zij ook met mijn belangen bezig zijn.”* Binnen de categorie ‘minder dan 11 scholen’ bestaat dus een verschil in de mate waarin de respondenten betrokken zijn bij de belangen van partijen in hun omgeving.

Grote onderwijsbesturen tonen betrokkenheid door te zoeken naar win-win situaties (R6, R9, R11, R12). De volgende quote illustreert de zoektocht naar situaties waarbij er voor alle partijen voordeel is (R6): *“Ik probeer ook wel de belangen van de gemeente mee te pakken en ik probeer onze eigen belangen daarin te brengen en te kijken of we daar een win-win van kunnen maken.”*

De onderwijsbesturen zijn betrokken bij hun omgeving om uiteenlopende redenen. Een reden die de respondenten vaak aangeven heeft te maken met de maatschappelijke opdracht van het onderwijs. Zij ervaren de morele plicht om goed onderwijs te leveren. Daarvoor is het van belang dat zij betrokken zijn bij hun omgeving (R4, R6, R7, R8, R9, R10, R11, R12). Een respondent zegt daarover (R11): *“Je moet rekening houden met alle belangen. Wij zijn geen profit-organisatie en kunnen niet denken, ik doe wat ik doe. Wij zijn onderdeel van een groter geheel, ook al heb je je eigen verantwoordelijkheid.”* De respondenten willen rekening houden met de belanghebbenden in hun omgeving en geven aan dat daarvoor betrokkenheid bij elkaars belangen en bij het belang van het grotere geheel essentieel is. Op

verbeeldende wijze legt een onderwijsbestuurder uit hoe de betrokkenheid bij elkaars organisatie vorm zou moeten krijgen (R8):

“Wees je bewust van de verschillen die er tussen mensen zijn. Ik zit in het samenwerkingsverband passend onderwijs ook met éénpitters aan tafel en die hebben echt een ander brilletje op als ze naar de werkelijkheid kijken dan ik, dus kan ik af en toe dat brilletje ook pakken en snappen waarom zij dat zeggen? Daardoor kan ik ook weer de verbinding maken en zeggen vanuit jouw context zie je dit, maar ik zie vanuit de mijne dit, en dan hebben we het niet over hetzelfde. Daar moet je voortdurend naar opzoek, vanuit welk abstractieniveau, vanuit welke context wordt hier gesproken?”

Betrokkenheid en ‘wickedness’

Uit de ‘wickedness’-profielen van de categorieën ‘11-20 scholen’ en ‘21 of meer scholen’ is gebleken dat de variëteit aan betrokken partijen erg groot is. Grotere onderwijsbesturen hebben dus met meer (verschillende) betrokken partijen te maken dan kleine onderwijsbesturen. Dat kan verklaren waarom grotere onderwijsbesturen unaniem meer betrokken zijn bij de belangen van hun vele stakeholders dan kleinere onderwijsbesturen.

Verder is uit de ‘wickedness’-profielen gebleken dat de complexiteit van de bestuurlijke opgave ‘invoering van passend onderwijs’ voor de kleinere onderwijsbesturen iets kleiner is dan dat deze voor de grotere besturen is. Ook dat zou kunnen verklaren waarom kleine onderwijsbesturen minder betrokken zijn bij de partijen in hun omgeving, dan dat grote onderwijsbesturen dat zijn.

7.2 Betrouwbaarheid

In het theoretische kader is gebleken dat verbindend vermogen zich niet alleen uit in een betrokken houding, maar ook in een betrouwbare houding (Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010). Ook in de empirie komt dit duidelijk naar voren. Alle onderwijsbesturen, zowel grote als kleine, geven aan dat verbindingen alleen effectief kunnen zijn wanneer er sprake is van wederzijds vertrouwen. Een betrouwbare houding is daarvoor essentieel (R7):

“Als je bemerkt dat een bestuur zijn eigen straatje schoonveegt of zijn eigen portemonnee aan het vullen is en daarmee zijn eigen belang behartigt en de rest daarbij vergeet, dan gaat het vertrouwen heel snel weg. Dat is niet goed voor de samenwerking. Betrouwbaar zijn is belangrijk.”

Een betrouwbare houding wordt gekenmerkt door te doen wat je eerder hebt gezegd dat je zou doen (R1, R3, R4, R6, R7, R9, R10). Een onderwijsbestuurder zegt daar het volgende over (R6): *“Je weet wat je aan me hebt. Ik heb dat gezegd, dus dan ga ik daar ook consequent mee door. Dat vind ik belangrijk.”* Het belang van betrouwbaar zijn wordt duidelijk aan de hand van de gevolgen van onbetrouwbaar zijn. Onderwijsbestuurders geven aan dat onbetrouwbaar zijn sterke negatieve gevolgen heeft voor de effectiviteit van een samenwerking (R4, R6, R7, R11). Een onderwijsbestuurder stelt (R11): *“Als je een onbetrouwbare partner bent, kun je het wel vergeten. Dan krijg je niks meer voor elkaar.”*

Onderwijsbesturen noemen expliciet dat dubbele agenda's uit den boze zijn om met de complexe bestuurlijke opgave om te kunnen gaan (R6, R11, R12). Uit de interviews blijkt ook dat de complexiteit van de bestuurlijke opgaven een rol speelt in de houding die onderwijsbesturen aannemen (R2, R4, R6, R8, R11). Juist bij complexe bestuurlijke opgaven, is het volgens de onderwijsbesturen van belang dat zij betrouwbaar zijn (R6, R7, R8, R11). Alleen dan zijn zij in staat om aan de maatschappelijke opdracht die zij ervaren te voldoen. De volgende quote illustreert deze bevinding (R11):

“Met behulp van belastinggeld probeer ik zoveel mogelijk kinderen fatsoenlijk onderwijs te geven en dat betekent dat ik alle mogelijke moeite moet doen om mijzelf te positioneren als een partner die betrouwbaar is, waar je zaken mee kan doen, waar mensen terecht kunnen.”

Wat betreft de mate waarin de onderwijsbesturen belang hechten aan betrouwbaarheid zijn er geen duidelijke verschillen aan te wijzen tussen kleine of grote onderwijsbesturen.

Betrouwbaarheid en 'wickedness'

Uit bovenstaande is duidelijk geworden dat zowel kleine als gemiddelde als grote onderwijsbesturen waarde hechten aan betrouwbaarheid en daarom een betrouwbare houding aannemen. Hier worden geen verschillen in gevonden die gekoppeld kunnen worden aan de verschillen die er bestaan tussen de 'wickedness'-profielen tussen grote en kleine onderwijsbesturen.

7.3 Proactiviteit

Uit de theorie is gebleken dat ook een proactieve houding onderdeel vormt van het verbindend vermogen (Bremekamp, et al., 2009). Ook de resultaten van dit onderzoek laten dat zien. Een deel van de bevroegde onderwijsbesturen vindt dat een proactieve houding zich uit in het bewust op zoek gaan naar interacties (R7, R8, R12). *“Ik maak verbinding door netwerkbijeenkomsten bewust op te zoeken. Bij de PO-Raad bijvoorbeeld.”* De onderwijsbesturen vinden dat wanneer zij een opgave voor zichzelf formuleren (als het opzetten van een brede school of het ontwikkelen van een doorlopende leerlijn), zij zich proactief opstellen (R1, R8, R9, R10, R11, R12). Dat geldt zowel voor kleine onderwijsbesturen, als grote onderwijsbesturen. Er zijn echter wel duidelijke verschillen aan te wijzen in de bestuurlijke opgaven die de verschillende grootte onderwijsbesturen voor zichzelf formuleren. Een ouderbestuurder van een éénpitter geeft bijvoorbeeld aan dat zij de wens heeft een nieuwe visie te implementeren in haar school en daarom proactief op zoek gaat naar kennis en kunde om dat te kunnen realiseren. Er wordt in haar geval uitsluitend naar buiten getreden wanneer de interne kennis en kunde ontoereikend is.

De grotere onderwijsbesturen in dit onderzoek zien het aangaan van samenwerking op zichzelf als bestuurlijke opgave (R7, R8, R9, R10, R11 en R12). Voor hen geldt dat zij actief op zoek zijn naar mogelijkheden voor samenwerking om hun onderwijs beter te kunnen maken. Een voorbeeld hiervan is het realiseren van een doorlopende leerlijn met ketenpartners (R12):

“Wat voor ons van belang is, is dat wij de onderwijsloopbaan van het basisonderwijs tot de arbeidsmarkt gedefinieerd hebben. Wij hebben de verantwoordelijkheid om kinderen op te leiden en perspectief te bieden vanaf de basisschool. En wij zijn ervan overtuigd dat dat niet

beperkt blijft tot de basisschool, maar dat daar wel de basis ligt, dus wij zien het als onze verantwoordelijkheid om met de ketenpartners, met de hele keten verbinding te zoeken en met de arbeidsmarkt.”

Onderwijsbesturen geven ook het opzetten van een brede school als voorbeeld van een bestuurlijke opgave die voortkomt uit een wens het beter te doen (R5, R7, R8, R9, R11). Wanneer onderwijsbesturen een dergelijke opgave voor zichzelf zien, gaan zij daar proactief naar handelen. De volgende quote illustreert dat (R11):

“Wij proberen een integraal kindcentra op te starten van 0-18, met het voortgezet onderwijs, dat betekent dat je onmiddellijk naar partners gaat zoeken. Dat laat je niet organisch ontstaan. Dan ga je op zoek naar partners waarvan jij denkt dat ze dezelfde ideeën hebben, die ook hun nek uit willen steken. Dan zoek je heel gericht naar partners die met je mee willen.”

Bestuurlijke opgaven die van buitenaf ingegeven zijn, als de invoering van het passend onderwijs of het omgaan met krimp van leerlingaantal, stimuleren echter ook proactiviteit (R4, R6, R12). Een onderwijsbestuurder geeft aan (R4): *“We zijn als gevolg van de krimp elkaar toch meer gaan opzoeken.”*

Uit de resultaten van de interviews blijkt dus dat proactiviteit gestimuleerd wordt door de bestuurlijke opgaven waarvoor onderwijsbesturen gesteld worden of zichzelf stellen en met name tot uiting komt door actief op zoek te gaan naar mogelijkheden voor samenwerking. Kleine onderwijsbesturen stellen andersoortige bestuurlijke opgaven dan grote onderwijsbesturen, maar beide handelen proactief indien zij een bestuurlijke opgaven voor zichzelf zien.

Proactiviteit en ‘wickedness’

Wanneer opgaven van buitenaf ingegeven zijn, zoals het geval is bij de invoering van passend onderwijs, worden onderwijsbesturen gedwongen een proactieve houding aan te nemen en deel te nemen in een samenwerkingsverband. Voor de grotere onderwijsbesturen geldt dat een opgave die extern ingegeven is, er inderdaad voor zorgt dat zij een proactieve houding aannemen, welke zich uit in het actief op zoek gaan naar samenwerkingsmogelijkheden. Kleinere onderwijsbesturen zijn in het geval van een extern ingegeven opgaven iets meer afwachtend (R1, R2), maar doen wat er nodig is (R2): *“We hebben gekeken hoe we ons steentje bij kunnen dragen.”* Uit de ‘wickedness’-profielen blijkt dat de bestuurlijke opgave invoering van passend onderwijs van kleine onderwijsbesturen iets minder *wicked* is dan voor grotere onderwijsbesturen. Dat zou wellicht kunnen verklaren waarom het voor hen minder noodzakelijk is een proactieve houding aan te nemen.

