

KRACHTIGE KOPPELS

HOE DE OVERHEID ZICH KAN VERHOUDEN TOT
AUTONOME NETWERKEN VAN SCHOLEN

SEPTEMBER 2017

Edith Hooge (TIAS, Tilburg University)
Margriet van der Sluis (TIAS, Tilburg University)
Sietske Waslander (TIAS, Tilburg University)

KRACHTIGE KOPPELS
Hoe de overheid zich kan verhouden
tot autonome netwerken van scholen

Edith Hooge
Margriet van der Sluis
Sietske Waslander

TIAS School for Business and Society, Tilburg University
September 2017

Hooge, E.H., Sluis, M. van der & Waslander, S.

Krachtige koppels. Hoe de overheid zich kan verhouden tot autonome netwerken van scholen.

Tilburg: TIAS School for Business and Society

ISBN/EAN: 978-90-827025-2-1

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

All rights reserved. No parts of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means without prior written permission of the author and the publisher holding the copyrights of the published articles.

Uitgave en verspreiding:

TIAS School for Business and Society

Tilburg University

Warandelaan 2, Tilburg

www.tias.edu

© Copyright TIAS, 2017

Deze publicatie is mede mogelijk gemaakt door het Nationaal Regieorgaan Onderwijs onderzoek.

Inhoudsopgave

VOORWOORD

1. INLEIDING.....	1
1.1 NETWERKSAMENLEVING	1
1.2 DOEL, PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN.....	2
1.3 METHODE.....	4
1.4 LEESWIJZER	8
2. NETWERKEN.....	9
2.1 WAT KENMERKT NETWERKEN?	9
2.2 CONDITIES VOOR HET FUNCTIONEREN VAN NETWERKEN	11
2.3 CONCLUSIES	13
3. WAT IS DE MEERWAARDE VAN EEN AUTONOOM NETWERK?.....	15
3.1 SECTORAAL: VO-SCHOLEN IN NEDERLAND	15
3.2 INTERNATIONAAL: SCHOLEN IN ANDERE LANDEN	19
3.3 INTERSECTORAAL: ORGANISATIES IN DE PUBLIEKE SECTOR	22
3.4 CONCLUSIES	24
4. HANDELINGSREPERTOIRE VAN DE OVERHEID.....	27
4.1 NEW PUBLIC GOVERNANCE	27
4.2 HANDELINGSALTERNATIEVEN.....	29
4.3 ROLLEN EN VERBINDEND VAKMANSCHAP	31
4.4 DILEMMA'S VOOR OVERHEIDSAMBTENAREN.....	33
4.5 CONCLUSIES	34

Voorwoord

Netwerken waarin mensen en organisaties zichzelf organiseren, worden steeds belangrijker in onze samenleving. Zelfstandige ondernemers verzekeren zichzelf voor arbeidsongeschiktheid in broodfondsen, burgers komen samen om eigen woon-zorgcombinaties op te zetten en verschillende organisaties ontwikkelen samen nieuw aanbod om betere publieke dienstverlening te realiseren. Ook scholen werken samen in netwerken, bijvoorbeeld om het onderwijs te verbeteren of een nieuwe aanpak te ontwikkelen. Voor al deze netwerken geldt dat ze functioneren op basis van onderlinge gelijkwaardigheid, en niet omdat één persoon of organisatie de baas is. Het zijn, zoals dat heet, horizontale organisatievormen.

Netwerken vormen een contrast met verticale organisaties, die functioneren op basis van hiërarchische verhoudingen waarin de één in opdracht van de ander werkt, en waar de één meer zeggenschap heeft dan de ander. De centrale overheid is hét voorbeeld van een verticale organisatie. Het is ook de enige organisatie die door middel van wetten iets verplicht kan opleggen aan alle burgers en daar ook nog sancties aan kan verbinden.

Op het grensvlak tussen (horizontale) netwerken en de (verticale) centrale overheid ontstaan spannende vragen. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is bijvoorbeeld gewend om te communiceren en afspraken te maken met schoolbesturen en vertegenwoordigers van die besturen. Zo zit het Nederlandse onderwijsstelsel immers in elkaar. Tegelijkertijd groeit er een praktijk waarin scholen van heel verschillende besturen met elkaar samenwerken in netwerken. Die samenwerking heeft impact op het onderwijs. Netwerken van scholen zijn actief op terreinen waar ook de overheid actief is, zoals kwaliteitsverbetering of specifieke innovaties. Netwerken overlappen, raken én schuren met het beleid van de overheid. Moet de overheid zich daar vooral niet mee bemoeien? Is het misschien juist verstandig als de overheid zélf netwerken opzet? Of is het wijs als de overheid zich beperkt tot het ondersteunen en stimuleren van netwerken van scholen die zelf om hulp vragen?

Over de vraag hoe de centrale overheid zich kan verhouden tot netwerken van scholen gaat deze studie. Het onderzoek is uitgevoerd op vraag van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. We danken de geïnterviewde leden van het Profielenberaad hartelijk voor de waardevolle en interessante uitwisseling, en de leden van de begeleidingscommissie voor de zinvolle suggesties en plezierige samenwerking.

Edith Hooge
Margriet van der Sluis
Sietske Waslander

1. Inleiding

Scholen werken steeds vaker met andere scholen samen in een netwerk om het onderwijs te verbeteren of te vernieuwen. Deze netwerken ontstaan of worden opgericht door scholen, op eigen initiatief, en functioneren op basis van gelijkwaardigheid en niet op basis van hiërarchische verhoudingen. Het zijn voorbeelden van horizontale organisatievormen. In de literatuur worden dit *autonome netwerken* genoemd. Voor de overheid wordt de vraag steeds pregnanter hoe ze zich tot deze autonome netwerken kan verhouden, in relatie tot overheidssturing en beleidsdoelen van onderwijs. (Hoe) Passen de initiatieven en activiteiten van autonome netwerken in de hiërarchische, verticale structuur van de overheid en schoolbesturen? Na een introductie over de relevantie van autonome netwerken in de eerste paragraaf, beschrijven we in § 1.2 het doel, de probleemstelling en onderzoeksvragen van deze studie. Vervolgens verantwoorden we de methode van onderzoek, om af te sluiten met een leeswijzer van dit rapport.

1.1 Netwerksamenleving

In moderne samenlevingen spelen netwerken een prominente rol. Mensen en organisaties komen met elkaar in contact, verbinden zich, delen ervaringen en expertise, en werken meer of minder intensief samen. Omdat netwerken zich weinig aantrekken van hiërarchische controlemechanismen, wordt gesproken van het horizontaliseren van de samenleving. De prominente rol van netwerken heeft verschillende consequenties voor de centrale overheid. Als de samenleving verandert, heeft dat gevolgen voor de manier waarop een overheid die samenleving kan besturen. Bovendien maakt de overheid zelf deel uit van de samenleving: de overheid gaat ook zelf meer als een netwerk functioneren. De prominentie van netwerken roept voor de overheid tal van nieuwe vragen op omtrent sturen en beleid voeren in onderwijs.

Uit recent onderzoek naar sturing van het Nederlandse onderwijs blijkt hoezeer netwerken een rol spelen bij sturing door de centrale overheid (Hooge, 2017a; Waslander, Hooge & Theisens, 2017). Op stelselniveau blijken complexe netwerken te functioneren die onderwijsbeleid vormen en voeren, en schoolbesturen en scholen sturen. Deze sturingsnetwerken bestaan uit zeer veel verschillende actoren op een intermediair niveau tussen de centrale overheid en de schoolbesturen in. De centrale overheid stuurt het onderwijs in, met en via deze sturingsnetwerken. Schoolbesturen vervullen een spilfunctie bij de impact die het beleid en de sturing uiteindelijk hebben: besturen bepalen in hoge mate of en hoe de sturing en het beleid van de sturingsnetwerken en de centrale overheid worden vertaald op de eigen scholen, en al dan niet hun beslag krijgen in de onderwijspraktijk (Waslander, 2017; Waslander & Pater, 2017; Waslander, et al., 2017).

Maar scholen nemen natuurlijk ook zelf initiatieven, los van de overheid en de sturingsnetwerken op stelselniveau, en los van het beleid van de schoolbesturen. Meer nog, scholen participeren met andere scholen in netwerken die vrijwel los staan van de besturen waar die scholen onder ressorteren. In de bestuurskundige literatuur worden dergelijke netwerken aangeduid als autonome netwerken (Van der Steen, Peeters & Van Twist, 2010, p.27). Deze autonome netwerken van scholen richten zich vaak op een specifieke inhoud van het onderwijs - zoals het technasium, tweetalig onderwijs of internationalisering (ELOS) - of op school- en onderwijsontwikkeling in bredere zin. In Nederland zijn al geruime tijd diverse autonome netwerken van scholen actief (o.a. Akkerman & Nusink, 2013). Ze spelen een belangrijke rol bij verbetering en vernieuwing. Sommigen stellen zelfs dat de belangrijkste

onderwijsinnovaties in het voortgezet onderwijs de afgelopen jaren zijn voortgekomen uit autonome netwerken van scholen (De Vijlder, Bakker & Van den Blink, 2014).

Veel autonome netwerken van scholen hebben hun ‘wortels in overheidsbeleid’, en zijn gegroeid dankzij de vruchtbare bodem in de scholen zelf. Tot dusver heeft de overheid vooral een faciliterende rol gespeeld. De overheid faciliteert direct, bijvoorbeeld in de vorm van startsubsidies voor initiatieven op het gebied van bèta en techniek en het oprichten van het Platform Bèta Techniek. Daarnaast faciliteert de overheid ook indirect, bijvoorbeeld door cultuurvouchers in het leven te roepen, die zeer behulpzaam zijn gebleken voor de ontwikkeling van cultuurprofiel scholen.

Autonome netwerken van scholen kunnen aansluiten bij de richting van het overheidsbeleid en de sturing in onderwijs en daarmee het pad volgen dat de overheid hen in zekere zin wijst. Maar autonome netwerken ontstaan vaak ook doordat scholen een ander inhoudelijk accent willen leggen dan het vigerende overheidsbeleid, omdat zij een aspect van onderwijs wensen te ontwikkelen dat de overheid niet hoog op de beleidsagenda heeft staan, of omdat scholen uit onvrede met vigerend onderwijsbeleid en sturing een eigen alternatief uit willen werken. Naarmate autonome netwerken van scholen zich verder ontwikkelen, kunnen er andere vragen en andere behoeften ontstaan die niet of minder goed aansluiten bij de richting van onderwijsbeleid en –sturing. Dit stelt de centrale overheid voor de vraag hoe zij zich tot deze autonome netwerken van scholen kan verhouden. Daarover gaat deze studie.

1.2 Doel, probleemstelling en onderzoeksvragen

Het doel van deze studie is beter inzicht te krijgen in het functioneren van autonome netwerken van scholen zodat hun (potentiële) meerwaarde voor het onderwijs duidelijk wordt. Vervolgens gaat het om het inventariseren van het handelingsrepertoire dat de centrale overheid tot haar beschikking heeft ten aanzien van deze autonome netwerken. De probleemstelling luidt:

“Hoe kan de centrale overheid zich verhouden tot autonome netwerken van scholen?”

We hanteren daarbij de volgende definitie: een *autonoom netwerk van scholen* bestaat uit drie of meer scholen van verschillende schoolbesturen die in een netwerk participeren om gezamenlijks iets te realiseren wat zij afzonderlijk van elkaar niet kunnen. Waar we hierna kortheidshalve netwerk of netwerk van scholen schrijven, bedoelen we steeds een autonoom netwerk van scholen.

Uit de definitie volgt direct de afbakening. Het gaat in deze studie om netwerken van *scholen*. Netwerken van scholen omspannen altijd meerdere geledingen binnen een en dezelfde school: schoolleiders, teamleiders én leraren zijn er bij betrokken. Uit onderzoek blijkt dat duurzame onderwijsverbetering en –vernieuwing gebaat is bij een benadering die de héle school omvat (Waslander, 2007). Daarom hebben juist netwerken van scholen de potentie om krachtige voertuigen voor verbetering en vernieuwing van onderwijs te zijn. In deze studie richten we ons op netwerken waarin hele scholen, of tenminste een substantieel onderdeel van de schoolorganisatie, bij het netwerk betrokken zijn.

Netwerken waarin individuele leraren of individuele schoolleiders ervaringen delen, kennis uitwisselen en samen expertise opbouwen, zoals bijvoorbeeld gebeurt in schooloverstijgende leergemeenschappen, kenniskringen of *communities of practice* (Wenger, 1997) vallen buiten deze studie. In deze netwerken kán de school(organisatie) een rol spelen, maar dat hoeft niet.

Deze studie gaat ook niet over netwerken van schoolbesturen ofwel hele onderwijsorganisaties, zoals de samenwerkingsverbanden Passend onderwijs, noch over hechte samenwerking tussen besturen op weg naar een eventuele fusie. Ook netwerken van scholen binnen hetzelfde bestuur vallen buiten de scope van deze studie. Het zijn geen autonome netwerken, omdat ze functioneren binnen de contouren van de traditionele (hiërarchische) verhoudingen tussen overheid en schoolbesturen.

We bakenen deze studie ook af door ons te richten op autonome netwerken van scholen *in het voortgezet onderwijs*. De reden hiervoor is een praktische: het sluit aan bij de insteek van het bredere programma “Versterking regionale netwerken scholen”, uitgevoerd door Oberon, waar deze studie een onderdeel van is.

Nederlandse schoolbesturen kennen, in vergelijking met andere Westerse landen, een zeer grote mate van autonomie, die grondwettelijk verankerd is via de vrijheid van stichting, richting en inrichting (Hooge, 2017b). Nederlandse schoolbesturen kunnen hun eigen koers varen dankzij ruime beslissingsbevoegdheden wat betreft financiën, personeel, en onderwijsinhoud. Zo kunnen schoolbesturen zelf leraren en schoolleiders benoemen, de inhoud en vorm van het curriculum en toetsing bepalen en invulling geven aan hun pedagogisch-didactische visie.

In veel andere landen is de besturing van scholen gebaseerd op een geografische indeling. Zo zijn het in Zweden vooral de gemeenten die onderwijsbeleid voeren, terwijl beleid in de Verenigde Staten van Amerika hoofdzakelijk via geografisch bepaalde schooldistricten tot stand komt.

In Nederland zijn schoolbesturen op basis van denominatie, of richting, georganiseerd. Voor de meeste schoolbesturen geldt dat hun voedingsgebied overlapt met het voedingsgebied van een ander bestuur. Scholen van verschillende besturen staan daardoor in een zekere concurrentieverhouding tot elkaar.

In Nederland kristalliseren bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs zich voornamelijk uit via relaties tussen de centrale overheid, schoolbesturen en organisaties in het zogenaamde ‘bestuurlijk middenveld’, zoals sectororganisaties, vakbonden, en diverse proces- en projectmanagementorganisaties namens de overheid. In de praktijk wordt de daadwerkelijke autonomie van *schoolbesturen* sterk bepaald door de beleidsafspraken en nadere regelgeving van dat bestuurlijke middenveld. De autonomie van *scholen* hangt af van de bestuurlijke verhoudingen *binnen het schoolbestuur* waaronder zij ressorteren (Hooge, 2017b).

Autonome netwerken van scholen zijn bij uitstek horizontale organisatievormen. Ze staan in zekere zin dwars op de gebruikelijke bestuurlijke relaties tussen centrale overheid, schoolbesturen en middenveld. Dat zorgt vanwege de bestuurlijke verhoudingen in Nederland voor specifieke vraagstukken.

Er is geen onderzoek waaruit rechtstreeks valt af te leiden hoe de Nederlandse centrale overheid zich kan verhouden tot netwerken van scholen. Dergelijke netwerken bestaan in Nederland al langere tijd, maar zijn nog nauwelijks systematisch onderzocht. In andere landen functioneren ook autonome netwerken van scholen. Vanwege het verschil in (bestuurlijke) context en historie zijn ervaringen uit andere landen niet zonder meer te vertalen naar de Nederlandse situatie. In Nederland is ook in andere sectoren in het publieke domein sprake van autonome netwerken. Ook die ervaringen zijn behulpzaam, maar evenmin simpelweg te vertalen vanwege de in het onderwijs geldende grondwettelijk beschermde bestuurlijke autonomie. Een systematische review van beschikbaar onderzoek volstaat dan ook niet om de onderzoeksvraag te beantwoorden.

We kiezen voor drie indirecte aanvliegroutes, die ieder zicht geven op een specifiek aspect van de probleemstelling. Door de verzamelde puzzelstukjes te combineren, formuleren we een antwoord op de centrale probleemstelling.

De eerste route is die van de *sectorale* verdieping en die richt zich op Nederlandse netwerken van scholen voor voortgezet onderwijs. Hiermee krijgen we zicht op de netwerken die nu in Nederland functioneren.

De tweede route is een *internationale* vergelijking en die kijkt naar netwerken van scholen in andere landen. Dat biedt zicht op de aard van netwerken elders, zodat we na kunnen gaan of de Nederlandse netwerken vergelijkbaar of juist anders zijn.

De derde aanvliegroute is die van de *intersectorale* vergelijking en die zoomt in op andere sectoren in Nederland, namelijk autonome netwerken van organisaties voor publieke dienstverlening. Daarmee krijgen we een indruk of netwerken in het onderwijs eenzelfde of juist een andere rol vervullen dan netwerken in andere sectoren.

Om de probleemstelling te beantwoorden formuleren we drie onderzoeksvragen:

- 1 Wat kenmerkt netwerken van organisaties, en wat zijn belangrijke condities voor hun functioneren?
- 2 Wat is de meerwaarde van autonome netwerken ...
 - a. van scholen van voortgezet onderwijs in Nederland?
 - b. van scholen in andere landen?
 - c. van organisaties voor publieke dienstverlening in Nederland?
- 3 Welk handelingsrepertoire heeft de centrale overheid tot haar beschikking ten aanzien van autonome netwerken?

