

Op verzoek van RA-ZON, geven Wilske Eurlings en Karin Derksen een beschouwing op regionale samenwerking. Met oog op de elkaar (deels) overlappende partnerschappen SO&P, RAP-projecten en andere samenwerkingen in de brede regio Zuidoost-Nederland, kregen zij de vraag: Hoe kunnen we slim regionaal organiseren? In deze whitepaper delen zij hun kennis en ervaring met samenwerkingen in respectievelijk het PO en VO.

# *Hoe kunnen we de samenwerking in de regio slim organiseren?*

*Karin Derksen & Wilske Eurlings, Januari 2024*



# De opkomst van samenwerkingsverbanden en netwerken

*Organisaties in het publieke domein werken steeds vaker met elkaar samen om complexe maatschappelijke vraagstukken op te pakken (arbeidsmarkttekort, druk op de zorg, woningbouw, energietransitie). De vraagstukken hebben een directe impact op het functioneren en het succes van de eigen organisatie. Oplossingen worden gezocht in het met elkaar formuleren van gezamenlijke doelstellingen, die tegelijkertijd duurzaam zijn. De overheid heeft hierin een rol van faciliteren, stimuleren het creëren van regelruimte.*

Binnen het domein van het onderwijs worden de dalende kwaliteit van het onderwijs, afname van de waardering van het beroep van leraar en het toenemend tekort aan onderwijspersoneel als urgente vraagstukken gezien. Rondom deze vraagstukken zijn de afgelopen twintig jaar samenwerkingsrelaties ontstaan die als doel hebben zowel de kwaliteit als kwantiteit van leraren te verhogen (c.f. Leer- en kennisnetwerken, Partnerschappen Samen Opleiden en Professionaliseren, Regionale Allianties van lerarenopleidingen, Regionale Aanpak Personeelstekort, Arbeidsmarktregio's).

Deze samenwerkingsrelaties hebben de vorm van meer- of minder geïnstitutionaliseerde netwerken waarin de samenstelling van partners en de intensiteit en de wederkerigheid van de samenwerking kan verschillen, onder invloed van de specifieke context waarin en doelgroep waarvoor wordt samengewerkt. Zo kan een samenwerkingsrelatie zich voornamelijk richten op a) het coördineren en afstemmen en het laten stromen van kennis, inzichten en personen of b) meer richten op activiteiten, het ontwikkelen van gezamenlijke opbrengsten en daarbij de kosten en risico's delen.

Samenwerkingsrelaties verschillen van elkaar in de mate van georganiseerdheid en wederzijdse afhankelijkheid, de geografische verbondenheid tussen de partners, de inhoudelijke focus en de mate waarin sprake is van een gedeelde visie en/of ideologie.

Al deze netwerken hebben als doel een bijdrage te leveren aan het oplossen van complexe vraagstukken, in een omgeving die beweegt en in verandering is. Door het netwerk te zien als een geheel van actoren (spelers), activiteiten, en (spel)regels die een systeem meer of minder effectief maken, krijgen we beter zicht op de factoren die van belang zijn voor een succesvolle samenwerking in de regio.

Op verzoek van de stuurgroep van de Regionale Alliantie Zuidoost-Nederland<sup>1</sup> is onderzocht hoe de samenwerking in de regio's kan worden versterkt. Vooruitlopend op de ontwikkeling van onderwijsregio's in Zuidoost-Nederland is met verschillende 'stakeholders', netwerkleiders en bestuurders uit po, vo en mbo het gesprek gevoerd over kansen en uitdagingen in de samenwerking in de regio Arnhem-Nijmegen.

---

<sup>1</sup> Zie: [www.RA-ZON.nl](http://www.RA-ZON.nl)

De opbrengsten uit deze formele en informele gesprekken zijn gebruikt voor een eerste verkenning in de (semi-)wetenschappelijke literatuur. De verkenning spitst zich toe op de volgende vragen:

1. Wat is een regio? (Wat weten we over omvang en samenstelling?)
2. Wat vraagt een goede samenwerking in netwerken?
3. Wat weten we over effectieve netwerken? Welke vormen van regie zijn het meest passend/krachtig? Welke mate van institutionalisering is gewenst?
4. Dus wat is slim? (wanneer en voor wie)

In de gekleurde delen in de tekst maken we de vertaalslag van inzichten uit de literatuur naar de context van de regio Zuidoost-Nederland. We eindigen het paper met het formuleren van 9 factoren die helpend kunnen zijn bij het voeren van het gesprek over de (her)inrichting en verdere optimalisering van de samenwerking in de regio Zuidoost-Nederland. Tot slot staan we kort stil bij de rol van RA-ZON als verbindend netwerk voor al deze samenwerkingsverbanden.

## TOEPASSING

Bij de ontwikkeling van de partnerschappen Samen Opleiden en Professionaliseren in het voortgezet onderwijs is de sterke samenwerking tussen de lerarenopleidingen van de HAN en de RU met de omliggende scholen die stageplaatsen boden voor de studenten leidend: De opleidingen streven naar een kwalitatieve goede leerwerkplek voor hun studenten en de scholen worden voorzien in hun behoefte aan meer en beter opgeleid personeel.

De afgelopen twintig jaar is het aantal partnerschappen gestaag uitgebreid. Dit heeft geleid tot een regionale dekking van opleidingsscholen 'van Enschede tot Venlo, van Ede tot de Duitse grens'.

Vanuit het arbeidsmarktvaagstuk, sterk gestimuleerd door de subsidie Regionale Aanpak Personeelstekort is de regionale samenwerking eveneens versterkt. Binnen en tussen schoolbesturen en externe partners als opleidingsinstituten en gemeenten zijn eveneens samenwerkingsverbanden ontstaan. Deze vertonen in meer of mindere mate overlap met de partnerschappen Samen Opleiden en Professionaliseren. De opleidingen tenslotte, hebben de samenwerking op het gebied van opleiden, professionalisering en kennisontwikkeling verder geïntensiveerd in regionale allianties. De regionale alliantie RA-ZON verbindt de lerarenopleidingen van de HAN, RU en ArtEZ met haar regionale onderwijspartners.