7.4 Openheid

Naast proactief op zoek gaan naar verbindingen, blijkt uit de theorie dat ook een open houding onderdeel uitmaakt van het verbindend vermogen (Bremekamp et al., 2010). De respondenten bevestigen dit. Zij zijn van mening dat een open houding van onderwijsbesturen het mogelijk maakt dat andere partijen gemakkelijk in contact kunnen komen met hen (R6, R9, R12). De onderwijsbesturen geven daarnaast aan dat een open houding zich uit in de bereidheid tot dialoog met partijen in de omgeving (R2, R4, R7, R12). Een open houding uit zich daarnaast in een algemene toegankelijkheid

(R4, R7, R8). Ter illustratie (R7): *“Ik heb het idee dat we hier naar stakeholders algemeen toegankelijk zijn. Iedereen is welkom, we hebben een open opstelling en spreken geen voorkeur uit van we willen met die partner in zee en met die niet.”*

Uit de interviews blijkt dat grotere onderwijsbesturen over het algemeen open staan en benaderbaar zijn voor verbindingen met partijen in hun omgeving. Wel is het zo dat zij kritisch zijn in het al dan niet aangaan van relaties met de partijen die hun benaderen (R5, R9, R10, R11, R12). Dat kan verklaard worden door het grote aantal partijen waardoor grotere onderwijsbesturen benaderd wordt. Ter illustratie (R10):

“Wij worden te veel benaderd door allerlei partijen, commerciële bureaus, die graag iets willen aanbieden, eigenlijk ga ik daar niet op in, omdat ik altijd uitga van wat is onze vraag en wie kan ik daar dan heel goed voor gebruiken. Dus ik ga niet in op acquisitiesprekken.”

Voor kleinere onderwijsbesturen geldt dat minder (R1, R2). De kleinere onderwijsbesturen die meegedaan hebben aan dit onderzoek hebben een meer gesloten karakter dan de grotere onderwijsbesturen (R1, R2, R3). In de volgende paragraaf wordt deze bevinding verklaard.

Openheid en ‘wickedness’

De meer gesloten houding van de kleinere onderwijsbesturen kan op verschillende manieren worden verklaard. De éénpitters behouden graag de eigenheid van hun school (R1, R2). Een onderwijsbestuurder van een reformatorische school geeft aan (R1): *“Je moet onze school zien als een vrij gesloten geheel.”* Dit gesloten karakter zou voort kunnen komen uit de theologische grondslag die aangehangen wordt. Wat betreft passend onderwijs hebben de reformatorische scholen minder te maken met de variëteit aan betrokken partijen, omdat alle reformatorische scholen samen één samenwerkingsverband vormen. De overige samenwerkingsverbanden in Nederland zijn op basis van demografische gronden gevormd. De onderwijsbestuurder van een reformatorische school legt uit (R2): *“Wij hebben dat heel apart, wij hebben als alle reformatorische scholen 1 cluster voor passend onderwijs voor heel Nederland, dus in een samenwerkingsverband. Dat is in de wet zo geregeld voor alle reformatorische scholen.”* Gesteld kan worden dat de variëteit van betrokken partijen voor de bestuurlijke opgave Passend Onderwijs voor de reformatorische scholen minder hoog is, omdat de partijen waarmee zij samenwerken veelal vanuit dezelfde theologische grondslag werken.

Uit de interviews blijkt dat een meer gesloten karakter ook voort kan komen uit een afwijkende pedagogische visie. Wanneer onderwijsbesturen een specifieke pedagogische visie aanhangen, staan zij minder open voor relaties met partijen in hun omgeving die een andere pedagogische visie hanteren (R2, R3). Voor een onderwijsbestuurder van vrije scholen is het bijvoorbeeld complex relaties met andere partijen aan te gaan, doordat hun aanpak doorgaans niet aansluit bij de aanpak van partijen in de omgeving. Ter illustratie een voorbeeld dat betrekking heeft op de invoering van passend onderwijs (R3):

“Op het moment dat ik moet constateren dat we handelingsverlegen zijn, dus dat wij niet in staat zijn om ondersteuning te bieden die nodig is, dan heb je gedonder. Want dan zeg je, je moet

naar het SO, en dan heb je een enorme pedagogische breuk, want dat zijn kinderen waarvan de ouders kiezen voor de vrije school en dan moet dat kind naar SO, wat sowieso al een grote drempel is en dan wordt hij daar geconfronteerd met een andere pedagogische aanpak.”

Deze gegevens zouden kunnen verklaren waarom de variëteit aan betrokken partijen voor de kleinere onderwijsbesturen van dit onderzoek kleiner is dan voor de grotere onderwijsbesturen. De kleine onderwijsbesturen staan minder open voor partijen in hun omgeving door hun ideeën over het onderwijs.

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de randvoorwaarden voor het aanwenden van verbindend vermogen, oftewel voor het aannemen van een open, proactieve, betrokken en betrouwbare houding.

7.5 Randvoorwaarden

In de voorgaande vier paragrafen is besproken wat in de empirie gevonden is over de houding van onderwijsbesturen. In dit hoofdstuk komen de resultaten behorende bij de volgende deelvraag aan bod: *‘Wat bevordert of belemmert het verbindend vermogen?’* Er wordt ingegaan op de randvoorwaarden die aanwezig moeten zijn om het vermogen aan te kunnen wenden. De condities die voorwaardelijk zijn voor het aanwenden van verbindend vermogen worden opgedeeld in middelen, prikkels en het verleden. Eerst wordt ingegaan op de middelen die nodig zijn. Vervolgens komen bevorderende en belemmerende prikkels aan bod. Het hoofdstuk wordt afgesloten door in te gaan op de rol van de geschiedenis die partijen met elkaar hebben.

7.5.1 Middelen

In het theoretisch kader is duidelijk geworden dat het voor het aangaan van samenwerking van belang is dat partijen over voldoende middelen beschikken (Ansell & Gash, 2007). Voorbeelden van benodigde middelen zijn tijd en geld (Ansell & Gash, 2007). In deze paragraaf wordt beschreven in hoeverre onderwijsbesturen over deze middelen beschikken.

7.5.1.1 Tijd

Voor kleinere onderwijsbesturen geldt dat een gebrek aan tijd een belemmerende factor vormt voor de deelname aan een samenwerkingsverband (R2, R3, R4). Grotere onderwijsbesturen hebben daar minder mee van doen (R8, R12). De volgende quote maakt dit verschil duidelijk (R8):

“Ook een éénpitter heeft van doen met de complexe bestuurlijke opgave, maar die éénpitter heeft het nog moeilijker dan dat ik het heb, want die moet het alleen doen. Ik heb in elk geval nog seniorstafleden om me heen, die ook een deel van die rol kunnen oppakken en collega’s die dat ook kunnen doen.”

Grotere onderwijsbesturen geven aan dat zij makkelijker een partner zijn, dan kleinere onderwijsbesturen (R8, R9, R10, R12). Zij geven aan meer middelen te hebben dan kleinere onderwijsbesturen om bestuurlijke opgaven op te vangen (R8, R11, R12). Een onderwijsbestuurder zegt daarover het volgende (R12): *“Naarmate je organisatie groter is, heb je wel wat meer buffers en ben je wat flexibeler, of je kan in ieder geval wat meer flexibiliteit creëren. Je kunt ook makkelijker knelpunten oplossen.”*

Het verschil tussen kleinere en grotere onderwijsbesturen kan betrokken worden op de complexiteit van de invoering van het passend onderwijs. Door het gebrek aan tijd, participeren kleinere onderwijsbesturen minder actief in samenwerkingsverbanden dan grotere onderwijsbesturen (R1, R3, R4). De volgende quote van een kleiner onderwijsbestuur illustreert dat (R3):

“Op het moment dat je een kleiner bestuur bent, vraagt het onevenredig veel aandacht om daar mee te doen in ideeën voor het verdelen van het geld. Voor mij geldt, met mijn 8 scholen, zit ik in zes samenwerkingsverbanden. Nouja, ik zou dus gewoon een tweede bestuurder moeten aannemen om daar volwaardig in te participeren. Dat doe ik niet. Dat is doodzonde van het geld.”

Alle onderwijsbesturen geven aan dat het werken in een samenwerkingsverband complex kan zijn en de meeste geven aan dat het veel tijd kost om daaraan deel te nemen (R3, R5, R6, R7, R8). De volgende quote licht dit toe (R3): *“Het samenwerkingsverband is een ontzettende papierwinkel geworden. De bestuurders kost het wel een dag in de week om al die klussen die ze moeten doen te doen. En al die papieren te lezen, daar een mening over te vormen, besluitvorming op te organiseren.”* Een voorbeeld dat het verschil in te besteden tijd tussen grotere en kleinere onderwijsbesturen weergeeft, heeft betrekking op de wijze waarop tijd verdeeld wordt door een groter onderwijsbestuur (R8): *“Ik probeer mijn tijd steeds zo in te delen dat ik 30% met de staf, 30% met de scholen en 30% met de externe omgeving bezig ben. 10% eigen tijd, scholing. Kleinere organisaties hebben niet de ruimte hebben om 30% in de externe omgeving te stoppen.”* Samenvattend gesteld blijkt uit de interviews dat de factor tijd invloed heeft op het al dan niet inzetten van verbindend vermogen en aangaan van samenwerking. Een gebrek aan tijd vormt een belemmerende factor voor het actief deelnemen aan een samenwerkingsverband. Met deze belemmerende factor blijken vooral kleine onderwijsbesturen van doen te hebben.

7.5.1.2 Geld

Uit de interviews blijkt dat ook geld een rol speelt in de uiting van verbindend vermogen. Voor kleine onderwijsbesturen is het niet vanzelfsprekend dat zij voldoende geëquipeerd zijn om de bestuurlijke opgaven die op hen afkomen aan te kunnen gaan (R2, R3). Voor een kleiner bestuur is het complex om voldoende kennis in te winnen door een gebrek aan geld (R1, R3), terwijl dat voor grotere onderwijsbesturen veel minder complex is (R5, R12). Dit verschil wordt geïllustreerd aan de hand van de volgende quote die betrekking heeft op passend onderwijs (R3): *“Boor (heel groot onderwijsbestuur), die hebben zoveel leerlingen in huis dat het voor hen makkelijker is om op gezamenlijk niveau expertise in te kopen en in te vliegen waar dat nodig is.”* Ook de volgende quote verheldert het verschil tussen kleinere en grotere onderwijsbesturen (R8): *“Je hebt geen vergelijkbare financiële ruimte om expertise in te kopen. Voor een kleiner bestuur is dat complexer.”* Uit de interviews kan opgemaakt worden dat financiële kwesties een rol spelen in het aanwenden van verbindend vermogen (R2, R3, R6, R8, R5, R8 R12). Wanneer de wil er wel is om in verbinding te treden, maar dat niet mogelijk is door financiële beperkingen leidt dat niet tot samenwerking (R6): *“Op het moment dat je die financiële mogelijkheden niet hebt of je weet dat het geld gaat kosten, kan dat belemmerend werken.”* Een gebrek aan financiële middelen drukt een negatieve stempel op het verbindend vermogen van onderwijsbesturen, wat ervoor

zorgt dan zij minder actief kunnen participeren in een samenwerking. Met name kleine onderwijsbesturen beschikken over minder financiële middelen.

Samenvattend gesteld blijkt dat kleine onderwijsbesturen minder tijd en minder geld hebben om actief te participeren in samenwerkingsverbanden dan grotere onderwijsbesturen. Dat heeft als gevolg dat kleinere onderwijsbesturen minder betrokken en actief optreden in samenwerkingsverbanden dan grotere onderwijsbesturen.

7.5.2 Prikkel

Uit het theoretisch kader is gebleken dat de aanwezigheid van prikkels om te gaan samenwerken voordelig zijn voor het aangaan van samenwerkingsrelaties (Ansell & Gash, 2007). In de empirie is naar voren gekomen dat wederzijdse afhankelijkheid een belangrijke prikkel vormt om verbindend vermogen aan te wenden en in verbinding te treden met partijen in hun omgeving. Alle onderwijsbesturen geven dit aan.

Uit de interviews is gebleken dat de wederzijdse afhankelijkheid tussen onderwijsbesturen en hun stakeholders op verschillende wijze kan ontstaan. Deze kan volgens de bevroegde besturen ingegeven worden door een wens om zaken beter te willen doen, zoals bijvoorbeeld bij het opzetten van een brede school. Maar ook doordat externe partijen of vraagstukken ervoor zorgen dat er samengewerkt moet worden, zoals bijvoorbeeld bij de invoering van het passend onderwijs het geval is. De volgende quote belicht dit verschil (R9): *“De reden waarom je gaat samenwerken kan vanuit een gemeenschappelijke bedreiging zijn, de boze buitenwereld komt op je af, urgentie. Veel mooier is het wanneer je dat vanuit kracht doet, niet omdat er een bedreiging is, maar omdat je samen iets vindt.”* In de volgende paragrafen worden de beide vormen van wederzijdse afhankelijkheid belicht.