De eerste onderzoeksvraag beantwoorden we op grond van recent wetenschappelijk onderzoek over netwerken. De tweede en de derde onderzoeksvraag beantwoorden we op basis van geselecteerde (onderzoeks)literatuur, beleidsdocumenten en de transcriptie van een groepsgesprek. De inzet is hier niet om volledig en uitputtend te zijn, maar om inzichten, kennis en informatie op het spoor te komen die relevant zijn voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen. De zoektocht heeft het karakter van een wetenschappelijk onderbouwde inventarisatie en oriëntatie. De studie is geen systematische review van in het verleden verricht onderzoek, maar beoogt inzicht te verschaffen en handelingsperspectieven te schetsen voor de toekomst. We hanteren een essayistische stijl waarbij we de inzichten en argumenten onderbouwen met wat bekend is uit (onderzoeks)literatuur over netwerken en de overheid.

1.3 Methode

Om de basiskennis en –inzichten over netwerken en de overheid op het spoor te komen, is systematisch gezocht naar relevante onderzoeksliteratuur, beleidsdocumenten en –evaluaties. Deze systematische zoektocht is aangevuld met literatuur en onderzoek waarmee de onderzoekers al bekend waren op basis van hun expertise. Daarnaast is een groepsinterview gehouden met vertegenwoordigers van een aantal in Nederland opererende autonome netwerken van scholen.

Selectie en werkwijze

Voor alle deelvragen geldt dat er alleen is gezocht naar relevante documenten die tussen 2007 en 2017 zijn gepubliceerd. Bovendien zijn alleen documenten die in het Nederlands of Engels zijn verschenen in de selectie betrokken.

Gegeven het inventariserende doel van deze studie, is niet geselecteerd op de methode van onderzoek. Zowel (quasi-) experimenteel en grootschalig onderzoek als case-beschrijvingen en kwalitatief onderzoek is meegenomen.

Inhoudelijk golden juist wel strenge eisen. Documenten zijn alleen in de selectie opgenomen als:

- er een beschrijving is gegeven van bestaande autonome netwerken van scholen (of organisaties voor publieke dienstverlening), en;
- er inzicht wordt gegeven in de werking van het netwerk, en;
- de rol van de overheid als actor is meegenomen in het onderzoek en/of de analyse.

Voor elk van de deelvragen is een aantal zoektermen geformuleerd (zie hierna). Met behulp van deze zoektermen is in Worldcat Discovery gezocht naar wetenschappelijk onderzoek. Behalve via de universiteitsbibliotheek werd ook gezocht via Google en Google Scholar. Aanvullend zijn via de ‘sneeuwbalmethode’ beschouwingen, essays, beleidsdocumenten en beleidsevaluaties gezocht via websites en databestanden van (internationale) overheden, overheidsorganen, en onderzoeks- en kennisinstituten zoals OECD, Unesco, Eurydice, National Education Policy Center (NEPC). Ook zijn er studies geselecteerd naar aanleiding van tips van bij deze studie betrokken onderzoekers van TIAS, Universiteit van Tilburg, ambtenaren van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van onderzoeksbureau Oberon.

Sectorale verdieping

Voor de sectorale verdieping is gezocht met de zoektermen ‘school’ en ‘scholen’ in combinatie met ‘netwerk’. Dit leverde onderzoek naar praktijkvoorbeelden van twee autonome netwerken van scholen op, te weten het technasium en de begaafdheidsprofiel scholen. De meeste zoekresultaten verwijzen naar netwerken die buiten de scope van deze studie vallen zoals digitale netwerken, (sociale) netwerken binnen de school en netwerken van een school met andere instituties of groepen zoals ouders. Aanvullend is gezocht via Nederlandse onderzoeks- en kennisinstituten. Dit leverde vijf overzichtsstudies op: een overzichtsstudie naar samenwerking in het onderwijs in het algemeen (Broek et. al., 2014); een studie naar netwerken van scholen in het primair onderwijs (Blok & Van Eck, 2008); een studie naar samenwerking in het voortgezet onderwijs (Van Bergen et.al., 2015), een studie naar regionale netwerken van scholen (Bokdam & Jacobs, 2016) en een studie naar netwerken van scholen in het voortgezet onderwijs (Huijskes & Klaster, 2016).

In Schema 1 is de literatuur weergegeven die voor de *sectorale verdieping* is geselecteerd. Aanvullend is een groepsgesprek gevoerd met de stuurgroep van het Profielenberaad, een netwerk van profielorganisaties in het voortgezet onderwijs rondom bijvoorbeeld cultuur, TTO en technasia.

Schema 1: Geselecteerde literatuur voor de *sectorale verdieping*

- Aalst, L. van, (2016). *Leidinggeven aan het netwerk van een samenwerkingsverband passend onderwijs*. Masterthesis MME TIAS School for business and Society.
- Bergen, C.T.A. van, Paulussen-Hoogeboom, M.C., & Wel, J.J. van der (2015). *Samenwerking in het voortgezet onderwijs*. Beschrijving van acht praktijkvoorbeelden. Amsterdam, Regioplan.
- Bergen, C.T.A. van, Paulussen-Hoogeboom, M.C., & Bertling, L.L. (2015). *Samenwerking in het voortgezet onderwijs*. Enquêteresultaten. Amsterdam, Regioplan.
- Blok, H. & Eck, E. van. (2008). *Leer- of verbeternetwerken in het basisonderwijs*; een eerste verkenning. SCO-Kohnstamm Instituut van de Faculteit der Maatschappij- en Gedragwetenschappen, Universiteit van Amsterdam (SCO-rapport nr. 789, projectnummer 20206).
- Bokdam, J., & Jacobs, E. (2016). *Versterking regionale netwerken scholen*. Oberon, Utrecht.
- Broek, A., Casteren, W. van, Braam C. (2014). *Samenwerking binnen het onderwijs*. Een inventarisatie van samenwerkingen, good practices en knelpunten. Onderzoek in opdracht van de Onderwijsraad. ResearchNed.
- Groenewegen, P., Deelen-Meeng, L. van, Hoffen, Z. van & Emans, B. (2014). *Slim onderwijs doe je zó. Effectief onderwijs aan hoogbegaafde leerlingen*. Amersfoort: CPS.
- Huijskes, L. & Klaster, E. (2016). *Regionale netwerken in het voortgezet onderwijs*. Den Haag: B&A Werk.
- Klaster, E. (2015). *Toward more effective regional networks*. A multi-method study on top-down stimulated networks within the Dutch public-policy areas of education and employment. Proefschrift – Universiteit Twente.
- Vijlder, de, F.J., Bakker, D. & Van den Blink, D. (2014). *Innoveren vanachter de keukentafel*. Een onderzoek naar de ontwikkeling van het technasium 2003 – 2013. Dordrecht: Convoy.
- Waslander, S. (2007). *Leren over innoveren*. Overzichtsstudie van wetenschappelijk onderzoek naar duurzaam vernieuwen in het voortgezet onderwijs. Utrecht: VO-Project.

Internationale vergelijking

Voor de internationale vergelijking is met behulp van de zoektermen ‘school(s)’ in combinatie met ‘network(s)’, ‘school partnerships’, ‘school collaboration’, ‘federations of schools en ‘school cooperation’ gezocht. Allereerst valt op dat er in Engeland relatief veel wetenschappelijk onderzoek gepubliceerd is over netwerken van scholen. Zo wijdde het tijdschrift ‘*School effectiveness and school improvement*’ een themanummer aan netwerken en samenwerking in het kader van schoolverbetering. Uit dit themanummer zijn vier artikelen geselecteerd.

Ook in andere landen is ervaring opgedaan met netwerken, maar daar is niet op dezelfde grondige wijze onderzoek naar verricht, of de netwerken hebben een ander karakter dan de autonome netwerken zoals bedoeld in deze studie. *Partnerships* in het onderwijs zijn vaak vormen van samenwerking waarbij de nadruk ligt op de verbinding van de school met andere organisaties zoals universiteiten, ziekenhuizen en bedrijven. *Federations* van scholen lijken in hun opzet vaak op Nederlandse schoolbesturen. Omdat deze studie niet is gericht op samenwerking tussen scholen binnen een schoolbestuur, of met samenwerking van een school met een andere organisatie, is literatuur over deze vormen van samenwerking buiten beschouwing gelaten. Wel werd een artikel geselecteerd dat leernetwerken van scholen in de Verenigde Staten beschrijft.

De zoekresultaten zijn aangevuld met een publicatie van OECD (2003) naar innovatieve netwerken als onderdeel van onderwijssystemen. Deze bundel geeft een internationaal overzicht van netwerken in het onderwijs, theoretische perspectieven en praktijkvoorbeelden. Hoewel deze bundel buiten de afbakening valt – het werd in 2003 gepubliceerd – zijn twee bijdragen uit de bundel omwille van de relevantie wel in de selectie opgenomen. Schema 2 geeft de literatuur weer die voor de *internationale vergelijking* is geselecteerd.

Schema 2: Geselecteerde literatuur voor de *internationale vergelijking*

- Ainscow, M. (2010). Achieving excellence and equity: reflections on the development of practices in one local district over 10 years. *School Effectiveness and School Improvement*, 21:1, 75-92, DOI: 10.1080/09243450903569759
- Chapman, C. & Muijs, D. (2014). Does school-to-school collaboration promote school improvement? A study of the impact of school federations on student outcomes. *School Effectiveness and School Improvement*, 25:3, 351-393, DOI: 10.1080/09243453.2013.840319
- Katz, S. & Earl, L. (2010). Learning about networked learning communities. *School Effectiveness and School Improvement*, 21:1, 27-51, DOI: 10.1080/09243450903569718
- Muijs, D. West, M & Ainscow, M. (2010). Why network? Theoretical perspectives on networking. *School Effectiveness and School Improvement*, 21:1, 5-26, DOI: 10.1080/09243450903569692
- OECD (2003). *Networks of Innovation. Towards New Models for Managing Schools and Systems*. OECD publishing, Paris.
- Proger, A.R., Bhatt, M.P., Cirks, V. Gurke, D. (2017). *Establishing and sustaining networked improvement communities: Lessons from Michigan and Minnesota*. American Institutes for Research.

Intersectorale vergelijking

De derde aanvliegroute om meer zicht te krijgen op autonome netwerken, is een vergelijking met netwerken van organisaties in andere publieke sectoren dan het onderwijs. Hiertoe is gezocht met de zoekterm 'netwerk', in combinatie met 'overheid'. Deze zoekactie leverde een aantal beschouwende bestuurskundige rapporten op over netwerksturing. Daarvan zijn een essay van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (Van der Steen et. al., 2010) over overheidssturing in een netwerksamenleving en een rapport van de Nederlandse Raad voor Openbaar Bestuur (ROB, 2012) geselecteerd. Om vergelijking mogelijk te maken, is vervolgens gericht gezocht naar concrete praktijkvoorbeelden. In twee rapporten uit de landbouw- en groene energiesector wordt expliciet ingegaan op innovatieve netwerken en hun relatie tot de overheid. Om nog meer in te zoomen op de mogelijke rol van ambtenaren, werd een Masterthesis over publieke netwerkmanagers bij het ministerie voor VWS toegevoegd (Delissen, 2010). In Schema 3 staat de geselecteerde literatuur voor *intersectorale vergelijking*.

Schema 3: Geselecteerde literatuur voor de *intersectorale vergelijking*

- Delissen, S. (2010). Werken in netwerken. *Publieke netwerkmanagers tussen interne organisatie en externe (netwerk)omgeving*. Masterscriptie, Universiteit Utrecht.
- Farjon, H., Arnouts, R. (2013). *Leren van het energieke platteland*. Lokale en regionale coalities voor duurzame plattelandontwikkeling. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.
- Overbeek, G. Salverda, I. (red.) (2013). *De energieke overheid*. Wageningen: LEI Wageningen.
- Raad voor Openbaar Bestuur (2012). *Loslaten in vertrouwen*. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving. Den Haag: Raad voor Openbaar Bestuur.
- Schulz, M., Heijer I. den, Baas, J.H. de & Steen, M. van der (2017.) *Sturen en stromen. Overheid in een samenleving waarin iedereen stuurt*. Den Haag: NOSB.
- Steen, van der, M., Peeters, R. & Twist, M. van (2010). *De boom en het rizoom*: overheidssturing in een netwerksamenleving, essay in opdracht van het Ministerie van Wonen, Wijken en Integratie. Den Haag: NSOB.
- VNG (2013). *Van eerste overheid naar eerst de burger*. Over maatschappelijke initiatieven die de lokale overheid uitdagen. Den Haag: VNG.

De geselecteerde (onderzoeks)literatuur, beleidsdocumenten en de transcriptie van het groepsgesprek zijn systematisch geanalyseerd met het oog op kenmerken, condities, mechanismen, verbanden en patronen.

1.4 Leeswijzer

In de volgende drie hoofdstukken komen de drie onderzoeksvragen een voor een aan bod. Hoofdstuk 2 bespreekt in algemene zin wat netwerken van organisaties zijn en onder welke condities zij functioneren. In hoofdstuk 3 proberen we via drie indirecte aanvliegrouetes meer zicht te krijgen op de potentiële meerwaarde van autonome netwerken van scholen. De aanvliegrouetes zijn: een sectorale verdieping, door in te zoomen op een aantal al langer functionerende netwerken van scholen in het Nederlandse voortgezet onderwijs (§ 3.1); een internationale vergelijking, door de blik te verleggen naar netwerken van scholen in andere landen (§ 3.2); en een intersectorale vergelijking, door de aandacht te richten op autonome netwerken van organisaties voor publieke dienstverlening (§ 3.3). Hoofdstuk 4 staat vervolgens stil bij het handelingsrepertoire van de centrale overheid in het omgaan met autonome netwerken. Aan het slot van ieder hoofdstuk beantwoorden we steeds één van de onderzoeksvragen, door de belangrijkste bevindingen samen te vatten. Tezamen geeft dat een antwoord op de probleemstelling.

2. Netwerken

Wat kenmerkt netwerken van organisaties? En wat zijn belangrijke condities voor hun functioneren? Dat zijn de vragen die in dit hoofdstuk achtereenvolgens aan bod komen. We baseren ons hierbij op algemene (onderzoeks)literatuur. Het hoofdstuk sluit af met een aantal conclusies die relevant zijn voor autonome netwerken van scholen in het voortgezet onderwijs.

2.1 Wat kenmerkt netwerken?

Als organisaties samenwerken is niet zonder meer sprake van een netwerk. Naast netwerken onderscheiden Van der Aa & Konijn (2001, p. 19) het platform, de keten en het traject als vormen van samenwerking tussen organisaties (zie ook: Minkman, 2017). In het geval van een platform is de samenwerking specifiek gericht op maatschappelijke agenda- en strategievorming. Bij een keten gaat het juist om operationele zaken, waarbij organisaties (professionele) operaties en handelingen op elkaar afstemmen. Er is sprake van een traject als de onderlinge samenwerking tussen organisaties is georganiseerd rond de cliënt/patiënt, vaak om maatwerk te realiseren. In deze typering van samenwerkingsvormen kenmerken netwerken zich door gezamenlijke kennis- en visieontwikkeling van organisaties.

Een netwerk kan ook worden gedefinieerd als een groep van drie of meer autonome organisaties die samenwerken om niet alleen hun eigen doel maar ook een *gezamenlijke doel* te realiseren (Provan & Kenis, 2008). Een netwerk is een bijzondere vorm van samenwerking, waarbij organisaties informatie, middelen, activiteiten en competenties met elkaar verbinden en delen om iets tot stand te brengen dat geen van de organisaties afzonderlijk zou kunnen. Netwerken kenmerken zich door wederkerigheid, en hebben het karakter van een hulpbron (Castells, 1996). Door te participeren in een netwerk krijgt een organisatie toegang tot kennis, talent en materiële middelen van andere organisaties, terwijl de eigen hulpbronnen ter beschikking worden gesteld aan anderen. De samenwerking, afstemming en het 'stromen van hulpbronnen' tussen organisaties kan ruimte genereren voor experimenteren, leren en ontdekken. In een netwerk kan dat op grotere schaal en sneller dan binnen klassieke hiërarchische professionele bureaucratieën (zoals onderwijs- of zorgorganisaties). De processen binnen netwerken kunnen leiden tot innovatie, verandering en verbetering, maar zijn moeilijker te voorspellen, te beheersen of te controleren (De Bruin & Ten Heuvelhof, 2004; Kaats & Opheij, 2012). Een netwerk is als organisatievorm te beschouwen als een eigen *productie-systeem*: er wordt waarde gecreëerd op het niveau van het netwerk.

Organisaties die in een netwerk participeren zijn *zelfstandige organisaties* en blijven dat ook. Ergo, de ene organisatie kan een andere organisatie nooit diens wil opleggen; er zijn geen hiërarchische verhoudingen binnen het netwerk. Indien organisaties besluiten om voor hun samenwerking een nieuwe, formelere entiteit in het leven te roepen, zoals bij een fusie, een alliantie of een joint venture, dan is er geen sprake meer van een netwerk (Kaats & Opheij, 2012). Deelnemen aan een netwerk impliceert een element van *vrijwilligheid*: het staat leden van een netwerk in beginsel vrij om in- of uit te treden. Deze losse verbinding van een organisatie aan een netwerk impliceert dat de verhouding tussen kosten en baten - tussen dat wat het van de organisatie vraagt om in het netwerk te participeren en dat wat die participatie oplevert - voor elk van de organisaties positief moet zijn. Anders is het niet duurzaam. Het betekent ook dat er iets nodig is dat de partijen verbindt. Vaak wordt dat gevonden in een gezamenlijk doel. Het doel van een netwerk is niet iets wat per se bij de start volledig helder en afgebakend moet zijn, het kan ook gaandeweg ontstaan. *Verbinding* is een blijvend aandachtspunt

binnen netwerken. Integratie (verbinding) komt tot stand door effectieve sturing van het netwerk. Dat maakt netwerk management belangrijk, ook wel netwerk *governance* genoemd (Minkman, 2017).

