

STOCKTAKE SWV PASSEND ONDERWIJS

Aan: Deelnemers stocktake VO-swv Helmond-Peelland
Van: De Kafkabrigade
Datum: 9 december 2013
Betreft: Risico's met betrekking tot onnodige bureaucratie in PaO

Beste deelnemers aan de stocktake Helmond,

De Kafkabrigade is onlangs bij jullie samenwerkingsverband op bezoek geweest voor een stocktake. We zijn blij te zien dat het swv een goede start met Passend Onderwijs gemaakt heeft. De betrokkenen bij het swv die wij hebben gesproken, komen bevoegen over en kijken met vertrouwen naar de toekomst.

In deze brief willen we jullie onze belangrijkste waarnemingen uit de stocktakes teruggeven. De brief bestaat uit drie delen: in het eerste deel beschrijven we kort de Kafkatheorie rond onnodige bureaucratie. In het tweede deel beschrijven we punten met betrekking tot onnodige bureaucratie die we in het algemeen zien bij Passend Onderwijs. In het laatste stuk dingen die ons specifiek bij jullie samenwerkingsverband opvielen.

De Kafkabrigade heeft tijdens de stocktakes specifiek gelet op (dreigende) onnodige bureaucratie binnen Passend Onderwijs. Daarnaast kijken we naar knelpunten die mogelijk waardeverlies gaan veroorzaken: dingen die ervoor zorgen dat leerlingen niet de juiste ondersteuning ontvangen (structureel en individueel), die onnodig tijd/geld kosten voor docenten, etcetera. In deze brief beschrijven we onze waarnemingen: als jullie iets niet herkennen, horen we dat dan ook graag.

De Kafkabrigade vindt het noodzakelijk dat swv's een lerend vermogen ontwikkelen. Dat kan door feedbackloops in te bouwen met andere betrokken partijen en door permanente ontwikkeling mogelijk te maken. Passend onderwijs is immers geen statisch probleem, maar een complex vraagstuk dat een lopend proces is. Oplossingen zoeken zal dus aan de lopende band op alle niveaus moeten gebeuren.

1. Vormen van onnodige bureaucratie

De Kafkabrigade onderscheidt vier vormen van bureaucratie. Deze vormen helpen bij het definiëren van een bureaucratisch probleem: problemen op het gebied van red tape zijn vaak relatief makkelijk te verhelpen, terwijl de oorzaak van het ontstaan van bureaucratie vaak op cultuur- of statecraftniveau ligt. Kennis van de vier lagen geeft overzicht bij diagnose en oplossen van een bureaucratisch probleem.

Red tape



KAFKA
BRIGADE

Hinderlijke uitingsvormen van onnodige bureaucratie, zoals administratief ingewikkelde procedures en lange wachttijden. De leefwereld matcht niet met de dienstverlening.
Bijvoorbeeld: lange/onduidelijke procedure van indiceren.

Structuur

De inrichting van de organisatie, werkprocessen en bevoegdhedenverdeling matcht niet met de praktijk en beoogde doelstellingen.

Bijvoorbeeld: werkwijze met leerlingdossiers is niet op elkaar afgestemd.

Cultuur

De houding van en verhoudingen tussen mensen, de normen en waarden binnen het samenwerkingsverband sluiten niet aan bij de beoogde doelstellingen.

Bijvoorbeeld: de betrokkenheid en keuzevrijheid van ouders is te beperkt. Er is te weinig vertrouwen in elkaar.

Statecraft

Grondgedachten en fundamentele veronderstellingen van een school/samenwerkingsverband ten aanzien van de wet en haar prioriteiten en formele verantwoordelijkheden.

Bijvoorbeeld: uitdrijving van kind met 'ongewenste' zorgvraag.

2. Overkoepelende thema's

De Kafkabrigade ziet een aantal terugkerende valkuilen rond Passend Onderwijs. Deze punten kwamen in de meeste stocktakes terug, maar bijvoorbeeld ook in gesprekken die we met andere betrokken partijen gevoerd hebben. Bij de punten staat vermeld om welke vorm(en) van bureaucratie het vooral gaat. We willen jullie vragen eens na te denken over de volgende zaken:

Werkvloer (structuur, cultuur, statecraft)

Docenten zijn nog steeds onvoldoende aangehaakt bij Passend Onderwijs. Zij weten vaak nog niet wat hen te wachten staat. Voorlichting van docenten over PaO is grotendeels een taak voor scholen. En soms geven schoolbesturen en/of docenten niet thuis. Hoe kan het swv bijdragen aan bewustwording onder besturen en docenten?