# 1. Focus op regionale samenwerking: wat is 'de regio'?

*De behoefte om maatschappelijke vraagstukken specifiek regionaal op te pakken (en dus niet landelijk of lokaal) hangt af van de mate waarin regio's van elkaar verschillen, nabijheid en relatie en de aanwezigheid van dominante partners (bijvoorbeeld kennisinstituten of multinationals) in een bepaald gebied. De voorgestelde vorming van onderwijsregio's geeft aanleiding om de aard en de omvang van de regionale samenwerking op het gebied van opleiden en professionaliseren én het arbeidsmarktvragestuk in samenhang opnieuw te bekijken.*

Hoewel (semi-)wetenschappelijke literatuur geen eenduidige definitie geeft van het begrip 'regio', zijn er bouwstenen te onderscheiden waarmee regio's kunnen worden geconstrueerd. Hooge et al. (2022) onderscheiden de volgende:

- Een regio als **geografisch** gebied waarin de fysieke nabijheid zorgt voor gedeelde belangen, de samenwerking ondersteunt en bijdraagt aan gezamenlijke sociale identificatie.
- Een regio als verbinding vanuit **identiteit en symboliek** waarbij het gaat om de sociale, culturele en fysieke verschillen waardoor een regio zich onderscheidt van andere regio's.
- Een regio vanuit een **institutionele structuur** verbonden aan de normen en regels voor politieke vertegenwoordiging, de verdeling van macht en verantwoordelijkheden. De instituties bepalen wie kan meebeslissen in én over de regio.
- Een regio als samenwerking tussen partners vanuit **waardenregimes**. Dit zijn de onderliggende opvattingen of waarden op basis waarvan mensen, organisaties en instituties elkaars gedrag beoordelen en hun eigen gedrag verantwoorden. De waardenregimes kunnen de samenwerking versterken of belemmeren. Als bijvoorbeeld 'solidariteit' een dominante waarde is binnen een regio, zullen de organisaties onderlinge concurrentie in de werving van leerkrachten afkeuren.

In de klassieke opvatting wordt de regio gezien als een vast omljnd geografisch gebied met duidelijk te identificeren politiek-bestuurlijke instituties. In de loop der tijd is dit beeld verschoven en is er meer aandacht gekomen voor hoe regio's worden gecreëerd en de relationele aspecten van regiovorming. Uiteindelijk is de vorming van een regio het resultaat van een complex samenspel van bestuurlijke, politieke, sociale en maatschappelijke processen. Deze processen vinden plaats op initiatief van mensen, organisaties en overheden om hun doelen na te streven of hun belangen te behartigen<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Een voorbeeld van belangenbehartiging in de regio is het [besluit van schoolbesturen in het voortgezet onderwijs in Noord-Brabant om te stoppen met de inhuur van docenten via uitzendbureaus](#).

De grootte van de regio is dus niet zozeer een voorwaarde maar meer een opbrengst van dit samenspel en keuzeproces. De ideale omvang is niet op voorhand vast te stellen, omdat ze afhankelijk is van het thema dat centraal staat en de deelnemers die daarbij betrokken (willen) zijn.

## TOEPASSING

Nu de eerste onderwijsregio's in het land zijn samengesteld valt op dat veel regio's zich hebben gevormd rondom bestaande samenwerkingsverbanden en dan met name de RAP's (geografisch).

Dit lijkt een logische stap; de beleidsmaatregel tot het vormen van onderwijsregio's wordt met name ingegeven door de zorgen over het tekort aan kwantitatief en kwalitatief onderwijspersoneel. Bovendien zijn in de RAP de eerste hobbels rondom boven bestuurlijke ( en soms intersectorale) samenwerking op het gebied van personeelsbeleid al genomen.

De samenwerking met de partnerschappen Samen Opleiden en Professionaliseren (SO&P) in de regio, waar dezelfde opleidingen en schoolbesturen bij zijn betrokken, wordt hierbij niet altijd als vanzelfsprekend ervaren. Besturen nemen deel in verschillende, elkaar slechts deels overlappende, samenwerkingsverbanden die weliswaar verschillende doelstellingen kennen, maar waarvan processen wel nauw verbonden en complementair (kunnen) zijn. Bij SO&P gaat het voornamelijk om het opleiden van (aankomende) leraren, bij de RAP gaat het met name om het terugdringen van de tekorten. De werving en opleiding van zij-instromers is een voorbeeld van een onderwerp dat beide samenwerkingsverbanden raakt. Voor zover er nog geen sprake was van een samenwerking tussen SO&P en de RAP, is het van belang dat deze bij de vorming van de onderwijsregio tot stand komt, zodat de al opgedane kennis, ervaring en inzichten niet verloren gaan, maar benut kunnen worden in de nieuwe onderwijsregio.

Het werken vanuit bestaande relaties vergemakkelijkt de stap naar de onderwijsregio's: de partners kennen elkaar en weten wat ze aan elkaar hebben (relatie en gedeelde identiteit). De projectleiders/programmaleiders van de huidige samenwerkingsverbanden kunnen hierbij een verbindende rol vervullen.

Het formeren van onderwijsregio's blijkt in de praktijk geen eenvoudige opgave. Samenwerking tussen sectoren kan in deze fase nog 'een brug te ver' zijn. Het formeren van een onderwijsregio langs deze gebaande paden kan tot gevolg hebben dat de scheiding tussen sectoren in stand wordt gehouden; de meerwaarde van samenwerking tussen po-vo en mbo moet vaak nog worden verkend.

Voor veel schoolbesturen en opleidingen is de onderwijsregio bij voorkeur een netwerk met ruime institutionele kaders; er is alle ruimte voor substructuren, samenwerking 'over de grenzen van de eigen regio' en partners die meer of minder zijn aangehaakt. Studenten en carrière-switchers passen ook niet altijd in het hokje van de regio.

