

Passend ondersteunen van passend onderwijs

Een onderzoek naar een passende rolinvulling voor het samenwerkingsverband in een netwerk van scholen.

masterscriptie

Door: Sofie J. Sloot

Studentnummer: 4167473

Opleiding Bestuurs- en Organiseringswetenschap 2015, Utrecht

1^e begeleider: Dhr. Dr. Martijn van der Meulen

2^e begeleider: Mevr. Dr. Karin Geuijen

Passend ondersteunen van passend onderwijs

Een onderzoek naar een passende rolinvulling voor het samenwerkingsverband in een netwerk van scholen.

Sofie Jeanne Sloot

Javaplein 42 hs

1095 CH Amsterdam

Emailadres: s.j.sloot@students.uu.nl of sofie.sloot@gmail.com

Studentnummer: 4167473

Studie: Bestuurs- en organisatiewetenschap

Augustus 2015, Utrecht

Masterscriptie Publiek Management

Ter afronding van de masteropleiding Bestuurs- en organisatiewetenschap aan de Universiteit van Utrecht.

Onder begeleiding van:

Dhr. Dr. Martijn van der Meulen

Eerste begeleider Universiteit Utrecht

Mevr. Dr. Karin Geuijen

Tweede begeleider Universiteit Utrecht

Dhr. Frits Otto

Coördinator Samenwerkingsverband Passend
Onderwijs VO Amsterdam en Diemen

Inhoud

Voorwoord.....	6
Samenvatting.....	7
1. Inleiding.....	8
1.1 Aanleiding.....	8
1.2 Vraagstelling.....	9
1.3 Relevantie.....	10
1.4 Leeswijzer.....	12
2. Theoretisch kader.....	13
2.1 Introductie.....	13
2.2 Netwerkeffectiviteit.....	15
2.3 Public Value.....	21
2.3.1 De strategische driehoek.....	22
2.4 Netwerkbenadering van Public Value.....	24
3. Onderzoeksontwerp.....	29
3.1 Onderzoeksbenadering.....	29
3.2 Onderzoeksstrategie.....	30
3.3 Onderzoeksmethoden	31
3.3.1 Dataverzameling.....	31
3.3.2 Selectie van informanten.....	37
3.3.3 Invloed van de aanwezigheid van de onderzoeker.....	41
3.4 Analyse aanpak.....	41
3.4.1 Netwerkeffectiviteit en de Strategic Triangle.....	41
3.4.2 Stappen van data-analyse.....	45
3.5 Operationalisering	46
3.6 Betrouwbaarheid en validiteit.....	49
4. Data-analyse (deel 1).....	52
4.1 Beschrijving van de wet en de casus.....	52
4.2 Verwachte veranderingen.....	56

4.3 Netwerkwetsamenwerking (ervaringen binnen het netwerk).....	59
4.4 Bovenschoolse voorzieningen.....	63
4.5 Aannamebeleid.....	65
4.6 Voorbereidende activiteiten.....	68
4.7 Zorgplicht	71
4.8 Beeldvorming SWV.....	73
4.9 Beeldvorming OSL.....	78
4.10 Bevindingen overleggen en informatiebijeenkomsten.....	81
5. Data-analyse (deel 2).....	86
5.1 Stap 1 analyse vanuit de selectiecriteria.....	86
Grootte van de school als punt van vergelijk.....	86
Onderwijsaanbod als punt van vergelijk.....	88
De functie, zorgcoördinator en directeur, als punt van vergelijk.....	89
De functie, zorgcoördinator en directeur binnen dezelfde school, als punt van vergelijk.....	91
5.2 Stap 2 confrontatie met de theorie.....	92
5.2.1 Netwerkeffectiviteit.....	93
5.2.2 Public Value.....	103
5.3 Stap 3 Netwerkbenadering van Public Value.....	105
6. Conclusie.....	109
6.1 Conclusie.....	109
6.2 Discussie.....	113
6.3 Aanbevelingen.....	115
Literatuur.....	119
Bijlagen.....	120
B1 Topic lijst interview	120
B2 Overzicht informanten.....	122
B3 Lijst met afkortingen.....	123

Voorwoord

Bijna twee jaar geleden begon ik aan de master Publiek Management. Voor mij een master aan een nieuwe universiteit in een nieuwe stad. De USBO heeft mij kennis laten maken met praktijkgericht onderzoek in de publieke sector, de rol van de publieke managers in publieke organisaties en nuttige vaardigheden die ik na de master beroepsmatig kan inzetten.

Graag gebruik ik dit voorwoord om iedereen te bedanken die mij heeft geholpen deze master af te ronden. Ik heb ontzettend veel gehad aan alle inhoudelijke en morele steun. Mijn eerste dankbetuiging gaat uit naar Martijn van der Meulen, de meest bevlogen en betrokken scriptiebegeleider die ik mij maar kon wensen en zonder wie het nooit zou zijn gelukt om deze masterscriptie te schrijven. Zelfs in het weekend kon ik vragen stellen en kreeg ik binnen vijf minuten antwoord, want ja, wat moet je als immer positieve scriptiebegeleider anders in je vrije tijd in een schoenenwinkel doen terwijl je op een trage winkelmedewerker aan het wachten bent?! Martijn, bedankt voor je scherpe inzichten en het geven van focus en motivatie. Ten tweede wil ik Karin Geuijen bedanken voor haar rol als tweede beoordelaar van deze scriptie. Haar oordeel is voor mij zeer waardevol, gezien haar expertise in het creëren van maatschappelijk meerwaarde in (netwerk)organisaties.

Daarnaast wil ik graag de mensen van het samenwerkingsverband Amsterdam bedanken voor de mogelijkheid om op deze manier onderzoek te doen binnen het netwerk van scholen. Zonder deze toegang was het nooit mogelijk geweest om dergelijk verdiepend onderzoek te doen naar de netwerksamenwerking tussen scholen onderling en het samenwerkingsverband.

Verder bedank ik mijn medestudenten van de tutorgroep, Abel, Lianne en Martin, voor de leerzame bijeenkomsten tijdens het dataverzamelingsperiode en mijn (studie)vrienden Marleen, Suzanne, Floor, Milanne, Steven, Rose en Amber voor hun hulp bij het transcriberen, de (theoretische) discussies, taalkwesties en gezellige (koffie)pauzes en wandelingen tijdens de schrijfperiode van deze scriptie.

Tot slot bedankt ik de mensen die mij een hart onder de riem hebben gestoken en bij wie ik mijn frustraties, twijfels en tranen én enthousiasme kwijt kon en die mij bleven motiveren om verder te gaan: mijn vriendin Andrea en alle moeders in mijn leven.

Mijn dank is groot! Veel plezier bij het lezen van deze scriptie.

Sofie J. Sloot Amsterdam, 2015

Samenvatting

Vorig jaar, 1 augustus 2014, is de wet passend onderwijs van kracht gegaan. Alle basisscholen, scholen voor voortgezet onderwijs en scholen voor speciaal onderwijs in Nederland zijn ingedeeld bij een regionaal samenwerkingsverband. De scholen binnen een samenwerkingsverband zijn samen verantwoordelijk voor het organiseren van passend onderwijs voor alle leerlingen in hun regio. De wet beoogt, door het afschaffen van verplichte indicatie voor leerlinggebonden budget (LGF) en cluster 3 en 4 problematiek, de onderwijsbehoefte van de leerling centraal te stellen, zodat scholen direct ondersteuning kunnen leveren of organiseren, wanneer een leerling dat nodig heeft. Daarnaast beoogt de wet, door decentralisering, de middelen voor deze ondersteuning eerlijker te verdelen over Nederland.

In dit onderzoek staat de netwerksamenwerking in een nieuw opgezette netwerkorganisatie in de publieke sector centraal. Het onderzochte samenwerkingsverband (SWV) staat, met haar netwerk van scholen voor voortgezet (speciaal) onderwijs in Amsterdam en Diemen, voor de uitdaging om de doelstellingen van de wet naar de praktijk te vertalen. Het SWV moet binnen- en met het netwerk niet alleen invulling geven aan passend onderwijs, maar deze plannen ook organiseren en uitvoeren in de praktijk. Een opgave, omdat onderlinge afstemming, inzet en niet-vrijblijvende samenwerking van alle betrokken organisaties (in grote mate de 81 scholen) en partners nodig is, om passend onderwijs succesvol te organiseren. Welke rolinvulling en taken kan het SWV het beste op zich nemen om het netwerk bij deze opgave te faciliteren, te ondersteunen en te sturen? Het doel van het onderzoek is om te adviseren wat een passende rol van het regionaal samenwerkingsverband Amsterdam en Diemen kan zijn, binnen het netwerk van scholen, om tot uitvoering te komen van de wet passend onderwijs.

In dit onderzoek is, vanuit een netwerkbenadering van *public value*, onderzocht welke passende rollen er voor het SWV te formuleren zijn. Een belangrijke voorwaarde is dat de kenmerken van het netwerk aan moeten sluiten op de *governance* vorm van het netwerk, om netwerkeffectiviteit en maatschappelijke waarde te bereiken. De empirische data uit het netwerk, gegenereerd door onder andere interviews met informanten, zijn geconfronteerd met theorieën over netwerkeffectiviteit en het creëren van public value. Hieruit is een beeld geconstrueerd over de kenmerken van het netwerk, het functioneren van het netwerk, de netwerksamenwerking en de beeldvorming over het SWV. Er is geconcludeerd dat drie van de vier relevante netwerkenmerken niet aansluiten bij de governance vorm; het SWV weinig sturing geeft aan de operationele samenwerkingsprocessen tussen de netwerkliden; er onvoldoende 'beleefde' public value en onvoldoende verantwoordelijkheidsgevoel in het netwerk aanwezig zijn voor het bereiken van belangrijke netwerkdoelen. Het SWV dient als netwerkmanager, een regisserende, verbindende, stimulerende en inspirerende rol te vervullen om het netwerk passend te ondersteunen bij het realiseren van effectieve netwerksamenwerking. Effectieve netwerksamenwerking is nodig om de doelstellingen en maatschappelijke meerwaarde van de wet passend onderwijs in de praktijk te bereiken.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Vorig jaar, 1 augustus 2014, is de wet passend onderwijs (hierna de wet) van kracht gegaan. Alle basisscholen, scholen voor voorgezet onderwijs en scholen voor speciaal onderwijs in Nederland zijn in de aanloop naar de invoering van deze wet ingedeeld bij een regionaal samenwerkingsverband. De scholen binnen een samenwerkingsverband zijn samen verantwoordelijk voor het organiseren van passend onderwijs voor alle leerlingen hun regio. De wet beoogt, door het afschaffen van verplichte indicatie voor leerlinggebonden budget (LGF) en cluster 3 en 4 problematiek, de onderwijsbehoefte van de leerling centraal te stellen, zodat scholen direct ondersteuning kunnen leveren of organiseren, wanneer een leerling dat nodig heeft. Daarnaast beoogt de wet, door decentralisering, de middelen voor deze ondersteuning eerlijker te verdelen over Nederland.

Nederland heeft in totaal 75 samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs (vo) en, op één na, zijn alle scholen voor voortgezet onderwijs hierbij aangesloten. Een samenwerkingsverband vo bestaat uit ten minste één school voor praktijkonderwijs en drie scholen voor middelbaar algemeen voorgezet onderwijs of voorbereidend beroepsonderwijs. De samenwerkingsverbanden zijn verantwoordelijk voor het organiseren van een dekkend aanbod van passende onderwijsplekken voor alle leerlingen in het netwerk én voor het verdelen van de middelen voor extra ondersteuning over de scholen in het netwerk. De wet passend onderwijs stelt kaders, maar bepaalt niet hoe passend onderwijs er in de praktijk uit ziet. De verantwoordelijkheid voor de invulling en organisatie van passend onderwijs ligt bij de scholen en de samenwerkingsverbanden. Deze invulling, de publieke waarde, moeten de scholen en de samenwerkingsverbanden leveren.

Er zal netwerksamenwerking moeten plaatsvinden om passend onderwijs te realiseren. De actoren in een netwerk, zoals onderwijsprofessionals, ouders en leerlingen, beleven de wetswijziging allemaal anders en allen hebben, vanuit hun eigen ervaring of expertise, ideeën over hoe passend onderwijs het best gerealiseerd kan worden op scholen en in het netwerk. Voor de één is passend onderwijs het minimale dat aan ondersteuning nodig is om een diploma te halen en voor de ander is passend onderwijs pas geslaagd als een leerling met behulp van de (extra) ondersteuning het hoogst haalbare schoolniveau, al dan niet stapelsgewijs, bereikt¹.

Het Samenwerkingsverband Passend Onderwijs Voortgezet Onderwijs Amsterdam en Diemen (hierna het SWV) is één van die 75 vo samenwerkingsverbanden die, als coördinator van het netwerk, de netwerksamenwerking moet organiseren, die passend onderwijs in de praktijk mogelijk maakt. Het SWV,

¹ Bijvoorbeeld van het vmbo via de havo op het hbo terecht komen.

waar 81 scholen onder vallen, heeft in de aanloopfase (voor 1 augustus 2014) doelen geformuleerd in het regionaal ondersteuningsplan, waarin staat hoe passend onderwijs in de regio Amsterdam en Diemen georganiseerd gaat worden². Het SWV staat voor de uitdaging om deze plannen in de praktijk, binnen én met het netwerk, te realiseren. Een opgave, omdat onderlinge afstemming, inzet en niet-vrijblijvende samenwerking van alle betrokken organisaties (in grote mate de 81 scholen) en partners nodig zijn, om passend onderwijs succesvol te organiseren. Hoe kan een netwerkcoördinator als het SWV deze netwerksamenwerking nu het beste organiseren? Welke rolinvulling en taken kan zij het beste op zich nemen om het netwerk bij deze opgave te faciliteren, te ondersteunen en te sturen?

1.2 Vraagstelling

Het doel van het onderzoek is om te adviseren wat een passende rol van een regionaal samenwerkingsverband kan zijn binnen het netwerk van scholen, om tot uitvoering te komen van de wet passend onderwijs. Daarom is de volgende onderzoeksvraag gesteld:

Wat is een passende rol voor het Samenwerkingsverband VO Passend Onderwijs Amsterdam en Diemen in het netwerk van scholen?

Voor de beantwoording van deze hoofdvraag is een theoretisch kader nodig. Een theoretisch kader biedt handvatten en een afbakening voor de analyse van de empirische resultaten. Een passende rol van het SWV moet dus netwerkeffectiviteit bewerkstelligen en ervoor zorgen dat de doelen van de wet en het netwerk worden bereikt. Het doel is om een theoretisch kader te formuleren dat enerzijds theoretische inzichten aanreikt die nodig zijn om het netwerk als geheel te duiden en anderszijds theorieën aanreikt die helpen om passende rollen en taken voor het SWV te formuleren. Vanuit dit doel zijn de volgende drie theoretische deelvragen opgesteld:

- 1) *Welke inzichten zijn er in de literatuur over netwerkeffectiviteit in de publieke sector?*
- 2) *Hoe kan public value in netwerksamenwerking worden bereikt?*
- 3) *Hoe is netwerkeffectiviteit te versterken vanuit een public value perspectief?*

De antwoorden op deze drie vragen vormen het theoretisch kader (hoofdstuk 2). Het theoretisch kader geeft handvatten om de empirische bevindingen over het netwerk te duiden, te analyseren en te beoordelen.

² SWV Passend Onderwijs VO Amsterdam en Diemen (2013) Regionaal Ondersteuningsplan 2014/2015-2017-2018 via <http://www.swvadam.nl/ondersteuningsplan/> (laatst geraadpleegd 18-03-2014)

Na het theoretisch kader moeten er verschillende stappen worden genomen om tot een advies op bovenstaande hoofdvraag te kunnen komen. Kennis over het netwerk, de netwerksamenwerking en effectiviteit is het startpunt voor het empirische deel van het onderzoek. Het is daarom van belang inzicht te krijgen in de visies van scholen ten aanzien van passend onderwijs en het functioneren van het netwerk tot nu toe. De wijze waarop scholen betekenis en invulling geven aan passend onderwijs, de voorbereiding van de implementatie en hoe scholen de rol van het SWV zien, is van invloed op hoe het SWV zich kan opstellen naar scholen, welke rollen en taken zij kan (en wil) aannemen en welke strategieën het SWV kan kiezen om (be)sturing te geven aan het netwerk. Het empirische doel van het onderzoek is om precies deze informatie over het netwerk te weten te komen: informatie uit het netwerk die cruciaal is om een passende rol te kunnen formuleren voor het SWV. Daarom zijn de empirische deelvragen van dit onderzoek:

- 1) Wat zeggen informanten over de netwerksamenwerking, het SWV en welke issues spelen er in het kader van passend onderwijs op de scholen?*
- 2) In hoeverre voldoet het netwerk en de netwerksamenwerking aan de kenmerken van effectieve netwerk governance?*
- 3) In hoeverre voldoet het netwerk aan de voorwaarden om netwerkeffectiviteit vanuit een public value perspectief te bereiken?*

In hoofdstuk 4 en 5 heb ik geprobeerd de empirische deelvragen te beantwoorden. Er wordt in hoofdstuk 4 een uitgebreide beschrijving van het netwerk en de issues die er spelen gegeven. Daarnaast behandelt het hoofdstuk een beschouwing over de beeldvorming over het SWV. De beeldvorming over het SWV is geconstrueerd vanuit de informanten in het netwerk. Hoofdstuk 5 geeft een analyse vanuit het theoretisch kader van de empirische bevindingen. In hoofdstuk 5 is dus antwoord gegeven op empirische deelvraag 2 en 3.

Het antwoord op de hoofdvraag volgt dus uit de antwoorden van zowel de theoretische als empirische deelvragen. Dit antwoord kan *strategic awareness* bij het SWV creëren, waardoor zij gericht en passender, invulling kan geven aan haar rol en taken in de netwerksamenwerking, zodat het (af)gedwongen netwerk effectief kan functioneren en haar doelen kan nastreven én behalen.

1.3 Relevantie

Het doel van dit onderzoek is antwoord te geven op de vraag wat een passende rol is voor het SWV in het netwerk van scholen.

Wetenschappelijk geeft dit onderzoek een relevante casus voor de ontwikkeling van theorie over netwerksamenwerking en de rol van een netwerkmanager in de publieke sector. De wet beoogt via (af)gedwongen netwerksamenwerking de maatschappelijke meerwaarde, passend onderwijs, te bereiken. Het Rijk legt de verantwoordelijkheid voor de invulling van de maatschappelijk meerwaarde bij het netwerk en de publieke (netwerk)managers neer. Deze publieke managers dienen effectieve netwerksamenwerking te organiseren om de publieke meerwaarde te behalen. De netwerkmanagers staan dus voor twee uitdagingen: het formuleren van de maatschappelijke meerwaarde en het organiseren van netwerksamenwerking die deze publieke meerwaarde realiseert. Wetenschappelijk is dit onderzoek daarom ook een relevante casus voor de ontwikkeling van theorie over het formuleren en creëren van publieke meerwaarde.

Maatschappelijk is dit onderzoek relevant om inzicht te krijgen in de visies en organisatorische staat van scholen op de praktische invulling van passend onderwijs en de issues die in het netwerk spelen bij dit implementatievraagstuk. Het SWV kan, met deze inzichten over het netwerk, beter haar rol bepalen (en afbakenen), strategisch inspelen op de vragen en wensen van scholen en (be)sturing geven aan de netwerksamenwerking. Niet alleen het SWV Amsterdam, maar ook andere relatief grote samenwerkingsverbanden zoals Utrecht, Rotterdam en Den Haag, die samen de G4 vormen, zijn zich in de voorbereidende fase al bewust van een aantal dilemma's waar ze mee te maken krijgen. In een discussiestuk 'Kwaliteit van de basisondersteuning' hebben zij gezamenlijk deze dilemma's benoemd³. Een dilemma was bijvoorbeeld in hoeverre en op welke manier het SWV en de gemeente zich in de voorbereidende fase kan bemoeien met het niveau van de basisondersteuning op de scholen, om te zorgen dat scholen in augustus 2014 aan de standaard zouden voldoen, zoals die is vastgesteld door het SWV. Een ander vraagstuk is welke rol het SWV op zich neemt als de basisondersteuning niet op orde is en hoe ze dit inzichtelijk kan maken. Misschien is wel het belangrijkste vraagstuk hoe samenwerkingsverbanden scholen en de schoolbesturen op hun verantwoordelijkheid kunnen aanspreken om leerlingen met een zorgprofiel te plaatsen. Uit het discussiestuk 'Kwaliteit van de basisondersteuning' blijkt dat meerdere samenwerkingsverbanden zich buigen over de vraag op welke manier zij gezamenlijke verantwoordelijkheid kunnen creëren⁴. De maatschappelijke meerwaarde van dit onderzoek is daarom ook het SWV inzicht te geven in de mogelijke rollen die bij dit specifieke netwerk passen en welke (be)sturingsmechanismen passend kunnen zijn. Met deze inzichten kan het SWV gemakkelijker huidige en toekomstige dilemma's het hoofd bieden.

³ Via <http://www.passendonderwijs.nl/wp-content/uploads/2014/03/Discussiestuk-Kwaliteit-van-de-basisondersteuning.pdf> (laatst geraadpleegd 31-03-2014)

⁴ Via <http://www.passendonderwijs.nl/wp-content/uploads/2014/03/Discussiestuk-Kwaliteit-van-de-basisondersteuning.pdf> (laatst geraadpleegd 31-03-2014)

Via het SWV, in de persoon van coördinator dhr. Frits Otto, heb ik de mogelijkheid gekregen om dit onderzoek uit te voeren als onderzoekstage. De stage gaf mij de mogelijkheid om als toehoorder bij overleggen aanwezig te zijn, het vergemakkelijkte mijn toenadering tot informanten en ik kon een idee krijgen van de dagelijkse gang van zaken binnen het netwerk en het SWV. De positie van onderzoeker gaf mij de mogelijkheid om met een open blik naar de rol van SWV te kijken en informatie uit het netwerk te verzamelen, een activiteit waar het SWV, naar eigen zeggen, weinig tijd voor heeft. Tot slot had ik het voordeel dat ik onbevangen en zonder belang de informanten anoniem kon interviewen. Een mogelijkheid die medewerkers van het SWV niet hebben, omdat zij minder in de positie zijn om betekenisgevende informatie te verkrijgen, vanwege de afhankelijkheid en verhouding die de verantwoordelijken op de scholen hebben ten aanzien van het SWV en het netwerk. Hierdoor kon ik op een laagdrempelige, objectieve en onafhankelijke wijze een beeld van de perceptie van scholen construeren. Het SWV kan naar aanleiding van de resultaten vervolgens op deze informatie en dat beeld inspelen. Hiervoor draag ik enkele mogelijkheden aan in de vorm van een advies.

1.4 Leeswijzer

Na deze inleiding volgt het theoretisch kader (h2). Hierna volgt het methodehoofdstuk (h3) waarin wordt ingegaan op de onderzoeksopzet, de methode van dataverzameling, de operationalisering en de analyse aanpak. Het eerste analyse hoofdstuk (h4) gaat in op de empirische bevindingen over het netwerk, het SWV en de issues die spelen bij informanten in relatie tot de netwerksamenwerking. De empirische resultaten zijn thematisch in paragrafen beschreven. Hierna volgt het tweede analyse hoofdstuk (h5). Hierin zijn de empirische resultaten geanalyseerd vanuit de onderzoeksopzet en het theoretisch kader. Hoofdstuk zes (h6) eindigt met de beantwoording van de hoofdvraag in de conclusie, aanbevelingen voor het SWV en in de discussie kijk ik kritisch terug op dit onderzoek. De scriptie sluit af met een literatuurlijst. In de bijlage zijn de topic lijst voor de interviews, een geanonimiseerd respondentenoverzicht en een lijst met afkortingen bijgevoegd. De transcripten van de interviews zijn geanonimiseerd op te vragen.

2. Theoretisch kader

2.1 Introductie

Het onderwerp dat in deze masterscriptie centraal staat is samenwerking in de publieke sector en specifiek de samenwerking in nieuw opgezette netwerkorganisaties. In de afgelopen decennia is er in bestuurs- en organisatiekundig onderzoek, in zowel de publieke als de private sector, veel aandacht geweest voor de voordelen van netwerksamenwerking. Voorbeelden daarvan zijn het efficiënt gebruik van middelen, aanpak van complexe organisatie overstijgende problemen en betere service voor cliënten, klanten en burgers (o.a. Alter en Hage, 1993). Deze positieve benadering van netwerksamenwerking is ook niet zo gek, want de maatschappelijke omstandigheden dwingen overheden en publieke organisaties ook om samen te werken. Eigenwijze burgers, machtige bedrijven en diffuse kennis vormen barrières in een soepele totstandkoming van bestuur en beleid en deze aspecten moeten steeds meer 'gemanaged' worden (Noordegraaf 2004:24). Pas de laatste 15 jaar is er steeds meer aandacht voor het functioneren van netwerken en daarmee voor de effectiviteit van netwerksamenwerking (Provan en Milward, 2001). Noordegraaf drukt deze ontwikkeling in zijn boek *Management in het publieke domein* uit als "de collectieve aanpak van maatschappelijke vraagstukken is zélf een issue geworden" (Noordegraaf 2004:25). Wat hij hiermee bedoelt is dat samenwerking alleen, al dan niet in netwerken, niet meer genoeg is, maar dat het collectief handelen ook georganiseerd en gemanaged moet worden. Beleidsmanagement helpt bij de aanpak van collectieve problemen die het niveau van individuele belanghebbenden overstijgt en inhoudelijke afweging van belangen, opvattingen en ideeën organiseert (Noordegraaf 2004:100). Op het moment dat wetenschappers meer en meer inzicht krijgen in welke netwerkcondities leiden tot welke netwerkuitkomsten, kan er effectievere (be)sturing op de verschillende vormen van netwerksamenwerking plaatsvinden. De netwerken kunnen door deze kennis steeds beter op netwerkeffectiviteit beoordeeld worden.

Een tweede thema waar organisaties in de publieke sector, maar in het bijzonder ook netwerkorganisaties, mee te maken hebben, is het creëren van maatschappelijke meerwaarde. De focus bij netwerksamenwerking ligt vaak primair op het creëren van efficiëntie en effectiviteit. Deze focus komt uit de jaren '80 van de vorige eeuw, waar de *New Public Management* (NPM)-gedachte de concretisering was van het neoliberalisme (Geuijen, K. 2014:88; Noordegraaf, M. 2004:85). Kort gezegd: men constateerde dat de verzorgingsstaat onbetaalbaar werd en de oplossing gezocht moest worden in meer marktwerking en 'minder overheid'. Publieke organisaties moesten veel efficiënter en zuiniger omgaan met hun middelen en vraaggestuurd gaan werken, waarbij de wens van de 'klant' (burgers) centraal kwam te staan. Een grote privatiseringsgolf vond plaats en allerlei kenmerken van de private sector stroomden publieke organisaties binnen. Dit uit zich in bedrijfsmatige taalgebruik, systemen en modellen zoals *standards&performance measures*, *output controles* en eenheden met eigen budgetten die scherp op de uitgaven en productiviteit

moeten letten (Noordegraaf 2004:86-87). Transparantie is daarbij de belangrijkste eis. *'Het moet helder zijn wat er geproduceerd wordt, wat dat kost en wat dat oplevert'* (Geuijen, K. 2014:87). Een gevolg hiervan is dat publieke organisaties allerlei vormen van strategisch gedrag gaan vertonen om vooraf opgestelde 'targets' te behalen. Tegelijkertijd zijn veel maatschappelijke problemen complexer geworden en is het onmogelijk dat één publieke organisatie ze zelfstandig kan oplossen. De onderlinge afhankelijkheid van publieke organisaties om deze maatschappelijke problemen aan te pakken is gegroeid en bij falende samenwerking wordt altijd gezegd: 'beter coördineren, meer samenwerken' (Geuijen, K. 2014:88). De focus ligt vaak eenzijdig op de hoe-vraag: *"Hoe kunnen we deze organisatie zo goed mogelijk laten functioneren, welke instrumenten zijn daarvoor geschikt?"* (Geuijen, K. 2014:91). Door deze focus op efficiëntie, effectiviteit en transparantie, waar publieke organisaties ook op worden afgerekend, is er doorgaans weinig aandacht voor de waartoe- vraag: *"Waartoe zetten we deze menskracht in voor deze taak? Hoe draagt dat bij aan onze missie? Dus op welke wijze creëert dit de maatschappelijke meerwaarde die we willen creëren?"* (Geuijen, K. 2014:91). Het zijn deze vragen waar een antwoord op geformuleerd moet worden in een netwerksamenwerking, om daadwerkelijk maatschappelijke meerwaarde te creëren. Kortom, het antwoord, volgens *Public Value Management (PVM)*, om problemen van falende samenwerking en coördinatie in publieke organisaties echt te verbeteren. Professionals en publieke managers spelen een cruciale rol bij het centraal stellen van de waartoe-vraag en het verleggen van de focus op het daadwerkelijk creëren van maatschappelijke meerwaarde (Geuijen, K. 2014:87). Stoker omschrijft de rol van de managers in de PVM-gedachte als: *"to play an active role in steering networks of deliberation and delivery and maintain the overall capacity of the system"* (Stoker, G. 2006: 44). Netwerkorganisaties moeten dus beslissen wat ze willen bereiken, uitgedrukt in 'outcome' en maatschappelijke impact; vervolgens moeten ze beslissen of ze dat kunnen leveren, uitgedrukt in kennis, mensen en middelen; en of daar voldoende steun voor is uit de omgeving van bijvoorbeeld partners, politici en cliënten (Geuijen, 2014;89).

Dit theoretisch kader brengt de twee thema's, netwerkeffectiviteit en het creëren van maatschappelijke meerwaarde, samen. Wetenschappers hebben de laatste jaren verschillende theoretische concepten binnen beide thema's gedefinieerd en voor dit onderzoek is het van belang dat de concepten samen komen, om tot een volledig, nauwkeurig en praktisch waardevol antwoord op de hoofdvraag te komen. 'Wat is een passende rol voor het SWV in het netwerk van scholen?'. In dit theoretisch kader zijn de theorieën van Provan en Kenis (§2.2) en van Moore (§2.3) uitgewerkt. De theorie van Provan en Kenis gaat in op het eerste thema en bespreekt de *governance* van netwerken, netwerkenmerken en gaat in op de impact van governance op de netwerkeffectiviteit. De theorie van Moore behandelt het tweede thema en gaat in op de verschillende theoretische concepten van organisatiestrategie in de publieke sector. In paragraaf 2.4 komen de concepten samen, waardoor een geïntegreerd theoretisch kader ontstaat. In dat kader worden beide thema's met elkaar verbonden. Een beantwoording op de waartoe-vraag (uit het tweede thema) is nodig voor een netwerk om focus te bepalen en netwerksamenwerking, aan de andere

kant, is nodig om op operationeel niveau netwerkeffectiviteit mogelijk te maken. Hieruit kan vervolgens een passende rol voor de publiek manager in een netwerk worden geformuleerd.

2.2 Netwerkeffectiviteit

Provan en Kenis stellen dat alle netwerken gemanaged worden. Elk netwerk heeft andere kenmerken en daar passen verschillende vormen van 'network governance' bij. Bij bepaalde netwerkenkenmerken is een bepaalde network governance meer effectief dan bij andere kenmerken. In paragraaf 1 worden de verschillende governance vormen besproken en paragraaf 2 gaat dieper in op de netwerkenkenmerken. Tot slot gaat paragraaf 3 in op de netwerkspanningen die inherent zijn aan netwerksamenwerking.

1. Governance vormen

Provan en Kenis definiëren netwerkeffectiviteit als: "the attainment of positive networklevel outcomes that could not normally be achieved by individual organizational participants acting independently." (Provan en Kenis 2007: 2) Individuele netwerkdeelnemers kunnen uit een netwerksamenwerking ook op organisatieniveau voordelen halen, maar het belangrijkste bij netwerksamenwerking is dat de effectiviteit op het netwerkniveau plaatsvindt. De theorie van Provan en Kenis helpt om de governance, en daarmee het functioneren van een netwerk, te interpreteren op het niveau van het netwerk. Governance is een breed begrip in de bestuurs- en organisatiekunde, maar een gangbare brede definitie is: "*an order that lacks a centralized authority with the capacity to enforce decisions*" (Rosenau & Czempiel, 1992: 7). Rhodes beschrijft vier kenmerken waar wetenschappers op focussen als het over governance gaat: "1) *the boundaries between state and other actors are shifting and becoming less clear*, 2) *multiple actors interact to exchange resources and negotiate shared purposes* 3) *the interactions are based upon a level of trust between the actors* en 4) *actors are self-organizing, which means that the state loses autonomy.*" (Rhodes 2007:1246).

In dit onderzoek wordt de governance van een netwerk vanuit de theorie van Provan en Kenis over netwerkeffectiviteit geanalyseerd en geïnterpreteerd aan de hand van empirische data die over het netwerk verkregen is. Deze empirische data zijn voornamelijk verkregen via participanten van het onderzochte netwerk. Er kunnen oneindig veel indicatoren zijn die invloed hebben op de netwerkeffectiviteit. De indicatoren die echter, volgens Provan en Kenis, de grootste invloed hebben op de netwerkeffectiviteit zijn 'de mate van vertrouwen', 'het aantal participanten', 'overeenstemming over het doel', en de 'noodzaak van *network-level* competenties' (zie ook §2.2.2). Elk van deze vier indicatoren kan in meer of mindere mate aanwezig zijn in een netwerk. De mate van vertrouwen kan bijvoorbeeld laag tot hoog zijn; het netwerk kan bestaan uit weinig (minder dan 6) of juist gemiddeld tot veel (meer dan 6 actoren) organisaties; er kan in hoge mate overeenstemming zijn over de netwerkdoelen of juist in veel minder mate en als laatste kan de noodzaak hoog of laag zijn voor een vorm van leiderschap die zorgt dat het netwerk functioneert (in de breedste zin van het woord). De noodzaak blijkt dan uit het feit of een

netwerk die vaardigheden heeft om tot een goede coördinatie, samenwerking en afstemming intern en extern van het netwerk te komen. Bij elke combinatie van de verschillende verschijningsvormen van deze indicatoren past idealiter een andere vorm van network governance. De passende governance vorm bij de netwerkkenmerken is echter geen garantie voor netwerkeffectiviteit, maar een vorm die aansluit bij de specifieke netwerkkenmerken geeft wel een grotere kans dat de netwerkdoelen worden gerealiseerd.

Figuur 1 Key Predictors of Effectiveness of Network Governance Forms⁵

Governance Forms	Trust	Number of Participants	Goal Consensus	Need for Network-Level Competencies
Shared governance	High density	Few	High	Low
Lead organization	Low density, highly centralized	Moderate number	Moderately low	Moderate
Network administrative organization	Moderate density, NAO monitored by members	Moderate to many	Moderately high	High

De verschillende governance vormen die Provan en Kenis onderscheiden op basis van de netwerkkenmerken zijn *Shared governance*, *Lead Organization* en de *Network administrative organization* (NAO) (zie figuur 1). Bij *Shared governance* stemmen de organisaties van een netwerk alles onderling af om het netwerk te managen. Er is sprake van een hoge mate van decentralisatie en de deelnemers van het netwerk besturen zelf het netwerk. Dit noemen Provan en Kenis *participant governed* (Provan en Kenis 2007:6). Bij de *Lead Organization* is er sprake van één organisatie die de verantwoordelijkheid neemt voor de netwerkorganisatie, -(be)sturing en -activiteiten. Er is sprake van hoge mate van centralisatie en de deelnemers van het netwerk hebben, los van operationele issues, weinig onderlinge interactie met elkaar met betrekking tot de netwerkorganisatie. Een middenweg kan zijn dat er een *Lead Organization* is die enkele belangrijke netwerktaken op zich neemt en andere netwerktaken en activiteiten aan de andere organisaties van het netwerk overlaat. Een netwerk is ook bij de governance vorm *Lead Organization* ook *participant governed*. Wanneer de *Lead Organization* niet een organisatie uit het netwerk zelf is, maar een externe organisatie dan is er sprake van een *Network administrative organization* (NAO). Het kan voorkomen dat de netwerkorganisaties vrijwillig (op den duur) zelf een NAO hebben geïnstalleerd of dat de NAO onderdeel is van het proces van het vormen van een netwerk (Provan en Kenis 2007:6).

Vooruitlopend op het empirische deel van dit onderzoek, is het mogelijk om het onderzoeksobject al theoretisch te plaatsen in één van de netwerk governance vormen van Provan en Kenis. Er is namelijk sprake van een bijzondere situatie bij de casus van dit onderzoek. De 'best passende' netwerk governance is niet achteraf, bekeken vanuit de netwerkkenmerken, te kiezen of te veranderen. Er is, bij de formele start van het netwerk, sprake van een vanuit de wet opgelegde *Network administrative organization* (NAO) *governance* vorm (paragraaf 4.1.1. gaat in op deze wet en de casus). Daarom is het mogelijk om, op dit

⁵ (Provan en Kenis 2007:9)

punt in het theoretisch kader, al gericht naar de theoretisch concepten voor netwerkeffectiviteit behorend bij een NAO governance vorm in de literatuur te zoeken.

Volgens Provan en Kenis is het voor netwerkeffectiviteit in een NAO van belang dat er ten minste een gemiddelde dichtheid van vertrouwen is, het aantal participanten kan wat betreft aantal van gemiddeld tot veel zijn, de overeenkomst over het doel dient ten minste gemiddeld hoog tot hoog te zijn tussen de participanten van het netwerk en de noodzaak voor *networklevel* competenties dient hoog te zijn. Kort gezegd, als het onderzochte netwerk deze kenmerken heeft, dan past het netwerk ook het beste bij deze NAO governance vorm. De praktijk is echter altijd weerbarstiger, meer ambigu en meer diffuus dan de theorie. Los van het feit dat de governance vorm bij het onderzochte netwerk vooraf is bepaald, 'past' een netwerkorganisatie nooit helemaal precies in de matrix (figuur 1) van de theorie. Er kunnen soms meerdere governance vormen 'passend' zijn om netwerkeffectiviteit te realiseren. De mate van vertrouwen kan bijvoorbeeld bij sommige issues of activiteiten in een netwerk zeer hoog zijn en bij andere issues weer laag; er kan overeenkomstig gedacht worden over sommige netwerkdoelen, maar over andere totaal niet. Daarnaast brengt netwerksamenwerking altijd, ongeacht de governance vorm, spanningen met zich mee. De verschillende manieren van (be)sturing hebben grote invloed op deze spanningen en op het functioneren van het netwerk. De manier van *network governance*, dus zowel de vorm van de netwerkorganisatie als de wijze van (be)sturing, is van invloed op de netwerkeffectiviteit.

Samenvattend stellen Provan en Kenis dat de dichtheid van het vertrouwen doorgaans lager wordt wanneer het aantal participanten van het netwerk groter wordt, daarmee worden de consensus over de netwerkdoelen lager en groeit de noodzaak voor *network-level* competenties. De volgende paragraaf gaat specifieker in op deze vier netwerkenmerken die de belangrijkste indicatoren zijn voor netwerkeffectiviteit.

2. Netwerkenmerken

De mate van vertrouwen

Vertrouwen is essentieel voor de *network performance* en de duurzaamheid van een netwerk. Daarmee wordt zowel bedoeld de manier waarop het netwerk functioneert (proces) als dat het netwerk de doelen bereikt (*outcome*). Vertrouwen is te definiëren als: *'the willingness to accept vulnerability based on positive expectations about another's intentions or behaviours'* (McEvily, Perrone, en Zaheer 2003: 92).

Vertrouwensbanden bevatten een bepaalde mate van dichtheid, gebaseerd op de vertrouwenspercepties onder en tussen de netwerkdeelnemers. Deze percepties zijn gevormd door reputaties van de verschillende organisaties en interacties en ervaringen die in het verleden onderling hebben plaatsgevonden. Het is van belang dat netwerkmanagers notie hebben van de mate van vertrouwen in een netwerk en bewust een keuze maken om daar, middels interne netwerkdoelen, op in te spelen of niet.

Bepaalde netwerkdoelen en werkwijzen kunnen namelijk alleen gerealiseerd worden wanneer een hoge mate van vertrouwen tussen de netwerkdeelnemers is.

Aantal participanten

Provan en Kenis stellen dat de netwerkcomplexiteit groeit als het aantal participanten stijgt (Provan en Kenis 2007:10). In dit onderzoek zijn de participanten de organisaties in het netwerk (de scholen). Daarnaast stijgt de netwerkcomplexiteit ook als de deelnemers (de onderwijsprofessionals van de scholen) geografische wijd verspreid zijn. Dit kan een probleem zijn als het samenkomen van (alle)deelnemers daardoor bemoeilijkt of zelfs onmogelijk wordt. De netwerkuitdagingen worden niet alleen groter bij het aantal participanten, maar ook op het vlak van coördinatie. Met het aantal participanten groeit ook het potentiële aantal relaties en een diversiteit aan wat de organisaties in het netwerk nodig hebben (bijvoorbeeld middelen, maar ook belangenvertegenwoordiging) en interne- en externe netwerkgerelateerde activiteiten die begeleid en gecoördineerd moeten worden. Het is van belang dat netwerkmanagers notie hebben van verwachting ten aanzien van inspanningen en verantwoordelijkheden die de organisaties in het netwerk moeten leveren. Netwerkmanagers kunnen dan aan gericht verwachtingsmanagement doen als de gepercipieerde inspanningen en verantwoordelijkheden tussen de organisaties of tussen de NAO en (sommige) organisaties in het netwerk niet hetzelfde zijn. Provan en Kenis stellen dat directe betrokkenheid van alle deelnemers lang niet altijd nodig is voor veel netwerkbesluiten. Daarnaast kunnen deelnemers altijd directe interactie zoeken met de NAO.

Goal consensus

De derde indicator van netwerkeffectiviteit is *goal consensus*. Bij netwerksamenwerking moeten de netwerkdeelnemers responsief zijn op zowel de doelen van hun eigen organisaties, als de doelen van het netwerk als geheel. Voor deelnemers kan dit lastig zijn, want soms zijn de doelen anders, liggen ze niet op één lijn of werken organisatiedoelen en netwerkdoelen elkaar zelfs tegen. Netwerksamenwerking wordt gezocht omdat organisaties op elkaar lijken of juist niet op elkaar lijken (en alles daar tussen in). De doorslaggevende factor is dat organisaties er elkaar nodig hebben omdat alleen via netwerksamenwerking overkoepelende netwerkdoelen of collectieve actieproblemen aangepakt kunnen worden. Provan en Kenis stellen dat een hoge mate van doel consensus een voordeel is bij het bouwen aan *commitment*, maar dat het cruciaal is hoe de netwerkrelaties worden (aan)gestuurd. Consensus is dus enkel gebaseerd op *goal similarity*. De mate van vertrouwen staat los van de goal consensus, omdat dit wordt ingegeven door reputatie en interacties in het verleden (Provan en Kenis 2007:12). De verschillende hoogtes van goal consensus vragen dus om een andere netwerk governance vormen. Daarnaast is er nog een onderscheid te maken in de mate van inhoudelijke gelijkens over de te bereiken doelen en de mate van gelijkens over het proces. De mate van proces gelijkens gaat over de mate van overeenstemming over wat het netwerk moet doen en hoe de deelnemers betrokken zijn. Als bijvoorbeeld de netwerkdoelen (in welke mate van

goal consensus dan ook) zijn gesteld, maar er zijn grote verschillen van mening over de aanpak, de manier waarop die doelen bereikt moeten worden, kan dit grote gevolgen hebben voor de uitvoering. Hier speelt de netwerkmanager een grote rol: *'It is the task of the NAO leader and staff to work with participants on a daily basis, resolving possible conflict and enhancing commitment to the network and its goals'* (Provan en Kenis 2007 :12). Een NAO heeft een grotere betrokkenheid nodig van een deel van de netwerkdeelnemers dan een Lead organization. Deze deelnemers leiden vaak de NAO en zijn het doorgaans in hoge mate met de netwerkdoelen eens, daarnaast zijn ze vaak ook nog strategische betrokken in het gehele netwerk. Het is van belang dat netwerkmanagers notie hebben van de mate van goal consensus, zowel inhoudelijk als over het proces, zodat daar voortdurend op ingespeeld kan worden om het commitment voor het netwerk en haar doelen op een minimaal wenselijk niveau te houden. Samenvattend kan goal consensus dus zeer hoog zijn in een NAO en als dat niet het geval is, dan kan er alsnog overeenstemming zijn over de wenselijkheid van het netwerk en de meerwaarde van een NAO. Dit vraagt dat bij de (be)sturing van het netwerk een grotere sensitiviteit en 'inzet creërend vermogen' van de netwerkmanagers.

Need for Network-Level Competencies

Alle organisaties in een netwerk zoeken samenwerking omdat ze 'iets' willen bereiken wat ze als individuele organisatie niet voor elkaar zouden krijgen. De samenwerking is nodig omdat in de individuele organisaties 'competenties' ontbreken om de doelen op netwerkniveau te bereiken. De verschillende governance vormen plaatsen een verschillende last op de netwerkdeelnemers om deze 'competenties-op-netwerkniveau' te bereiken. Er bestaan interne en externe netwerkcompetenties. "It is the job of network-level staff to develop the skills needed for network-level action" (Provan en Kenis 2007:13). Vergt een intern netwerkdoel (en de taak die daaruit voortkomt) bijvoorbeeld dat er veel afhankelijkheid is tussen de deelnemers, dan zijn op coördinerende vaardigheden en specifieke taakgerichte vaardigheden op het netwerkniveau noodzakelijk. De rol van de netwerkmanager is om deze afhankelijke (inter)actie tussen de deelnemers te faciliteren en die taken op te pakken die te specifiek of te zwaar zijn voor individuele organisaties (Provan en Kenis 2007:13). Dit kunnen taken zijn als kwaliteitsmonitoring, subsidieaanvragen of conflictbeslechting. Externe competenties op netwerkniveau zijn onder andere het waarborgen van de legitimiteit van het netwerk, lobbyen en het veilig stellen van geldstromen.