Als docenten weinig betrokken zijn bij een stelselwijziging als Passend Onderwijs, heeft dat gevolgen voor het ontstaan en voortbestaan van onnodige bureaucratie. Wanneer er weinig (mondelijke) overeenstemming is over de grondgedachten van het samenwerkingsverband, weten betrokkenen (ouders, professionals, bestuurders en andere betrokkenen) niet wat ze van elkaar kunnen verwachten. Dat kan tot gevolg hebben dat de betrokkenen binnen een samenwerkingsverband onnodig veel dingen gaan (laten) dichtregelen. Ook mis je de manier om de werkvloer te betrekken bij het nadenken over hoe zaken eenvoudiger geregeld kunnen worden. Wat niet mondeling afgestemd is, zal op een andere manier vastgelegd worden. Als er al contact is geweest, wordt de drempel om elkaar te betrekken bovendien lager.

Lerende organisatie (structuur, cultuur)



KAFKA
BRIGADE

Een permanent lerende organisatie is belangrijk. Scholen maken hier budget en uren voor vrij. Dat betekent ook dat er binnen een swv al veel docenten zijn die zich gespecialiseerd hebben met behulp van bijscholing. De Kafkabrigade vindt het belangrijk dat docenten zich blijven ontwikkelen. Dat leidt tot beter onderwijs en daarmee creatie van meer maatschappelijke waarde. Als er binnen het swv meer aandacht is voor persoonlijke ontwikkeling, kan een swv nog meer uitgaan van de kunde van een docent bij het toewijzen van extra ondersteuning. Dat voorkomt onnodige bureaucratie bij de toewijzing van die ondersteuning. Als er daarentegen weinig vertrouwen is in de kwaliteit van de uitvoering dan bestaat het risico dat er veel controle – en dus mogelijk bureaucratie – ingezet wordt. Andersom zullen professionals die niet zeker zijn van hun zaak, steun gaan zoeken in procedures, regelingen e.d. Heeft het swv zicht op waar bepaalde expertise zit in het swv? En is dat goed verdeeld? Denk eens na over of het swv tijd en geld voor professionalisering kan 'oormerken'. Besef daarbij ook dat een lerende organisatie meer is dan alleen professionalisering, maar ook gaat over hoe continu tussen verschillende lagen en met verschillende externe partners gecommuniceerd wordt. Daar hoort bij dat de organisatie haar eigen kennis, bottlenecks en vragen steeds goed in beeld heeft.

Financiën (structuur)

Er is vaak onvoldoende financiële kennis in huis bij het bestuur van een samenwerkingsverband, vooral in het primaire onderwijs. Samenwerkingsverbanden zijn vanaf augustus verantwoordelijk voor de verdeling van veel geld. Daarvoor zijn een goede financiële huishouding en heldere afspraken noodzakelijk. Als dat ontbreekt, ontstaat veel onduidelijkheid en administratieve rompslomp. Waar zit binnen jouw swv financiële kennis en hoe kun je zorgen dat het swv profijt heeft van die kennis?

Inrichting toewijzing ondersteuning (red tape, statecraft)

Samenwerkingsverbanden worstelen met de inrichting van de zorgtoewijzing, die de zorgtoewijzing moet gaan doen. In de oude lgf-structuur was zorgtoewijzing een bureaucratisch hoofdpijndossier: ouder en school moesten met het kind leuren langs allerlei instanties om een indicatie-aanvraag te kunnen doen. Bovendien was toelaatbaarheid niet hetzelfde als daadwerkelijke toelating.

Passend Onderwijs biedt de mogelijkheid om zorgtoewijzing opnieuw in te richten, zonder onnodige bureaucratie. Voor swv Helmond is de inrichting van de toewijzing van extra ondersteuning al achter de rug.

Conflict tussen school en ouder (red tape)

Vanaf de invoering van de wet Passend Onderwijs hebben scholen zorgplicht. Ouders hebben daardoor in theorie minder invloed op de plaatsing van hun kind op school. Het is vaak nog onduidelijk wat er gebeurt als er een conflict ontstaat tussen school en ouder. Door hier als swv een simpele, duidelijke procedure over op te stellen, verklein je de kans dat er bureaucratische rompslomp wordt opgetuigd. Door bovendien af te stemmen met ouders en duidelijk te communiceren over de procedure, kan een swv zich veel onnodig werk besparen.