Er zijn onder de voorlopersregio's ook nieuwe samenwerkingsverbanden ontstaan, juist vanuit de behoefte om bijvoorbeeld intersectoraal kennis te delen en te ontwikkelen, of vanuit onderwijsinhoudelijke vraagstukken als onderwijsachterstanden en kansengelijkheid.

Onderzoek naar de effectiviteit van samenwerkingsverbanden laat zien dat het belangrijk is om de verschillende mogelijke bouwstenen te verkennen en de gemaakte keuzes te expliciteren. Het verzamelen van data en het ophalen van verhalen lijken hiervoor een belangrijke voedingsbron.

## 2. Wat vraagt een goede samenwerking in netwerken?

*Een goede samenwerking in netwerken vraagt in eerste instantie om te kiezen op welke manier en met welk doel je wilt samenwerken.*

Over het algemeen werken personen en organisaties samen in een netwerk om de volgende doelen te bereiken (Kenis & Cambré, 2019):

- Delen van kennis, informatie en expertise (lerend netwerk)
- Gezamenlijk creëren van een product of dienstverlening (samenwerken als ketenpartners)
- Het aanpakken van complexe problemen die de organisatie niet zelfstandig kan oplossen (samenwerken in een organisatienetwerk).

In een **lerend netwerk** wisselen deelnemers kennis, informatie en expertise uit. De deelnemers zijn niet afhankelijk van elkaar en hun inbreng is min of meer vrijblijvend. Voor de organisaties waarin de deelnemers werkzaam zijn, zijn de kosten beperkt. De meerwaarde ligt vooral in de beschikbaarheid van nieuwe informatie. De organisaties leren van elkaar en hun autonomie wordt niet aangetast. Je kunt hierbij denken aan een netwerk van starterscoaches, HR-professionals, huisacademies en landelijke platforms.

Wanneer organisaties samenwerken als **ketenpartners** of om een product of dienstverlening te creëren is de gedachte dat op deze manier efficiënter kan worden geproduceerd. De meerwaarde ligt in het schaalvoordeel dat de partners kunnen realiseren door samen te werken. Het gaat hierbij meestal niet om samenwerking rond de kernprocessen van een organisatie, maar om samenwerking in ondersteunende processen zoals de personeelsadministratie of de ICT-voorzieningen. In deze vorm van samenwerking is sprake van een marginale aantasting van de autonomie van organisaties. Er is alleen sprake van wederzijdse afhankelijkheid in de ontwikkeling van het product of de gezamenlijke dienstverlening.

Samenwerken in een **organisatienetwerk** is aan de orde wanneer er sprake is van een vraagstuk dat zo complex is dat het door de afzonderlijke organisaties niet kan worden opgelost. De deelnemers streven resultaten na die geen van hen afzonderlijk zou kunnen bereiken. De unieke inbreng van iedere deelnemer is noodzakelijk om de doelstellingen te realiseren. Er is dus sprake van een grote wederzijdse afhankelijkheid en impact op primaire processen van deelnemende organisaties. De opbrengsten liggen vooral op het vlak van effectiviteit, er is sprake van innovatie en maatwerkoplossingen. Bij complexe vraagstukken kun je denken aan vergroten van kansengelijkheid in het onderwijs of het oplossen van de arbeidsmarkttekorten.

Samenwerken in een organisatienetwerk kan waardevolle opbrengsten opleveren: de partners realiseren gezamenlijk iets wat hen afzonderlijk niet was gelukt. Deze vorm van samenwerking is echter ook bijzonder complex. Het vraagstuk dat centraal staat is ingewikkeld, meestal hardnekkig en ongestructureerd. Bovendien maakt de vergaande wederzijdse afhankelijkheid van de partners de samenwerking ingewikkeld.

Idealiter maakt het netwerk, vanuit het vraagstuk dat centraal staat zelf de keuze in de partners die nodig zijn en hoe zij willen samenwerken. Deelnemers verkennen eerst waartoe het netwerk bestaat, welk belang en welke (unieke) inbreng iedere partner kan en wil leveren in de oplossing van het probleem. Daaruit volgt de vorm van het netwerk.

Het gevaar van verlies aan effectiviteit en efficiëntie ligt op de loer wanneer een problematiek vraagt om een gedeelde dienst (gezamenlijk SPP-beleid, inzet van zij-instromers), maar de deelnemers willen samenwerken als leden van een leernetwerk. Schoolbesturen zijn ten aanzien van de zij-instroom bijvoorbeeld veel tijd en middelen kwijt aan de ontwikkeling van beleid en expertise en het vrijmaken van begeleidingscapaciteit binnen hun eigen organisatie. Zij willen leren van de aanpak van andere schoolbesturen en gezamenlijk optreden als lobby richting opleidingen, maar willen autonoom blijven in de werving, aanstelling en begeleiding van hun personeel. Deze autonomie vanwege het feit dat besturen direct verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van hun personeel, maar staat op gespannen voet met een efficiënte aanpak.

Om verlies van effectiviteit en efficiëntie zoveel mogelijk te voorkomen is het van belang dat partners de verwachtingen over opbrengsten van het netwerk gezamenlijk vaststellen en de aard van het netwerk past bij de opgave, zodat de inspanningen daadwerkelijk gericht zijn op dat wat alle betrokkenen voor ogen hebben

Ook wanneer de problematiek vraagt om een organisatienetwerk maar de samenstelling van het netwerk onvoldoende divers is, lukt het niet om het vraagstuk aan te pakken. Een voorbeeld daarvan is zichtbaar in de huidige aanpak van de arbeidsmarkttekorten. Het netwerk bestaat grotendeels uit gelijksoortige partners, die in sommige gevallen zelfs opereren als elkaars concurrenten. Het aanpakken van de tekorten vereist echter mogelijk ook oplossingen vanuit andere beleidsterreinen, zoals huisvesting, leefbaarheid of vervoer. Dit is een aspect om bij de inrichting van de onderwijsregio's rekening mee te houden.