3. Netwerkspanningen

Provan en Kenis stellen dat, welke governance vorm (shared governance, lead organisatie, of NAO) een netwerk ook heeft, dat er altijd andere spanningen zijn die inherent zijn aan netwerksamenwerking. Het de taak is van de netwerkmanager om deze spanningen te herkennen en er op te reageren (Provan en Kenis 2007:14). De drie netwerkspanningen die Provan en Kenis duiden kunnen ook voorkomen binnen één organisatie, maar ze komen altijd voor bij netwerksamenwerking. De spanningen zijn efficiëntie versus inclusiviteit, interne- versus externe legitimiteit en als laatste flexibiliteit versus stabiliteit.

'In networks, the primary tension regarding efficiency is between the need for administrative efficiency in network governance and the need for member involvement, through inclusive decision making' (Provan en Kenis 2007:14). Het vertrouwensniveau kan door samenwerking, waarin onderlinge succeservaringen worden opgedaan, worden vergroot. Een nadeel is dat samenwerking op verschillende netwerkissues, vaak niet de meest efficiënte manier is, omdat het vaak tijdrovende activiteiten zijn die veel mankracht vragen (zie ook operational capacity in §2.3). Het is dus aan de netwerkmanager, gezien de netwerkdoelen en -activiteiten, een balans te vinden in efficiëntie versus directe betrokkenheid en de mate van commitment van de deelnemers, de inclusiviteit. Bij een voorkeur voor (administratieve) efficiëntie schuilt het gevaar erin dat dit als meer bureaucratie wordt gezien door de deelnemers, die deze ontwikkeling vaak als inconsistent met de netwerkdoelen ervaren (Provan en Kenis 2007:14-15).

De tweede netwerkspanning schuilt in het vinden van een balans tussen interne en externe legitimiteit. Enerzijds moet er legitimiteit gezocht en verkregen worden van de organisaties in het netwerk, anderzijds moet het netwerk aan externe verwachtingen voldoen (Human en Provan 2000; Provan en Kenis 2007:15). Voor de interne legitimiteit is het nodig dat deelnemers de voordelen inzien van onderlinge interacties en de coördinerende inspanning van een netwerkmanager om de netwerkdoelen te bereiken. De netwerkmanager kan dit voor elkaar krijgen door de interactie te faciliteren, aan te moedigen, het goede voorbeeld te geven en niet allen vertrouwen behouden maar ook actief de vertrouwensband te vergroten (Provan en Kenis 2007:15-16). Voor de externe legitimiteit is het nodig dat de relevante externe actoren een goed beeld hebben van het netwerk en het noodzakelijk bestaan ervan blijven ondersteunen. De relevante actoren zijn zowel zij die de publieke meerwaarde en resultaten van het netwerk als wenselijk ervaren als zij die in de middelen, kennis en mankracht beschikbaar stellen of mogelijk maken (zie ook *legitimacy* en *support* in §2.3). Een groei van de externe legitimiteit kan de interne legitimiteit ook vergroten als netwerkdeelnemers zich graag als onderdeel van het bloeiend netwerk willen presenteren. De kans is groot dat zij (intern) inzet tonen door verantwoordelijkheid te laten zien en taken op zich te nemen. De legitimiteit kan weer op scherp worden gezet als de externe actoren andere (meer)waarde en resultaten zien dan de organisaties in het netwerk (Provan en Kenis 2007:16). Zowel interne als externe legitimiteit zijn dus nodig voor de status, levensvatbaarheid en effectiviteit van een netwerk.

De derde netwerkspanning is de mate van flexibiliteit en stabiliteit. Via netwerken kunnen organisaties snel en effectief middelen, expertise en mankracht combineren. Hierdoor kan snel en flexibel op specifieke behoeften en (korte termijn) uitdagingen in het netwerk worden gereageerd. Aan de andere kant is een focus op meer duurzame (lange termijn) oplossingen ook geen overbodige luxe. Bij een NAO governance vorm ligt de focus doorgaans meer op stabiliteit gezien het duurzame karakter van het netwerk en het verkrijgen en behouden van legitimiteit. In stabiele netwerken kunnen deelnemers duurzame relaties

onderling ontwikkelen en elkaars sterkten en zwakten leren begrijpen en door samenwerking de netwerkuitkomsten vergroten (Provan en Kenis 2007:17). De meest voor de hand liggende oplossing om stabiliteit in netwerken aan te brengen is door een formele hiërarchie aan te brengen. Echter, de context en uitdagingen waar het netwerk voor staat kan vragen om een (tijdelijke) flexibiliteit.

Samenvattend stelt de literatuur dat het de taak van de netwerkmanager(s) is om de spanningen in een netwerk te herkennen en te beoordelen of het noodzakelijk is voor de netwerkdoelen (zowel inhoudelijk als procesmatig) om de (potentiële) problemen die door deze spanningen in het netwerk naar voren komen, op te lossen. Vervolgens moet bij de manier waarop de problemen opgelost worden, rekening worden gehouden met de verschillende netwerkenmerken die van invloed zijn op de netwerkeffectiviteit.

Om de bovenstaande reden is het dus ten eerste van belang te onderzoeken hoe het staat met de relevante netwerkenmerken in de casus, om te kunnen beoordelen hoe een netwerk functioneert in de governance vorm. Immers, het type netwerk bepaalt volgens deze theorie welke mate van vertrouwen er nodig is, of het aantal deelnemers relevant is, of het van belang is dat er goal consensus is en of er netwerkcompetenties nodig zijn. Bij de beoordeling hiervan is een focus op de netwerkmanager nodig en een beschrijving hoe deze actor zich in het netwerk opstelt, gedraagt, beweegt en hoe zij het netwerk (be)stuurt, want ook het SWV is een actor die invloed heeft op de netwerkenmerken. Volgens de literatuur zijn er altijd netwerkspanningen en is het de kunst om deze spanningen in balans te houden. Zodra een spanning uit balans is, dan is het fout en ligt er een taak bij de netwerkmanager om de spanning weer in balans te brengen. Daarom wordt in de analyse ook beschreven hoe het zit met de spanningen in het netwerk en wordt beoordeeld of ze in balans zijn. Het is immers voor de netwerkmanager van groot belang om bijvoorbeeld te weten welke processen en afspraken gemaakt kunnen worden, gezien de netwerkenmerken en spanningen, en in hoeverre de deelnemers verantwoordelijkheid voelen om aan deze afspraken gehoor te geven.

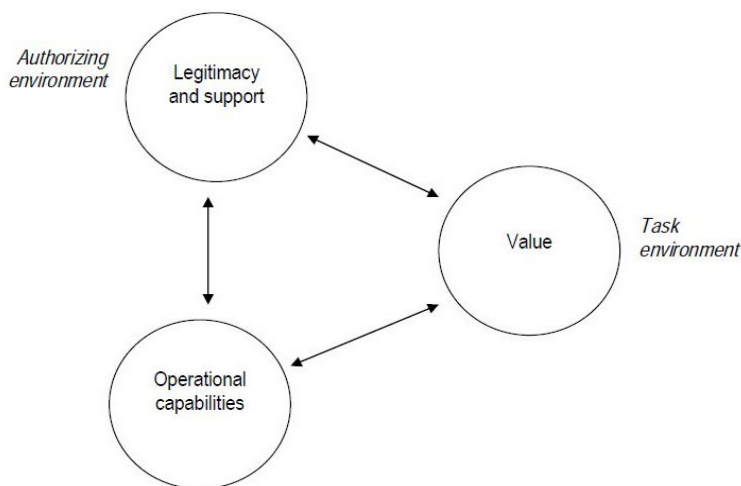
Het is dus van belang om de rol van het SWV te beschrijven en te beoordelen vanuit de literatuur om uiteindelijk te kunnen adviseren over een passende rol. De beoordeling wordt gemaakt door een analyse van een beschrijving van de empirische data. Deze empirische data zijn verkregen door explorierend onderzoek.

2.3 Public Value

Zoals in de introductie van dit hoofdstuk (§2.1) aangekondigd dienen organisaties, in de PVM- gedachte, bewust te beslissen wat ze willen bereiken, vervolgens dienen ze te bepalen of ze dat kunnen leveren en tot slot moeten ze beoordelen of daar voldoende steun voor is in de omgeving (Geuijen, 2014:89). Mark Moore stelt dat deze drie stappen altijd nodig zijn voor het creëren van maatschappelijk meerwaarde.

Sterker nog, een voorwaarde is dat deze drie onderdelen, door Moore *Legitimacy and support*, *Operational capacity* en *Value* genoemd, met elkaar in balans zijn, anders is het creëren van maatschappelijke meerwaarde bijna onmogelijk (Moore, 2000: 197). Moore heeft zijn theorie weergegeven in een strategisch model, ook wel 'The Strategic Triangle' genoemd (Moore, 1995, 2000) (zie ook figuur 2).

Figuur 2 The Strategic Triangle⁶



2.3.1 De strategische driehoek

Het eerste punt van de driehoek is *value*. Een organisatie dient succesvol te zijn in het produceren van een bepaalde maatschappelijke waarde. Deze value laat de missie van de organisatie zien, de reden van het bestaan van de organisatie en maakt de bijdrage van de organisatie expliciet. In de missie staat de waarde die de organisatie verwacht te produceren voor haar stakeholders en voor de maatschappij als geheel (Moore 2000: 190). Het primaire doel van een non-profit of een organisatie in de publieke sector is het behalen van deze *social mission* (Moore 2000: 190). Moore stelt dat organisaties in de publieke sector afgerekend worden (*measure of performance*) of zij deze missie efficiënt en effectief behalen. Daarom moeten ze in hun governance gericht zijn op het vinden van strategische manieren om die missie te behalen. Scherp gezegd: behalen van de missie is belangrijker dan de financiële performance, die doorgaans wel cruciaal is in de profit-sector (Moore 2000:199).

Het tweede punt van de driehoek, *legitimacy* en *support*, laat zien dat een organisatie aandacht moet besteden aan de vraag waar (in de omgeving van) de organisatie of het netwerk de support vandaan komt, om de waarde die ze wil nastreven te realiseren. In overheidsorganisaties, maar ook in de publieke sector, zijn deze *stakeholders* burgers, politieke vertegenwoordigers, belangengroepen, media maar ook steeds vaker bedrijven. Onder de stakeholders vallen ook de actoren waar de organisatie van afhankelijk is in

⁶(Moore 1995 ; Moore 2000: 197)

financiële zin. Elk van deze stakeholders heeft weer eigen redenen en belangen om een organisatie of netwerk te steunen. Al deze actoren samen worden de '*authorizing environment*' van een organisatie genoemd (Moore 2000: 198). Voor organisaties en netwerken die (grotendeels) afhankelijk zijn van politieke support om hun doelen te realiseren, is het nodig om blijvend legitimiteit in de *authorizing environment* te zoeken. De 'politieke aandachtsmarkt' waarin deze (netwerk)managers strijden is vaak totaal anders dan 'de markt' voor wie hun organisaties of netwerken zich inzetten. Het is een markt waarin politieke vertegenwoordigers zich committeren aan te bereiken politieke doelen (met een maatschappelijk meerwaarde). Het is voor netwerkmanagers van belang om de relatie met de politieke besluitvormers te onderhouden en hen te voorzien van informatie 'uit het werkveld'. Op die manier kan de missie van een organisatie zichtbaar blijven op de politieke aandachtsmarkt en de politieke agenda. Dit is noodzakelijk omdat er eindeloos veel sociale doelen met maatschappelijke meerwaarde zijn die organisaties en netwerken willen bereiken, maar de (politieke) middelen zijn immers niet eindeloos.

Het derde punt van de driehoek wordt de *operational capacity* genoemd. Managers of leiders van organisaties, die schematisch het midden van de driehoek zijn te plaatsen, moeten volgens Moore zich altijd blijven afvragen of er voldoende kennis, middelen en (arbeids-)capaciteit is om de gewenste resultaten te bereiken (Moore 2000:198). De *operational capacity* is de randvoorwaarde om de value en legitimiteit te kunnen bereiken. Het is, simpel gezegd, de taak van publieke managers om te zorgen dat de driehoek in balans is. Voor organisaties in netwerken blijkt het in de praktijk vaak een lastige opgave te zijn om een netwerkvisie, die de lading voor alle organisaties in het netwerk dekt, van de maatschappelijke meerwaarde te formuleren. Elke organisatie heeft te maken met zijn eigen *stakeholders*, eigen organisatiedoelen en eigen verantwoordingsmechanismen, die soms moeilijk op één lijn te krijgen zijn met de netwerkdoelen en de werkprocessen in een netwerk. Toch wordt er vaak wel een netwerk opgericht omdat het grote voordeel van netwerksamenwerking is dat de operationele capaciteit vaak enorm wordt vergroot (Geuijen, K. 2014:90).

Uitdagingen voor de netwerkmanager

Transparantie is één van de belangrijkste eisen in de publieke sector. *Efficiency, accountability* en *equity* kunnen net als bij NPM bij PVM worden gerealiseerd. De manier waarop naar deze uitdagingen vanuit management perspectief wordt gekeken is alleen anders. Als eerste stelt Stoker dat efficiëntie bekeken moet worden vanuit bredere doelen die publieke waarde creëren. In de zoektocht naar efficiëntie moet doorlopend worden bekeken of de activiteit bijdraagt aan een maatschappelijk breed gedragen doel (Stoker 2006:52). Ten tweede zou verantwoording niet meer, zoals bij NPM, via politici moeten lopen die publieke doelen en targets formuleren, waarna publieke managers de verantwoordelijkheid hebben om precies dat te leveren wat vooraf als doel is gesteld. De verantwoording moet worden gezocht in 'onderhandelde doelen' en toezicht. Stoker bedoelt hiermee dat de verantwoordelijkheid voor de doelen

bij 'leiderschap' hoort, maar dat dit leiderschap in de publieke sector zich op vele manieren kan manifesteren. Het belangrijkste is dat er *checks and balances* zijn die leiderschap in de organisatie of een netwerk mogelijk maken op een meer faciliterende, in plaats van een opleggende of zelf dictatoriale, manier. Leiderschap zou zich op zo'n manier moeten uiten dat de netwerkdeelnemers 'als uit zichzelf' bewogen worden om deel te nemen aan het proces en het proces juist niet gaan ontwijken (Stoker 2006:52).

Samenvattend is het van belang om een focus op de waartoe-vraag, uit het tweede thema, in het onderzoek te brengen om te kunnen adviseren over een passende rol voor het SWV. De eerste stap is om de concepten uit de theorie van Moore voor de casus te duiden. In de analyse is, naast een beschrijving, een beoordeling gemaakt van de *alignment* van de strategic triangle, de punten value, operational capacity en legitimacy en support. Hiermee wordt bedoeld of er balans is tussen de drie punten van de strategic triangle en of de punten elkaar voldoende aanvullen. Op het moment dat de punten uit de driehoek voor het netwerk niet in balans zijn, ligt er een taak voor de netwerkmanager om dit in balans te brengen en zo de minimale conditie te scheppen om maatschappelijke meerwaarde te creëren.

2.4 Netwerkbenadering van Public Value

Het formuleren van een passende rol voor de netwerkmanager staat in dit onderzoek centraal. PVM is, zoals in voorgaande paragraaf beschreven, zeer waardevol voor organisaties, netwerken en netwerkmanagers om focus te brengen in de waartoe-vraag. Wat is precies de stip aan de horizon en waar willen/werken we als netwerk(organisatie) naar toe. De beantwoording van de waartoe-vraag is ook een check om te peilen of de neuzen nog dezelfde kant op staan. De strategic triangle van Moore kan worden ingezet om in kaart te brengen of er voor de gewenste public value draagvlak is, in de vorm van legitimacy en support en of er mogelijkheden voor zijn, in de vorm van operational capacity. Is de operational capacity er niet, dat heeft de publiek manager, kort gezegd, de keus om er voor te zorgen dat die capaciteit er toch komt of hij/zij maakt de keus om de public value aan te passen aan de beschikbare operational capacity. De strategic Triangle is daarmee een versimpeld tweedimensionaal organogram. De PVM gedachte en de theorie van Moore geven echter weinig concrete handvatten hoe een publiek netwerkmanager de balans in de strategic triangle in de praktijk moet realiseren. De realiteit van een netwerk is immers organisch, vol complexiteit en de doelen kunnen bijvoorbeeld, helemaal als deze voortkomen vanuit een wettelijk kader en politieke opdracht, doorgaans niet zo gemakkelijk worden aangepast aan de beschikbare operational capacity. De netwerktheorie van Provan en Kenis kan helpen om die handvatten aan te reiken. Een netwerkbenadering van public value kan 'de blinde vlekken' van PVM (te weinig focus op de hoe-vraag) en netwerktheorie (te weinig focus op de waartoe-vraag) corrigeren.

Er ligt voor netwerkmanagers dus een 'publiek management uitdaging' in het realiseren van de public value, door netwerksamenwerking. Deze netwerksamenwerking dient op operationeel niveau effectief te zijn, om gestelde maatschappelijke doelen te bereiken en de in de inleiding geschetste dilemma's het hoofd te kunnen bieden. Zoals in de inleiding aankondigt, worden het netwerk en de netwerkmanager (het SWV) vanuit de percepties en ervaringen van netwerkdeelnemers geconfronteerd met de theoretische literatuur uit dit hoofdstuk. Vanuit 'het collectief' van het netwerk worden in de analyse, zowel de leden van het netwerk als de leider van het netwerk beschreven. Een netwerkbenadering van public value in de publieke sector specificiert, nuanceert en verdiept vanuit de strategic triangle de netwerkspanningen uit de theorie van netwerkeffectiviteit en kan helpen om een passende rol voor een netwerkmanager in een netwerk te formuleren.

Er zijn theoretisch, bij een netwerkbenadering van public value, drie spanningen voor netwerken te construeren. Het zijn de spanningen waar de netwerkmanager kennis van moet nemen en waarover hij/zij voortdurend de balans moet opmaken voor het netwerk. In de ideale (theoretische) situatie is het netwerk gebalanceerd op de volgende drie spanningen: eenheid vs meervoudigheid, wet vs praktijk en value vs performance.

Eenheid vs meervoudigheid

De eerste public value spanning is het balanceren tussen eenheid en meervoudigheid in het netwerk. Deze public value spanning combineert de netwerkspanningen efficiëntie vs inclusiviteit en flexibiliteit vs stabiliteit van Provan en Kenis en verdiept door sensitiviteit voor de mensen in het netwerk centraal te stellen. De public value wordt, los van de overeengekomen netwerkdoelen op papier, overal in het netwerk anders beleefd, anders geïnterpreteerd en anders geoperationaliseerd. De netwerkdeelnemers verschillen niet alleen onderling door de organisatie (en de context en werkprocessen van die organisatie) die zij representeren in het netwerk, maar ook door menselijke aspecten als individuele vertrouwensbanden, zorgen, verwachtingen en ervaringen.

Een netwerkmanager moet, bij het zoeken naar de balans in spanning, oog hebben voor het complexe open systeem van relaties en verbindingen in een netwerk en de meervoudigheid die daaraan ten grondslag ligt. Om netwerksamenwerking te realiseren zijn niet alleen organisatiestructuren nodig, waarin mensen elkaar ontmoeten, maar is er ook welwillendheid nodig van mensen om samen te werken. Deze welwillendheid vormt de basis van het karakter van de relaties en verbindingen in de netwerken. De meervoudigheid vraagt een grote sensitiviteit van de netwerkmanager en oog voor dynamiek in het netwerk. Een dynamiek, waarin hij/zij de netwerkdeelnemers 'mee moeten nemen' in de dilemma's en uitdagingen van het netwerk, om een onderling vertrouwen en eenheid te creëren waarin effectieve netwerksamenwerking kan ontstaan om de public value te bereiken. Op diezelfde manier is ook het

legitimacy en support-punt van de strategic triangle geen optelsom van het draagvlak van verschillende actoren, maar een constante interactie met en tussen actoren die op verschillende momenten in de tijd verschillende, soms ook tegenstrijdige, belangen hebben. Er komt, door complexe en open systemen, op zoveel verschillende manieren invloed van zoveel verschillende kanten naar een netwerk en haar deelnemers dat om die reden ook niet te achterhalen is, wat nu precies invloed heeft op wat. Precies in die context, waarin invloeden niet lineair te achterhalen zijn, is het de taak van de netwerkmanager: *“to play an active role in steering networks of deliberation and delivery and maintain the overall capacity of the system.”*(Stoker, G. 2006: 44). De uitdaging is de balans te vinden tussen de noodzaak om eenheid te creëren (categorale regulering) en anderzijds voldoende sensitief te zijn in beleid, benadering en (be)sturing voor de meervoudigheid in het netwerk (maatwerk).

Wet vs praktijk

De tweede public value spanning vanuit een netwerkbenadering is het balanceren tussen wet vs praktijk. Deze spanning combineert de spanningen van interne- vs externe legitimiteit en flexibiliteit vs stabiliteit en specificeert de spanning met de verschillende rollen (en taken) die de netwerkmanager hierbij moet vervullen om de balans op deze spanning te zoeken, vinden en behouden. Wanneer organisaties in de publieke sector, in een door de wet afgedwongen netwerk, samen moeten werken, dient de netwerkmanager een balans en verbinding te zoeken tussen de wet en de praktijk. De uitdaging is niet alleen om aan formele eisen van de wet te voldoen, maar ook het maatschappelijk doel van de wet, in deze casus een passende onderwijsplek voor alle leerlingen, niet uit het oog te verliezen. Wetten stellen kaders met verantwoordingsregimes, maar deze juridische werkelijkheid sluit lang niet altijd aan op de dagelijkse praktijk. De uitdaging van de netwerkmanager is om het doel van de wet, de maatschappelijke meerwaarde die gecreëerd moet worden, blijvende aandacht te geven. Dit kan de netwerkmanager doen door het netwerk de noodzaak van de wettelijke kaders te laten zien én door het netwerk te ondersteunen hoe zij daar rekening mee kan houden in de dagelijkse praktijk, zonder overmatig last of hinder van die wettelijke kaders te ondervinden. Netwerkmanagers kunnen bijvoorbeeld daarin faciliteren door de bureaucratie zo klein mogelijk te houden, maar de netwerkdeelnemers wel mee te nemen in noodzaak voor de bureaucratie zodat er in de verantwoording zo min mogelijk verkeerd gaat. Daarnaast dient de netwerkmanager flexibel innovatieve oplossingen die (ook gaande weg) vanuit het netwerk ontstaan ruimte te geven en te stimuleren, om het doel van de wet te bereiken. De netwerkmanager heeft ten slotte op deze public value spanning een lobbyrol terug naar de politiek die verder gaat dan het wettelijke verantwoordingsregime. De wet is, door de wetgever met een bepaalde bedoeling, ingesteld. Wanneer deze bedoeling, door het wettelijke kader en/of verantwoordingsregime, niet in de praktijk te realiseren is of niet behaald kan worden met de beschikbare middelen en/of context, heeft de netwerkmanager hierin een taak om dit kenbaar te maken. Het kan ook zijn dat de doelstelling van de wet niet behaald kan worden door andere wettelijke kaders en/of verantwoordingsregimes, die het behalen van de doelstelling,

de public value tegenwerken of onmogelijk maken. Dan is het de taak van de netwerkmanager om de politiek hierop te wijzen en voor een aanpassingen te pleiten.

Value vs performance

De derde spanning is het balanceren tussen value en performance. Het netwerk moet effectief functioneren om performance te kunnen leveren. Het is de uitdaging hoe de netwerkmanager de value kan afstemmen op wat het netwerk kan waarmaken en andersom. Deze public value spanning combineert zowel de netwerkspanningen van efficiëntie vs inclusiviteit, als interne vs externe legitimiteit uit de theorie van Provan en Kenis. De balans en nuance van deze spanning zit erin dat zowel de value als de performance behaald moeten worden, om balans te behouden. Voor het bereiken van value, specifiek 'beleefde value', is betekenisgeving van de mensen uit het netwerk over de wet nodig, om te begrijpen hoe de wet (en beleid) in de praktijk werkt/ kan werken/ zou moeten werken. Formeel is de wet, van de casus, geslaagd wanneer de middelen eerlijker worden verdeeld over Nederland en scholen de ruimte hebben om, zonder indicatie, maatwerk te leveren bij een ondersteuningsbehoefte. De wet bevat daarnaast een verantwoordingsregime wat transparant maakt waar de middelen voor zijn ingezet. De wettelijke lacune is dat het daarmee niet 'meetbaar' is of de doelstelling van de wet, elk kind een passende onderwijsplek, behaald is. De wet heeft een sterke focus op de meetbare performance in het verantwoordingsregime, bij een niet gespecificeerde en meetbare doelstelling. Het netwerk moet verantwoording performance leveren, maar heeft ook focus nodig op de value en legitimacy om het doel van de wet te bereiken, al wordt zij daar niet direct op afgerekend.

Public value is een belevingsconcept en het zijn verhalen die inzicht geven in wat de problemen en uitdagingen zijn waar men in de praktijk mee te maken heeft. Het is de taak van de netwerkmanager om deze verhalen af te stemmen op de interne en externe omgeving. Verbale overdracht is echter vaak ambigue en te kwalitatief van aard om in benchmark metingen te vangen. Immers performances zijn de resultaten die je bereikt, doorgaans uitgedrukt in kwantitatieve termen. Voor zowel performance als value moet aandacht zijn en beide moeten gedeeld worden, zowel binnen als buiten het netwerk. Op die manier creëert de netwerkmanager ruimte om issues op operationeel niveau aan te pakken, zo netwerkeffectiviteit te bewerkstelligen en van het bestaande naar het gewenste netwerk te groeien.

Samenvatting

Het SWV is door de overheid ingesteld om passend onderwijs via netwerksamenwerking in de praktijk tot uitvoering te brengen. Deze uitvoering kent een wettelijk verantwoordingsregime en het bereiken van een maatschappelijk doel. Vanuit het wettelijke kader is het SWV primair verantwoordelijk voor de verdeling van de middelen over het netwerk en voor de bijbehorende verantwoording terug naar het Rijk. Vanuit het maatschappelijke doel en de beleidskaders, is het SWV verantwoordelijk voor die netwerksamenwerking

die passend onderwijs in de praktijk mogelijk moet maken. Het SWV moet dus via én met het netwerk de wet in praktijk brengen. Er dient daarbij rekening gehouden te worden met de netwerkenmerken, de opgelegde governance vorm en de spanningen die inherent zijn aan netwerksamenwerking om netwerkeffectiviteit te realiseren. Om als netwerk in de publieke sector maatschappelijke meerwaarde te genereren dienen de value, operational capacity en legitimacy en support in balans te zijn en de juiste strategische aandacht van netwerkmanagers te krijgen, om als netwerkorganisatie te duurzaam te functioneren. Een netwerkbenadering van public value is nodig om een passende rol voor de netwerkmanager te formuleren. De drie public value spanningen waar de netwerkmanager rekening mee moet houden bij het creëren van public value in een netwerksamenwerking zijn eenheid vs meervoudigheid, wet vs praktijk en value vs performance. Een passende rol formuleren is balanceren tussen de verwachtingen van de netwerkmanager en de verwachtingen van het netwerk, inspeland op de stand van de public value spanningen. Kortom, een passende rol voor het SWV is aansluiten bij de behoeftes die er in het netwerk zijn, rekening houden met de netwerkenmerken en een balans vinden op de netwerkspanningen die altijd aanwezig zijn bij het creëren en realiseren van public value in een netwerk.

3. Onderzoeksontwerp

In dit hoofdstuk is het onderzoeksontwerp uitgewerkt. Er wordt toegelicht wat voor soort onderzoek er is gedaan en welke benadering en onderzoeksstrategie is gebruikt (§3.1 en §3.2). Vervolgens wordt stilgestaan bij de verschillende dataverzamelmethode die zijn gebruikt (§3.3). Hierbij wordt ingegaan op de selectie van informanten (§3.3.2) en de rol en invloed van de onderzoeker tijdens de dataverzameling (§3.3.3). Daarna wordt de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek omschreven (§3.4). Tot slot wordt de operationalisering van de theoretische concepten toegelicht (§3.5).

3.1 Onderzoeksbenadering

Het doel van dit onderzoek is het adviseren wat een passende rol van een regionaal samenwerkingsverband kan zijn binnen het netwerk van scholen om tot uitvoering te komen van de wet passend onderwijs. Om tot een advies te komen, moeten er verschillende stappen worden gedaan in dit onderzoek. Ten eerste moet er een beschrijving komen van het netwerk, de verwachtingen ten aanzien van passend onderwijs en het functioneren van het netwerk volgens het netwerk zelf. Dit zal geanalyseerd worden om patronen van overeenkomsten en verschillen te ontdekken binnen het netwerk. Deze bevindingen worden vervolgens geconfronteerd met theorieën over netwerkeffectiviteit, het creëren van maatschappelijke meerwaarde binnen een netwerk, met het doel om het netwerk van het samenwerkingsverband en haar functioneren te begrijpen. Tot slot zullen deze bevindingen beoordeeld worden met het doel om tot een gedegen advies komen over een passende rolinvulling van het samenwerkingsverband binnen het netwerk van scholen.

Er is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksbenadering. Een definitie van kwalitatief onderzoek die treffend is voor dit onderzoek luidt: 'In kwalitatief onderzoek richt de vraagstelling zich op onderwerpen die te maken hebben met de wijze waarop mensen betekenis geven aan hun sociale omgeving en hoe ze zich op basis daarvan gedragen. Er worden onderzoeksmethoden gebruikt die het mogelijk maken om het onderwerp vanuit het perspectief van de onderzochte mensen te leren kennen met het doel om het te beschrijven en waar mogelijk te verklaren' (Boeije, 2012: 27). Om tot een antwoord op de hoofdvraag te komen is dus een beschrijving van het netwerk nodig vanuit de perceptie van informanten uit dit netwerk. De perceptie van de informanten ten aanzien van het functioneren van het netwerk, de verwachtingen ten aanzien van passend onderwijs en het samenwerkingsverband is bij de aanvang van dit onderzoek niet bekend. Dit onderzoek is daarom exploratief. Het is voor de betekenisgeving belangrijk om zonder restricties de perspectieven van de informanten te beschrijven, om vervolgens te onderzoeken of er patronen van overeenkomsten en verschillen te ontdekken zijn.

Op het moment van dataverzameling was de regio-indeling van de samenwerkingsverbanden formeel al enige tijd in werking (sinds 1 januari 2013) en waren de samenwerkingsverbanden bezig met de voorbereidingen voor de inwerkingtreding van de nieuwe wet op 1 augustus 2014. De uitrol van de wet moest echter nog plaatsvinden en de samenwerking binnen het netwerk en de rol van het SWV daarbinnen moe(s)ten nog uitkristalliseren. Er waren op dat moment nog vele onzeker- en onduidelijkheden en daarom is er gekozen voor een holistische benadering, zodat het concept 'passendheid' vanuit verschillende (theoretische) invalshoeken beschouwd kon worden.

3.2 Onderzoeksstrategie

In aanloop naar de inwerkingtreding van de nieuwe wet passend onderwijs zijn er in heel Nederland 152 grotere en kleinere samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs gevormd. Een samenwerkingsverband bestaat uit ten minste één school voor praktijkonderwijs en drie scholen voor middelbaar algemeen voorgezet onderwijs of voorbereidend beroepsonderwijs. Voor deze masterscriptie is gekozen één van deze samenwerkingsverbanden te onderzoeken. Er is dus sprake van een *case-study*. De casus in dit onderzoek is het netwerk van de het samenwerkingsverband in Amsterdam. De officiële naam voor dit samenwerkingsverband vanuit de Rijksoverheid is 'VO2708 Vereniging Samenwerkingsverband VO Amsterdam'. Dit is het samenwerkingsverband van voortgezet onderwijs (VO) scholen in Amsterdam en Diemen. Er vallen 81 scholen onder dit samenwerkingsverband. Hiermee behoort dit samenwerkingsverband tot 1 van de grotere in Nederland.⁷ De onderzochte casus is één van de 75 samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs (VO). Een regionaal samenwerkingsverband is, zoals eerder beschreven, een netwerk van scholen met een groter of kleiner orgaan, ook wel 'het samenwerkingsverband' genoemd, dat verantwoordelijk is voor de verdeling van de, vanuit het Rijk gealloceerde middelen voor lichte en zware ondersteuning in het onderwijs. Daarnaast is het samenwerkingsverband verantwoordelijk voor het realiseren en behouden van een dekkend onderwijsaanbod binnen het netwerk van scholen die onder het samenwerkingsverband vallen (website passend onderwijs)⁸. Binnen zo'n netwerk van een samenwerkingsverband zijn veel informanten, mensen, die iets over het netwerk en het functioneren van het netwerk kunnen zeggen. Er zijn informanten die werken op de scholen, maar het kunnen ook belanghebbenden zijn, in de vorm van ouders of leerlingen zelf die extra ondersteuning nodig hebben. Tot slot kunnen het ook informanten zijn die vanuit andere organisaties met het netwerk te maken hebben, zoals GGD, Gemeente, schoolmaatschappelijkwerk en (dienst) leerplicht. Het doel is om te onderzoeken wat nu een passende rol voor 'het samenwerkingsverband' is, in zo'n netwerk van scholen, zodat passend onderwijs gerealiseerd kan worden.

⁷<http://swv.passendonderwijs.nl/vo?s%5BsearchString%5D=&s%5BstudentCountD%5D=1&search=1> (laatst geraadpleegd 19-05-2015)

⁸<https://www.passendonderwijs.nl/samenwerkingsverbanden-en-gemeenten/wettelijke-taken/> (laatst geraadpleegd 19-05-2015)

Een exploratieve onderzoeksmethode brengt doorgaans een breder palet aan relevante thema's en onderwerpen voor vervolgonderzoek naar voren dan een andere onderzoeksmethode. De informanten hebben meer de vrijheid om naar voren te brengen wat zij belangrijk vinden en hun visie en mening over het netwerk te ventileren. Er wordt bijvoorbeeld niet van vooraf vastgelegde enquêtes gebruik gemaakt. Bij exploratief onderzoek kunnen er, ten opzicht van andere onderzoeksmethoden, vaak minder goed generalisaties getrokken worden uit de resultaten voor andere *cases*. De verkregen data van exploratief onderzoek geven de meningen, ervaringen en visies weer van informanten en hoe zij dit specifieke netwerk en het samenwerkingsverband zagen op een bepaald moment in de tijd. Echter, overeenkomstige ervaringen en visies van informanten kunnen wel iets zeggen over het functioneren van het netwerk, het samenwerkingsverband en het implementatieproces van een nieuwe wet. Een stelselwijziging, ingegeven door de nieuwe wet, brengt immers organisatorische veranderingen met zich mee. De voorbereidingsfase, het draagvlak en de beeldvorming van professionals over de veranderingen kunnen cruciaal zijn voor een succesvolle implementatie van een wet, het functioneren van een van bovenaf gevormde organisatorische indeling (het netwerk) en de rol die het SWV inneemt in dit netwerk. Daarnaast zijn de (mogelijke) observaties binnen exploratief onderzoek niet vooraf gecodeerd en is er ruimte om alle onderwerpen, spanningen en observaties te beschrijven. Vanuit de theorie en de empirische bevindingen kunnen dus uitspraken worden gedaan over de rol(len) die het SWV aanneemt, aan kan nemen en welke rollen, zoals genoemd in het theoretisch kader paragraaf §2.2, op welk moment en in welke context passend zijn.

3.3 Onderzoeksmethoden

In deze paragraaf 3.3 worden de onderzoeksmethoden uiteengezet. Als eerste worden de verschillende methoden van dataverzameling die zijn gebruikt benoemd (§3.3.1). Hier wordt zowel een toelichting op de ideale onderzoekopzet gegeven als op de realisatie ervan in de praktijk. Vervolgens wordt de selectie van informanten toegelicht (§3.3.2) en als laatste wordt de rol van onderzoeker besproken (§3.3.3).

3.3.1 Dataverzameling

Er zijn verschillende methoden gebruikt om een zo goed mogelijk beeld van het samenwerkingsverband, de *case*, te krijgen. Er zijn eerst een paar oriënteerde gesprekken met dhr. Otto, coördinator van het samenwerkingsverband, gevoerd om een beeld te krijgen van de historie, werkwijzen, context en uitdagingen van het samenwerkingsverband. Daarnaast is er ook een gesprek met mw. Boersbroek gevoerd. Zij is beleidsmedewerker bij het SWV en heeft uitvoerig verteld over de werkwijzen van het samenwerkingsverband en is dieper ingegaan op de wijze waarop de middelen (geld) in de huidige situatie worden verdeeld over de verschillende scholen, trajecten en projecten. Hierdoor kreeg een beeld worden gevormd van de issues die bij het samenwerkingsverband spelen, wat de historie is en welke overlegstructuren en werkwijzen gehanteerd worden. In deze gesprekken is ook besproken wat dhr. Otto

graag wil weten vanuit het netwerk, maar waar hij, naar eigen zeggen, vanwege drukte en prioriteiten niet aan toe komt. Dhr. Otto wil bijvoorbeeld graag weten hoe er naar het samenwerkingsverband wordt gekeken en welke voorbereidende activiteiten nu echt op de scholen worden gedaan in de aanloop naar 1 augustus 2014. Deze gesprekken waren niet bedoeld om onderzoeksdata te verkrijgen, maar om te oriënteren op het samenwerkingsverband in het netwerk, gevoel te krijgen bij de verhoudingen en kennis op te doen over de vele afkortingen en begrippen die professionals in het onderwijs dagelijks hanteren. Deze gesprekken hielpen tot slot om mij te oriënteren op welke informanten ik het beste kon benaderen voor dit onderzoek.

Zoals in de voorgaande alinea aangegeven, zijn er meerdere methoden van dataverzameling gebruikt voor dit onderzoek. Er zijn documenten gelezen, overleggen tussen informanten van scholen bijgewoond en observaties gedaan bij het SWV en bij twee informatiebijeenkomsten. Tot slot, de belangrijkste methode van dit onderzoek, zijn er interviews gedaan met informanten uit het netwerk. De meerdere dataverzamelmethode zijn gebruikt om tot een zo holistisch mogelijk beeld te komen binnen de beperkte onderzoekstijd. Deze data-triangulatie heeft daarnaast de functie om de verschillende meningen, visies en opvattingen uit de interviews in de context te kunnen plaatsen van het netwerk. In de volgende alinea's zijn eerst de verschillende methoden van dataverzameling uitgewerkt en vervolgens wordt beschreven hoe dit in de praktijk heeft uitgepakt.

Documenten

Toelichting

Voorafgaand aan en tijdens de oriënterende gesprekken is gezocht naar relevante documenten die meer inzicht kunnen geven over de rol en taken van het samenwerkingsverband. Er is gezocht en gevraagd naar primair materiaal vanuit het samenwerkingsverband zoals visiestukken, data-overzichten van de scholen uit het netwerk, wetgeving, nieuwsbrieven en jaarplannen. Ook is gezocht naar relevante onderzoeken die reeds (in opdracht van de overheid) zijn gedaan naar passend onderwijs in enkele 'pionierende samenwerkingsverbanden'. Deze samenwerkingsverbanden zijn een jaar eerder begonnen met de uitvoering van de wet passend onderwijs. Documenten in onderstaande tabel (tabel 1) zijn gebruikt ter oriëntatie van de te onderzoeken casus. De nieuwsbrieven werden ook gebruikt om kennis te nemen van de meest actuele en openbaar beschikbare informatie over passend onderwijs vanuit de overheid. Er is geen document-analyse uitgevoerd als onderzoeksmethode. Wel zijn deze documenten gebruikt om kennis te nemen van feiten en visies vanuit het SWV en de overheid. In het eerste analyse hoofdstuk (hoofdstuk 4) zal blijken dat veel informanten niet op de hoogte zijn van de op dat moment reeds beschikbare informatie en beslissingen omtrent passend onderwijs. In onderstaande tabel is een overzicht van de gelezen documenten.

Tabel 1 Documenten

Regionaal ondersteuningsplan 2014/2015-2017-2018, concept versie van 15 november 2013
Nieuwsbrieven van de website www.passendonderwijs.nl in de periode februari 2014- mei 2015.
Enkele schoolondersteuningsplannen, die door de scholen ter feedback ingediend waren bij het Samenwerkingsverband/ Onderwijsschakelloket.
VO2708.xls (document) met kerngetallen over het samenwerkingsverband op 1 oktober 2013.
Discussiestuk Kwaliteit van de Basisondersteuning

Realisatie

Het was niet mogelijk om tijdens de dataverzamelingsperiode alle schoolondersteuningsplannen (SOP's) te lezen van de informanten die zijn geïnterviewd. Hier zijn verschillende redenen voor. De eerste reden is dat medewerkers van het Onderwijsschakelloket (OSL) nog druk bezig waren om feedback te geven en terug te koppelen aan de scholen. Het OSL is het uitvoerende en adviserende loket van het SWV. Hierdoor kreeg ik sommige SOP's niet te lezen omdat die op dat moment in hun 'workflow' zaten. Het was ook niet mogelijk om SOP's mee naar huis te nemen of te kopiëren voor later gebruik omdat het nog conceptversies waren. Een tweede reden was dat sommige SOP's al zo'n lange tijd geleden waren ingeleverd dat de scholen in de tussentijd al weer nieuwe SOP's aan het maken waren of gemaakt hadden. Dit werd soms ook gedaan voordat er daadwerkelijk officiële feedback vanuit het OSL ontvangen was, omdat de situatie op de school reeds gewijzigd was ten opzichte van de tijd waarin het ingeleverde concept SOP geschreven was. Een derde reden was dat het behoorlijk dikke documenten zijn, waarvan velen vooral gekenmerkt zijn door algemene beschrijvingen. De SOP's lijken in die zin op elkaar en de feedback bestaat (volgens sommige informanten) vooral uit kleine aanvullingen en beschrijvingen van formaliteiten. In hoofdstuk 4, data-analyse, zal hier uitgebreider op worden ingegaan. De voorgaande drie redenen hebben mij doen besluiten om de periode van dataverzameling vooral te gebruiken om observaties te doen en interviews te houden, in plaats van alle SOP's te lezen van de scholen van de informanten van dit onderzoek. Het kerngetallendocument is gebruikt om scholen bij het werven van informanten in te delen (hierover meer bij het kopje 'Interviews' in dit hoofdstuk) en bij de het hoofdstuk data-analyse om scholen te kunnen vergelijken.

Overleggen

Toelichting

Het samenwerkingsverband organiseert eens per 1 a 2 maanden een zorgcoördinatoren-overleg en een directeurenoverleg per regio (Noord, Zuid-Centrum, Oost-Zuid-oost en West). Elke keer is een andere school per regio de 'gastschool' om het overleg te ontvangen. Alle scholen die binnen die regio (de regio's volgen de oude stadsdeel-structuur van de stad Amsterdam) vallen, worden uitgenodigd voor die

overleggen. Via het samenwerkingsverband kon toegang tot deze overleggen gefaciliteerd worden. In onderstaand overzicht is terug te vinden welke overleggen bijgewoond zijn.

Tabel 2 Bijgewoonde netwerkoeverleggen

Zorgcoördinatorenoverleg West	22-05-14
Zorgcoördinatorenoverleg Oost/ Zuidoost	19-05-14
Zorgcoördinatorenoverleg Zuid/ Centrum	07-04-15
Directeurenoverleg Oost/Zuidoost	03-04-14
Directeurenoverleg Zuid/ Centrum	10-04-14
Directeurenoverleg Noord	09-04-14
Overleg verdeling AB-gelden	17-05-14

Tijdens de bijgewoonde overleggen (zorgcoördinatorenoverleggen en directeurenoverleggen) was sprake van *unstructured observation*. Het doel van deze methode van dataverzameling is 'to record in as much detail as possible the behaviour of participants with the aim of developing a narrative account of that behaviour' (Bryman 2008:257). Tijdens de overleggen was het mogelijk de sfeer van een overleg te proeven, gedrag en de houding van de deelnemers te observeren en specifieke punten van discussie, naast de vooraf opgestelde agenda, te noteren, die tijdens het overleg naar voren kwamen. In steekwoorden zijn aantekeningen gemaakt van de overleggen. Tijdens de overleggen zat ik bij de deelnemers aan tafel, maar participeerde ik niet in de gesprekken en discussies. Er was in deze setting dus sprake van *non-participant observation* (Bryman 2008:257). In Gold's (1958) classificatie van rollen die de onderzoeker als participant kan aannemen was mijn rol de *observer-as-participant* (Bryman 2008:410-411). Ik zat wel bij de groep aan tafel, stelde mij kort voor maar heb niet geparticipeerd in de discussies tijdens de overleggen. Ik had echter wel mogelijkheid om iets te zeggen, vandaar dat ik geen *complete observer* rol had.