Zowel kleine als grote onderwijsbesturen geven aan graag wederzijds afhankelijk te zijn van partijen in hun omgeving (R3, R4, R6, R7, R8, R9, R10, R11 R12). Zij willen samen met die partijen bestuurlijke opgaven, als het opzetten van een brede school of het ontwikkelen van een doorlopende leerlijn, oppakken. Zij geven aan dat de opgaven waar zij zich voor gesteld zien alleen aangepakt kunnen worden in samenwerking met anderen. Wederzijdse afhankelijkheid uit zich in een gezamenlijke ambitie of doelstelling. Vooral de grotere onderwijsbesturen geven aan dat zij, om zich verder te ontwikkelen, partijen in hun omgeving nodig hebben (R8, R9, R10, R11, R12). Een voorbeeld waarin wederzijdse afhankelijkheid gewenst is, heeft betrekking op een community learning centre waarover een onderwijsbestuurder vertelt (R8): *“We hebben een community learning centre waarin de pabo, de faculteit educatie met z'n lectoren die de onderzoek kant vertegenwoordigen en wij als werkveld inzitten. In die driehoek zijn wij nu samen onze verbeteringen en innovaties aan het vormgeven.”* De betreffende bestuurder heeft voor zichzelf de bestuurlijke opgave ‘professionalisering van de sector’ gesteld en is daarom relaties aangegaan met partijen die haar daar bij kunnen helpen. Bij dit voorbeeld is er typisch sprake van gewenste wederzijdse afhankelijkheid.

Wederzijdse afhankelijkheid kan zoals gezegd ook ingegeven worden door externe druk (R3, R5, R7, R9). Er is volgens de besturen sprake van externe druk op het moment dat zaken of partijen in de

omgeving ervoor zorgen dat samenwerking aangegaan moet worden. Deze kan onder andere voortkomen uit wet- en regelgeving (R7):

“De afhankelijkheid in de probleemstelling is altijd een verbindend iets. Wij versus zij, je hebt een gezamenlijke vijand. De WWZ is een gedrocht wat bedacht is, maar het zorgt wel voor verbinding en wederzijdse afhankelijkheid. Daar heb je elkaar wel nodig.”

Hoewel deze onderwijsbestuurder negatief is over de nieuwe wet werk en zekerheid, wordt duidelijk dat de wet zorgt voor verbinding. Ook demografische ontwikkelingen kunnen externe druk vormen om verbinding aan te gaan en je proactief op te stellen (R4, R6, R10). Daar wordt het volgende over gezegd (R4): *“Wat je nu ziet, in de regio waar de krimp is, ga je toch met anderen ook praten van hoe kunnen we die krimp in goede banen leiden, opvangen.”* Naast demografische ontwikkelingen, zorgen ook maatschappelijke ontwikkelingen voor externe druk voor samenwerking (R4, R6, R10). Een onderwijsbestuurder licht toe (R10): *“Soms moet je wel samenwerken, als het bijvoorbeeld gaat om het vraagstuk van vluchtelingenkinderen, dan heb je je collega-besturen nodig om daar verstandige beslissingen in te nemen, ik kan dat vraagstuk niet als bestuur zelfstandig beantwoorden.”*

Samenvattend kan worden gesteld dat wederzijdse afhankelijkheid, of deze nu van binnenuit komt of buitenaf opgelegd is, een bevorderende prikkel is voor het aanwenden van verbindend vermogen. Wanneer deze van buitenaf opgelegd is, door een wet of maatschappelijke ontwikkelingen, zorgt dat ervoor dat onderwijsbesturen naar hun stakeholders toegedreven worden. Zij zetten verbindend vermogen in dat geval in om gehoor te kunnen geven aan de opgave waar zij voor gesteld worden. Wanneer onderwijsbesturen opgaven voor zichzelf stellen, besluiten zij naar elkaar of naar partijen in hun omgeving toe te bewegen. Ook dan zetten zij verbindend vermogen in. In dat geval komt met name een proactieve houding naar voren. In beide gevallen brengt wederzijdse afhankelijkheid partijen bij elkaar.

7.5.3 Geschiedenis

Uit het theoretisch kader is gebleken dat de geschiedenis die partijen met elkaar hebben ter zake doet voor het aangaan van samenwerking (Ansell & Gash, 2007). Gebleken is dat het van essentieel belang is dat partijen elkaar vertrouwen (Boezem et al., 2009; Provan & Kenis, 2008). In paragraaf 7.2 is naar voren gekomen dat een betrouwbare houding onderdeel uitmaakt van het verbindend vermogen van onderwijsbestuur. Dat kan verklaard worden aan de hand van het belang dat onderwijsbesturen hechten aan vertrouwen in een relatie. Uit de empirie komt het belang van vertrouwen namelijk heel duidelijk naar voren. Op de vraag welke rol vertrouwen speelt in het al dan niet aanwenden van verbindend vermogen, wordt unaniem geantwoord dat deze factor cruciaal is. Op metaforische wijze stelt een onderwijsbestuurder (R2): *“Een bijna onmisbaar cement in een organisatie, vertrouwen.”*

Positieve verwachtingen komen voort uit eerdere ervaringen die onderwijsbesturen met hun stakeholders hebben gehad (R3, R7, R8). Een voorbeeld waarbij positieve verwachtingen afwezig waren verklaart waarom relaties in dat geval uit kunnen blijven (R8):

“Ik heb gezegd dat wij niet samen kunnen werken met (..), omdat onze besturingsfilosofie zo verschillend is. En dat heeft heel erg te maken met dat die bestuurder, een slimme vent hoor, maar die zegt dan echt ‘Ik ken ieders problemen, maar ik vind die van mij toch net wat belangrijker’. Die wil vanuit dat stichtingsbelang denken en als je alleen maar vanuit de formele noodzaak in een samenwerkingsverband zit en daar dus niet wat van wilt maken, dan krijg je het ook niet voor elkaar.”

Wanneer er in het verleden sprake van vertrouwen was tussen onderwijsbesturen en mogelijke stakeholders, hebben zij eerder positieve verwachtingen van de samenwerking dan wanneer er geen vertrouwen aanwezig was (R1, R8, R10, R12). Vertrouwen is een abstract begrip (R10): *“Vertrouwen, ja..je kan het niet zomaar beetpakken he?”* Toch kan op verschillende wijze vertrouwen herkend worden. Ten eerste kan vertrouwen herkend worden aan goede informatievoorziening over en weer en het naleven van concrete afspraken (R1, R4, R6, R11). Een onderwijsbestuurder licht toe (R1): *“Vertrouwen is de basis van je beleid, je moet erop kunnen vertrouwen dat het financieel beleid van de gemeente is wat je denkt dat het is, zodat je bijvoorbeeld een goede financiële planning kan maken.”* Ten tweede uit vertrouwen zich ook in het kritisch tegenover elkaar kunnen en durven zijn (R2, R8): *“Wanneer er vertrouwen is tussen mij en mijn collega’s kan ik kritisch tegenover hen zijn.”* Ten derde kan vertrouwen herkend worden aan de kwetsbare houding die onderwijsbesturen aannemen wanneer zij partijen vertrouwen (R4, R7, R10). Voor het tonen van kwetsbaarheid, is vertrouwen een voorwaarde (R7): *“Je moet het achterste van je tong laten zien. Daarvoor moet je elkaar wel vertrouwen.”* Tot slot kan ook een gebrek aan vertrouwen goed herkend worden. Een gebrek aan vertrouwen uit zich in stroperigheid en inefficiëntie (R2, R8, R9, R10). De volgende quote illustreert de noodzaak van vertrouwen bij de bestuurlijke opgave van het opzetten van een brede school (R10): *“Als ik met een collegabestuur bouw aan een brede school en we vertrouwen elkaar niet, nou dan weten we bureaucratisch heel goed te organiseren dat het allemaal heel stroperig wordt. Op het moment dat er vertrouwen is, kun je heel veel van elkaar hebben.”*

Samenvattend gesteld geven besturen dus aan dat vertrouwen een belangrijke factor is voor het aangaan van samenwerking. De respondenten zijn eenduidig als het gaat om de gevolgen van een gebrek aan vertrouwen. Deze zijn negatief (R7) :*“Als je merkt dat een bestuur zijn eigen belangen behartigt en daarmee anderen schaadt, dan gaat het vertrouwen heel snel weg. Dat is niet goed voor de samenwerking.”* Ook de volgende quote illustreert de negatieve gevolgen van een gebrek aan vertrouwen (R8): *“Als je het gevoel hebt, dat je steeds op je qui-vive moet zijn omdat je eigen belangen of je eigen positie anders ondermijnd worden, is dat geen houdbare situatie.”*

Uit theorie kwam het belang van vertrouwen al duidelijk naar voren, maar ook uit de empirie komt heel duidelijk naar voren dat vertrouwen een voorwaardelijke conditie vormt voor het aanwenden van verbindend vermogen.

7.6 Slot

In dit hoofdstuk is beschreven hoe het verbindend vermogen tot uiting komt in de praktijk en welke randvoorwaarden benodigd zijn om het verbindend vermogen aan te kunnen wenden. Onderwijsbesturen die over verbindend vermogen beschikken zijn algemeen toegankelijk, geïnteresseerd in de belangen van hun stakeholders, actief op zoek naar samenwerkingsmogelijkheden en houden zich aan concrete afspraken. Onderwijsbesturen die niet over verbindend vermogen beschikken hebben een gesloten karakter en zijn afwachtend. Uit de resultaten komt naar voren dat kleine onderwijsbesturen (met name éénpitters) hun verbindend vermogen minder aanwenden, wat verklaard kan worden door de afwezigheid van randvoorwaarden die daarvoor benodigd zijn. De eerste randvoorwaarde voor het aanwenden van verbindend vermogen, heeft betrekking op praktische middelen als tijd en geld. Kleine onderwijsbesturen beschikken over minder tijd en geld om actief deel te nemen aan samenwerkingsverbanden dan grotere onderwijsbesturen. De tweede randvoorwaarde voor het in verbinding treden met partijen in de omgeving betreft een vorm van wederzijdse afhankelijkheid. Deze kan gewenst worden (in het geval van het willen opzetten van een brede school bijvoorbeeld), maar ook opgelegd worden. De invoering van passend onderwijs is een voorbeeld van een bestuurlijke opgave waarbij wederzijdse afhankelijkheid opgelegd werd. Naast praktische middelen en wederzijdse afhankelijkheid, vormen ook positieve verwachtingen van samenwerking een randvoorwaarde voor het aanwenden van verbindend vermogen en het in verbinding treden met partijen in de omgeving. Positieve verwachtingen van samenwerking zijn aanwezig wanneer onderwijsbesturen hun potentiële partners vertrouwen en zij positieve herinneringen aan eerdere ervaringen met die partners hebben. In het volgende hoofdstuk worden conclusies geformuleerd op basis van de zojuist besproken resultaten. De vragen die in dit onderzoek centraal stonden, zullen daarbij worden beantwoord.

In dit hoofdstuk komen conclusies aan bod. De onderzoeksvraag die centraal stond in dit onderzoek wordt beantwoord: “*Op welke wijze kan het verbindend vermogen van onderwijsbestuur bijdragen aan het aangaan van bestuurlijke opgaven en welke factoren zijn daarop van invloed?*” Om een antwoord op deze vraag te formuleren, worden eerst de theoretische deelvragen beantwoord, waarna de empirische deelvragen aan bod komen.