Een *netwerk van organisaties* impliceert dat er meerdere lagen van een organisatie bij het netwerk betrokken zijn. Bijvoorbeeld zowel schoolleiders als leraren. Om de samenwerking praktische meerwaarde te laten hebben, blijkt het belangrijk dat binnen het netwerk wordt samengewerkt op (aspecten van) de *primaire* processen van de deelnemende organisaties (Van Delden, 2009). Vertaald naar het onderwijs: om netwerken van scholen impact te laten hebben op de onderwijspraktijk, moet het netwerk zich richten op (aspecten van) onderwijsleerprocessen in de klas, in contacten met ouders en/of in de omgeving van de school.

Om duurzaam te zijn, moeten activiteiten van het netwerk en activiteiten in het primaire proces van organisaties die meedoen in het netwerk, met elkaar verstrengeld raken. Op zijn beurt zorgt deze verstrengeling juist voor specifieke vraagstukken, vaak zelfs spanningen, zowel binnen het netwerk als binnen de deelnemende organisaties (Van Delden, 2009). Zo kunnen mensen die vanuit de deelnemende organisaties worden vrijgesteld om in netwerkverband te werken, ervaren dat de werkwijzen van het netwerk zich moeilijk verhouden tot de regels, gebruiken en werkwijzen van de eigen organisatie. Of het gezamenlijk belang van het netwerk strookt niet met het individuele organisatiebelang van een deelnemende partij. Van de spanningen die optreden bij interorganisationele samenwerking zijn de volgende vijf aan de orde bij netwerken van organisaties (zie Minkman, 2017, p. 31):

- 1 Autonomie bewaren versus gezamenlijkheid voorop stellen;
- 2 Wantrouwen versus vertrouwen;
- 3 (Onzekere) investering versus rendement;
- 4 Waarden van organisatie versus waarden vanuit netwerk;
- 5 Behouden van inkomsten, macht (legitimiteit en reputatie, versus verlies van inkomsten, macht (legitimiteit en reputatie, [EH, MvdS & SW].

Commitment, betrokkenheid, steun, en soms zelfs deelname, van ‘de top’ van de deelnemende organisaties is belangrijk om dergelijke spanningen te dempen (Van Delden, 2009).

Naast spanningen tussen deelnemende organisaties en het netwerk, zijn er ook spanningen op het niveau van het netwerk zelf. Drie typen spanningen blijken heel kenmerkend voor netwerken, en blijven ook terugkomen tijdens de levenscyclus van een netwerk (Provan & Kenis, 2008).

Ten eerste is er de spanning *efficiëntie versus inclusiviteit*. Deelnemers aan een netwerk willen graag op een doelmatige manier werken (efficiëntie), maar willen ook betrokken zijn bij het nemen van beslissingen (inclusiviteit). Hoe meer partners betrokken worden bij het nemen van beslissingen, hoe langer de besluitvorming duurt en hoe groter de kans dat deelnemers het netwerk als inefficiënt ervaren.

Een tweede spanning is *interne versus externe legitimiteit*. Aan de ene kant is het erg belangrijk om interne legitimiteit tussen de netwerkpartners te creëren. Dat houdt in dat de partners ervan overtuigd zijn dat de activiteiten in het netwerk voordeel opleveren voor hen, waardoor zij bereid zijn een band op te bouwen. Bij externe legitimiteit gaat het erom dat een netwerk door partijen van buitenaf wordt gezien als een eenheid, en niet als een aantal losse organisaties die af en toe bij elkaar komen om gemeenschappelijke belangen te bespreken. Het hebben van externe legitimiteit kan leiden tot een groter gevoel van betrokkenheid omdat de netwerkpartners zichzelf zien als onderdeel van een duurzaam netwerk. De spanning doet zich voor als de interne legitimiteitsbehoeften in conflict komen met externe eisen. Dat brengt partners in een spagaat. Het blijkt dan ook belangrijk om zowel de interne als de externe legitimiteit te adresseren maar ook de spanning die er tussen bestaat.

De derde spanning is *flexibiliteit versus stabiliteit*. Netwerken worden vaak gezien als een flexibele vorm van samenwerking. Ze bieden de mogelijkheid zich snel aan te passen aan veranderende

omstandigheden en te reageren op kansen en mogelijkheden. Zij hebben minder last van hiërarchie en bureaucratie dan gewone organisaties. Aan de andere kant zijn netwerken niet alleen gericht op tijdelijke en kortdurende projecten maar moeten zij zich ook richten op het onderhouden van het netwerk. Stabiliteit is cruciaal voor het behouden van zowel de interne als externe legitimiteit van het netwerk. Het meest voor de hand liggende mechanisme om stabiliteit te creëren en te behouden is het formeren van een hiërarchie, maar dat druist juist in tegen een wezenskenmerk van een netwerk.

2.2 Conditie voor het functioneren van netwerken

Bij het succes of de effectiviteit van een netwerk gaat het er niet om of een deelnemende organisatie er voordelen in ziet, maar of op het niveau van het netwerk meerwaarde wordt gecreëerd. Waaruit die meerwaarde bestaat, is niet met een uniforme maat of een eenduidig criterium vast te stellen. Dat hangt sterk af van de bedoeling van het netwerk, en van de specifieke context waarbinnen het netwerk is ontstaan of opgericht. In globale termen is de effectiviteit van een netwerk te omschrijven als het realiseren van positieve uitkomsten of opbrengsten die niet waren behaald als de partners onafhankelijk van elkaar hadden geacteerd (Provan & Kenis, 2008). Doorgaans wordt de meerwaarde van netwerken afgemeten aan het realiseren van een groter vermogen om te leren, verbeteren, innoveren en problemen op te lossen, als het efficiënter of effectiever kunnen benutten van hulpbronnen, en/of als het realiseren van betere of nieuwe dienstverlening of producten.

Uit de (onderzoeks)literatuur komt een aantal condities naar voren die belangrijk zijn voor het effectief, succesvol en duurzaam functioneren van netwerken (Bell, Kaats & Opheij, 2013; Buskens & Raub, 2002; Huxham & Vangen, 2005; Katz & Earl, 2010; Koster, 2016; McGuire, 2006, 2011; Minkman, 2017; Provan & Kenis, 2008; Van Delden, 2009). De belangrijkste condities zijn als volgt samen te vatten.

Conditie 1 Passende besturingsvorm

Een netwerk van organisaties kan op verschillende manieren worden aangestuurd. Provan en Kenis (2008) onderscheiden drie hoofdvormen. Ten eerste *het zelfregulerende netwerk* dat geen afzonderlijke besturingseenheid kent. De netwerkpartners hebben een gedecentraliseerde collectieve verantwoordelijkheid. Bij het *leider organisatie netwerk* worden alle belangrijke activiteiten en besluiten gecoördineerd door een van de leden die als regisseur en facilitator optreedt. Bij de *netwerk administratieve organisatie* is er een aparte entiteit die het netwerk bestuurt. De effectiviteit van de besturingsvorm hangt onder meer samen met het aantal deelnemers in het netwerk. Naarmate een netwerk groter wordt, groeit de behoefte aan een bemiddelaar of regisseur, die als aparte entiteit het netwerk aanstuurt.

Het vinden van een passende besturingsvorm is cruciaal, omdat besluitvorming in netwerken van organisaties geen sinecure is. Leden van het netwerk kunnen of mogen zich (nog) niet (helemaal) losmaken van de besluiten, procedures, regels en werkwijzen van de eigen organisatie. Besluiten vragen om een proces van (soms lang) aftasten, sonderen, discussiëren, en consensus zoeken. Lukt het niet om op enig moment consensus te bereiken, dan kan dat een indicatie zijn dat er (nog) geen vruchtbare bodem is voor het netwerk (Minkman, 2017). Een risico van netwerken is een overdosis aan zoeken naar consensus, waarbij de trage processen en de talloze uren die verloren gaan aan vergaderen en overleg leiden tot sociale verspilling (Huxham & Vangen, 2005). Waar precies het kantelpunt ligt tussen enerzijds voldoende tijd nemen om tot consensus te komen en daarmee het netwerk de gelegenheid te geven zich te ontwikkelen, en anderzijds ‘trekken aan een dood paard’ en sociale verspilling, hangt af van de context en de historie van het netwerk (zie ook Van der Steen et al., 2010, p. 35).

Conditie 2 Vertrouwen

Een netwerk is te beschouwen als een gemeenschap die stoelt op het mechanisme van vertrouwen, gebaseerd op wederkerigheid en loyaliteit (Koster, 2016). Onderling vertrouwen blijkt dan ook een belangrijke conditie voor het functioneren van netwerken. Dergelijk vertrouwen binnen netwerken van organisaties is te typeren als wederkerig, verspreid en multilateraal (dus niet alleen aanwezig bij de één-op-één relaties binnen het netwerk) (Provan & Kenis, 2008). Het gaat om *functioneel* vertrouwen, dat wil zeggen dat men voldoende informatie heeft over de partner om die te begrijpen en diens gedrag te kunnen voorspellen (Van Delden, 2009). Op basis van positieve verwachtingen ten aanzien van de intenties en het gedrag van de ander, is men bereid zich kwetsbaar op te stellen (Provan & Kenis, 2008).

Onderling vertrouwen opbouwen is een proces. Het vertrouwen groeit naarmate het netwerk als succesvoller wordt gepercipieerd door de deelnemende partijen en de buitenwacht (McGuire, 2006). Het is echter te simpel om ervan uit te gaan dat alleen vertrouwen de Haarlemmer olie vormt voor een goed functionerend netwerk, en dat controle, hiërarchie en formele procedures het netwerk zouden ondermijnen. De literatuur wijst uit dat vertrouwensrelaties en informele mechanismen en werkwijzen niet zonder meer een ‘trade-off’ vormen met controle, hiërarchie en formele procedures. Er zijn aanwijzingen dat er eerder sprake is van complementariteit: binnen netwerken kunnen controle, hiërarchie en formele procedures het onderling vertrouwen en informele werkwijzen faciliteren en versterken. En omgekeerd kunnen onderling vertrouwen en informele werkwijzen zorgen voor draagvlak voor, en legitimering van, controle, hiërarchie en formele procedures waarmee de gemeenschap van het netwerk kan worden versterkt (Koster, 2016).

Conditie 3 Gezamenlijk doel

Omdat organisaties op basis van vrijwilligheid deelnemen aan een netwerk, is het belangrijk dat betrokken organisaties zich met elkaar blijven verbinden. Een gezamenlijk doel is een krachtige verbinder. Hoe groter de consensus over, het belang dat wordt gehecht aan, en het enthousiasme voor het doel van het netwerk, hoe sterker de betrokkenheid van deelnemers en hoe groter hun inzet voor het netwerk (Provan & Kenis, 2008). Het identificeren, verzamelen en toegankelijk maken van inzicht, kennis en informatie is vaak een belangrijke activiteit van een netwerk om het gezamenlijk doel te bereiken of om vraagstukken op te lossen (McGuire, 2011).

Consensus over het doel van het netwerk blijft gedurende de hele levenscyclus van het netwerk belangrijk. Het vraagt blijvende aandacht. Deelnemers aan het netwerk maken meer of minder bewust continu een kosten-baten afweging en vragen zich af of zij via het netwerk de eigen doelbereiking kunnen versterken. De besturing van het netwerk (zie conditie 1) kan hier het verschil maken (Minkman, 2017).

Conditie 4 Netwerk leiderschap

Milward en Provan (2006) maken een veel gebruikt onderscheid tussen ‘management *in* networks’ en ‘management *of* networks’. Management *in* netwerken verwijst er naar dat het functioneren binnen een netwerk specifieke competenties vereist. Bijvoorbeeld: om kunnen gaan met een dubbele loyaliteit jegens de eigen organisatie en het netwerk. Management van netwerken verwijst naar de competenties die nodig zijn om het netwerk te coördineren en bij te dragen aan het realiseren van gezamenlijke doelen. Leidinggeven aan een netwerk vraagt iets anders van mensen dan leidinggeven aan een op zichzelf staande organisatie. Netwerken functioneren primair op basis van vertrouwen en wederkerigheid en niet op basis van hiërarchische relaties. Dat betekent dat leidinggevendenden van netwerken niet of nauwelijks over positiemacht beschikken. Organisaties die in een netwerk participeren moeten er steeds van overtuigd zijn dat leidinggevendenden consistent en consequent in het

belang van het netwerk opereren. Daarin ligt de basis voor het gezag waarmee leidinggevend van netwerken kunnen opereren, en dat bepaalt de ruimte die zij krijgen om te handelen. Leiderschap van netwerken vereist daarom specifieke competenties (Provan & Kenis, 2008). Een van de belangrijkste competenties is het vermogen tot verbinden (zie ook Kaats & Opheij, 2012). Daarnaast zijn er activiteiten die vervuld moeten worden voor het netwerk, zoals: het succesvol kunnen aanvragen van subsidies, het kunnen definiëren van kwaliteit(sambities) en kwaliteitsbewaking, conflicten oplossen, lobbyen, nieuwe leden binnenhalen. Net als iedere vorm van leiderschap, kan ook netwerk leiderschap worden gedeeld en gespreid: niet alle rollen hoeven door dezelfde persoon te worden vervuld.

Kader: vormen van netwerk leiderschap

De samenwerking binnen netwerken kan worden verbeterd door 'leiderschap te koesteren'. Drie typen leiders kunnen het verschil maken. Boegbeelden zijn de trekkers van een samenwerking; met hun individuele eigenschappen van charisma, enthousiasme en doorzettingsvermogen zorgen zij in belangrijke mate voor de energie in het netwerk. Ze betrekken andere mensen, spelen het politieke spel en zorgen ervoor dat barrières worden geslecht. Met hun ondernemerschap weten zij op een slimme manier problemen en oplossingen aan elkaar te koppelen. Oliemannetjes zijn intermediairs en ondersteuners. Zij weten precies waar aan te denken bij het doorvoeren van een bepaald initiatief, en kunnen daartoe de juiste mensen bij elkaar brengen. Zij hebben niet alleen goed inzicht in regels en procedures, maar weten vooral met wie en hoe daarmee kan worden omgegaan zodat de voortgang niet in gevaar komt. Parapludragers zijn personen of organisaties die vergelijkbare netwerken met elkaar verbinden. Zij weten ervaringen in het ene netwerk te benutten voor een ander netwerk; zij brengen leerprocessen op gang. Om die rol te kunnen vervullen, moeten zij goed geworteld zijn in de netwerken, zodat ze echt weten wat er speelt en waar het netwerk bij gebaat is. Door hun positie kunnen parapludragers kennisleemtes identificeren en lobbyen om wet- en regelgeving aan te passen.
Bron: Farjon & Arnouts, 2013.

2.3 Conclusies

Als organisaties samenwerken is niet zonder meer sprake van een netwerk. Van de verschillende samenwerkingsvormen die zich voordoen tussen organisaties, kenmerkt het netwerk zich door gezamenlijke kennis- en visieontwikkeling van organisaties. Typisch voor de organisaties die in een netwerk participeren is dat het zelfstandige organisaties zijn en dat die deelnemen op vrijwillige basis. Verbinding tussen de partijen binnen een netwerk is een blijvend aandachtspunt tijdens de 'levenscyclus' van een netwerk. Daarom is adequate sturing van netwerken, oftewel netwerk *governance*, heel belangrijk: het bevordert en behoudt die verbinding. De (onderzoeks)literatuur laat zien dat samenwerking die zich richt op (aspecten van) de primaire processen van deelnemende organisaties, cruciaal is voor de meerwaarde en de duurzaamheid van het netwerk. Voor onderwijsorganisaties gaat het dan om de onderwijsleerprocessen.

De verstrengeling van de activiteiten van het netwerk en de primaire processen van de deelnemende organisaties zorgt ook voor spanningen *binnen het netwerk*. De (onderzoeks)literatuur wijst uit dat deze spanningen draaien om autonomie, onderling vertrouwen, investeringsrisico's, (professionele) waarden, en verwerving (en behoud) van inkomsten, macht, legitimiteit en reputatie. Commitment, betrokkenheid, steun, en soms zelfs deelname, van 'de top' van de deelnemende organisaties hebben een neutraliserende werking op deze spanningen.

Er doen zich ook spanningen voor *op het niveau van het netwerk*. Deze spanningen spelen zich voornamelijk af tussen de polen efficiëntie versus inclusiviteit, interne legitimiteit versus externe legitimiteit en flexibiliteit versus stabiliteit.

Als organisatievorm is een netwerk te beschouwen als een eigen productie-systeem: er wordt waarde gecreëerd op het niveau van het netwerk. Waaruit die meerwaarde bestaat, is niet met een uniforme maat of een eenduidig criterium vast te stellen. Dat hangt sterk af van de bedoeling van het netwerk, en van de specifieke context waarbinnen het netwerk is ontstaan of opgericht.

Op basis van de (onderzoeks)literatuur vonden we vier condities voor het effectief, succesvol en duurzaam functioneren van netwerken. Ten eerste een passende besturingsvorm. Met de vraag naar netwerk *governance*, komen ook vormen van hiërarchie binnen het netwerk om de hoek kijken. Besturingsvormen variëren in hiërarchie: van zelfregulering tot de vorming van een aparte entiteit die het netwerk stuurt. De aard, en ook de duur, van besluitvormingsprocessen blijken belangrijke aandachtspunten bij netwerk *governance*. Ten tweede onderling vertrouwen. Daarbij blijkt uit de literatuur dat vertrouwen en controle niet elkaars tegenpolen hoeven te zijn, maar elkaar kunnen versterken. Deze complementariteit blijkt eruit dat controle, hiërarchie en formele procedures het vertrouwen en de informele werkwijzen binnen netwerken kunnen faciliteren en versterken, en omgekeerd, dat vertrouwen en informele werkwijzen kunnen zorgen voor draagvlak voor, en legitimering van, controle, hiërarchie en formele procedures. Ten derde een gezamenlijk doel. Hoe groter de consensus over, het belang dat wordt gehecht aan, en het enthousiasme voor het doel van het netwerk, hoe sterker de betrokkenheid van deelnemers en hoe groter hun inzet voor het netwerk. Het bewustzijn van alle leden van het gezamenlijk doel en hun draagvlak hiervoor is een blijvend aandachtspunt voor de netwerk *governance*. Tot slot het netwerk leiderschap. Leidinggeven aan een netwerk vraagt iets anders van mensen dan leidinggeven aan een op zichzelf staande organisatie. Leidinggevendenden beschikken over veel minder positiemacht dan in een reguliere organisatie. Om toch gezag te verkrijgen zijn specifieke competenties nodig zoals het vermogen tot verbinden, conflicten kunnen oplossen, lobbyen, het kunnen definiëren van kwaliteit(sambities) en het vormgeven van kwaliteitsbewaking.