Realisatie

In bijna elke regio in Amsterdam is het gelukt een zorgcoördinatorenoverleg en een directeurenoverleg bij te wonen. Het doel was om gevoel te krijgen bij de praktijk van een dergelijk overleg, toegang te krijgen tot de kernfiguren van het netwerk, om kennis te maken met de potentiële informanten (voordat ik hen verzocht mee te werken aan het onderzoek), de sociale verhoudingen en omgangsvormen te observeren en om kennis te verkrijgen over de actuele agenda en zaken die ter sprake komen in dergelijke overleggen. Het is niet gelukt om bij het directeurenoverleg regio West en het zorgcoördinatorenoverleg regio Noord aan te schuiven vanwege afgelasting van het overleg en vanwege een laatste onderwijsverplichting. Door van elke regio één overleg bij te wonen tijdens de dataverzamelingsperiode heb ik enigszins gevoel kunnen krijgen tussen de verschillende regio's en de mate waarin de bijeenkomsten bezocht werden. In het hoofdstuk data-analyse (paragraaf 4.9) is een korte samenvatting van de bevindingen van de overleggen uiteengezet.

Informatiebijeenkomsten

Toelichting

Tijdens de informatiebijeenkomst op het Munduscollege, 25 maart 2014, was er de mogelijkheid voor de deelnemers om verschillende workshops te volgen. De deelnemers van de workshops waren docenten, zorgcoördinatoren, intern begeleiders en directeuren. Veel deelnemers kenden elkaar niet, dus ik kon mij als participant tussen de deelnemers in de workshop lokalen begeven. Dit gaf de mogelijkheid om, zonder dat iemand mijn rol als onderzoeker door had, gedrag te observeren en aantekeningen te maken over de onderwerpen en de vragen die tijdens de workshops werden gesteld. Daarnaast kon ik terloops aan mijn toevallige buurman of buurvrouw vragen wat hij/zij verwachtte van de workshop, waar hij/zij tegen aanloopt in zijn/haar werk met betrekking tot passend onderwijs en wat hij/zij verwacht van het samenwerkingsverband. Hier kon ik dus de rol van *complete participant* innemen (Bryman 2008:410).

Op de bijeenkomst van 22 mei 2014 lag de focus op 'hoe passend onderwijs proof is de school?'. Deelnemers konden via workshops in verschillende lokalen o.a. informatie over zorgplicht en de toelaatbaarheidsverklaring-procedure krijgen.

Realisatie

Tijdens de informatiebijeenkomst op 25 maart 2014 heb ik twee workshops gevolgd: 'Special Classes, aanbod voor speciale groepen in het VO' en 'Voortgezet Speciaal Onderwijs'. Tijdens de informatiebijeenkomst op 22 mei 2014 heb ik de presentatie over de 'Procedure Toelaatbaarheidsverklaring TVL' bezocht. Het is gelukt mij op te stellen als *complete participant* waarbij de deelnemers niet door hadden dat ik ook bezig was met dataverzameling voor deze scriptie. De workshopdeelnemers dachten dat ik één van hen was. Dit bleek uit de vraag die ik soms kreeg; op welke school ik werkzaam was. Bij de bijeenkomst op 22 mei 2014 ben ik door een enkele zorgcoördinator herkend naar aanleiding van een zorgcoördinatorenoverleg dat ik eerder had bijgewoond. Echter, dit was geen probleem want het was niet duidelijk of ik daar observaties aan het doen was of enkel informatie aan het verzamelen was, net als vele andere deelnemers. In het hoofdstuk data-analyse (paragraaf 4.9) is een korte samenvatting van de bevindingen van de informatiebijeenkomsten uiteengezet.

Interviews

Toelichting

Naar aanleiding van de oriënterende gesprekken en het regionaal ondersteuningsplan is de verwachting dat niet alleen het samenwerkingsverband, maar dat ook op de scholen zelf voorbereidende activiteiten worden gedaan om aan de nieuwe verantwoordelijkheden per 1 augustus 2014 uiting te kunnen geven. Daarnaast is de verwachting dat informanten in het netwerk ook veel te zeggen hebben over het functioneren van het netwerk tot nu toe, hoe zij naar het netwerk kijken nu en in de toekomst en welke rol en/of taken zij daarbinnen zien weggelegd voor het SWV. De exploratieve onderzoeksmethode helpt om

met een open blik aanknopingspunten te vinden in het netwerk, waar het SWV op in kan zetten om het functioneren van het netwerk te verbeteren en versterken. Het ligt echter buiten het bereik van deze masterscriptie om met alle informanten in het netwerk te spreken op verschillende momenten in de tijd. Daar zou een longitudinale studie voor nodig zijn met meerdere meetmomenten, waar de informanten worden gevraagd naar hun ervaringen en beeldvorming bij het netwerk, de samenwerkingen en het SWV.

Er gekozen om de gesprekken met de informanten te voeren in de vorm van een interview. De transcripten, letterlijke uitwerkingen van de interviews, vormen de belangrijkste empirische gegevens van dit onderzoek. Voor dit onderzoek is het belangrijk om te onderzoeken of er verschillen zijn tussen de ervaringen en opvattingen van informanten en of er kenmerken van informanten aan te wijzen zijn die hiermee te maken hebben. Is een informant bijvoorbeeld werkzaam op een grote of kleine school binnen het netwerk of heeft de functie die de informant heeft op een school invloed op hoe hij/zij naar het SWV en het netwerk kijkt. In de paragraaf 3.5 operationalisering en het data-analyse hoofdstuk wordt dieper op deze kenmerken ingegaan. Om de uitspraken van de informanten te kunnen vergelijken is er gekozen om 1 op 1 interviews te houden met de informanten, zodat zij tijdens het interview ook niet beïnvloed konden worden door de eventuele antwoorden van een andere informant en zich vrij konden voelen om hun mening en visie te delen. Een interview kan meer of minder gestructureerd verlopen. De interviews in voor onderzoek zijn semi- gestructureerd en afgenomen met behulp van een vooraf opgestelde topiclijst.

Uit de eerder genoemde documenten (zie tabel 1) en gesprekken met dhr. Otto, medewerkers van het SWV en het Onderwijs Schakel Locket zijn onderwerpen gedestilleerd die, naar hun mening, van invloed zijn op de netwerksamenwerking en de rol van het SWV. Hieruit zijn interviewvragen opgesteld, die informatie kunnen genereren over hoe informanten kijken naar de netwerksamenwerking en het SWV. De vragenlijst is aan Dhr. Otto voorgelegd met de vraag welke onderwerpen en vragen naar zijn mening nog ontbreken op de vragenlijst. Hierna is een eindversie opgesteld (bijlage B1). De vooraf opgestelde onderwerpen ter bespreking zijn: de stelselwijziging, operationalisering van passend onderwijs in de praktijk, zorgplicht, voorbereidende activiteiten, netwerksamenwerking en rol en ervaringen met het SWV, inzet middelen, bepalen onderwijsbehoefte. In paragraaf 3.5 is de operationalisering van de theoretische concepten en de stappen van analyse te vinden. Hier staat beschreven hoe de empirische bevindingen van deze onderwerpen terugkomen in de data-analyse (hoofdstuk 4).

Er is gebruik gemaakt van een topic lijst met enkele vooraf opgestelde vragen. Er is dus sprake van wat in de sociale wetenschappen een semi-gestructureerd interview wordt genoemd (Bryman 2008: 438). De topiclijst is gebruikt als leidraad; belangrijker waren de vervolgvragen die gesteld werden in reactie op wat de informant naar voren bracht naar aanleiding van de gestelde vragen. Bryman legt de noodzaak van deze flexibiliteit in een dergelijk interview uit als "*...the emphasis must be on how the interviewee frames*

and understands issues and events- that is, what the interviewee views as important in explaining and understanding events, patterns, and forms of behaviour." (Bryman 2008: 438). Een deel van de vooraf opgestelde onderwerpen en vragen is gesteld, maar in de interviews zijn daardoor ook andere onderwerpen aan bod gekomen, onderwerpen die door de informanten zijn aangedragen. Belangrijk is dat er in ieder geval in elk interview gesproken is over hoe de informant naar de netwerksamenwerking kijkt en de rol/taak van het SWV hierin. De interviews zijn bijna allemaal opgenomen met een recorder, zodat er transcripten van het interview gemaakt konden worden. Het is echter niet gelukt alle interviews op te nemen, daarover meer in de 'realisatie' in dit hoofdstuk. Tot slot zijn er uit voorzorg, omdat op de techniek nooit helemaal te vertrouwen is, bij elk interview aantekeningen gemaakt. Alle interviews vonden plaats in het veld, bij de informanten op de scholen. In dit onderzoek is sprake van een eenmalige meting die plaatsvond in de voorbereidende fase, ongeveer drie a vier maanden voor de inwerkingtreding van de wet passend onderwijs. De selectie van de informanten is een belangrijk onderdeel van de dataverzamelmethode 'interviews'. Het kopje 'realisatie' staat daarom aan het einde van de volgende paragraaf.

3.3.2 Selectie van informanten

Zoals bij de aan het begin van het kopje 'Interviews' al is aangekondigd ligt het buiten het bereik van deze masterscriptie om met alle informanten in het netwerk van het SWV VO2708 te spreken. Daarom is gekozen voor een systematische strategische selectie van informanten, ook wel *purposive sampling* genoemd (Bryman 2008:415). De groep professionals in de scholen die als één van de eersten te maken krijgen met de invoering van passend onderwijs zijn de intern begeleiders, zorgcoördinatoren en ambulante begeleiders. Zij zijn doorgaans op de scholen degene die verantwoordelijk zijn voor het vormgeven van de basisondersteuning en het organiseren van de extra ondersteuning. Zij zullen in de praktijk de onderwijsbehoefte van de leerling centraal moeten stellen en de invulling van eventuele ondersteuning moeten coördineren en verzorgen in de geest van passend onderwijs. Zij vormen als het ware de verbindende schakel tussen het samenwerkingsverband en de docenten in de scholen (Walraven et al. 2014:4)⁹. Er zijn daarnaast tal van anderen actoren die ook betrokken zijn bij de invulling en uitvoering passend onderwijs, waaronder docenten, teamleiders, ouders en schoolmaatschappelijk werk. Deze betrokkenen dragen echter in eerste instantie niet de verantwoordelijkheid voor de implementatie, invulling en betekenisgeving van passend onderwijs. In 2013 zijn drie samenwerkingsverbanden als pioniers een jaar eerder begonnen dan de rest van Nederland met de invoering van passend onderwijs. Walraven et al. heeft in het voorjaar van 2014 onderzoek gedaan naar de ervaringen van de groep 'begeleiders', die dus al middenin het eerste jaar van passend onderwijs in de praktijk zaten. De ervaringen van deze begeleiders heb ik als achtergrond kennis gebruikt bij de interviews.

⁹<https://www.passendonderwijs.nl/wp-content/uploads/2014/11/Pionieren-in-passend-onderwijs-begeleiders-in-de-scholen.pdf> (laatst geraadpleegd 19-05-2015)

Voor dit onderzoek is gekozen om de bestaande overlegstructuur van het SWV VO2708 met de scholen te volgen. Het samenwerkingsverband organiseert eens per twee maanden een overleg voor zorgcoördinatoren en een overleg voor directeuren. Deze professionals komen dus het meest met het SWV in contact en vormen daarmee belangrijk deel van de netwerksamenwerking. Deze professionals zijn de zorgcoördinatoren en de directeuren. Vervolgens is de keuze gemaakt om te selecteren op een maximale variatie op basis van twee kenmerken (grootte van de school uitgedrukt in leerlingaantallen en het type onderwijsaanbod) (most different design) om tot de grootste variatie in informanten te komen. Deze vorm van selectie wordt *theoretical sampling* genoemd (Bryman 2008:415). *'Data gathering driven by concepts derived from evolving theory and based on the concept of "making comparisons", whose purpose is to go to places, people, or events that will maximize opportunities to discover variations among concepts and to densify categories in terms of their properties and dimensions'* (Straus and Corbin 1998:201). De gekozen variatie voor selectie is ingegeven door de manier waarop het beschikbare geld voor extra ondersteuning door het SWV verdeeld wordt over de scholen. Scholen met een type onderwijsaanbod vmbo krijgen relatief meer geld voor ondersteuning dan scholen die alleen een vwo aanbod hebben. De verdeling is 1:2:5, waarbij naast aanbod ook het gewogen leerlingaantal mee wordt genomen. (Zie §4.1 voor verdieping van de casus) De verwachting is dat scholen die minder geld krijgen dan voorheen, zich anders voorbereiden op de invoering van de wet dan scholen die meer middelen beschikbaar krijgen voor ondersteuning. Wat doet bijvoorbeeld een goedgeorganiseerde vwo school met mondige ouders die een indicatie 'afdwongen', zodat hun kind de ondersteuning kon krijgen die zij nodig achten als die indicatie er straks niet meer is. Daarnaast is de verwachting dat het verschil tussen kleine en grote scholen, uitgedrukt in leerlingaantallen, ook uit kan maken hoe de informanten naar de netwerksamenwerking en het SWV kijken.

Toelichting voornemen selectie informanten

Allereerst is een selectie van scholen gemaakt op basis van het type onderwijsaanbod en de grootte uitgedrukt in leerlingaantallen. In de opzet van het onderzoek doen dus 16 scholen van de 81 scholen mee, geselecteerd op basis van *theoretical sampling*. De informanten op de geselecteerde scholen zijn vervolgens, zoals eerder beschreven, geselecteerd op basis van hun functie: zorgcoördinator of directeur. Op die manier worden meerdere informanten van één school op verschillende niveaus gebruikt. Het idee is dat door twee informanten op verschillende niveau's van een school te interviewen een completer en genuanceerder beeld kan worden gegeven over de perceptie op de netwerksamenwerking en het SWV. Door per variatie (grootte en type aanbod) twee scholen te selecteren wordt de kans verkleind dat er een ongenueerd beeld van een groep bestaat. Tot slot is het relevant om te onderzoeken of directeuren anders tegen passend onderwijs aankijken dan zorgcoördinatoren.

Tabel 3

Grootte van school (o.b.v. leerling aantallen)	Soort aanbod			
	Havo/vwo	vmbo	vso	Zorgscholen (zorglocaties en praktijkonderwijs)
Groot	2	2	2	2
Klein	2	2	2	2

De geselecteerde informanten zijn via e-mail uitgenodigd om mee te doen aan dit onderzoek. In het geval dat ik de betreffende informant al had gezien tijdens een zorgcoördinator- of directeurenoverleg dan benoemde ik dat in de e-mail met het doel om de informanten aan te moedigen om tijd te maken voor een interview.

Realisatie

In de praktijk bleek dat de functielijnen van zorgcoördinator en directeur niet zo eenduidig zijn en op dezelfde manier worden ingevuld op de verschillende scholen. Niet alleen de invulling van de taken van de zorgcoördinatoren en de tijd (uitgedrukt in uren en fte) die voor deze taken of functie beschikbaar zijn verschillen per school, maar ook was het lang niet altijd de directeur die in de managementlaag of het Management Team (hierna MT) over 'de zorg' gaat. In de praktijk bleek er een variëteit te zijn aan afdelingsleiders, teamleiders, conrectoren en zelfs een combinatie van beide functies (zorgcoördinator en directielid). Tot slot was er, uit de informatie die uit de interviews naar voren kwam, een grote diversiteit aan taken en verantwoordelijkheden van zorgcoördinatoren en zaken waar zij behoefte aan hebben, zowel intern op de school als van het netwerk en het SWV.

Tijdens de dataverzameling was het niet gemakkelijk om scholen te vinden die precies binnen de kaders van de vooraf opgestelde selectiecriteria passen. Naast de diversiteit aan unieke combinaties van typen onderwijsaanbod en grootte van de school waren lang niet alle (herhaaldelijk) aangeschreven informanten bereikbaar en bereid om deel te nemen aan het onderzoek. Tot slot bleek een selectie van 16 scholen en daarmee dus een selectie van 32 informanten (zowel zorgcoördinatoren als directeuren) te hoog gegrepen in combinatie met de beschikbare tijd van een onderzoek voor een masterscriptie. In totaal zijn er 13 interviews gehouden met informanten en er is 1 uitgebreid en opgenomen interview gedaan met een medewerker van het SWV. Dit interview bleek erg nuttig te zijn voor het algemeen begrip, de (historische) context van het SWV en uitleg over de geldstromen en de veranderingen daarin. Er zijn uiteindelijk 10 zorgcoördinatoren (informanten B2, B3, B4, D, E, F, G, H en I2) en 3 directeuren (informanten B1, I1 en J) geïnterviewd van 9 verschillende scholen. Van de 10 zorgcoördinatoren zijn er 4 werkzaam op een grote havo/vwo school, één op een vmbo grote school, één op een kleine vmbo school, één op een kleine vso school en drie op een kleine zorgschool. Van 3 directeuren werken er twee op grote vso scholen en één is

directeur van een grote vmbo school. De informanten zijn geanonimiseerd en weergegeven met een hoofdletter. Informanten die onder dezelfde school vallen hebben een cijfer achter de hoofdletter. Één zorgcoördinator vervulde ook de rol van conrector op de betreffende school en vanuit directieniveau was deze informant ook degene die naar de directieoverleggen gaat (informant C). In tabel 4 staan de informanten schematisch weergegeven die bereid zijn gevonden tot deelname. De scholen bleken, zoals aan het begin van de alinea aangekondigd, in de praktijk niet precies in de vooraf opgestelde matrix te passen. De informanten zijn daarom ingedeeld in de groep waar ze het meest in passen (dik gedrukt) en daarnaast (klein gedrukt) zijn ze tevens ingedeeld in de groep waar ze ook onder vallen. Bijvoorbeeld informant F is zorgcoördinator op een grootte school waar zowel vwo, havo als vmbo wordt aangeboden en informant I2 is werkzaam op een school waar naast vmbo ook lwoo en praktijkonderwijs mogelijk is. Een uitgebreid overzicht van de informanten is te vinden in bijlage B2.

Tabel 4

Grootte van school (o.b.v. leerling aantallen)	Soort aanbod			
	Havo/vwo	vmbo	vso	Zorgscholen (zorglocaties en praktijkonderwijs)
Groot	C, E, F, G	E, F, H, I1	B1, J	B1, H, I1, J
Klein		I2	B2, B3, B4	B2, B3, B4, D, I2

Alle gesprekken vonden plaats in het veld dus op de werkplekken van de informanten, altijd in een ruimte zonder toehoorders. Een enkele keer kwam er een collega binnen lopen. Bijna alle interviews konden opgenomen worden en alle opgenomen interviews zijn getranscribeerd. Echter, bij twee informanten was het niet mogelijk om het interview op te nemen. Dit maakt dat er een verschil is in hoe de primaire data opgetekend zijn. Wel was het mogelijk om tijdens het interview schriftelijke aantekeningen te maken. In dit onderzoek gaat het om de betekenisgeving van de primaire data. Hoewel een uitgebreid transcript gedetailleerder uitleg en context geeft bij de uitspraken van een informant, is er voor gekozen de verkregen data uit de interviews die niet opgenomen konden worden toch mee te nemen in het onderzoek. De betreffende informanten konden veel informatie geven over ervaringen vanuit een bepaalde hoek in het netwerk die niet gedekt kon worden door andere informanten, waardoor het een gemis zou zijn om deze informatie niet mee te nemen.

De betekenisgeving van de onderwerpen en ervaringen van informanten bij dit onderzoek zijn van groot belang. Indien een informant een bepaalde (negatief of positieve) ervaring en beeld bij het netwerk heeft, is dat zijn/haar werkelijkheid. Deze werkelijkheid beïnvloedt hoe naar het functioneren van het netwerk en het SWV wordt gekeken. Het gaat er bij dit onderzoek om welke betekenis aan deze data gegeven kan worden met behulp van theorie en hoe de ervaringen en beeldvorming van de informanten van invloed is

op het functioneren van het netwerk. Tot slot is van belang hoe het SWV hier vervolgens op kan anticiperen, welke rol zij kan aannemen om hierin een verandering in te bewerkstelligen.

3.3.3 Invloed van de aanwezigheid van de onderzoeker

De aanwezigheid van de onderzoeker heeft ook invloed op de informanten. Niet alleen mijn aanwezigheid tijdens de zorgcoördinatorenoverleggen, directeurenoverleggen en de informatiebijeenkomsten, maar ook door de vragen die zijn gesteld tijdens het interviews kunnen het beeld van de informanten over het netwerk, het SWV en hun eigen rol daarbinnen beïnvloed hebben. Het interview is een momentopname, een soort thermometer, van hoe de informant met zijn/haar kennis en ervaringen op dat moment kijkt naar het netwerk en het SWV. Het kan zijn dat alleen al door (de vragen uit) het interview de informant zich daarna anders is gaan gedragen op de school, in het netwerk of de naar het SWV. Echter, het is niet te achterhalen of dit is gebeurd en in welke mate.

3.4 Analyse aanpak

De volgende paragrafen behandelen de toepassing van de kernconcepten uit het theoretisch kader (§3.4.1). Daarna wordt in §3.4.2 uitgelegd welke stappen van analyse uit deze data komen. Hoofdstuk 4 en 5 behandelen de empirische bevindingen en data-analyse die voortkomt uit deze operationalisering.

3.4.1 Netwerkeffectiviteit en de Strategic Triangle

Zoals in het theoretisch kader (hoofdstuk 2) uiteen is gezet bestaan er verschillende vormen van '*network governance*'. Elke vorm kent andere voorwaarden om tot netwerkeffectiviteit te komen en er is altijd sprake van netwerkspanningen, die inherent zijn aan netwerksamenwerking. De verschillende manieren van (be)sturing hebben invloed op deze spanningen en daarmee op het functioneren van het netwerk en de netwerkeffectiviteit. Voor dit onderzoek is van belang om (1) in kaart te brengen hoe het netwerk van scholen en het SWV functioneren; (2) welke rol de netwerkmanagers, in dit geval het SWV en het OSL, hebben in het netwerk; (3) en op welke manier zij sturing geven aan het netwerk. Door de theoretische concepten over netwerkeffectiviteit en public value te confronteren met de empiristische data van dit onderzoek, kan een wetenschappelijke verantwoorde analyse worden gemaakt van het functioneren van het netwerk en de netwerkeffectiviteit. Na deze drie stappen doorlopen te hebben, is het mogelijk passende rollen en punten van aandacht voor het SWV te formuleren die de netwerkeffectiviteit kunnen vergroten. Dit advies zal in een apart hoofdstuk (6) staan.

1 In kaart brengen van het functioneren van het netwerk en het SWV

Provan en Kenis stellen dat vertrouwen een invloedrijke factor is voor netwerk performance (Provan en Kenis 2007: 9). Tijdens de interviews is gevraagd wat de netwerksamenwerking oplevert volgens de informanten. Er is doorggevraagd naar voorbeelden van samenwerking en ervaringen met andere scholen,

het SWV en het OSL in het netwerk. Daarnaast is ook gevraagd naar de mening van de informant over deze (samenwerkings-) ervaringen. Als een informant expliciet (grote) zorgen uit over veranderingen in relatie tot de uitvoering, is dit ook meegewogen om de mate van vertrouwen te bepalen. Tot slot is ook gevraagd welke rol(len) en taken de informant op dit moment en in de toekomst ziet weggelegd voor het SWV in de toekomst. Via deze operationalisering (ervaringen van samenwerking, zorgen, de voordelen en performance die de informanten zien van het netwerk en wensen op netwerkniveau voor de toekomst) kan een eerste beeld van de mate van vertrouwen en de performance van het netwerk worden gevormd.

Uit de antwoorden op bovenstaande vragen kan ook worden geanalyseerd of er sprake is van goal consensus. Geven de informanten overeenkomstige antwoorden dan is dit het geval, geven informanten verschillende of elkaar tegensprekende antwoorden dan is er geen sprake van goal consensus. De indicator goal consensus van Provan en Kenis toont grote overeenkomsten met het value punt uit Moore's strategische driehoek. Een belangrijke toevoeging is dat Moore value breder neemt dan alleen het netwerk. Er moet niet alleen goal consensus zijn bij de netwerkdeelnemers, maar ook bij relevante stakeholders. Dit is een belangrijke lijn van de driehoek die de verbinding maakt met het punt legitimiteit en support. Waar Provan en Kenis de legitimiteit 'slechts' als netwerkspanning aanduiden, is legitimiteit volgens Moore een doorslaggevende factor bij het creëren van de maatschappelijke meerwaarde en het functioneren van een netwerk. Daarom staat legitimiteit als kernconcept ook centraal bij het in kaart brengen van het functioneren van het netwerk en het SWV.

De externe legitimiteit zou eigenlijk geoperationaliseerd moeten worden als de mate waarin het SWV naar buiten treedt om de value van het netwerk onder de aandacht te brengen en of zij een lobbyrol op zich neemt naar ambtenaren en politici om op die manier zichtbaar blijft op de politieke aandachtsmarkt en de politieke agenda. Echter, deze operationalisering zou in omvang een onderzoek op zich zijn, daarom is er enkel gekeken naar hoe de informanten activiteiten van het SWV, in het kader van het behouden en vergroten van externe legitimiteit, beoordelen. Hierbij is ook de informatie die uit informele gesprekken met medewerkers van het SWV is verkregen over activiteiten naar buiten toe, meegenomen om eerste uitspraken over de externe legitimiteit te kunnen doen. De interne legitimiteit heeft een grotere focus in dit onderzoek gekregen. De interne legitimiteit is beoordeeld aan de hand van de perceptie van informanten over de voordelen van onderlinge interactie en samenwerking, om de netwerkdoelen te bereiken. Hierbij is zowel de mogelijkheid voor interactie, geïnitieerd door het SWV, in overleggen meegenomen, als interactie tussen informanten buiten het SWV om. Tot slot is de perceptie op 'de coördinerende inspanning van een netwerkmanager' beoordeeld om een beeld te krijgen van de interne legitimiteit. Wanneer informanten positief zijn over de activiteiten van het SWV om samenwerking en onderling vertrouwen te behouden en vergroten is dit als pluspunt voor de interne legitimiteit beoordeeld. Wanneer informanten negatief of ontevreden zijn over de activiteiten van het SWV om samenwerking te

vergroten met het oog op de te behalen netwerkdoelen dan is dit als negatief punt voor de interne legitimiteit beoordeeld. Het behouden en vergroten van beide soorten legitimiteit kan ook gezien worden als een netwerkcompetentie. Provan en Kenis stellen dat de noodzakelijke competenties samenhangen met de netwerkdoelen (Provan en Kenis 2007:13). De noodzakelijke netwerkcompetenties zijn in dit onderzoek niet alleen geëxtraheerd en geanalyseerd uit een beoordeling van de goal consensus, maar ook uit een beoordeling van de punten value, vertrouwen, legitimiteit en een eventuele scheefgroei in focus in de netwerkspanningen. Op deze manier kan een analyse worden gemaakt van de aanwezige en gewenste netwerkcompetenties.

Provan en Kenis stellen dat het aantal participanten van een netwerk ook een invloedrijke factor is voor netwerkeffectiviteit. Op het eerste gezicht past een NAO governance vorm bij het aantal scholen in het netwerk. Een aantal van 81 wordt in de theorie als 'veel' beschouwd. Echter, in het geval van mogelijke netwerkspanningen waar relatief grote netwerken rekening mee moeten houden, is het gevaar dat de focus te veel op efficiëntie en stabiliteit komt te liggen (verwijzing Provan en Kenis 2007:17). In de interviews is gevraagd hoe de netwerkoverleggen en informatiebijeenkomsten worden ervaren en wat de mening van de informant over het SOP is (zowel inhoud als proces). Bij negatieve ervaringen is expliciet doorgevraagd naar de oorzaken van de negatieve ervaringen volgens de informant en welke verbeterpunten de informant graag zou willen zien. Wanneer informanten meerdere keren en in combinatie met een negatieve ervaring bureaucratische terminologie en synoniemen gebruiken, is dit geoperationaliseerd als een te grote focus op (bureaucratische) efficiëntie. Dit geldt ook voor informanten die activiteiten als 'tijdrovende' taken aanduiden en informanten die aangaven een 'machteloos' gevoel te hebben over (gemaakte) beslissingen en werkprocessen. Dit is geoperationaliseerd als 'gebrek aan inclusiviteit/ te grote nadruk op efficiëntie'. Wanneer informanten ervaringen deelden waarin 'niet snel op een situatie of behoeften werd gereageerd' of terminologie gebruikten die gelijk staat aan 'weinig flexibiliteit' is dit geoperationaliseerd als 'te grote nadruk op stabiliteit'. Daartegenover is ook meegewogen als informanten juist meer 'stabiliteit' wensen, wat niet zo'n rare wens is bij de NAO netwerk governance vorm en het aantal participanten. Hierbij is doorgevraagd naar de soort afspraken en werkprocessen waarbij dit gewenst is.

Moore stelt dat de operational capacity ook een doorslaggevende factor is voor het creëren van maatschappelijke meerwaarde. Zonder kennis, middelen en mankracht zijn de netwerkdoelen, waar legitimiteit en support voor is, niet te realiseren. De operational capacity is geanalyseerd aan de hand van de perceptie van de informanten van capaciteitsproblemen die zich op operationeel niveau voordoen. Wanneer informanten aangaven werkdruk, gebrek aan middelen en/of kennis te ervaren op het gebied van passend onderwijs, dan is dit geoperationaliseerd als 'problemen in de operationele capaciteit. Wanneer informanten aangeven geen problemen te hebben op deze gebieden, dan is dit beoordeeld als geen

problemen in de operationele capaciteit. Het ligt buiten de scope van dit onderzoek om een kwantitatieve analyse van de beschikbare middelen, mankracht en aanwezige kennis te maken om de operational capacity van het netwerk als geheel te beoordelen.

2 In kaart brengen van de (gewenste) rol van het SWV in het netwerk

De antwoorden op de vragen uit de eerste stap van de analyse, over het functioneren van het netwerk, geven al veel informatie over rol die het SWV en het OSL in het netwerk innemen. Wanneer er niet direct een rol of taak benoemd is door de informant, dan is er de mogelijkheid om dit uit genoemde voorbeelden of ervaringen te extraheren. Daarnaast geeft de wet het SWV een aantal verantwoordelijkheden en taken. De invoering van de wet passend onderwijs brengt een aantal stelselwijzigingen met zich mee. Scholen hebben o.a. de verantwoordelijkheid om passend onderwijs op school- en leerlingniveau te organiseren. Aan de informanten is gevraagd hoe zij invulling geven aan die verantwoordelijkheid en wat zij zien als de belangrijkste verandering voor hun school. Ook is doorgevraagd of er (überhaupt) voorbereidende activiteiten plaatsvonden, voorbereidende activiteiten reeds in gang waren gezet of dat er plannen zijn om veranderingen in het kader van passend onderwijs in gang te zetten. De antwoorden op deze vragen geven een beeld over hoe de informanten kijken naar de stelselwijziging, maar zeggen ook veel over de perceptie van de te behalen individuele- en netwerkdoelen van de informanten in het kader van passend onderwijs. De antwoorden op deze vragen zeggen veel over de bijdrage die scholen al dan niet voor zichzelf zien weggelegd, de bijdrage die ze van andere actoren binnen het netwerk verwachten en hun verwachting ten aanzien van het SWV.

3 Op welke manier het SWV sturing geeft (en kan geven) aan het netwerk.

De stappen 1 en 2 van de operationalisering geven al veel inzicht (door uitspraken over ervaringen en beeldvorming) over de sturing die het SWV geeft. In het kader van de aanbevelingen kan hieruit een beeld worden gevormd dat inzicht geeft in het verwachtingsmanagement dat het SWV nog wel/niet moet doen om de inzet/verantwoordelijkheid van scholen te stimuleren. Daarnaast helpt het om te beoordelen of er *goal consensus* is over de netwerkdoelen, verantwoordelijkheden en taken. Aansluitend kunnen uit de beoordeling over de netwerkcompetenties aanbevelingen worden gedaan over de noodzakelijke en/of gewenste sturing die het SWV kan doen. Mark Moore benoemt in zijn theorie immers de cruciale aandacht die er moet zijn voor de rolinvulling van de netwerkmanager in netwerken. Wanneer een van de driehoeken van de strategische triangle niet in balans is, dan is het de taak van de netwerkmanager om hier op in te spelen en veranderingen in aan te brengen.

Aan het einde van alle interviews is gevraagd of de informant nog aanvullingen of opmerkingen had die hij/zij graag kwijt wilde en of er nog vragen zijn die niet zijn gesteld en die volgens de informant wel

gesteld hadden moeten worden om een goed beeld te kunnen vormen van de netwerksamenwerking, de school en het SWV.

3.4.2 Stappen van data-analyse

Deel 1

In hoofdstuk 4 is, door middel van een thematische analyse, is de kern uit de grote hoeveelheid empirische data gehaald (Bryman 2008: 554). Uit de transcripten zijn, op basis van de vooraf opgestelde topic's én op basis van de antwoorden van de informanten verschillende thema's gedestilleerd, die in het netwerk en op de scholen spelen. De thema's zijn uiteraard gerelateerd aan passend onderwijs en de netwerksamenwerking. Per thema is dit expliciet geduid aan het begin van de paragraaf. Er is gekozen de thema's uitgebreid te beschrijven en veelvuldig gebruik te maken van quotes van informanten, omdat dit helpt bij de daadwerkelijke data-analyse en betekenisgeving van de data.

Bij de citaten zijn de grootte van de school, het aanbod en de functie van de informant vermeldt. Dit zijn punten van vergelijk bij de data-analyse (hoofdstuk 5). Is een informant bijvoorbeeld werkzaam op een kleine school binnen het netwerk en heeft hij/zij de functie zorgcoördinator, kijkt hij/zij dan anders naar het SWV en het netwerk, dan informanten die op grote scholen werken en/of werkzaam zijn als directeur.

Daarnaast is bij veel thema's een verdeling gemaakt in een beschrijving van de visie van informanten uit het vso en informanten uit het vo. De overeenkomsten en verschillen tussen beide groepen kwamen bij het beschrijven van de bevindingen overduidelijk naar voren. Elke beschrijving van een thema is afgesloten met een subconclusie.

Deel 2

In deel 2, hoofdstuk 5, vindt de daadwerkelijk data-analyse en betekenisgeving plaats in 3 stappen:

De eerste stap is een analyse van de verschillen en overeenkomsten vanuit de vooraf opgestelde selectiecriteria. Dit zijn de grootte van de school (>500 leerlingen is geoperationaliseerd als een grote school, <500 leerlingen is geoperationaliseerd als een kleine school); het type onderwijsaanbod (havo/vwo, vmbo, zorgscholen) en de functie (zorgcoördinator of directeur). Per punt van vergelijk is geconcludeerd of er wel of geen verschil is in de visies, meningen en verwachtingen ten aanzien van de netwerksamenwerking en het SWV. Uit deze beoordeling kan opgemaakt worden op het SWV bij haar rol en taakinvulling rekening moet houden met verschillende groepen.

De tweede stap is een analyse van de data vanuit het theoretisch kader op netwerkeffectiviteit (Provan en Kenis) en de strategic triangle (Moore). Er is per theoretisch concept is een analyse gemaakt van het netwerk als geheel. Hierin is zowel de perceptie van de informanten (uit hoofdstuk 4) meegenomen, als de bevindingen van de onderzoeker van de bijgewoonde overleggen en informatiebijeenkomsten, en de

normatieve visie van de theorie 'hoe de praktijk van netwerksamenwerking idealiter zou moeten zijn'. De theoretische concepten van de netwerktheorie zijn: vertrouwen, aantal participanten in het netwerk, goal consensus en netwerkcompetenties bij een NAO netwerk. Per concept is beoordeeld in welke mate het aanwezig is (weinig of veel) en of dat invloed heeft en noodzakelijk is voor netwerkeffectiviteit. Bij de analyse van de concepten uit de strategic triangle (value, organisational capacity en legitimacy en support) is beoordeeld of de concepten, de punten uit de driehoek, op elkaar zijn afgestemd. Er is dus beoordeeld of de strategic triangle in balans is. De beoordelingen van de concepten vormen samen de conclusies over de netwerkeffectiviteit vanuit public value.

Vanwege de centrale rol en taak van de netwerkmanager om (be)sturing te geven aan de netwerksamenwerking is de derde stap om uit deze conclusies passende, op de realiteit van het netwerk afgestemde, rol(len) en taken voor het SWV te formuleren. De uitleg daarvan van en de vervolgstappen vormen het advies over deze rolinvulling voor het SWV. In deze laatste stap wordt ook een vergelijking gemaakt van de ideeën van informanten over de taak en rolinvulling van het SWV tegenover wat de theorie zegt over de passende rolinvulling. Er is geanalyseerd of deze rolinvulling overeenkomt of niet. Immers, de betekenisgeving van informanten (als netwerkdeelnemers) is van groot belang bij een beoordeling en advies over een passende van rolinvulling van het SWV, in de context van het realiseren van de public value en netwerkeffectiviteit.

3.5 Operationalisering

Deze paragraaf geeft de operationalisering van de besproken onderwerpen uit de interviews weer, waarmee enerzijds wordt beoogd antwoord te geven op de empirische deelvraag: '*Hoe kijken scholen naar de netwerksamenwerking en het SWV en welke issues spelen er op de scholen in het kader van passend onderwijs?*' en anderzijds te bepalen waar het netwerk staat op de drie spanningen uit het theoretisch kader (paragraaf 2.4). Tijdens de interviews is gebruik gemaakt van een topiclijst met open vragen. Deze topiclijst geeft de onderwerpen van de interviews weer. Belangrijk is hierbij om te noemen dat de vragen slechts openingsvragen waren om een onderwerp aan te snijden. Bij elk interview is, al naar gelang het antwoord van de informant, met verschillende vragen doorggevraagd om de perceptie van de informant over dat onderwerp te achterhalen.

Verwachtingen

Het eerste onderwerp is de verwachtingen (en zorgen) ten aanzien van de wetwijziging van de informanten in kaart te brengen. Aan de informanten zijn de volgende vragen gesteld: Wat is het belangrijkste wat er voor u/ uw school gaat veranderen? Hoe ervaart u dat/ gaat u daar mee om? Wat verstaat u onder passend onderwijs? Lukt het u dat zo te organiseren op uw school? Wat is de rol en taak

van de schooldirectie hierbij? In hoeverre moet het schoolondersteuningsplan/profiel nog ingebed/toegepast worden in de school?

Hiermee is beoogd om een beeld te schetsen van de verwachtingen van scholen en interne beleving van passend onderwijs op scholen. Deze beelden bepalen ten aanzien van welke verwachtingen het SWV op eenheid kan sturen en ten aanzien van welke verwachtingen het SWV rekening moet houden met meervoudigheid. Hierbij kan het nodig zijn om op verschillende manieren verwachtingsmanagement te doen naar specifieke groepen binnen het netwerk, omdat bepaalde issues anders worden beleefd .

Netwerksamenwerking

Het tweede onderwerp is de netwerksamenwerking. Aan de informanten zijn de volgende vragen gesteld: Wat levert de netwerksamenwerking via het SWV nu op? Wat voor ondersteuning biedt het SWV nu? En wat zou het SWV moeten bieden?

Hiermee is beoogd de (eventuele) pijnpunten bij de netwerksamenwerking tussen de scholen onderling en het SWV te achterhalen. Deze antwoorden bepalen welke issues er met betrekking tot de netwerksamenwerking spelen en wat daarin van het SWV, in de perceptie van de verschillende informanten, wordt verwacht. Deze informatie helpt om een netwerk specifieke aanpak en rol voor het SWV te formuleren over issues en dilemma's die op de netwerkspanning van value vs performance liggen. Er bleken nogal wat issues te spelen bij de netwerksamenwerking daarom is dit in hoofdstuk 4, bevindingen, ondergebracht in twee paragrafen (4.2 en 4.3).

Aannamebeleid

Het derde onderwerp is aannamebeleid. Aan de informanten zijn de volgende vragen gesteld: Welke actoren spelen een rol als het gaat om het aannamebeleid van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte? Heeft de verandering van de wet betekenis voor het toekomstig beleid van uw school op de zorgplicht? (zo ja, bijv. m.b.t. aannamebeleid van zorgleerlingen, bereidheid tot aannemen en plaatsing.) Hoe bepaalt uw school hoeveel leerlingen ze aan kan en hoeveel ze aan *wil* kunnen? Is er een quotum en waarop is dat gebaseerd? Wat wil en kan uw school, in uw perceptie, organiseren om het onderwijs passend te krijgen en dit te waarborgen? Hoe bepaalt uw school in hoeverre zij zorg draagt voor leerlingen met gestapelde problematiek en waar ligt voor u de grens?

Hiermee is beoogd eventuele issues ten aanzien van het aannamebeleid en de netwerksamenwerking te achterhalen. De antwoorden bepalen of de scholen in het netwerk flexibel zijn in het passend maken van het onderwijs voor een leerling die niet volledig past binnen de ondersteuningsmogelijkheden, zoals beschreven in het schoolondersteuningsplan. De mate van flexibiliteit en (eventuele) issues rond het SOP helpen om te bepalen waar het netwerk staat wat betreft aannamebeleid op de spanning value vs performance en wet vs praktijk. Daaruit voortvloeiend kan het de taak van het SWV zijn om bijvoorbeeld

een focus te leggen op de value kant van het aannamebeleid, wanneer scholen weinig flexibel blijken te zijn om bepaalde groepen leerlingen een plek te bieden. Op de spanning wet vs praktijk kan bekeken worden of er performance indicatoren van scholen, voorkomend uit andere wet- en regelgevingen, zijn die een bepaald aanname gedrag van scholen verklaren. Wanneer dit het geval is kan er een lobbytaak voor het SWV liggen om deze problematiek aan te kaarten bij de politiek.

Vorbereidende activiteiten

Het vierde onderwerp is voorbereidende activiteiten. Aan de informanten zijn de volgende vragen gesteld: Welke (vorbereidende) activiteiten worden nu uitgevoerd om op de veranderingen in te spelen? Wat is de grootste uitdaging hierbij? In hoeverre moet het schoolondersteuningsplan/profiel nog ingebed/toegepast worden in de school? (Welke onderdelen?) Welke interventies zijn in uw perceptie effectief voor het passender maken van het onderwijs? (Welke middelen, mensen, kunde, kennis en expertise zijn hiervoor nodig?) Hoe bent u van plan de beschikbare middelen in te zetten? Hoe organiseert u dat in de aanloop naar 1 augustus [2014] voor uw eigen school? De stelselwijziging vraagt om een meer flexibele en innovatieve houding van scholen. Gaat uw school het beschikbare middelen op een andere/nieuwe/innovatieve manier in te zetten dan voorheen?

Hiermee is beoogd een stand van zaken over de voorbereiding van het netwerk voor de invoering van passend onderwijs te schetsen. De antwoorden bepalen hoe scholen betekenis en invulling geven aan de verantwoordelijkheid om passend onderwijs op schoolniveau te organiseren. Deze informatie helpt om te bepalen waar het netwerk staat op de spanningen value vs performance en eenheid vs meervoudigheid. Daarnaast bepaalt deze informatie of de activiteiten van de scholen het mogelijk maken om de doelstellingen te bereiken en de dilemma's het hoofd te bieden. Wanneer de activiteiten niet aansluiten bij de doelstelling ligt er een taak voor het SWV om bijvoorbeeld meer (opleggend) eenheid te realiseren en/of juist meer aandacht te geven aan de value-kant om scholen te stimuleren hun activiteiten aan te passen aan de te bereiken doelen.

Zorgplicht

Het vijfde onderwerp is zorgplicht. Aan de informanten zijn de volgende vragen gesteld: Wat betekent 'zorgplicht' voor uw school? Hoe wordt er op uw school bepaald of de school aan de ondersteuningsvraag en onderwijsbehoefte van een leerling kan voldoen? Wat wil en kan uw school, in uw perceptie, organiseren om het onderwijs passend te krijgen en dit te waarborgen? Hoeveel uren/fte heeft u nu en gaat dat na 1 augustus veranderen? Past dat binnen de taken en werkdruk naar uw mening?

Hiermee is beoogd te achterhalen of informanten kennis hebben over de zorgplicht, wat hun verwachtingen zijn ten aanzien van de zorgplicht en welke issues en problemen zij zien en hoe zij denken om te gaan met de zorgplicht. De antwoorden bepalen hoe de zorgplicht in het netwerk ligt op de

spanning eenheid vs meervoudigheid. Het geeft aan of het SWV specifieke sturing en informatie moet geven over de zorgplicht en welke issues zij kan oppakken die in het netwerk leven ten aanzien van de zorgplicht.

Beeldvorming SWV

Het zesde onderwerp is het SWV. Aan de informanten zijn de volgende vragen gesteld: Welke rol en taken ziet u weggelegd voor het SWV en welke voor de school zelf? Wat voor ondersteuning biedt het SWV nu? En wat zou het SWV moeten bieden?

