



SAMEN WERKEN AAN GOED ONDERWIJS

OVER HET BELANG VAN CONSTRUCTIEVE (REGIONALE) SAMENWERKING

november 2019

VOORAF

Sinds een aantal jaren komen vertegenwoordigers van de PO-Raad, VO-raad (de beide sectorraden) en ISBO, LVGS, VBS, Verus, VGS en VOS-ABB (de profielorganisaties) een aantal keren per jaar bijeen om met elkaar te spreken over thema's die voor de beide sectoren, de besturen, scholen, leerkrachten, ouders en leerlingen van belang zijn. Het gaat om informatie uitwisselen, elkaar raadplegen, met elkaar afstemmen en overleggen en waar nodig gezamenlijk naar buiten treden. Dit overlegorgaan heet de Overlegraad PO-VO.

In de Overlegraad is het afgelopen jaar uitgebreid gesproken over de thematiek van de regionale samenwerking. We hebben met elkaar vastgesteld dat in de breedte van het PO en VO vaak nog het concurrentie-paradigma geldend is. Met een grote nadruk op profilering, onderscheid, marketing en streven naar vergroten van het marktaandeel. In de Overlegraad hebben we vastgesteld dat er verschillende redenen zijn om afscheid te nemen van dat paradigma en te focussen op het belang van samenwerking. Er is de laatste jaren veel meer aandacht ontstaan voor de brede maatschappelijke opgave van het onderwijs. Die maatschappelijke opgave vraagt om samenwerking. Deze noodzaak wordt versterkt door o.a. de daling van het leerlingenaantal in grote delen van het land en het grote en acute lerarentekort. Tegen deze achtergrond heeft de Overlegraad deze notitie uitgewerkt.

FOCUS

Met deze notitie willen de deelnemende organisaties de bereidheid tot samenwerking stimuleren en ondersteunen. Zij willen laten zien dat zij daarin zelf ook stappen ondernemen en hierin gezamenlijk opereren.

INLEIDING

Verschillende opgaven waar scholen nu voor staan, vragen om regionale samenwerking. Deze opgaven hebben een divers karakter en zijn onder meer: de omgang met leerlingendaling, bestrijding van het lerarentekort, het realiseren van passend onderwijs, sterk beroepsonderwijs, kansengelijkheid, integrale huisvestingsplannen en duurzaamheid.

Er is ook steeds meer regionale samenwerking zichtbaar. Samenwerking komt tot stand doordat scholen en schoolbesturen de urgentie en/of meerwaarde hiervan zien. Samenwerking wordt ook vanuit de overheid gestimuleerd door wet- en regelgeving (samenwerkingsverbanden passend onderwijs, OOGO en de RPO's in het VO) en door verschillende subsidieregeling (subsidiereregeling voor procesbegeleiding leerlingendaling, subsidieregeling sterk techniek onderwijs, subsidieregeling lerarentekort). Deze ontwikkeling loopt in de pas met de landelijke ontwikkeling waarbij maatschappelijke besturing steeds meer wordt overgeheveld naar de regio (de drie decentralisaties in het sociale domein).

De benodigde samenwerking in het onderwijs komt nog niet overal vanzelfsprekend tot stand. In deze notitie wordt verkend wat de sectorraden en profielorganisaties samen kunnen doen om regionale samenwerking te bevorderen, ieder vanuit hun eigen rol. Hierbij komen achtereenvolgens aan de orde:

1	THEMA'S EN VORMEN VAN REGIONALE SAMENWERKING	3
2	BELEMMERENDE & BEVORDERENDE FACTOREN VOOR REGIONALE SAMENWERKING	3
3	INSTELLINGSBELANG EN MAATSCHAPPELIJK BELANG	4
4	REGIONAAL SAMENWERKEN IS EEN VAARDIGHEID	5

BIJLAGEN

BIJLAGE 1: SUGGESTIES OM REGIONALE SAMENWERKING TE BEVORDEREN	6
BIJLAGE 2: WAARDOOR WERKT EEN SAMENWERKING WEL OF NIET?	7
BIJLAGE 3: TOOL REFLECTEREN OP SAMENWERKING	8

1. THEMA'S EN VORMEN VAN REGIONALE SAMENWERKING

Hieronder een overzicht van thema's waarbij regionale samenwerking relevant is en verschillende informele en formele vormen van samenwerking.