## TOEPASSING

Binnen een netwerk kunnen verschillende samenwerkingsrelaties ontstaan. Vaak is kennisdeling voldoende en wordt weinig meerwaarde ervaren wanneer organisaties worden geacht structuren, processen en inhouden op elkaar af te stemmen.

Een voorbeeld hiervan is het beleid rond inductie. Partners maken graag gebruik van elkaars kennis, ervaringen en expertise, maar ervaren vooralsnog weinig meerwaarde in het gezamenlijk uitvoering geven aan programma's en personeelsbeleid; de kosten (op het gebied van coördinatie, uitvoering en impact in de eigen processen en systemen van de organisatie) zijn veel hoger dan de baten.

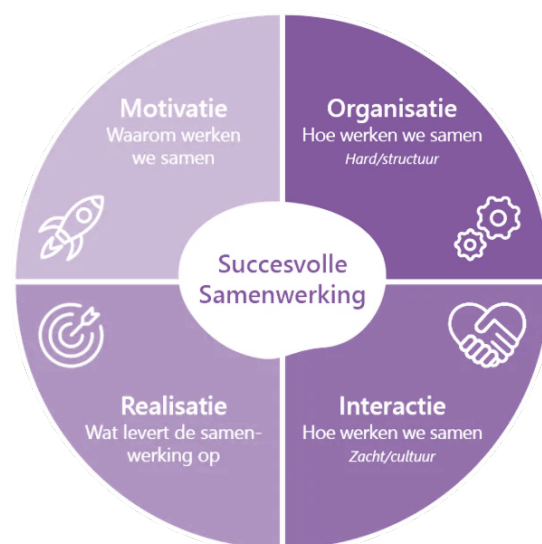
Vanuit het principe 'vorm volgt inhoud', zal per thema moeten worden bekeken wat de meerwaarde is van een bepaalde vorm van samenwerking. Daar waar de 'sense of urgency' hoog is, is het meer vanzelfsprekend om voor een organisatienetwerk te kiezen. In andere situaties is een ketensamenwerking of leernetwerk meer passend.

### 3. Wat maakt een samenwerking succesvol?

Naast een zorgvuldige afstemming over de gewenste aard en vorm van het netwerk, zijn er factoren die voor iedere samenwerking van belang zijn. Naar deze succesfactoren van samenwerken is veel onderzoek gedaan (c.f. Kaats & Opheij, 2011; Bremekamp, 2014; Bremekamp en Bitter, 2015; Bryson, Crosby, & Middleton Stone, 2015; Provan & Milward, 2001). Ze bieden bruikbare handvatten voor de samenwerking. Bremekamp et al. (2010) onderscheiden daarnaast verschillende fasen in het samenwerkingsproces die organisaties en netwerken kunnen helpen in de doorontwikkeling van de samenwerkingsrelatie. Twynstra en Gudde<sup>3</sup> hebben dergelijke resultaten gecombineerd met inzichten uit de praktijk en de opbrengsten ondergebracht in een praktisch model dat uitgaat van vier perspectieven.

#### De motivatie: waarom werken we samen?

Waarom er wordt samengewerkt kan sterk verschillen. Het is daarom van belang om oog te hebben voor de motivatie van de deelnemers. Een gedeelde en **gevoelde urgentie** die legitimiteit geeft aan de samenwerking draagt bij aan de motivatie en betrokkenheid van de deelnemers. Daarnaast is het van belang dat zij **eenzelfde ambitie** delen en dat hun verwachtingen over de richting van de samenwerking overeenstemmen. Verder is het essentieel dat de partners een **eenduidig beeld over de doelen** hebben van de samenwerking en elkaar echt nodig hebben om deze doelen te bereiken (**wederzijdse afhankelijkheid**). Hierbij is het goed alert te blijven op on-stage en off-stage gedrag.



#### De organisatie: hoe werken we samen (structuur/hard)?

Samenwerken gaat niet vanzelf. Het kost tijd en inspanning om werkwijzen, routines en procedures te ontwikkelen die passen bij de deelnemers, de doelen en aard van de samenwerking. Een **heldere organisatiestructuur en besluitvorming** gecombineerd met een **doordachte strategie en aanpak** zijn hierbij helpend. Dat geldt ook voor **voldoende hulpbronnen** en **passende kaders** waarbinnen het netwerk aan de slag kan gaan. Het belang van de duurzame **betrokkenheid van de moederorganisaties** wordt regelmatig onderschat. Als een groep of netwerk wordt aangewezen om aan de slag te gaan met een specifiek vraagstuk, neemt de betrokkenheid vanuit de moederorganisatie vaak af. Het is immers 'belegd'. Deze betrokkenheid is juist van belang voor het behoud van de richting van de samenwerking en voor de motivatie en betrokkenheid van de deelnemers.

<sup>3</sup> Zie: [Twynstra en Gudde](#)



### *De interactie: hoe werken we samen (cultuur/zacht)?*

Naast factoren die betrekking hebben op de meer 'harde kant' van het organiseren van een samenwerking, hangt het succes ook af van factoren die wat minder 'zichtbaar' zijn. Factoren die betrekking hebben op de manier waarop de betrokken personen met elkaar omgaan: de interactie. Succesfactoren hierbij zijn de mate waarin betrokken organisaties hun **belangen uitspreken** en **onderlinge verschillen** waarderen. De betrokken partners een **gevoel van gelijkwaardigheid** ervaren, ondanks de verschillen in inbreng. Het is van belang dat er sprake is van een **krachtig team** waarin deelnemers elkaar kennen en er een basis is van **onderling vertrouwen**. Ook hier speelt duurzaamheid een rol: bij elke wisseling van de wacht vindt er een 'her-contractering' van de relatie en samenwerking plaats en een tijdelijke stilstand in de doorontwikkeling van het netwerk.