Hiermee is beoogd te achterhalen wat voor beeld er over het SWV binnen het netwerk bestaat. De antwoorden bepalen op alle netwerkspanningen waar het SWV haar focus op moet leggen en op welke wijze het SWV ondersteuning kan bieden in de netwerksamenwerking, in de perceptie van zorgcoördinatoren en schooldirecteuren, ten aanzien van de doelstellingen in het regionaal ondersteuningsplan en ten aanzien van de netwerkenmerken. Er is, tijdens de operationalisering, slechts één vraag over het OSL in de topiclijst geformuleerd, namelijk: welke rol en taken ziet u weggelegd voor het OSL? Er bleken, in de perceptie van informanten, issues te spelen in de netwerksamenwerking met het OSL. Daarom is er in het bevindingen hoofdstuk een aparte paragraaf geschreven over de beeldvorming van het OSL (4.7)

3.6 Betrouwbaarheid en validiteit

Betrouwbaarheid en validiteit zijn de belangrijkste factoren om de kwaliteit van een onderzoek te beoordelen (Bryman 2008: 376). Binnen kwalitatief onderzoek is de onderzoeker een onderdeel van het meetinstrument en is het noodzakelijk om methoden in het onderzoek in te bouwen om de betrouwbaarheid en validiteit te waarborgen. De betrouwbaarheid heeft te maken met de nauwkeurigheid van het meetinstrument. De betrouwbaarheid is te beoordelen aan de hand van de onderzoeksopzet, de inrichting van de dataverzameling en door na te gaan of er geen toevallige fouten zijn gemaakt. De validiteit is de mate of het onderzoek meet wat de onderzoeker ook daadwerkelijk wil meten en dat er geen systematische fouten zijn gemaakt. Bij kwalitatief onderzoek is het van belang interpretatie en subjectiviteit zoveel mogelijk transparant te maken. Kortom, het is van belang om *trustworthy* onderzoek te doen dat betrouwbaar en navolgbaar is, omdat niemand het kwalitatieve onderzoek precies op dezelfde manier, in dezelfde context en tijd kan repliceren (Bryman 2008: 377).

Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van een onderzoek wordt bepaald door de nauwkeurigheid en de precisie van de meetmethode. Hoe nauwkeuriger en consistentere het onderzoek is, des te groter is de kans dat de onderzoeksbevindingen niet toevallig, maar systematisch zijn (Van Thiel, 2007). Een betrouwbaar

onderzoek is idealiter vrij van toevallige fouten. Bijna alle interviews van dit onderzoek zijn opgenomen met opnameapparatuur. De opnames van de interviews zijn volledig getranscribeerd. De databeschrijving is gebaseerd op de letterlijke en te controleren uitspraken van de respondenten. Voorafgaand aan het interview is aan de informanten verteld dat zij in het onderzoeksverslag enkel geanonimiseerd worden geciteerd en dat het doel van het onderzoek is om het SWV te adviseren over haar rol en taken in de netwerksamenwerking. De informanten is verzocht vooral hun ongezoete mening te geven en niet te schromen zelf punten aan te dragen die zij belangrijk vinden voor de netwerksamenwerking. Hierdoor zijn voorwaarden geschepd, zodat de informanten vrijuit konden spreken. De aantekeningen van de twee interviews, waarbij opname niet mogelijk was, zijn direct na het interview uitgetypt. Zowel de aantekeningen van deze interviews, als die van de bijgewoonde overleggen zijn bewaard voor controle.

De data-analyse en conclusies zijn onderbouwd met de empirische data, maar met de kennis dat het slechts een aantal individuele informanten uit het netwerk gesproken zijn en met het bewustzijn dat de empirische data haar verzadigingspunt nog niet heeft bereikt.

Validiteit

Validiteit is te onderscheiden in interne en externe validiteit. De interne validiteit betreft de geldigheid van het onderzoek: zijn de operationalisaties een goede weergave van het theoretische construct (Van Thiel, 2007). Er is bij de interviews gebruik gemaakt van een topiclijst met vragen die trachten de verschillende aspecten van netwerksamenwerking te meten. Door de explorerende insteek van het interview hebben de informanten ruimte voor eigen inbreng gekregen. Het voordeel van de topiclijst is dat kon worden doorgevraagd naar hoe informanten daadwerkelijk situaties of beslissingen ervaren. Bij kwalitatief onderzoek is interne validiteit te vergroten door het toepassen van data- triangulatie, door onderzoeksmethoden en databronnen te combineren en oplettend zijn voor uiterste meningen en visies die theorie bekrachtigend, maar juist ook theorie ontkrachtigend bewijs leveren. Tijdens de interviews is regelmatig door de onderzoeker vragend samengevat in of de informant '....' bedoelde na een antwoord of dat hij/zij nog iets mist in die weergave, om op die manier direct de interpretatie van de mening bij de informant na te gaan. Er is op die wijze getracht systematische fouten, zoals sociaal wenselijke antwoorden en verkeerde interpretaties, te voorkomen. De interne validiteit van het onderzoek is daardoor hoog.

Externe validiteit is de mate waarin de data en conclusies te generaliseren zijn over personen, plaatsen, situaties en tijdsperiodes. De verkregen data van dit onderzoek geven de meningen, ervaringen en visies weer van enkele informanten weer, over hoe zij dit specifieke netwerk en het samenwerkingsverband zien op een bepaald moment in de tijd. Deze unieke situatie is niet te generaliseren naar andere situaties. De context, een SWV in stedelijk gebied in een groot netwerk van scholen, is echter wel vergelijkbaar met die van andere samenwerkingsverbanden. Ook het onderwerp, het vinden van een passende rol van zo'n

samenwerkingsverband, is een uitdaging waar meer samenwerkingsverbanden mee te maken hebben. In algemene termen kunnen daarom uitspraken worden gedaan hoe samenwerkingsverbanden hun rol kunnen vinden in een soortgelijke context. Echter, de kwalitatieve generaliseerbaarheid, de externe validiteit, van dit onderzoek heel laag is.

4. Data-analyse (deel 1)

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen uit de interviews samengevat en geïllustreerd met citaten. De besproken onderwerpen zijn per thema gegroepeerd. §4.1 leidt de besproken onderwerpen in met een beschrijving van de wet, de daarmee samenhangende stelselwijzigingen en geeft contextinformatie over het SWV Amsterdam. Hierna volgen 6 inhoudelijke beschrijvingen van thema's die in de interviews besproken zijn. Aan het eind wordt in §4.9 een korte samenvatting van de observaties van de bijgewoonde overleggen en informatiebijeenkomsten gegeven. Deel 1 sluit af met een reflecterende samenvatting.

In deel 2 (hoofdstuk 5) van de data-analyse vindt de daadwerkelijke interpretatie en betekenisgeving van de data plaats. Hier wordt ingegaan op de vraag of de grootte van de school en het onderwijsaanbod (de leidende criteria voor de selectie van informanten) van invloed zijn op de beeldvorming van het netwerk en het SWV en op de perceptie van de netwerksamenwerking. Daarnaast wordt geanalyseerd of de functie van de informant (directeur of zorgcoördinator) van invloed is op hoe er naar de verschillende onderwerpen wordt gekeken. Tot slot wordt ingegaan op de rollen die de informanten zelf aandragen voor het SWV en de rollen die vanuit de data als geheel kunnen worden geëxtraheerd. Deze bevindingen worden geconfronteerd met de theorie van Moore over de *strategic triangle* en de theorie over netwerksamenwerking van Provan en Kenis. Daaruit volgen rollen die passend kunnen zijn voor het SWV. Deze adviezen uit en voor de praktijk vanuit de theorie volgen in een ander hoofdstuk (hoofdstuk 6).

4.1 Beschrijving van de wet en de casus

Aanleiding

De overheid heeft op 9 oktober 2012 besloten over te gaan tot een stelselwijziging door middel van de wet passend onderwijs (Kamerbrief passend onderwijs, 16 november 2012)¹⁰. De onderwijsbehoefte van de leerling moet meer centraal komen te staan en de overheid verlangt dat scholen hier zoveel mogelijk aan tegemoet komen, omdat leerlingen niet meer vooraf een indicatie nodig hebben om extra ondersteuning te ontvangen. Leerlingen die dit nodig hadden konden in het oude systeem, dat sinds 2003 van kracht was, via 1 van de 34 Regionale Expertise Centra (REC) een indicatie krijgen, waarna zij de leerlinggebonden financiering (LGF), ook wel 'rugzakfinanciering' genoemd, of een toelaatbaarheidsverklaring voor het (voortgezet) speciaal onderwijs (vso), konden aanvragen (Resing, Evers, Koomen, Pameijer, Bleichrodt, 2008: 22).¹¹ *'Passend onderwijs beoogt dat zo veel mogelijk leerlingen regulier onderwijs kunnen volgen. Ook kinderen die (extra) ondersteuning nodig hebben. Zo worden ze het best voorbereid op een vervolgopleiding en doen ze zo goed mogelijk mee in de samenleving'* (Brief Staatssecretaris Dekker aan medezeggenschaps-

¹⁰ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/11/26/kamerbrief-over-passend-onderwijs-en-kwaliteit-speciaal-en-voortgezet-speciaal-onderwijs.html> (laatst geraadpleegd 20-7-2015)

¹¹ Plaatsing in het (v)so en de indicatiestelling voor rugzakgeld en geschiedde via de 'landelijke indicatiesystematiek' door een Commissie voor Indicatiestelling (CvI)

raden)¹² Naast de wens van de overheid dat scholen meer tegemoet moeten komen aan de onderwijsbehoefte, is een tweede wens dat er een meer efficiënte verdeling van de middelen voor ondersteuning wordt gemaakt en dat niet onnodig veel geld meer wordt uitgegeven aan indicatiestelling en speciaal onderwijs.¹³ In 2013 gingen in Nederland in totaal bijna 37 duizend leerlingen naar speciale scholen in het voortgezet onderwijs (Cbs, 2013). De verdeling van het landelijk budget was de afgelopen tien jaar scheef gegroeid. De overheid wil daarom het budget tussen 2015 en 2020 stapsgewijs aanpassen, zodat elke regio naar verhouding weer even veel geld krijgt. Deze herverdeling wordt de verevening genoemd.¹⁴ De stelselwijziging heeft als gevolg dat er een meer gedecentraliseerde verdeling van geldstromen voor extra ondersteuning van het ministerie van OCW plaats vindt. De samenwerkingsverbanden verdelen het geld dus over de scholen in hun netwerk (Samenwerkingsverband Passend Onderwijs vo Amsterdam en Diemen (SWV), 2013:41)¹⁵ Voorheen ging de financiering via de Wet op expertise centra en de Wet op leerling-gebonden financiering. Deze wetten zijn nu vervangen door de Wet op het Passend Onderwijs. Het budget voor extra ondersteuning is per school vooraf bekend en scholen kunnen het geld direct inzetten bij een ondersteuningsvraag. Een bijkomend voordeel is dat hierdoor ook leerlingen die, om wat voor reden dan ook, niet geïndiceerd werden, nu wel extra ondersteuning kunnen ontvangen¹⁶. Alle scholen blijven, naast het budget voor extra ondersteuning, per leerling een basisbesteding vanuit de rijksoverheid ontvangen¹⁷.

Onderwijsbehoefte centraal

Passend onderwijs beoogt dus niet alleen een efficiëntere (her)verdeling van de middelen, maar ook een andere manier van oordelen over behoeften en beperkingen. Voorheen had een leerling met een indicatie voor LGF meer recht op ondersteuning dan een leerling zonder een dergelijke diagnose. De overheid vindt dus (wellicht beïnvloed door lobby vanuit 'het veld') dit oude systeem, dat gebaseerd was op deze indeling (het hebben van een indicatie of het niet hebben ervan) niet meer eerlijk. Deborah Stone omschrijft een dergelijke beleidswijziging in haar boek *Policy paradox* als dat een indeling: "(...) *do not really capture or correspond to the actual experience of disadvantage or discrimination. We are using the wrong criteria to determine which groups deserve compensation.*" (Stone 2002: 48). De vraag die bij het bepalen van de

¹² Brief Staatssecretaris van Onderwijs Cultuur en Wetenschap Sander Dekker aan medezeggenschapsraden, mei 2013 'Samenwerken aan passend onderwijs' referentie: 504860

¹³ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/leerlinggebonden-financiering-lgf-of-rugzak-verdwijnt> (laatst geraadpleegd 21-04-2015)

¹⁴ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/financiering-passend-onderwijs> (laatst geraadpleegd 22-04-2015) en <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/11/26/kamerbrief-over-passend-onderwijs-en-kwaliteit-speciaal-en-voortgezet-speciaal-onderwijs.html> (laatst geraadpleegd 20-7-2015)

¹⁵ SWV Passend Onderwijs vo Amsterdam en Diemen (2013) Regionaal Ondersteuningsplan 2014/2015-2017-2018, p.3, 41 (mee ingestemd door de ondersteuningsplanraad op 12 februari 2014) via <http://www.swvadam.nl/ondersteuningsplan/> (laatst geraadpleegd 18-03-2014)

¹⁶ Een voorbeeld hiervan is ouders die weerstand hebben tegen indicatiestelling (bijv. om religieuze redenen).

¹⁷ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/financiering-passend-onderwijs> laatst geraadpleegd 21-04-2015

ondersteuning moet worden gesteld is: 'wat is er nodig om te voorzien in de onderwijsbehoefte van een leerling' en niet meer 'van welke stoornis of beperking is er sprake, die deelname in het normale onderwijsproces in de weg staat'. Vervolgens moet worden besloten: 'hoe deze ondersteuning gerealiseerd kan worden, op de school van aanmelding of op één van de scholen in het SWV'. Dit is het punt waar de zorgplicht, ook een nieuw onderdeel van de wet, zijn intrede doet.

Zorgplicht

Alle scholen, zowel primair- (po) als voortgezet onderwijs (vo) hebben vanaf 1 augustus 2014 'zorgplicht' om passend onderwijs voor leerlingen te organiseren. Zorgplicht betekent dat scholen ervoor moeten zorgen dat iedere leerling die op hun school zit of die bij hun school aanmeldt, een passende onderwijsplek binnen het samenwerkingsverband krijgt¹⁸. Voorheen waren ouders of verzorgers verantwoordelijk voor het vinden van een andere school en voor een eventuele aanvraag van een indicatie en LGF. Hiermee wordt het leerrecht van kinderen meer gelijkgeschakeld aan de leerplicht.

Vorbereidingsfase

In de voorbereidingsfase (tot 1 augustus 2014) dienden de samenwerkingsverbanden o.a. de basisondersteuning op alle scholen in het SWV vast te stellen, een dekkend aanbod van onderwijsondersteuning in het SWV te vormen, de toewijzing van extra onderwijsondersteuning te regelen en vast te stellen welke kinderen een plek krijgen in het speciaal onderwijs. Daarnaast moest het budget voor extra begeleiding over de scholen worden verdeeld en dit alles moest vastgelegd in een door een ondersteuningsplanraad goedgekeurd ondersteuningsplan.¹⁹ In deze periode had het SWV dus de tijd om zichzelf en het netwerk voor te bereiden om over te gaan naar een nieuw systeem met de naam passend onderwijs.

Beschrijving van het SWV

De hoogte voor het budget voor extra ondersteuning in het regulier onderwijs is voor 2014-2015 in het onderzochte netwerk vastgesteld op €2.300.000 (SWV, 2013:42). Voor de allocatie van het beschikbare geld is, door het SWV, een verdeelsleutel opgesteld. In deze verdeelsleutel is het onderwijsniveau en het aantal leerlingen van de school, leidend (SWV, 2013:42). De middelen worden, op basis van gewogen leerlingenaantallen en in de verhouding 1:2:5, verdeeld over respectievelijk havo/vwo: vmbo: zorgscholen. Scholen met bijvoorbeeld enkel een vwo-aanbod krijgen percentueel minder middelen voor extra ondersteuning, dan scholen met een vmbo-aanbod (SWV, 2013:42). Het vso krijgt een aparte bekostiging, maar de budgetten voor vso en de extra ondersteuning van de overige scholen in het netwerk zijn communicerende vaten: gaan er minder leerlingen naar het vso, dan blijft er meer geld over voor extra

¹⁸ <http://www.steunpuntpassendonderwijs.nl/passend-onderwijs/school-en-passend-onderwijs/zorgplicht/> (laatst geraadpleegd 21-04-2015)

¹⁹ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/verantwoordelijkheid-scholen> (laatst geraadpleegd 20-07-2015)

ondersteuning in het regulier onderwijs (SWV,2013:41). Als scholen zo veel mogelijk leerlingen binnen het regulier onderwijs houden, waardoor er minder een beroep op het vso wordt gedaan, dan zal het budget voor extra ondersteuning toenemen. De verwachting is dat daardoor weer meer leerlingen in het regulier onderwijs kunnen blijven (SWV, 2013:42).

Het SWV Amsterdam en Diemen is, met 81 scholen, groot ten opzichte van andere samenwerkingsverbanden in Nederland. De scholen verzorgen voor ongeveer 39.300 leerlingen onderwijs²⁰. In 2013 gingen 1.180 leerlingen hiervan naar het vso. Ten opzichte van het landelijke gemiddelde ligt het aantal leerlingen binnen het SWV dat gebruikt maakt van het vso iets lager, respectievelijk 3,60% en 3,00%.²¹ De verevening is daarom relatief gunstig voor het SWV, omdat er niet drastisch bezuinigd hoeft te worden in tegenstelling tot andere samenwerkingsverbanden.²² Andere samenwerkingsverbanden moeten bezuinigen en de leerlingaantallen op het vso naar beneden brengen om passend onderwijs financieel haalbaar te maken. Het vso, maar ook de bovenschoolse voorzieningen, special classes, zorglocaties, zijn relatief duurder dan regulier onderwijs. Het SWV hoeft de komende jaren dus niet om financiële redenen te krimpen wat betreft het aantal vso-, bovenschoolse voorzieningen- en zorglocatieplekken. Het SWV heeft zichzelf echter ten doel gesteld om het absolute aantal van deze plekken wel gelijk te houden. Hierdoor zullen in de nabije toekomst relatief minder leerlingen buiten het regulier onderwijs naar school gaan, gezien de prognoses van het groeiende aantal leerlingen in de regio (SWV, 2013: 12).

Het SWV Amsterdam en Diemen heeft, met instemming van de Ondersteuningsplanraad (OPR), doelen geformuleerd in het regionaal ondersteuningsplan hoe passend onderwijs in de regio Amsterdam en Diemen georganiseerd gaat worden (SWV, 2013:6-7). Dit is niet alleen op papier, maar ook in de uitvoering een bestuurlijke management uitdaging. Zo hebben scholen voor het SWV in de aanloopfase op papier aangegeven wat zij wel en niet (kunnen) leveren aan basis- en extra ondersteuning via een ondersteuningsprofiel. Hieruit is, door het SWV in samenspraak met de directeuren, de Amsterdamse Standaard opgesteld. Elke school moet per 1 augustus 2014 die (kwaliteit aan) basisondersteuning bieden die aan deze Amsterdamse Standaard voldoet. Daarnaast moet elke school ten minste een vorm van extra ondersteuning aanbieden. Op sommige reguliere scholen is dit extra aanbod zelfs zo specifiek, dat er gesproken wordt over een special class en/of een zorglocatie.

Onder het SWV valt een Onderwijsschakelloket (OSL). Het OSL is in dit SWV de uitvoerende tak van het SWV. Het OSL is verantwoordelijk voor de 'adviserende' beoordeling over de individuele dossiers van leerlingen. Dit is het geval bij plaatsingsprocedures, waarbij een vo school een leerling wil plaatsen naar

²⁰ Document Kengetallen van het VO2708. Het SWV heeft landelijk het nummer VO2708.

²¹ Document Kengetallen van het VO2708.

²² De herverdeling van de middelen vanuit de rijksoverheid naar de samenwerkingsverbanden

een bovenschoolse voorziening of het vso. Bij het OSL werken deskundigen zoals (ortho)pedagogen en psychologen. Het SWV is echter eindverantwoordelijke, maar neemt in de praktijk alle adviezen van het OSL over.

Tijdens de dataverzamelingsperiode zijn er met dhr. Otto, coördinator van het SWV, informele gesprekken gevoerd. Daaruit kwam naar voren dat dhr. Otto graag wil dat scholen nadenken hoe het geld voor ondersteuning op andere manieren ingezet kan worden. Voorheen werd begeleiding en zorg vaak buiten de klas georganiseerd, nu hoopt hij dat o.a. docenten meer expertise verwerven om met extra ondersteuningsbehoeftes om te gaan. Scholen moeten zelf onderzoeken wat in hun schoolcontext de meest effectieve interventies zijn voor het passender maken van het onderwijs, want dat is de vrijheid die de wet geeft. Scholen moeten dus zelf voor hun schoolcontext het onderwijs passend organiseren om leerlingen binnen te houden. Dhr. Otto hoopt dat scholen door passend onderwijs meer de ruimte nemen om maatwerk te leveren. Daarnaast het dhr. Otto als doel voor alle thuiszitters en vsv-ers weer een plek te realiseren binnen het v(s)o. De percentages liggen in Amsterdam ten opzicht van de andere delen van Nederland relatief hoog, maar dat heeft volgens dhr. Otto ook te maken met de metingswijze van DUO.

Onderstaande paragrafen gaan in op de verschillende thema's die in het netwerk en op de scholen spelen.

4.2 Verwachte veranderingen

Het eerste thema dat besproken is tijdens de interviews, is de perceptie van de informanten van de verwachte veranderingen die de wet passend onderwijs met zich mee brengt. De respondenten is gevraagd wat naar hun mening het belangrijkste is dat er voor hun school gaat veranderen en hoe zij de wetswijziging ervaren. Bijna alle informanten spraken naast de belangrijkste verandering voor hun school ook hun bredere zorgen uit over veranderingen, waar zij tegelijk met de invoering van passend onderwijs mee te maken hebben.

Vso informanten

De informanten uit het speciaal onderwijs geven allen aan dat de grootste verandering op de reguliere vo scholen moet gaan plaatsvinden. Reguliere scholen zullen veel meer de verantwoordelijkheid moeten voelen en nemen om (in een vroegtijdig stadium) extra ondersteuning voor leerlingen met specifieke ondersteuningsbehoeftes te organiseren. Voorheen werd begeleiding vaak van buiten de school ingekocht met behulp van de rugzakfinanciering. Er ligt volgens deze informanten nu een grote uitdaging om de beschikbare middelen duurzamer te investeren, wat zich uit moet betalen in intern breed inzetbare begeleidingstrajecten, waar een leerling of meerdere leerlingen de hele reguliere schoolcarrière iets aan hebben.

Vso informanten verwachten daarnaast dat het OSL niet zomaar een toelaatbaarheidsverklaring gaat afgeven voor het vso. Hiermee hopen ze dat de reguliere scholen meer gaan denken vanuit de ondersteuningsbehoefte, zodat ze meer leerlingen op school kunnen houden. Hier is echter wel een cultuuromslag voor nodig. Drie van de geïnterviewde vso informanten zien kansen om hun kennis en ervaring in te zetten in het regulier onderwijs, zodat leerlingen met gedrags- en gezondheidsproblemen en/of andere specifieke ondersteuningsbehoeftes in een vroegtijdig stadium bediend kunnen worden in het regulier onderwijs. De afgelopen tien jaar was de toegang tot speciaal onderwijs gereguleerd via de Wet op de Expertise Centra. Indicaties werden afgegeven op basis van de beoordeling van een stoornis of een ziekte. Een indicatie komt doorgaans pas op een moment dat een leerling (door stoornis of andere problematiek) is afgestroomd naar een onderwijsniveau onder zijn/haar cognitieve niveau. Een vso informant legt uit wat daar het gevolg van was voor het vso: *“Kinderen in het regulier onderwijs stromen altijd eerst af op basis van gedrag (...) En pas op het moment dat het helemaal niet meer gaat, (...) de animo om je best te doen op school wordt dan alleen maar kleiner, dan pas stapten ze over naar het speciaal onderwijs. Met als gevolg dat ze vanuit het vmbo bij ons binnenkwamen en wij ons genoodzaakt zagen direct om zo'n havo/vwo [afdeling] te starten”*(Directeur, grote vso school B1). De informant geeft aan dat zij deze leerlingen weer kunnen bedienen op hun onderwijsniveau door de leerling te helpen met zijn/haar problematiek, terwijl dit eigenlijk in een vroeg stadium al had kunnen gebeuren om onnodige afstroming te voorkomen. De informant hoopt dat met passend onderwijs (en de afschaffing van het commissie voor indicatiestelling) het vso weer iets meer regie kan pakken over de toestroom naar het vso en dat met de komst van passend onderwijs regulier onderwijs ook voor leerlingen met psychiatrische stoornissen weer mogelijk wordt. Passend onderwijs in de regio Amsterdam brengt volgens sommige van de informanten echter ook verharding met zich mee. De komende vijf jaar groeit het totaal aantal vo leerlingen in Amsterdam, terwijl er is afgesproken om het absolute aantal leerlingen op het vso gelijk te houden. Hierdoor vrezen sommige informanten dat leerlingen die voorheen wel naar het vso zouden gaan daar nu zullen worden geweigerd. Deze leerlingen zullen nu moeten worden opgevangen in het regulier onderwijs.

Wat betreft de bovenschoolse voorziening 'het transferium' stelt een vso informant *'dat de school die aanmeldt, dat die ook echt de school is die moet opnemen'* (Zorgcoördinator, kleine vso school B2). Hiermee doelt de informant op de frustratie die er bij het vso en bovenschoolse voorzieningen heerst, dat reguliere scholen vaak weinig interesse hebben en weinig verantwoordelijkheid nemen voor de leerlingen die zij naar de bovenschoolse voorziening hebben gestuurd. Het blijkt in de praktijk moeilijk te zijn om leerlingen na hun transferiumperiode weer terug te kunnen plaatsen, op de school waar ze vandaan kwamen of op een andere reguliere vo school. De informant hoopt dat, met de komst van passend onderwijs deze afspraak, die al binnen het netwerk gold, in de praktijk meer navolging gaat krijgen. (Zie ook paragraaf 4.3 voor meer uitleg over de bovenschoolse voorzieningen)

Vo informanten

Informanten op de reguliere scholen zien de grootste veranderingen in de komst van de zorgplicht, de nieuwe verdeling van de financiële gelden voor extra ondersteuning, verdeling van de Ambulante Begeleiding (AB) en de uitrol van de Ouder Kind Adviseur (OKA). De houdingen van de informanten lopen uiteen: *"Ik vind het vreselijk dat al die dingen veranderen: een andere naam voor precies hetzelfde, maar laten we het daar niet over hebben"* (Zorgcoördinator, grote havo/vwo school G) tot een deel dat denkt dat er eigenlijk niet zoveel gaat veranderen of geen idee heeft over *'hoe alles gaat lopen'* (Zorgcoördinator, kleine zorgschool D). Bijna alle informanten gaven tijdens de interviews uit zichzelf aan zich zorgen te maken over de transitie jeugdzorg en de onvolledige informatie die vanuit het primair onderwijs (PO) met de leerlingen meekomt. Daar hangt nog mee samen dat het advies van de basisschool met de komst van passend onderwijs een bindend advies wordt. Informanten kwamen allemaal met voorbeelden van leerlingen waar bij de aanmelding of overdracht cruciale informatie ontbrak. Bijvoorbeeld een leerling waarvan ze pas in december horen dat deze onder toezicht staat (Directeur, grote vmbo school l1); Leerlingen met blanco OKI-DOC's [leerling dossier] zonder warme overdracht waarvan in oktober, na een mailwisseling met de schoolarts, een vol dossier binnenkomt; langdurig thuiszitters waarvan niet is doorgegeven dat dit probleem op de basisschool ook al speelde (Zorgcoördinator, grote havo/vwo school F); ziektes van kinderen die niet door zijn gegeven. Een verklaring die een zorgcoördinator hierover geeft: *"mensen zetten heel weinig op papier, dan hebben ze het idee dat ze hulpverleningshistorie niet mogen noemen, vanuit privacyoverwegingen, maar dan blijkt er nog van alles aan de hand."* (Zorgcoördinator, kleine vmbo school l2).

Een enkele informant geeft aan dat het vo bestuurlijk te weinig met het PO aan tafel zit om deze problemen aan te pakken: *"Ik heb zelf ook niet het initiatief genomen om met bestuurders aan tafel te schuiven. Dus er is niets georganiseerd (....)Want kan je gewoon een gezamenlijke agenda vaststellen, dan hoeven we niet te blijven mopperen op elkaar."* (Directeur, grote vmbo school l1). Meerdere informanten geven aan gewoonweg te weinig vertrouwen te hebben in de kennis van leerkrachten in het PO over het vo en over welke school en welk onderwijsniveau voor een leerling passend is. Hierbij wordt bijvoorbeeld genoemd hoe goed de leerstrategie van de leerling past bij de schoolfilosofie, de grootte van de school en de ondersteuningsmogelijkheden die de vo school biedt.

Wat betreft de transitie jeugdzorg geven de informanten aan zich zorgen te maken over de voorbereiding van de gemeente over de uitrol van de nieuwe OKA-functie. De OKA's worden gefinancierd vanuit de gemeente en vervangen op den duur een deel van het schoolmaatschappelijk werk en de ambulante begeleiding. Zij zullen daarnaast zich op én vanuit de school meer met (jeugd)zorg activiteiten bezighouden. Allen hopen dat de ambulante begeleiding die er nu is kan blijven bestaan en dat de expertise van maatschappelijk werk niet verloren gaat. Er heerst nog veel onduidelijkheid en de onvrede

uit zich voornamelijk in onbeantwoorde vragen. Vragen zoals wie ze als OKA krijgen; of scholen invloed hebben op die keuze; hoe deze persoon samenwerkt met de zorgcoördinatoren en andere begeleiders en hoeveel uur hij/zij komt. Er wordt gevreesd dat de gemeente hier te laat mee beginnen en 'de proeftuinen', een pilot die met de OKA's op een aantal scholen is gedaan, te rooskleurig inschatten.

Subconclusie

De informanten zijn overwegend negatief over de uitdagingen waar zij voor komen te staan bij de uitvoering van passend onderwijs. Er is een verschil tussen de visies van informanten die op een vso scholen en vo scholen werken. Vso informanten vinden dat de grootste verandering op de reguliere scholen moet plaatsvinden. Een eerste constatering is dat samenwerking en verantwoordelijkheid voor de leerlingen die (tijdelijk) buiten de reguliere school, om welke reden dan ook, onderwijs volgen, een verbeterpunt is voor het netwerksamenwerking. Alle informanten hebben twijfels bij of weinig vertrouwen in de kennis en kunde van goed adviseren door het Primair Onderwijs (PO). De zorgplicht wordt daardoor als erg spannende verandering ervaren. Tot slot zijn de 'rand' ontwikkelingen ook een punt van zorg. Dit zijn transitie jeugdzorg en de invoering van de OKA.

4.3 Netwerkwetsamenwerking (ervaringen binnen het netwerk)

Het tweede thema is de netwerksamenwerking. De respondenten is gevraagd hoe ze naar de netwerksamenwerking kijken, waar ze er tevreden over zijn en waar ze nog mogelijkheden, kansen en verbeterpunten zien. Sommige informanten spraken voornamelijk over de (opbrengsten van de) zorgcoördinatoren- en directeurenoverleggen, andere illustreerden ervaringen van (gebrekkige) samenwerking met voorbeelden. Naast de formele, geïstitutionaliseerde, overleggen zijn er twee andere belangrijke momenten dat samenwerking in het netwerk noodzakelijk is. Dit is wanneer leerlingen van school wisselen (schoolwisselaars) en wanneer leerlingen ergens in het schooljaar instromen naar een andere school (zij-instromers). Enkele informanten gaven aan wat zij zelf (kunnen) doen om netwerksamenwerking te bevorderen. Proefplaatsing is een methode die informanten zelf aandragen om samen te werken binnen het netwerk. De perceptie op de netwerksamenwerking over de bovenschoolse voorzieningen is apart uitgelicht in § 4.3.

Zorgcoördinatorenoverleg

De zorgcoördinatorenoverleggen (ZC-overleg) worden door alle informanten als positief ervaren. Iedereen ziet het ZC-overleg als een belangrijke informatiebron. Dit is voor veel informanten ook de reden om naar het overleg toe te komen. Opvallend is dat veel informanten, ondanks een bezoek aan het ZC-overleg, niet op de hoogte lijken te zijn van de reeds, ten tijde van het interview, beschikbare informatie en beslissingen rond passend onderwijs. Zo weet een enkele informant niet dat alle scholen in Amsterdam onder hetzelfde samenwerkingsverband vallen of dat er "(...) *maar één OSL in Amsterdam is*" (Zorgcoördinator, kleine

zorgschool D). Er zijn scholen die simpelweg bijna nooit contact hebben met andere scholen. De informanten van deze scholen gaven aan niet te weten welke *issues* op andere scholen spelen of hoe andere scholen keuzes maken en ondersteuning organiseren. Andere informanten waren wel, in meer of mindere mate, van op de hoogte. De grote gemeenschappelijke frustratie die wordt geuit, is dat er onduidelijkheid is over wanneer er duidelijkheid komt. Bijvoorbeeld over de precieze wijze van aanmelding bij het OSL: Welke informatie is er nodig; hoe moet het dossier eruit zien- voor het verkrijgen van een toelaatbaarheidsverklaring. Andere redenen om het ZC-overleg te bezoeken zijn: expertise delen, een mogelijkheid zoeken voor schoolwisseling van vo naar vo en het uitwisselen van tips. Deze tips gaan bijvoorbeeld over hoe om te gaan met bepaalde (procedurele)situaties en relevante contactpersonen voor specifieke problematiek. Tegelijkertijd zijn er ook tal van redenen om het ZC-overleg niet te bezoeken. Dit geldt tevens ook voor de kenniskringen die het SWV organiseert en in enkele gevallen voor netwerk brede informatiebijeenkomsten. De soms niet te plannen dagelijkse gang van zaken gaat voor bijna iedere ZC voor een bezoek aan het ZC-overleg. Komt het de informant niet uit, is er een ander overleg op school, is het altijd gepland op de vrije dag of wordt de informant niet gefaciliteerd in uren zijn de belangrijkste en meest voorkomende redenen om niet te gaan. De noodzaak om te komen hangt tot slot ook samen met de invulling van de functie, verdeling van taken en verantwoordelijkheden en de positie van de zorgcoördinator in de school. Er zijn zorgcoördinatoren die als relatief losstaande actoren in een school opereren. Een visie die daar, lijnrecht, tegenover staat is: *"De zorgcoördinator hoeft niet perse schoolleider te zijn, maar wel in dat team opgenomen (...) een managementteam ofzo"* (Directeur, grote vwo/havo school C). Sommige informanten geven aan het jammer te vinden dat ze niet of weinig naar het ZC-overleg gaan. Echter, geen van hen heeft het gevoel dat ze iets heel belangrijks hebben gemist, wanneer ze niet gaan.

Directeurenoverleg

De gesproken directeuren geven aan de directeurenoverleggen te zien als een mogelijkheid om feedback te geven op beleid, te netwerken en een gedeelde agenda te formuleren voor de stad. Het overleg is voor hen een informatiebron en een mogelijkheid tot samenwerking. Er zijn binnen in het netwerk een aantal scholen die 'zorg en schoolleiding' combineren. Een informant, die vanuit een school zowel het zorgcoördinatoren- en directeurenoverleg bezoekt, ziet verschil tussen beide overleggen en geeft aan dat er vaak informatie verloren gaat: *"De directeur zit bij zo'n groepje [directeurenoverleg] en het [informatie vanuit het SWV] is niet doorgelopen [bij de zorgcoördinator van de school] (...) zorg is natuurlijk meer op de werkvloer. Die hebben veel meer verstand van zaken (...) En dat is niet altijd zo met directies"*. Deze informant geeft aan dat het daarom *"Fijn is dat je door hen [SWV] toch met heel veel andere scholen in contact komt wat zorg betreft (...) [Het] Bij elkaar brengen van directies op zorggebied"* (directeur, vwo school C). Zorgcoördinatoren beamen dat informatie hen pas laat of niet bereikt: *"Hij [directeur] gaat er soms vanuit dat ik dingen al wel gekregen heb, als bijvoorbeeld de formatieverdeling over de AB (...) zorgcoördinatoren wisten nog van niets (...) sommige directeuren bespreken dat ook niet met hun*

zorgcoördinator”(Zorgcoördinator, kleine vmbo school I2). Sommige informanten zien de overlegstructuur als het probleem: *“De afstand is te groot. De directeuren gaan die basiszorg niet leveren. En zeker niet de extra zorg. Die gaan echt door de docenten en zorgcoördinatoren geleverd worden. Zorg dan dat je daarmee ook lijnen houdt.(...) Ik snap wel dat om tijd te besparen alle communicatie via fracties verloopt, en dat in de lijn er moet worden gecommuniceerd, maar dan ga je het niet winnen op dit punt.”*(Zorgcoördinator, grote vwo/havo school, F)

Schoolwisselaars

Een belangrijk moment waarbij samenwerking in het netwerk is vereist, is de situatie als een leerling wisselt van school. Dit gebeurt doorgaans tijdens de aanmeldperiode of in een later stadium: van de ene vo- naar andere vo school. Hierbij moeten scholen een beroep doen op elkaar, om een passende plek voor een leerling te realiseren. Opvallend is dat scholen met een aanbod in de lagere niveaus (vmbo) daar meer problemen mee ervaren, dan scholen met een hogere aanbod (vwo). Een informant schetst een voorbeeld van een probleem waar al jarenlang tijdens de kernprocedure [aanmeldperiode] tegenaan wordt gelopen: Een school kan een leerling niet die ondersteuning bieden die nodig is, deze school weet de plek waar voor deze leerling het beste passend onderwijs gerealiseerd kan worden, maar er is na de eerste aanmeldronde geen plaats meer op die school: *“Elk jaar ervaren wij (...) dat bepaalde zorglocaties vol zijn. (...) Dus dat betekent dat als een school [basisschool] 'een verkeerd advies' geeft en denkt -dit kind kan nog wel op regulier [onderwijs], (...) en wij hebben zorgplicht, [het probleem is] dat we met zo'n leerling niet meer naar een zorglocatie kunnen.”* (Zorgcoördinator, kleine vmbo school I2). Informanten van vwo/havo scholen geven aan op dit punt juist betere samenwerking met andere vo scholen te ervaren. Zij geven aan leerlingen zonder al te veel problemen door te kunnen sturen naar, bijvoorbeeld, 'de autisten klas' op een vo school met een *special class*. De samenwerking met vervolgonderwijs laat daarentegen in de praktijk te wensen over: *“Soms wijzen mbo's onze leerlingen alsnog af en beoordelen ze als 'niet geschikt', ondanks de afspraken die we met ze hebben.”* (audio-opname niet mogelijk: zorgcoördinator gesloten instelling B3).

Zij-instromers

Een tweede moment wanneer samenwerking in het netwerk noodzakelijk is, ontstaat wanneer leerlingen, ergens gedurende het schooljaar, moeten instromen op een andere school. Zij-instromen gebeurt soms in het eerst leerjaar maar doorgaans in een tweede leerjaar of hoger. Deze leerlingen komen van andere vo scholen, een bovenschoolse voorziening, van thuis (thuiszitters) of van het vso. Scholen zijn hierbij wederom afhankelijk van elkaar om een passende onderwijs plek voor een leerling te realiseren. Het SWV heeft daarnaast tot doel gesteld om zoveel mogelijk vroegtijdig schoolverlaters (vsv-ers) en thuiszitters (leerlingen die geen school hebben waar ze ingeschreven staan) weer een passende onderwijsplek te geven. Het SWV is, om dit doel te bereiken, afhankelijk van alle scholen binnen het netwerk om deze groepen zij-instromers te plaatsen. Voor de scholen geldt daarom ook de verplichting om zij-instromers te

plaatsen. Echter, dit plaatsingsproces verloopt nog niet naar ieders wens: *"We merken gewoon dat we toch leerlingen binnen krijgen die 'minder passend zijn bij ons'. En daar komen we soms later achter, omdat niet alle informatie helemaal reëel onze kant op is gekomen. Daarnaast is het ook zo dat (naam school van de informant) natuurlijk niet heel erg goed bekend staat, dus andere scholen zijn nauwelijks bereid om onze leerlingen [direct of via een bovenschoolse voorziening] op te nemen, dus dat betekent op het moment dat we merken dat we het hier niet redden dat (...) wij dan ook nog aan de bak moeten (...) we dan nu al weten dat het heel ingewikkeld wordt om daar een alternatief voor te vinden"* (Zorgcoördinator, grote vmbo school H). Geen van de informanten van reguliere scholen geven aan de deuren wagenwijd open te hebben voor zij-instromers: *"Eigenlijk is onze ervaring dat alle zij-instromers eigenlijk wel een verhaal hebben (...) eigenlijk nemen ze allemaal wel iets meer: een rugzakje of een verleden"* (Zorgcoördinator kleine vmbo school, I2); *"Wij hadden een beetje een nare ervaring met zij-instromers gekregen, daarom hebben we ons beleid aangescherpt (...) dat we echt keken of we iets konden betekenen voor die leerlingen"* (Zorgcoördinator, kleine zorgschool, D).

De ervaringen van de informanten dat zij-instromers blijven zitten, (veel) ondersteuning nodig hebben of het diploma toch niet halen, weerhoudt scholen ervan zij-instromers op te nemen. Een informant stelde: *"Hoe eerder ze natuurlijk instromen in de school, hoe makkelijker het natuurlijk ook is."* (Directeur, grote vwo/havo school C) Ook het antwoord op de vraag of scholen zij-instromers vanuit het transferium opnemen, gaat opvallend vaak gepaard met tegenzin: *"Ja, dat moet hè"* (Zorgcoördinator kleine vmbo school, I2)

Sommige vo scholen hebben in het verleden geprobeerd samen te werken op andere gebieden dan plaatsing, door bijvoorbeeld samen trainingen aan te bieden: *"Alle goede wil was er, en dat [gezamenlijk een sociale vaardigheidstraining aanbieden] is niet gelukt (...) Al die roosters (...) weer een sportdag (...) teamuitje (...) Dat is echt onmogelijk."* (Zorgcoördinator, grote havo/vwo school F). Echter, dit soort momenten van netwerksamenwerking hebben geen verdere doorgang gevonden.

Proefplaatsing

Enkele scholen hebben zelf een methode bedacht om het samenwerken tussen de scholen te stimuleren. Zij hanteren een systeem van proefplaatsing om 'een soort garantie' te hebben dat een leerling de nieuwe school aan kan en deze nieuwe school de leerling kan bedienen: *"In de proefperiode worden leerling niet bij ons ingeschreven. Dat is ook een voorwaarde, als een vo school weigert om daaraan mee te werken dan zullen we niet eens tot plaatsing over gaan (...) Ik merk ook dat meer scholen het aan het overnemen zijn."* (Zorgcoördinator, kleine vmbo school, I2). Ook vanuit het vso wordt een proefplaatsing steeds vaker toegepast, maar dan met de reden om een plaatsing in het regulier onderwijs überhaupt mogelijk te maken voor een leerling. Als het niet gaat op de reguliere vo school, en de inschatting van de vso school

blijkt verkeerd te zijn, dan kan de leerling altijd terug komen, omdat de vso school formeel nog verantwoordelijk is: *"Ik vind dat je zo'n leerling een kans moet geven (...) reguliere scholen zijn soms angstiger om leerlingen uit het vso (...) op te nemen, terwijl ze vaak veel minder weten van leerlingen die het eerst jaar binnen komen vanuit het PO"* (Directeur, vso school, J)

Subconclusie

De netwerksamenwerking uit zich voornamelijk in een maandelijks contactmoment via een zorgcoördinatoren-/directeurenoverleg of een kenniskring bijeenkomst geïnitieerd vanuit het SWV. Bij deze overleggen is aanwezigheid van de zorgcoördinatoren en directeuren gewenst, maar dat wordt niet verplicht. Er zijn informanten die (bijna) altijd, regelmatig of juist weinig tot nooit de overleggen bezoeken. Veel informanten gebruiken het overleg primair als informatiebron. Het overleg creëert een mogelijkheid voor samenwerking op het gebied van schoolwisselaars en zij-instromers. De functie van het overleg is dan vooral dat de deelnemers elkaar (leren) kennen en een eerste laagdrempelig *face-to-face* contact kunnen maken, om later over een leerling telefonisch of per mail contact met een collega te zoeken. De overleggen zijn geen garantie voor daadwerkelijke samenwerking en er is geen sprake van een gestroomlijnd proces van schoolwisselingen en plaatsingen van leerlingen. Enkele scholen hanteren een methode van proefplaatsing om het samenwerken tussen de scholen te stimuleren. Hiermee beogen scholen onderling vertrouwen en de plaatsing van leerlingen te bevorderen.

4.4 Bovenschoolse voorzieningen

Er zijn 5 transferium locaties gehuisvest bij een vso locatie verdeeld over het netwerk. Het doel van transferium is om binnen een half jaar te toetsen waar de beste plek is voor een leerling, omdat een reguliere school niet de kennis, middelen en mankracht heeft om grondig uit te zoeken waar de hulpvraag/problematiek precies ligt. Leerlingen op het transferium blijven ingeschreven staan bij de school van herkomst en die school is ook verantwoordelijk voor het vinden van een passende onderwijsplek. Andere redenen voor aanmelding op een transferium kunnen zijn dat een leerling niet meer te handhaven is en in afwachting is van een formele toelaatbaarheidsverklaring voor het vso, of het wordt ingezet voor leerlingen die bij geen enkele school ingeschreven staan.²³ Aanmelding voor een transferium gaat via het OSL. Naast het transferium zijn er de voorzieningen STOP, Op De Rails (ODR), Herstart en School2Work. De voorziening School2Care valt, per 1 september 2014, onder het vso. Het SWV heeft het standpunt dat de stad met deze voorzieningen beschikt over een dekkend aanbod voor extra ondersteuning (SWV, 2013:22). Het gaat dus over (tijdelijke) extra ondersteuning die binnen het regulier onderwijs niet gerealiseerd kan worden. Bij het (ver)plaatsen van leerlingen naar een bovenschoolse voorziening moet er netwerksamenwerking plaatsvinden. Deze netwerksamenwerking komt tot uiting in het contact tussen de school van herkomst, het OSL en de bovenschoolse voorziening. Bij deze plaatsingsprocedures hebben

²³ Bijvoorbeeld na een detentieperiode, thuiszitters of vroegtijdigschoolverlaters (vsv-ers)

alle actoren eigen belangen, mede hierdoor verlopen deze plaatsingen niet altijd vlekkeloos. Inzicht in hoe informanten naar de bovenschoolse voorzieningen kijken en deze gebruiken, geeft input voor een passende rol binnen dit thema voor het SWV.