Probeer als swv op een rijtje te zetten welke opties er zijn om een conflict te beslechten. Hoe zorgt het swv dat een ouder de beslissing rechtvaardig vindt, hoe overtuigt het swv en hoe organiseert het de besliskracht?



KAFKA
BRIGADE

Onttrekken van verantwoordelijkheid (statecraft)

Er is weinig zicht op wat een samenwerkingsverband kan doen als een betrokken partij (bijvoorbeeld een school) zich onttrekt aan haar verantwoordelijkheid. Kan een school (calculerend) afzien van gelden uit swv? Denk eens na over een worst-case-scenario en stem met scholen af wat er gebeurt in zo'n geval. En bedenk: wat op papier staat, is nog geen garantie voor de praktijk. Regel procedure als het mis gaat met zo min mogelijk bureaucratie. Het is daarnaast erg belangrijk te investeren in onderlinge verhoudingen, zodat conflicten zo veel mogelijk voorkomen worden. Dus niet dichtregelen, maar investeren in relaties.

3. SWV Helmond-Peelland

Helmond is als een van de voorlopers al van start met Passend Onderwijs. Het swv loopt dus een flink eind voor op collega-swv's. Er zijn twee thema's die in swv Helmond speciale aandacht vragen:

Rol swv in betrekken docenten (structuur, cultuur)

De coördinatoren van het swv hebben pogingen gedaan om voorlichting te geven over Passend Onderwijs aan professionals, maar dat werd meestal afgewimpeld door de scholen zelf. Toch is het betrekken van professionals op de werkvloer (docenten, ambulant begeleiders, etc) een evident onderdeel van Passend Onderwijs. Voor het swv is het daarom relevant na te denken hoe de werkvloer wordt betrokken bij het swv en hoe de feedbackloop en voorlichting georganiseerd zijn. Stem af wat wiens taak is en houd elkaar daar ook aan.

Daarnaast kunnen de coördinatoren/het bestuur van het swv scholen verzoeken of ze scholen toch kunnen adviseren. Het slagen van Passend Onderwijs hangt voor een belangrijk deel af van de betrokkenheid van docenten. Het is hoe dan ook verstandig stil te staan bij de redenen waarom scholen geen gebruik willen maken van voorlichting door het swv, zegt dat bijv. iets over de legitimatie van het swv, is het een uiting van onwil, van onvrede of van desinteresse bij de scholen? Waar komt dat dan vandaan?

Toewerken naar een minder bureaucratische toewijzing (red tape, structuur)

Het swv heeft ervoor gekozen om geen 'harde knip' te hanteren, waardoor de verandering naar een nieuwe zorgtoewijzing geleidelijk verloopt. Dat betekent ook dat het swv de komende tijd wil toewerken naar een minder bureaucratische toewijzing van ondersteuning. De Kafkabrigade vindt dat een beetje risicovol: de kans bestaat dat het swv de stappen naar een minder bureaucratische toewijzing achterwege laat als blijkt dat de toewijzing aardig werkt. We zouden het swv dan ook willen adviseren een planning te maken waarin bureaucratie wordt uitgebannen, bijvoorbeeld door concrete stappen te formuleren. Dat dwingt het swv en andere betrokkenen om daadwerkelijk bureaucratie uit te bannen, zonder dat de status quo blijft bestaan.

De Kafkabrigade ziet dat het swv Helmond op de goede weg is. Eén advies dat we tijdens de stocktake gaven, is meteen opgepakt door het swv: de PCL vraagt nu zorgcoördinatoren mee naar de bezoeken aan basisscholen. We willen het swv



KAFKA
BRIGADE

desondanks op het hart drukken eens na te denken over de thema's die in deze brief staan. Als het swv ook rond deze onderwerpen een heldere, simpele werkwijze heeft en daarover bovendien met betrokkenen uit alle lagen en partijen afgestemd heeft, minimaliseert dat onnodige bureaucratie. En dat betekent dat meer geld en tijd besteed kan worden aan waar het in Passend Onderwijs eigenlijk om draait: het kind in de klas.

Graag horen we of jullie je herkennen in deze thema's en of er dingen zijn die hier nog ontbreken. Deel dit document vooral ook met andere betrokkenen bij het samenwerkingsverband. We kijken uit naar jullie reactie en praten graag verder!

Met vriendelijke groet,

Marc Vermeulen
Marit Lüschen

De Kafkabrigade