8.1 Theoretische conclusies

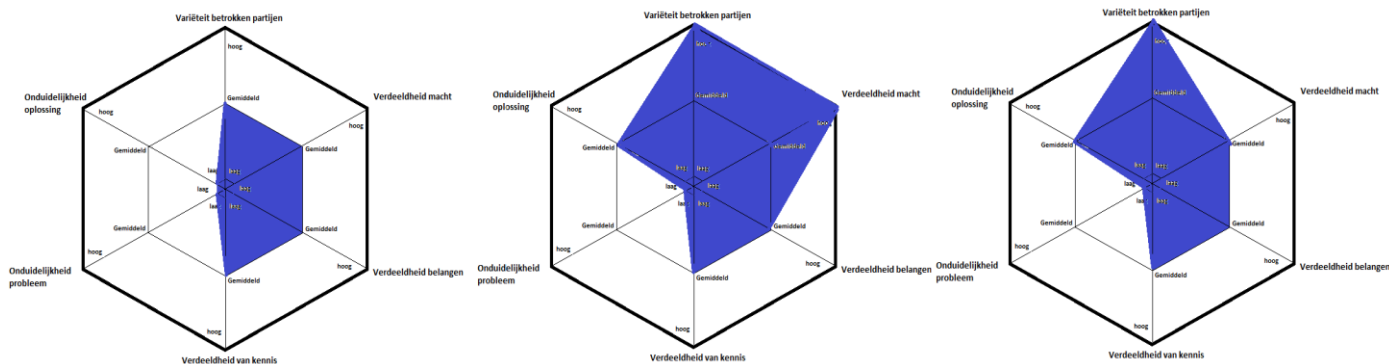
De **eerste theoretische deelvraag** is ‘Wat zijn bestuurlijke opgaven (in en rond het primair onderwijs)?’. Bestuurlijke opgaven in en rond het primair onderwijs zijn de context gebonden vraagstukken waarmee onderwijsbesturen van doen krijgen. Voorbeelden van dergelijke vraagstukken zijn het opzetten van een brede school, de invoering van passend onderwijs en het omgaan met krimp van leerlingaantal. Het aangaan van dergelijke bestuurlijke opgaven is niet eenvoudig. De complexiteit van de opgaven wordt gevormd door verschillende aspecten. Er zijn zes dimensies van ‘*wickedness*’ onderscheiden, namelijk de onduidelijkheid van het probleem, de onduidelijkheid van de oplossing, de variëteit aan betrokken partijen, de verdeeldheid van macht, de verdeeldheid van belangen en de verdeeldheid van kennis (Alford & Head, 2016; Koppenjan & Klijn, 2004). Hoe groter de verdeeldheden, onduidelijkheden en variëteiten zijn, hoe complexer een bestuurlijke opgave is.

De **tweede theoretische deelvraag** is ‘*Wat is verbindend vermogen (van onderwijsbestuur)?*’. Het verbindend vermogen van onderwijsbestuur is het vermogen dat onderwijsbesturen in staat stelt om samenwerking aan te gaan met partijen in hun omgeving. Dit vermogen heeft betrekking op de houding die nodig is om krachtige relaties aan te kunnen gaan. Deze houding is een open, betrouwbare, proactieve en betrokken houding (Bremekamp et al., 2009; Bremekamp et al., 2010). Het verbindend vermogen is als volgt gedefinieerd: ‘*Verbindend vermogen is de capaciteit om op een speelveld krachtige samenwerkingsrelaties met externe stakeholders aan te gaan, zodanig dat gezamenlijk opgaven kunnen worden aangegaan. Het vermogen wordt gekenmerkt door een open, betrouwbare, proactieve en betrokken houding.*’

De **derde theoretische deelvraag** is ‘*Wat bevordert of belemmert dat verbindend vermogen?*’. De condities die voorwaardelijk zijn voor het aanwenden van verbindend vermogen kunnen opgedeeld worden in drie aspecten (Ansell & Gash, 2007). Ten eerste is het van belang dat partijen de mogelijkheid hebben om met elkaar samen te kunnen werken. Dat wil zeggen dat zij over voldoende praktische middelen als tijd of geld moeten beschikken. Ten tweede is het zaak dat er voldoende prikkels zijn om mee te willen doen. Een belangrijke prikkel om mee te willen doen aan samenwerking is wederzijdse afhankelijkheid, welke kan ontstaan door een gedeelde ambitie, maar ook door externe druk (Ansell & Gash, 2007). Ook wanneer partijen een directe relatie zien tussen hun deelname en concrete tastbare uitkomsten vormt dat een prikkel voor samenwerking (Brown, 2002). Ten derde is het van belang dat partijen positieve verwachtingen hebben van de uitkomsten van de samenwerking. Deze verwachtingen zijn gestoeld op de geschiedenis die zij hebben met partijen. Vertrouwen speelt een belangrijke rol in het al dan niet aangaan van samenwerking (Ansell & Gash, 2007). In de volgende paragraaf worden de empirische deelvragen van dit onderzoek beantwoord.

8.2 Empirische conclusies

De **eerste empirische deelvraag** is “Voor welke opgaven ziet het onderwijsbestuur van specifieke instellingen zich gesteld?” Onderwijsbesturen zien zich voor verschillende opgaven gesteld. Uit de analyse van jaarverslagen van onderwijsbesturen blijkt dat de bestuurlijke opgave ‘krimp van leerlingaantal’ en ‘opzetten brede scholen’ in respectievelijk 52% en 86% van de gevallen genoemd werden. De bestuurlijke opgave ‘invoering van passend onderwijs’ werd duidelijk het vaakst genoemd. Maar liefst 93% van de onderwijsbesturen ziet zich voor deze bestuurlijke opgave gesteld. Daarom is in de interviewfase van het onderzoek deze bestuurlijke opgave verder onderzocht. Dat is gedaan door in kaart te brengen waaruit de complexiteit van de invoering van passend onderwijs bestaat. Om dat te doen is het ‘web of wickedness’ gebruikt dat beschreven is in hoofdstuk drie van dit onderzoek. Voor drie verschillende categorieën onderwijsbesturen is de bestuurlijke opgave getypeerd, namelijk de categorieën ‘11 of minder scholen’, ‘11-20 scholen’ en ‘21 of meer scholen’. Voor elke categorie is een ‘wickedness’-profiel gemaakt, welke weergegeven zijn in Figuur 13.



Figuur 12 – De ‘wickedness’-profielen van drie categorieën vergeleken. Links: ‘Minder dan 11 scholen’. Midden: ‘11-20 scholen’. Rechts: ‘21 of meer scholen’.

Uit de analyse van deze profielen kan allereerst geconcludeerd worden dat de bestuurlijke opgave ‘invoering van passend onderwijs’ een complexe bestuurlijke opgave is. Voor geen enkele categorie geldt namelijk dat de dimensies van ‘wickedness’ veelal als laag gescoord zijn. De bestuurlijke opgave ‘invoering van passend onderwijs’ is voor kleine onderwijsbesturen over het algemeen genomen echter iets minder complex, dan voor gemiddelde en grote onderwijsbesturen. De variëteit aan betrokken partijen is bij kleine onderwijsbesturen lager dan bij de grotere onderwijsbesturen. Ook de onduidelijkheid van de oplossing is voor kleine onderwijsbesturen laag, terwijl die bij de andere categorieën gemiddeld is. Een overeenkomst die alle profielen laten zien heeft betrekking op de verdeeldheid van belangen en kennis onder de betrokken partijen. Deze is voor alle drie de categorieën gemiddeld.

De **tweede empirische deelvraag** is ‘Wat is het verbindend vermogen van het bestuur (bij het aangaan van de bestuurlijke opgaven)?’ Er zijn vier houdingen aan te wijzen die het verbindend vermogen van onderwijsbestuur vormen.

Ten *eerste* vormt een betrokken houding onderdeel van het verbindend vermogen van onderwijsbestuur. Een betrokken houding kan herkend worden aan de interesse die partijen hebben in elkaars belangen, maar ook aan de interesse die partijen hebben bij het belang van een groter geheel. In het geval van onderwijsbestuur komt dat tot uiting door niet alleen waarde te hechten aan het doel 'goed onderwijs bieden op mijn scholen', maar ook waarde te hechten aan een bredere maatschappelijke opdracht als 'goed onderwijs bieden aan alle kinderen in de omgeving'. Op basis van de resultaten kan geconcludeerd worden dat grotere onderwijsbesturen over het algemeen meer betrokken zijn bij partijen in hun omgeving dan kleinere onderwijsbesturen dat zijn.

Ten *tweede* maakt een betrouwbare houding onderdeel uit van het verbindend vermogen. Een betrouwbare houding uit zich in het nakomen van afspraken en in de afwezigheid van dubbele agenda's. Door een betrouwbare houding kunnen persoonlijke relaties opgebouwd worden en kan vertrouwen ontwikkeld worden. Alle onderwijsbesturen, zowel groot als klein, geven aan waarde te hechten aan betrouwbaar zijn en streven dit dus na.

Ten *derde* bestaat verbindend vermogen uit een proactieve houding. Naast de bereidheid tot dialoog vormt ook uit het actief opzoeken van de dialoog onderdeel van het verbindend vermogen. Onderwijsbesturen met een proactieve houding gaan op zoek naar partijen in de omgeving die hen kunnen helpen bij het aangaan van bestuurlijke opgaven die van buitenaf ingegeven worden óf die zij voor zichzelf creëren. Een voorbeeld van een opgave die wordt gecreëerd betreft het opzetten van een brede school. Wanneer een onderwijsbestuurder een dergelijke opgave voor zichzelf creëert, is dat een uiting van proactiviteit. Op basis van de resultaten verkregen in dit onderzoek, kan worden geconcludeerd dat kleine onderwijsbesturen minder snel een proactieve houding aannemen dan grote onderwijsbesturen.

Ten *vierde* en tot slot is uit de resultaten gebleken dat ook een open houding onderdeel uitmaakt van het verbindend vermogen. Een open houding uit zich in de bereidheid met partijen in gesprek te willen. Ook kenmerkt een open houding zich door een algemene toegankelijkheid voor de verschillende partijen in de omgeving. Ook wat betreft openheid geldt dat de kleine onderwijsbesturen uit dit onderzoek een minder open houding aannemen, dan de grotere onderwijsbesturen.

De **derde empirische deelvraag** luidt als volgt: 'Wat bevordert of belemmert het verbindend vermogen?' Er kunnen drie aspecten worden onderscheiden.

Ten *eerste* is het, om verbinding aan te kunnen gaan en verbindend vermogen in te zetten, van belang dat de partijen die bij een opgave betrokken (zouden moeten) zijn over voldoende middelen beschikken. In sommige gevallen speelt geld een rol. Wanneer de wil er wel is om in verbinding te treden, maar dat niet mogelijk is door financiële beperkingen staat dat samenwerking in de weg. Ook tijd is een factor die verbinding in de weg kan staan. Vooral kleine onderwijsbesturen worden door een gebrek aan tijd en geld belemmerd om actief deel te nemen aan samenwerkingsverbanden.

Ten *tweede* is het van belang dat onderwijsbesturen voldoende prikkels hebben om verbinding aan te willen gaan. Uit dit onderzoek is gebleken dat wederzijdse afhankelijkheid een belangrijke prikkel voor het aanwenden van verbindend vermogen vormt. Deze kan ingegeven zijn door een gedeelde ambitie, maar ook door externe factoren als wet- en regelgeving, maatschappelijke ontwikkelingen of demografische ontwikkelingen. Voorbeelden daarvan zijn respectievelijk de wet Passend Onderwijs, de vluchtelingproblematiek en de krimp van leerlingaantal. Wanneer partijen wederzijds afhankelijk zijn, of dat nou komt door een gezamenlijke ambitie of door druk van buitenaf, is dat bevorderlijk voor het aanwenden van verbindend vermogen.

Ten *derde* blijkt het belangrijk dat onderwijsbesturen positieve verwachtingen hebben van een samenwerking. Positieve verwachtingen zijn aanwezig wanneer onderwijsbesturen eerdere positieve ervaringen hebben gehad met een partij en daar positieve herinneringen aan over hebben gehouden. In dat geval is er vertrouwen opgebouwd in het verleden, wat bevorderend werkt voor het opnieuw aangaan van samenwerking. Vertrouwen uit zich in goede informatievoorziening over en weer, het naleven van afspraken, het kritisch tegenover elkaar kunnen zijn en het aannemen van een kwetsbare houding. Wanneer onderwijsbesturen elkaar vertrouwen, hebben zij eerder positieve verwachtingen van samenwerking dan wanneer zij dat niet doen. De aanwezigheid van positieve verwachtingen werkt als bevorderende factor om verbindend vermogen aan te wenden en (wederom) samenwerking aan te gaan.

Samenvattend gesteld is het voor het aanwenden van verbindend vermogen van belang dat onderwijsbesturen hier voldoende middelen voor hebben, er genoeg prikkels voor zijn én dat zij positieve verwachtingen over de opbrengst van de samenwerking hebben. In de volgende paragraaf wordt de hoofdvraag beantwoord.