Een door het vso geconstateerd probleem is dat, door het hele netwerk, vaak wordt geprobeerd het transferium ook voor andere doelen te gebruiken. Bijvoorbeeld als doorsluisroute naar het vso of als verkapt verwijderbeleid, waarbij in het achterhoofd bij de aanmelding al wordt gedacht dat de school van herkomst niet de passende school is voor de leerling. Dit heeft niet alleen gevolgen voor de samenwerking in de route naar een transferium: *"Het kost enorm veel communicatie om huiswerk hierheen [vso-locatie] te krijgen (Zorgcoördinator, B4)"*. Ook voor de route van het transferium terug naar een reguliere school verloopt problematisch: *"We krijgen nauwelijks nog leerlingen vanuit het transferium teruggeplaatst naar regulier onderwijs, terwijl wij vinden dat ze daar thuis horen. Terwijl ze verdorie nog op een vo school staan ingeschreven"* (Directeur, grote vso school B1). Vanuit het vo wordt anders naar deze problematiek gekeken. De optie om terug te keren naar de school van herkomst, is bij aanmelding voor transferium al gering: *"Na het transferium denken we meestal dat er wel iets gebeurd is wat dusdanig is geweest dat ze niet meer terugkomen naar de school en daar is het transferium ook voor bedoeld, want anders heb je het TOP of het STOP"* (Zorgcoördinator, grote havo/vwo school G). Een andere reden om geen verantwoordelijkheid te nemen na een transferiumplaatsing is: *"(...)Voor mij zou het logisch zijn dat het transferium de verantwoordelijkheid krijgt voor een passende plek, want zij zien hem [leerling] dan zes maanden, zij kunnen inschatten wat hij nodig heeft (...) ik heb daar helemaal geen verstand van (Zorgcoördinator, grote havo/vwo school E)"*. Of *"Als wij het al geprobeerd hebben op elk niveau en vastlopen, dan blijft er niet zoveel over (...) zie ik leerlingen niet zoveel terug"* (Directeur, grote vmbo school I1). Als de optie voor terugplaatsing vanuit het transferium wel aan de orde is, gaat dit vaak met weerstand, gevoed door negatieve ervaringen uit het verleden: *"Ik heb er maar ééntje teruggenomen (...) Ik moet wel eerlijk toegeven: de grootste problemen hier geven de zij-instromers. (...) Bij bijna al mijn zij-instromers heb ik alweer extra trajecten moeten inzetten (...) Hij [noemt een voorbeeld van een leerling] gaat gelukkig ook blijven zitten voor de tweede keer, dus ik hoef hem niet meer te houden (...) dan ben je wel echt blij"* (Zorgcoördinator, grote vmbo school H). Een vierde zegt: *"Als je zegt: ik heb (...) geen plek om een drie mavo kind aan te nemen (...) Joy [SWV] accepteert geen nee. Ik snap dat het een frustrerend karwei is en dat we daar veel meer met z'n allen verantwoordelijkheid voor moeten nemen. (...) Maar wat is het belang van een kind dat sociaal al op de tenen loopt, om in een klas van 30 nummer 31 te worden? Dat is echt in niemands belang."* (Zorgcoördinator, grote havo/vwo school, F) Enkel informanten zijn van mening dat leerlingen een te hoog advies van het transferium krijgen en dat het daarom vaak slecht gaat na een terugplaatsing in het vo. Kortom, alle informanten herkennen de problematiek van het plaatsingsproces van een leerling naar het transferium of juist van het transferium terug naar het regulier onderwijs.

Zowel vso- als vo informanten vinden dat de nazorg vanuit het transferium naar de nieuwe of school van herkomst beter kan. Er is grote behoefte aan tips en handvatten. Het transferium (en het vso) zijn op het moment van dit onderzoek bezig met een verbeterplan. Enkele ideeën zijn dat het intakegesprek voor transferium op de school van herkomst plaatsvindt, dat tijdens de transferiumperiode de mentor met de leerling 2-wekelijks terug gaat voor een gesprek op de school van herkomst en dat de transferiummentor bij de (nieuwe) mentor in de klas komt observeren. Echter, deze plannen zijn nog niet uitgekristalliseerd en vanuit de zorgcoördinatoren worden al vraagtekens gezet bij de praktische haalbaarheid van deze plannen.

Enkele informanten geven aan dat er te geen of te weinig aanbod aan bovenschoolse voorzieningen zijn voor leerlingen uit het praktijkonderwijs (Pro): *“Als wij vastlopen met leerlingen, kunnen wij die niet aanmelden op een transferium voor een tussentijdse periode”* (Zorgcoördinator, kleine vmbo school I2). School2Care biedt ook geen plek voor deze leerlingen, terwijl de hulp die daar geboden wordt niet perse niveau afhankelijk is voor problemen als spijbel gedag, verzuim, criminaliteit, hulpverlening: *“Ik vind dat het SWV daar rekening mee moet houden, dat kinderen met een lage cognitie ook dat soort voorzieningen kunnen gebruiken (...) We hebben veel verzuimleerlingen die aan de lage kant [IQ onder de 85] zitten en daar is gewoon eigenlijk niks voor.”* (Zorgcoördinator, kleine zorgschool D)

Subconclusie

Amsterdam heeft een breed scala aan bovenschoolse voorzieningen. Het SWV is van mening dat er een dekkend aanbod is. Daarmee wil het SWV zeggen dat er genoeg plekken zijn in de bovenschoolse voorzieningen. Informanten in het netwerk geven niet expliciet aan of zij het daarmee eens zijn en het aanbod ook dekkend vinden. Wel identificeren informanten problemen bij plaatsingen vanuit en naar een bovenschoolse voorziening, bij voornamelijk het transferium. Het vso ervaart dat leerlingen 'te laat' op het vso terechtkomen, dat de problematiek van een leerling onvoldoende tijdig is gesignaleerd door het vo en dat er onvoldoende informatie met een leerling meekomt. De samenwerking met de school van herkomst, enkele uitzonderingen daargelaten, over lesmateriaal, toetsen en terugplaatsing verloopt stroef. Het vo vangt, als er al plek wordt gemaakt, zij-instromers vaak met enige weerstand op. Vanuit het Pro is een sterkte wens voor verruimde toegang van bovenschoolse voorzieningen voor leerlingen met lagere cognitie. Een andere zorglocatie of vso is soms geen passend alternatief voor de soort problematiek van de leerling.

4.5 Aannamebeleid

Het derde thema dat is besproken tijdens de interviews is het aannamebeleid. Het aannamebeleid is een aspect van de netwerksamenwerking. In het aannamebeleid zijn twee thema's te onderscheiden die invloed hebben op de rest van het netwerk en de netwerksamenwerking. Aan de ene kant de aandacht en

nauwkeurigheid waarmee naar een aanmelding wordt gekeken en aan de andere kant hoe flexibel scholen zijn om voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeftes een passende plek op de aanmeldschool te creëren. Het idee is dat wanneer scholen de nodige aandacht besteden aan het aannamebeleid, leerlingen eerder op een passende plek terecht komen (mits andere scholen de schoolwisselaars plaatsen). Het tweede idee is dat, wanneer scholen flexibiliteit tonen en een passende plek op de aanmeldschool creëren, er voor meer leerlingen een passende plek in het regulier onderwijs kan worden gerealiseerd. Deze flexibiliteit uit zich bijvoorbeeld als scholen geen quota hanteren voor leerlingen met ondersteuningsbehoeftes en/of wanneer bij de aanmelding blijkt dat de ondersteuningsbehoefte(s) van de leerling niet 1-op-1 past met de beschreven ondersteuningsmogelijkheden in het school ondersteuningsplan (SOP). De school toont flexibiliteit als ze kijkt welke aanpassingen zij kan doen om de leerling te bedienen. Inzicht in het aannamebeleid en de flexibiliteit van scholen geeft input voor een passende rol van het SWV bij dit samenwerkingsvraagstuk. De respondenten is gevraagd op welke wijze zij leerlingen selecteren, wat hun ervaringen zijn met leerlingen vanuit het PO (met of zonder ondersteuningsbehoefte), zij-instromers en of zij in de toekomst hun aannamebeleid (van plan zijn te) veranderen.

Schooladvies leidend

Een verandering, die tegelijk komt met passend onderwijs, is dat het schooladvies van de basisschool leidend wordt en moet worden overgenomen door de vo school.²⁴ In de praktijk betekent dit dat een vo school een kind moet toelaten op het niveau van het basisschooladvies of, indien ouders en kind dit graag willen, op een hoger schoolniveau. In dat laatste geval mag een vo school toetsen of een kind het gewenste niveau aan zou kunnen. 'Omlaag toetsen' mag echter niet. Dus als de vo school vermoedt dat een leerling een advies heeft gekregen dat boven zijn/haar kunnen ligt, mag de vo school dat niet toetsen en moet ze overgaan tot plaatsing. Het schooladvies geeft immers recht op toelating tot het bijbehorende schoolniveau.²⁵ De meeste informanten zijn niet blij met deze ontwikkeling.

Alle zorgcoördinatoren geven aan problemen te ondervinden, als ze vermoeden dat het basisschool advies niet klopt of niet voldoende onderbouwd is. Deze problemen komen niet alleen tot uiting bij de aanmeldingsperiode, maar geven ook later in de schoolloopbaan van een leerling problemen als dossiers niet op orde en niet volledig blijken te zijn. Een zorgcoördinator gaf aan: "*Uit eigen ervaring weer ik dat basisscholen soms geen flauw idee hebben van waar ze mee bezig zijn*" (Zorgcoördinator, grote havo/vwo school G). Erger is dat er soms informatie doelbewust is weggelaten uit dossiers: "*Daar is het kind niet bij gebaat. Maar het gebeurt wel*" (Directeur, grote vmbo school I1). Het advies alleen zou volgens sommige

²⁴ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/toelating-middelbare-school/toelating-voortgezet-onderwijs-gebaseerd-op-schooladvies> (laatst geraadpleegd 30-07-2015)

²⁵ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/basisonderwijs/vraag-en-antwoord/wat-is-het-schooladvies-in-groep-8-van-de-basischool.html> (laatst geraadpleegd 30-07-2015)

informanten nooit leidend mogen worden: *"Ik vind eigenlijk gewoon als je CITO score afwijkt van je LVS [leerlingvolgsysteem] van de afgelopen drie jaar, dat je dan moet testen. Of het nou omhoog of naar beneden is.(...) Je ziet ze [basisscholen] t  veel het advies op basis van de CITO aanpassen(...)onder druk van ouders."*(Zorgcoördinator, grote havo/vwo school F)

Aannamebeleid

Bijna alle informanten geven expliciet aan dat ze in hun aannamebeleid in principe niet 'schiften bij de poort' wat betreft 'rugzakleerlingen'. Scholen kunnen niet zeggen hoeveel leerlingen met extra ondersteuningsbehoeftes de school wel of niet aan kan. Of een school de ondersteuning kan leveren, is namelijk afhankelijk van het ondersteuningsprofiel van de school, het profiel van het kind, de afdeling waar het geplaatst kan worden, de mentor en het docententeam dat voor de klas staat. En dan nog is het vaak onduidelijk: *"We hebben wel weer een paar rugzakken binnengehaald hoor. Ik kan er geen zinnig woord over zeggen. Ik moet ze eerst een paar maanden mee gaan maken (...) Wat ik lastig vind is kinderen die vanuit particuliere scholen komen (...) Ik vind het gewoon heel moeilijk om een LVS of een CITO score te relateren aan het echte kunnen van een kind die in een klas van twaalf [leerlingen] heeft gezeten"* (Zorgcoördinator grote havo/vwo school F). Zorgcoördinatoren maken zich dan zorgen of deze leerlingen, maar ook leerlingen van het special basisonderwijs (sbo), zich kunnen redden in 'de schoolse vo setting', in een klas met dertig leerlingen en 10 verschillende docenten.

  n informant vertelt over een zeer uitgebreid aannamebeleid met een specifieke toelatingscommissie op school. Met een grote groep (docenten, teamleiders, leerlingbegeleiders, zorgcoördinator en orthopedagoog) wordt naar de aanmelding en beschikbare informatie gekeken. Leerlingen krijgen daarnaast een drempeltoets aangeboden, om het daadwerkelijk startniveau te bepalen: *"(..)want soms groeien kinderen toch behoorlijk door. De cito (...) wordt vrij vroeg afgenomen"*. Er worden ook proeflessen georganiseerd: *"Die (...) worden door verschillende mensen geobserveerd. (.....) Als het vragen oproept nemen we contact op met de basisschool, en heel vaak is dat zo."*(Zorgcoördinator, kleine vmbo school I2). Een andere informant hanteert meer een voorwardebeleid, waarbij een leerling tenminste een advies moet hebben dat past bij het schoolniveau en daarnaast: *"Moet en leerling wel zelfredzaam zijn (...) zowel lichamelijk als ook wat leren betreft. En misschien ook wel sociaal (...)Wat ook belangrijk is, is dat het niet al te nadelig voor de rest van de klas moet zijn (...) dat eigenlijk de rest van de klas niet kan functioneren, ja , dat vind ik wel een grens."*(Directeur, grote vwo/havo school C)

Er zijn ook scholen waar problemen met het aannamebeleid zijn, omdat in de school de meningen hierover niet zijn afgestemd. Een directeur wil graag alle leerlingen aannemen, ongeacht ondersteuningsbehoeftes, om aan de leerlingaantallen te komen. Volgens de directeur, vertelt de zorgcoördinator, heeft de school toch al met 'de onderlaag' te maken en het passend onderwijs zal daar niets aan veranderen. Dit 'open'

aannamebeleid druist volgens de zorgcoördinator in tegen het verbeterbeleid van de school op andere punten: *“Wanneer je de school een betere naam wil geven, zul je (...) door de zure appel heen moeten bijten. (...)Op het moment dat je helder voor ogen hebt wat je binnen wil hebben (...) dan krijgt de school een betere naam(...).We hebben gezien wat het resultaat is van dat oude beleid. We hebben veel incidenten, heftige problematiek, veel justitiële contacten, veel bedreigingen, overvallen, pesterijen. Ja, zolang je iedereen maar binnen blijft halen die zich aanmeldt, dan blijf je dat houden.”*(Zorgcoördinator, grote vmbo school H)

Subconclusie

Alle informanten ervaren het probleem dat er vanuit het PO vaak te weinig informatie over een leerling meekomt bij de aanmelding op een vo school. De verandering, dat het basisschooladvies een vo school verplicht te plaatsen op het geadviseerde onderwijsniveau, is een groot punt van zorg omdat er zeer regelmatig verkeerd wordt geadviseerd. Geen van informanten geeft aan quota te hanteren voor het aannemen van leerlingen met een ondersteuningsbehoefte. Allen geven aan dat dit per kind wordt bekeken. Het aannamebeleid van de scholen verschilt echter enorm. Van zeer uitgebreide zorgvuldige dossieranalyse door meerdere professionals, met drempeltoetsen en proeflessen tot een voorwaardebeleid. Een (zeer) enkele keer is er sprake van een niet eenduidig te specificeren aannamebeleid, waar uiteindelijk alle aangemelde leerlingen welkom zijn.

4.6 Voorbereidende activiteiten

De voorbereidende activiteiten is het vierde thema dat met de informanten is besproken. De wet passend onderwijs vraagt van scholen om een nieuw denkkader aan te nemen, waarin niet de beperking van een leerling, maar de onderwijsbehoeftes centraal staan. Het gaat over activiteiten die in de periode van de interview reeds hadden plaatsgevonden of activiteiten die op dat moment plaatsvonden. De informanten is ook gevraagd naar toekomstige plannen in het kader van passend onderwijs. De insteek is dat informanten zelf aangeven wat zij als voorbereidende activiteiten zien, zonder daar vooraf een normatief kader aan te brengen. De antwoorden kunnen dan veel zeggen over hoe de informanten naar passend onderwijs kijken. Wanneer scholen veel voorbereidende activiteiten doen in de aanloop naar de invoering (tot 1 augustus 2014), is de verwachting dat er meer leerlingen passend bediend kunnen worden in het regulier onderwijs. Wanneer scholen overeenkomstige visies hebben op passend onderwijs, kan dit de netwerkwerksamenwerking ten goede komen, omdat er dan sprake is van goal consensus.

Vroegsignalering en verzuim

Alle informanten stellen dat er winst valt te behalen valt in het eerder signaleren van ondersteuningsbehoeftes en problemen. Een vso informant legt uit hoe problemen en hulpvragen te herkennen zijn: *“Het begint met verzuim, eigenlijk altijd (...) omdat hij [een leerling m/v] het lichamelijke niet trekt, omdat hij het psychisch niet trekt.”* (Directeur, grote vso school J). Veel vo scholen vinden ook dat er

onvoldoende aandacht is voor verzuim en veel informanten hebben plannen om dit aan te pakken. Alle vso informanten zien een belangrijke rol voor het vso weggelegd om het vo te ondersteunen, helpen en scholen passend onderwijs te realiseren: *"Ik denk dus dat ons personeel heel hard nodig is om die ondersteuning op die vo scholen mede vorm te geven (...) Vo docent is gericht op het leerproces van een groep en het behalen van de gestelde criteria (...) Het vso is gericht op de individuele uitzondering (...) en criteria (...) van het so namelijk welzijn, welbevinden, uitstroomprofiel en bestendigheid als een kind uitstroomt (...). Die twee zou je met elkaar moeten verbinden."* (Directeur, grote vso school B1).

De Amsterdamse Standaard

Zoals in paragraaf 4.1 aangegeven, heeft het SWV ervoor gekozen om een Amsterdamse Standaard (AS) te formuleren als werkwijze om invulling te geven aan de basisondersteuning. Het idee achter de AS is om te achterhalen welke ondersteuning en zorg scholen al leveren, om vervolgens een gemeenschappelijk minimale kwaliteit aan basisondersteuning vast te stellen. Wanneer 80% of meer van de scholen een bepaalde kwaliteit aan ondersteuning leverde op een bepaald onderdeel van ondersteuning, dan werd dat de AS waaraan de alle scholen moeten voldoen. Op die manier beoogt het SWV eenheid in de basisondersteuning na te streven voor alle scholen in het netwerk. Scholen hebben voor het SWV in de aanloopfase op papier in een SOP (ook wel het ondersteuningsprofiel van de school) aangegeven wat zij wel en niet leveren aan basis- en extra ondersteuning. Op allerlei domeinen van ondersteuning (cognitief, leerproblemen, ontwikkelproblemen, werkhouding problemen, sociaal-emotionele problemen, fysieke beperkingen, algemene dagelijkse activiteiten, medische problemen, jeugdzorg/thuisproblematiek, en verslaving) is daarna een AS vastgesteld die alle scholen moeten leveren. Deze standaarden zijn deels ontleend uit wet- en regelgeving en deels uit 'de ambities van het netwerk' (SWV, 2013:18). Voor het SWV is de gestelde kwaliteitsstandaard van de AS ook een middel om scholen te sturen de gestelde kwaliteit te leveren. Het SWV heeft met de directeuren afgesproken dat wanneer de SOP nog niet aan de AS voldoet, deze herschreven moeten worden. Medewerkers van het OSL stuurden, ten tijde van de dataverzameling, de scholen het SOP terug, voorzien van feedback en verbeterpunten.

Alle informanten staan achter het brede doel van passend onderwijs: 'een passende plek voor elke leerling'. Echter, over methode (de Amsterdamse Standaard) om dit doel te bereiken zijn de visies verdeeld. Een groot deel van de informanten spreekt zich niet positief, maar ook niet negatief uit over de methode van de AS. De AS is een werkwijze waar de directeuren overeenstemming over hebben gekregen in de directeurenoverleggen met het SWV (in de persoon van dhr. Otto). Sommige informanten, doorgaans de zorgcoördinatoren die het SOP (moeten) schrijven, zien het SOP als een puntje op een to-do lijstje waarop 'bijvoorbeeld ook nog even in het SOP beschreven moet worden hoe er wordt omgegaan indien een leerling motorische ondersteuning nodig heeft' of 'hoe er wordt omgegaan met verslavingsproblematiek'. Een paar informanten zijn kritischer over deze methode en geven aan dat de focus moet liggen op het op

orde krijgen van de basisondersteuning, zoals die verplicht is vanuit de wet- en regelgeving en het inspectiekader, voordat iets als een 'Amsterdamse Standaard' het te realiseren doel van het netwerk moet zijn. Zij denken dat het al moeilijk genoeg is om binnen de komende jaren op alle scholen de, vanuit het inspectiekader verplichte basisondersteuning op orde te krijgen. Zij zien het SOP als een bureaucratische, nauwelijks aan de praktijk te relateren, papieren werkelijkheid. Een enkeling voelt zich een beetje bedrogen: Het opgestelde ondersteuningsprofiel is gebaseerd op de zorg die op dat moment geboden kon worden met een bepaalde hoeveelheid aan maatschappelijk werk en ambulante begeleiding. Voor veel scholen valt die begeleiding voor een deel weg, maar de zorg uit het SOP moet nog wel worden geleverd: *"We hebben volgend jaar maar zes uur AB en we hadden drie dagen"* (zorgcoördinator, grote vmbo school I2).

Scala aan voorbereidende activiteiten

Het vso is zelf vooral bezig om het vso onderwijsprogramma voldoende aan te laten sluiten op het vo, een verbeterplan rond het transferium op te stellen en meer te gaan werken vanuit groepsplannen, waarbij in één oogopslag duidelijke is wat de ondersteuningsbehoefte van een groep is. Sommige scholen geven invulling aan passend onderwijs door (enkel)een huiswerkklas aan te bieden en vinden dat ook genoeg: *"We zijn er (...) op vooruit gaan lopen door eigenlijk al dit jaar en vorig jaar huiswerkbegeleiding te geven op school. Voor leerlingen met een rugzak, en daar ook nog wat andere leerlingen bij laten komen.(....) Dat is wel een beetje voorlopen op de nieuwe situatie.(....) Ambulante begeleiding wordt alleen ingezet voor individuele begeleiding."*(Directeur, grote vwo/havo school C) Een andere zorgcoördinator wil in ieder geval een trajectklas: *"omdat je daarmee het makkelijkste kunt afvinken dat je iets hebt dat voor iedereen toegankelijk is."*(Zorgcoördinator, grote havo/vwo school F).

Andere scholen doen meer voorbereidende activiteiten in het kader van passend onderwijs. Dit loopt uiteen van coachingstrajecten voor leerkrachten, mentorentraining, het aanstellen van zorgdocenten (die een blokkur krijgen om leerlingen uit de klas te halen voor extra ondersteuning) tot personeel intern professionaliseren, zodat zij trainingen aan leerlingen kunnen geven. Hieronder vallen trainingen als *Agression Replacement Training* (agressietraining), *Love Limits* (weerbaarheidstraining voor meisjes) en verschillende competentietrainingen. Een aantal scholen kiezen ervoor om de ondersteuningsmiddelen te combineren met eigen scholingsgelden en zijn o.a. bezig met *Positive Behaviour Support* (PBS), trainingstrajecten handelingsgericht werken en effectieve leerlingbespreking. Een informant vertelt dat zijn/haar school met een gedragscontract werkt: *"Is ook niet het meest rechtsgeldig, maar goed we gebruiken het wel."* (Zorgcoördinator, grote havo/vwo school G). Een andere school begint een klasje met maximaal 8 leerlingen voor *"de wat heftigere gevallen"* van leerlingen die extra ondersteuningsbehoeftes hebben. Deze school werkt daarnaast met een opvangklas, waar leerlingen wachten die in een ander traject worden gezet of leerlingen die tijdelijk zijn geschorst (Zorgcoördinator, grote vmbo school H).

Er zijn ook scholen die nog niet bewust met voorbereidende activiteiten in het kader van passend onderwijs bezig waren en nog een brainstormfase zaten: *“Wat ik graag zou willen is dat we een SoVa-training vaker kunnen aanbieden(...). We hebben al een rouwverwerkingsgroep en een groep voor leerlingen met gescheiden ouders (...) omdat het stadsdeel vrij gul is in het subsidiebeleid”* (Zorgcoördinator, grote havo/vwo school E). Een andere zorgcoördinator stelt: *“Wij willen als zorgcoördinatoren veel meer in een preventief stadium actief worden, en op dit moment bestaat ons o.8fte alleen maar uit (...) onderwijskundige rapporten (OKR) voor het OSL in vullen, omdat een kind van school moet.”* (Zorgcoördinator, grote havo/vwo school F). Tot slot willen sommige informanten de intake [aannamebeleid] en warme overdracht verbeterd zien op hun school, maar dat zal eerst doorgang moeten vinden op de interne agenda van de school.

Subconclusie

Tijdens de voorbereidingsfase bedenken en bepalen scholen zelf de, naar hun mening relevante, voorbereidende activiteiten in het kader van passend onderwijs. Sommige scholen hebben deze activiteiten al lang voor de start van passend onderwijs ingezet, op andere scholen moeten de plannen nog uitkristalliseren. Iedere school maakt hierin zijn eigen keuzes en de voorbereidende activiteiten en (toekomstige) plannen lopen sterk uiteen tussen de scholen. Geen van de scholen is bewust bezig met voorbereidende activiteiten in het kader van het SOP en de AS. Opvallend is de informanten onderling weinig tot niet op de hoogte zijn wat andere scholen aan voorbereidende activiteiten doen. Alle scholen zien verbetermogelijkheden in de vroegsignalering van ondersteuningsbehoeftes en problemen (o.a. verzuim). Echter, elke school zet andere methoden en mankracht in om deze en andere problemen aan te pakken.

4.7 Zorgplicht

Het vijfde thema is de verwachting van de informanten ten aanzien van de zorgplicht. Er is gevraagd hoe zij de zorgplicht operationaliseren voor hun school en welke veranderingen zij in de praktijk zien en verwachten met de invoering van de zorgplicht. Een belangrijke verandering is dat met de invoering van de zorgplicht het v(s)o, specifiek de aanmeldschool, formeel verantwoordelijk is voor het (tijdig) vinden van en de plaatsing op een passende onderwijsplek. Op het moment dat er geen passend onderwijs geboden kan worden op de aanmeldschool, moet er netwerksamenwerking plaatsvinden om aan de wettelijke verantwoordelijkheid en verplichting te voldoen. Zorgplicht is op die manier onderdeel van de netwerksamenwerking, omdat het v(s)o er samen verantwoordelijk is dat alle leerlingen een passende onderwijsplek krijgen.

Een school moet een leerling die extra ondersteuning nodig heeft, dus altijd een passende plek bieden.²⁶ De afspraak over de zorgplicht, in het onderzochte netwerk, is dat binnen 6 weken na aanmelding er een uitspraak dient te zijn met betrekking tot plaatsing. Deze periode mag eenmalig verlengd worden met 4 weken. De leerling zal, zolang het onderzoek loopt, onderwijs bij de aanmeldschool ontvangen.²⁷ Als een leerling bij aanmelding extra ondersteuning nodig heeft, kan dit op de aanmeldschool, op een andere vo school of in het vso worden geboden. Amsterdam heeft naast reguliere vo scholen, reguliere vo scholen met special classes en zorglocaties. Zorglocaties bieden meer ondersteuning op het gebied van thuissituatie, jeugdzorg, arbeidsmarkttoeleiding, medische behoeften en ondersteuning bij middelengebruik (regionaal ondersteuningsplan 2013:23). Leerlingen worden echter nooit direct bij de aanmelding in het vo in een bovenschoolse voorziening geplaatst.

Vo

De zorgplicht wordt door veel informanten als een grote verandering ervaren. Vooral in de situatie wanneer een school denkt geen passend onderwijs voor een leerling te kunnen realiseren op de school van aanmelding. Een directeur zegt: *"Ja, dat vind ik nog wel wat [de verantwoordelijkheid om een andere school te vinden]. (...) Dat geeft werk bij de zorgcoördinatoren. Die druk proberen we nu nog aan de voordeur te weerleggen door te zeggen dat een leerling niet plaatsbaar is, of met de basisschool-'Zou je niet wat anders proberen'- maar nu ben je eigenaar van de leerling. In die zin moet je hem doorverplaatsen"* (Directeur, grote vmbo school I1). Ook zorgcoördinatoren zien de werkdruk stijgen: *"Als je alleen vmbo-t [als onderwijsaanbod op school] hebt en je moet het advies van de basisschool overnemen en je ziet zelf andere dingen, dan heb je wel een probleem, want dan ben je ook meteen eigenaar. (...) We moeten in feite (...) het advies van de basisschool klakkeloos overnemen (...) dat gaat je grote problemen opleveren."* (Zorgcoördinator, kleine vmbo school I2). Niet alleen vmbo scholen kijken op tegen de zorgplicht. Havo/vwo scholen vrezen ook moeilijkheden: *"In de toekomst zullen we het [vinden van een passende plek] echt zelf moeten gaan doen, nou daar kijk ik best wel een beetje tegenop. (...) Ik zie wel wat er in de praktijk gebeurt: Ik zie hoe lastig het is om een leerling op een andere school te plaatsen. Zeker als het een leerling met een probleem is, nou dan ben ik benieuwd hoe dat zal gaan. (...) Dat [scholen aangeven vol te zitten] snap ik ook. Doen wij ook."* (Zorgcoördinator, grote havo/vwo school E). Een enkeling ziet de zorgplicht juist als een positief middel, om de aanmelding op school te verbeteren: *"Ik denk dat het verstandig is om (...) die intake voor nieuwe leerlingen, met name voor die eerste klassen, om daar meer zorg vooraf aan te besteden, dus te kijken of er meer bekend is over een leerling, of er meer aangepast les zou moeten worden gegeven, om te kijken of we dat kunnen opbrengen, dus eigenlijk een beetje het verlengde van de verbetering van intake."* (Zorgcoördinator, grote havo/vwo school G).

²⁶ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/toelating-middelbare-school/toelating-voortgezet-onderwijs-gebaseerd-op-schooladvies> (laatst geraadpleegd 30-07-2015)

²⁷ Bijlage 'passend onderwijs routekaart amsterdam vo zorgplicht' uitgedeeld bij een informatiebijeenkomst.

Vso

Informanten van het vso hebben een andere visie op de zorgplicht: *"Ik vind (...) de zorgplicht een beetje een wassen neus natuurlijk.(....). Alle vso informanten vinden dat scholen de verantwoordelijkheid voor leerlingen eigenlijk al hadden en ze hopen dat scholen het met de komst van passend onderwijs echt gaan nemen. Al wordt deze hoop vergezeld van een zeker realisme: "Ik verwacht (...) dat de echte veranderingen pas gaan komen op het moment dat we een jaar aan het stoeien zijn met deze procedures."*(Directeur, grote vso school B1). Een vso zorgcoördinator stelt dat vo scholen wel wat meer hun best mogen doen: *"Want vaak gaat het gewoon om net de juiste gesprekstechnieken gebruiken om een kind of ouder wel gemotiveerd te krijgen. Want waarom krijgen we ze hier op het transferium wel allemaal gemotiveerd (...) terwijl ze het op een reguliere school allemaal niet krijgen?"* (Zorgcoördinator, kleine vso school B2). Een informant van een praktijkschool ziet ook weinig moeilijkheden in de zorgplicht: *"Wij ervaren die zorgplicht eigenlijk al lang. Alle leerlingen bij ons op school zijn natuurlijk zorgleerlingen."* (Zorgcoördinator, kleine zorgschool D).

Subconclusie §4.6

De zorgplicht wordt door vo informanten als ingrijpende verandering gezien. Ze verwachten, op basis van eerdere plaatsingservaringen naar andere scholen, dat het moeilijk is om een passende plek te vinden voor een leerling, die zij niet willen of kunnen aannemen. Slecht enkele informanten verwachten geen, geen andere of nieuwe problemen. Zij zijn van mening dat er niet zo veel veranderd met voorheen. Vso informanten hebben geen moeite met de zorgplicht en hopen dat het juist een effectief middel is om vo scholen op hun verantwoordelijkheid aan te spreken wanneer dat nodig is.

4.8 Beeldvorming SWV

Het zesde thema is de beeldvorming over, de verwachtingen ten aanzien van - en de rol van het SWV in het netwerk. Er is bij de informanten geïnformeerd naar de huidige rol van het SWV in de netwerksamenwerking. Daarnaast is de informanten gevraagd naar hun ervaringen met- en de ondersteuning die ze (willen) ontvangen vanuit het SWV. Tot slot is gevraagd naar de verwachtingen en wensen ten aanzien van taken en rollen die het SWV kan doen, binnen en namens het netwerk, in de (nabije) toekomst. Het is voor de netwerksamenwerking belangrijk dat de verwachtingen, tussen de netwerkdeelnemers onderling en de verwachtingen tussen de netwerkdeelnemers en het SWV, zijn afgestemd om tot netwerksamenwerking en netwerkeffectiviteit te komen. Het SWV is de actor die sturing kan geven aan de netwerksamenwerking en zij brengt via- en met het netwerk de wet in praktijk.

Tijdens de interviews bleek dat voor een groot deel van de informanten het verschil tussen het SWV en het OSL diffuus is. Deze constatering is niet zo raar, want het OSL is de uitvoerende tak van het SWV. Het OSL is belegd met de 'adviserende' beoordeling over de individuele dossiers van leerlingen. Het SWV is echter eindverantwoordelijke, maar neemt in de praktijk alle adviezen van het OSL over. Scholen hebben

voornamelijk contact met het OSL over dossiers en leerlingen, die zij geplaatst willen hebben in het vso of in een bovenschoolse voorziening. Voor het (be)sturingsvraagstuk en de rol van publieke manager in dit netwerk, het SWV, is het echter van belang deze twee actoren te scheiden. Het SWV is immers eindverantwoordelijke over het OSL en het SWV maakt (beleid)keuzes over en is verantwoordelijk voor de (be)sturing van het netwerk. De rol die zij aanneemt in het netwerk is daarom van invloed op de netwerksamenwerking en netwerkeffectiviteit.

Deze paragraaf is opgebouwd uit een algemene beschrijving van de beeldvorming over het SWV, beschreven vanuit de perceptie van de informanten. Vervolgens worden twee ervaringen van informanten met het SWV geschetst, waarna een beschrijving van de taken van het SWV volgt, wederom beschreven vanuit het perspectief van de informanten. Als laatste zijn de wensen van de informanten ten aanzien van de rollen en taken van het SWV beschreven opgedeeld in netwerk brede wensen, zorglocatie/pro specifieke en vso specifieke wensen.

Beeldvorming

Het SWV is voor veel informanten een belangrijke informatiebron. Informanten zijn over het algemeen tevreden met de vanuit het SWV georganiseerde bijeenkomsten als kenniskringen en informatiebijeenkomsten. Sommige vinden dat het SWV een voortrekkersrol heeft genomen en dat ze veel energie steekt in het faciliteren van gespreksmomenten, informatievoorziening en –uitwisseling. Ondanks deze inspanningen is er over veel zaken nog onduidelijkheid in het netwerk: *“Wat ik wel vind, is dat het mij bijna een jaar kost om uit te vinden hoe het allemaal in elkaar zit met dat samenwerkingsverband. Dat is best wel ondoorzichtig hoe vooral ook de beslissingen lopen.”* (Zorgcoördinator grote havo/vwo school E). Onduidelijkheid over de verdeling van AB-gelden en schoolmaatschappelijk werk zorgt ook voor veel onrust in het netwerk: *“Het SWV is log, traag met beslissingen.”* (Zorgcoördinator, kleine vmbo school I2). Informanten geven aan geduld te hebben, maar wel enigszins verbaast te zijn over het feit dat de feedback op het SOP ongeveer een jaar later pas binnen komt. Voor sommige informanten maakt dit, dat het SWV een organisatie is die 'op afstand staat'. De overlegstructuur via zorgcoördinatoren- en directeurenoverleggen verloopt in de praktijk volgens veel informanten niet vlekkeloos. Ten eerste gaat informatie gaat verloren als directeuren en zorgcoördinatoren niet naar 'hun' overleg gaan. Ten tweede bereikt informatie vaak niet de directeur en/of zorgcoördinator binnen een school, wanneer deze personen weinig tot geen onderling contact hebben of mededeelzaam zijn naar elkaar over de informatie die bij de overleggen is gegeven. Sommige informanten vinden het echt een probleem dat het SWV de directeuren als aanspreekpunt neemt: *“Doordat het SWV heel hard heeft geroepen dat Amsterdam zijn zaakjes allemaal wel op orde heeft (...) zijn directeuren achterover gaan leunen.”* (Zorgcoördinator, grote havo/vwo school F). Dezelfde informant ziet ook een onderbemand SWV: *“Er wordt daar keihard gewerkt, met de beste intenties, maar je ziet gewoon altijd (...) dat mensen het rete druk hebben (...). Wat bij mij het effect heeft dat*

ik daar gestrest van word. Niet omdat ik ze zó nodig heb en geen antwoord krijg op mijn mail, maar dan denk ik: als jullie het zó druk hebben, dan wordt het wel pittig wat er op ons[scholen/zorgcoördinatoren] af komt."

Ervaringen

Dezelfde informant vertelt wat het gevolg is geweest van het feit dat het SWV op een ouderavond heeft geroepen dat Amsterdam, in de context van de verevening, niet in middelen achteruit gaat: *"Ik moet vervolgens die ouders vertellen dat er echt geen individueel geld meer is voor hun kind (...). En dan roepen ze [de ouders] 'maar het SWV zegt dat er niks verandert voor mijn kind' (...). Door die bijeenkomst, heeft het SWV ons tegengewerkt. Ik heb behoorlijk moeizame gesprekken moeten voeren"* (Zorgcoördinator, grote havo/vwo school F). Terugkijkend ziet een andere zorgcoördinator dat de taakstelling voor scholen, gecommuniceerd vanuit het SWV, beter had gekund: *"Ik denk wat zij [het SWV] uitdragen naar besturen en de directies van alle scholen dat dat veel beter had gekund. Dat ze veel meer hadden moeten aanspreken op hun verantwoordelijkheden. (...) Dat had denk ik het SWV veel eerder moeten signaleren."* (Zorgcoördinator, kleine vso school B2) Later in het interview geeft dezelfde informant aan: *"Volgens mij moeten we ze [directeuren en zorgcoördinatoren] gezamenlijk gaan pakken (...) want het gaat om inhoud en om de leiding die mee moet (...). Dat ga je niet krijgen als je dat apart blijft aansturen zeg maar."*

Taken

Veel informanten vinden het de taak van het SWV om snel meer duidelijkheid te verschaffen over de eisen van dossiers die via het OSL moeten. Informanten willen weten waar scholen aan toe zijn. Het vso wil dat het SWV strenger toeziet op de afspraken, wat betreft volledige aanlevering van dossiers vanuit vo scholen. De 'werkbaarheid van een dossier' wordt meerdere malen door verschillende informanten genoemd, om aan te geven dat de nieuwe school met volledige informatie een goede start met een leerling kan maken. Een enkele informant constateert een dubbelrol van het SWV: *"Het SWV doet nu iets gek's in de lijn, dat is namelijk dat ze een scheidsrechter zijn [red. is], maar ook de plaatsers (...). Of je bent scheidsrechter en laat het plaatsen als verantwoordelijkheid bij de school liggen en stapt uit tussen die beoordeling van zo'n dossier."* (Directeur, grote vso school B1). Deze informant ziet idealiter een situatie waarin het SWV de inspecteurs rol op zich neemt, omdat het SWV de bovenschoolse voorzieningen betaalt die onder andere worden uitgevoerd door het vso. Het SWV houdt dan toezicht op de kwaliteit van de voorziening, verwijzing en geleverde diensten. Als een school een leerling bijvoorbeeld op het transferium wil plaatsen, dan neemt de school contact op met het transferium, schuift het transferium aan bij het gesprek met het gezin en wanneer er consensus is, dan legt men het plan bij het transferium neer. Naast de uitvoerende taken, als de verdeling van de middelen, het plaatsen van thuiszitters en de toegang tot het vso en bovenschoolse voorzieningen reguleren, heeft het SWV volgens informanten ook een informatie- en lobby taak. De informanten verwachten ondersteuning van het SWV als ze vragen hebben, advies willen of vastlopen met leerling of een aanmelding. Tot slot verwacht een aantal informanten

(extra) ondersteuning van het SWV rond de aanmeldperiode vanwege de zorgplicht: *"Ik kan mij voorstellen dat er dan toch één of twee mensen zijn binnen het SWV die dan zouden kunnen helpen"* (Zorgcoördinator kleine vmbo school l2)

Wensen

Bijna alle informanten hebben ideeën ten aanzien van de rol van het SWV en wensen over een ideale netwerksamenwerking. Er zijn uit de interviews vijf netwerk brede -, twee specifiek zorglocatie/pro- en drie specifieke vso wensen, gedestilleerd. Slecht een enkele informant vindt dat het SWV gewoon goed functioneert. Deze informant is van mening dat er een gedeelde visie over passend onderwijs is, dat het SWV voldoende regie houdt op de inhoud van de SOP(s) en dat ze zicht houdt op de financiën: *"Alles loopt zoals het moet lopen."* (Directeur, grote vmbo school l1). De verbeterpunten zijn volgens deze informant slechts 'bestuurlijke ongemakken', zoals de kernprocedure.

Netwerk brede wensen

Veel informanten willen dat de overleggen weer worden gefaciliteerd (wat eerder het geval was), omdat het SWV op die manier scholen verplicht om daar een personeelslid voor vrij te roosteren. Veel zorgcoördinatoren zien de effectiviteit van de zorgcoördinatorenoverleggen afnemen als er minder deelnemers komen. Andere informanten willen graag een digitaal verslagje van alle bijeenkomsten van het SWV ontvangen, met de presentaties en documenten die zijn uitgedeeld, om er zeker van te zijn dat ze geen informatie mislopen. Veel zorgcoördinatoren willen om die reden ook graag de agenda van het directeurenoverleg ontvangen.

Een tweede netwerk brede wens, is dat het SWV met het PO (werk)afspraken moet maken over de volledigheid van dossiers, het schooladvies en de warme overdracht: *"Ik vind dat je eisen mag gaan stellen aan het PO. Ik zou heel graag willen dat er wat meer gezamenlijk verantwoordelijkheidsgevoel ontstaat."* (Zorgcoördinator, kleine vmbo school l2). Andere zorgcoördinatoren willen graag één dag de warme overdracht voor heel Amsterdam en niet verspreid per stadsdeel, omdat leerlingen lang niet altijd in hetzelfde stadsdeel naar de basisschool gaan.

Een derde wens is 'helderheid' over besluitvorming binnen het SWV en het netwerk. De informanten willen een overzicht van de besluiten en uitleg hoe, langs welke (bestuurlijke)lijnen, de besluiten zijn gelopen. De informanten geven ook aan te willen weten waar een beslissing, die invloed heeft op de werkprocessen, vandaan komt, als het buiten de besluitvormingsmacht van het SWV om is genomen. Een 'werkwijze' wens die hiermee samenhangt is dat informanten graag een schema van stappen willen die bij een OSL-procedure moet worden doorlopen.

Ten vierde uiten veel informanten dat het SWV een lobby-taak heeft richting de gemeente, die meer aandacht en resultaat verdient. De informanten willen dat het SWV gaat hameren op snellere berichtgeving vanuit de gemeente. Het SWV voor moet er voor zorgen dat de deskundigheid van de AB en het maatschappelijk werk, door de transitie jeugdzorg en de nieuwe OKA-functie, niet verloren gaat. Informanten willen dat het SWV brede richtlijnen afstemt met de gemeente over de OKA functie over de momenten dat de zorg de school binnenkomt. Sommige scholen geven aan dat de gemeente of jeugdzorg, al op een een of andere manier, is binnengekomen. Deze informanten staan voor vraagstukken als: 'Kan de OKA oudergesprekken op school voeren'. Sommige zorgcoördinatoren willen dat niet, omdat ze geen 'ouder problemen' (bijvoorbeeld schuldenproblematiek) 'in de school' willen. Een informant schetst waar het samenwerkingsprobleem met de gemeente zit: *"Ons zeggenschap gebeuren als onderwijs (...) binnen het hele nieuwe stelsel van de OKA, van het 'Samen Doen' en de hele reutemeteut, 'zorg advies stimuli' dreigen weg te gaan. (...) Terwijl wij, je hebt ons nodig. Zonder ons vind je geen kind hoor, vanuit zorg verlenend Nederland. En we vinden het prima om vindplek te zien, maar maak ons ook partner dan."* (Zorgcoördinator, grote havo/vwo school F).

Een vijfde wens, door enkele informanten geuit, is dat er snel wordt nagedacht over netwerk specifieke evaluatie en monitoring: *"Ik denk dat je passend onderwijs ook op een gegeven moment een kwalitatieve norm zou willen geven, dat is een soort appèl aan de inspectie en het aan de samenwerkingsverbanden zelf, dan moet je niet alleen kwantitatief (...) maar ook naar welzijn kijken, omdat het vaak de grootste raadgevers zijn waarom kinderen bij ons [vso] terecht komen."* (Directeur, grote vso school B1).

Zorglocaties/Pro wensen

Vanuit zorglocaties en Pro zijn twee duidelijke wensen: namelijk verruimde toegang tot bovenschoolse voorzieningen voor leerlingen met een lage cognitie en hulp vanuit het SWV om meer stageplekken te realiseren: *"De banen liggen voor praktijkonderwijsleerlingen niet voor het oprapen. Hun banen worden gevuld door iemand die eigenlijk wat hoger zou kunnen. Om de motivatie hoog te houden moeten er goede stageplekken komen. (...) Niemand is er bij gebaat als zo'n enorme groep op de bank komt te zitten."* (Zorgcoördinator, kleine zorgschool D).