### *De realisatie: wat levert de samenwerking op?*

Welke opbrengsten levert de samenwerking op? Samenwerken doe je immers niet voor niks. Het is van belang oog te hebben voor de opbrengsten van de samenwerking. Het is essentieel dat **resultaten betekenisvol** zijn en zorgen voor **toegevoegde waarde** binnen het netwerk. Daarnaast is het van belang om regelmatig te **reflecteren op de samenwerking** an sich en tijdig aanpassingen door te voeren wanneer gewijzigde omstandigheden daarom vragen (**adaptief vermogen**).

## TOEPASSING

In informele gesprekken en in de regio en landelijke overleggen met inhoudelijk betrokkenen (programma- en projectleiders, schoolopleiders, P&O-ers) wordt het belang van ontmoeting en het met regelmaat herijken van de samenwerking benadrukt.

Een dilemma bij het aangaan van nieuwe samenwerkingsverbanden en nieuwe organisatie-overstijgende projecten is de bestuurlijke reflex om zelf de regie te nemen in het gesprek en met name het de governance centraal te stellen.

Logisch wanneer je als organisatie grip wilt houden op de samenwerking en de eigen autonomie. Ook is er zorg dat het gesprek over governance en inrichting van het partnerschap wordt gestart zonder goed rekenschap te geven aan wat al gebeurt, welke vormen van samenwerking er al plaatsvinden en waar 'laaghangend fruit' is om snel met elkaar in verbinding en actie te komen. Het loont de moeite om dit zorgvuldig in kaart te brengen en te benutten als basis voor de vorming van een nieuwe onderwijsregio. De kwartiermakers kunnen hierin een rol vervullen.

Vanuit wat we weten over effectieve samenwerkingsverbanden zouden de bedoeling van de samenwerking en de gezamenlijke opdracht een centraal gespreksthema moeten zijn.

Een verdere zorg, die met name in het vo doorklinkt, is de eenzijdige nadruk op arbeidsmarktvaartstukken in de onderwijsregio's. Waarschijnlijk ingegeven door de ontwikkeling vanuit de RAP-structuren en de minder grote bekendheid (en affiniteit?) van bestuurders en rectoren bij het samen opleiden. De samenwerking tussen scholen en instituten op het gebied van opleiden, begeleiden en professionaliseren zou de ruggengraat moeten zijn van waaruit arbeidsmarktvaartstukken verder worden opgepakt.

De kracht van samen opleiden, zo klinkt het, zit 'm juist in het al langduriger werken vanuit een gezamenlijk belang en focus.

De partnerschappen voor primair onderwijs in de regio hebben deze beproefde manier van samenwerken als uitgangspunt genomen voor de formering van de onderwijsregio.

# Samenwerking in een regio als strategie voor organisaties en overheid

*De vorming van regio's is geen proces dat enkel 'bottom up', op initiatief van individuen of organisaties, wordt ingezet. Ook de overheid benut de vorming van regio's als instrument om sturing te geven. Zij zet de regiovorming in als strategie (top down) om nationale doelstellingen te vertalen in regionale acties. Ten aanzien van de onderwijsregio's beoogt ze bijvoorbeeld de concurrentie tussen schoolbesturen terug te dringen ten gunste van het belang van goed onderwijs voor ieder kind. Ook gaat ze ervan uit dat besturen op regionaal niveau iets kunnen realiseren waarvoor een individueel bestuur te klein is. De regio wordt door de overheid veelvuldig benut als een manier om beleid concreet te maken en recht te kunnen doen aan de verschillen tussen gebieden.*

### Sturingsmechanismen

De overheid stuurt zowel indirect als direct op de ontwikkeling en opbrengsten van regionale netwerken (Hooge et al., 2022). Bij **indirecte sturing** oefent de overheid niet zelf invloed uit, maar doet ze dat via een of meerdere organisaties (bijvoorbeeld de voor de onderwijsregio's speciaal opgerichte Realisatie Eenheid).

Bij **directe sturing** probeert de overheid zelf rechtstreekse invloed uit te oefenen op de regionale netwerken. Dat doet ze door netwerken te 'framen', te ontwerpen of te ondersteunen. Bij het 'framen' van netwerken benadrukt de overheid de urgentie, de gezamenlijkheid en de wederzijdse doelen. Ze geeft aandacht en invloed aan het netwerk en spreekt organisaties aan op hun verantwoordelijkheid om een bijdrage te leveren. Bij het ontwerpen schrijft de overheid vorm, inhoud en partners van het netwerk voor. Bij het ondersteunen van netwerken is er sprake van een faciliterende rol door de overheid. Ze voorziet het netwerk van diverse hulpbronnen, zoals subsidies, inhoudelijk advies, organiseren van kennisdeling en passende wet- en regelgeving. Bij de ontwikkeling van de onderwijsregio's is de framing en ondersteuning door de overheid duidelijk merkbaar.

De overheid is overigens niet altijd eenduidig en consistent in haar sturing. Waar ze enerzijds inzet op regiovorming t.b.v. de gezamenlijke aanpak van de tekorten op de arbeidsmarkt, houdt ze tegelijkertijd een bekostigingssystematiek in stand die concurrentieprikkels bevat en terwijl ze verwacht dat besturen gericht sturen op de kwaliteit van onderwijs, moeten ze tegelijkertijd het onderwijs overlaten aan de professionaliteit van leraren. Dergelijke mechanismen stellen besturen voor ingewikkelde opdrachten in een complexe en voortdurend veranderende omgeving.

De Onderwijsraad (2023a) pleit daarom voor een duidelijke positie voor schoolbesturen. Ze roept de overheid op om niet centraler, maar vooral consistent te gaan sturen. Aan besturen geeft ze het advies intern stevig verbonden te zijn en extern samen te werken als het publieke belang daarom vraagt.

De Onderwijsraad ziet 'uitgaan van subsidiariteit' en 'dienen van publieke belangen' als richtsnoeren bij het verbeteren en verduidelijken van posities en verhoudingen binnen het onderwijsbestel waarin een groot aantal besturen, organisaties en (semi-) overheden samenwerken.