3. Wat is de meerwaarde van een autonoom netwerk?

Nu duidelijk is wat netwerken van organisaties zijn en welke condities belangrijk zijn voor hun functioneren, volgt de vraag welke meerwaarde netwerken kunnen creëren. Wat kunnen netwerken wel realiseren waartoe afzonderlijke organisaties niet in staat zijn? De drie aanvliegroutes volgend, bespreken we dit eerst voor autonome netwerken van scholen voor voortgezet onderwijs in Nederland (sectoraal, § 3.1), vervolgens voor autonome netwerken van scholen in andere landen (internationaal, § 3.2) en tot slot voor autonome netwerken van organisaties voor publieke dienstverlening in Nederland (intersectoraal, § 3.3). Tot slot trekken we een aantal conclusies.

3.1 Sectoraal: vo-scholen in Nederland

In onderzoek wordt het onderscheid tussen autonome netwerken van scholen, zoals we dat hier definiëren, en andere vormen van netwerken, samenwerking en uitwisseling niet altijd gemaakt en is dat ook achteraf vaak niet te herleiden. Het beeld dat uit Nederlands onderzoek opdoemt is dat er veel wordt samengewerkt in het Nederlandse onderwijs. Die samenwerking betreft een groot aantal terreinen en thema's, alle niveaus en veel uiteenlopende partijen (Bergen, Paulussen-Hoogeboom & Van der Wel, 2015; Blok & Van Eck, 2008; Broek, Casteren & Braam, 2014; Huijskes & Klaster, 2016). De samenwerking varieert van zeer informeel (elkaar ontmoeten en informatie uitwisselen) tot formeel (een gezamenlijke opleiding of administratieve dienst).

In 2008 schatten Blok en Van Eck (2008) dat er circa vijfhonderd leer- of verbeternetwerken van basisscholen waren. Dat betekent dat destijds al ongeveer één op de dertien leraren of directeuren participeerde in een schooloverstijgend netwerk. Deze netwerken – van leraren of scholen – hebben in het algemeen twee doelen. Een eerste doel is disseminatie van een landelijke innovatie. Het netwerk biedt dan de gelegenheid om ervaringen uit te wisselen en elkaar te helpen bij de implementatie. Een tweede doel is om vernieuwingen die van onderaf – binnen scholen zelf – ontstaan, verder te ontwikkelen en te implementeren. Het netwerk vergroot dan de capaciteit voor ontwikkelen, leren en experimenteren.

In het voortgezet onderwijs neemt naar schatting 70% van de schoolbesturen en scholen deel aan samenwerking met andere schoolbesturen en scholen op het gebied van 'de kwaliteit en professionaliteit van de leraar' zoals interscolaire peer-review en kennisuitwisselings- en intervisietrajecten (Bergen, et al., 2015). Een inventarisatie van Huijskes & Klaster (2016) wijst uit dat scholen voor voortgezet onderwijs veelvuldig participeren in netwerken met andere scholen voor voortgezet onderwijs, en in netwerken waar ook andere partijen bij betrokken zijn, zoals gemeenten, bedrijven en scholen voor primair onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs of hoger onderwijs. De onderzoekers identificeerden 318 netwerken bij 1432 schoolvestigingen. Deze netwerken functioneren zowel op landelijk als regionaal niveau. Naar inhoud van de samenwerking zijn de netwerken in te delen in zeven thema's: regionaal onderwijs- en/of arbeidsmarkt; aansluitingsnetwerken; innovatie & ICT; leerlingenzorg; professionalisering & schoolontwikkeling; talent en excellentie; en bèta, techniek en wetenschap. Het is niet duidelijk hoeveel van deze netwerken voldoen aan de omschrijving van autonome netwerken van scholen zoals we die hier op het oog hebben.

Wat wel duidelijk is, is dat de profielorganisaties die zijn aangesloten bij het Profielenberaad autonome netwerken van scholen voor voortgezet onderwijs zijn. Profielorganisaties richten zich op vormen van onderwijsvernieuwing en –verbetering, zoals:

- TopsportTalentscholen (Stichting LOOT)
- Stichting Technasium (formule voor bèta-onderwijs)
- het Europees Platform/Nuffic (ELOS en TTO – tweetalig onderwijs)
- de Cultuurprofiel scholen
- Begaafdheidsprofiel scholen
- WONAkademie (Wetenschapsoriëntatie Nederland)
- Platform Bèta Techniek
- de iScholengroep (informatietechnologie)
- Scholen voor ondernemend leren (SOL)

Voor al deze profielorganisaties geldt dat het scholen samenbrengt die onder verschillende besturen ressorteren. De netwerken richten zich op onderwijsleerprocessen, op curriculum en didactiek, en op specifieke opbrengsten van het onderwijs. Ook geldt voor al deze netwerken dat ze op landelijk niveau opereren.

Naast overeenkomsten zijn er ook belangrijke verschillen tussen de netwerken. Om te beginnen verschilt de organisatievorm: er zijn stichtingen die functioneren als een coöperatie, er zijn stichtingen met een bestuur en een raad van toezicht, er zijn verenigingen en consortia. Bovendien zijn er netwerken die onder de hoede van een bestaande organisatie opereren. Een belangrijk verschil is ook dat een aantal netwerken met een eigen certificering en keurmerk werkt om de kwaliteit van het onderwijs en de eigenheid van het profiel te waarborgen. In die gevallen is toetreding tot het netwerk aan voorwaarden gebonden. Dit is met name het geval bij netwerken die uit initiatieven van scholen zelf zijn ontstaan, zoals het technasium en de TopsportTalentscholen. Andere netwerken staan open voor iedere school en zijn er meer op gericht zoveel mogelijk scholen te stimuleren. Dit zien we vooral bij netwerken met sterkere relaties met de overheid. Zo werkt het Platform Bèta Techniek als tijdelijke stichting in opdracht van het Ministerie van OCW en het Ministerie van Economische Zaken, en worden de activiteiten van het ELOS programma uitgevoerd door Nuffic, een organisatie die vooral door het Ministerie van OCW en het Ministerie van Buitenlandse Zaken wordt gesubsidieerd.

Naar het functioneren en de opbrengsten van deze autonome netwerken van scholen voor voortgezet onderwijs is, ondanks dat ze vaak al vele jaren bestaan, nog geen systematisch vergelijkend onderzoek gedaan. Wel is meer systematisch gekeken naar twee profielorganisaties afzonderlijk, namelijk het netwerk Stichting Technasium (De Vijlder, Bakker & Van den Blink, 2014) en het netwerk Begaafdheidsprofiel scholen (Groenewegen, Van Deelen-Meeng, Van Hoffen & Emans, 2014). In beide gevallen was het tienjarig bestaan van het netwerk aanleiding om achterom en vooruit te kijken. Beide netwerken zijn aan het begin van de jaren '00 ontstaan, toen het onderwijsbeleid gericht was op minder regels en sturing door de overheid en meer ruimte en initiatief voor scholen. De Tweede Kamer verklaarde 'innovatie bij wet' failliet, en richtte alle hoop op bottom-up innovatie (Waslander, 2011).

Technasia

Met een start aan de keukentafel, is het technasium een goed voorbeeld van een bottom-up innovatie. Het begon met verwondering over het feit dat er voor leerlingen met een grote affiniteit voor talen wel een apart schooltype met een duidelijk profiel bestaat – het gymnasium – maar voor leerlingen met affiniteit voor bèta en techniek niet. Terwijl de behoefte aan bèta technisch opgeleiden alleen maar groter zou worden. De ambitie was een nieuw eindexamenvak te ontwikkelen voor havo en vwo, waaruit een nieuw schooltype zou kunnen ontstaan met een eigen diploma. Mede dankzij het

deponeren van technasium als beschermd merk en een eigen kwaliteitszorgsysteem, zou dat schooltype duurzaam verankerd moeten raken in het Nederlandse onderwijsstelsel.

Met de ambitie van het technasium werd aangesloten bij de onderwijsagenda van de centrale overheid. Het zocht een antwoord op zorgen rond het aantal bèta technisch opgeleiden waaraan Nederland zich met de zogeheten Lissabondoelstellingen had gecommitteerd. Ook sloot het aan bij de behoefte om, tien jaar na invoering van de Tweede Fase, de inhoud van de bèta-vakken te vernieuwen (De Vijlder, et al., 2014).

Het werken in netwerken ligt aan de basis van het technasium. Vier tot zes scholen voor voortgezet onderwijs vormen samen een regionaal netwerk. In deze netwerken participeert de héle school: schoolleiders komen samen om visie en beleid te ontwikkelen en af te stemmen; zogenoemde technatoren, coördinatoren van het onderwijs in onderzoek en ontwerpen, komen periodiek bij elkaar om de uitvoering te bespreken; en leraren van deelnemende scholen ontwikkelen en delen samen lesmateriaal. Regionale netwerken worden ondersteund door een netwerkcoach, die gezamenlijke ontwikkeling binnen het netwerk stimuleert, bemiddelt bij lastige situaties en conflicten, uitwisseling en leren tussen regionale netwerken faciliteert, en fungeert als verbindende schakel tussen regionale netwerken en de landelijke Stichting.

Op landelijk niveau is er een aparte, overkoepelende entiteit in de vorm van een expertisebureau en een onafhankelijk bestuur. Het expertisebureau organiseert innovatie- en verbetercapaciteit op landelijk niveau, stimuleert en ondersteunt regionale netwerken, en identificeert gezamenlijke kennis- en ontwikkelopgaven. Zo worden onder meer scholingsdagen georganiseerd, waar leraren, technatoren en schoolleiders elkaar ontmoeten en zich verder bekwamen in specifieke aspecten van het technasium. Het bestuur treedt daarnaast ook sturend en corrigerend op als de belangen van het landelijke netwerk daar om vragen. Zo heeft het bestuur bijvoorbeeld de bevoegdheid om een school het predikaat technasium te ontnemen als die school bij herhaling niet aan de kwaliteitseisen voldoet. Voor het ontwikkelen van beleid worden expertisecentrum en bestuur geadviseerd door een landelijke adviesraad, die bestaat uit (vertegenwoordigers van) deelnemende scholen. Ook vervult de Stichting een capaciteitsversterkende functie naar de buitenwacht door te participeren in landelijke netwerken, contacten te onderhouden met relevante organisaties zoals Ministeries, hogescholen en universiteiten, en overkoepelende afspraken te maken waar alle technasia baat bij hebben.

Tien jaar na de start zijn de zichtbare opbrengsten dat er een erkend eindexamenvak Onderzoek en Ontwerpen in havo en vwo is gekomen; dat ruim tachtig scholen het predikaat technasium hebben verworven; dat er een (bijna) landelijk dekkend aanbod van scholen met een technasium is ontstaan; en dat het profiel zich stevig in het Nederlandse onderwijsstelsel heeft genesteld. Een eigen schooltype is er (nog) niet gekomen. Na een startsubsidie van het Ministerie van OCW, functioneert het netwerk in financieel opzicht al jaren onafhankelijk uit de bijdragen van deelnemende scholen. Minder zichtbare opbrengsten zijn er in de vorm van hechte netwerken van scholen op zowel regionaal als landelijk niveau, expertise-ontwikkeling van onderwijsprofessionals in alle geledingen en samenwerkingsrelaties van deelnemende scholen met zowel instellingen voor hoger onderwijs als publieke en private organisaties in de eigen regio.

Begaafdheidsprofiel scholen

Het netwerk van Begaafdheidsprofiel scholen – hierna BP-scholen - is ontstaan vanuit een expliciete doelstelling van de overheid. De ambitie was een landelijk dekkend netwerk van scholen te ontwikkelen met specifieke expertise op het terrein van hoogbegaafdheid. Iedere leerling zou toegang moeten hebben tot een begaafdheidsprofiel school. Van deze scholen werd bovendien verwacht dat ze in de eigen regio een expertfunctie gingen vervullen. Dit netwerk kwam direct voort uit beleidsambities van de overheid. De BP-scholen zijn als project in het voortgezet onderwijs gestart, met subsidie van het Ministerie van OCW. De projectleider wordt vanaf de start vervuld door onderwijsadviesbureau CPS. Na de eerste projectperiode volgde een tweede projectperiode, waarna het netwerk zelfstandig opereert. Leden betalen een tamelijk geringe jaarlijkse financiële bijdrage. De Vereniging Begaafdheidsprofiel scholen had per juni 2017 in totaal 35 gecertificeerde en negen aspirant-leden in het voortgezet onderwijs en twaalf gecertificeerde en twaalf aspirant-leden in het primair onderwijs. BP-scholen vormen een landelijk opererend autonoom netwerk van scholen omdat deelnemende scholen onder verschillende besturen ressorteren en de *bele school* participeert: schoolleiders, leraren en stafleden met expertise. Het zijn voornamelijk schoolleiders en coördinerende docenten die actief participeren binnen de vereniging. Het bestuur wordt gevormd uit scholen die lid zijn.

Om voor toetreding tot het netwerk in aanmerking te komen, moeten scholen aan een aantal voorwaarden voldoen. Zo moet er een duidelijke visie op hoogbegaafdheid zijn, die consequent wordt vertaald naar het onderwijs en ook zijn weg vindt in de kwaliteitszorg. Onderwijs aan hoogbegaafde leerlingen raakt de hele school en vraagt dus ook om een integrale benadering. In de statuten van de Vereniging is opgenomen dat leden van het netwerk bezwaar kunnen maken tegen het toetreden van een school binnen een straal van tien kilometer, als de verwachting is dat toetreding tot daling van het aantal leerlingen zal leiden.

De Vereniging vervult een belangrijke capaciteitsversterkende rol, onder meer door uitwisseling tussen scholen te stimuleren, door gezamenlijk leren en ontwikkelen mogelijk te maken en door scholen elkaar te laten visiteren. Meer recent is een BP-Academie opgezet om de expertise van leraren, teamleiders én schoolleiders verder te ontwikkelen en te verdiepen. In de praktijk is gebleken dat het ontwikkelen van de BP-scholen als regionale expertise-centra vaak gevoelig ligt, vanwege de onderlinge concurrentie tussen scholen en schoolbesturen. Dat excellentie de laatste jaren meer nadruk heeft gekregen in het landelijke onderwijsbeleid, heeft daarbij niet overal geholpen (Groenewegen et al., 2014).

Tien jaar na de start is er een groeiend, actief, landelijk opererend netwerk van BP-scholen in zowel het primair als voortgezet onderwijs. De belangrijkste opbrengsten liggen op het terrein van: expertise-ontwikkeling op het gebied van onderwijs aan hoogbegaafde leerlingen en wat daar op ieder niveau binnen de school voor nodig is; scholen die kennis en ervaring uitwisselen; samenwerkingsrelaties van deelnemende scholen met andere onderwijsinstellingen in de regio.

Profielinnovaties in het voortgezet onderwijs

De Nederlandse autonome netwerken van scholen, in het bijzonder het technasium en de Begaafdheidsprofiel scholen, illustreren niet alleen de relevantie van de condities voor het functioneren van netwerken (zie § 2.2), maar ook dat netwerken op verschillende manieren aan die condities kunnen voldoen. Zo voorzien de netwerken op verschillende manieren in een *passende besturingsvorm*. Uit het feit dat de netwerken vaak al jaren bestaan, mag worden opgemaakt dat ze er in geslaagd zijn *onderling vertrouwen* te ontwikkelen. De grote aandacht die de meeste netwerken besteden aan kwaliteitsbewaking

van het profiel, draagt daar ongetwijfeld aan bij (Akkerman & Nusink, 2013). Voor verscheidene netwerken, waaronder in ieder geval het technasium en de Begaafdheidsprofielen, geldt dat vooraf een duidelijke ambitie is geformuleerd die in verschillende fasen van ontwikkeling is uitgewerkt tot *doelen* voor het netwerk. De twee beschreven voorbeelden onderstrepen eveneens het belang van *netwerk leiderschap*: Stichting Technasium werkt met netwerkcoaches en een landelijk opererend expertise-centrum, terwijl de Vereniging Begaafdheidsprofiel scholen al vanaf de start dezelfde projectleider heeft.

Dat er spanningen optreden rond autonome netwerken van scholen is ook duidelijk. In Nederland staan scholen van verschillende besturen binnen de regio vaak in *onderlinge concurrentie* tot elkaar. Dat stelt eisen aan de samenstelling van regionale netwerken die gericht zijn op gezamenlijk leren en ontwikkelen. Scholen die niet in elkaars voedingsgebied opereren, blijken goed met elkaar in een netwerk te kunnen functioneren; voor naburige scholen is dat veel minder vanzelfsprekend. Tegen deze achtergrond ontstaat eveneens een spanningsveld tussen enerzijds het *openstellen* van een netwerk om een innovatie zo breed mogelijk te implementeren, en anderzijds het *beschermen* van scholen die al veel in de innovatie investeren.

Tot slot merken we op dat profielinnovaties die zijn ontstaan in het voortgezet onderwijs, zich lijken te verspreiden naar het primair onderwijs. Het primair onderwijs kent al Begaafdheidsprofiel scholen, Cultuurprofiel scholen, iScholen, en Kubus-scholen die geïnspireerd zijn op het technasium.