8.3 Beantwoording van de hoofdvraag

In de voorgaande paragrafen zijn de deelvragen die centraal stonden in dit onderzoek beantwoord. Aan de hand van de antwoorden op deze deelvragen, wordt in deze paragraaf de hoofdvraag beantwoord. De onderzoeksvraag die centraal stond in dit onderzoek, luidt als volgt:

Op welke wijze kan het verbindend vermogen van onderwijsbestuur bijdragen aan het aangaan van bestuurlijke opgaven en welke factoren zijn daarop van invloed?

Dit onderzoek is begonnen vanuit de gedachte dat het in verbinding staan met de omgeving nodig is om met de complexe bestuurlijke opgaven om te kunnen gaan (Hooge et al., 2015). Geconcludeerd kan worden dat het verbindend vermogen van onderwijsbestuur hen daartoe in staat stelt. Over de wijze waarop het verbindend vermogen bij kan dragen aan het aangaan van de bestuurlijke opgaven van onderwijsbestuur kan een drietal conclusies worden gedaan.

Conclusie 1 – De aard van de bestuurlijke opgaven doet er toe

De eerste conclusie heeft betrekking op de wederzijdse afhankelijkheid die er bestaat tussen onderwijsbesturen en hun stakeholders. Eerder is geconcludeerd dat deze afhankelijkheid ervoor zorgt

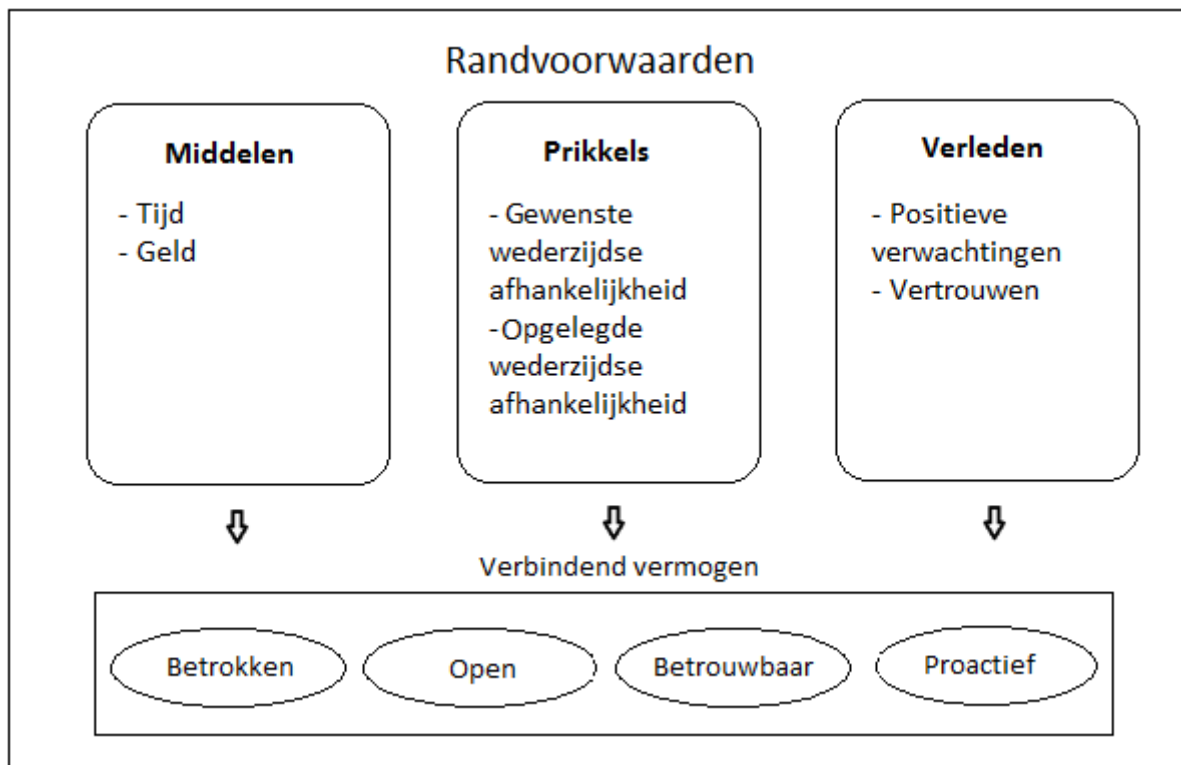
dat onderwijsbesturen gaan samenwerken, of deze nou voortkomt uit een gezamenlijke ambitie of uit een extern opgelegde opgave. Echter, heeft dit verschil wel invloed op de wijze waarop verbindend vermogen tot uiting komt. Wanneer een opgave extern ingegeven is, wordt verbindend vermogen aangewend omdat dat moet. De aanleiding voor samenwerking is in dat geval anders, dan wanneer zij hun verbindend vermogen aanwenden bij een opgave die zij voor zichzelf stellen. In het geval van opgaven die ingegeven zijn door wet- en regelgeving, maatschappelijke ontwikkelingen of demografische ontwikkelingen moeten onderwijsbesturen verbindend vermogen aanwenden om onderwijskwaliteit te kunnen waarborgen. In het geval van een opgave die zij voor zichzelf stellen, wordt verbindend vermogen aangewend om onderwijskwaliteit te verbeteren. In beide gevallen kan verbindend vermogen echter bijdragen aan het aangaan samenwerking.

Conclusie 2 – De omvang van een onderwijsorganisatie speelt een rol

De tweede conclusie die gedaan kan worden heeft betrekking op de omvang van een onderwijsorganisatie. De omvang van een onderwijsorganisatie heeft invloed op de complexiteit van de bestuurlijke opgave 'invoering van passend onderwijs' (deze is bij kleine onderwijsbesturen lager dan bij grote onderwijsbesturen), maar ook op de mate waarin verbindend vermogen aangewend wordt. Kleinere onderwijsbesturen tonen minder betrokkenheid bij de partijen in hun omgeving dan grotere onderwijsbesturen. Ook zijn zij meer gesloten en meer afwachtend dan grotere onderwijsbesturen. Het verminderde verbindend vermogen van kleinere onderwijsbesturen kan verklaard worden aan de hand van de randvoorwaarden die aanwezig moeten zijn voor het aanwenden van verbindend vermogen. De volgende conclusie gaat daarop in.

Conclusie 3 – De aan- of afwezigheid van randvoorwaarden doet er toe

De derde conclusie heeft betrekking op de randvoorwaarden die aanwezig moeten zijn om verbindend vermogen aan te kunnen wenden. In Figuur 14 zijn deze voorwaarden weergegeven. Voor het aanwenden van verbindend vermogen en het in verbinding treden met partijen in de omgeving is het van belang dat er voldoende middelen als tijd en geld beschikbaar zijn. Ook is het van belang dat er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid (gewenst of opgelegd) en dat onderwijsbesturen positieve verwachtingen hebben van de samenwerking en hun potentiële samenwerkingspartners vertrouwen. Wanneer deze randvoorwaarden aanwezig zijn, zorgt dat ervoor dat onderwijsbesturen in verbinding kunnen treden met partijen in hun omgeving. Zij kunnen in dat geval een warme band onderhouden met hun stakeholders, welke hun in staat stelt samen opgaven aan te gaan. Kleinere onderwijsbesturen beschikken over minder verbindend vermogen, omdat de praktische randvoorwaarden die voor verbindend vermogen benodigd zijn bij hen minder aanwezig zijn dan bij grotere partijen. Zij beschikken over minder geld en tijd om actief te participeren in samenwerkingsverbanden dan grote onderwijsbesturen. In de volgende paragraaf worden er naar aanleiding van deze conclusies praktische implicaties gedaan.



Figuur 13 – De randvoorwaarden voor het aanwenden van verbindend vermogen

8.5 Praktische en wetenschappelijke implicaties

Naar aanleiding van de zojuist gestelde conclusies kunnen praktische en academische implicaties over het verbindend vermogen van onderwijsbestuur worden geformuleerd. De zevende en laatste deelvraag uit dit onderzoek wordt daarmee beantwoord: *‘Wat zijn praktische en academische implicaties voor het versterken van verbindend vermogen van onderwijsbestuur?’*.

8.5.1 Praktische implicaties

Uit dit onderzoek kunnen twee praktische implicaties opgemaakt worden.

De eerste praktische implicatie heeft betrekking op de aanwezigheid van verbindend vermogen bij onderwijsbesturen en kan opgesplitst worden naar twee doelgroepen, namelijk wervers of selecteurs van onderwijsbestuurders en zittende onderwijsbestuurders. Uit eerder onderzoek is gebleken dat het belangrijk is dat onderwijsbesturen met hun stakeholders in verbinding treden om onderwijskwaliteit te kunnen realiseren en bevorderen (Hooge et al., 2015). Uit dit onderzoek is duidelijk geworden dat verbindend vermogen onderwijsbesturen in staat stelt om in verbinding te treden met hun stakeholders. Daarom wordt aan wervers en selecteurs van onderwijsbestuurders aanbevolen het verbindend vermogen mee te nemen als wervingscriterium. Aan zittende onderwijsbestuurders wordt aanbevolen het verbindend vermogen te bepreken in zelfevaluaties. ‘Zijn wij een open, betrouwbare, betrokken en proactieve onderwijsorganisatie?’ is een vraag waarover gesproken zou kunnen worden tijdens een zelfevaluatie of bestuurlijke visitatie.

De tweede praktische implicatie is gericht aan de sectororganisatie van het primair onderwijs, de PO-Raad, en heeft betrekking op de verminderde aanwezigheid van het verbindend vermogen bij kleine

onderwijsbesturen. Hoewel uit dit onderzoek is gebleken dat de complexiteit van de bestuurlijke opgave 'invoering voor passend onderwijs' voor kleinere onderwijsbesturen lager is dan voor grote onderwijsbesturen, wordt de verminderde aanwezigheid van verbindend vermogen van de kleine onderwijsbesturen als problematisch gezien. Ook kleine onderwijsbesturen zijn ingedeeld in samenwerkingsverbanden, maar zijn door de beperkte randvoorwaarden niet in staat om actief deel te nemen in de verbanden terwijl ook zij te maken hebben met de complexe opgave. De verdeeldheid van belangen, kennis en macht onder de betrokken partijen is niet laag maar gemiddeld. Dat geldt ook voor de variëteit aan betrokken partijen. Het is daarom weldegelijk nodig dat ook zij over verbindend vermogen beschikken. Het verminderde verbindend vermogen van kleine onderwijsbesturen zorgt voor het risico dat het hen onvoldoende lukt om de benodigde kennis en kunde in te winnen. Om dit risico te verkleinen, wordt de praktische implicatie gedaan om hier op sectorniveau aandacht aan te besteden door het probleem op te nemen in de professionaliseringsagenda van de sector primair onderwijs.

De volgende paragraaf bespreekt de wetenschappelijke implicaties die geformuleerd kunnen worden naar aanleiding van dit onderzoek.

8.5.2 Wetenschappelijke implicaties

Naast praktische implicaties kunnen naar aanleiding van dit onderzoek ook enkele wetenschappelijke implicaties worden gedaan. In deze paragraaf worden twee wetenschappelijke implicaties besproken.

De eerste wetenschappelijke implicatie die voortkomt uit dit onderzoek heeft betrekking op het theoretische model dat ontworpen is om bestuurlijke opgaven mee te typeren; het '*web of wickedness*'. Het '*web of wickedness*' biedt toepassingsmogelijkheden voor de toekomst, omdat deze kan helpen bij het inzichtelijk maken van de complexiteit van bestuurlijke opgaven. Op basis van het '*wickedness*'-profiel van een opgave wordt duidelijk wat de opgave precies complex maakt. Het web kan als tool worden gebruikt om bestuurlijke opgaven mee te analyseren. Door het algemene karakter van het web, biedt deze de mogelijkheid om ook gehanteerd te worden voor bestuurlijke opgaven buiten de onderwijssector. Elke bestuurlijke opgaven, of die zich nu in de zorgsector of in de veiligheidssector afspeelt, kan aan de hand van het '*web of wickedness*' worden getypeerd.