Bij subsidiariteit gaat het om het nemen van beslissingen op een zo laag mogelijk niveau, dus zo dicht mogelijk bij de onderwijspraktijk. Het verplaatsen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden gebeurt alleen wanneer dat noodzakelijk is, omdat publieke belangen op een hoger bestuurlijk niveau beter kunnen worden geborgd. Voorwaarde hierbij is dat degene die die verantwoordelijkheden draagt of bevoegdheden uitoefent in voldoende mate is toegerust in tijd, middelen, kennis en kunde.

Vanuit het publieke belang roept zij bovendien op tot solidariteit en rechtvaardige verdeling van de schaarste c.q. het tekort aan onderwijspersoneel, waarbij de kwetsbare groepen worden ontzien (Onderwijsraad, 2023b).

De principes van subsidiariteit en het publieke belang kunnen ook helpend zijn bij de inrichting van de organisatie en besluitvorming in een onderwijsregio. We komen hierop terug in de 9 factoren voor het slim organiseren van samenwerking in een regio.

## 4. Het slim organiseren van samenwerken in de regio

*Het samenwerken, tussen organisaties met verschillende taken en belangen, in een dynamische omgeving, op complexe vraagstukken, is geen gemakkelijke opgave. Het is een relatief nieuwe tak van sport die een andere manier van sturing, samenwerking en organiseren vraagt.. maar we weten nog niet goed welke.*

- Het is niet helder wat er uiteindelijk moet komen en de kennis en ervaringen die beschikbaar zijn geven lang niet alle antwoorden
- Het repertoire aan strategieën schiet te kort. Het vraagt van alle betrokkenen verdere professionele ontwikkeling van netwerk- en samenwerkingscompetenties.
- Het betreft een steeds grotere en meer diverse club van mensen, met verschillende belangen en ambities.

Er is gelukkig steeds meer theorie beschikbaar op het gebied van succesvolle netwerken en ecosystemen die hierbij kan ondersteunen. Hierin komen ook eerdergenoemde factoren voor regiovorming succesvolle samenwerking terug en inzichten vanuit de analyse van het discours over sturing in het onderwijsbestel.

Verschillende (semi-)wetenschappelijke publicaties (c.f. De Bruin en ten Heuvelhof, 2017; Kenis & Provan, 2008; Klaster, 2017; NRO, 2019; Opheij & van Dijk, 2019; Van Hout, 2022; Willems, Linck & Kaats, 2018) onderscheiden harde en zachte condities op het 'waarom', 'wat', 'hoe' en met 'wie'. Deze condities geven richting aan een passende governance in netwerken en het proces om te komen tot optimale samenwerking en commitment, besluitvorming, duurzaamheid en impact.

Deze zijn hieronder samengevat in **9 factoren** voor het 'slim organiseren van samenwerken':

1. Deelnemers zijn met elkaar verbonden rondom **eenzelfde vraagstuk vanuit eenzelfde context**. De focus ligt op het creëren van oplossingen op het niveau van het collectief, waar je, als individuele organisatie, onderdeel van bent, afhankelijk van bent, een bijdrage aan levert én van profiteert. Een goede regioanalyse biedt hier houvast, zowel kwantitatief ( feiten en cijfers) en kwalitatief (wat zijn de ervaringen van de mensen voor wie we het doen? wat zijn de verhalen uit de huidige samenwerking?)
2. Er is een **gevoelde noodzaak of urgentie** die legitimiteit geeft aan de samenwerking van of binnen het netwerk). Dit vanuit het idee dat collectieve doelgerichtheid, actie en gezamenlijke opbrengsten vertrekpunt zijn voor individueel en collectief succes.

3. Houdt **het klein en dichtbij**. In een groot netwerk, met veel actoren en belangen treedt snel stroperigheid en verlamming op en is het raadzaam te werken met kleinere clusters. i.e. een groepje actoren dat een specifiek voor hen belangrijk deelvraagstuk oppakt met een grote mate van zelfstandigheid en verantwoordelijkheid, maar met een directe aansluiting op de ambities en kernvragen van het netwerk.
4. Een goed functionerend netwerk vraagt **structuur en enige vorm van organiseren**. Naast identiteit (waar zijn wij van), is helderheid over de deelnemers en de samenstelling van het netwerk van belang (de juiste partners, de kwantiteit en variëteit aan partners, de wijze van betrokkenheid van de partners (mate waarin en rol)) en de mate waarin deze partners zijn (of worden!) toegerust voor hun rol in kennis en kunde, tijd en middelen.
5. Er zijn **heldere spelregels over de inrichting** van het netwerk. Het betreft afspraken over de kaders, de financiering en de wijze waarop besluiten tot stand komen met veel openheid en ruimte voor eigen initiatief waarbij beslissingen zoveel mogelijk worden genomen op het niveau dat zo dicht mogelijk bij de uitvoeringspraktijk ligt. Het is van belang dat deelnemers daarvoor in voldoende mate zijn toegerust in kennis, kunde, tijd en middelen. Het betreft ook de manier waarop er door verschillende deelnemers op verschillende niveaus samenwerken, kennisdelen, initiatief nemen en verantwoordelijk zijn. Ondersteuning van uit de eigen organisatie, in termen van tijd en betrokkenheid is zichtbaar en 'aanspreekbaar'. Het hebben van spelregels mag echter niet leiden tot een te grote rigiditeit. Het netwerk blijft een samenwerking van organisaties die hechter of losser gekoppeld zijn, met grote sterke organisaties, maar ook kleintjes.
6. Zie **besluitvorming als proces**. Grillige besluitvorming is kenmerkend voor samenwerking tussen organisaties in een netwerk. Er spelen meerdere parallelle processen, die elkaar in willekeurige volgorde opvolgen. Het vraagstuk of probleem is vaak complex, waardoor er meerdere goede oplossingen mogelijk zijn en de inhoud van de vraag kan verschuiven. Er kan sprake zijn van conflicterende belangen op het niveau van het collectief, de eigen organisatie en het individu. Ook de eigen bestaanszekerheid van het netwerk gaat een rol spelen. Een netwerk is vooral gebaat bij procesmanagement (het managen van het proces van interactie tussen de deelnemers, het faciliteren van ontmoeting en de begeleiding van de ontwikkeling).
7. Kies het **leiderschap dat passend is** voor het netwerk. In het netwerk zijn vaak meerdere leiderschapsrollen te vervullen, die afhankelijk van de fase van ontwikkeling waarin het netwerk zich bevindt meer of minder centraal leiderschap vraagt. Het 4C-Network Leadership Model van Klaster, Wind en Wilderom (2021) geeft hiertoe een goede voorzet. Zij stellen op basis van een uitgebreide review naar leiderschap in netwerken dat er in een netwerk eerst moet worden gekeken naar de beginsituatie van het netwerk (de mate waarin al