SAMENWERKINGSTHEMA'S	SAMENWERKINGSVORMEN
<ul style="list-style-type: none">• Krimp/leerlingendaling• Beroepsonderwijs/techniekonderwijs• Kansengelijkheid/brede brugklassen• Passend onderwijs/jeugdzorg• Lerarentekort• Samen opleiden en professionaliseren• Onderwijsovergangen• IKC's• IHP's• Duurzaamheid onderwijshuisvesting• Sport en gezonde leefstijl	<ul style="list-style-type: none">• SWV-en passend onderwijs• RMC's• Arbeidsmarktregio's• OOGO• LEA/REA• RPO• Samenwerking in ondersteuning• Transfercentra• Uitrust van onderwijs, uitrust van leerlingen, uitrust van personeel (al dan niet op een locatie)• Scholenfusie (al dan niet als samenwerkingschool)• Personele unie• Federatie• Coöperatie• Holding• Bestuurlijke fusie

2. BELEMMERENDE & BEVORDERENDE FACTOREN VOOR REGIONALE SAMENWERKING

Regionale samenwerking vergt op veel plekken nog een gedragsverandering. Om deze verandering succesvol te stimuleren, is het zinvol om (beschikbare) kennis te benutten over waarom bestuurders nog niet samenwerken (en waarom dit op andere plekken wel lukt).

Aan het niet samenwerken kunnen verschillende redenen ten grondslag liggen:

- men is zich nog niet bewust van de ontwikkelingen in de regio en de uitdagingen die op hen afkomen. Er wordt met andere woorden geen noodzaak ervaren;
- men heeft samenwerking niet op het netvlies. De aandacht gaat vanzelfsprekend uit naar de eigen organisatie, het profileren daarvan, de eigen identiteit, het onderscheidende en bijzondere;
- men wil niet samenwerken. Dit kan te maken hebben met de persoonlijke relatie, zorg om eigen identiteit/denominatie of druk van achterban of toezichthouders;
- het lukt niet om tot een gezamenlijke ambitie te komen of gedeelde/gezamenlijke belangen te delen;
- of de samenwerking komt niet van de grond door allerlei praktische redenen.

Op basis van verschillende bronnen¹ zetten we hierna verschillende belemmerende en bevorderende factoren van samenwerking op een rij:

1. Samenwerking binnen het onderwijs; Een inventarisatie van samenwerkingen, good practices en knelpunten (Research Ned, 2014), Samenwerking in het VO (Regioplan, 2015), Presentatie Klaas Pit (BMC, VO-raad congres 2017), 10 succesfactoren passend onderwijs (2018), Werkende Samenwerking (VNG, 2018)

BEVORDERENDE FACTOREN

- Ervaren urgentie
- Bevlogenheid over het inhoudelijk doel
- Inspiratie vanuit goede voorbeelden
- Samenwerken leidt tot samenwerken. Goede samenwerking op een onderwerp breidt zich uit naar andere onderwerpen
- Duidelijke afgebakende samenwerkingsregio's
- Benchmarks stimuleren kennisdeling
- Gedeelde visie
- Men kent elkaar goed en is bereid elkaar iets te gunnen
- Open cultuur gericht op leren en samenwerken
- Investeren in de relatie
- Bestuurlijke moed in het gesprek met de achterban
- Organisatie van de samenwerking

Zie ook het theoretisch model in bijlage 2 *Waarvoor werkt een samenwerking wel of niet?*

BELEMMERENDE FACTOREN

- Belemmeringen in wet- en regelgeving
- Concurrentiemodel en hokjesdenken. Denken en handelen vanuit het belang van de eigen instelling in plaats van het belang van de leer- en ontwikkellijnen van de leerling of het regionale belang van een goed aansluitend en samenhangend onderwijsaanbod
- Cultuurverschillen soms groot (denominaties, verschillende onderwijssectoren)
- Gebrek aan geld en vooral tijd. In het algemeen kost het netwerken voor samenwerking veel tijd.
- Schaalverschillen en niveauverschillen
- Institutionaliseren van samenwerkingsverbanden. De veelheid aan samenwerkingsverbanden (verplicht en vrijwillig) is op zichzelf ook weer een belemmering
- Administratiesystemen sluiten niet goed aan
- Vervoer voor leerlingen/studenten: 1) geringe reisbereidheid, 2) reiskosten, 3) ontoereikend OV
- Weerstand en onzekerheid bij medewerkers
- Bekostigingssystematiek (op aantal leerlingen) staat samenwerking in de weg
- Persoonlijke relatie (samenwerking vergt vertrouwen)
- Behoudende opstelling van besturen en/of raden van toezicht

3. INSTELLINGSBELANG EN HET MAATSCHAPPELIJK BELANG

“Besturen zijn verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit en de randvoorwaarden om dat mogelijke te maken”. Zo staat het geformuleerd in de nieuwe Code Goed Onderwijsbestuur VO (2019).