De tweede wetenschappelijke implicatie die voortkomt uit dit onderzoek heeft betrekking op de bestuurlijke opgave 'invoering van passend onderwijs'. Twee implicaties kunnen worden onderscheiden. Ten eerste is uit dit onderzoek gebleken dat deze bestuurlijke opgave voor kleine onderwijsbesturen minder complex is dan voor grote onderwijsbesturen. Voor kleine onderwijsbesturen is de onduidelijkheid van de oplossing laag en de variëteit aan betrokken partijen gemiddeld, terwijl voor de grotere onderwijsbesturen geldt dat de onduidelijkheid van de oplossing gemiddeld is en de variëteit aan betrokken partijen hoog. Ten tweede is uit dit onderzoek gebleken dat voor alle onderwijsbesturen geldt dat de onduidelijkheid van het probleem rondom de invoering van passend onderwijs laag is. Inmiddels, twee jaar na de invoering van de wet Passend Onderwijs, kan dus voorzichtig worden gesteld dat duidelijk is wat het probleem omvat.

De derde wetenschappelijke implicatie heeft betrekking op bevestiging van bestaande literatuur omtrent verbindend vermogen en voorwaardelijke condities voor het aanwenden van dit vermogen. In het

theoretische kader van dit onderzoek is gebleken dat een open, betrokken, betrouwbare en proactieve houding een bijdrage kan leveren aan het ontwikkelen van vertrouwen en het opbouwen van persoonlijke relaties (Bremekamp et al., 2009; Bremekamp et al., 2010). Ook is duidelijk geworden dat vertrouwen en persoonlijke relaties bij kunnen dragen aan het aangaan van krachtige samenwerkingsrelaties. Dit onderzoek bevestigt deze theorie. Gebleken is namelijk dat een open, betrokken, betrouwbare en proactieve houding bijdraagt aan het in verbinding kunnen treden met partijen in de omgeving.

Ook is in het theoretisch kader uiteengezet dat wederzijdse afhankelijkheid een voorwaardelijke prikkel is voor het aangaan van samenwerking (Ansell & Gash, 2007). Deze afhankelijkheid is nodig, omdat partijen die zelfstandig hun doelen kunnen bereiken dat eerder zullen doen dan dat ze dat gezamenlijk doen. In dit onderzoek wordt deze theorie bevestigd, want ook uit dit onderzoek blijkt dat wederzijdse afhankelijkheid een randvoorwaarde vormt voor het aanwenden van verbindend vermogen en het aangaan van samenwerking. Een aanvulling op de bestaande literatuur omtrent wederzijdse afhankelijkheid heeft betrekking op de aard die wederzijdse afhankelijkheid kan hebben. Uit dit onderzoek is gebleken dat zowel opgelegde als gewenste wederzijdse afhankelijkheid een prikkel kan vormen voor het aangaan van samenwerking.

8.6 Discussie

In de laatste paragraaf van dit onderzoek wordt op kritische wijze gereflecteerd op het onderzoek. Eerst worden methodische aspecten besproken, waarbij de representativiteit van onderzoekseenheden en de interpretatie van de onderzoeker aan bod komen. Vervolgens worden in paragraaf 10.2 mogelijkheden voor vervolgonderzoek belicht.

8.6.1 Methodische aspecten

In dit onderzoek is gepoogd op zo objectieve wijze als mogelijk in kaart te brengen waaruit het verbindend vermogen van onderwijsbesturen bestaat en welke factoren daarop van invloed zijn. Echter, er is een aantal aspecten dat invloed zou kunnen hebben op de verkregen resultaten en conclusies.

Ten eerste vormt de afspiegeling van de steekproef die in dit onderzoek gehanteerd is een discussiepunt. De respondenten zijn via de PO-Raad of via het eigen netwerk van de onderzoeker verkregen. Deze onderwijsbestuurders stonden in verbinding met hun omgeving door aanwezig te zijn op netwerkbijeenkomsten of congressen. Eén van de respondenten gaf expliciet aan dat hij meedeed aan dit onderzoek doordat hij de onderzoeker had ontmoet tijdens een netwerkbijeenkomst. De onderwijsbesturen die meegedaan hebben aan dit onderzoek zouden dan ook meer gemotiveerd kunnen zijn om te streven naar verbinding, dan het gemiddelde onderwijsbestuur. Dat zou ervoor kunnen hebben gezorgd dat de resultaten vertekend zijn, in die zin dat zij een iets positiever beeld geven van de stand van zaken ten aanzien van het verbindend vermogen van onderwijsbestuur, dan in realiteit aangetroffen zou kunnen worden.

Het tweede methodische aspect heeft ook betrekking op de steekproef. De onderwijsbesturen die meegedaan hebben aan dit onderzoek zijn relatief grote onderwijsbesturen. Ook de onderwijsbesturen uit de categorie '11-20 scholen' die gemiddeld bestonden uit zestien scholen zijn in verhouding tot het

landelijke gemiddelde behoorlijk grote onderwijsbesturen. Het landelijk gemiddelde onderwijsbestuur bestaat namelijk slechts uit zeven scholen. Dat kan ervoor hebben gezorgd dat de bevindingen die gedaan zijn voor de categorie '11-20' niet representatief zijn voor andere onderwijsbesturen die tot deze categorie behoren.

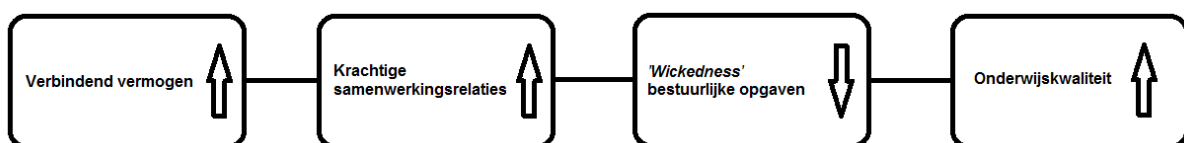
Ten derde vormt de wijze waarop het '*web of wickedness*' dat in dit onderzoek gehanteerd is een discussiepunt. Om bestuurlijke opgaven te typeren is voor de zes dimensies van '*wickedness*' de Likertschaal gebruikt. Op basis van de in de empirie verkregen kwalitatieve data is door de onderzoeker de complexiteit van de bestuurlijke opgave 'invoering van passend onderwijs' geïnterpreteerd en beoordeeld. Hoewel hier een bewuste keuze voor is gemaakt en duidelijk is toegelicht hoe dit in zijn werk ging, laat de interpretatie van de onderzoeker enige ruimte voor overwegingen en subjectiviteit.

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op onderzoek dat gedaan zou kunnen worden naar aanleiding van dit onderzoek.

8.6.2 Vervolgonderzoek

Naar aanleiding van de resultaten en conclusies die in de voorgaande hoofdstukken zijn beschreven, kunnen enkele voorstellen voor vervolgonderzoek gedaan worden.

Het eerste voorstel voor vervolgonderzoek heeft betrekking op de doorwerking die verbindend vermogen zou kunnen hebben op het realiseren of bevorderen van onderwijskwaliteit. In het theoretisch kader is verondersteld dat een toename van verbindend vermogen kan zorgen voor een toename van onderwijskwaliteit, doordat verbindend vermogen bijdraagt aan krachtige samenwerkingsrelaties die de '*wickedness*' van bestuurlijke opgaven kan doen inperken. In Figuur 15 is deze hypothetische doorwerking van verbindend vermogen naar onderwijskwaliteit weergegeven. Deze veronderstelling is gedaan, omdat eerder is aangetoond dat onderwijsbestuur er toe doet als het gaat om het realiseren of bevorderen van onderwijskwaliteit (Hooge et al., 2015) én er uit recent onderzoek is gebleken dat het daarvoor van belang is dat zij samenwerken met hun stakeholders (Honingh, et al., 2016). Uit dit onderzoek is gebleken dat verbindend vermogen van onderwijsbesturen inderdaad bijdraagt aan het aangaan van krachtige samenwerkingsrelaties. Op basis van de combinatie van deze onderzoeksresultaten zou voorzichtig gesteld kunnen worden dat het verbindend vermogen van onderwijsbestuur bij kan dragen aan onderwijskwaliteit. In dit onderzoek zijn er echter geen uitspraken gedaan over de wijze waarop verbindend vermogen, via krachtige samenwerkingsrelaties, exact bij kan dragen aan het verminderen van de complexiteit van bestuurlijke opgaven. Eveneens is niet duidelijk geworden hoe een verminderde '*wickedness*' van bestuurlijke opgaven bij kan dragen aan onderwijskwaliteit. Voor vervolgonderzoek zou het dan ook interessant zijn te onderzoeken op welke wijze verbindend vermogen exact door kan werken naar onderwijskwaliteit.



Figuur 14 – Hypothetische doorwerking van verbindend vermogen naar onderwijskwaliteit.

Ten tweede is het naar aanleiding van dit onderzoek interessant te onderzoeken welke rol het verbindend vermogen in andere (publieke) sectoren speelt. In dit onderzoek stond de onderwijssector centraal en is onderzocht welke rol het verbindend vermogen van onderwijsbestuurders speelt in het aangaan van aan onderwijs gerelateerde bestuurlijke opgaven. Geconcludeerd is dat het verbindend vermogen van onderwijsbestuurders hen in staat stelt samenwerking aan te gaan met partijen in de omgeving. Wanneer onderwijsbesturen over verbindend vermogen beschikken, kunnen zij dus gemakkelijker samen opgaven aangaan dan wanneer zij dat niet doen. Het zou daarom interessant zijn om te onderzoeken welke rol verbindend vermogen van bestuurders in andere sectoren kan hebben voor het aangaan van samenwerking. Draagt verbindend vermogen van ziekenhuisbestuurders bijvoorbeeld bij aan betere zorg? Of houdt verbindend vermogen van politiechefs een positief verband met een veiliger land?

Het derde voorstel voor vervolgonderzoek heeft betrekking op de ontwikkeling van verbindend vermogen. Een praktische implicatie die gedaan is naar aanleiding van dit onderzoek gaat over het verminderde verbindend vermogen van kleine onderwijsbesturen. Geconcludeerd is dat zij hun verbindend vermogen minder kunnen aanwenden, doordat zij minder goed in de randvoorwaarden zitten dan grotere onderwijsbesturen. Uiteraard kan aanbevolen worden om te onderzoeken hoe deze randvoorwaarden gecreëerd kunnen worden, maar het wordt interessanter geacht te onderzoeken op welke wijze het verbindend vermogen meer direct ontwikkeld kan worden. De vraag die daarbij centraal zou kunnen staan, luidt als volgt: "Hoe kunnen onderwijsbesturen een open, betrouwbare, proactieve en betrokken houding ontwikkelen?" Deze vraag is interessant, omdat wanneer in kaart wordt gebracht welke instrumenten, leermogelijkheden of trainingen zouden kunnen helpen om het verbindend vermogen van onderwijsbestuur te versterken, dat onderwijsbesturen in staat kan stellen om hun verbindend vermogen te ontwikkelen en in verbinding te treden met partijen in hun omgeving.

Het vierde en laatste voorstel gaat daarop door; om concrete uitspraken te kunnen doen over de ontwikkeling van verbindend vermogen, is het van belang dat verder onderzocht wordt waar in een onderwijsorganisatie het verbindend vermogen precies belegd is. In dit onderzoek is gebleken dat het verbindend vermogen bestaat uit een bepaalde houding. Daarbij kan er uiteraard worden gedacht aan de houding van de onderwijsbestuurder. Echter, om hier meer duidelijkheid over te scheppen moet onderzocht worden waar het verbindend vermogen van een onderwijsorganisatie precies belegd is. Kunnen bestuurlijke stafleden bijvoorbeeld ook over een dergelijke houding beschikken en kan er wellicht ook gesteld worden dat een onderwijsorganisatie over verbindend vermogen kan beschikken? Om duidelijk te krijgen waar in een organisatie het verbindend vermogen precies belegd kan zijn, is dus eveneens vervolgonderzoek gewenst.