Vso wensen

Het vso wil dat het SWV op meerdere momenten in een regierol stapt. Het vso is blij met de doelstelling om het vso, in de huidige omvang, in tact te laten. Dit komt, volgens de informanten, de stabiliteit van personeel en de kwaliteit op de vso scholen ten goede: *"Ik heb wel bewondering voor wat Frits[dhr. Otto] uitgesproken heeft. We gaan de komende vijf jaar een forse groei van het aantal leerlingen in Amsterdam krijgen."* (Directeur grote vso school B1). Dezelfde informant stelt echter dat het uitspreken van zo'n doelstelling niet genoeg is: *"Het kan zomaar gebeuren dat je daarmee [het aantal afgesproken vso plekken]*

niet uitkomst. Dan moet je als SWV in de regierol stappen en niet vinden dat de vso bestuurders daar gezamenlijk een passend antwoord op moeten vinden.” De informant hoopt dat het SWV de gemeente overtuigt om Jeugdzorg, Jeugd GGZ en de Jeugdarts op en rond de school te positioneren, om daarmee de eerste stap te zetten in de verbetering van de vroegsignalering in het netwerk.

Het tweede moment, waarvan het vso wenst dat het SWV in de regierol stapt, is bij de terugplaatsing van leerlingen van het vso naar het vo. Het vso wil dat het SWV helpt om voor leerlingen die het kunnen een plek te realiseren in het vo, een plaatsingsproces dat nu nog moeilijk verloopt.

Als laatste wil het vso dat transferia meer zeggenschap krijgen bij de toelating tot een transferium om 'verkeerd' gebruik van de voorziening tegen te gaan: *“Op dat moment moet je als SWV ook durven optreden naar scholen die zo'n verwijzing [een onterechte verwijzing] doen. (...) Dus op het moment dat je op het verdeelstation zit, en dat doet het OSL, vind ik dat je moet kijken naar waar het kind het beste bediend is (...) Ik vind dat een transferium plaatsing nooit op papier mag plaatsvinden, dat je het transferium moet betrekken bij het transitie moment.”*(Directeur, grote vso school B1)

Subconclusie

Het SWV wordt gezien als een belangrijke informatiebron, echter informatie komt volgens veel informanten (te) laat bij de juiste personen in het netwerk terecht. Daarnaast worden netwerk beslissingen, zoals verdeling AB-gelden, laat genomen. Hierdoor wordt het SWV als log, traag en een organisatie 'op afstand' gezien. Sommige informanten stoort het dat, in hun perceptie, het SWV de directeuren als aanspreekpunt neemt. Hierdoor vrezen sommigen dat passend onderwijs niet gerealiseerd gaat worden, op de manier zoals dit bedoeld is. Naast de uitvoerende taken, als de verdeling van de middelen, het plaatsen van thuiszitters en de toegang tot het vso en bovenschoolse voorzieningen reguleren, heeft het SWV volgens informanten een informatie- en lobby taak. De informanten verwachten ondersteuning van het SWV als ze vragen hebben, advies willen of vastlopen met leerling of een aanmelding. Veel informanten vinden dat ze weinig informatie krijgen en resultaat zien van de lobby activiteiten van het SWV. De informanten hebben allemaal wensen ten aanzien van de rol en taken van het SWV, zowel binnen als namens het netwerk. Enkel van deze wensen zijn het maken van werkafspraken met het PO, het aannemen van een regierol bij moeizame samenwerkingsprocessen als plaatsing binnen het netwerk en het realiseren van stageplekken voor Pro-leerlingen.

4.9 Beeldvorming OSL

Het zevende thema dat is de beeldvorming over, de ervaringen met- en de verwachtingen over de rol van het OSL, zowel op het moment van het interview als per 1 augustus 2014. Het OSL is de uitvoerende actor van het SWV. Netwerksamenwerking komt tot uiting bij de plaatsingen naar de bovenschoolse

voorzieningen en het vso. Scholen hebben immers 'de toelaatbaarheidsverklaring' via het OSL nodig voor dergelijke plaatsingen. Daarnaast zoekt het OSL, in opdracht van het SWV, via o.a. doorbraakoverleggen, onderwijsplekken voor vsv-ers en thuiszitters.

Deze paragraaf is opgebouwd uit de algemene beeldvorming over het OSL, daarna worden enkele ervaringen geschetst, waarna de wensen ten aanzien van het OSL worden beschreven.

Beeldvorming

Het OSL wordt gezien als de actor die scholen nodig hebben en die je 'mee moet hebben of krijgen' om een leerling op het vso of een bovenschoolse voorziening te plaatsen. Het OSL wordt in het algemeen als belangrijke meedenker gezien door en voor zorgcoördinatoren, wanneer een school niet precies weet wat ze met een leerling moeten. Bijna alle informanten benoemen dat het OSL (een periode) onderbemand is (geweest). Hierdoor liepen veel dossiers langer dan nodig, met onnodige gevolgen voor leerlingen. Dit is voor veel informanten een doorn in het oog. Slecht één directeur stelt: *"Wachtrijen (...) we organiseren ze zelf. Omdat we vaak leerlingen te lang vast houden in onze eigen organisatie"* (Directeur, grote vmbo school l1). Aan de ene kant prijzen sommige informanten de inspanningen van sommige OSL medewerkers, aan de andere kant hebben informanten het gevoel door sommige OSL-medewerkers juist te worden tegengewerkt. Veel informanten stellen dat het afhangt van de persoon die ze treffen of ze de juiste informatie krijgen en op een goede manier geholpen worden. Slechts één informant heeft enkel heel goede ervaringen met het OSL. Het OSL wordt door het grootste deel van de informanten vooral als een vertragende bureaucratische organisatie gezien, die strikt op de regeltjes is en soms de dagelijkse realiteit en praktijk op de scholen uit het oog verliest.

De vso informanten vinden dat het OSL juist strenger moet toezien op de volledigheid en duidelijkheid van dossiers, of juist de aanmelding volledig moet over laten aan het vso of de bovenschoolse voorziening, zodat deze laatsten een goede start met een leerling kunnen maken: *"Als zo'n OSL ertussen zit en die heeft al wat afgetikt met een school van herkomst, waardoor zo'n dossier door kan en wij moeten daarna nog weer dat gaan openen, zo'n gesprek: (...) Dan werkt dat niet bevorderend. Dan heb je liever meteen een korte lijn met zo'n school (...) Dat ik niet helemaal snap wat dan de toegevoegde waarde van zo'n loket is."* (Zorgcoördinator kleine vso school B2).

Ervaringen

Bijna alle informanten deelden individuele ervaringen over advies- en verschillende soorten plaatsingsprocedures. Sommige informanten hebben veelvuldig contact, met een vaste OSL medewerker, andere hebben slechts enkele keren contact met het OSL gehad: *"Ik weet niet of ze [medewerker OSL] dat altijd doet, maar in dit geval ging ze meteen eerst alle regels opnoemen van 'heb je dat al gedaan' (...). Dan is*

het gevoel heel erg zo van 'nee dat is jullie pakkie an'(....) Terwijl we gewoon advies vragen.(....) Ik zou wel dichterbij willen, meer als partner weet je wel. Dat ze ons ondersteunen. Dat doen ze wel, maar het mag wel wat makkelijker, toegankelijker".(Zorgcoördinator, grote havo/vwo school E).

Een twee informant constateert een verandering bij het OSL: "Vroeger deed ik een advies bij een aanmelding voor vso/bovenschoolse voorziening. Bijna altijd zat ik goed. Het overleg en meedenken ging goed. Dit jaar heb ik het een paar keer andersom ervaren. Dat ik een leerling aanmeldde met het idee -die leerling moet echt daar heen- en vervolgens ontstonden er weken vertraging door ziekte, maar ook omdat de persoon die het overnam, het advies van mij in twijfel trok. Loopt een dossier 4 a 5 weken bij het OSL, terwijl je zelf ook al een heel traject hebt doorlopen met een leerling voordat je aanmeldt. Ik vind dat het OSL geen vertragende schakel mag zijn." (Zorgcoördinator, kleine vmbo school I2) Dezelfde informant stelt dat scholen steeds meer moeten bewijzen dat ze de nodige inspanningen gedaan hebben. Deze ontwikkeling schendt het onderling vertrouwen vinden ook verschillende andere informanten: "Wat me enorm tegen de borst stuit is dat het echt een heidens karwei is om een kind ergens anders te krijgen en dat wij de poorten open moeten gooien voor iedereen. Ik vind dat er wat meer vertrouwen mag zijn vanuit het SWV dan wel vanuit de commissie van indicatiestelling of van wie dan ook, dat als scholen zeggen: dit gaat niet meer, dat het niet gaat." (Zorgcoördinator, grote havo/vwo school F) De informant illustreert de vertrouwenskwesitie met een voorbeeld:

"Als je zegt: ik heb op dit moment geen plek om een drie mavo kind aan te nemen (...) Joy [SWV] accepteert geen nee. (...) Als de dingen dan rond zijn zegt ze [Joy] achteraf: het is ook mijn taak om gewoon vasthoudend te zijn (..)Wij als scholen zijn heel slecht in het terugnemen van leerlingen.(...) Ik snap dat het een frustrerend karwei is en dat we daar veel meer met z'n allen verantwoordelijkheid voor moeten nemen. Maar je [SWV] moet altijd blijven luisteren.(....) En wat is het belang van een kind dat sociaal al op de tenen loopt, om in een klas van 30 nummer 31 te worden? Dat is echt in niemands belang."

Wensen

Informanten willen dat de formulieren van het OSL verbeteren. Een groot aantal zorgcoördinatoren hebben tijdens de interviews hun frustratie over de papierenbureaucratie van OSL- procedures geuit: "Je moet zo vaak zo veel dezelfde gegevens intypen (...) laat hier één keer een hele goede ICT-ers in en laat een mooi digitaal formulier maken, dat het [de gegevens] kopieert (....) Besteed dat nou even professioneel uit. Echt, dan maak je heel veel zorgcoördinatoren heel blij." (Zorgcoördinator, grote havo/vwo school F). Dezelfde informant draagt een oplossing aan voor het bewijslastprobleem. Dit is het probleem dat zorgcoördinatoren het gevoel hebben dat ze onnodig moeten bewijzen dat ze voldoende inspanning hebben gedaan, om een leerling op school te houden. De oplossing van deze zorgcoördinator is een (afgesloten) digitale omgeving, waarin zorgcoördinatoren logboeken over leerlingen kunnen starten en

waar het OSL kan meekijken en advies kan geven: *“Op een gegeven moment is dat logboek dusdanig lang, heb je zoveel moeite gedaan zonder voldoende effect, maar dan heeft iedereen dan al zes maanden tot een jaar kunnen monitoren. We hebben een inlog van het SWV hè. Ik weet niet waarom, maar er staat niks achter.”*

Een tweede wens is nazorg bij een plaatsing vanuit het vso of een bovenschoolse voorziening naar het vo. Veel informanten stellen dat vo scholen vaak tegen problemen aan lopen met zij-instromers en dat zij-instromers het lang niet altijd redden in het vo. Een evaluatie van het plaatsingsproces is gewenst: *“Er is weinig ruimte daarna [na de plaatsing] voor vragen als 'loopt het eigenlijk wel, hebben we de juiste beslissing gemaakt.' (...) In de plaatsingsprocedure daar zouden iets meer overlegmomenten kunnen zijn. Of dat er iets beter gekeken mag worden door hun [OSL] van oké, wat is nou eigenlijk werkelijk de zorg van een school (...) In die zin voel je je niet altijd gehoord als school (...) Je mist wel wat zelfreflectie bij het schakelloket.”*(Zorgcoördinator grote vmbo school H).

Subconclusie §4.8

Het OSL wordt gezien als informatiebron en adviserend orgaan binnen het netwerk. Iedereen in het netwerk kan hen bellen voor vragen, om mee te denken en voor advies. Daarnaast heeft het OSL de taak om plaatsingsaanvragen te beoordelen en van advies te voorzien voor het SWV. Veel informanten stellen dat het afhangt van de persoon die ze treffen of ze de juiste informatie krijgen en op een goede manier geholpen worden. Uit de vele voorbeelden en ervaringen van de informanten blijkt dat het OSL wordt gezien als een vertragende bureaucratische organisatie, die strikt op de regeltjes is en soms de dagelijkse realiteit en praktijk op de scholen uit het oog verliest. De informanten hopen dat OSL-procedures in de nabije toekomst minder bureaucratisch en arbeidsintensief zijn. Tot slot willen informanten dat het OSL zelfreflectiever wordt en aandacht besteedt aan evaluatie bij een plaatsing, zodat zij-instromers in de toekomst beter worden geplaatst.

4.10 Bevindingen overleggen en informatiebijeenkomsten

Deze paragraaf geeft, zoals in §3.3.1 aangekondigd, een korte samenvatting van de bijgewoonde zorgcoördinatoren- en directeurenoverleggen. Tijdens de overleggen is gelet op de onderwerpen die op de agenda stonden, die gaandeweg ter sprake kwamen en die deelnemers zelf aandroegen. Daarnaast is gelet op vragen en opmerkingen van de deelnemers. Er is daarbij extra gelet op vragen en opmerkingen waar frustraties, onbegrip, onwetendheid in doorklinken en die kunnen wijzen op spanningen in of over de netwerksamenwerking en het SWV. Tot slot is gelet op de opkomst bij de overleggen.

Zorgcoördinatorenoverleggen

Zuid-Centrum

Bij dit zorgcoördinatorenoverleg wordt een presentatie gegeven door een ambtenaar van Stadsdeel Zuid over het stedelijk meldpunt radicalisering. De scholen wordt gevraagd alert te zijn op risico-indicatoren.

De zorgcoördinatoren stellen zich na de presentatie sceptisch op en stellen vragen zoals wat er met de meldingen gebeurt en welke hulpverlenende- en veiligheidsinstanties betrokken zijn. Het tweede onderwerp is het SOP. Velen deelnemers delen hun ervaringen en meningen over de Amsterdamse Standaard, de feedback op het SOP van het OSL en de onduidelijkheid over wat men nu met het SOP moet doen. Zorgcoördinatoren verwachten sturing vanuit het SWV en een tijdsplanning en duidelijkheid over wie (directie, zorgcoördinator en SWV) waar precies verantwoordelijk voor kan worden gehouden. Daarna vertelt een medewerker van Bureau Jeugdzorg over de veranderingen in de jeugdzorg en dat de aansluitmedewerker niet meer bij het ZAT aanwezig is. Veel zorgcoördinatoren uiten hun onvrede hierover en vinden het vreemd dat ze de aansluitmedewerker niet eens hebben kunnen bedanken voor hun bijdrage in de vorm van advies en consult. Een zorgcoördinator zegt dat veel zorgcoördinatoren zich nu in de steek gelaten voelen, omdat ze nu veel meer zorg moeten opschalen. Een andere zorgcoördinator beweert dat het SWV zegt dat matchpoint (een gemeentelijk signaleringssysteem voor alle hulpverlenende organisaties) de oplossing is, wanneer een zorgcoördinator een melding wil maken en wil weten of er al een andere hulpverlenende organisatie met de jongere bezig is. Voor het agendapunt zij-instromers is geen tijd meer en wordt over de mail gecommuniceerd. Voor dit overleg worden 24 scholen uitgenodigd. Er waren 12 zorgcoördinatoren aanwezig.

Oost-Zuidoost

Er is bij het overleg in Oost- Zuidoost gesproken over de onduidelijkheid van de OKA- functie, de verdeling van de AB-uren en de geldigheidsduur van de toelaatbaarheidsverklaringen. De feedback van een Zorg Advies Team (ZAT)-evaluatie is besproken en een zorgcoördinator vraagt advies aan zijn collega-zorgcoördinatoren over een leerling, die bij zijn school is aangemeld. Er ontstaat discussie over tot waar de zorgplicht van de school geldt. Er wordt geopperd terug te gaan naar de basisschool om een eerlijk advies en verslag over de leerling te krijgen. Meerdere zorgcoördinatoren geven hierna voorbeelden van waar ze tegen aan liepen in de kernprocedure. Er wordt uitgesproken dat het PO te vaak verkeerd adviseert en onvolledige dossiers aanlevert. Tot slot vraagt nog iemand advies wat te doen bij 'pesten buiten school'. Er waren 7 afmeldingen voor dit overleg. Voor dit overleg worden 17 scholen uitgenodigd.

West

Bij het zorgcoördinatorenoverleg wordt een casus besproken over een vervalst aanmeldformulier. De vo school had ontdekt dat het basisschooladvies was vervalst. Er wordt toegelicht hoe deze situatie is aangepakt door de zorgcoördinator. Er wordt gesproken over de sluiting van een Altra-12plus voorziening. Er worden frustraties geuit dat het steeds vaker onduidelijk is waar de zorgcoördinatoren naar toe moeten met leerlingen voor bepaalde zorgtrajecten. Er wordt verder gesproken over de onduidelijkheden rond de OKA functie en er wordt een presentatie gegeven over de 'Samen Doen' teams. Veel zorgcoördinatoren vragen zich af hoe het Samen Doen team zich verhoudt tot het ZAT. Er ontstaat discussie en veel

zorgcoördinatoren snappen de intenties van de Samen Doen teams, maar uiten zorgen over hun werkwijze met ouders. Één zorgcoördinator deelt de groep mee dat er nog enkele plekken zijn in de leerjaren vmbo 2 en 3 bij haar op school. Aan het eind wordt een zorgcoördinatorenborrel ingepland, ter afsluiting van het jaar. Voor dit overleg worden 16 scholen uitgenodigd. 4 scholen hebben zich afgemeld, er waren 9 zorgcoördinatoren aanwezig.

Directeurenoverleggen

Oost-Zuidoost

Mw. Bijleveld, medewerker van het SWV, geeft een presentatie over de vragen die directeuren zichzelf moeten stellen in de aanloopfase naar passend onderwijs: Wat is de planning, wat zijn de zorgen en vragen van docenten, waar liggen de knelpunten in het systeem in de school, wie staat waar in het implementatieproces, wat zijn de gevolgen van passend onderwijs voor de school en in de klas? Ze tipt de directeuren over het boek van Stephen Covey, *'The seven habits of highly effective people'*. Verder wordt er gesproken over het invoegen van de OKA-functie in de zorgstructuur en bij het ZAT en wordt er medegedeeld dat het Bureau Jeugdzorg medewerker per direct wordt teruggetrokken uit de ZAT's; worden de proeftuinen kort aangestipt; wordt als aandachtspunt meegegeven dat scholen nu kunnen nadenken over wat ze nog meer met de uren van de AB-er kunnen doen; wordt geadviseerd dat scholen voor 1 mei 2014 een gesprek met ouders van 'rugzakleerlingen' voeren; wordt medegedeeld dat Altra begin mei 2014 haar offerte aan levert bij de gemeente en wordt een opmerking gemaakt over thuiszitters. Er ontstaat een discussie over de 1e en 2e lijn zorg op scholen. Alle aanwezigen worden uitgenodigd voor de informatiebijeenkomst op 22 mei 2014.

Noord

De warme overdrachtdagen van PO naar VO worden besproken. Iemand vraagt of het de bedoeling is dat mentoren terugkoppelen aan het PO of de leerling goed terecht gekomen is. Daar is een terugkoppel dag voor. De wens wordt geuit dat er stadsdeel brede deskundigheidsbevordering komt door middel van gezamenlijke inzet van AB. De verdeling van de AB wordt op een later moment besloten. Een medewerker van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling(DMO) gemeente Amsterdam, geeft een tussenevaluatie over de proeftuin scholen met de OKA. Veel directeuren hebben vragen over de precieze rol en taken van de OKA in school. Er wordt geantwoord dat het takenpakket nog in ontwikkeling is. Aan het eind van het overleg wordt medegedeeld dat het VO verantwoordelijk is voor de inschrijving bij het mbo en dat leerlingen dit jaar vervroegd inschreven moeten worden. Er worden 12 scholen uitgenodigd voor dit overleg, allen hebben een afvaardiging gestuurd.

Zuid

Mw. Bijleveld, medewerker van het SWV, geeft dezelfde presentatie als bij het directeurenoverleg in Oost-Zuidoost over de vragen die directeuren zichzelf moeten stellen in de aanloopfase naar passend onderwijs.

Een DMO medewerker geeft een tussenevaluatie over de proeftuin scholen met de OKA. Scholen krijgen na de zomer een procesbegeleider die met de directeur zorgcoördinator en OKA afsprekt hoe de OKA wordt ingebed op de school. De tussenstand van VSV-ers wordt besproken. Dhr. Otto stelt dat er bij DUO wat administratieve vervuiling plaatsvindt, omdat er ook wordt afgerekend op niet verwijtbare vsv-cijfers.

Informatiebijeenkomsten

Tijdens de informatiebijeenkomst op 25 maart 2014 heb ik twee workshops gevolgd: 'Special Classes, aanbod voor speciale groepen in het vo' en 'Voortgezet Speciaal Onderwijs'. Deelnemers konden via workshops in lokalen over verschillende onderwerpen informatie krijgen. Op de bijeenkomst van 22 mei 2014 lag de focus op 'hoe passend onderwijs proof is de school?'. Deelnemers konden via workshops in lokalen over verschillende onderwerpen informatie krijgen. Ik heb de presentatie over de 'Procedure Toelaatbaarheidsverklaring- TVL' bezocht. Onderwijsconsulent Mw. Gudmundsson, een medewerker van het OSL, legde in haar presentatie de nadruk op de voordelen van het TVL. Er zal geen 'slagboomdiagnostiek' meer plaatsvinden, omdat er niet meer wordt uitgegaan van de beperking van een leerling. Het is om die reden wel nodig dat het voortraject en de inspanningen van de scholen in het ontwikkelingsperspectief worden gezet, met de nadruk op handelingsgericht- en opbrengstgericht werken, waarbij ouders al in een vroeg stadium zijn betrokken. Mw. Gudmundsson vertelt dat de aanmelding, bij het OSL, voor een plaatsing moet bestaan uit het vo- aanmeldformulier, een goed bijgehouden LVS, het ontwikkelingsperspectief, cijferlijsten en een logboek. Daarnaast kan er nog informatie van derden worden gevraagd. Het OSL bekijkt of het dossier compleet is, kijkt er met 2 of 3 medisch onderlegde orthopedagogen en/of psychologen naar (de toelatingsadviescommissie) en adviseert aan het SWV of de aanvraag terecht is en een TLV afgegeven kan worden. In sommige gevallen vindt er een gesprek met de school, de toelatingsadviescommissie en de ouder(s) plaatst. De aard, ernst van de problematiek en de onderwijsachterstand worden meegewogen in het advies. Mw. Gudmundsson benadrukt dat er officiële diagnoses van de beperking(en) (indicaties) niet meer noodzakelijk zijn en bepaalde testen en *Teacher's Report Forms* (TRF) ook achterwege kunnen worden gelaten. Bij de bezoekers van de presentatie proefde ik na het verhaal nog veel onduidelijkheid wat bevestigd werd door de vele vragen die daarna volgden: wat moet er gebeuren voor leerlingen die al een indicatie hebben (die verloopt), wat als de school het niet eens is met het besluit om geen TVL af te geven, hoe wordt precies de ernst en aard van problematiek gewogen, wat als een handtekening van een ouder niet te krijgen is (want moeilijk tot geen contact met de ouder mogelijk) of als een ouder geen handtekening wil zetten op het aanmeldingsformulier. Op deze vragen werd geen eenduidig antwoord gegeven: Het zal per geval bekeken moeten worden.

Reflecterende samenvatting

Het SWV staat voor een grote bestuurlijke uitdaging. Ze heeft zowel eigen 'autonome' taken binnen (en voor) het netwerk en daarnaast een rol die zij moet spelen ten behoeve van de netwerksamenwerking. Deze uitdaging richt zich enerzijds op taken die worden gedaan door het SWV, zoals het verdelen van de middelen, vsv-ers en thuiszitters weer op school krijgen en het afgeven van TLV's. Anderzijds richt deze uitdaging zich op die taken die in (en door) het netwerk (en op de scholen) gedaan moeten worden. Dit zijn taken en werkprocessen als het bieden van basis- en extra ondersteuning, het (vroeg)signaleren van ondersteuningsbehoeften, het plaatsen (opnemen) van leerlingen uit het PO, vso, zij-instromers en schoolwisselaars, plaatsingsverzoeken voor TLV's voorbereiden en indienen bij het OSL en verantwoordelijkheid nemen voor leerlingen die bovenschools zijn geplaatst. Bij al deze taken is effectieve netwerksamenwerking tussen de netwerkdeelnemers onderling en het OSL cruciaal. De netwerksamenwerking verloopt, bij verschillende van deze processen, niet vlekkeloos. Dit blijkt uit de meningen, ervaringen, verwachtingen en beeldvorming van de informanten over de netwerksamenwerking en het SWV. Het SWV moet haar verantwoordelijkheid gaan nemen in het verbeteren en effectief laten verlopen van de netwerksamenwerking. Een analyse, vanuit het theoretisch kader van de empirische data uit dit hoofdstuk, is nodig om een passende rol en taken voor het SWV te formuleren, zodat het SWV haar verantwoordelijkheid ten behoeve van de netwerksamenwerking gestalte kan geven, en de effectiviteit van het passend onderwijs wordt vergroot.

5. Data-analyse (deel 2)

In deel 1 zijn de bevindingen uit de interviews in thema's gegroepeerd en de bevindingen over de overleggen beschreven. In dit tweede deel van de analyse staat de interpretatie en betekenisgeving van de data centraal. Deze analyse kent drie stappen. In stap 1 (§5.1) zullen de antwoorden van de informanten op verschillende punten worden vergeleken. In stap 2 (§5.2) worden de data geconfronteerd met de theorie over netwerkeffectiviteit van Provan en Kenis en de theorie van Moore over de strategic triangle. Daaruit volgen, door een netwerkbenadering van public value in stap 3 (§5.3), rollen die passend kunnen zijn voor het SWV, gebaseerd op de empirische bevindingen en het theoretisch kader. De uiteindelijke adviezen voor passende rol(len) voor het SWV volgen in hoofdstuk 6.

In deze analyse wordt het gehele netwerk, zowel het SWV als de leden van het netwerk, beschouwd vanuit de empirie en vanuit het theoretisch kader.

5.1 Stap 1 analyse vanuit de selectiecriteria

In deze eerste stap van de data-analyse zijn de antwoorden van de informanten vergeleken op verschillende punten. In de onderzoeksopzet is het aanbod en de grootte van de school leidend geweest bij de selectie van informanten. Een eerste punt (1) van vergelijk is dus of grote scholen (met meer dan 500 leerlingen) anders naar passend onderwijs, de netwerksamenwerking en het SWV kijken, dan kleine scholen. Een tweede punt (2) van vergelijk is of het onderwijsaanbod van invloed is op hoe de informanten naar passend onderwijs, de netwerkwerksamenwerking en het SWV kijken. Ten derde is ten doel gesteld om te achterhalen of er een verschil in visies bestaat tussen directeuren (aansturende functie binnen een school) en zorgcoördinatoren (uitvoerende en coördinerende functies binnen een school). Logischerwijs is dit daarom het laatste punt van vergelijk. Deze laatste vergelijking is op te splitsen in een algemene vergelijking tussen zorgcoördinatoren en directeuren (3.1) en een vergelijking tussen de zorgcoördinator(en) en de directeur binnen een school (3.2). De uitkomsten van deze analyses kunnen patronen in het netwerk weergeven die relevant zijn voor de (be)sturing van het netwerk. Er kunnen namelijk relevante subgroepen in het netwerk zijn die op een bepaalde manier benaderd moeten worden, om op een effectieve manier de netwerksamenwerking (aan) te sturen.

Grootte van de school als punt van vergelijk

In deze vergelijking, schematisch weergegeven in onderstaande tabel (tabel 5), worden de antwoorden van de informanten C, E, F, G, H, I1, B1 en J vergeleken met de informanten B2, B3, B4, D en I2. In de operationalisering (paragraaf 3.4) is aangegeven dat het verschil tussen een grote en kleine school ligt op de grens van 500 leerlingen. De informanten C, E, F, G, H, I1, B1 en J zijn dus werkzaam op scholen met

meer dan 500 leerlingen. De informanten B₂, B₃, B₄, D en I₂ zijn werkzaam op scholen, in sommige gevallen op locaties van scholen, met minder dan 500 leerlingen. Uit de transcripten is geanalyseerd of de informanten in hun antwoorden benoemen of de grootte van de school een positieve en/of negatieve invloed heeft op hun verwachtingen ten aanzien van passend onderwijs, hun ervaringen binnen het netwerk en hun relatie met het SWV.

Tabel 5 Vergelijking grote/kleine scholen

Grootte van de school	Type onderwijs aanbod			
	Havo/vwo	vmbo	vso	Zorgscholen (zorglocaties en praktijkonderwijs)
Groot	C, E, F, G	H, I ₁	B ₁ , J	
Klein		I ₂	B ₂	B ₃ , B ₄ , D

Slechts twee van de informanten van de grote scholen benoemen de grootte van de school in relatie tot passend onderwijs. De eerste informant (Directeur, grote vmbo school I₁) geeft aan dat de grootte van de school als positief te ervaren: Het schuiven met leerlingen tussen locaties van de scholengroep is gemakkelijker, want de school kan op deze manier een passender alternatief of tweede kans aan een leerling bieden, zonder tussenkomst van het OSL of een andere school in het netwerk. De tweede informant (Zorgcoördinator grote havo/vwo school F) geeft om verschillende redenen aan de grootte van de school in het kader van passend onderwijs juist als negatief te ervaren: Het OSL weet zijn/haar school altijd te vinden voor het plaatsen van zij-instromers. De school is dan verplicht om ruimte te maken, vanwege de afspraken die hierover zijn gemaakt in het netwerk. De informant heeft het idee dat sommige grote scholen meer met zij-instromers worden belast door het SWV/OSL, dan andere scholen. De informant vertelt dat de klassen in de praktijk tot de nok toe worden gevuld, omdat ook afstromers (leerlingen die een schoolniveau zakken) van binnen de school een plek moeten krijgen. Slechts één van de gesproken informanten van de kleine scholen gaf aan dat de grootte van de school van negatieve invloed is bij de uitvoering van passend onderwijs. Volgens de informant (zorgcoördinator kleine vmbo school I₂) vreezen veel zorgcoördinatoren van kleine (zorg)scholen groeiende werkdruk door veranderingen van passend onderwijs. Het is, stelt de informant, bijna niet te doen om per leerling die ondersteuning behoeft, een 'ondersteunings-ontwikkelingsprofiel-plan' klaar te hebben, zes weken na de zomer vakantie.

Subconclusie

Uit de beschikbare data moet worden geconcludeerd dat de grootte van de school in dit netwerk geen invloed heeft op hoe er naar passend onderwijs, netwerk of het SWV wordt gekeken. Grotere scholen of scholen met meerdere locaties kennen wel het voordeel dat ze leerlingen die (dreigen) uit te vallen nog een tweede of derde kans kunnen bieden binnen de school op een ander niveau of op een andere locatie. Echter, dit wordt slechts door één informant expliciet als positief benoemd. Er kan uit deze data niet geconcludeerd worden dat, voor de overige informanten die niet expliciet de voor- of nadelen van de

grootte van hun school hebben genoemd, de grootte in de praktijk geen invloed heeft. Voor de informanten is de grootte van de school in relatie tot passend onderwijs geen issue.

Uit de data blijkt echter wel dat de goede relatie van een directeur (I1) met het SWV, van invloed is op hoe er met de beschikbare gelden (een onderdeel van de operational capacity) voor passend onderwijs wordt omgegaan. Wanneer er intensief contact is, dan liggen de visies en meningen over de verschillende thema's en uitdagingen van passend onderwijs tussen een directeur en het SWV dichter bij elkaar, dan wanneer er weinig contact is. De informant, die niet alleen als directeur maar ook via andere bestuurlijke lijnen in contact is met het SWV, heeft vanwege het percentage rugzakleerlingen op zijn/haar school: "*(...) geld apart kunnen zetten, zodat we de rugzakgelden, of in ieder geval de begeleiding daarvoor kunnen waarborgen, de komende tijd. Komende jaren.*" De informant omschrijft de geldstroom: "*als een compensatie voor mij. Laat ik het maar zo zeggen.*" (Directeur, grote vmbo school I1). Ook de zorgcoördinator is blij met deze extra middelen: "*we hebben formeel wel niet het etiket zorglocatie, maar we worden wel zo gezien en iedereen [leerlingen die een rugzak hadden of nodig hadden] kwam binnen. En dan ontstond er soms echt gewoon een hele onwerkbaar situatie.*" (Zorgcoördinator, kleine vmbo school I2).

Onderwijsaanbod als punt van vergelijk

In deze vergelijking wordt geanalyseerd of informanten voor- en nadelen van hun onderwijsaanbod benoemen. Uit de transcripten is geanalyseerd of de informanten in hun antwoorden benoemen of het onderwijsaanbod van de school een positieve en/of negatieve invloed heeft ten aanzien van passend onderwijs, hun ervaringen binnen het netwerk en hun relatie met het SWV. Alleen de informanten die expliciet een voor- of/een nadeel aangaven, zijn meegenomen in deze analyse.

Opvallend is dat enkel de informanten die ook voor- en nadelen benoemen bij het vergelijkingspunt grootte van de school, onderwijsaanbod ook benoemen als voor- en/of nadeel in relatie tot het netwerkwerk en het SWV. Informant F vindt dat het onderwijsaanbod van zijn/haar school (vwo, havo en vmbo t²⁸) van zowel positieve als negatieve invloed is op passend onderwijs: Het brede onderwijsaanbod van de school heeft als voordeel dat afstroom niet betekent dat leerlingen van school moeten, want een passende plek (wat betreft schoolniveau) kan binnen de school worden gerealiseerd. Het brede aanbod heeft ook een nadeel, want de lagere niveaus zitten, door de interne afstroom in de 2e en 3e leerjaren, vaak vol en daardoor is er geen ruimte meer om zij-instromers te plaatsen. Opvallend is dat deze informant in dit geval 'een passende plek' hier operationaliseert als 'op een passend aanbod (vwo, havo of vmbo)' les krijgen. De informant benoemt niet expliciet of het bredere onderwijsaanbod van de school ook positief/ negatief uitpakt voor het realiseren van passend onderwijs, geoperationaliseerd in termen van de

²⁸ Zoals in paragraaf 3.3.2 is uitgelegd is deze informant ingedeeld bij de subgroep 'grote hav/vwo scholen', maar het onderwijsaanbod van de school beslaat ook vmbo-t.

basis- en extra ondersteuning binnen de verschillende ondersteuningsdomeinen²⁹ of de Amsterdamse Standaard. Bij de informanten van school I leek het onderwijsaanbod³⁰ in eerste instantie ongunstig, omdat de school niet gekenmerkt is als zorgschool en daarom geen extra ondersteuningsbudget zou krijgen. Ondanks dat de school door haar aanbod onder de groep scholen valt die, ten opzichte van andere scholen, relatief meer middelen voor ondersteuning krijgen, bleken de financiële middelen voor extra ondersteuning niet dekkend voor de school. Het gekozen allocatiemodel (1:2:5) is voor deze school ongunstig, omdat de school relatief veel minder extra ondersteuningsgelden zou ontvangen, in vergelijking met het ondersteuningsmiddelen die zij voorheen vanuit de rugzakfinanciering ontving. Informant I1 zegt: *“Ik heb via het SWV geld apart kunnen zetten (....) Dit komt vanwege het aanbod [onderwijsaanbod] en het percentage rugzakleerlingen die ik al jaren heb. (....) Ik heb de mazzel dat ik rugzakgeldvervangning krijg (...) er zijn een aantal scholen die dus wel die zorg hebben: hoe ga ik dat dan bekostigen[zorg die ze nu wel bieden en kunnen bekostigen vanuit de rugzakgelden en straks niet meer]?”* (Directeur, grote vmbo school I1). De zorgcoördinator van school I geeft aan dat andere scholen school I als een soort zorglocatie zien en veel van hun zorgleerlingen op deze school proberen te plaatsen.

Subconclusie

Uit de data moet worden geconcludeerd dat het onderwijsaanbod van de school in dit netwerk geen invloed heeft op hoe er naar passend onderwijs, netwerk of het SWV wordt gekeken. De wijze van verdeling van de middelen op basis van onderwijsaanbod en leerlingaantal is geen issue voor de informanten, behalve voor enkele scholen die relatief veel van hun ondersteuning bekostigden vanuit rugzakgelden.

De functie, zorgcoördinator en directeur, als punt van vergelijk

In deze vergelijking, schematisch weergegeven in onderstaande tabel (tabel 6), worden de antwoorden van de zorgcoördinatoren vergeleken met de antwoorden van de geïnterviewde directeuren (B1, J en I1). Uit de transcripten is geanalyseerd of er opvallende overeenkomsten en verschillen zijn tussen de directeuren en de zorgcoördinatoren over de besproken onderwerpen. Deze vergelijking geeft inzicht of en op welke onderwerpen er verschil is tussen beide groepen, waar het SWV bij de (be)sturing van de netwerksamenwerking (eventueel) rekening mee moet houden.

²⁹ De ondersteuningsdomeinen en de Amsterdamse Standaard worden in paragraaf 4.6 uitgelegd.

³⁰ Het aanbod van deze school is vmbo b, vmbo k en PrO. Een overzicht van het aanbod van de scholen uit dit onderzoek staat in bijlage B2.

Tabel 6 Vergelijking zorgcoördinator/ directeuren

Grootte van de school	Type onderwijsaanbod			
	Havo/vwo	vmbo	vso	Zorgscholen (zorglocaties en praktijkonderwijs)
Groot	C,E,F,G	H	I1	B1, J
Klein		I2	B2	B3, B4, D

Directeuren

Informanten B1 en J zijn directeuren van grote voortgezet speciaal onderwijs scholen, informant I1 is directeur van een grote vmbo school en allen geven leiding aan meerdere locaties. Alle drie de directeuren zien, over het algemeen, passend onderwijs als een positieve ontwikkeling en verwachten dat er per 1 augustus 2014 niet direct grote veranderingen zullen plaatsvinden. Allen zijn van mening dat passend onderwijs een geleidelijke ontwikkeling is, waar tijd voor nodig is. Informant I1 (vmbo) is het meest positief gestemd en geeft aan weinig zorgen te hebben: *'Ik denk ook net zoals Frits [dhr. Otto] dat het niet anders wordt dan dat het nu is'*. De enige zorg die informant I1 expliciet uit, is de gebrekkige en vaak onvolledige informatievoorziening over leerlingen uit het PO, in combinatie met de zorgplicht van vo scholen. De informant vreest voor werkdrukverhoging bij de zorgcoördinator: Voorheen kregen ouders, leerling en basisschool te horen, na de screening van een dossier, dat een leerling al dan niet plaatsbaar was op zijn/haar school. Nu wordt de school direct eigenaar en moet zij de leerling plaatsen op een passende plek. De overeenkomst tussen B1 en J is dat zij een grote rol voor het vso zien weggelegd om de culturomslag van passend onderwijs op vo scholen en in de klas te realiseren: Vo docenten moeten begeleid worden in het vroegsignaleren en begeleiden van ondersteuningsbehoeftes van leerlingen en dat gaat niet zomaar gebeuren vinden zij: daar moet moeite en tijd ingestoken worden.

Zorgcoördinatoren

De tien informanten met de functie zorgcoördinator hebben veel overeenkomsten. Op één na maken alle zorgcoördinatoren zich zorgen en hebben zij hun twijfels over meerdere punten in de uitvoering van passend onderwijs. De enige informant die zich weinig zorgen maakt en dit, naar eigen zeggen precies, zo verkondigt op zijn/haar school als dhr. Otto dat ook doet is informant G: *"we hebben het in Amsterdam op orde"* (Zorgcoördinator, grote havo/vwo school). Zijn visie is dat passend onderwijs weer een andere naam is voor 'meer van hetzelfde', dus dat er daarom geen reden is tot zorg. Veel zorgcoördinatoren weten elkaar te vinden wat betreft tips en informatie in de zorgcoördinatorenoverleggen, maar zij stellen de belangen van hun eigen school voorop in de operationele processen van de netwerksamenwerking, zoals het plaatsen van zij-instromers, schoolwisselaars, vsv-ers en thuiszitters. Informant F stelt dat bij plaatsing van zij-instromers niet serieus door het SWV wordt geluisterd naar argumenten om het niet te doen. Slechts enkele zorgcoördinatoren zijn bewust bezig met de door informant J genoemde 'culturomslag' die nodig is in de klassen om passend onderwijs te realiseren. Een voorbeeld daarvan is dat sommige vmbo en praktijkscholen zijn bezig met PBS om gedragsverandering, bij zowel bij docenten als leerlingen, te

bewerkstelligen, maar het overgrote deel van zorgcoördinatoren geeft aan dat docenten weinig op de hoogte zijn over passend onderwijs en weinig zorgcoördinatoren hebben op het moment van dataverzameling concrete plannen over het verbeteren van vroegsignaleren.

Vergelijking

De overeenkomsten tussen directeuren en zorgcoördinatoren zijn dat beide groepen zich zorgen maken over de werkdruk die zorgplicht met zich mee brengt. De oorzaak daarvan ziet men vooral in de tijd en moeite die gestoken moet worden in het vinden van een passende plek op een andere school, omdat men verwacht dat andere scholen niet open zullen staan om leerlingen op te nemen. Ook erkennen beide groepen dat er problemen zijn in de operationele plaatsingsprocessen. Zowel het plaatsen, de informatie die mee komt van de school waar de leerling vandaan komt, als de nazorg bij een plaatsing vanuit het vso/ een bovenschoolse voorziening behoeft verbetering. De verschillen zitten er vooral in dat directeuren met een grotere afstand naar de operationele netwerksamenwerking kijken

Subconclusie

Uit de data kan worden geconcludeerd dat zorgcoördinatoren en directeuren relevante subgroepen zijn in dit netwerk. In de zorgcoördinatoren groep spelen vooral operationele netwerksamenwerkingsissues, zonder dat zorgcoördinatoren elkaar daar onderling verwijten over maken. Voor velen spelen de argumenten mee dat zij-instromers vaak niet zonder problemen of doublures de school doorlopen. Scholen zien liever niet het imago van de school vertroebelen door lagere slagingspercentages, afstroom en schooluitval, benchmarkpunten die de inspectie en 'vensters vo' gebruiken om scholen te beoordelen. Aan de andere kant ervaren zorgcoördinatoren dat zij-instromers, die vanuit het SWV zijn geplaatst, vaak niet tot hun recht zullen komen op de vo school, doordat zij toch het onderwijsniveau niet aankunnen, toch in een te grote klas geplaatst moeten worden of toch nog met zodanige problemen kampen die een succeservaring op het vo in de weg staan. Alle onderwijsprofessionals hebben, ook als zij samenwerkingsactiviteiten voor het netwerk doen, te maken met hun de doelen van hun eigen school. Zorgcoördinatoren stellen bij de plaatsing van zij-instromers het belang van de school voorop en gaan moeilijk doen als zij weinig kansen op succes verwachten bij de betreffende zij-instromer. Zorgcoördinatoren lijken de 'vo naar vo en vso naar vo' plaatsingsproblemen in de netwerksamenwerking niet zodanig op de agenda te zetten dat directeuren of het SWV reeds deze operationele problematiek bij de kern, in de netwerksamenwerking tussen de vo scholen, hebben opgepakt.

De functie, zorgcoördinator en directeur binnen dezelfde school, als punt van vergelijk

Bij deze vergelijking is beoogd te beoordelen of de informanten binnen een school overeenkomstig of verschillend denken over passend onderwijs en de netwerksamenwerking. Er zijn slechts twee scholen (school B en school I) waarbij deze vergelijking gemaakt kan worden, omdat zowel de directeur als de

zorgcoördinator(en) van de school zijn geïnterviewd. Bij veel scholen werd in de periode van de interviews al duidelijk dat de kans klein was dat zowel de directeur als de zorgcoördinator van de school kon worden geïnterviewd voor dit onderzoek. Het bleek, bij bijna alle scholen, dat een interview met een directeur een stuk moeilijker was te realiseren. Aan de zorgcoördinatoren, waarbij dit ten tijde van het interview al duidelijk was, is gevraagd of de directeur van de school, in de perceptie van de zorgcoördinator, een andere visie op passend onderwijs, de netwerksamenwerking en het SWV erop nahoudt dan de zorgcoördinator. Het is voor het SWV relevant om te weten waar op gelet moet worden bij de sturing vanuit het SWV naar één school, bijvoorbeeld wat betreft informatievoorziening.