sprake is van een sociale cohesie en een collectieve gerichtheid) en beoogde doelen en verwachte opbrengsten (gericht op rijke interactie, kennisdeling en ambities of meer op concrete doelen en beoogde resultaten). Afhankelijk van deze inschatting is een meer sturende (netwerkleider, centrale verbinder) of coachende rol op het proces nodig (vanuit gespreid en gedeeld leiderschap). Dit betreft overigens zeker niet alleen de rol van de eventuele project-of programmaleider, maar ook de rol van de stuurgroep. In de bijlage is een korte beschrijving van het model opgenomen.

8. Investeer in het **opbouwen van sociaal kapitaal**. Het onderhouden en ontwikkelen van relaties in het netwerk zorgt niet alleen voor de versterking van de gezamenlijke identiteit en het vertrouwen in het netwerk, maar ook voor het delen van informatie, kennis en ervaringen. Dit zorgt voor versnelling in het leren en de ontwikkeling van het netwerk. Dit betreft ook verbindingen die niet een directe functionele relatie hebben en verbindingen die een brug vormen met andere relevante netwerken.
  
9. Investeer in een **lerende, ontwikkelende cultuur**. I.e. een cultuur van vertrouwen, (zelf)kritiek en reflectie, stimuleren van initiatief, exploreren, experimenteren, co-creatie, gelijkwaardigheid en interesse. Maak dit onderdeel van het professioneel handelen van alle actoren in het netwerk door aan te sluiten bij de activiteiten en wijze van organiseren. Dit pleit voor een ontwerpende en onderzoekende manier van werken door de diverse expert-teams in het netwerk, alsook het stimuleren van heterogene teams.

### Het ontstaan en benutten van meta-netwerken

*De overheid heeft de afgelopen jaren sterk gestuurd op samenwerking in regionale netwerken om landelijke doelstellingen op het gebied van de lerarenagenda te realiseren. Deze netwerken rond de aanpak van personeelstekorten en het opleiden van leraren bestaan uit een beperkte set van gelijksoortige organisaties; scholen en lerarenopleidingen, in de netwerken vaak vertegenwoordigd door dezelfde mensen; die elkaar in overlegsituaties voortdurend tegenkomen.*

Klaster en collega's (2017; 2018) beschrijven dit als het bestaan van zogenaamde meta-netwerken. Zij definiëren meta-netwerken als:

- informele, langlopende netwerken van deelnemers,
- die in verschillende samenstellingen met elkaar samenwerken
- via het construct van tijdelijke inhoudspecifieke netwerken,
- aangezwengeld door externe impulsen als overheidssubsidies.

Deze verschillende kleinere netwerken beïnvloeden elkaar direct, door de verbinding op inhoud en menskracht. De aanwezigheid van enkele grotere partners in de netwerken (een groot schoolbestuur of een grote lerarenopleiding) versterkt de verbinding van netwerken tot een meta-netwerk. Het langdurig samenwerken tussen partners op verschillende terreinen versterkt de onderlinge relatie, waarbij samenwerken de basis is en de thema's waarop samen wordt gewerkt verschillen over tijd; je weet immers wat je aan elkaar hebt.

In de ontwikkeling van de onderwijsregio's zou het huidige netwerk RA-ZON haar rol kunnen vervullen vanuit de uitgangspunten van een meta-netwerk:

- Het zet aan tot het gericht benutten en verbinden van de grote variëteit aan netwerken op het gebied van binden, boeien en behouden van leraren in de regio tussen de sectoren.
- Het geeft de mogelijkheid om de regionale beleidskracht te versterken en zo een eigen passende agenda te formuleren en uit te voeren. Het zet ook aan tot synergie van losse programma's, initiatieven en interventies.
- Het biedt alle ruimte voor het (tijdelijk) inrichten van substructuren en het aanhaken van partners in de periferie: niet iedereen hoeft overal in dezelfde mate mee te doen. Het biedt daarnaast ruimte voor het uitwerken van inter-regionale thema's, bijvoorbeeld op het gebied van werving.
- Het laat ruimte voor het in stand houden van de netwerken van Samen Opleiden, met name op het gebied van kennisdeling en kennisontwikkeling, over de grenzen van de regio heen.
- Het geeft ruimte aan het aangaan van samenwerking en het leggen van verbanden met andere partners in de regio (bedrijven, gemeenten, jeugd- en kindcentra,..), met aandacht voor bijvoorbeeld interprofessioneel opleiden.

Het ontstaan en de kracht van meta-netwerken wordt beïnvloed door de mate waarin de verschillende onderliggende netwerken hetzelfde gebied bestrijken, al ondersteund worden door dezelfde platforms of instanties en factoren als grootte en heterogeniteit van het netwerk en de organisaties in het netwerk. In de RA-ZON zijn hiertoe al veel initiatieven en instrumenten aanwezig.