8.7 Tot slot

De aanleiding voor het doen van dit onderzoek had betrekking op het toegenomen belang van verbinding tussen onderwijsbesturen en hun stakeholders. Middels dit onderzoek is gepoogd in kaart te brengen wat onderwijsbesturen nodig hebben om krachtige samenwerkingsrelaties met partijen in hun omgeving aan te kunnen gaan, zodat zij gezamenlijk met hun stakeholders de complexe bestuurlijke opgaven die er bestaan in de huidige samenleving kunnen aangaan. De term verbindend vermogen is

in dit onderzoek gedefinieerd als een open, betrokken, betrouwbare en proactieve houding. In de praktijk komt deze houding tot uiting door benaderbaar te zijn, geïnteresseerd te zijn in de belangen van partijen in de omgeving, afspraken na te komen en actief op zoek te gaan naar mogelijkheden voor samenwerking. Deze gedragingen werken bevorderend voor het onderhouden van een warme band met partijen in de omgeving van onderwijsbesturen, waardoor het mogelijk wordt om gezamenlijk bestuurlijke opgaven aan te gaan. En dat is, gezien de complexe bestuurlijke opgaven van onderwijsbesturen, juist nu belangrijker dan ooit.

Literatuur

- Alford, J., & Head, B., (2016, 13-15 april). Wicked and less wicked problems: A typology and a contingency framework. Paper presented at International Research Society for Public Management 20th Annual Conference, Hong Kong, China
- Ansell, C. & Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice, in: JPART, 18, pp. 543-571
- Bekkers, V.J.J.M. (2007). *Beleid in beweging: Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: LEMMA.
- Bekkers, V. J. J. M. (2009). Sturing van het onderwijs: over de (on)mogelijkheid van een robuuste sturingsconceptie. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijs- beleid*, 21(1), 5-25.
- Bronneman-Helmers, H. M. (1999). *Scholen onder druk. Op zoek naar de taak van de school in een veranderende samenleving (Sociale en Culturele Studies: 28)*. Den Haag: SCP.
- Bödeker, P., van der Meer, F. B., & Fenger, H. J. M. (2013). *Schoolbestuur De Groeiing goed voorbereid op krimp in leerlingaantallen?*. Erasmus Universiteit.
- Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Den Haag: Boom.
- Boers en Van Montfort (2006). Goed bestuur in governancecodes. Een vergelijking in tien verschillende branches. *Goed Bestuur* (4) 45 – 51.
- Boezem, R. v., Bos, N. t., Crezee, A., Laseur, S., Nolen, M., Snepvangers, T., & Wijk, H. v. (2009). *Toolkit toezicht onderwijs*. Den-Haag: RS Drukkerij.
- Bremekamp, R., Kaats E.& Opheij W. (2009). Een nieuw kijkglas voor een heldere blik op samenwerken. *Holland Management Review* 127, pp. 28-35.
- Bremekamp, R., Kaats, E., Opheij, W. O. & Vermeulen I. (2010). Succesvol samenwerken; een kompas en aanbevelingen voor betekenisvolle interactie. *Holland Management Review*, (130), 8-15.
- Bryman, A. (2003). *Research Methods and Organization Studies*. New York: Routledge
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. New York: Oxford University Press Inc.
- Bryson, J.M. (2004) What to do when stakeholders matter. In: *Public Management Review*, 2004-1, p. 21-53.
- Castells, M. (2000). Materials for exploratory theory of the network society. *The British Journal of sociology*, 51(1), 5-24.
- Castells, M. (2010). *The rise of the network society*. Sussex: John Wiley & Sons.
- Conklin, J. (2006). *Dialogue mapping: Building shared understandings of wicked problems*. Chichester: John Wiley
- Commissie Meurs (2013). *Professionalisering van besturen in het primair onderwijs*. Utrecht: PO-raad.
- Covey, S. R. (2011). *De zeven eigenschappen van effectief leiderschap*. Business Contact.

- De Bruijn, J., Ten Heuvelhof, E., & In 't Veld, R. (2008). *Procesmanagement: over procesontwerp en besluitvorming*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
- Emmelot, Y., Van der Veen, I., & Ledoux, G. (2006). De brede school: kenmerken, verwachtingen en mogelijkheden. *Pedagogiek*, 26(1), 64-81.
- Frissen, P., Steen, M. van der. & Peeters., R. (2015). Sturing van onderwijskwaliteit in het primair onderwijs. Op zoek naar een balans tussen gedeelde betekenis en variëteit. *Nederlandse School voor Openbaar Bestuur/ Tilburgse School voor Politiek en Bestuur (Tilburg University.)*
- Gerritsen, A. G. A., & Nauta, A. P. (2008). Samenwerking is te leren! Maar hoe?. *Tijdschrift voor medisch onderwijs*, 27(3), 109-119.
- Hart, H. 't, Boeije, H. & Hox, J. (red.) (2005). *Onderzoeksmethoden*. Amsterdam: Boom.
- Head, B.W. (2008). Wicked problems in public policy. *Public Policy*, 3(2), 101-118.
- Head, B. & Alford J. (2015). Wicked problems: implications for public policy and management. *Administration & Society* 47 (6) pp. 711-739.
- Heers, M. (2014). *The effectiveness of community schools: Evidence from the Netherlands*. Maastricht, The Netherlands: TIER.
- Hettema, P. & Lenssen, L. (2007). *Van wie is het onderwijs? De veranderende rol van leraar, manager en minister*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.
- Honingh, M. E., & Ehren, M. C. M. (2012). Onderwijstoezicht in een polycentrisch sturingsmodel; Dilemma's bij het vaststellen en verbeteren van de onderwijskwaliteit. In *Bestuurskunde* , 21 (4) , 64-72
- Honingh, M., & Hooge, E. (2012). *Goed Bestuur in het primair onderwijs*. Nijmegen/Amsterdam
- Honingh, M.E. & Van Genugten, M. (forthcoming). The fit between school board control and behaviour of middle managers, team leaders and teachers in Dutch colleges for vocational education and training. *Educational Management Administration and Leadership*
- Honingh, M., & Thiel, S. V. (2014). Kwaliteit als sleutel tot overheidsinterventie: een reflectie op de beleidsassumpties van autonomievergroting in het primair onderwijs. *Bestuurskunde*, 23, 18-28.
- Hooge, E.H., Janssen, S.K., Look, van K., Moolenaar, N. & Slegers, P. (2015). *Bestuurlijk vermogen in het primair onderwijs. Mensen verbinden en inhoudelijk op een lijn krijgen om adequaat te sturen op onderwijskwaliteit*. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University.
- Hooge, E.H., Hendriks, S., Buwalda-Groeneweg, E., Dekkers, M. (2016). *Passend onderwijs vraagt om supergovernance. Vlogschrift governance van samenwerkingsverbanden passend onderwijs*. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University.

- Hunt, O., Tourish, D., & Hargie, O. D. (2000). The communication experiences of education managers: identifying strengths, weakness and critical incidents. *International journal of educational management*, 14(3), 120-129.
- Inspectie van het Onderwijs (2013). De staat van het onderwijs. *Onderwijs verslag 2012/2013*.
- Inspectie van het Onderwijs (2016). De staat van het onderwijs. *Onderwijs verslag 2014/2015*.
- Klifman, H. (2008). *Governance voor de schoolleider primair onderwijs* (Vol. 50). Kluwer.
- Koppenjan, J. & Klijn, E.H. (2004) Managing uncertainties in networks. New York: Routledge.
- Korthagen, I.A. (2011). *Complex decision making as a source of infotainment*. Verkregen van <http://hdl.handle.net/1765/31272>
- Koopman, P. N. J., Ledoux, G., Karssen, A. M., Meijden, A., & Petit, R. (2015). *Vervolgmeting 1 kengetallen passend onderwijs*. Kohnstamm Instituut.
- Kuiper, E., Dijkers, L., Ledoux, G., Van den Berg, E., & Bos, W. (2015). Feitelijke en ervaren bureaucratie. Rijksoverheid
- Lazarus, R. J. (2009). Super Wicked Problems and Climate Change: Restraining the Present to Liberate the Future, Georgetown University Law Center. Scholarly Commons: <http://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/159/Lazarus2009>.
- Ledoux, G., Eck, E., Heemskerk, I. M. C. C., Veen, A. M., & Sligte, H. W. (2014). *Impact van de Commissie Dijsselbloem op onderwijsbeleid*. Kohnstamm Instituut.
- Levin, K., Benjamin, C., Bernstein, S., & Auld, G. (2012). Overcoming the tragedy of super wicked problems: constraining our future selves to ameliorate global climate change. *Policy Sciences*, 42(2), 123-152.
- Lindblom, C. (1959). The science of muddling through. *Public Administration Review*, 19(2) 79- 88.
- Logsdon, J. (1991). Interests and interdependence in the formation of social problem-solving collaborations. *Journal of Applied Behavioral Science* 27:23–37.
- Matthijsse, M. & Pentury, W. (2009). Ons probleem, misschien uw oplossing?. *Realisatie van gezamenlijke beleid door bestuurlijke samenwerking in Zeeland vanuit een netwerkperspectief*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- McEvily, B., Perrone, V., Zaheer, A. (2003). Trust as an Organizing Principle. *Organization Science*, 14: 91-103.
- Metze, T., & Turnhout, E. (2014). Politiek, participatie en experts in de besluitvorming over super wicked problems. *Bestuurskunde*, 23(2), 1-48.
- Mintzberg, H., Dougherty, D., Jorgensen, J. & Westley, F.R. (1996). Samenwerking tussen organisaties. *M & O Quarterly*, vol. 4, pp. 31-49

- Mitchell, R. K., Agle, B. R., & Wood, D. J. (1997). Towards a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts. *Academy of Management Review*, 22(4), 843–886.
- Mohr, J., & Spekman, R. (1994). Characteristics of partnership success: Partnership attributes, communication behavior, and conflict resolution techniques. *Strategic Management Journal*, 15(2), 135-152.
- Monitorcommissie Goed Bestuur (2016). Monitor Goed bestuur primair onderwijs 2015. Utrecht: PO-Raad
- Mouwen, C.A.M. (2011). *Handboek strategisch management voor de non-profitorganisatie*. Assen: Van Gorcum.
- Noordegraaf, M., Geuijen, K., Meijer, A. (2011) *Handboek Publiek Management*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Noordegraaf, M. (2011). 'Remaking professionals? How associations and professional education connect professionalism and organizations' in *Current Sociology*, 59 (4), pp. 465- 488.
- Oosterling, M. (2016).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2016). *Governing education in a complex world: Making multiple school accountability work..* OECD, Publishing Paris.
- Onderwijsraad (2008). *Onderwijs en maatschappelijke verwachtingen*. Den Haag, december 2008.
- Paas, F., & Sweller, J. (2012). An evolutionary upgrade of cognitive load theory: Using the human motor system and collaboration to support the learning of complex cognitive tasks. *Educational Psychology Review*, 24(1), 27-45
- Perrault, E., McClelland, R., Austin, C. en Sieppert, J. (2011). *Working Together in Collaborations: Successful Process Factors for Community Collaboration*. Administration in social work. Volume: 35 Issue: 3 Pages: 282-298. University of Calgary.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (2003). *The external control of organizations: A resource dependence perspective*. Stanford University Press.
- PO-Raad (2012). *Code goed bestuur*. Utrecht: PO-Raad.
- PO-Raad (2014). *Oude bestuurlijke verhoudingen bespreken in nieuw Schevenings Beraad*. Utrecht: PO-Raad
- Provan, K., Kenis, P. (2007). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 229-252.
- Provan, K., Kenis, P. (2008). Het Netwerk-Governanceperspectief. *Business Performance Management*, 296-312.
- Putters, K. (2015). *Moedig onderwijsbestuur*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Den Haag.
- Ranson, C., Farrell, C., Penn, N., & Smith, P. (2005). Does governance matter for school improvement? *School Effectiveness and School Improvement*, 16(3), 305-325.