Tabel 7 beoogde vergelijking

Grootte van de school	Type onderwijsaanbod			
	Havo/vwo	vmbo	vso	Zorgscholen (zorglocaties en praktijkonderwijs)
Groot	C,E,F,G	H	I1, B1, J	h
Klein			I2, B2	B3, B4, D

Subconclusie

Een zinvolle vergelijking tussen de visie van een directeur en een zorgcoördinator binnen één school is helaas niet te maken. Er kunnen met een vergelijking van slechts twee scholen geen relevante uitspraken over de directeur en zorgcoördinator(en) binnen een school worden gedaan, die relevant zijn voor het hele netwerk en de sturing daarop van het SWV. Opvallend is dat binnen school B, een vso school, de directeur en zorgcoördinator(en) over het algemeen op één lijn liggen wat betreft hun visie op passend onderwijs en de zorgen en verbeterpunten ten aanzien van de netwerksamenwerking. Binnen school I kwam naar voren dat de directeur weinig op de hoogte was van de operationele processen van de zorgcoördinator, maar dat dit door, op het oog, goed onderling vertrouwen geen zorgelijke constatering is. Enkele zorgcoördinatoren van scholen waarvan de directeur niet geïnterviewd is, spraken wel over het probleem dat directeuren informatie niet altijd doorspeelden of over een verschil in visie tussen een directeur en zorgcoördinator ten aanzien van het aannamebeleid. De bevindingen geven dus wel aanwijzingen dat er op sommige scholen een afstand is tussen de directeur en de zorgcoördinator en dat dit problematisch kan zijn voor sommige samenwerkingsprocessen. Echter, met de beschikbare data is deze stellingname niet hard te maken.

5.2 Stap 2 confrontatie met de theorie

In deze tweede stap van de data-analyse worden de data vanuit de het theoretisch kader geanalyseerd. De data is geconfronteerd met de theorie, waarbij is gekeken of er een verschil is tussen de theorie en de praktijk. In deze paragraaf is ten eerste geanalyseerd of de verschijningsvormen van de netwerkkenmerken horend bij een NAO, uit de theorie van Provan en Kenis (2007), overeenkomen met de verschijningsvormen van de netwerkkenmerken van het onderzochte netwerk. Ten tweede zijn de

netwerkspanningen uit de theorie van Provan en Kenis voor het netwerk geanalyseerd en tot slot is geanalyseerd of de strategic triangle uit de theorie van Moore voor dit netwerk in balans is. Uit deze analyse komen aandachtspunten over de netwerkenmerken, de netwerkspanningen en de strategic triangle, die in stap 3 en de conclusie gebruikt worden om een passende rol voor het SWV te formuleren. Deze passende rollen geven het SWV handvatten om onder andere te sturen op vruchtbare netwerksamenwerking en netwerkeffectiviteit.

5.2.1 Netwerkeffectiviteit

Zoals in de operationalisering (paragraaf 3.5) is beschreven zijn *trust*, *number of participants*, *goal consensus* en *need for networklevel competencies* belangrijke voorspellers van netwerkeffectiviteit. De empirische bevindingen zijn in deze paragraaf geconfronteerd met deze voorspellers, de netwerkenmerken. Er is geanalyseerd of de verschijningsvormen van de kenmerken overeenkomen met de verschijningsvormen die het beste bij een NAO governance structuur passen (zie ook figuur 1 in paragraaf 2.2.1). Er is dus bekeken of er in het netwerk een gemiddelde dichtheid van het vertrouwen is, waarbij de scholen het SWV in de gaten kunnen houden. Het aantal participanten mag bij een NAO gemiddeld tot veel zijn. Er moet sprake zijn van een gemiddeld hoge goal consensus en de noodzaak voor networklevel competencies moet hoog zijn. Wanneer alle vier deze verschijningsvormen van de kenmerken in de empirie overeenkomen de verschijningsvormen die bij een NAO horen, dan is er een basis voor het realiseren van netwerkeffectiviteit. Komen de verschijningsvormen van de kenmerken niet overeen, dan ligt er een taak voor het SWV om daar op in te spelen.

Vertrouwen

De vertrouwensrelaties binnen het netwerk van scholen zijn tot nu toe ontstaan door zorgcoördinatorenoverleggen en ervaringen die deelnemers van het netwerk één op één met elkaar hebben gehad. Dit waren bijvoorbeeld situaties waarin een leerling van school wisselt en er een poging werd gedaan om samen een sociale vaardigheidstraining te organiseren voor een groepje leerlingen. Indien de ervaring één op één goed was, dan wist de zorgcoördinator de andere zorgcoördinator op een later moment vaak weer te vinden voor soortgelijke netwerksamenwerking. Indien de samenwerkingservaring minder succesvol was, bleef dat nog lang hangen en was het vertrouwen en zin om samen te werken gedaald. Scholen die het voordeel hebben in een scholengroep te vallen met een divers aanbod weten elkaar veel sneller te vinden dan scholen waarbij dit niet het geval is. Samenwerking wordt doorgaans bij deze scholen eerst 'intern' bij de scholen in de scholengroep gezocht. Zodra binnen de scholengroep (na herhaalde poging) echt geen mogelijkheden meer zijn, dan wordt er een beroep gedaan op de mogelijkheden die het netwerk kan bieden. Het gaat dan bijna altijd over de extra ondersteuningsmogelijkheden in de bovenschoolse voorzieningen of het vso. Het organiseren van een zorgcoördinatorenoverleg maakt dus nog niet dat deelnemers van het netwerk samen gaan werken en dat

de vertrouwensband groeit. Hiervoor zijn meer succeservaringen nodig en moet het SWV een rol gaan spelen om de netwerksamenwerking op het gebied van plaatsingen van het vo naar het vo én van het vso naar het vo te verbeteren (zie hiervoor stap 3 in dit hoofdstuk en het advies in hoofdstuk 6).

De mate van vertrouwen van een informant in het OSL en het SWV wordt beïnvloed door het gegeven of de participant vindt dat het SWV de juiste focus heeft en haar één op één ervaringen met het OSL en het SWV. De juiste focus wordt bepaald door het feit of het OSL en het SWV de issues die de participant zelf aandraagt en waar hij/zij voor komt te staan, aanhoort en opmerkt. De volgende stap is of het OSL en het SWV vervolgens gedegen weten mee te denken over het betreffende issue en of zij een oplossing of een zinvol advies weten aan te dragen. De informanten hebben het gevoel dat als zij met een leerling vastlopen, ze afhankelijk van (de beslissing) het OSL en het SWV zijn of hun individuele probleem wordt gehoord en opgelost. Het grootste deel van de informanten geeft aan wel veel te hebben aan de expertise bij het OSL. Geen van de informanten heeft minder vertrouwen in het OSL wanneer die door (tijdelijk) onderbezetting laat reageert. Dit bleek echter wel frustraties op te wekken bij sommige informanten, met name wanneer dossiers in de ogen van de informant onnodig vertraging opliepen of bij late feedback op het SOP.

In het netwerk zijn er een aantal samenwerkingsactiviteiten die verbetering behoeven. Het zijn zowel samenwerkingsactiviteiten tussen scholen als tussen het OSL en individuele scholen, waarvan de oorzaak deels is te vinden in laag onderling vertrouwen in het netwerk. De verschijningsvorm van vertrouwen is nog niet genoeg als basis voor netwerkeffectiviteit in een NAO governance vorm.

Number of participants

Het netwerk bestaat uit 81 scholen, een coördinerend orgaan in de vorm van het SWV en een adviserend uitvoerend orgaan in de vorm van het OSL. Bij een eerste analyse sluit het aantal participanten van het netwerk aan bij de verschijningsvorm van dit kenmerk in een NAO (gemiddeld tot veel). De netwerkspanningen uit de theorie van Provan en Kenis geven aan dat bij veel deelnemers enkele gevaren op de loer liggen. Zo blijkt ook uit de data dat het voor het SWV lastig is om alle deelnemers te bereiken. De meeste interactie tussen de deelnemers vindt (alleen) op regioniveau plaats. Hierdoor is er tussen de deelnemers een grote verscheidenheid in kennis over elkaars onderwijsaanbod, schoolfilosofie, activiteiten en expertise in relatie tot passend onderwijs. Sommige netwerkdeelnemers maken vaak de keuze om niet te komen naar een overleg. Zij leren daardoor andere deelnemers niet (goed) kennen en missen daardoor vaak kennis en informatie. Dat maakt de kans kleiner op succeservaringen in de netwerksamenwerking. Een prikkel om wel naar een overleg of informatiebijeenkomst te komen is er voor deze groep niet. Immers, als je als deelnemer niet weet wat je mist, dan mis je het ook niet.

Bij een NAO netwerk met veel scholen moet er een doordachte strategie zijn over hoe besluiten, gemaakt op het netwerkniveau, moeten indalen in het netwerk. Het SWV kan bij besluiten bijvoorbeeld doelgerichter formuleren wat de verschijningsvorm van deze besluiten op de scholen kan zijn. De Amsterdamse Standaard blijkt voor veel scholen niet meer te leven dan als onderdeel van een papieren SOP. Bij grote netwerken heerst het gevaar dat deelnemers een gevoel van afstand ervaren naar de NAO en een gevoel hebben dat ze geen invloed hebben op de netwerkbesluiten. Het SWV moet zich er dus van bewust zijn dat deelnemers zich niet alleen niet gehoord voelen, maar ook informatie krijgen over te nemen en genomen netwerkbesluiten. Wanneer deelnemers geen invloed en geen zeggenschap krijgen, zal het gevoel van afstand alleen maar groeien.

Het aantal participanten sluit aan op de verschijningsvorm van dit kenmerk (gemiddeld tot veel deelnemers) in een NAO en vormt daarmee een basis voor netwerkeffectiviteit. Belangrijk is wel dat, gezien de bevindingen, het SWV meer oog krijgt voor de netwerkspanningen die inherent zijn aan (grote) netwerken, omdat er gevaren op de loer liggen die een negatieve wending kunnen geven aan de netwerksamenwerking en de netwerkeffectiviteit.

Goal consensus

Bij een NAO governance vorm is een gemiddeld hoge goal consensus nodig als uitgangspunt voor de netwerksamenwerking en als basis voor het realiseren van netwerkeffectiviteit. Uit de data zijn verschillende netwerkdoelen geëxtraheerd, waar de goal consensus van is geanalyseerd.

Methode van doelbereiking 'de Amsterdamse Standaard'

Alle informanten staan achter het brede doel van passend onderwijs: een passende plek voor elke leerling. Echter, over de methode (de Amsterdamse Standaard) om dit doel te bereiken zijn de visies verdeeld. Hoe specifieker de uitwerking (en gevolgen) in de praktijk van het beleid is op een school, hoe meer verdeeld de meningen erover zijn. Een groot deel van de informanten spreekt zich niet positief, maar ook niet negatief uit over de methode van de 'Amsterdamse Standaard'. De SOP's worden (braaf) door de zorgcoördinatoren naar de AS toe geschreven, c.q. erop aangepast. De 'Amsterdamse Standaard' is beleid waar de directeuren overeenstemming over hebben gekregen in de directeurenoverleggen met het SWV (in de persoon van dhr. Otto). Sommige informanten, doorgaans de zorgcoördinatoren die het SOP (moeten) schrijven, zien het als een puntje op een to-do lijstje. Een paar informanten zijn kritischer over de methode en geven aan dat de AS een te pretentief te realiseren doel is. Het SOP zien zij als een bureaucratische, nauwelijks aan de praktijk te relateren, papieren werkelijkheid, waar ouders, leerlingen en docenten weinig van zullen merken in de dagelijkse praktijk op school. Een enkeling voelt zich een beetje bedrogen, omdat het opgestelde ondersteuningsprofiel is gebaseerd op de zorg die de school op

dat moment kon bieden. Op het moment van de dataverzameling is het voor veel informanten nog niet duidelijk hoeveel uren AB zij krijgen.

Via het SOP is geregeld (of afgedwongen) dat scholen de AS moeten leveren. Deze werkwijze (het opnemen van de AS in het SOP) stimuleert, gezien de voorbereidende activiteiten op de scholen, geen individuele actie van de informanten om het SOP, en daarmee de AS, in te laten dalen in de dagelijkse praktijk op school. De AS functioneert daarom niet als instrument om value te leveren voor leerlingen, terwijl de AS een public value management instrument bij uitstek kan zijn. Het SWV heeft, door een AS opgetekend in het SOP, een bureaucratische en formele oplossing gezocht, om performance op papier te kunnen leveren. Er is in het netwerk geen sprake van beleefde value van de AS.

Bovenschoolse voorziening 'transferium'

Over het gebruik van de bovenschoolse voorziening transferium is op papier wel, maar in de praktijk geen consensus. Dit veroorzaakt bij verschillende informanten grote frustraties. Meerdere informanten zijn zich bewust van het 'verkeerd gebruik' van het transferium binnen het netwerk, bijvoorbeeld als doorsluisroute naar het speciaal onderwijs tot het inzetten als milde manier van 'verwijdering van school'. Sommige informanten zijn zich ook niet bewust van het 'verkeerde' gebruik van het transferium. De afspraak om een leerling terug te nemen na zijn/haar transferiumperiode vinden sommige informanten zelfs bijzonder vreemd en zij geven aan dat juist de verantwoordelijkheid en beslissing bij het transferium dient te liggen, omdat zij de leerling een half jaar intensief hebben gezien en beter weten dan de school van herkomst wat een passende plek voor een leerling. De grootste frustratie bij het transferium zit hem in de desinteresse en 'niet verantwoordelijkheid nemende houding' van scholen van herkomst om een leerling een gedegen start te kunnen laten maken op het transferium. Enkele zaken die in de netwerksamenwerking niet goed lopen zijn: het geven van informatie over de leerling, het aanleveren van lesmateriaal, de mogelijkheid aanbieden en het initiatief nemen om de leerling praktijktoetsen op de school van herkomst te laten doen en de voorbereiding van de school op de terugkomst van de leerling. Alle informanten geven aan dat het soms (of vaak) ook beter is om een leerling na een transferiumperiode een start op een nieuwe school te geven, echter de verantwoordelijkheid wie dat gaat organiseren, daar is in de praktijk onenigheid over.

Er is in het netwerk geen goal consensus over het gebruik van het transferium en ook niet over de verdeling van de verantwoordelijkheden van de scholen en het OSL, die bij deze netwerksamenwerking zijn betrokken. Het SWV dient een eenheid te realiseren in de visie van de netwerkleden over het gebruik van het transferium en de verantwoordelijkheden in de netwerksamenwerking van de netwerkdeelnemers die een beroep doen op deze voorziening, om een werkbare, gewenste situatie te creëren waar netwerkeffectiviteit kan ontstaan.

Netwerkbrede doelen

Voor het SWV zijn het plaatsen van leerlingen (thuiszitters en zij-instromers) en het verlagen van het aantal VSV-ers de belangrijkste netwerkdoelen. Het SWV heeft deze taak binnen het netwerk op zich genomen. In theorie komen er vanaf 1 augustus 2014 geen leerlingen meer thuis te zitten, volgens de politiek: *“Met de invoering van passend onderwijs worden betere randvoorwaarden gecreëerd voor het voorkomen en terugdringen van het aantal thuiszitters. Scholen krijgen dan namelijk een zorgplicht. Dit betekent dat een school, als het gaat om een leerling die extra ondersteuning nodig heeft, op de eigen school of op een andere school een passend onderwijsaanbod dient te bieden. Op deze manier is er altijd een school verantwoordelijk voor de plaatsing. De invoering van passend onderwijs moet op deze manier leiden tot een vermindering van het aantal thuiszitters. De ontwikkeling van het aantal thuiszitters is daarmee een belangrijke indicator voor het succes van passend onderwijs. Voor de Inspectie van het Onderwijs is dit dan ook één van de indicatoren in haar toezicht.”*(Kamerbrief, p.14)³¹ Daarnaast dient de uitvoering van de wettelijke taak als netwerkdoel: het verdelen van de gelden en het beoordelen van de toelaatbaarheid (door het OSL) en het afgeven van de TLV, naar behoren plaatst te vinden. Er zijn ook netwerkdoelen die meer proces georiënteerd zijn en die uitgevoerd moeten worden in het netwerk op en tussen de scholen.

Sommige informanten zijn tevreden met de netwerkdoelen en vinden het SWV haar taak goed uitvoert, anderen zien dat er netwerkdoelen zijn waar niets mee wordt gedaan en zij vinden dat het SWV dat als taak op zich moet nemen. De informanten vinden dat er nog veel voor het netwerk te halen is. Bijvoorbeeld wanneer het SWV een lobby (met resultaat) start voor de rol (en inspraak) van het onderwijs in de veranderingen in de jeugdzorg; wanneer bureaucratie van het OSL wordt verminderd en aanmeldprocedures en formulieren herzien worden.

Er is in zekere mate sprake van goal consensus over de brede netwerkdoelen, maar het SWV maakt, door de verantwoordelijkheid voor het plaatsen van thuiszitters en vsv-ers naar zichzelf toe te trekken, de netwerkleden geen deelgenoot in de aanpak van de problematiek. Er is politieke rugdekking vanuit het SWV voor professionals vanuit de scholen nodig voor hun samenwerkingsactiviteiten in het netwerk. De focus van het SWV en OSL ligt nu op de VSV-ers en thuiszitters. Scholen voelen deze netwerkactiviteiten van het SWV niet als directe meerwaarde ten opzicht van hun eigen organisatiedoelen. Hierdoor stellen scholen hun eigen organisatiedoelen boven de netwerkdoelen. Ze zijn niet nevensgeschikt.

Need for Network-Level Competencies

De scholen zijn door de wet op het passend onderwijs 'gedwongen' tot netwerksamenwerking met andere scholen en het SWV. In eerste instantie was er dus geen sprake van intrinsieke motivatie van de

³¹ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/11/26/kamerbrief-over-passend-onderwijs-en-kwaliteit-speciaal-en-voortgezet-speciaal-onderwijs.html> (laatst geraadpleegd 20-07-2015)

netwerkdeelnemers om samen te werken op het gebied van passend onderwijs. Directeuren moesten, om aan middelen voor extra ondersteuning te komen, met het SWV en de ondersteuningsplanraad tot overeenstemming komen over de verdeling van de middelen en hoe passend onderwijs uitgevoerd zou gaan worden. Een aanzienlijk deel van de middelen voor extra ondersteuning gaat direct van het SWV naar de bovenschoolse voorzieningen en het vso. Scholen zijn in de netwerksamenwerking vooral afhankelijk van de TLV die afgegeven wordt door het SWV, wanneer zij een beroep willen doen op één van deze netwerk mogelijkheden. De intrinsieke noodzaak voor vo scholen om voor specifieke netwerkdoelen onderling samen te werken, is dus laag. Zorgcoördinatoren vinden hooguit een meerwaarde in de zorgcoördinatorenoverleggen, doordat het leerzaam is om met collega's van andere scholen ervaringen en informatie uit te wisselen over hun werkzaamheden. Echter, het organiseren van een overleg waar zorgcoördinatoren samen komen leidt nog niet tot netwerksamenwerking in het belang van de netwerkdoelen. Een passende plek voor een leerling kan namelijk ook een plek op een andere vo school zijn (i.p.v. een bovenschoolse voorziening of een vso), maar de vo scholen staan weinig open voor zij-instromers van (andere) v(s)o scholen of leerlingen die vanuit bovenschoolse voorzieningen weer in het vo geplaatst moeten worden. Hierdoor krijgt een deel van de leerlingen geen passend onderwijs. In het belang van de leerling is het daarom nodig dat het SWV de netwerksamenwerking bij het plaatsen van zij-instromers in de zorgcoördinatorenoverleggen meer gaat sturen, stimuleren en ondersteunen.

Uit de data komt naar voren dat de netwerkdeelnemers graag willen dat het SWV het 'onderwijs' representeert bij de gemeente om te waarborgen dat de kennis en expertise van SMW en AB blijven bestaan ondanks de transitie jeugdzorg. Scholen zijn de 'vindplaats van jeugdzorg' hetgeen versterkt wordt door de detachering van de OKA naar de scholen voor vo. Veel informanten vinden dat er te weinig rekening wordt gehouden met de positie van het onderwijs bij de transitie jeugdzorg. Bovendien wenst het vso dat het SWV een regierol op zich neemt bij de netwerksamenwerking tussen de vo scholen en het vso/ de bovenschoolse voorzieningen: netwerksamenwerking die nu niet soepel verloopt. De vso informanten stellen ten tweede dat passend onderwijs nog onvoldoende leeft op de vo scholen en dat er nog veel werk verzet moet worden om juist daar een cultuuromslag te bewerkstelligen, die nodig is om genoeg passende plekken op het vo te realiseren. Gezien de netwerkdoelstellingen moet immers het percentage leerlingen dat naar het vso gaat omlaag worden gebracht de komende jaren. Vo scholen moeten dus meer ruimte bieden voor leerlingen die extra ondersteuningsbehoeftes hebben. De noodzaak om meer te doen met vroegsignaleren en meer ruimte te bieden voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeftes wordt echter minder herkend door vo informanten. Uit de data is te analyseren dat er in het netwerk een gemiddelde behoefte is aan netwerklevel competenties. Deze behoefte is deels ontstaan door de governance vorm, waarbinnen moeizame netwerksamenwerking plaatsvindt en het is voor een ander deel toe te schrijven aan ontwikkelingen buiten passend onderwijs om namelijk de transitie jeugdzorg. Het SWV kan inspelen op deze gemiddelde behoefte en een rol spelen om de noodzaak tot netwerk-level

competencies te vergroten, door meer nadruk te leggen op inclusiviteit, involvement en value van de netwerkdeelnemers.

Concluderend komen drie van de vier verschijningsvormen van de netwerkkenmerken niet overeen met verschijningsvormen van deze kenmerken die idealiter aanwezig zijn bij een NAO governance vorm. In onderstaand figuur (figuur 3) zijn de verschijningsvormen uit de casus met dikgedrukte letters weergegeven. Het SWV zal, om tot een basis voor netwerkeffectiviteit te komen bij de NAO governance vorm, aan de slag moeten. De dichtheid van het vertrouwen binnen het netwerk moet hoger, er zal een hogere mate van goal consensus moeten komen en het SWV moet aansturen op eenheid binnen het netwerk wat betreft de need for network-level competencies. Alleen bij de verschijningsvorm van het netwerkkenmerk number of participants, komen theorie en empirie overeen. De verschijningsvorm van het netwerkkenmerk aantal participanten, (veel) scholen, sluit aan bij de NAO governance vorm van het netwerk.

Figuur 3 Key Predictors of Effectiveness of Network Governance Forms³²

Governance Forms	Trust	Number of Participants	Goal Consensus	Need for Network-Level Competencies
Shared governance	High density	Few	High	Low
Lead organization	Low density , highly centralized	Moderate number	Moderately Low	Moderate
Network administrative organization	Moderate density, NAO monitored by members	Moderate to Many	Moderately high	High

Spanningen op netwerkniveau

Zoals in het theoretisch kader (§2.2.1) is uitgelegd stellen Provan en Kenis dat, welke governance vorm een netwerk ook heeft, er altijd andere spanningen zijn die inherent zijn aan netwerksamenwerking. Het de taak is van de netwerkmanager om deze spanningen te herkennen en er op te reageren (Provan en Kenis 2007:14). Deze spanningen zijn efficiëntie versus inclusiviteit, interne versus externe legitimiteit en als laatste flexibiliteit versus stabiliteit. In deze paragraaf worden deze spanningen in het netwerk geanalyseerd.

Efficiëntie versus inclusiviteit

Provan en Kenis stellen dat *'In networks, the primary tension regarding efficiency is between the need for administrative efficiency in network governance and the need for member involvement, through inclusive decision making'* (Provan en Kenis 2007:14). Dit eerste spanningsveld laat zich goed zien in de keuze voor de Amsterdamse Standaard (zie ook §5.2.1). Het SWV wil graag een zeker ondersteuningsaanbod waarborgen en stimuleren dat alle scholen ten minste de wettelijk verplichte, basisondersteuning

³² (Provan en Kenis 2007:9)

aanbieden. Het is een ambitieuze stap over te gaan tot de beleidskeuze van de Amsterdamse Standaard en meer te verlangen van de scholen dan wettelijk noodzakelijk. Het kan, naast ambitie, ook de intentie hebben gehad het saamhorigheidsgevoel van Amsterdamse scholen en daarmee de onderlinge samenhang in het netwerk, te stimuleren. Bij de uitrol van dit ambitieuze plan is echter de inclusiviteit (ten opzichte van efficiëntie) uit het oog verloren. De weerstand van voornamelijk zorgcoördinatoren, maar ook enkele directeuren, tegen de manier waarop de Amsterdamse Standaard is bepaald en ingedaald, is niet voldoende herkend of erkend door het SWV en er is ook niet op gereageerd. De Amsterdamse Standaard is uitgegaan van een gemiddeld ondersteuningsaanbod dat scholen hebben. Scholen die daar onder zaten dienden het ontbrekende aanbod te realiseren en te nivelleren naar het gemiddelde aanbodniveau. In het netwerk zitten scholen die tegen de Amsterdamse Standaard zijn (en het SOP schrijven omdat het moet); scholen die de Amsterdamse Standaard zien als een papieren werkelijkheid (die braaf hun aanbod als een administratief klusje opschrijven in het SOP en de extra aanbodtaken onder het to-do lijstje zetten, dat toch al was gemaakt om de laatste punten van de basisondersteuning op orde te krijgen); en slechts een paar scholen die er de Amsterdamse Standaard als een welkome standaard ontvangen (om eigen zorggerelateerde organisatiedoelen te realiseren, die voorheen, om wat voor reden dan ook, geen prioriteit kregen op de interne schoolagenda). De Amsterdamse Standaard is als beleid bepaald door het SWV in overleg met de directeuren. Voor de directeuren was dit, ten opzicht van onderwerpen met meer financiële gevolgen als 'verdeling AB-gelden', een relatief makkelijk punt om overeenstemming over te bereiken. Velen hebben de opdracht voor het opstellen van een SOP doorgeschoven naar de zorgcoördinator, zodat 'hun taakje' er op zat. Ook voor het SWV is op deze manier het doel van de Amsterdamse Standaard, op een relatief makkelijke manier, bereikt. De scholen hebben immers democratische bij meerderheid besloten toegezegd de Amsterdamse Standaard te zullen leveren, en dat staat op papier. Er is dus gekozen voor *administratieve efficiency* in de *network governance*, waarbij de *need for member involvement, through inclusive decisionmaking* slechts gezocht is bij de directeuren als enige actor binnen een school. Het gevolg is dat er bij veel zorgcoördinatoren een onvrede is over de, volgens sommige onnodige, extra werkdruk die het SOP met zich meebracht en er met een wat onverschillig houding naar de Amsterdamse Standaard gekeken wordt door de scholen. Garantie dat iedereen zich in hoge mate verantwoordelijk voelt en waarborgt dat de Amsterdamse Standaard in de praktijk ook ten uitvoer wordt gebracht, is hier niet mee bereikt.

Als het SWV dat als doel had, dan is dat niet bereikt. Had ze slechts de bureaucratische werkelijkheid als doel, dan is dat wel (door de AS in het SOP), zij het wat met horten en stoten door vertraging in feedback, bereikt. Niet alleen het uitgewerkte voorbeeld van de Amsterdamse Standaard laat de keuze voor efficiëntie ten opzichte van inclusiviteit zien. De mate waarin de informanten mee kunnen denken en betrokken zijn om andere netwerk brede doelen te behalen, zoals het gebruik en aansluiting van de bovenschoolse voorzieningen, het terugdringen van het aantal VSV-ers en een oplossingen vinden voor de

weerstand om zijinstromers op te nemen, is laag. Zoals in paragraaf 5.2.1 onder het kopje 'vertrouwen' is geanalyseerd, kan het SWV nog een grote stap maken om het vertrouwen tussen de deelnemers van het netwerk te vergroten. Het vergroten van vertrouwen kan door samenwerking. Samenwerking is echter doorgaans, helemaal als het doel is om vertrouwen tussen de netwerkdeelnemers te vergroten, niet de meest efficiënte manier om (korte termijn) uitkomsten te bereiken. Of zoals Provan en Kenis stellen: *'The more that organizational participants are involved in the network decision process, the more time consuming and resource intensive that process will tend to be'*. Het is dus een strategische beslissing, binnen het spanningsveld 'efficiëntie vs inclusiviteit', van het SWV om het vergroten van vertrouwen binnen het netwerk als (lange termijn) netwerkdoel te stellen. Hierdoor kan inclusiviteit centraler komen te staan en daarmee samenwerking en het onderlinge vertrouwen versterkt worden. In hoofdstuk 6 wordt een advies gegeven over deze strategische beslissing in dit spanningsveld.

Uit de interviews met de zorgcoördinatoren blijkt: hoe meer een directeur op afstand staat, hoe minder informatie er bij de zorgcoördinator terecht komt. Er is dan sprake van een disbalans, waardoor zorgcoördinatoren geen involvement hebben gehad. Er wordt dus enerzijds geen (of weinig) informatie gedeeld over wat elders is besloten én er is geen (of weinig) informatie over besluitvorming binnen het netwerk waar zorgcoördinatoren nog invloed op kunnen hebben.

Interne versus externe legitimiteit

De tweede netwerkspanning gaat over interne versus externe legitimiteit. De interne legitimiteit uit zich in het netwerk in verschillende relaties. Ten eerste de relatie tussen het SWV en de individuele scholen.

Het SWV ontleent interne legitimiteit als verdeler van het geld en beslisser en uitgever van toelaatbaarheidsverklaringen voor bovenschoolse voorzieningen en speciaal onderwijs. Zoals informant B1 (Directeur grote vso school) al constateerde heeft het SWV een bijzondere rol van zowel toezichthouder en als uitvoerder.

Daarnaast ontstaat interne legitimiteit door vertrouwen, verdeling van verantwoordelijkheden en het op zich nemen van specifieke (netwerk)taken door individuele scholen. Een voorbeeld hiervan is dat scholen zich specialiseren en (actief) plekken beschikbaar stellen voor zij-instromers uit regulier, vso of bovenschoolse voorzieningen. Er zijn de afgelopen decennia landelijke ontwikkelingen geweest in het kader van transparantie, waardoor scholen allerlei informatie over hun school inzichtelijk moesten maken voor de buitenwereld. Scholen worden, naast de gewone inspectierapporten, nu ook door het brede publiek in de gaten gehouden en kwantitatief gebenchmarkt en afgerekend (door bijvoorbeeld dalende populariteit). Het zijn meetbare performance prestaties waar scholen op worden afgerekend. Zo wordt bijvoorbeeld in vensters vo bijgehouden op welk niveau een leerling in het eerste jaar binnenkomt, waarna drie jaar later wordt gemeten hoeveel leerlingen 'de school' op dat zelfde niveau heeft weten te houden.

Hiermee lijkt het alsof de vo school als enige invloed heeft voor het onderwijsniveau van de leerling. Echter, zaken als een 'verkeerd po advies', (ver)late constatering van ondersteuningsbehoeftes, gewone puberteitsproblemen of een veranderende thuissituatie hebben net zo goed invloed op het succesvol doorlopen van de school als op het onderwijsniveau waar de leerling is ingestroomd.

Een netwerk dient, volgens de theorie, ook responsief te zijn naar- en actief te werken aan externe legitimiteit. Enerzijds via wettelijke verantwoordingsmechanismen die deels tegemoet komen aan de verwachtingen van politici en accountmanagers bij OCW, maar ook door een lobbytaak voor het netwerk om praktische problematiek van passend onderwijs (bijv. in relatie met de ontwikkelingen op het gebied van jeugdzorg) bij de externe besluitvormende actoren (politici, media) terecht te laten komen. In paragraaf 5.2.2 wordt verder ingegaan op de externe legitimiteit bij de toepassing van de *strategic triangle* van Moore op het netwerk.

Flexibiliteit versus stabiliteit

Het SWV en het vso vragen, gezien de gestelde netwerkdoelen, een flexibeler opstelling van het reguliere vo dan voorheen. Vo scholen moeten meer hun best doen om leerlingen met ondersteuningsbehoeftes (en/of gedragsproblemen) op school te houden. Daarnaast zal het vo, als een leerling van hun school op een bovenschoolse voorziening is geplaatst, meer verantwoordelijkheid en ondersteuning moeten nemen en leveren in de bovenschoolse periode en in de periode daarna: De school zal, gezien de zorgplicht, de leerling òf terug moeten nemen òf moeten plaatsen op een andere school in het netwerk. Het vso hoopt dat op die manier een cultuuromslag ingezet kan worden op de vo scholen, waarbij meer aandacht voor vroegsignalering komt om onnodige afstroom te voorkomen en waarin vroegtijdig passende ondersteuning geboden kan worden om deze af- of uitstroom te voorkomen. Vso scholen vragen om stabiliteit en directeuren willen graag vooraf leerlingenaantallen weten, zodat ze daar op kunnen anticiperen. Het SWV geeft, door bepaalde taken als de plaatsing van vsv-ers en thuiszitters naar zich toe te trekken, stabiliteit aan de netwerkdeelnemers. Aan de andere kant creëert het SWV juist, doordat ze deze belangrijke netwerktaken naar zich toe trekt, minder involvement bij de netwerkdeelnemers voor deze netwerkdoelstellingen. Het SWV heeft echter, voor de plaatsing van deze groep leerlingen, de scholen wel nodig. Netwerkleden hebben geen betrokkenheid in het begin van het plaatsingsproces van een thuiszitter en moeten het aan het 'eind' van het plaatsingsproces maar accepteren dat het SWV 'weer' een beroep op hen doet, als een thuiszitter geplaatst moet worden. De plaatsingsprocessen die 'overblijven' voor het netwerk, zijn de schoolwisselaars en zij-instromers van het vo naar het vo en van het vso naar het vo. Echter, bij deze plaatsingsprocessen verloopt de netwerksamenwerking nog niet soepel. Het SWV moet, vanuit de institutionele structuren die er al zijn, zoals de zorgcoördinatorenoverleggen, de netwerksamenwerking bij deze plaatsingsprocessen sturen, stimuleren en ondersteunen. Deborah Stone stelt in haar boek *Policy Paradox* dat institutionele structuren er toe doen en dat het de mensen zijn die

vanuit deze structuren samenwerken, waardoor vertrouwen en loyaliteit onderling zal groeien. Stone noemt dit de *law of passion* (Stone 2002: 29-30). Mensen nemen veel beslissingen vanuit hun gevoel en wanneer er vertrouwen en loyaliteit is, zullen meer scholen zich flexibeler gaan opstellen bij de netwerksamenwerking.

Meerdere zorgcoördinatoren zien verbetermogelijkheden in de aanmeldingsprocedure bij het OSL. De hang van het SWV naar stabiliteit in deze procedures wordt door de informanten als bureaucratisch gezien, omdat na eerdere suggesties vanuit het netwerk deze formulieren en procedure nog niet zijn herzien. Het idee van één van de informanten is om een database te starten waarin zorgcoördinatoren online een dossier van een leerling kunnen opbouwen, waarin medewerkers van het OSL mee kunnen kijken, monitoren en (ongevraagd) advies kunnen geven. Het stuit veel informanten tegen de borst dat bij een aanmelding van een leerling bij het OSL erg veel dossierwerk aangeleverd waar onnodig veel tijd in gaat zitten. Vanuit het netwerk is er dus een verzoek tot meer flexibiliteit in de dossiervereisten en aanmeldingsprocedures bij het OSL.

Concluderend verlangt het SWV meer flexibiliteit van de scholen, maar zij zal de scholen daarin wel actief moeten ondersteunen en begeleiden om onderling vertrouwen en loyaliteit te creëren, waarin effectieve en flexibele netwerksamenwerking kan plaatsvinden. Het SWV komt het netwerk tegemoet wanneer zij tijdrovende bureaucratische aanmeldprocedures herzielt en daardoor meer stabiliteit voor scholen creëert in de context van een beweging naar meer flexibiliteit. Op de lange termijn doet het SWV er goed aan om meer focus op stabiliteit te leggen voor de duurzaamheid van het netwerk.

Subconclusie

Het SWV neigt sterk naar efficiëntie en verliest daarmee de inclusiviteit uit het oog. Dit heeft als gevolg dat er zowel tussen de deelnemers van het netwerk als tussen deelnemers en het SWV een laag tot gemiddelde mate van vertrouwen is. Het netwerk neigt naar een eenzijdige focus op de interne legitimiteit, waardoor de externe legitimiteit geen aandacht krijgt. De externe legitimiteit is voor weinig informanten wat betreft passend onderwijs een issue, waardoor het netwerk de neiging heeft te autonomiseren. Wanneer het SWV de 'rand' issues van passend onderwijs aangrijpt om via een lobbyactiviteiten voor het netwerk meer externe legitimiteit te genereren, dan is er een kans, volgens de theorie van Provan en Kenis, dat door deze inspanning de interne legitimiteit zal groeien. Het SWV wil graag meer flexibiliteit, maar de scholen verlangen naar meer stabiliteit.

5.2.2 Public Value

Volgens de strategische driehoek van Moore dienen de *legitimacy*, *value* en *operational capacity* in balans te zijn om publieke waarde te creëren. Het is de taak van de netwerkmanager om deze drie punten van de driehoek in balans te brengen en te houden.

De stakeholders in de authorizing environment van het netwerk en het SWV bestaan uit vele actoren. Aan al deze actoren ontleent het netwerk en het SWV op een bepaalde manier legitimiteit en support. De gemeente, de landelijke overheid, de afnemers van passend onderwijs (alle leerlingen met een ondersteuningsbehoefte in het VO in Amsterdam en Diemen), de media, participanten (zoals docenten en begeleiders) in het netwerk, maar ook de zorgcoördinatoren en directeuren van de scholen. Bij al deze partijen moet het SWV, dat het netwerk (be)stuurt en representeert, een zekere mate van steun genereren. Er moet niet alleen voor de nieuwe institutionele werkelijkheid die voortkomt uit de wet draagvlak worden gegeneerd, maar ook voor het eigen beleid van het SWV en het netwerk: dus de netwerk specifieke organisatie en invulling van passend onderwijs en alle procedures van het SWV. De strategische omgeving voor legitimiteit is dus vele malen breder dan de afnemers van passend onderwijs en de ambtenaren waar de (financiële) verantwoording van het netwerk heen moet. Juist de wetgever, de politici, behoren ook tot de strategische omgeving, waar actief support en legitimiteit vandaan moet worden gehaald. Scholen en samenwerkingsverbanden zijn voor de waardering en verantwoording van hun werk (het behalen van de missie) afhankelijk van de politiek, een andere groep dus dan de leerlingen, voor wie het SWV en de scholen werken. Uit de data komt naar voren dat het SWV meer kan doen om de legitimiteit van het netwerk, zowel intern als extern, te vergroten. Intern kan het SWV dit doen door het onderling vertrouwen en goal consensus tussen zichzelf en de netwerkleden en de netwerkleden onderling te bevorderen en extern door een grotere lobbyrol richting de gemeente en politici aan te nemen.

De value van het netwerk is de maatschappelijke meerwaarde die het netwerk moet leveren. Deze meerwaarde is verwoord in de missie en de doelstellingen van het netwerk. Voor dit netwerk is de missie voor een groot deel opgelegd vanuit de wet: het realiseren van passend onderwijs voor alle leerlingen in de regio, waar kan in het vo. Dit onderzoek heeft plaatsgevonden in de voorbereidingsfase dus er kan niet geanalyseerd worden of de value is bereikt. Uit de data komt wel naar voren dat de informanten en het netwerk nog niet op één lijn zitten wat betreft de te bereiken doelen en vooral de manier waarop die doelen via de netwerksamenwerking bereikt moeten worden. Op het moment van de dataverzameling is er nog geen basis voor netwerkeffectiviteit. Er ligt een taak voor het SWV om sturing te geven aan de samenwerkingsprocessen die tussen de netwerkleden moeten plaatsvinden. Scholen verplaatsen zich nog niet in elkaar en begrijpen onvoldoende waar de ander behoefte aan heeft bij plaatsingsprocessen. Het SWV moet er rekening mee houden dat er nog heel erg vanuit de hokjes van de eigen school wordt gedacht. Scholen hebben eigen organisatiedoelen niet nevensgeschikt staan aan de netwerkdoelen. Voor het bereiken van goal consensus over de netwerksamenwerkingsprocessen moet het SWV directeuren zo ver krijgen dat de zorgcoördinatoren worden gefaciliteerd en dat de directeuren hun zorgcoördinatoren rugdekking geven om zich flexibeler op te stellen bij plaatsingsprocessen. Er is meer sturing van het SWV nodig om via de netwerksamenwerking de value te bereiken.

De operational capacity van het netwerk bestaat uit de scholen en de mensen die op deze scholen werken, andere onderwijsprofessionals (zoals IB, AB, OKA en SMW), het OSL, ouders en 'de pot' met middelen vanuit het Rijk. Ook de overlegstructuren vallen onder de operationele capaciteit, maar het zijn de mensen die uiteindelijk hun bijdrage leveren om de gewenste public value te bereiken. Het SWV zal vanaf de start van passend onderwijs moeten monitoren en evalueren of de verdeling van de middelen over de bovenschoolse voorzieningen, het vso en de vo scholen een verdeling is, die de gestelde doelen helpt te bereiken. Na een jaar zal al ook een eerste balans op te maken zijn of het de vo scholen lukt om meer leerlingen passend te bedienen op het vo. Wanneer dit niet het geval is zal het SWV of haar netwerkdoelstelling moeten aanpassen aan de operationele capaciteit in het netwerk of de operationele capaciteit moeten vergroten. Onder de operational capacity valt dus ook de kennis, expertise en mogelijkheden van de scholen om leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben op te vangen. De vso informanten verwachten dat de expertise, ondersteuning en hulp vanuit het vso nodig is, om de operational capacity van de vo scholen op een hoger niveau te krijgen om de netwerkdoelstelling te bereiken.

Subconclusie

Uit de beschikbare data is te concluderen dat de strategic triangle in het netwerk op verschillende punten uit balans is. De beoogde public value leeft niet op de scholen en de scholen hebben de eigen organisatiedoelen niet nevenschikt staan aan de netwerkdoelen. Het is nodig dat het SWV eenheid brengt in de public value en dit voor de scholen concretiseert in inzichtelijke meetbare verantwoordelijkheden en taken. Het netwerk en het SWV ontleen in eerste instantie hun legitimiteit aan de wet, maar moeten (succes)verhalen en problemen waar ze tegen aanlopen bij passend onderwijs ook kenbaar maken in de authorizing environment om draagvlak, legitimiteit, begrip en afstemming en/of herziening van de middelen en performance-indicatoren te krijgen. Uit de data komt naar voren dat de netwerkdeelnemers graag willen dat het SWV het 'onderwijs' representeert bij de gemeente om te waarborgen dat de kennis en expertise van SMW en AB blijven bestaan ondanks de transitie jeugdzorg. De operationele capaciteit van het netwerk is, gezien de voorbereidingsfase waarin de dataverzameling plaats vond, nog niet te beoordelen. De verwachting van enkele informanten is dat de operational capacity op het vo te kort zal schieten om de netwerkdoelstellingen van passend onderwijs te realiseren. Het SWV zal dit in het eerste jaar van passend onderwijs moeten monitoren en evalueren.

5.3 Stap 3 Netwerkbenadering van Public Value

In deze laatste stap van de analyse is de data geanalyseerd vanuit een netwerkbenadering van public value. De bevindingen uit hoofdstuk 4 en de subconclusies uit de voorgaande paragrafen zijn in deze stap gespecificeerd en voorzien van een passende rolinvulling voor het SWV en een sturingsfocus op de

netwerkspanningen uit zowel de theorie van Provan en Kenis, als de zelf geformuleerde public value netwerkspanningen uit het theoretisch kader.

Er zijn de laatste jaren enkele wetenschappers die het terrein van een netwerkbenadering van public value verkennen. Volgens Geuijen zijn er bij netwerksamenwerking een aantal valkuilen voor het netwerk. Deze valkuilen zijn een te grote focus op de operationele capaciteit en/ of een te grote nadruk op de legitimerende omgeving (Geuijen, K. 2014: 91). Geuijen stelt in het artikel '*Maatschappelijke meerwaarde creëren in publieke netwerken: waartoe en hoe?*' dat: "*Samenwerkingsprojecten zouden wel heel aardig kunnen zijn, maar van de andere kant vindt een organisatie dat medewerkers hun tijd ook kunnen besteden aan zaken die bewezen goed resultaat op zullen leveren.*" (Geuijen, K. 2014:92). Deze afweging zie je ook terug bij de keuze van zorgcoördinatoren om wel of niet een zorgcoördinatorenoverleg te bezoeken. Zo'n (werk)bezoek levert niet direct resultaat op voor de school waar de zorgcoördinator werkt. Een zorgcoördinator kan op het moment van een zorgcoördinatorenoverleg bijvoorbeeld ook nodig zijn op de eigen school. Tot slot worden de zorgcoördinatoren niet meer gefaciliteerd voor de overleggen. Veel zorgcoördinatoren geven aan meer uren aan de zorgcoördinatortaken te werken, dan dat ze daar uren voor betaald krijgen. Dat vraagt te veel goodwill van een zorgcoördinator, helemaal als de overleggen voor sommigen op hun vrije dag vallen. Het zorgcoördinatorschap is voor vele informanten een taak erbij of een ze kleinere functie die zij bijvoorbeeld naast lesgeven of conrectorschap, op school vervullen. Dit gegeven weegt ook mee in de keuze of professionals een informatiebijeenkomst van het netwerk bezoeken: "*Wij [directeur en zorgcoördinator] op school hebben de discussie van gaan we er wel heen, want de laatste twee drie keer was gewoon niet effectief of nuttig.*" (zorgcoördinator, grote havo/vwo school F). Dit voorbeeld legt uit dat er in het netwerk te veel nadruk ligt op niet-aanwezige operationele capaciteit. Het SWV organiseert veel bijeenkomsten om de expertise en kennis van zorgcoördinatoren te vergroten (bijvoorbeeld via informatiebijeenkomsten, zorgcoördinatorenoverleggen en kenniskringen), maar als deze mensen daar niet door hun school of door het netwerk in gefaciliteerd worden, dan blijven het vrijblijvende activiteiten. Deze vrijblijvendheid loopt niet gelijk op met de opgave waar het netwerk voor staat, waarbij onderlinge afstemming, inzet en niet-vrijblijvende samenwerking van alle betrokken organisaties noodzakelijk is. Er is sprake van een spanning tussen de wet en de praktijk, waarbij de operationele capaciteit, organisatiestructuur en interne legitimiteit van de praktijk, niet aansluit bij de wet doelstellingen en gekozen governance vorm van de wet.