Schoolbestuurders zijn verantwoordelijk voor het waarborgen van de kwaliteit en continuïteit van hun onderwijsorganisatie. Ook juridisch gezien (statuten gericht op instandhouding van de rechtspersoon) en vanuit financieel perspectief (bekostiging gebaseerd op aantal vestigingen en leerlingen) ligt de prikkel voor bestuurders en toezichthouders op de eigen onderwijsorganisatie.

Daarnaast bestaat echter de notie dat schoolbesturen het publieke belang moeten dienen: *“Elk schoolbestuur vult vanuit de maatschappelijke opgave die zij mag vervullen, de kernfuncties van het onderwijs (...) en geeft hier uitvoering aan”* (Uit dezelfde Code). In de Code Goed Bestuur PO staat in artikel 7 als ‘Opdracht’: *“Bevoegde gezagsorganen binnen het primair onderwijs zijn maatschappelijke instellingen met een specifieke verantwoordelijkheid. Zij verzorgen de vorming en opleiding van kinderen in de leeftijd van 4 tot circa 12 jaar en zorgen voor kwalitatief goed onderwijs”*.

Het instellingsbelang en maatschappelijk belang kunnen met elkaar conflicteren. Deze verschillende belangen kunnen ook verschillende perspectieven geven op regionale samenwerking en ambities die schoolbesturen daar mee hebben. Het maakt uit of regionale samenwerking wordt ingestoken ten behoeve van uitsluitend de kwaliteit en continuïteit van de eigen onderwijsorganisatie of vanuit een *gezamenlijk verantwoordelijkheid* voor een regionaal dekkend onderwijsaanbod. Die gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt door allerlei ontwikkelingen (krimp, lerarentekort, passend onderwijs, kansengelijkheid) steeds pregnanter.

‘Concurrentiedenken’ wordt meer gevoed vanuit een focus op het instellingsbelang en ‘samenwerkingsdenken’ richt zich meer op het maatschappelijk belang. Een brede dialoog over (de reikwijdte van) de maatschappelijke opgave van schoolbesturen draagt bij aan een gedeeld nieuw beeld van de maatschappelijke opgave, waarbinnen regionale samenwerking ‘business as usual’ wordt.

4. REGIONAAL SAMENWERKEN IS EEN VAARDIGHEID

Regionale samenwerking is weliswaar niet weg te denken uit deze tijd, maar is tegelijk niet eenvoudig. Er zijn verschillende partijen, met hun eigen visies, belangen en ambities. Er is geen duidelijk machtscentrum van waaruit een knoop kan worden doorgesneden. En 'meeste stemmen gelden' gaat niet op bij het samenwerken tussen organisaties. Regionaal samenwerken vergt dat met deze kenmerken van samenwerken tussen organisaties rekening wordt gehouden. Dit beseffen en inzicht hebben in het 'hoe' van regionale samenwerking kan de inzet bij processen van regionale samenwerkingen veranderen.

"Een samenwerking is kansrijk wanneer mensen en organisaties zich met elkaar weten te verbinden in een betekenisgevend proces dat recht doet aan de belangen en gericht is op een betekenisvolle ambitie. Het is de grote opgave om daarvoor de juiste condities te scheppen." (Uit: Leren samenwerken tussen organisaties van Edwin Kaats en Wilfrid Opheij.)

"De onderzoekers van de NSOB duiden drie belangrijke begrippen als het gaat om samenwerking. Drie zaken die het succes of het falen van samenwerking bepalen, namelijk: 1. het individu: personen spelen een cruciale rol in samenwerking, 2. de structuur waarin wordt samengewerkt en 3. het weefsel: is er een 'gedeelde' manier van denken, doen en voelen bij de partijen ontstaan? Een op langere termijn werkende samenwerking omvat elk van deze drie elementen." (Uit: Werkende Samenwerking; jaarbericht 2018, Denktank VN.)

KORTOM

Verschillende opgaven zoals leerlingendaling, het lerarentekort, versterking van het beroepsonderwijs en kansenongelijkheid vragen om meer regionale samenwerking. Het verschijnen van 'DE LAATSTE SCHOOL..? Advies over de aanpak van de gevolgen van leerlingendaling in het voortgezet onderwijsrapport' van de commissie Dijkgraaf en de beleidsreactie van minister Slob hierop, geven extra urgentie aan eigen initiatief tot benodigde samenwerking. De commissie Dijkgraaf en de minister geven aan dat besturen de facto ook een boven-bestuurlijke verantwoordelijkheid hebben voor het onderwijs in de regio.

