

Besturen met netwerken

Sietske Waslander

DNMOnline, 1 juli 2025

Deze keer geen opinie voor deze BBB-rubriek, maar eerste bevindingen uit lopend onderzoek naar een fenomeen waar onderwijsbesturen steeds meer mee van doen hebben: samen werken in netwerken.

De aanleiding om in netwerken samen te werken varieert. Soms nemen onderwijsbesturen zelf het initiatief, soms stimuleert de rijksoverheid de vorming van netwerken middels subsidies, soms is participatie in een netwerk wettelijk verplicht, en soms is het een combinatie daarvan. Het lijstje van netwerken waar onderwijsbesturen zoal actief in zijn is lang. Op dat lijstje staan bijvoorbeeld samenwerkingsverbanden passend onderwijs, sterk techniek onderwijs, doorstroompunt regio's, educatieve allianties en gelijke kansen allianties. In diverse gebieden komen daar specifieke netwerken bij, zoals het Nationaal Programma Rotterdam Zuid, de Educatieve Agenda Limburg of de sociale agenda van Nij Begun in Groningen. In al die netwerken zijn (ook) onderwijsbesturen actief.

Die netwerken hebben verschillende bestuurlijke opgaven, die vaak al in de naam besloten liggen. De meeste netwerken hebben hun eigen samenstelling. Dat komt ten dele doordat ieder netwerk een eigen bestuurlijke opgave heeft waarvoor dan wel de goede partijen aan tafel moeten zitten. Het komt ook doordat netwerken op verschillende gronden zijn samengesteld. Verscheidene netwerken - zoals samenwerkingsverbanden passend onderwijs en doorstroompunt regio's - gaan uit van een afgebakend geografisch gebied. Maar dat gebied verschilt voor verschillende opgaven. Andere netwerken zijn gevormd op basis van belangstelling, of denominatie van besturen. Alles bij elkaar betekent het dat onderwijsbesturen in verscheidene netwerken actief zijn waarvan de samenstelling elkaar in meer of mindere mate overlapt. Een deel van de onderwijsbesturen komt elkaar voortdurend tegen in verschillende netwerken; voor andere onderwijsbesturen geldt dat veel minder.

Wij wilden weten of die overlap in samenstelling doorwerkt in hoe netwerken functioneren. Om daarachter te komen, onderzochten we 29 bestuurlijk netwerken in het primair, voortgezet, en middelbaar beroepsonderwijs. Die netwerken verschillen van elkaar. Bijvoorbeeld: sommige netwerken zijn vrijwillig gevormd, andere netwerken zijn wettelijk verplicht; sommige netwerken hebben een eigen bestuur, andere netwerken hebben dat niet. Los van die verschillen staan al die netwerken in essentie voor eenzelfde uitdaging om als netwerk te functioneren. Namelijk: besturen moeten met elkaar samenwerken om een gezamenlijk doel te realiseren, terwijl, tegelijkertijd, de

afzonderlijke leden van het netwerk ook eigen, verschillende, en soms tegengestelde belangen hebben. Zo beschouwd is de mate waarin besturen in staat zijn om gezamenlijk tot besluiten te komen een passend criterium om te bepalen hoe goed een netwerk functioneert. Dat is ook hoe we naar al die netwerken hebben gekeken. De eerste analyses van alle vragenlijsten die leden van de netwerken invulden (N=209) en de interviews die we hielden met alle coördinatoren (N=38), maken een paar dingen duidelijk. Met als belangrijkste conclusie: ja, de mate waarin de samenstelling tussen netwerken met elkaar overlapt werkt door in hoe netwerken functioneren. In heel grove lijnen zien we drie verschillende settings.

Om te beginnen zijn er settings waarin de samenstelling van een netwerk heel weinig overlapt met die van andere netwerken. Bestuurders treffen elkaar in de setting van één specifiek netwerk zonder dat ze elkaar in allerlei andere netwerken ook weer tegenkomen. Over het algemeen lijken deze netwerken goed te functioneren. Het lijkt erop dat de focus op de inhoud van de bestuurlijke opgave ligt en mensen niet zo snel worden afgeleid door wat er verder nog allemaal speelt. Mensen in zo'n netwerk weten wat hen te doen staat en weten tot gezamenlijke besluiten te komen om een gezamenlijk belang te realiseren. In het doel van het netwerk ligt ook direct het gezamenlijke belang besloten.