3.2 Internationaal: scholen in andere landen

In de internationale literatuur over autonome netwerken van scholen valt op hoe hoog de verwachtingen gerezen zijn rond deze netwerken (zie ook Muijs, West & Ainscow, 2010). Er is een breed gedeelde overtuiging dat netwerken van scholen in belangrijke mate kunnen bijdragen aan verbetering en innovatie van het onderwijs. In het jaar 2000 verwachtten deelnemers aan een OECD-seminar dat netwerken meerwaarde creëren door scholen uit hun isolement te halen, bijdragen aan gezamenlijke professionele ontwikkeling, een platform bieden voor het uitwisselen van praktijken en expertise en zo kennisdeling en schoolverbetering faciliteren, problemen helpen oplossen waar meerdere scholen mee kampen, en de mogelijkheid bieden om beter gebruik te maken van externe ondersteuning (OECD, 2003).

Aan de hoge verwachtingen rond netwerken ligt de notie van het versterken van het *innovatief, organisatie- of bestuurlijk vermogen (capacity building)* ten grondslag (o.a. Addison, 2009; Denis, Brown, Forest, Normandin, Cambourieu, Cannizzaro & Préval, 2015; Fullan & Levin, 2009; Hargreaves, Harris, Boyle, Ghent, Goodall, Gurn & McEwn, 2011; Harris, 2012; Nelissen, Goverde & Van Gestel, 2000). Dit houdt in dat stelsels in de publieke sector zoals onderwijsstelsels zich alleen verder kunnen ontwikkelen, kunnen verbeteren en innoveren als niet alleen op ieder niveau van het systeem het vermogen tot veranderen en verbeteren (capacity) toeneemt, maar er tegelijkertijd productieve verbindingen ontstaan tussen die niveaus. Dit type verbindingen worden *krachtige koppels* genoemd, en zijn belangrijk om binnen het systeem als geheel voor afstemming, *alignment*, te zorgen (zie bijvoorbeeld: Frissen, Van der Steen, Noordegraaf, Hooge & De Jong, 2016; Honig, 2003; 2006). Tweerichtingsverkeer is daarbij de crux. Door die verbindingen kunnen beleidsmakers op landelijk niveau adequaat inschatten wat de gevolgen van voorgesteld beleid zullen zijn op het laagste niveau – in de klas – terwijl diezelfde verbindingen scholen een kanaal geven om te laten weten waar verdere schoolontwikkeling mee geholpen is. Verwacht wordt dat netwerken van scholen bij uitstek bijdragen aan capacity building op stelselniveau, omdat ze los staan van de gebruikelijke hiërarchische

verhoudingen en voor verbindingen tussen verschillende niveaus in het systeem zorgen (o.a. OECD, 2003).

Hoewel in de internationale (onderzoeks)literatuur vele soorten netwerken van scholen staan beschreven, is er weinig systematisch onderzoek gedaan naar het functioneren en de meerwaarde van verschillende typen netwerken. En nog minder naar de rol die overheden daarbij hebben gespeeld. We volstaan daarom met een korte beschrijving van recente onderzoeksbevindingen uit Vlaanderen en Engeland. We beperken ons tot bevindingen die behulpzaam zijn om beter zicht te krijgen op de potentie van autonome netwerken van scholen in Nederland.

Een netwerk-bonus in Vlaanderen

In Vlaanderen staat het scholen vrij samen met andere scholen een netwerk te vormen, maar wordt deelname wel door de overheid beloond met docent-uren en materiële middelen. Om voor die middelen in aanmerking te komen, moet het netwerk aan een aantal voorwaarden voldoen. Die voorwaarden hebben onder meer betrekking op omvang, samenstelling en geografische ligging. In een netwerk participeren scholen van verschillende besturen; het zijn autonome netwerken van scholen. Vaak zijn het de besturen die bepalen in welk netwerk een school participeert. Bovendien heeft de katholieke koepelorganisatie haar leden opgedragen alleen met scholen van de eigen signatuur een netwerk te vormen. Rond de 95% van scholen voor voortgezet onderwijs en rond de 98% van de basisscholen participeert in zo'n netwerk. Het staat de netwerken vrij te bepalen op welk terrein ze willen samenwerken en welke vorm ze daarvoor kiezen.

Feys en Devos (2015) deden een vergelijkende case studie van acht selectief gekozen netwerken. Die netwerken variëren in omvang tussen vijf en achttien deelnemende scholen, die vallen onder drie tot acht verschillende besturen. Uit het onderzoek blijkt dat alle scholen die in deze netwerken participeren dat aanvankelijk deden vanwege de materiële bonus die de Vlaamse overheid in het vooruitzicht stelde (Feys & Devos, 2015). Hoewel de overheid het beleid als stimulans bedoelde, werd het door scholen ervaren als dwang. In vier van de geselecteerde netwerken ontwikkelde de motivatie om deel te blijven nemen zich in de loop der tijd tot een meer intrinsieke en inhoudelijke motivatie. Deze netwerken slaagden er in – alsnog – te voldoen aan de condities voor het functioneren van netwerken. Zij wisten een *gezamenlijke doel* te ontwikkelen waar scholen zich aan verbonden, en slaagden er in onderling *vertrouwen* op te bouwen. Invulling van het *leiderschap* van het netwerk bleek ook hier van groot belang. Netwerken die er ondanks een 'afgedwongen' start in slaagden ook daadwerkelijk als netwerk te functioneren, hadden vaker al een geschiedenis van onderlinge samenwerking waar op kon worden doorgebouwd. In de vier andere geselecteerde netwerken was de externe bonus ook na zes tot elf jaar nog steeds de belangrijkste reden om te blijven participeren. In deze netwerken stonden onder meer onderling wantrouwen, onderlinge concurrentie en het moeilijk kunnen overbruggen van onderlinge verschillen een vruchtbaar functioneren in de weg. De onderzoekers concluderen dat alle netwerken gebaat zijn bij het ontbreken van onderlinge concurrentie, opdat onderling vertrouwen kan ontstaan. De meerwaarde die de ontstane netwerken hebben gerealiseerd is – ook door het Vlaamse Ministerie - niet onderzocht.

De Vlaamse ervaringen illustreren dat autonome netwerken van scholen zich moeilijk laten sturen. Dat geldt zowel voor sturing door de overheid als door schoolbesturen. Externe prikkels kunnen weliswaar nuttig zijn om een netwerk te doen ontstaan, maar kunnen er niet voor zorgen dat netwerken ook succesvol gaan functioneren. Daarnaast bleken reeds bestaande, maar niet gehonoreerde samenwerkingsrelaties tussen scholen te blijven bestaan, en soms op gespannen voet te staan met de

‘bonus-netwerken’. Ook hier bleek dat verscheidenheid inherent is aan netwerken: netwerken ontwikkelen zich op hun eigen manier en in hun eigen tempo.

Netwerken van leergemeenschappen in Engeland

Uiteindelijk moet de meerwaarde van netwerken van scholen op de een of andere manier, direct of indirect, blijken uit onderwijsopbrengsten van leerlingen. Het onderzoeken van die meerwaarde is buitengewoon lastig waardoor dit type onderzoek (nog) nauwelijks is gedaan. Een van de spaarzame pogingen op dit terrein is het onderzoek van Katz en Earl (2010) naar de opbrengsten van Networked Learning Communities (NLC's) in Engeland.

De NLC's vinden hun oorsprong in de notie van ‘kennis-creërende scholen’ van David Hargreaves. Een NLC is een groep scholen die samenwerkt om de kwaliteit van professioneel leren te verbeteren en het vermogen tot veranderen te versterken. De opzet is professionele leergemeenschappen binnen scholen via een netwerk aan elkaar te verbinden. Het idee is dat netwerken stimulerend en versnellend werken voor leren en kennisontwikkeling, omdat leergemeenschappen in het netwerk ook van elkaar leren. Leraren die zowel in de leergemeenschap binnen de school als in het netwerk opereren, fungeren als verbindende schakels waarlangs tweerichtingsverkeer mogelijk is. De verwachting is dat NLC's op die manier bijdragen aan capacity building in het onderwijsstelsel.

Het onderzoek is gebaseerd op een grootschalige survey onder zestig NLC's waar in totaal bijna zevenhonderd scholen in participeren (respons 38%) en testresultaten van drie opeenvolgende jaren op schoolniveau. Analyses laten zien dat in scholen die zich meer verbonden voelen met een netwerk en waar meer leraren bij dat netwerk betrokken zijn, de testresultaten van leerlingen hoger zijn. Het causale verband kan in beginsel beide kanten op lopen: zijn het de betere scholen die actiever in netwerken participeren óf presteren scholen beter naarmate ze actiever in netwerken participeren? De onderzoekers vinden voorzichtige aanwijzingen voor het laatste, namelijk dat scholen die actiever in een netwerk participeren een grotere leerwinst bij leerlingen weten te realiseren.

Zowel factoren op schoolniveau als factoren op netwerkniveau kunnen positief bijdragen aan de mate waarin een school actief participeert in een netwerk. Op beide niveaus is zowel het formele als het informele *leiderschap* belangrijk. Bijvoorbeeld: scholen die werken met een vorm van gespreid leiderschap en scholen waarin leraren de mogelijkheid hebben om daadwerkelijk samen te werken, zijn actiever bij netwerken betrokken. Formele leiders op schoolniveau – schoolleiders – kunnen bijdragen aan het netwerk door deelnemers vanuit de eigen organisatie aan te moedigen, opbrengsten te monitoren en benodigde ondersteuning en faciliteiten te bieden. Ook op het niveau van het netwerk is leiderschap van groot belang, en wel op twee manieren. Ten eerste is belangrijk dat schoolleiders niet alleen via andere deelnemers het netwerk ondersteunen, maar ook zelf actief betrokken zijn. Ten tweede draagt spreiding van leiderschap ook op het niveau van het netwerk bij aan actieve betrokkenheid van scholen. Zo kunnen leiderschapsrollen als het aansturen van specifieke initiatieven, deelnemen in andere netwerken, het ondersteunen van collega's en het verspreiden van kennis door verschillende deelnemers worden ingevuld. Met andere woorden: zowel binnen deelnemende scholen als op het niveau van het netwerk is zowel formeel als gespreid leiderschap nodig omdat die elkaar versterken.

De bevindingen wijzen er verder op dat *capacity building* binnen de school iets anders vraagt dan capacity building binnen een netwerk. Gechargeerd: binnen de school is het vooral belangrijk dat leraren daadwerkelijk samen werken (activiteit), terwijl het op netwerkniveau gaat om onderlinge

relaties van vertrouwen en ondersteuning zodat een vrije uitwisseling van gedachten en kritische reflectie mogelijk is (relatie).

Uit het onderzoek van Katz en Earl blijkt ook dat autonome netwerken van scholen nauwelijks zijn te sturen. Hoewel de NLC's op ongeveer hetzelfde moment met hetzelfde doel zijn ontstaan, zijn de verschillen tussen de netwerken groot. Die verschillen hebben betrekking op samenstelling, doel, betrokkenheid van deelnemende scholen, functioneren van het netwerk zelf en opbrengsten voor zowel scholen als leerlingen. Ongeveer de helft van de scholen bleek weliswaar lid van een netwerk, maar nam er nauwelijks aan deel. Tegelijkertijd bleek actieve participatie in een netwerk er lang niet altijd toe te leiden dat er binnen scholen werd gewerkt aan verbetering of vernieuwing van het onderwijs.

Autonome netwerken van scholen in andere landen

De internationale vergelijking maakt duidelijk dat in tal van landen netwerken van scholen functioneren, en dat verscheidene overheden het ontstaan van netwerken actief stimuleren (zie ook Azorín & Muijs, 2017). Het onderzoek laat zich het best samenvatten als: netwerken van scholen hebben de potentie om positief bij te dragen aan verbetering en vernieuwing van het onderwijs, maar het realiseren van die potentie is een precair proces, dat vanuit een hiërarchische positie wel gestimuleerd en ondersteund maar niet gestuurd kan worden. Bovendien is verscheidenheid inherent aan netwerken. Netwerken variëren onder meer in samenstelling, organisatievorm, doel, dynamiek, functioneren en opbrengsten.

3.3 Intersectoraal: organisaties in de publieke sector

In het publieke domein opereert een enorme verscheidenheid aan netwerken van organisaties. Veel netwerken richten zich in enigerlei vorm op het verbeteren van de publieke dienstverlening en/of het ontwikkelen van expertise (Van Delden, 2009; Minkman, 2017). Alleen al in de zorg (Minkman, 2017) is een onderscheid te maken tussen netwerken rond een specifieke ziekte of aandoening (bv dementie en MS), netwerken rond de implementatie van een richtlijn of een standaard (bv kinderpalliatieve zorg), en netwerken waarin de zorg in een bepaald geografisch gebied op elkaar wordt afgestemd. Soms zijn deze netwerken min of meer spontaan ontstaan, in andere gevallen zijn ze door financiële prikkels en in het kader van overheidsbeleid tot stand gekomen. Typisch voor de zorg zijn netwerken waarin verschillende typen organisaties samenwerken met als doel een continuüm van zorg en maatwerk te bieden aan cliënten en patiënten.

Naast netwerken die voornamelijk organisaties bij elkaar brengen vanuit hetzelfde publieke domein, bijvoorbeeld de zorg, zijn er netwerken waarin juist organisaties uit verschillende publieke domeinen samenwerken. Het gaat dan bijvoorbeeld om netwerken waarin zorgorganisaties, welzijnsorganisaties, woningcorporaties, politie en gemeenten samenwerken. Vaak zijn daar ook onderwijsinstellingen bij betrokken. Sector-overstijgende netwerken hebben veelal een geografische ordening. Een complicerende factor daarbij is dat Nederland voor verschillende domeinen verschillende regionale indelingen kent. Zo zijn er 74 samenwerkingsverbanden passend onderwijs in het voortgezet onderwijs, 57 regio's in het kader van hervorming langdurige zorg, 43 regio's in het kader van de wet maatschappelijke ondersteuning, 42 jeugdhulpregio's, 32 regionale zorgkantoren, 25 veiligheidsregio's en 24 GGD-regio's (zie ook www.regioatlas.nl; Onderwijsraad, 2017).

Ook zijn er netwerken waarin publieke organisaties samenwerken met private organisaties, al dan niet ook samen met organisaties van burgers. Bijvoorbeeld bij gebiedsgebonden initiatieven in stedelijke gebieden (PBL, 2012) en gebiedsgebonden werken op het platteland (Farjon & Arnouts, 2013). Soms

participeert de (lokale) overheid zelf in deze breed samengestelde netwerken; soms begeven initiatieven zich op het terrein van overheidsbeleid. Hoewel het functioneren van dit type netwerken wel onderwerp van studie is geweest, strekt dat onderzoek zich niet uit tot de potentiële meerwaarde van de netwerken. Om die reden laten we ze hier buiten beschouwing en leggen we de focus op de meest systematische Nederlandse studie die we kennen naar functioneren en opbrengsten van netwerken binnen het publieke domein.

Sector-overstijgende netwerken in het publieke domein

Van Delden (2009) onderzocht hoe zeven sector-overstijgende netwerken, met publieke organisaties, functioneren. Het gaat steeds om netwerken die een specifiek maatschappelijk probleem op proberen te lossen, waarvoor kennisuitwisseling tussen deelnemende organisaties essentieel is, en waarvoor geldt dat succesvolle samenwerking zich moet vertalen in een betere uitvoeringspraktijk van professionals. Om de gedachten te bepalen: een van de netwerken is de wijkgerichte justitiële jeugdzorg (WJJ) in Ede. Dit netwerk richt zich op het verminderen van overlast en ervaren onveiligheid veroorzaakt door groepen jongeren in twee wijken, door een betere samenwerking tussen de organisaties die daarbij betrokken zijn. Een ander netwerk dat onderzocht is, is het Kulturhus in Olst. Dit is een netwerk waarin onder meer plaatselijke verenigingen en maatschappelijke organisaties participeren om door middel van een breed en gevarieerd aanbod aan voorzieningen en activiteiten een ontmoetingsplaats te creëren voor inwoners en bij te dragen aan de sociale cohesie in het gebied.

Nauwkeurige bestudering van de netwerken laat zien dat ieder netwerk zijn eigen geschiedenis en dynamiek heeft. Niettemin is er een aantal patronen uit te destilleren. Netwerken blijken een vergelijkbaar ontwikkelproces te doorlopen. In de eerste fase van dat proces staan netwerken voor de opgave om gezamenlijke en gedeelde doelen te formuleren, een proces tot stand te brengen waarmee ze kunnen leren van hun eigen functioneren, een vorm te vinden om praktisch met elkaar samen te werken, zichzelf als netwerk te structureren en de onderlinge relaties tussen de leden te verdiepen en/of te verbreden. Netwerken werken in verschillende volgordes en op verschillende manieren aan die opgaven. Los van die verschillen, geldt voor alle netwerken dat ze zich pas verder kunnen ontwikkelen én pas beoogde opbrengsten kunnen realiseren, als deze opgaven adequaat zijn opgelost. Iedere opgave is verbonden met specifieke risico's op stagnatie. Bijvoorbeeld: in een adequaat functionerend netwerk vervullen leden verschillende rollen in verschillende fasen van ontwikkeling van het netwerk. Daaruit blijkt niet alleen de complementariteit tussen leden van een netwerk, maar ook de eigen dynamiek van het netwerk. Als dit proces van meer en minder invloed uitoefenen niet soepel verloopt, bijvoorbeeld omdat een lid voortdurend aan zet wil zijn of juist altijd meelift op de inzet van anderen, stagneert het netwerk.

Van Delden constateert dat de grootste risico's van suboptimaal functionerende netwerken liggen in het ontstaan van schijnsamenwerking en eilandsamenwerking. Bij *schijnsamenwerking* wordt er wel veel samen gepraat en overlegd, maar ontbreekt de vertaling naar de daadwerkelijke uitvoering. Zonder de stap naar de uitvoering te maken, zal het netwerk geen meerwaarde realiseren. Bij *eilandsamenwerking* is de situatie precies andersom. Binnen het netwerk wordt goed samengewerkt, maar dit komt los te staan van de organisaties die in het netwerk participeren. Deze netwerken lijken op korte termijn succesvol, maar worden niet duurzaam omdat ondersteuning van de deelnemende organisaties ontbreekt. Als het onderzoek iets laat zien, is het wel hoe precair het werken in netwerken is. De potentie van netwerken wordt vooral gerealiseerd als de leden van een netwerk zelf en 'van binnenuit' de opgaven van het netwerk weten op te lossen. Actieve stimulering van netwerken via beleid en/of subsidies blijkt vaak eerder verstorend dan versterkend te werken.