De 'authorizing environment' waar het SWV haar externe legitimiteit aan ontleent, bestaat uit verschillende actoren. Het SWV kiest, gezien de bevindingen uit dit onderzoek, voor een grote nadruk op van de wetgever als legitimerende actor. Scholen zijn zich er overduidelijk van bewust dat niet opeens voor elke leerling die omgeving gecreëerd kan worden, waarin het maximale uit een kind gehaald kan worden. Er heerst bij zorgcoördinatoren de vrees dat de basisondersteuning nog niet op alle scholen gegarandeerd

kan worden vanaf 1 augustus 2014. Zij vrezen ook dat ouders, een andere actor in de authorizing environment, wel het één en ander zullen gaan eisen voor hun kind nu de rugzakfinanciering wegvalt. Een enkele school vreest dat dit eisen zijn die scholen niet kunnen inwilligen, omdat daar simpelweg de middelen niet voor zijn. Er heerst bij informanten, in ieder geval ten tijde van de dataverzameling van dit onderzoek, onrust over hoe zij ouders tevreden kunnen houden, als niet meer dezelfde individuele ondersteuning voor hun kind (zoals doorgaans de LGF werd ingezet) mogelijk is. Het SWV moet de netwerkleden, wanneer zij dergelijke signalen opvangen, handvatten geven hoe legitimiteit voor passend onderwijs ook aan de cliënten (ouders en leerlingen) kan worden ontleend. Uiteindelijk schat de school in voor een leerling of de leerling extra ondersteuning nodig heeft en voor welke behoeftes ondersteuning wordt geboden. De focus van het SWV ligt op het terugdringen van het aantal VSV-ers en thuiszitters. Dit is een taak die zij, binnen het 'expertisemodel' van het netwerk, op zich neemt (SWV 2013, 21). In de landelijke metingen heeft het netwerk een relatief hoog aantal VSV-ers ten opzichte van andere regio's in Nederland. Volgens dhr. Otto is het hoge aantal in de regio Amsterdam toe te schrijven aan de manier waarop de Dienst Uitvoering Onderwijs(DUO) de groep VSV-ers operationaliseert. Dhr. Otto is een lobby bij de DUO gestart, waarin hij pleit voor een herziening van de tellingsmethodiek. Op deze manier is dhr. Otto bezig om, naast het wettelijke verantwoordingsregime, het beeld van het SWV en de reputatie van het netwerk goed te houden, ten opzichte van cijfers uit andere samenwerkingsverbanden.

Het SWV moet, om maatschappelijke meerwaarde te creëren als coördinerende netwerkmanager, een balans zien te vinden tussen de operational capacity, de public value en de legitimacy en support van het netwerk. De scholen in het netwerk en het SWV moeten de gezamenlijk doelstellingen (public value) gaan 'belevén' in de praktijk. De netwerksamenwerking is de nodig om de overstijgende netwerkdoelen te bereiken. Precies die doelen leveren de outcome en meerwaarde die een individuele organisatie niet zelfstandig kunnen bereiken: *"Het is onder andere aan de professionals, die in de netwerken samenwerken, om hun moederorganisaties te zien te verleiden om de netwerkdoelen te prioriteren of minimaal als nevenschikt te stellen aan de doelen van de moederorganisatie"* (Geuijen, K. 2014:93). Echter, wanneer zowel directeurs als zorgcoördinatoren geen prikkels voelen om de netwerkdoelen te bereiken, moet het SWV hier kunstmatig prikkels voor creëren: om scholen mee te krijgen in het behalen van de netwerkdoelen, moeten ze niet alleen afgerekend worden op hun eigen organisatiedoelen, maar ook op hun bijdrage aan de netwerkdoelen. Het vereist dat het SWV van scholen vraagt om inzichtelijk te maken wat zij bijdragen aan het behalen van de netwerkdoelen en in het bijzonder aan de netwerksamenwerking of zoals Geuijen stelt: *"op een actieve wijze transparantie over netwerkprocessen en -resultaten te organiseren."*(Geuijen, K. 2014:93). Op deze manier kan de public value voor de netwerkleden in de praktijk gaan leven. Er ligt hiermee samenhangend voor het SWV ook een taak om: *"subsidiërende en/of regelgevende en/of toezichthoudende instanties [te verleiden] om hun verantwoordingseisen minder strikt per organisatie te formuleren, maar vooral ook rekening te houden met netwerkdoelen en de verhouding daarvan*

tot de 'performance' die vanzelfsprekend nog steeds van de organisaties verwacht wordt." Geuijen, K. 2014:95). De onderwijsinspectie, de media en de politiek moeten op de hoogte gebracht worden door het SWV dat de maatschappelijke uitdaging waar het netwerk voor staat, een passende onderwijsplek voor elke leerling waar kan in het regulier onderwijs, moeizaam te realiseren is door de prestatie-indicatoren waar individuele scholen in het netwerk op worden afgerekend. Scholen moeten niet afgeschrikt worden door het plaatsen van alle soorten zij-instromers, vsv-ers en thuiszitters, maar zich juist vrij voelen om de inhoudelijke uitdaging aan te gaan om passend onderwijs te realiseren. Hiermee scheppen scholen kansen voor individuele leerling, dragen ze bij aan de netwerkdoelstellingen en creëren ze publieke meerwaarde voor de samenleving als geheel. Hiervoor is het nodig dat prestatie-indicatoren van scholen worden aangepast en afgestemd op de nieuwe praktijk van passend onderwijs. Het SWV moet dus voor de spanning value en performance politieke aandacht genereren om de netwerkdoelen via netwerkwerksamenwerking te kunnen realiseren.

Voor de public value netwerkspanning eenheid en meervoudigheid is het nodig om op netwerkniveau tot doelvervlochtenheid te komen. Scholen hebben, gezien de vele voorbeelden van alle informanten over zij-instromers, in de praktijk moeite met onderlinge netwerksamenwerking bij plaatsingsprocedures. In het hele netwerk wordt het als probleem ervaren dat zowel binnen het vo, voornamelijk vo naar vso en vso naar vo, onvoldoende informatieoverdracht en nazorg plaatsvindt. De onvolledige informatieoverdracht van po naar vo is voor alle informanten een doorn in het oog. Onderwijsprofessionals, zowel in het vo als het po, hebben moeite met het afwijken van hun eigen werkwijze en het afwijken van schoolgebonden afspraken over privacy en informatie. Om deze problematiek van netwerksamenwerking aan te pakken moet het SWV hierover met de besturen van het po afspraken maken om deze informatieoverdrachtsprocessen te stroomlijnen. Neem als SWV de leiding en voer het gesprek over waar de punten waar de samenwerking nu spaak loopt, waar weerstand over is of waar onduidelijkheid over is.

6. Conclusie

Dit onderzoek begon in de voorbereidingsfase van de start van passend onderwijs. De overheid heeft als doel gesteld om de onderwijsbehoefte van leerlingen centraal te stellen en de middelen voor extra ondersteuning eerlijker te verdelen over Nederland. Alle scholen zijn ingedeeld bij een samenwerkingsverband en samen zijn ze verantwoordelijk voor de invulling, organisatie en uitvoering van passend onderwijs in hun regio. Een publiek management uitdaging, waarbij een samenwerkingsverband de verantwoordelijkheid heeft om de netwerkdoelstellingen door middel van netwerksamenwerking in de praktijk, binnen én met het netwerk, te realiseren. De onderzoeksvraag, die naar aanleiding van deze uitdaging is gesteld luidt als volgt:

Wat is een passende rol voor het Samenwerkingsverband VO Passend Onderwijs Amsterdam en Diemen in het netwerk van scholen?

In dit hoofdstuk zijn conclusies getrokken uit zowel de theorie als de empirie. In de eerste paragraaf staat de conclusie centraal en wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag. In de tweede paragraaf staat de discussie centraal over het belang van de conclusies van dit onderzoek. In de laatste paragraaf zijn tot slot concrete aanbevelingen aan het SWV gedaan over passende rollen in het onderzochte netwerk.

6.1 Conclusie

Een belangrijk uitgangspunt bij deze conclusie en de aanbevelingen is dat netwerksamenwerking niet de oplossing is voor alle problemen waar 'het onderwijs' voor komt te staan bij het realiseren van passend onderwijs. Gelukkig zijn er, geanalyseerd vanuit de empirie en het theoretisch kader, wel verbeteringen in de netwerksamenwerking aan te brengen om een deel van de problemen en netwerkuitdagingen te verkleinen of op te lossen. Er is bij de onderstaande conclusiepunten ingegaan op de netwerkkenmerken, de netwerkspanningen, de public value netwerkspanningen en op de rollen en taken van het SWV en de netwerkleden.

Het netwerk is bij de start van dit onderzoek vanuit de literatuur geduid als een Network Administrative Organization. Bij deze governance vorm zijn, vanuit de netwerktheorie van Provan en Kenis (2007), bepaalde verschijningsvormen van vier netwerkkenmerken noodzakelijk om tot netwerkeffectiviteit te komen. De eerste conclusie van dit onderzoek is dat drie van de vier netwerkkenmerken in het onderzochte netwerk niet aansluiten bij de NAO governance vorm. Het SWV zal, in de besturing van het netwerk, rekening moeten houden met deze constatering. Het SWV kan, door een verbindende rol met een nadruk op de public value, proberen om deze drie kenmerken (dichtheid van het vertrouwen, de goal

consensus en de need for network-level competencies) in het netwerk, te vergroten. Hoe het SWV dat kan doen wordt toegelicht in de volgende conclusiepunten en in de aanbevelingen.

De tweede conclusie is dat het SWV bijna geen rol speelt en dus geen sturing geeft op de operationele processen die tussen de netwerkliden (zouden moeten) plaatsvinden. Voorbeelden van deze processen van netwerksamenwerking zijn de zorgcoördinatorenoverleggen en de plaatsingsprocessen van schoolwisselaars en zij-instromers, van het vo naar het vo, van het vo naar het vso en van het vso naar het vo. Alle informanten ervaren problemen in de netwerksamenwerking bij deze processen. Hieruit valt te concluderen dat samenwerking faciliteren, in de vorm van het organiseren van zorgcoördinatoren- en directeurenoverleggen, niet betekent dat daarmee voldoende netwerkcondities zijn geschept voor effectieve netwerksamenwerking en dat er in de praktijk ook wordt samengewerkt. De strategische triangle, uit de theorie van Moore (2000), is niet in balans en de drie punten zijn niet voldoende op elkaar afgestemd. Het SWV moet de operational capacity, de overleggen in dit geval, afstemmen op de te bereiken doelen en op de (interne) legitimacy en support. Dit vraagt om een sturende, regisserende en verbindende rol van het SWV in deze samenwerkingsprocessen.

Informanten ervaren, naast onderlinge samenwerkingsproblemen, ook problemen in de netwerksamenwerking met het SWV, met name bij plaatsingsprocessen vanuit het SWV naar de vo scholen. Er is, gezien de bevindingen uit dit onderzoek, een groter onderling vertrouwen tussen deelnemers en tussen de deelnemers en het SWV nodig, om een beter functionerende NAO te worden. Efficiënte samenwerking kan, in dit geval, alleen plaats vinden wanneer er een hogere mate van vertrouwen en succeservaringen van samenwerking aanwezig zijn (Provan en Kenis, 2007). Hiervoor moet het SWV haar taakopvatting en taakinvinging verbreden. Op de netwerkspanning inclusiviteit vs efficiency moet het SWV een grotere nadruk gaan leggen op inclusiviteit om het onderling vertrouwen te vergroten. Dit kan zij doen door sturing te geven aan de zorgcoördinatorenoverleggen en de netwerksamenwerking ook explicieter daar te laten plaatsvinden. Het SWV kan bijvoorbeeld de plaatsingen van thuiszitters door de zorgcoördinatoren laten uitvoeren. Hierdoor wordt de onderlinge afhankelijkheid tussen de netwerkliden in de praktijk zicht- en voelbaar, groeit de betrokkenheid van de leden bij- en de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de netwerkdoelen. De prikkel om bij een zorgcoördinatorenoverleg aanwezig te zijn zal bij de uitvoering van deze suggestie groeien, omdat andere zorgcoördinatoren kunnen beslissen dat de meest passende oplossing voor een leerling gezocht moet worden op 'jouw' school. Als je als zorgcoördinator aanwezig bent kun je meebeslissen, als expert van jouw school, of de optie van jouw school inderdaad de meest passende oplossing is voor de betreffende leerling. Het idee achter deze suggestie is dat het SWV, door het (her)verdelen van netwerkuitdagingen en verantwoordelijkheden onder de netwerkdeelnemers, zichzelf zo veel mogelijk 'misbaar' probeert te maken in de primaire netwerksamenwerkingsprocessen. De sturende rol maar niet uitvoerende rol is,

volgens Stoker (2006), een belangrijke leiderschapstaak, omdat de samenwerkingsprocessen door de organisaties zo veel mogelijk zelf moet worden gedaan. Hierdoor kan ook de inclusiviteit in het besluitvormingsproces worden vergroot, de onderlinge eenheid als netwerkwerk van scholen wordt versterkt en het onderling vertrouwen kan stijgen doordat netwerkliden meer van elkaars scholen te weten komen en zich beter in de ander kunnen verplaatsen.

Het derde conclusiepunt is dat de public value van passend onderwijs niet op de scholen in het netwerk leeft. Het SWV heeft beoogd eenheid in het netwerk te creëren door middel van de gezamenlijke doelstelling, de Amsterdamse Standaard (AS). De AS lijkt in de implementatie te blijven steken op een performanceniveau dat zich enkel uit in de SOP's. De AS is voor het SWV een manier om de doelstellingen van wet naar de praktijk te vertalen. In de voorbereidingsfase van passend onderwijs wordt, gezien de bevindingen van dit onderzoek, in de praktijk echter weinig coherent gewerkt aan het bereiken en implementeren van deze netwerkdoelstellingen. De reden dat de public value niet wordt bereikt op deze manier heeft te maken met de combinatie van de gekozen werkwijze en de AS. De gekozen werkwijze sluit niet aan bij de uitdagingen en issues die er bij de informanten spelen in de praktijk. Scholen hebben eigen organisatiedoelen niet nevensgeschikt staan aan netwerkdoelen. In de gesprekken met de informanten is geconstateerd dat veel netwerkliden slechts deels geëngageerd zijn aan de netwerkdoelen en zich ook maar deels in hun handelen verantwoordelijk voelen voor de netwerkdoelen. Er vindt bijvoorbeeld nauwelijks netwerksamenwerking en ondersteuning plaats bij leerlingen die afstromen om andere redenen dan niet toereikende cognitie of een verkeerd ingeschat basisschool advies. Dat is zonde, omdat deze leerlingen het niet redden op het onderwijsniveau waarop zij gestart zijn, als zij geen vroegtijdige ondersteuning krijgen. Veel leerlingen stromen af vanwege (gedrags)problemen en belanden uiteindelijk op het vso. In de visie van het vso is er dan geen passend onderwijs geboden, want de problemen waren niet vroegtijdig gesignaleerd. De werkwijze die bij het opstellen en uitvoeren van de AS is gekozen sluit niet aan bij de uitdaging van het ervaren probleem van gebrekkig vroegsignaleren. Het lastige met vroegsignaleren is dat het effect van preventieactiviteiten nauwelijks te meten is. Daarom moet het SWV haar positie als een spil in het netwerk vergroten en van binnenuit de good practices van passend onderwijs inzichtelijk maken voor het netwerk. Kortom, meer aandacht voor een werkwijze die aansluit bij de te bereiken public value. De achterliggende doelstelling van de AS sluit namelijk wel aan bij de doelstelling vanuit de wet en de netwerkdoelstelling: meer passend aanbod (voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben) in het in het vo genereren. Positieve verhalen over passende plekken in het vo moeten gedeeld en de kanalen, waar deze verhalen langs worden gedeeld, moeten verbeteren om de dichtheid van het netwerk te vergroten. Hierdoor kan ook een warm(er) contact tussen de netwerkliden groeien.

Het vierde conclusiepunt is dat het OSL een geaccepteerde positie heeft in het netwerk. Deze geaccepteerde positie is ook te beoordelen als een voldoende gebalanceerde afstemming van de strategische triangle voor het OSL. De informanten vinden de taken, de rol die zij vervult en de werkwijze die het OSL hanteert over het algemeen de goede. Er is voldoende goal consensus over en de nut en noodzaak van een OSL wordt in het netwerk gedeeld. De informanten hebben echter wel veel verbeteringswensen. De gewenste verbetering zit in de operationele werkprocessen als de snelheid van beoordelen, sensitiviteit voor de dagelijkse praktijk op de scholen en durven vertrouwen op de eerlijkheid en deskundigheid van zorgcoördinatoren die een verzoek tot plaatsing naar een vo of bovenschoolse voorziening aanmelden bij het OSL. Suggesties om bureaucratie te verminderen vanuit het netwerk worden nauwelijks opgepakt door het OSL en het SWV (of eventueel aanwezige pogingen daartoe vanuit het OSL worden niet door de informanten herkend). De ervaringen van informanten met het OSL zijn grotendeels afhankelijk van de persoon die zij te spreken krijgen. Het SWV zal, om de positie van het OSL te versterken en behouden, met het OSL de tijd moeten nemen om bovenstaande verbeterpunten door te voeren.

Een vijfde conclusiepunt is dat er geen gezamenlijk verantwoordelijkheidsgevoel is om de aantallen van het vso gelijk te houden, een belangrijke netwerkdoelstelling. De public value netwerkspanning eenheid vs meervoudigheid is dus wat dit punt betreft niet in balans. Om deze aantallen niet te laten groeien moeten scholen meer prikkels voelen om leerlingen of 'vast te houden' of onderling uit te ruilen binnen het vo. Het SWV kan hierin ondersteunen en stimuleren door het vso een rol te geven in de cultuuromslag die nodig is om als scholen collectief aan vroegsignalering te gaan doen. Het SWV moet daarnaast 'het ruilen van leerlingen met gesloten beurs' stimuleren om eerder passende oplossingen binnen het vo te organiseren. Scholen kunnen bijvoorbeeld gebruik maken van het principe voor wat hoort wat en zo hun netwerk met 'lauw-warme contacten' uitbreiden. Door deze actievere betrokkenheid van het SWV bij de netwerksamenwerking tussen vo scholen wordt het SWV sensitief voor het imago van scholen in het netwerk. Nu heerst er in sommige regio's volgens informanten 'vriendjespolitiek'. Sommige scholen voelen zich 'dumppek' voor 'lastige' leerlingen of leerlingen waar 'iets' mee is. Dit iets loopt uiteen van leerlingen met gedragsproblemen, zij-instromers en leerlingen die 'extra' ondersteuning nodig hebben. Voor sommige van deze scholen is 'uitruil' van leerlingen op dit moment niet mogelijk, omdat andere vo scholen leerlingen van deze scholen niet willen hebben. SWV kan bijvoorbeeld de regie pakken door een dwingende doch rechtvaardige allocatievorm te vinden voor gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de plaatsing van deze nu moeilijk plaatsbare groep leerlingen. Het SWV moet wel bij de ondersteuning van deze processen, de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de gekozen oplossing bij het netwerk laten. Het risico is anders dat de netwerkliden verwachten dat het SWV de moeilijkere gevallen wel weer oppakt.

Concluderend kan de hoofdvraag worden beantwoord na een duiding van het netwerk en een beoordeling van de netwerkeffectiviteit en public value vanuit een netwerkbenadering. De passende rol in een netwerk van scholen is afhankelijk van de netwerkkenmerken, de spanningen in het netwerk, de beoogde public value en de manier waarop deze value in het netwerk moet worden bereikt. De door de wet opgelegde governance vorm van een NAO sluit voor dit netwerk niet aan bij de aanwezige netwerkkenmerken. De manier waarop de beoogde public value vanuit de wet, een passende onderwijsplek voor alle leerlingen, bereikt moet worden is netwerksamenwerking. Het is noodzakelijk dat het SWV alles in werking zet om de primaire samenwerkingsprocessen in het netwerk te verbeteren. Daarvoor is het nodig dat onderling vertrouwen en de goal consensus wordt vergroot tussen de netwerkdeelnemers en dat het SWV overeenstemming bereikt met de netwerkleiden hoe de netwerkdoelen in de praktijk zichtbaar bereikt moeten worden door de netwerkdeelnemers. Het SWV moet hierbij verbindende, regisserende, stimulerende en inspirerende rollen tonen die de eenheid en onderlinge afhankelijkheid bij samenwerkingsprocessen in het netwerk vergroten en de dagelijkse praktijk van het netwerk met de externe legitimerende omgeving verbindt.

6.2 Discussie

In deze paragraaf staat de discussie over de uitkomsten van het onderzoek centraal. Als eerst is beschouwd wat de waarde is van een netwerkbenadering van public value voor de ontwikkeling van theorie over public value. Daarnaast zijn de beperkingen van het onderzoek benoemd. Tot slot zijn er aanbevelingen gedaan voor vervolg onderzoek.

In theoretisch opzicht is dit onderzoek waardevol als toegepaste casus voor de ontwikkeling van de literatuur over netwerkbenaderingen van public value. Het onderzoek draagt als casus bij om zowel de waartoe-vraag als de hoe-vraag, uit het artikel 'Maatschappelijke meerwaarde creëren in publieke netwerken: waartoe en hoe?' van Karin Geuijen, scherper te kunnen beantwoorden. De casus laat verder zien dat netwerken in de publieke sector hun governance vorm opgelegd kunnen krijgen vanuit de wetgever en dat het netwerk in die context de maatschappelijk doelen van de wet moet zien te realiseren. Vanuit de wet is een nadrukkelijke opdracht gegeven aan de netwerkmanagers van de samenwerkingsverbanden. Voor sommige netwerkmanagers betekent dit dat bestaande netwerkpraktijken en -relaties verbonden moe(s)ten worden met nieuwe vereisten en dat sommige (in)formele netwerken werden uitgebreid met nieuwe netwerkdeelnemers. Het gaat dus over netwerkverbreding. Om beleefde value te realiseren voor de (nieuwe) netwerkdoelstellingen moeten reeds bestaande netwerkpraktijken verbreed en vergroot en/of versterkt worden om bij te dragen aan het realiseren van die beleefde value. Wanneer de organisaties in een netwerk niet intrinsiek gemotiveerd zijn om samen te werken of wanneer zij de meerwaarde voor hun eigen organisatie om deze (nieuwe) netwerkdoelen te behalen niet inzien, dan staat de netwerkmanager voor een (extra) grote publiek

managementuitdaging. De resultaten van dit onderzoek vragen dus meer aandacht in de literatuur voor het creëren van public value in netwerken en specifiek voor netwerken die een bredere taak- en rolinvulling krijgen. Er is meer academisch onderzoek naar soortgelijke casussen nodig. Deze casussen kunnen overeenkomen wat betreft onderwerp of juist niet. Er kan bijvoorbeeld onderzoek worden gedaan naar andere (grote) samenwerkingsverbanden passend onderwijs, die voor dezelfde uitdaging staan om de wet passend onderwijs in de praktijk te brengen. Er kan ook onderzoek naar netwerken in de publieke sector worden gedaan, die voor dezelfde uitdaging staan om de doelstellingen van een wet (met een ander onderwijs) via netwerksamenwerking in de praktijk te realiseren.

In maatschappelijk opzicht is dit onderzoek waardevol als antwoord op de vraag waar rekening mee moet worden gehouden bij het formuleren van een passende rol voor een netwerkmanager in de publieke sector. De wet passend onderwijs geeft een waartoe (de public value), maar nog geen 'beleefde' waartoe. De beleefde waartoe is de echte maatschappelijke meerwaarde en nodig om in de praktijk passend onderwijs te realiseren. Echter, pas bij de uitvoering van de wet passend onderwijs kan beoordeeld worden of de maatschappelijke meerwaarde behaald is of te behalen is, gegeven de operationele capaciteit en de legitimacy en support. Wanneer er meer netwerken, in de uitvoeringsfase, bestudeerd worden, dan komt men meer te weten over hoe de processen en over hoe de maatschappelijke meerwaarde in de context van netwerken wordt gecreëerd en beleefd.

Dit onderzoek kent ook een aantal beperkingen. In het methode hoofdstuk (3) is reeds toegelicht wat de ideale informant selectie zou zijn en wat de realisatie van dit onderzoek in de praktijk is geweest. Het is een groot nadeel dat er maar weinig directeurs te vinden en bereid waren om een interview mee te plannen. Deze tekortkoming is voor een deel ondervangen door andere methoden van dataverzameling, zoals het bezoeken van netwerkoverleggen. Het lage aantal informanten met een directiefunctie heeft er toe geleid dat er geen gefundeerde explorerende uitspraken kunnen worden gedaan over de samenwerking tussen de directeur en een zorgcoördinator op dezelfde school. De antwoorden van individuele informanten gaven wel genoeg aanwijzingen dat relevant onderzoek naar dit onderwerp kan worden gedaan. Een tweede beperking is dat het alleen mogelijk is, gezien de realisaties, bevindingen en analyses, om advies te geven aan het SWV en niet aan het gehele netwerk of aan relevante subgroepen. Het doel van het onderzoek is natuurlijk het SWV van advies voorzien, maar de explorerende opzet gaf mogelijkheid om tijdens de dataverzameling meer informatie te genereren om nu eventuele relevante subgroepen ook van advies te voorzien.

In dit onderzoek is niet inhoudelijk (noch theoretisch noch empirisch) op de operationalisering van passend onderwijs an sich ingegaan. De verschillende manieren waarop er over 'passend onderwijs' gesproken wordt in beleidsdocumenten, door politici en onderwijsprofessionals lopen uiteen van passend onderwijs

als 'budgetteringsoperatie ter voorkoming van de groei van het vso' tot 'een gezamenlijk streven om elk kind het onderwijs te bieden wat hem/haar helpt' en 'er uit te halen wat er in zit, bij voorkeur dicht bij huis'.³³ Als al deze verschillende actoren dezelfde taal en terminologieën gebruiken, maar er andere belangen en doelstellingen op na houden, kan men zonder problemen langs elkaar heen blijven praten. Een discoursanalyse over passend onderwijs kan een waardevol onderzoek zijn om problematieken in de netwerksamenwerking verder bloot te leggen.

Een laatste beperking is er op enkele inhoudelijke issues niet ingegaan. Het zijn issues die wel op scholen spelen. Een voorbeeld hiervan is 'het opstellen van een ontwikkelingsperspectief' voor zorgleerlingen. Echter, dit zou uitmonden in een operationaliseringsdebat, dat in de tijd van de dataverzameling wel latent aanwezig was, maar nog niet tot uiting was gekomen. De vraag is hoe breed of smal men de definities van ontwikkelingsperspectief en zorgleerling neemt en of de wet scholen hierdoor niet met veel extra (bureaucratisch) werk opzadelt. Een belangrijke vraag die hiermee samenhangt is of het wettelijk kader van de wet passend onderwijs, de gewenste performance en value in de praktijk realiseren.

6.3 Aanbevelingen

De uitkomsten van dit onderzoek zijn gebaseerd op empirische resultaten die verworven zijn binnen het netwerk passend onderwijs van scholen in Amsterdam. Dit betekent dat de resultaten enkel van toepassing zijn op dit specifieke netwerk en het SWV. In deze paragraaf zijn de resultaten weergegeven in concrete aanbevelingen voor het SWV. De aanbevelingen zijn gericht op verbeteringen: dus het veranderen van de huidige situatie van het netwerk naar een gewenste situatie. Alle rollen zijn denkrichtingen en niet eenduidig de oplossing of enige manier om de geanalyseerde problemen in de netwerksamenwerking aan te pakken. De rollen die in deze aanbevelingen zijn geformuleerd voor het SWV, zijn geconstrueerd uit zowel de empirische bevindingen als uit de wetenschappelijke literatuur over netwerken in de publieke sector. Op deze manier kan er zowel vanuit het netwerk als vanuit wetenschappelijke literatuur draagvlak worden gevonden voor de aangedragen rollen. Het SWV kan door deze rollen passender en effectiever aansluiten bij de netwerkkenmerken, netwerkdoelen en de netwerksamenwerking tussen en met de leden van het netwerk om passend onderwijs in de praktijk tot uitvoering te brengen. De aanbevelingen zijn als volgt:

1. Neem als SWV een regierol aan om taken, verantwoordelijkheden tussen de netwerkdeelnemers te verhelderen en netwerksamenwerkingsprocessen te sturen.

Formuleer als SWV, met de directeurs, bij de netwerkdoelen concrete en zichtbare resultaten die tot uiting moeten komen in de netwerksamenwerking en verdeel hierbij concreet verantwoordelijkheden voor die resultaten en op welke manier(en) deze bereikt moeten worden. Bij een NAO governance vorm is het,

³³ Schippers, A. en de Wit, C. 'Kwartetten met kinderen. Over echt passend onderwijs...' KPC groep

vanuit de theorie van Provan en Kenis (2007), namelijk noodzakelijk om een hogere mate van goal consensus te genereren om netwerkeffectiviteit te kunnen bereiken. Als het voor de directeuren duidelijk is hoe de netwerkdoelen tot uiting moeten komen in de lijn, wie er verantwoordelijk is en hoe de resultaten gemeten worden dan gaan zij zich individueler verantwoordelijk voelen voor de te bereiken public value. Bestuurlijke druk, door het SWV geïnitieerd, moet namelijk wel zin hebben: wat bestuurlijk op het niveau van de directeuren, de gemeente of de samenwerkingsverbanden van het primair onderwijs wordt geregeld en afgesproken, moet de optimale voorwaarden scheppen voor wat de netwerkliden in het primaire proces op scholen en in de netwerksamenwerking moeten realiseren. De bestuurlijke afspraken dienen daarom zo geformuleerd zijn dat het mogelijk is om passende en realistische performance in de lijn te realiseren. Alleen dan is kwaliteit en niveau van passend onderwijs te garanderen en is het mogelijk om netwerkpraktijken te monitoren en op den duur in kwalitatieve en/of kwantitatieve kwaliteitscategorieën te formuleren.

Naast de regierol kan het SWV ook netwerksamenwerkingsprocessen ondersteunen. Het is van belang dat het SWV de informatiestromen in het netwerk onder de loep neemt omdat, gezien de bevindingen van dit onderzoek, veel nuttige informatie nog niet bij de relevante actoren, zoals zorgcoördinatoren terecht komt. Een eerste stap is bijvoorbeeld om bij elke nieuwe aanmelding bij het OSL de verantwoordelijkheden van de aanmeldende en opnemende scholen bij deze samenwerkingsprocessen van begin tot eind te verhelderen. Het OSL heeft, na het afgeven van een plaatsingsadvies, een sturende (en niet uitvoerende) rol in het stimuleren van succeservaringen en resultaten van de samenwerkingsprocessen. Ze kan het proces monitoren en ieders verantwoordelijkheden herhalen, wanneer de samenwerking in de praktijk nog niet soepel blijkt te verlopen. Het SWV kan er, gezien de bevindingen van dit onderzoek, niet vanuit gaan dat taken, verantwoordelijkheden en samenwerkingsprocessen bij alle netwerkdeelnemers bekend zijn en op dezelfde manier worden geïnterpreteerd en uitgevoerd.

2. Neem als SWV een verbindende rol aan om wet en praktijk naar elkaar toe te laten groeien.

Luister als SWV en OSL naar problemen en suggesties van netwerkdeelnemers en ga na of er voor alle partijen bij de samenwerking rond een leerling werkbaar oplossingen zijn gevonden. Stimuleer en waardeer innovatieve oplossingen van passend onderwijs en creëer ruimte om nieuwe vormen van netwerksamenwerking te laten groeien. Hierdoor voelen netwerkliden zich gehoord en gesteund en kan het onderlinge vertrouwen groeien door succeservaringen in de netwerksamenwerking. Het gaat hierbij om succeservaring tussen netwerkdeelnemers onderling, maar ook tussen het SWV/ OSL en netwerkdeelnemers. Een hoge mate van onderling vertrouwen is volgens Provan en Kenis (2007) namelijk cruciaal om netwerkeffectiviteit te bereiken. Daarnaast zijn innovatieve ideeën, ruimte en rugdekking om

andere vormen van netwerksamenwerking te laten groeien nodig om 'beleefde' public value in het netwerk te genereren. Beleefde public value draagt bij aan het doel om praktijk en de wet met elkaar te verbinden. Het SWV kan bijvoorbeeld scholen zelf kwaliteitsnormen voor passend onderwijs laten formuleren en scholen uitdagen om zelf inzichtelijk te maken wat ze in de praktijk aan passend onderwijs doen. Op deze manier genereert het SWV ook meer ruimte voor inclusiviteit in de besluitvorming. Inclusiviteit is, gezien de analyse in paragraaf 5.2, een aandachtspunt voor dit netwerk: informanten ervaren dat er geen (of weinig) informatie wordt gedeeld over wat elders is besloten én dat er geen (of weinig) informatie over besluitvorming binnen het netwerk, waar informanten nog invloed op kunnen hebben, wordt gedeeld. Het is de taak van het SWV om de balans tussen inclusiviteit en efficiëntie te behouden (Provan en Kenis, 2007).

Monitor en evalueer als SWV tot slot kritisch wat minder goed gaat en lobby actief bij de politiek om spanningen en problemen, waar men in de praktijk tegen aanloopt, op de agenda te zetten. Communiceer hierover ook terug naar het netwerk om de interne- en externe legitimiteit in balans te houden.

3. Neem als SWV een stimulerende en inspirerende rol aan om de nadruk op de value van passend onderwijs in het netwerk te vergroten.

Vertel en deel positieve verhalen, good practices in het netwerk over netwerksamenwerking, passende oplossingen. Verspreid als SWV succesvolle voorbeelden uit het netwerk over hoe scholen bijvoorbeeld docenten meenemen in en informeren over de nieuwe context van passend onderwijs. Herhaal daarbij steeds de maatschappelijk meerwaarde, de uitdagingen waar het netwerk gezamenlijk verantwoordelijk voor is en zich gezamenlijk voor moet inzetten. Een nadruk op deze value, uit de Strategic Triangle voor de publieke sector van Moore (2000), bevordert ook de eenheid in het netwerk. Het SWV, als inspirator, dus zelf verhalen ophalen uit het netwerk. De missie bij deze stimulerende rol kan bijvoorbeeld zijn: zonder de unieke capaciteiten van dit netwerk kan er geen passend onderwijs worden gerealiseerd. Een gedeelde en beleefde value kan de eenheid binnen het netwerk stimuleren. Het is daarnaast van belang om de operational capacity, als SWV, zo te *framen* dat in de praktijk inzichtelijk wordt wat scholen kunnen leveren om bij te dragen aan de netwerkdoelen en de public value.

4. Neem tot slot een realistische rol aan als SWV.

Netwerksamenwerking, het SWV en de scholen kunnen niet alle problemen oplossen voor alle leerlingen en zeker niet alle leerlingen die plek bieden 'waar alles eruit gehaald kan worden wat erin zit'. Vo scholen worden door passend onderwijs wel uitgedaagd om bewust en meer value te creëren voor individuele leerlingen, terwijl ze, in de context van het inspectiekader en rankings, afgerekend worden op andere performance indicatoren. Dit zijn indicatoren waar de gecreëerde value voor individuele leerlingen niet in

wordt meegeteld en dit is, in sommige gevallen, zelfs een value die 'de performance' van scholen in de rankings tegenwerkt. Het is dus logisch dat het creëren van passend onderwijs voor elke leerling, de public value, wringt met de performance doelstellingen van individuele scholen. Zoek als SWV hierin dus een balans. Creëer een middenweg waarin netwerkdeelnemers worden uitgedaagd, maar waarin ook niet het onmogelijke van ze wordt gevraagd.

Literatuur

- Alter, C. en Hage, J. 1993. Organizations working together Newbury Park, C.A:Sage
- Boeije, H. (2012). Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen. Den Haag: Boom onderwijs.
- Bryman, A. (2008) *Social Research Methods*. Third edition. Oxford: Oxford University Press
- Geuijen, K. 2014. Maatschappelijke meerwaarde creëren in publieke netwerken: waartoe en hoe? *Bestuurswetenschappen* 2014 (68) 1 87-96
- Human E., en Provan, K. 2000. Legitimacy building in the evolution of small-firm networks: A comparative study of success and demise. *Administrative Science Quarterly* 45:327-65
- McEvliy, Bill, Vincenzo Perrone, en Akbar Zaheer. 2003 .Trust as an organizing principle. *Organization Science* 14:91-103
- Moore, M. 1995. Creating public value: Strategic management in government. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Moore, M. 2000. Managing for value. Organizational Strategy in for-profit, nonprofit, and governmental organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 29:183-204
- Noordegraaf, M., Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten, Bussem:2004
- Provan K., en Kenis, P. 2007. Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access*
- Provan, K., en Milward, H. (2001) Do network really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public Administration Review* 61: 414-423
- Rhodes, R.A.W. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*, 28(8), 1243- 1264.
- Rosenau, J.N., & Czempiel, E. (eds.) (1992). Governance Without Government: Order and Change in World Politics. Cambridge: Cambridge University press.
- Stoker, G. (2006) Public value management. A New Narrative for Networked Governance? *American Review of Public Administration* vol.36 no.1: 41-57.
- Van Thiel, S. (2007) Bestuurskundig Onderzoek: een methodologische inleiding. Bussum, Countinho.
- Walraven et.al. Pioneren in passend onderwijs ervaringen van begeleiders in de scholen. Oberon september 2014

Bijlagen

B1 Topic lijst interview

Topic lijst voor interview	Naam/nr: Datum:
Interview intro: 1u, anoniem, vragen over de stelselwijziging, visie op en praktijk van passend onderwijs en zorgplicht, rol& taken van het SWV, netwerksamenwerking. Advies voor SWV	
Hoeveel leerlingen heeft uw school? Hoeveel uren/fte heeft u nu en gaat dat na 1 augustus veranderen? Past dat binnen de taken en werkdruk naar uw mening?	
<i>Stelselwijziging</i> Wat is het belangrijkste wat er voor u/ uw school gaat veranderen? Hoe ervaart u dat/ gaat u daar mee om? Welke (voorbereidende) activiteiten worden nu uitgevoerd om op de veranderingen in te spelen? Wat is de grootste uitdaging hierbij?	
<i>Onderwijs</i> Wat verstaat u onder passend onderwijs? Lukt het u dat zo te organiseren op uw school? Wat is de rol en taak van de schooldirectie hierbij? Hoe wordt er op uw school bepaald of de school aan de ondersteuningsvraag en onderwijsbehoefte van een leerling kan voldoen? (doorvragen: door wie, op basis van welke criteria, speelt het mee als een school al een x aantal zorgleerlingen heeft) Welke actoren spelen een rol als het gaat om het aannamebeleid van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte? (ouders, docenten, zorgcoördinatoren, leerlingen, OKA) Welke interventies zijn in uw perceptie effectief voor het passender maken van het onderwijs? (hoeveel geld, maar ook welke middelen, mensen, kunde, kennis en expertise hiervoor nodig zijn?) Hoe organiseert u dat in de aanloop naar 1 augustus voor uw eigen school? Welke voorbereidende activiteiten worden nu gedaan op uw school? (doorvragen: wordt het geld aan individuele leerlingen met ondersteuningsbehoefte gelinkt of wordt er geïnvesteerd in het (zorg) systeem? Waar wordt het geld aan uitgegeven? Huiswerkbegeleidingsklasjes, trainingen voor leerkrachten....? Waarom moet een interne zorgstructuur aan voldoen?	
<i>Zorgplicht</i> Wat betekent 'zorgplicht' voor uw school? Heeft de verandering van de wet betekenis voor het toekomstig beleid van uw school op de zorgplicht? (zo ja, bijv. m.b.t. aannamebeleid van zorgleerlingen, bereidheid tot aannemen en plaatsing..) Wat wil en kan uw school, in uw perceptie, organiseren om het onderwijs passend te krijgen en dit te waarborgen? Hoe bepaalt uw school in hoeverre zij zorg draagt voor leerlingen met gestapelde problematiek en waar ligt voor u de grens? Hoe bepaalt uw school hoeveel leerlingen ze aan kunnen en hoeveel ze aan <i>wil</i> kunnen? (is er quotum? Waarop is dat gebaseerd?)	
<i>Organisatorisch</i>	

De stelselwijziging vraagt om een meer flexibele en innovatieve houding van scholen.

Gaat uw school het beschikbare middelen op een andere/nieuwe/innovatieve manier in te zetten dan voorheen?

(doorvragen; waarom wel/niet? wat verstaat u onder anders/innovatief? hoe dan? Is er een plan voor?)

In hoeverre moet het schoolondersteuningsplan/profiel nog ingebed/toegepast worden in de school? (welke onderdelen?)

SWV

Wat levert de netwerksamenwerking via het SWV nu op?

Wat voor ondersteuning biedt het SWV nu? En wat zou het SWV moeten bieden?

Welke rol en taken ziet u weggelegd voor het SWV en welke voor de school zelf?

Welke rol en taken ziet u weggelegd voor het OSL?

Middelen

Stijgen/dalen/ of blijven de beschikbare middelen gelijk in uw ogen?

Hoe bent u van plan de beschikbare middelen in te zetten?

Is er een visie/plan?

(Is dit afhankelijk van onderwijsbehoefte/zorgvragen van (nieuwe) leerlingen? Draagt de verdeelsleutel (en uw plan) volgens u bij aan passend onderwijs realiseren? Zo ja, op welke manier? Hoe bekend zijn de medewerkers met dit plan, is er draagvlak voor?)

Praktijk

Leerlingen en ouders moeten zich houden aan de leerplicht. Scholen hebben te maken met zorgplicht.

Lukt het uw school in de praktijk om de capaciteiten van de school op 'de diagnose' (wat nodig is aan onderwijs&ondersteuningsbehoefte) aan te laten sluiten?

(Sluit deze invulling van de (extra) ondersteuning aan bij de termen en visie waarop uw school haar basis- en extra ondersteuning heeft bedacht en georganiseerd?)

Wat is volgens de u nodig om de bovengenoemde categorieën op elkaar aan te laten sluiten?

Stel het is een ideale wereld en u krijgt de vraag:

Wat heeft u nodig om leerlingen met een diploma te laten uitstromen?

(Bij geen antwoord: Kunt u een volgorde van belangrijkheid voor dit doel aangeven/top 5: kwalitatief goede docenten, ondersteuningsgeld, interne zorgstructuur etc...)

Zijn er nog vragen die ik niet heb gesteld en die ik (in de nog komende interviews) moet stellen? Heeft u nog aanvullingen en/of opmerkingen?

B2 Overzicht informanten

Informant	Organisatie	Aanbod school (PrO, vmbo, havo, vwo)	Grootte school (aantal leerlingen <500of >500)	Functie Informant	Datum interview	Bijzonde rheden
A	SWV	n.v.t	n.v.t.	Financieel ondersteuning SWV	12-05-14	
B1	School	vso (PrO tot vwo)	Groot (800)	Directeur	15-04-14	>1 locatie
B2	School	vso en bovenschoolse voorziening	Klein (ruimte tot ...en 28 leerlingen)	Zorgcoördinator	27-05-14	
B3	School	vso (vmbo en mbo2)	Klein (48)	Zorgcoördinator	14-05-14	Geen opname
B4	School	vso	Klein (ruimte tot 250 leerlingen)	Zorgcoördinator	07-05-14	Geen opname
C1	School	vwo/gymnasium	Groot (1082)	Conrector en Zorgcoördinator	20-05-14	
D	School	PrO	Klein (208)	Zorgcoördinator	13-05-14	
E	School	havo, vwo	Groot (...)	Zorgcoördinator	13-05-14	
F	School	vmbo-t, havo, vwo	Groot (1300)	Zorgcoördinator	19-05-14	
G	School	havo, vwo	Groot (+/-700)	Zorgcoördinator	07-05-14	
H	School	vmbo + Lwoo	Klein (...)	Zorgcoördinator	26-05-14	
I1	School	vmbo k, b + Lwoo PrO	Groot (>700)	Directeur	03-06-14	>1 locatie
I2	School	vmbo k, b + Lwoo PrO	Klein (330)	Zorgcoördinator	13-06-14	
J	School	Vso, PrO tot havo	Groot (>500)	Directeur	02-06-14	>1 locatie

B3 Lijst met afkortingen

Afkorting	Uitleg
AB	Ambulante Begeleiding
AS	Amsterdamse Standaard
Cito	Centraal instituut voor toetsontwikkeling
Cvi	Commissie voor Indicatiestelling
lwoo	Leerwegondersteunend onderwijs
NIO	Nederlandse Intellegentietoets voor Onderwijsniveau
Oki-doc	Het onderwijskundig document
OKA	Ouder Kind Adviseur
OSL	Onderwijsschakelloket
po	Primair onderwijs
PV(M)	Public Value (Management)
PBS	Positive Behaviour Support
PrO	Praktijkonderwijs
REC	Regionaal Expertise Centrum
SMW	School maatschappelijk werk
SOP	Schoolondersteuningsplan
SWV	Samenwerkingsverband
vo	Voortgezet onderwijs
(v)so	(voortgezet) speciaal onderwijs
ZAT	Zorg- en Adviesteam