Een tweede type setting vormt hiervan het spiegelbeeld. In deze settings is de overlap tussen verschillende bestuurlijke netwerken juist heel groot; in verschillende netwerken komen bestuurders voortdurend dezelfde collega bestuurders tegen. Dat lijkt vooral aan de orde in gebieden als Zeeland, Fryslân en Groningen. Ook die netwerken functioneren over het algemeen goed. Het lijkt erop dat bestuurders zich in die situaties ter dege realiseren dat zij het met elkaar te doen hebben en dat zij samen verantwoordelijk zijn voor het hele onderwijs in een gebied. Het is ook vooral in die gebieden dat bestuurders hun werk op elkaar af proberen te stemmen met wat zij dakpan- of estafette-vergaderingen noemen. Dat houdt in dat verschillende netwerken een paar keer per jaar hun bijeenkomsten op dezelfde dag, op dezelfde locatie, na elkaar plannen. Als dakpannen, of een estafette. Dat is efficiënt, bijvoorbeeld in termen van reistijd. Bovendien helpt het om inhoudelijke afstemming te realiseren tussen onderwerpen die formeel bij verschillende netwerken thuishoren, maar wel direct met elkaar te maken hebben. In deze settings is ook vrij duidelijk wat het gezamenlijke belang is waar men voor staat. Dat is niet zozeer een specifiek doel van een specifiek netwerk, maar betreft het hele onderwijs in een gebied, met alles wat daarbij hoort.

Tot slot is er een derde type setting waarin de samenstelling van verschillende netwerken elkaar wel enigszins, maar ook weer niet heel sterk overlapt. Die settings lijken meer

voor te komen in stedelijke regio's zoals de randstad. In die gebieden komt een bestuurder bijvoorbeeld een aantal collega-bestuurders uit het samenwerkingsverband passend onderwijs ook tegen in een stedelijk inter-bestuurlijk overleg over gelijke kansen, en komt diezelfde bestuurder weer andere collega-bestuurders tegen in een netwerk van sterk techniek onderwijs. In deze derde type settingen van gedeeltelijke overlap blijkt het lastiger voor netwerken om tot goed functioneren te komen. Zo kan wat in het ene netwerk speelt doorwerken in een ander netwerk. Gedoe over geld bijvoorbeeld. Coördinatoren en collega-besturen merken dat, zonder dat ze er altijd de vinger op kunnen leggen en zonder dat daar open over wordt gesproken. Ook bestaat de indruk dat het in deze netwerken lastiger is om goede, gezamenlijke besluiten te nemen. Dat zou komen omdat er meer ruimte is voor strategisch gedrag en mensen niet altijd het achterste van hun tong laten zien. Of omdat mensen juist proberen conflicten te vermijden terwijl scherpe discussies nodig kunnen zijn om verder te komen. Daar komt bij dat het in deze settingen minder duidelijk is wat het gezamenlijke belang is, omdat het verschuift van netwerk naar netwerk. Het ene netwerk richt zich bijvoorbeeld op een deel van het onderwijs in een stadsdeel, in een ander netwerk gaat het om al het onderwijs in de hele stad met omliggende dorpen, en in weer een ander netwerk over een specifiek vraagstuk waar maar een deel van de besturen mee te maken heeft. In dit derde type settingen maken de omstandigheden het moeilijker om netwerken goed te laten functioneren.

Het overheidsbeleid zet sterk in op samenwerking in netwerken; er wordt veel van verwacht. Maar goed en productief samenwerken gaat niet vanzelf en vraagt veel tijd en aandacht van alle betrokkenen. Een specifiek netwerk voor een specifiek doel kan prima werken, zoals beschreven in de eerste setting hierboven. Maar veel verschillende netwerken goed laten functioneren is geen sinecure. Als al die netwerken zich bekommeren om eenzelfde generiek vraagstuk in eenzelfde gebied, zoals in het tweede type settingen, dan vinden bestuurders daar zelf oplossingen voor. Los van de vraag of de huidige netwerken ook de handigste manier van organiseren is. Samen werken in netwerken die elkaar ten dele overlappen blijkt het meest lastig. Dat zijn de settingen waarvoor we op zoek moeten naar andere, betere, manieren van organiseren.