3.4 Conclusies

In het Nederlandse onderwijs wordt veel samengewerkt op een groot aantal terreinen en thema's, op verschillende bestuurlijke niveaus, op verschillende wijzen van heel informeel tot geïnstitutionaliseerd, en met veel uiteenlopende partijen. In dit landschap van samenwerkende schoolbesturen, scholen, schoolleiders, leraren en andere partijen, zien we ook autonome netwerken van scholen. Belangrijke voorbeelden hiervan zijn de zogenaamde profielnetwerken, zoals technasia en Begaafdheidsprofiel scholen, waarin scholen voor voortgezet onderwijs zich samen richten op vormen van onderwijsvernieuwing en –verbetering. Ondanks dat ze al vele jaren bestaan, is naar het functioneren en de opbrengsten van deze autonome netwerken van scholen geen systematisch vergelijkend onderzoek gedaan.

Onderzoek naar het functioneren van autonome netwerken van scholen in andere landen, levert enkele belangrijke inzichten op. Ten eerste blijkt uit de situatie in Vlaanderen dat autonome netwerken van scholen zich *moeilijk laten sturen*. Dat geldt zowel voor sturing door de overheid als door schoolbesturen. Externe prikkels kunnen weliswaar nuttig zijn om een netwerk van scholen te doen ontstaan, maar ze kunnen er niet voor zorgen dat netwerken ook succesvol gaan functioneren.

Daarnaast blijken autonome netwerken op gespannen voet te staan met schoolnetwerken 'van de overheid of schoolbestuur', een verschijnsel dat moeilijk te beheersen of te sturen is.

Ten tweede blijkt *verscheidenheid* inherent te zijn aan autonome netwerken omdat zij zich op eigen wijze en in hun eigen tempo ontwikkelen en vorm aannemen.

Een derde belangrijk inzicht is dat *capacity building* binnen een school, iets waar op basis van onderzoek al wat meer over bekend is, iets anders vraagt dan *capacity building* binnen een netwerk, iets waar we minder over weten. Het onderzoek naar autonome netwerken in het Verenigd Koninkrijk laat zien dat het binnen de school belangrijk is dat leraren daadwerkelijk samen werken (activiteit), terwijl het op netwerkniveau juist gaat om onderlinge relaties van vertrouwen en ondersteuning zodat een vrije uitwisseling van gedachten en kritische reflectie mogelijk is (relatie).

In de publieke sector blijkt een enorme verscheidenheid aan netwerken van organisaties actief. Soms zijn deze netwerken min of meer spontaan ontstaan, in andere gevallen zijn ze door financiële prikkels en in het kader van overheidsbeleid tot stand gekomen. Typisch voor de zorg zijn bijvoorbeeld netwerken waarin verschillende typen organisaties samenwerken met als doel een continuüm van zorg en maatwerk te bieden aan cliënten en patiënten. Er zijn sectorspecifieke, en sector-overstijgende autonome netwerken. Ook zijn er netwerken waarin publieke organisaties samenwerken met private organisaties, al dan niet ook samen met organisaties van burgers.

Ondanks de eigen geschiedenis, context en dynamiek van al deze verschillende soorten netwerken, laat nauwkeurig onderzoek iets van een ontwikkelproces, een '*levenscyclus*' zien die meer in het algemeen voor netwerken lijkt te gelden. Zo zijn er verschillende fasen te onderscheiden, zoals een fase van het formuleren van gedeelde doelen, een fase om een proces of structuur te realiseren waarbinnen gezamenlijk kan worden geleerd en/of praktisch kan worden samengewerkt, en een fase waarin de onderlinge relaties tussen de leden wordt verdiept en/of verbreed. Hoewel netwerken deze fasen in verschillende volgordes en combinaties kunnen doorlopen, staan ze allemaal voor een opgave waarvoor het netwerk een oplossing moet vinden om zich verder te ontwikkelen. Daarnaast zijn er specifieke risico's op stagnatie die in het algemeen gelden, bijvoorbeeld dat een deelnemende organisatie aan het netwerk voortdurend aan zet wil zijn of juist altijd meelift op de inzet van anderen.

Grote risico's voor suboptimaal functioneren blijken schijnsamenwerking en eilandsamenwerking te zijn. Bij *schijnsamenwerking* wordt er wel veel samen gepraat en overlegd, maar ontbreekt de vertaling naar de daadwerkelijke uitvoering. Zonder de stap naar de uitvoering te maken, zal het netwerk geen meerwaarde realiseren. Bij *eilandsamenwerking* is de situatie precies andersom. Binnen het netwerk wordt goed samengewerkt, maar dit komt los te staan van de organisaties die in het netwerk participeren.

De in dit hoofdstuk beschreven voorbeelden illustreren de kenmerken en mechanismen van autonome netwerken die in hoofdstuk 2 zijn besproken. De horizontale organisatievorm en het eigen initiatief van netwerken kan haaks komen te staan op de verticale (bestuurlijke) structuur van de overheid en schoolbesturen. Reguliere verticale sturing lijkt af te ketsen op autonome netwerken. Ook het belang van de vier eerder benoemde condities - netwerk *governance*, vertrouwen, gezamenlijk doel en leiderschap - spreekt uit de voorbeelden die in dit hoofdstuk zijn beschreven.

Alles overziend concluderen we dat het werken in netwerken heel precair is. De potentie van netwerken wordt vooral gerealiseerd als de leden van een netwerk zélf en 'van binnenuit' de opgaven van het netwerk weten op te lossen. Externe sturing of prikkels werken dan niet. Het actieve stimuleren van netwerken middels beleid en/of subsidies blijkt zelfs vaak eerder verstorend dan versterkend te werken.

Netwerken als krachtige koppels

Internationale (onderzoeks)literatuur wijst op een breed gedeelde overtuiging dat netwerken van scholen in belangrijke mate kunnen bijdragen aan verbetering en innovatie van onderwijs. Dit hangt samen met het inzicht dat er een innovatief, organisatie- of bestuurlijk vermogen (*capacity building*) binnen onderwijssystemen nodig is voor verdere ontwikkeling, verbetering en innovatie van de onderwijspraktijk. Dit houdt in dat op ieder niveau van het systeem het vermogen tot veranderen en verbeteren toeneemt, en er productieve verbindingen (*alignment*) ontstaan tussén die niveaus. Het Nederlandse onderwijsstelsel is gelaagd: niet alleen de centrale overheid, maar ook organisaties in het middenveld, schoolbesturen en scholen zijn betrokken bij sturing van onderwijs. Juist in gelaagde stelsels zijn krachtige koppels tussen de niveaus belangrijk.

Netwerken kunnen fungeren als krachtige koppels. Tweerichtingsverkeer is daarbij de crux. Door die verbindingen kunnen beleidsmakers op landelijk niveau adequaat inschatten wat de gevolgen van voorgesteld beleid zullen zijn op het laagste niveau – in de klas – terwijl diezelfde verbindingen scholen een kanaal geven om te laten weten waar verdere schoolontwikkeling mee geholpen is. Verwacht wordt dat netwerken van scholen bij uitstek bijdragen aan *capacity building* op stelselniveau, omdat ze los staan van de gebruikelijke hiërarchische verhoudingen.

Juist in de Nederlandse context kunnen autonome netwerken van scholen een belangrijke rol vervullen bij innovaties. In het Nederlandse stelsel met veel autonomie voor schoolbesturen, stuiten innovaties met een grote rol voor de overheid al snel op bezwaren. Bovendien blijkt uit onderzoek naar onderwijsinnovaties keer op keer dat innovaties die top-down worden ingezet vaak niet de gewenste effecten hebben, terwijl innovaties die bottom-up ontstaan vaak onvoldoende 'schaal' en 'duurzaamheid' weten te realiseren (zie o.a. Waslander, 2007; Waslander, 2011). Innovaties hebben een institutionele verankering nodig om duurzaam te kunnen worden. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van een expliciete plaats bij beleidsvorming en wet- en regelgeving, maar ook via het opbouwen van bekendheid en reputatie. Een innovatie die beperkt blijft tot het niveau van een school is te klein om dat te realiseren; een innovatie die het hele stelsel omvat is te groot. Het niveau van het schoolbestuur ligt daartussen, maar is voor innovaties niet adequaat. Innovaties omvatten immers een (deel van een) school en niet een heel schoolbestuur, dat zich eerder richt op een gevarieerd aanbod. Autonome

netwerken van scholen waarin scholen van verschillende besturen rond eenzelfde innovatie zijn verenigd, kunnen hier een belangrijke rol vervullen. De profielorganisaties in het voortgezet onderwijs illustreren dat ook. Deze netwerken zijn, meer dan afzonderlijke scholen en (vertegenwoordigers van) schoolbesturen, in een positie om zorg te dragen voor institutionele verankering van een innovatie.

4. Handelingsrepertoire van de overheid

Nadat we in het voorgaande langs drie indirecte sporen hebben getracht zicht te krijgen op de potentiële meerwaarde van autonome netwerken van scholen, komt in dit hoofdstuk de hamvraag van deze studie aan bod. Hoe kan de overheid zich verhouden tot autonome netwerken van scholen? Of preciezer en in termen van de derde en laatste onderzoeksvraag: Welk handelingsrepertoire heeft de centrale overheid tot haar beschikking ten aanzien van autonome netwerken? In § 4.1 schetsen we eerst de context van toenemende netwerksturing door de overheid, om de relevantie en urgentie van deze vraag aan te geven. Omdat netwerken zich maar heel beperkt door anderen laten sturen, is een ander perspectief nodig om na te denken over handelingsalternatieven voor de overheid (§ 4.2). Dit andere perspectief leidt tot andere rollen voor de overheid, en in het verlengde daarvan, is een ander type vakmanschap voor ambtenaren wenselijk (§ 4.3). Rijksambtenaren die namens de centrale overheid in contact treden met netwerken, ondervinden aan den lijve het contrast tussen verticale en horizontale organisatievormen. Dat gaat gepaard met een aantal specifieke dilemma's (§ 4.4). We sluiten het hoofdstuk en deze studie af met een aantal conclusies en wijzen op een aantal achterliggende, normatieve, vragen waar de overheid zelf een antwoord op moet ontwikkelen.

4.1 New Public Governance

Netwerken spelen anno 2017 een prominente rol bij sturing en beleidsvoering in onderwijs. Dit past in een bredere ontwikkeling van sturing in het publieke domein in de meeste Westerse landen. De bestuurskunde onderscheidt hiervoor drie volgtijdelijke modellen (zie bijvoorbeeld: Stoker, 2006; Osborne, 2010). In Tabel 1 staan deze tijdperken nader beschreven. Ten eerste is er het tijdperk van klassieke overheidssturing (*Public Management*), vanaf eind jaren zeventig gevolgd door het tweede tijdperk van *New Public Management*, waarna vanaf circa 2005 vormen van het derde tijdperk *New Public Governance* steeds pregnanter worden. Horizontalisering, netwerkvorming, en sturen in en via netwerken staan centraal bij *New Public Governance*.

Een recente studie naar sturing in het Nederlandse onderwijs bevestigt dat netwerken een belangrijke rol spelen bij sturen en beleidsvoering. Op stelselniveau blijkt sprake van 'lenige netwerksturing' door de overheid (Hooge, 2017a; Waslander, Hooge & Theisens, 2017): het onderwijs blijkt te worden gestuurd via complexe sturingsnetwerken waarbij zeer veel verschillende actoren een rol spelen op een intermediair niveau tussen centrale overheid en schoolbesturen. De centrale overheid speelt hierbij steeds een sturende rol: het ministerie van OCW benut bestaande sturingsnetwerken en/of creëert ze, en stuurt het onderwijs vervolgens in, met en via deze netwerken aan. Bij deze netwerksturing toont het ministerie zich een 'lenige' speler door situationeel en afwisselend direct en indirect te sturen, afhankelijk van de inhoud en de (bestuurlijke) context van een sector (bijvoorbeeld het voortgezet onderwijs, of het middelbaar beroepsonderwijs). Bij directe sturing betreft het ministerie verschillende actoren op intermediair niveau bij zijn beleid en sturing. Bij indirecte sturing stuurt het ministerie niet zelf, maar via een sturingsnetwerk van verschillende intermediaire actoren. De lenigheid van het ministerie toont zich ook in de omgang met de sturingsnetwerken. Het ministerie benut niet alleen bestaande sturingsnetwerken, maar versterkt deze netwerken ook door middel van bijvoorbeeld financiering, legitimering of door het oprichten van nieuwe beleidsactoren zoals een procesmanagement, een steunpunt of een stichting met een beleidsinhoudelijk doel. Het ministerie creëert op die manier ook nieuwe sturingsnetwerken. Dankzij deze lenige netwerksturing is de rol van het ministerie van OCW weliswaar niet altijd zichtbaar, maar wel dominant.

Echter, dezelfde studie naar sturingsdynamiek laat tegelijkertijd zien dat de lenige netwerksturing op stelselniveau niet zonder meer de gewenste impact op schoolbesturen en de onderwijspraktijk in scholen heeft. Het onderzoek naar sturingsdynamiek binnen schoolbesturen en scholen in het voortgezet onderwijs (Waslander & Pater, 2017) en het middelbaar beroepsonderwijs (Waslander, 2017) laten zien dat de flexibiliteit en veelzijdigheid van de netwerksturing op stelselniveau zich vertaalt naar *sturingsoverload* voor onderwijsinstellingen (Waslander, Hooge & Theisens, 2017). Bestudering van de sturingsdynamiek binnen schoolbesturen in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs bevestigt dat schoolbesturen een spilfunctie vervullen: besturen bepalen in hoge mate of en hoe beleidsinitiatieven van de centrale overheid worden vertaald binnen de eigen organisatie (Waslander, 2017; Waslander & Pater, 2017).

Tabel 1: Drie tijdperken van sturen in het publieke domein. Bron: Osborne, 2010, p. 10

Tijdperk van >	Klassieke overheidssturing (Public Management), tot eind jaren zeventig vorige eeuw	New Public Management vanaf eind jaren zeventig vorige eeuw tot voorbij de eeuwwisseling	New Public Governance vanaf circa de eeuwwisseling
Kenmerken			
V			
Theoretische basis	Politieke wetenschap en bestuurskunde	Rationele keuzetheorie en managementwetenschap	Open systeemtheorie, (neo-)institutionele theorie, netwerk theorie
Aard van de centrale overheid	Unitair	Regulatief	Meervoudig en pluralistisch
Gericht op	Politiek systeem	Organisaties	Horizontaliteit: organisaties in relatie tot hun omgeving
Nadruk op	Beleidsvorming en -implementatie	Management en 'performance' van organisaties	Onderhandelen over waarden, betekenis en relaties
Verdelingsmechanisme	Hiërarchie	Markt en klassieke contracten	Netwerken en relationele contracten
Aard van het systeem van dienstverlening	Gesloten	Open en rationeel	Open gesloten
Onderliggende waarden	Ethos van publieke sector	Efficiëntie, concurrentie en marktdenken	Verspreid, betwist en onderling conflicterend

Het is niet alles netwerken wat de klok slaat bij de huidige overheidssturing en –beleid in onderwijs. De modellen van sturing zoals weergegeven in Tabel 1 zijn weliswaar na elkaar ontstaan, maar functioneren nu naast elkaar. Dit leidt tot manieren van sturen en beleid voeren, inclusief rollen en opgaven voor de verschillende beleidsactoren, die wezenlijk verschillen en soms onderling conflicteren. Zo wijst de studie naar sturingsdynamiek uit dat ondanks de netwerksturing op stelselniveau, de schoolbesturen de belangrijkste aangrijpingspunten voor sturing en beleid zijn, en dat schoolleiders, directeuren en leraren in het verlengde van de schoolbesturen veelvuldig worden aangesproken en geadresseerd (Hooge, 2017a; Waslander et al., 2017). Schoolbesturen worden daarbij volgens principes van *klassieke overheidssturing* formeel eindverantwoordelijk gehouden voor goed onderwijs, volgens de

logica van *New Public Management* bejegend als contractpartners die afgesproken en meetbare prestaties moeten behalen – al dan niet bekostigingsafhankelijk – en tegelijkertijd volgens principes van *New Public Governance* uitgenodigd actief te participeren in tal van netwerken.

Het stapelen van sturingsmodellen kan leiden tot ervaren dubbele boodschappen. Zo laat het onderzoek zien dat vanuit de sturingsnetwerken continu een beroep wordt gedaan op het eigen initiatief en de eigen verantwoordelijkheid van (de netwerken en allianties van) schoolbestuurders, schoolleiders, directeuren en leraren (*New Public Governance*). Tegelijkertijd heeft de ‘lenige’ netwerksturing een hoog ‘zendgehalte’ dat te typeren is als eenrichtingsverkeer. Er worden zeer veel verschillende sturingsinterventies op de schoolbesturen en scholen ‘afgevuurd’ vanuit de sturingsnetwerken. De overheid en de intermediaire actoren stellen talloze instrumenten beschikbaar en organiseren activiteiten waarmee schoolbesturen en scholen ‘aan de slag’ moeten gaan, en genereren een overdaad aan advies, hulp, begeleiding, voorlichting en informatie. Bestuurders, schoolleiders, directeuren en leraren worden hiermee de facto bejegend als beleidsobjecten volgens *klassieke overheidssturing*. Ze zijn in veel mindere mate zelf betrokken (e.g. als co-creanten) bij het vormgeven aan sturing en beleid, dan vanuit het perspectief van *New Public Governance* via horizontalisering en netwerken verwacht zou worden.