De deelnemers van de Overlegraad PO-VO vinden het van belang om in dit debat ook met een heldere stellingname en initiatief te komen. Wij ondersteunen de geschetste brede publieke verantwoordelijkheid voor het onderwijs in de regio, naast de verantwoordelijkheid voor het onderwijs van de eigen instelling. We ondersteunen het belang van regionale samenwerking en ondersteunen de al gaande paradigmaverschuiving van concurrentie naar samenwerking.

COLOFON

De eerste versie van deze notitie is opgesteld door de werkgroep regionale samenwerking bestaande uit: Ronald Bloemers (VOS/ABB), Wim Voorwinden (VGS), Ben Mom (VBS), Caroline Vroon (Verus), Tanja van Nes (PO-Raad) en Dea Mooij (VO-raad).

Deze versie is een aantal keren besproken in de Overlegraad PO-VO en vastgesteld in de vergadering van 1 oktober 2019.

De Overlegraad PO-VO wordt gevormd door vertegenwoordigers uit de beide sectorraden (PO-Raad en VO-raad) en de profielorganisaties (Verus, VOS-ABB, VBS, VGS, LGVS, ISBO). In de Overlegraad PO en VO spreken de deelnemende organisaties over vraagstukken van gemeenschappelijk belang.

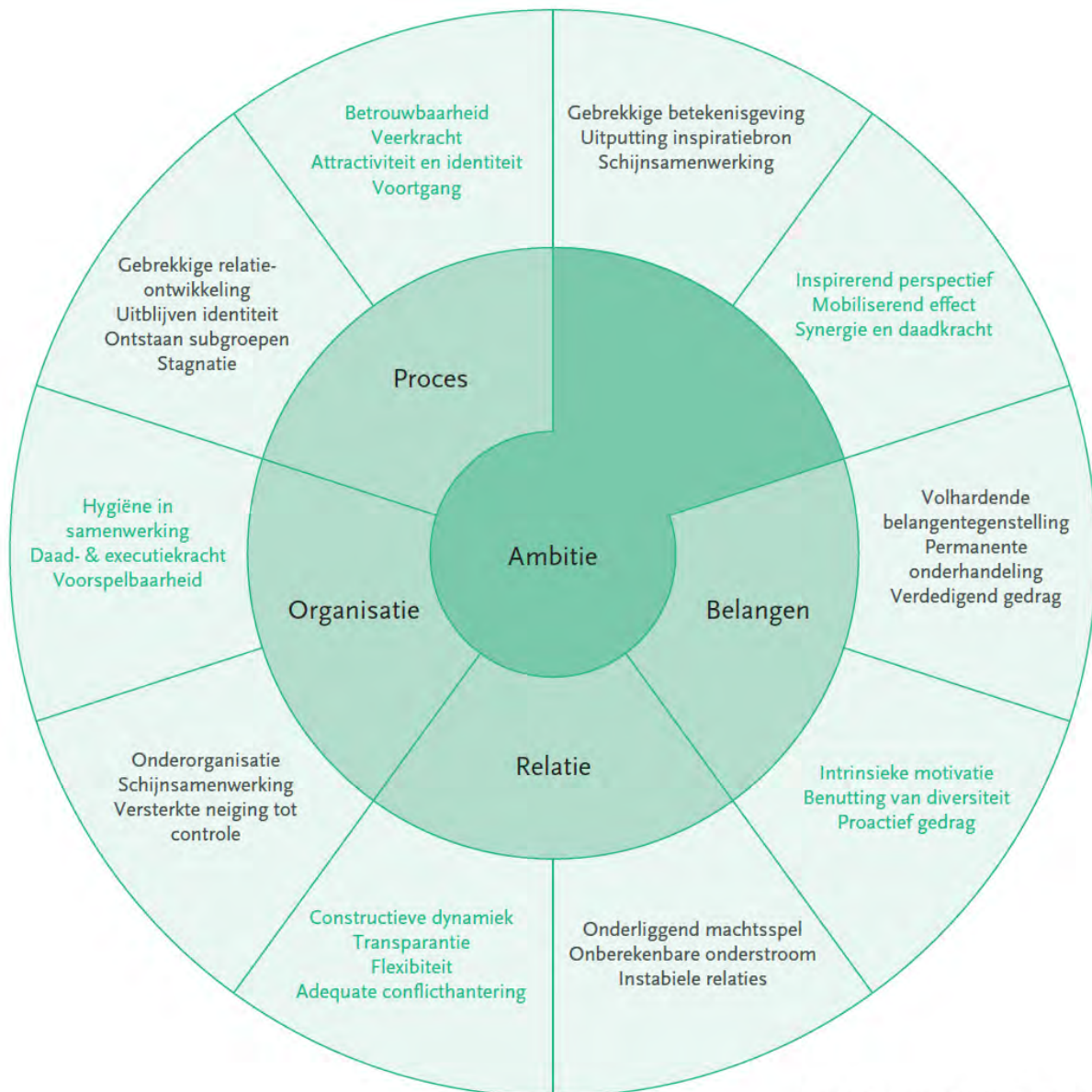
BIJLAGE 1: SUGGESTIES AAN DE SECTORRADEN EN PROFIELORGANISATIES OM DE (REGIONALE) SAMENWERKING TE BEVORDEREN.