- Rittel, H.W.J., Webber, M.M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences* 4: 155–69.
- Rhodes, R. A. W., Carmichael, P., McMillan, J., Massey, A. (2003). *Decentralizing the Civil Service*. Newcastle: Open University Press
- Rotmans, J., (2005). *Societal Innovation: between dream and reality lies complexity*, Inaugural Address, Erasmus University Rotterdam.
- Roobeek, A. J., & Dorrestijn, C. (2007). *The networking landscape: Navigation for the route to networking organisations*. Nyenrode Business University
- Schreuder, L., Valkestijn, M., & Mewissen, S. (2008). *School met vijf O's: onderwijs, opvoeding, ontwikkeling, opvang en ontspanning in een dagarrangement*. SWP.
- Schruijer, S.G. & L.S. Vansina (2007). Samenwerkingsrelaties over organisatiegrenzen: Theorie en praktijk. *M&O Tijdschrift voor management en organisatie* 61(3/4), pp. 203–218.
- Schruijer, S.G., & Vansina, L.S. (2011). Samenwerking over organisatiegrenzen als psychologische opgave. *M. Noordegraaf, K. Geuijen & A. Meijer, Handboek publiek management*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Schuitmaker, T. J. (2012). Identifying and unravelling persistent problems. *Technological Forecasting and Social Change*, 79(6), 1021 -1031.
- Silverman, D. (2011). *Qualitative research*. Singapore: Sage.
- Smit, F., Driessen, G., Sluiter, R., & Brus, M. (2007). Ouders, scholen en diversiteit. *Ouderbetrokkenheid en participatie op scholen met veel en weinig achterstandsleerlingen*. Nijmegen: ITS–Radboud Universiteit Nijmegen.
- Steehouder, M. F., Jansen, C. J. M., Mulder, J., Pool, E. M. C., & Zeijl, W. (1999). *Leren communiceren*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Stevens, L. (2010). *Zin in onderwijs*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- Theisens, H. (2013). *Bestuurlijke arrangementen in succesvolle onderwijslanden*. Studie voor de Onderwijsraad bij het advies 'Publieke belangen dienen'. Den Haag: Haagse Hogeschool.
- Thiel, S. V. (2007). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Thiel, S. van (2010). *Bestuurskundig onderzoek: Een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho
- Van Delden, P. (2007) *Nukkige Netwerken*. Samenwerking vraagt Engelen geduld. In: *Management Consulting*, 2007-1, p. 46-49.
- Van den Bogaert, M. (2002). *De Brede School: historie en ontwikkelingen*. VOS/ABB
- Van Veen, K., Zwart, R., Meirink, J., & Verloop, N. (2010). *Professionele ontwikkeling van leraren. Een reviewstudie naar effectieve kenmerken van professionaliseringsinterventies van leraren*. Leiden: ICLON/Expertisecentrum Leren van Docenten.
- Van Wessum, L. (2014). *Sturen op onderwijskwaliteit door gebruik te maken van onderzoek*.

Verboon, H., de Vos, J., & Weeber, F. J. (2012). *Krimp als uitdaging: hoe ga je als school effectief om met krimp?* Kluwer.

Verwest, F. & Dam, F. van (2010). Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland. Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's. Planbureau voor de leefomgeving.

Wenger, E. (1998). *Communities of practice. Learning, meaning and identity.* Cambridge: University Press.

Wet goed onderwijs, goed bestuur.(2010). Staatsblad 2010, nrs. 80 en 282. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.

Bijlagen

Bijlage 1 - Operationalisatie kernconcepten

Operationalisatie bestuurlijke wicked opgaven

Concept	Kenmerken	Uiting
Bestuurlijke wicked opgaven	Grote variëteit aan betrokken actoren	Er zijn veel stakeholders bij een opgave betrokken, met uiteenlopende institutionele achtergronden.
	Onduidelijkheid over wat het probleem precies is	De betrokken actoren zijn het oneens over wat het probleem vormt.
	Onduidelijkheid over de mogelijke oplossing	Er is conflict en onderhandeling over de te voeren oplossing onder de betrokken partijen.
	Verdeeldheid van benodigde kennis	De kennis die nodig is om tot een oplossing te komen is verspreid over de betrokken actoren.
	Verdeeldheid van belangen	De belangen rondom de opgaven lopen uiteen.
	Verdeeldheid van macht	De macht die nodig is om besluiten te maken is verdeeld over de betrokken actoren.

Voorbeeldvragen:

- Welke bestuurlijke opgaven zijn voor uw organisatie aan de orde?
- Wat maakt de opgaven complex?
- Welke partijen zijn er betrokken bij de bestuurlijke opgaven waarmee u van doen heeft?
- Op welke gebieden verschillen zij?
- Was er snel consensus over wat het probleem exact was?
- Was er snel consensus over wat de oplossing voor het probleem zou moeten zijn?
- Hoe is de spreiding van kennis, macht en belangen wat betreft de opgave waarmee u van doen heeft?

Operationalisatie verbindend vermogen

Concept	Kenmerken	Uiting
Verbindend vermogen	Samenwerkende of faciliterende strategie	Onderwijsbesturen hanteren een samenwerkende of faciliterende strategie om met bestuurlijke opgaven om te gaan.
	Open houding	Onderwijsbestuurders staan open voor samenwerking, zoeken die actief op, zijn betrokken bij de belangen van hun stakeholders en creëren persoonlijke relaties gestoeld op vertrouwen.
	Betrokken houding	
	Proactieve houding	
	Betrouwbare houding	
	Middelen	Onderwijsbestuurders beschikken over de middelen om samen te kunnen werken, ervaren prikkels om samen te willen werken en hebben vertrouwen in samenwerking op basis van eerdere samenwerkingsrelaties
	<i>Prikkels</i>	
<i>Verleden</i>		

Voorbeeldvragen:

- Neemt u initiatief voor het aangaan van relaties of wacht u eerder af tot stakeholders u contacten?
- Hoe weten stakeholders u te vinden?
- Op welke wijze bent u betrokken bij de belangen van partijen in uw omgeving?
- Hoe werkt u aan persoonlijke relaties?
- Op welke wijze communiceert u over uw doelen?
- Beschikt u over voldoende middelen om samenwerking met partijen aan te kunnen gaan?
- Welke middelen zijn dat?
- Ervaart u prikkels om samenwerking aan te gaan, zo ja welke prikkels zijn dat?
- Bent u afhankelijk van uw stakeholders? Waaruit blijkt de (wederzijdse) afhankelijkheid?
- Ervaart u externe druk om samenwerking aan te gaan?
- Welke rol speelt vertrouwen in het al dan niet aangaan van samenwerking?

Bijlage 2 – Interviewleidraad

In het blauw: factoren die verbindend vermogen (zouden kunnen) beïnvloeden

Introductie (5 min)

Bedanken, voorstellen, uitleggen waar het onderzoek over gaat, opnemen bespreken (5 min)

Onderzoeksvraag: Op welke wijze kan het verbindend vermogen van onderwijsbestuur bijdragen aan het aangaan van bestuurlijke opgaven en welke factoren zijn daarop van invloed?

Achtergrond onderwijsbestuurder (5 min)

- + Kunt u uzelf en uw organisatie kort voorstellen (aantal jaren werkzaam, grootte, organisatie structuur)?
- + Wat is kenmerkend voor de omgeving van uw organisatie? Merkt u veranderingen in de omgeving?

Bestuurlijke opgaven (5 min)

Toelichten: De bestuurlijke opgaven zijn de strategische uitdagingen en maatschappelijke vraagstukken in en rond uw onderwijsorganisatie. Ze zijn context gebonden en worden gevormd door de huidige en toekomstige positie van uw organisatie. De opgaven veranderen over tijd. Voorbeelden: het realiseren van doorlopende leerlijnen met het VO, omgaan met spanningen door wereldvraagstukken (bv. radicalisering), personaliseren van het onderwijs middels ICT, omgaan met de multiculturele samenleving, goede ontwikkelkansen bieden voor kinderen die opgroeien in een kansarme omgeving, het opzetten van ikc's, omgaan met krimp van leerlingaantal en de invoering van passend onderwijs.

- + Welke bestuurlijke opgaven zijn voor uw organisatie aan de orde en waarom juist die en op dit moment?

'Wickedness' (15 min)

- + Wat maakt uw bestuurlijke opgave(n) complex?
 - o Uniek
 - o Gevolgen interventie makkelijk/moeilijk in te schatten

Toelichten: Uit onderzoek van de Monitorcommissie Goed Bestuur is gebleken dat het opzetten van ikc's, het omgaan met krimp van leerlingaantal en de invoering van passend onderwijs de belangrijkste bestuurlijke opgaven vormen.

- + Met welke van deze drie opgaven heeft u voornamelijk van doen?
- + Wat maakt de opgaven complex?
- + Welke partijen zijn bij de opgaven betrokken?
 - o Kenmerken van belanghebbenden
 - o Aantal belanghebbenden
 - o Variëteit belanghebbenden

- Gespreide [verantwoordelijkheid](#)
 - Consensus over het probleem vs verdeeldheid
 - Consensus over de oplossing vs verdeeldheid
- ✚ Wanneer het nog niet over passend onderwijs is gegaan: Hoe is al het bovenstaande voor de opgaven passend onderwijs?

Verbindend vermogen (25 min)

Toelichten: 'Verbindend vermogen is de capaciteit om op een speelveld, binnen netwerken, relaties met (externe) stakeholders aan te gaan, zodanig dat netwerken opgebouwd dan wel onderhouden worden, gezamenlijk opgaven kunnen worden aangegaan, en gemeenschappelijk gedefinieerde en ervaren onderwijskwaliteit kan worden geboden.'

Toelichten: Onderscheid tussen externe en interne stakeholders.

- ✚ Welke invloed heeft het [formaat](#) van uw organisatie op het verbindend vermogen van uw organisatie?
- ✚ Met welke externe stakeholders heeft u van doen?
- ✚ Bent u [afhankelijk](#) van uw stakeholders? Waaruit blijkt de (wederzijdse) afhankelijkheid?
- ✚ Hoe bepaalt u wie u betreft bij uw organisatie en wie niet? Maakt u daar bewuste keuzes in of verloopt het al dan niet aangaan van samenwerking meer organisch?
- ✚ Hoe zorgt u ervoor dat belanghebbende partijen u weten te vinden?
- ✚ Welke externe stakeholders zijn het belangrijkst voor uw organisatie en wat maakt hen belangrijk? Noem de drie belangrijkste.
- ✚ Waarom en hoe bent u relaties met hen aangegaan? (denk aan verplicht, gewild, spontaan..)
- ✚ Hoe benut u de relaties met hen op dit moment?
- ✚ Waaruit blijkt het voordeel van de samenwerking met uw belanghebbenden?
- ✚ Wat zijn moeilijkheden of nadelen van samenwerking?

Toelichten: Vormen samenwerkingsrelaties: informeren, consulteren, betrekken, samenwerken, machtigen, conflict, onderhandelen, intensiteit en frequentie.

- ✚ Welke vorm heeft de samenwerkingsrelatie tussen uw organisatie en uw belangrijkste stakeholders?
- ✚ Op grond van welke redenen is die vorm gekozen?
- ✚ Welke rol speelt [vertrouwen](#) in de relaties met uw belanghebbenden?

Alleen wanneer deze vraag onvoldoende aan bod is gekomen:

[Welke factoren bevorderen dan wel belemmeren het verbindend vermogen van uw onderwijsorganisatie?](#)

Tot slot (5)

- ✚ Wilt u nog iets kwijt (over bestuurlijke opgaven of het aangaan en benutten van verbindingen)?
- ✚ Heeft u tips voor uw collega-onderwijsbesturen hoe zij samenwerking aan zouden kunnen gaan en deze kunnen benutten?
- ✚ Heeft op- of aanmerkingen/tips voor mij of mijn onderzoek?

Bedankt.

Bijlage 3 – Codeertabel

Codeboom

Bestuurlijke opgaven

Bestuurlijke opgaven overig
Opzetten brede scholen/iks's
Doorlopende leerlijn
Krimp
Passend Onderwijs

WICKEDNESS

Variëteit betrokken partijen
Verdeeldheid kennis
Verdeeldheid belangen
Verdeeldheid macht
Consensus/descensus over oplossingen
Consensus/descensus over probleem

NETWERKEN EN VERBINDEND VERMOGEN

Stakeholders identificeren
Moeilijkheden samenwerking
Voordelen samenwerking
Wederzijdse afhankelijkheid
Samenwerkingsrelaties
Stakeholders
Bedrijfsleven
Voortgezet onderwijs
SWV
Ouders
Peuterspeelzaal/VVE
Kinderopvang
Andere schoolbesturen
Gemeente

BEVORDERENDE EN BELEMMERENDE FACTOREN

Geld
Tijd
Houding organisatie
Fysieke nabijheid
Formaat organisatie
Persoonlijke eigenschappen (inductief)
Vertrouwen (deductief)
Concurrentie (deductief)
Gedeelde verantwoordelijkheid
Externe druk