Autonome netwerken van scholen zijn horizontale organisatievormen die niet vanuit een hiërarchische positie ‘gestuurd’ kunnen worden. Deze netwerken stellen de overheid voor de opgave met hen om te gaan volgens principes van *New Public Governance*. Meer nog dan andere organisatievormen, zijn autonome netwerken van scholen gevoelig voor de dubbele boodschappen die voortvloeien uit combinaties met klassieke overheidssturing en *New Public Management*. Dat stelt de overheid voor uitdagingen en overheidsambtenaren voor dilemma’s.

4.2 Handelingsalternatieven

Deze studie gaat over scholen die zelf initiatief nemen tot netwerkvorming, los van de overheid en de sturingsnetwerken op stelselniveau, en los van het beleid van de schoolbesturen. Netwerken die zijn gevormd buiten de gebruikelijke bestuurlijke verhoudingen om, die hun eigen activiteiten hebben ontplooid, maar wel op hetzelfde terrein als de overheid actief zijn. Voor de overheid kan het problematisch zijn dat ze deze netwerken niet direct kan (be)sturen. Voor overheden is het dan ook lastig te bepalen hoe ze zich moet verhouden tot deze zelforganiserende netwerken, die activiteiten uitvoeren die de overheid wel raken. Bijvoorbeeld omdat de publieke opinie de overheid aanspreekt op de activiteiten of het functioneren van deze netwerken. Of omdat netwerken, die vanuit initiatieven in de maatschappij ontstaan, op een bepaald moment in hun ontwikkeling bij de overheid ‘aankloppen’. Of omdat de overheid op een zeker moment zelf belang krijgt bij bepaalde netwerken. Het stelt de centrale overheid voor de vraag hoe zij zich tot deze netwerken van scholen kan verhouden. Deze vragen zijn niet voorbehouden aan het onderwijs, maar spelen op alle maatschappelijke terreinen. Zie het voorbeeld van Zorgnetwerk Midden-Brabant (zie kader).

Kader: Zorgnetwerk Midden-Brabant

Het Zorgnetwerk Midden-Brabant (ZMBR) bestaat uit twaalf verschillende zorgpartijen, als apothekers, revalidatiecentra, ziekenhuizen en GGZ-instellingen. Binnen het Zorgnetwerk Midden-Brabant ontmoeten de zorgaanbieders elkaar en worden kennis en ervaring uitgewisseld. Deze uitwisseling stimuleert tot samenwerking en resulteert in een gezamenlijke aanpak van transmurale zorgvernieuwingsprojecten. Een initiatief als ZMBR is normaliter wenselijk aangezien het de kwaliteit van zorg en het innovatievermogen van de instellingen vergroot.

Problematisch is echter dat de overheid geen toezicht heeft op het netwerk. Wanneer de ZMBR activiteiten ontplooit die de activiteiten van de overheid kruist, kunnen problemen ontstaan. Dit is bijvoorbeeld aan de orde wanneer de ZMBR initiatieven ontplooit die haaks staan op overheidsbeleid, of wanneer de innovatieprojecten van het netwerk innovatieprojecten van de overheid kannibaliseren.
Bron: Delissen, 2010, p. 29

Van sturen, naar omgaan met stromen

Omdat de overheid autonome netwerken niet kan sturen, is een ander perspectief nodig om na te denken over handelingsalternatieven voor de overheid. De metafoor van stromen biedt zo'n perspectief (Schulz, et al., 2017, p. 32; zie ook Van der Steen et al., 2010). Zoals rivieren zich een eigen weg door het fysieke landschap banen, zo zoeken autonome netwerken zelf een weg door het institutionele landschap. Uit de metafoor volgt onmiddellijk dat er handelingsmogelijkheden zijn om stromen te stimuleren, te kanaliseren of in te dammen. Dat maakt de stroommetafoor passend om de gedachten te bepalen over hoe een overheid zich kan verhouden tot autonome netwerken. Het gaat steeds om tweerichtingsverkeer: welk initiatief kan de overheid zélf nemen, en hoe kan de overheid reageren op initiatieven van anderen. In grote lijnen gaat het om vier clusters van mogelijkheden, die ieder tot verschillende activiteiten kunnen leiden.

Kader: Omgaan met stromen

Stromen opwekken

Op een specifiek terrein zijn nog geen autonome netwerken actief; de overheid vindt het wenselijk dat ze er komen.

De overheid kan zijn wens kenbaar maken; de ogen en oren open houden voor prille initiatieven en daarmee contact maken; in dialoog nagaan of beginnende initiatieven de gewenste richting overwegen; potentiële initiatiefnemers met elkaar in contact brengen.

Stromen geleiden

Op een specifiek terrein zijn autonome netwerken actief; de overheid ziet het liever net anders.

De overheid kan contact maken met netwerken en in een dialoog verkennen of het netwerk kan overwegen de focus een beetje te verleggen; ondersteuning bieden om kleine aanpassing mogelijk te maken; een platform van netwerken inrichten om uitwisseling van netwerken te stimuleren; alternatieven benoemen; helpen denken in scenario's.

Stromen bestendigen

Op een specifiek terrein zijn er goed functionerende autonome netwerken; de overheid wil dat dat ook zo blijft.

De overheid kan in contact blijven met deze netwerken om periodiek eventuele behoeften te peilen; faciliteren op een door het netwerk gewenste manier; positief ondersteunen via aandacht; als ambassadeur van het netwerk optreden; met het netwerk samenwerken; kennis (doen) inbrengen; ondersteunen bij professionalisering.

Stromen afstoppen

Op een specifiek terrein zijn er autonome netwerken; de overheid vindt het onwenselijk dat ze er zijn.

De overheid kan zijn zorgen kenbaar maken; het netwerk verleiden de focus te verleggen; voorwaarden verbinden aan ondersteuning; mogelijkheden voor verdere ontwikkeling begrenzen; deelname aan het netwerk inperken; monitoren en kleine overtredingen aangrijpen voor sancties; juridische mogelijkheden verkennen.

Bron: Schulz, et al., 2017, p. 32

4.3 Rollen en verbindend vakmanschap

In de bestuurskundige literatuur worden verschillende modellen en alternatieven geschetst voor de manier waarop de overheid zich kan verhouden tot autonome netwerken (Farjon & Arnouts, 2013; Klaster, 2015; Klijn & Koppenjan, 2000; Overbeek & Salverda, 2013; ROB, 2012; Schulz et al., 2017). Op basis van de literatuur kunnen we zes rollen voor de overheid onderscheiden die variëren naar de mate van actieve betrokkenheid.

Kader: Rollen die de overheid kan vervullen ten aanzien van autonome netwerken

- | | |
|---|--|
| 1 | De overheid doet <i>niets</i> |
| 2 | De overheid sluit aan op het netwerk en ondersteunt en faciliteert het |
| 3 | De overheid regisseert de (interactie)processen in en rondom het netwerk |
| 4 | De overheid stuurt en reguleert het netwerk |
| 5 | De overheid ‘ <i>Supersized</i> ’ naar een netwerk-van-netwerken |
| 6 | De overheid betreft netwerken bij de eigen beleidsvorming |

Deze rollen ten aanzien van autonome netwerken worden uiteraard niet vervuld door een anonieme ‘Rijksoverheid’, maar door overheidsambtenaren van vlees en bloed. Het zijn deze ambtenaren die verbindingen moeten kunnen leggen met autonome netwerken. Zij moeten met andere woorden *verbindend vakmanschap* tonen (Noordegraaf, e.a., 2014, zie ook 't Hart, 2010). Verbindend vakmanschap vraagt van ambtenaren om verbindingen te leggen met de interne logica van collega's en politiek, en met de externe logica van partijen in de samenleving die zelf organiseren en initiatief nemen. In andere woorden: lukt het te verbinden met netwerken die “beleid maken door realiteiten te bouwen, niet door nota's te schrijven” (Van der Steen, Peeters & Van Twist, 2010). Verbindend vakmanschap past in de lijn van New Public Governance, maar vraagt van ambtenaren ook dit te verbinden met vormen van klassieke overheidssturing en New Public Management die tegelijkertijd aan de orde zijn.

Op basis van voorbeelden in de literatuur geven we hieronder drie voorbeelden van de manier waarop ambtenaren via verbindend vakmanschap invulling kunnen geven aan verschillende rollen van de rijksoverheid.

Ondersteunen door boegbeelden van autonome netwerken een podium te geven

Ambtenaren kunnen boegbeelden van netwerken een podium geven om hun ervaringen te delen, zowel met elkaar als met bewindspersonen en ambtenaren op rijksniveau. Hierdoor kan een directe kruisbestuiving tussen Rijk en netwerken ontstaan, waarbij betrokkenen hun rol op elkaar kunnen afstemmen (Farjon & Arnouts, 2013).

Supersizeren door grenswerker te zijn of grenswerkers te initiëren

De rol van ‘*supersizer*’ heeft toelichting. In de praktijk blijken scholen in meerdere netwerken te participeren die verschillen in inhoud en thema's. Deze netwerken overlappen elkaar wat betreft deelnemers en geografische ligging. Dezelfde scholen werken in verschillende netwerken met elkaar samen. Zo ontstaat een netwerk-van-netwerken. In het onderzoek van Klaster (2015) worden dit regionale meta-netwerken genoemd. Regionale meta-netwerken blijken positieve effecten te sorteren op het functioneren en de resultaten van de onderliggende netwerken. Voor de centrale overheid betekent dit dat *supersizeren* oftewel het herkennen, erkennen, versterken van, en verbinden met, regionale meta-netwerken een specifieke manier is om autonome netwerken te versterken (Klaster, 2015).

Uit internationaal onderzoek naar het functioneren van sociale netwerken van organisaties en onderwijsvernieuwing en –verbetering, blijkt bovendien dat mensen met een brokerfunctie de verspreiding en capaciteit van hetgeen in netwerken omgaat kunnen bevorderen. Deze mensen worden aangemerkt als *brokers* of *boundary spanners* – in het Nederlands wel grenswerkers genoemd – en vervullen een verbindingsfunctie. Zij verbinden individuen of groepen binnen organisaties of stelsels die niet met elkaar in contact staan, zorgen voor het doorgeven en verspreiden van kennis, geld, tijd, macht, of geven toegang tot personen of organisaties (zie bijvoorbeeld: Daly, Finnigan, Jordan, Moolenaar & Che, 2014). Grenswerkers kunnen zelf als intermediair optreden tussen verschillende netwerken, maar ook netwerken met elkaar in contact brengen, of een platform initiëren waarin meerdere netwerken participeren (Farjon & Arnouts, 2013).

Netwerken bij beleidsvorming betrekken

De centrale overheid kan netwerken ook actief betrekken bij beleidsvorming. Mede omdat ambtenaren geen relaties kunnen onderhouden met alle denkbare netwerken, zijn overkoepelende organen en coalities van autonome netwerken nuttige aangrijpingspunten. Een concreet voorbeeld is het betrekken van het Profielenberaad bij beleidsvorming in onderwijs. Tot op heden blijkt de uitwisseling met OCW weinig bestendig en van ‘toeval’ afhankelijk.

Kader: Profielenberaad, een netwerk-van-netwerken

Het Profielenberaad is een landelijk netwerk van vijftien profielorganisaties voor scholen in het voortgezet onderwijs, die zich ieder op een andere vorm van talentontwikkeling in het onderwijs richten. Het is een netwerk-van-netwerken. In totaal zijn hierbij ongeveer 630 scholen voor voortgezet onderwijs aangesloten, zoals Scholen voor ondernemend leren (SOL), TopsportTalentscholen (Stichting LOOT), Stichting Technasium, het Europees Platform/Nuffic (ELOS en TTO), de Cultuurprofiel scholen, Begaafdheidsprofiel scholen, WONakademie, Platform Bèta Techniek en de iScholengroep. Sinds 2011 wisselen de profielorganisaties en hun scholen tweemaal per jaar tijdens symposia ervaringen en inzichten uit, samen met externe deskundigen. Het doel hiervan is om het onderwijs aan de leerlingen en het functioneren van de organisaties en scholen verder te verbeteren.

Het Profielenberaad is een initiatief van de profielorganisaties zelf. Het vormde een antwoord op het beleidsinitiatief van toenmalig minister Van Bijsterveldt om meer aandacht te besteden aan talentontwikkeling, naast de aandacht voor prestaties in de basisvakken. De meeste profielorganisaties functioneerden toen al enkele jaren zelfstandig; nu was er aanleiding gezamenlijk actie te ondernemen. *“Wij dachten, oké, als de Minister dat wil, dan moet ze niet opnieuw het wiel gaan uitvinden, dan komen wij zelf wel met ideeën.”*

De verschillende profielorganisaties hadden behoefte aan het ontwikkelen van grotere, gezamenlijke, slagkracht richting ‘Den Haag’, en aan verdere kennisontwikkeling.

“We zijn in die tijd wel een keer naar OCW geweest, maar er was juist ook de behoefte om onafhankelijk van OCW aan het werk te gaan op ons expertisegebied: talentontwikkeling op allerlei vlakken.”

Het netwerk van vijftien profielorganisaties voor scholen in het voortgezet onderwijs geeft aan veel kennis in huis te hebben die een rol zou kunnen spelen bij beleid.

“Ik denk dat we met elkaar zoveel in huis hebben dat het heel interessant is voor het Ministerie om daarvan mee te profiteren. Waarom maakt OCW daar geen gebruik van?”

De stuurgroep van het Profielenberaad zegt dat er wel contacten zijn met het Ministerie van OCW, maar

“Er zit geen lijn in deze contacten. Het hangt er van af wie je voor je hebt. Als je te maken hebt met de juiste ambtenaar, lukt het soms om gezamenlijk aan iets te werken. Maar dan kan het ook weer gebeuren dat de overheid opeens toch zijn eigen plan trekt, of iets opeens gaat uitbesteden aan een andere partij en dan ben je het contact weer helemaal kwijt.”

Het liefst zou de stuurgroep zien dat de overheid de inhoudelijke kant van de talentontwikkeling op de scholen aan de profielorganisaties overlaat, en daarbij meer flexibiliteit laat zien – als voorbeeld worden de 1040 klokuren genoemd – en meer ruimte laat voor ontwikkelingen vanuit het onderwijsveld zelf.

Bron: groepsinterview met de stuurgroep van het Profielenberaad

4.4 Dilemma's voor overheidsambtenaren

De grote uitdaging voor verbindend vakmanschap is recht te doen aan netwerken als horizontale organisatievormen. Tegelijkertijd functioneren overheidsambtenaren in een hiërarchische en politieke organisatie. Het is dan ook onvermijdelijk dat verbindend vakmanschap voor dilemma's zorgt.

Binnema en Geuijen (2015) onderzochten hoe gemeenteambtenaren invulling geven aan verbindend vakmanschap en inventariseerden de dilemma's waar zij mee geconfronteerd werden. Van alle dilemma's die zij schetsen zijn er drie interessant in relatie tot autonome netwerken van scholen.

Dilemma 1 Bepaalt de overheid de uitvoering, of wordt dit aan (de (partijen van) het netwerk overgelaten?

Omdat de overheid vaak op enigerlei wijze verantwoordelijk wordt gehouden voor, of tenminste wordt aangesproken op, de kwaliteit van de uitvoering en de resultaten, ervaren ambtenaren het als een risico om zich niet te bemoeien met de uitvoering. Ook leeft er bij ambtenaren spanning of (de partijen van) het netwerk voldoende inhoudelijke kennis en expertise heeft, en kunnen zorgen voor een goede uitvoering en goede resultaten.

Dilemma 2 Primaat van de politiek

Ten behoeve van de eigen politieke bestuurders zullen ambtenaren (politieke) risico's willen mijden. De traditie van loyaal en effectief dienen van de 'eigen' democratisch gelegitimeerde bestuurders ('t Hart, 2010) drijft hen daar ook toe. Tegelijkertijd wordt van hen verwacht dat ze maatschappelijke partijen 'dienen' en hun belangen en overwegingen meewegen. Hier speelt de spanning tussen de *politieke logica*, die ook gaat over imago en electoraal belang met het oog op komende verkiezingen, en *professionele en bedrijfsmatige logica* die gaat over inhoud, effectiviteit, efficiëntie en die een langere termijn kent. In het kader van dit dilemma benadrukken Van der Steen en collega's (2010) dat ambtenaren dé aangewezen personen zijn om in ieder geval de politieke logica te bewaken bij het balanceren tussen politieke, professionele en bedrijfsmatige logica's, aangezien zij de politiek vertegenwoordigen.

Dilemma 3 Formele bureaucratie

Een terugkerend dilemma is de spanning die ontstaat tussen enerzijds een focus op procesmatige aspecten om de relatie met netwerken open en flexibel te maken, en anderzijds de stroperigheid en de formele kant van de interne overheidsorganisatie met eigen regels en procedures. Het kader hiernaast schetst hiervan een voorbeeld.

Kader: Dilemma van de formele bureaucratie

De overheid kan ervoor kiezen om actief verbinding te zoeken met netwerken, bijvoorbeeld door netwerkmanagers aan te stellen die namens het ministerie relaties onderhouden met netwerken. Uit het onderzoek van Delissen (2010) bij het Ministerie van VWS blijkt dat de netwerkmanagers allemaal geconfronteerd werden met weerstand binnen het departement. De bestaande bureaucratische werkwijze van het departement bleek zich niet goed te lenen om vooruitgang te realiseren. De publieke managers moesten balanceren tussen de regels, gebruiken en gewoonten van het verticaal georganiseerde Ministerie van VWS. Zij zochten naar toepassingen om verbindingen te leggen tussen de twee werelden, en naar middelen om om te gaan met het gebrek aan vertrouwen, begrip en kennis van elkaar, en de weerstand die daaruit voortvloeide.

Bij de invulling van hun rol bleek de achtergrond van de netwerkmanagers een rol te spelen. Netwerkmanagers die voorheen een sterke hiërarchische functie hadden, maakten vaker gebruik van bestuurlijke macht; netwerkmanagers die niet gewend waren aan hiërarchische bevoegdheden, maakten vaker gebruik van zachtere sturingsmechanismen om invloed uit te oefenen. Deze verschillen waren zowel zichtbaar in het omgaan met de netwerken als binnen het departement.