Wat kunnen we als sectorraden en profielorganisaties doen om regionale samenwerking te bevorderen? Hieronder een aantal ideeën en suggesties vanuit de Overlegraad aan de deelnemende organisaties.

- a. De sectorraden en profielorganisaties willen het goede voorbeeld geven in eigen samenwerkingsrelaties. Bijvoorbeeld door bij betrokkenheid bij casuïstiek van scholen/besturen af te stemmen met andere betrokken partijen en de andere organisaties.
- b. De sectorraden en profielorganisaties willen samen werken aan het wegnemen van praktische en formele belemmeringen om tot samenwerking te komen.
- c. De sectorraden en profielorganisaties versterken het besef dat de huidige opgaven in het onderwijs niet door individuele besturen opgelost kunnen worden en dat samenwerking noodzakelijk is. Zij stimuleren samenwerking actief.
- d. Het is belangrijk de bredere verantwoordelijkheid van onderwijsbestuurders voor het bredere maatschappelijke belang (voor alle leerlingen kwalitatief goed, divers en nabij onderwijs) onder de aandacht brengen. Dat kan bijvoorbeeld door:
 - het voeren van een dialoog over de taak van bestuurders: de primaire verantwoordelijkheid voor de eigen instelling versus de secundaire verantwoordelijkheid voor de educatieve infrastructuur in de regio (het maatschappelijk belang);
 - het uitdragen van de brede maatschappelijke opdracht naast eigen verantwoordelijkheid voor eigen instelling en eigen identiteit (voorbeeld islamitische school in Rotterdam die geholpen is door christelijke school);
 - denken in termen van brede maatschappelijke opdracht en regionale samenwerking meenemen in professionaliseringsactiviteiten gericht op bestuurders en schoolleiders, bij bestuurlijke visitaties, etc.;
 - het aanpassen van de governancecodes en de opdracht van instellingen in hun statuten.
- e. Bevorderen van de samenwerkingscompetentie. Dat kan bijvoorbeeld door het opnemen van samenwerking in het profiel van bestuurders, in het scholingsaanbod; samenwerking meenemen in bestuurlijke visitaties, een signaal afgeven aan werving- & selectiebureaus voor bestuurders en toezichthouders over het belang van een samenwerkende houding, in gesprek gaan met VTOI-NVTK om aandacht voor samenwerking te vragen in de nieuwsvoorziening aan en bijeenkomsten voor toezichthouders, de reflectietool op samenwerking (zie bijlage 3) onder de aandacht te brengen.
- f. Samenwerking ook 'in het klein' aan bestuurders uitdragen. Bijvoorbeeld: zoek elkaar op vóór het OOGO (niet alleen in het OOGO) en zoek elkaar op waar je elkaar kan gebruiken.
- g. (Gezamenlijk) regionale gesprekken en bijeenkomsten over specifieke thema's organiseren.
- h. (Gezamenlijk) met individuele bestuurders in gesprek gaan en aanspreken indien urgentie hoog is.
- i. Appel doen op grote besturen om kleine besturen mee te nemen vanuit een houding van gelijkwaardigheid.

BIJLAGE 2: WAARDOOR WERKT EEN SAMENWERKING WEL OF NIET?

Bron: 'Leren samenwerken tussen organisaties', Edwin Kaats en Wifrid Opheij (2012)



Risico's bij veronachtzaming domein
Kansen door aandacht voor domein

BIJLAGE 3: TOOL REFLECTEREN OP SAMENWERKING

Uitgave VO-raad | Ontwikkeling Common Eye i.s.m. PBT en VSLs

REFLECTEREN OP SAMENWERKING PRAATPLAAT