## Literatuurlijst

- Bremekamp, R., & Bitter, A. (2015). Van versplintering terug naar samenwerking. *Vaktijdschrift Platform Verenigingsmanagement 2015 (4)*, 16-21.
- Bremekamp, R., Kaats, E., Opheij, W. & Vermeulen, I. (2010). Succesvol samenwerken; een kompas en aanbevelingen voor betekenisvolle interactie. *Holland Management Review, 130*, 8-15.
- Bremekamp, R. (2014). Wat kunnen we leren van 2500 jaar samenwerken. *Management en Organisatie, 68(4)*, 24-42.
- Bryson, J.M., Crosby, B.C., & Middleton Stone, M. (2015). Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging. *Public Administration review, 75(5)*, p. 647-663. <https://doi.org/10.1111/puar.12432>
- Hooge, E., Theisens, H., van der Veen, H., & Waslander, S. (2022). *De regio als bestuurlijk schaalniveau*. Tilburg/Den Haag: TIAS School for Business and Society/Haagse Hogeschool.
- Kenis, P., & Cambré, B. (2019). *Organisatienetwerken: de organisatievorm van de toekomst*. Pelckmans Pro.
- Kenis, P. N., & Provan, K. G. (2008). Het network-governance-perspectief. In T. Wentink (editor), *Business Performance Management. Sturen op prestatie en resultaat* (blz. 296-312). Boom Academic.
- Klaster, E. (2017). Effectieve regionale netwerken: een onderzoek naar top-down gestimuleerde netwerken op onderwijs-en arbeidsmarktgebied. *Bestuurswetenschappen 2017 (71), 1*. <https://doi.org/10.5553/Bw/016571942017071001003>
- Klaster, E., Wilderom, C., & Muntslag, D. (2018). Beyond the network border: The emergence of regional “meta-networks” and their effects on Dutch public-policy projects. *Project Management Journal, 49(2)*, 42-55. <https://doi.org/10.1177/875697281804900203>
- Onderwijsraad. (2023a). *Een duidelijke positie voor schoolbesturen*. <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2023/09/28/schoolbesturen>
- Onderwijsraad. (2023b). *Schaarste schuurt: Een verkenning naar het omgaan met aanhoudende lerarentekorten*. <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2023/06/29/schaarste-schuurt>.
- Opheij, W., & Kaats, E. (2013). *Leren samenwerken tussen organisaties*. Deventer: Kluwer
- Provan, K. G., & Milward, H. B. (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public administration review, 61(4)*, 414-423. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00045>
- Senge, P. M., & Kurpius, D. (1993). The fifth discipline: *The art and practice of the learning organization*. Broadway Business.
- Van Hout, E. (2022). Over Ecosystemen: de herontdekking van de terroir en affectie in de samenwerking van publiek en privaat. In: Scheepens, W. et al. *Tijd voor Transitie*. Mediawerf Uitgevers. eelco-van-hout-caop-30-juni-2023-3.pdf (voion.nl)
- Willems, N., Linck, R., & Kaats, E. (2018). *Organiseren in en met netwerken*. Amsterdam: Boom Uitgevers.
- Wind, M. E., Klaster, E., & Wilderom, C. P. (2021). Leading networks effectively: literature review and propositions. *Journal of Leadership Studies, 14(4)*, 21-44. <https://doi.org/10.1002/jls.21728>

## Het 4C Netwerk Leiderschap Model

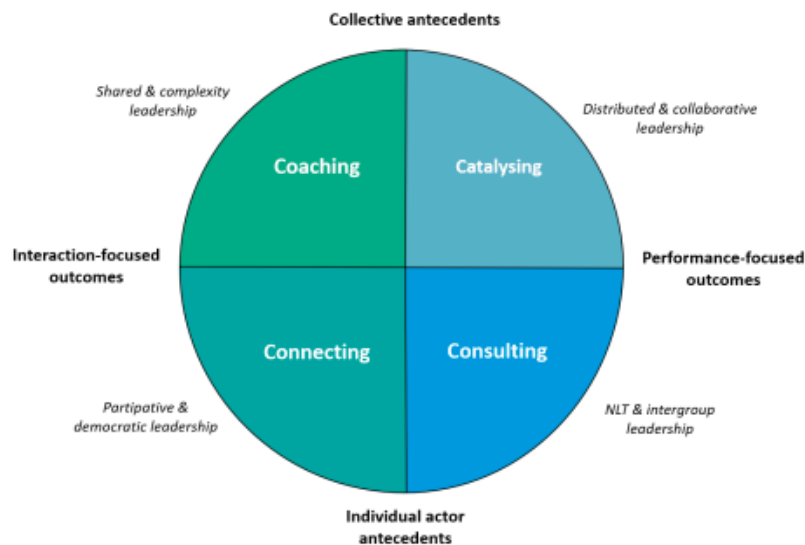


Figure 5 The 4C Network Leadership Model

- Een **coachende** rol is passend wanneer er sprake is van een hecht netwerk met eigen identiteit. De meerwaarde van samenwerking in het netwerk is gericht op het versterken en verrijken interacties, gericht op concrete doelen en resultaten. Er is dan sprake van gedeeld netwerk-leiderschap, zonder leider of met licht coachende rol.
- Een **katalyserende** rol is passend wanneer er al sterke netwerkrelaties en gedeelde doelen zijn. Het leiderschap richt zich op het ondersteunen bij aanscherpen en verduidelijken gedeelde richting en doelen, die deelnemers helpt en motiveert bij doelrealisatie
- Een **consulterende** rol is passend wanneer het netwerk nog weinig sociale cohesie en collectieve identiteit kent, wel een stevige ambitie heeft voor het netwerk in wording. Het vormen van een hecht netwerk is dan voorwaarde om gedeelde ambitie en doelen te realiseren. Er is een centrale leider, die primair werkt aan netwerkvorming en gedeelde ambitie. Op onderdelen kan verdeling taken en rollen plaatsvinden.
- Een **verbindende** rol is passend wanneer er nog weinig sociale cohesie is. De meerwaarde van het netwerk ligt in de rijke interactie waardoor kennisdeling, innovatie en concrete doelen kunnen ontstaan. Het netwerk kent een centrale leider. Deze is bescheiden op inhoud en vooral gericht op het stimuleren en faciliteren van interactie.