Bron: Delissen, 2010.

In de literatuur worden ook oplossingen aangedragen voor het dempen van de spanningen die de hierboven geschetste dilemma's met zich meebrengen. Een opvallende, en ook voor de hand liggende is 'mislukkingstolerantie' (Van der Steen, et al., 2010; VNG, 2013). Mislukkingstolerantie kan een stevige verbinder zijn tussen de logica van de overheid en die van autonome netwerken.

4.5 Conclusies

Autonome netwerken van scholen zijn bij uitstek horizontale organisatievormen die passen bij de logica van *New Public Governance*. De overheid tracht na een periode van klassieke overheidssturing en een periode waarin sturing volgens de principes van New Public Management populair werd, meer te werken in de lijn van *New Public Governance*. In de praktijk is vaak sprake van combinaties van sturingsvormen. Dat kan leiden tot dubbele boodschappen. Autonome netwerken van scholen zijn, meer dan andere organisaties, gevoelig voor dergelijke dubbele boodschappen. Dat stelt de overheid voor uitdagingen en zorgt voor dilemma's bij overheidsambtenaren.

Uit onderzoek blijkt keer op keer dat autonome netwerken niet te sturen zijn vanuit een hiërarchische positie. Voor de overheid betekent dit ten eerste dat sturen niet het passende perspectief is bij het omgaan met netwerken. Een behulpzame metafoor voor een ander perspectief, is het *omgaan met stromen*: stromen kunnen worden opgewekt, geleid, bestendigd of afgestopt. Elk van deze vier mogelijkheden roept op tot eigen handelingsmogelijkheden. In alle gevallen is de vraag aan de orde welke rol de overheid wil en kan spelen in relatie tot netwerken. Die *rol* kan variëren van niets doen, via *supersizzen* naar een netwerk-van-netwerken, tot netwerken actief betrekken bij beleidsvorming. Van overheidsambtenaren die relaties onderhouden met autonome netwerken wordt *verbindend vakmanschap* gevraagd. Zij ondervinden onvermijdelijk een aantal dilemma's. Waar netwerken horizontale organisatievormen zijn die functioneren op basis van vertrouwen en wederkerigheid, zijn departementen verticale organisaties waarin politieke processen de boventoon voeren. Overheidsambtenaren staan voor de opgave die werkwijzen met elkaar te verbinden.

In hoofdstuk 3 concludeerden we dat autonome netwerken van scholen *krachtige koppels* kunnen vormen en bij kunnen dragen aan de circulatie van informatie, kennis en expertise. Hierdoor is een betere afstemming mogelijk tussen beleid, praktijk en onderzoek (e.g. OECD, 2003). De capaciteit van

het stelsel, ofwel het vermogen van het stelsel zich te ontwikkelen en te blijven aanpassen, neemt hierdoor toe. Autonome netwerken van scholen kunnen hun potentiële rol als krachtige koppels pas vervullen, als zij ook zelf over voldoende *capacity* beschikken. Onder meer in de vorm van kennis, geld, tijd, macht en toegang. Het ontbreekt dit type netwerken echter vaak aan de benodigde *capacity* om hun potentieel te vervullen (o.a. Battilana, Leca & Boxenbaum, 2009). Juist hier ligt een rol voor de overheid voor het oprapen. Door autonome netwerken te faciliteren bij het ontwikkelen van hun eigen capaciteit, kan de overheid op indirecte wijze bijdragen aan het vergroten van de capaciteit van het stelsel als geheel.

Een belangrijke les uit onderzoek is dat autonome netwerken *niet te sturen* zijn vanuit een hiërarchische positie. Een netwerk kan zijn potentie pas realiseren als de kracht in het netwerk zélf ontstaat en zich in het netwerk zélf verder ontwikkelt. Een overheid die zich met een netwerk bemoeit, begeeft zich per definitie op glad ijs. Het komt aan op zorgvuldig doseren: door een netwerk ‘te weinig’ te ondersteunen kan een netwerk zich mogelijk niet door-ontwikkelen; ‘te veel’ ondersteunen kan de kracht van het netwerk ondermijnen.

Ieder netwerk is anders en ieder netwerk heeft zijn eigen dynamiek. Omgaan met netwerken is dan ook omgaan met verscheidenheid. Wat te weinig, te veel, of een al dan niet passende vorm van ondersteuning is, is voor ieder netwerk verschillend. Wat netwerken gemeenschappelijk hebben, is dat het horizontale verbanden zijn die functioneren op basis van onderling vertrouwen en wederkerigheid. Dit impliceert dat, als de overheid contact wil maken met een autonoom netwerk, dat het beste kan in de vorm van een *open dialoog* waarin zoveel mogelijk op basis van gelijkwaardigheid informatie kan worden uitgewisseld.

In dit hoofdstuk is een rijk arsenaal geschetst van mogelijke handelingsalternatieven en activiteiten waarmee overheidsambtenaren invulling kunnen geven aan verschillende rollen van de overheid in relatie tot autonome netwerken. De potentie van autonome netwerken van scholen is dat het *krachtige koppels* kunnen zijn waarmee de *capacity* in het gelaagde Nederlandse onderwijsstelsel vergroot kan worden. Achter mogelijke handelingsalternatieven om die potentie te realiseren gaan belangrijke – en misschien wel de belangrijkste – vragen voor de overheid zélf schuil, namelijk: Wat vindt de overheid *wenselijk*? En met welk *doel* wil de overheid zich verhouden tot autonome netwerken? Op deze normatieve vragen kan alleen de overheid zelf een antwoord ontwikkelen.

Literatuur

- Aa, A. van der & T. Konijn (2001). *Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling*. Utrecht: Lemma.
- Aalst, van, L. (2016), *Leidinggeven aan het netwerk van een samenwerkingsverband passend onderwijs*. Masterthesis MME TIAS School for business and Society.
- Addison, H.J. (2009). Is administrative capacity a useful concept? Review of the applicaiton, meaning and observation of administrative capacity in political science literature. *LSE Research Paper*: http://personal.lse.ac.uk/addisonh/Papers/AC_Concept.Pdf.
- Akkerman, K. & Nusink F. (2013) *Excellentie door profilering in het voortgezet onderwijs. Een verkenning van de kwaliteitszorgsystemen bij profielorganisaties die zich richten op talentontwikkeling en excellentie in het voortgezet onderwijs*. Haarlem: Europees platform, internationaliseren in het onderwijs.
- Ainscow, M. (2010) Achieving excellence and equity: reflections on the development of practices in one local district over 10 years. *School Effectiveness and School Improvement*, 21(1): 75-92, DOI: 10.1080/09243450903569759.
- Azorín, C.M. & Muijs, D. (2017). Networks and collaboration in Spanish education policy. *Educational Research*, 59(3): 273-296. DOI: 10.1080/00131881.2017.134817.
- Battilana, J., Leca, B., & Boxenbaum, E. (2009). How actors change institutions: towards a theory of institutional entrepreneurship. *Academy of Management Annals*, 3(1): 65-107.
- Bell, J., Kaats, E. & Opheij, W. (2013). Bridging disciplines in alliances and networks: in search for solutions for the managerial relevance gap. *International Journal Strategic Business Alliances*, 3(1): 50-67.
- Bergen, van, C.T.A., Paulussen-Hoogeboom, M.C., & Wel, J.J. van der (2015). *Samenwerking in het voortgezet onderwijs*. Beschrijving van acht praktijkvoorbeelden. Amsterdam: Regioplan.
- Bergen, van, C.T.A., Paulussen-Hoogeboom, M.C. & Bertling, L.L. (2015). *Samenwerking in het voortgezet onderwijs*. Enquêteresultaten. Amsterdam: Regioplan.
- Binnema, H. & Geuijen, K. (2015). Verbindend vakmanschap: de kunst van het loslaten. *Bestuurswetenschappen* 69(2): 85-97.
- Blok, H. & Eck, E. Van. (2008). *Leer- of verbeternetwerken in het basisonderwijs*; een eerste verkenning. SCO-Kohnstamm Instituut van de Faculteit der Maatschappij- en Gedragwetenschappen, Universiteit van Amsterdam (SCO-rapport nr. 789, projectnummer 20206).
- Bokdam, J. & Jacobs, E. (2016). *Versterking regionale netwerken scholen*. Utrecht: Oberon.
- Broek, A., Casteren, W. van & Braam C. (2014). *Samenwerking binnen het onderwijs*. Een inventarisatie van samenwerkingen, good practices en knelpunten. Onderzoek in opdracht van de Onderwijsraad. Nijmegen: ResearchNed.
- Bruin, H. de & Heuvelhof, E. ten (2007). *Management in netwerken*. Amsterdam: Boom Lemma Uitgevers.
- Buskens, V., & Raub, W. (2002). Embedded trust: Control and learning. In E.J. Lawler & S.R. Thye(Eds.), *Advances in Group Processes*, Volume 19 (pp. 167-202). Amsterdam: JAI/Elsevier.
- Castells, M. (1996). *The Rise of the Network Society*. The Information Age: Economy, Society and Culture Vol. I., Cambridge.
- Chapman, C. & Muijs, D. (2014) Does school-to-school collaboration promote school improvement? A study of the impact of school federations on student outcomes. *School Effectiveness and School Improvement*, 25(3):, 351-393, DOI: 10.1080/09243453.2013.840319
- Daly, A. J., Finnigan, K. S., Jordan, S., Moolenaar, N. M., & Che, J. (2014). Misalignment and perverse incentives: Examining the politics of district leaders as brokers in the use of research evidence. *Educational Policy*, 28(2): 145-174.

- Denis, J. L., Brown, L., Forest, P. G., Normandin, J. M., Cambourieu, C., Cannizzaro, V., & Préal, J. (2015). *Policy capacity for health system reform*. Montreal: GETOSS.
- Delden, P.J. van (2009). *Samenwerking in de publieke dienstverlening: ontwikkelingsverloop en resultaten*. Delft: Eburon. Proefschrift Universiteit van Tilburg.
- Delissen, S. (2010). *Werken in netwerken. Publieke netwerkmanagers tussen interne organisatie en externe (netwerk)omgeving*. Masterscriptie, Universiteit Utrecht.
- Farjon, H. & Arnouts, R. (2013). *Leren van het energieke platteland*. Hoofdrapport. Den Haag: PBL.
- Feys, E. & Devos, G. (2015). What comes out of incentivized collaboration: A qualitative analysis of eight Flemish school networks. *Educational Management Administration & Leadership*, 54(5): 738 – 754.
- Finnigan, K. S., & Daly, A. J. (2010). Learning at a system level: Ties between principals of low performing schools and central office leaders. In: A.J. Daly (ed.). *Social Network Theory and Educational Change* (179-196). Cambridge MA: Harvard Education Press.
- Frissen, P., Steen, M. van der., Noordegraaf, M., Hooge, E.H. & Jong, I. de (2016). *Autonomie in afhankelijkheid*. Verbeteren van onderwijskwaliteit via krachtige koppelingen. Den Haag/Utrecht/Tilburg: NSOB/ Universiteit Utrecht/ TIAS School for Business and Society, Tilburg University.
- Fullan, M. & Levin, B. (2009). The Fundamentals of Whole-System Reform. A Case Study From Canada. *Education Week*, 28(35): 30-31.
- Groenewegen, P., Deelen-Meeng, L. van, Hoffen, Z. van & Emans, B. (2014). *Slim onderwijs doe je zó. Effectief onderwijs aan hoogbegaafde leerlingen*. Amersfoort: CPS.
- Hargreaves, A., Harris, A., Boyle, A., Ghent, K., Goodall, J., Gurn, A. & McEwen, L. (2011). *Performance beyond expectations*. Final Report. London: National College for School Leadership and Specialist Schools and Academic Trust.
- Hart, P. 't (2010). *Ambtelijk Vakmanschap 3.0. Zoektocht naar het Handwerk van de Overheidsmanager*. Essay. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Harris, A. (2012). Leading system-wide improvement. *International Journal of Leadership in Education*, 15(3): 395-401.
- Honig, M.I. (2003). Building Policy from Practice: District Central Office Administrators' Roles and Capacity for Implementing Collaborative Education Policy. *Educational Administration Quarterly*, 39(3): 292-338.
- Honig, M.I. (2006). Complexity and Policy Implementation: Challenges and Opportunities for the Field. In: Honig, M.I. (Ed.) (2006). *New Directions in Education Policy Implementation. Confronting complexity* (p.1-23). Albany: State University of New York Press.
- Hooge, E.H. (2017a). *Sturingsdynamiek in onderwijs op stelselniveau*. Lenige netwerksturing door de overheid. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University.
- Hooge, E.H. (2017b). The Freedom of Education as an Interplay of Forces. In: Heijmans, J. & Christians, J. (Red.) (2017). *The Dutch Way in Education: Teach, Learn and Lead the Dutch Way* (p. 29-43). Helmond: Uitgeverij Onderwijs maak je samen.
- Huijskes, L. & Klaster, E. (2016). *Regionale netwerken in het voortgezet onderwijs*. Den Haag: B&A Werk.
- Huxham, C. & Vangen, S. (2005). *Managing to collaborate: the theory and practice of collaborative advantage*. London: Routledge.
- Kaats, E. & Opheij, W. (2012). *Leren samenwerken tussen organisaties*. Samen bouwen aan allianties, netwerken, ketens en partnerships. Deveter: Kluwer.
- Katz, S. & Earl, L. (2010). Learning about networked learning communities. *School Effectiveness and School Improvement*, 21:1, 27-51, DOI: 10.1080/09243450903569718.

- Klaster, E. (2015) *Toward more effective regional networks. A multi-method study on top-down stimulated networks within the Dutch public-policy areas of education and employment*. Dissertatie. Twente: Universiteit Twente.
- Klijn, E.H. & Koppejan, J.F. (2000). Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance. *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 2(2): 135-158.
- Koster, F. (2016). *Zelf doen is optellen. Samenwerken is vermenigvuldigen*. Organisaties, relaties, innovaties. Oratie. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University.
- McGuire, M. (2006). Collaborative public management. Assessing what we know and how we know it. *Public Administration Review*, 66(1): 33-43.
- McGuire, M. (2011). Network management. Dilemma's of governance. In: *The SAGE Handbook of Governance*. London: Sage Publications.
- Milward, H.B. & Provan, K.G. (2006). *A manager's guide to choosing and using collaborative networks*. IBM Center for The Business of Government.
- Minkman, M.N. (2017). *Innovatie van organisatie en governance van integrale zorg*. Oratie. TIAS School for Business and Society, Tilburg University.
- Muijs, D. West, M & Ainscow, M. (2010) Why network? Theoretical perspectives on networking. *School Effectiveness and School Improvement*, 21(1), 5-26.
- Nelissen, N.J.M., Goverde, H. & Van Gestel, N. (2000). *Bestuurlijk vermogen: analyse en beoordeling van nieuwe vormen van besturen*. Bussum: Coutinho.
- Noordegraaf, M., Steen, M. van der & Twist, M. van (2014). Fragmented or connective professionalism? Strategies for professionalizing the work of strategists and other (organizational) professionals. *Public Administration*, 92(1): 21-38.
- OECD (2003). *Networks of Innovation. Towards New Models for Managing Schools and Systems*. Paris: OECD publishing.
- O'Leary, R. & Vij, N. (2012). Collaborative Public Management: Where Have We Been and Where Are We Going? *The American Review of Public Administration*, 42(5): 507 –522.
- Onderwijsraad (2017). *Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Osborne, S.P. (2010). Introduction. The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? In: Osborne, S.P. (Ed.) (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (p. 19-35). New York: Routledge.
- Overbeek, G. Salverda, I. (red.) (2013). *De energieke overheid*. Wageningen: LEI Wageningen.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2012). *Vormgeven aan de spontane stad*. Belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling. Den Haag: PBL.
- Proger, A.R., Bhatt, M.P., Cirks, V. & Gurke, D. (2017). *Establishing and sustaining networked improvement communities: Lessons from Michigan and Minnesota*. Washington DC: American Institutes for Research.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of public administration research and theory*, 18(2): 229-252.
- Raad voor Openbaar Bestuur (2012). *Loslaten in vertrouwen*. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving. Den Haag: ROB.
- Schulz, M., Heijer I. den, Baas, J.H. de & Steen, M. van der (2017). *Sturen en stromen. Overheid in een samenleving waarin iedereen stuurt*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Steen, M. van der, Peeters, R. & Twist, M. van, (2010). *De boom en het rizoom: overheidssturing in een netwerksamenleving*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

- Stoker, G. (2006). Public Value Management. A new narrative for networked governance? *The American Review of Public Administration* 36(1): 41-57.
- Vijlder, de, F.J., Bakker, D. & Blink, D. van den (2014). *Innoveren vanachter de keukentafel*. Een onderzoek naar de ontwikkeling van het technasium 2003 – 2013. Dordrecht: Convoy.
- VNG (2013). *Van eerste overheid naar eerst de burger*. Over maatschappelijke initiatieven die de lokale overheid uitdagen. Den Haag: VNG
- Whitty, G. & Wisby, E. (2016) Education in England – a testbed for network governance? *Oxford Review of Education*, 42(3): 316-329.
- Waslander, S. (2007). *Leren over innoveren*. Overzichtsstudie van wetenschappelijk onderzoek naar duurzaam vernieuwen in het voortgezet onderwijs. Utrecht: VO-Project.
- Waslander, S. (2011). *Vijf jaar innoveren*. Opbrengsten van het Innovatieproject. Utrecht: VO-Project.
- Waslander, S. (2017). *Sturingsdynamiek in het middelbaar beroepsonderwijs*. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University.
- Waslander, S., Hooge, E.H. & Theisens, H. (2017). *Zicht op sturingsdynamiek*. Tilburg/Utrecht: TIAS School for Business and Society, Tilburg University.
- Waslander, S. & Pater, C.J. (2017). *Sturingsdynamiek in het voortgezet onderwijs*. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University.
- Wenger, E. (1997). *Communities of practice: learning, meaning and identity*. Cambridge: Cambridge University Press.

