

De regio als reddingsboei voor het bestel?

Sietske Waslander

Is het Nederlandse onderwijsstelsel wel toekomstbestendig? Over die vraag gaat deze bundel. Een herziening van het stelsel heeft echter weinig kans van slagen zonder herziening van het bestel. De hoop is nu gericht op 'de regio'. Maar het is te voorbarig om daarin de reddingsboei voor het bestel te zien.

Stelsel en bestel

De term 'stelsel' verwijst naar de manier waarop onderwijs is opgedeeld in leerwegen, schoolsoorten, opleidingen, kwalificaties en zo verder. Kenmerkend voor het Nederlandse stelsel is bijvoorbeeld de opdeling van het voortgezet onderwijs in acht verschillende leerwegen, variërend van praktijkonderwijs tot gymnasium.

Het 'bestel' gaat over wie met wie waarover praat, wie waarover gaat, en wie invloed heeft op wat. Allerlei organisaties die zich om onderwijs bekommeren zijn onderdeel van het bestel, bijvoorbeeld: het ministerie, sectorraden, vakbonden, gemeenten, het Laks. Het onderwijsstelsel en het onderwijsbestel zijn twee verschillende dingen die elkaar over en weer beïnvloeden¹.

Sturen met netwerken

Na het parlementaire onderzoek onderwijsvernieuwingen² – beter bekend als de Commissie Dijsselbloem – vermeed de politiek het liefst discussies over het stelsel³. Ondertussen gingen veranderingen in het bestel onverminderd door. Zo begon omstreeks 1990 een proces van sectoralisering: overleg en besluitvorming

werden steeds meer gescheiden voor primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs⁴. Er werden sectorraden opgericht: de MBO Raad en VO-raad in 2006, de PO-Raad in 2008. Het Ministerie is naar sector ingedeeld, net als de Inspectie en het onderwijsveld zelf.

Dat de minister met de sectorraden afspraken maakt over beleidsdoelen en geld, getuigt van hun steeds prominentere plaats. Beleid wordt steeds meer per sector gemaakt, of het nu gaat om onderwijskwaliteit, arbeidsvoorwaarden of curriculumontwikkeling. Logisch gevolg daarvan is dat er per sector verschillende regels en afspraken gelden, bijvoorbeeld over de inschaling van docenten of over arbeidsvoorwaarden.

Leerlingen en studenten bewegen zich juist door sectoren heen. Om hen een beter doorlopende leerweg te bieden, ontstaan er initiatieven die óver sectoren heen werken. Primair en voortgezet onderwijs werken bijvoorbeeld samen in Tienscholen voor leerlingen van 10-14 jaar, en vmbo en mbo werken samen in VM2 trajecten. Juist die sectoroverstijgende initiatieven hebben er last van dat alles per sector is geregeld.

Het onderzoek 'Dijsselbloem' gaf wijzigingen in het bestel ook een flinke duw in de rug. De landelijke overheid maakt er sindsdien werk van om samen met 'het veld' beleid te maken. Dat moet zorgen voor draagvlak en voor wederkerigheid tussen beleid en praktijk die bij eerdere vernieuwingen zo node werden gemist⁵. Om dat mogelijk te maken, wordt het beleid opgedeeld in allerlei afzonderlijke vraagstukken en dossiers. Rond al die dossiers ontstaan aparte sturingsnetwerken van allerlei partijen die het beleid op dat specifieke terrein handen en voeten geven⁶. Het (onbedoelde) effect is dat overleg en besluitvorming nu niet alleen per sector zijn gescheiden, maar ook (binnen een sector) per beleidsonderwerp. Zo raakt het beleid op landelijk niveau versnipperd, wat op zijn beurt de verandercapaciteit binnen scholen ondermijnt⁷. Bovendien, hoewel in die sturingsnetwerken veel partijen vertegenwoordigd zijn, geldt dat niet voor leraren. En dat is een probleem.

Is de regio de redding?

Als remedie tegen verkokering en versnippering richten alle ogen zich nu op 'de regio'⁸. Voor het gezond opgroeien van kinderen en jongeren is afstemming nodig tussen verschillende beleidsterreinen, zoals onderwijs, welzijn, zorg en arbeid. Op landelijk niveau komt dat moeilijk van de grond. Op lokaal niveau kunnen onderwijsbesturen grote vraagstukken, zoals het lerarentekort of behoud van voorzieningen op het platteland, vaak ook niet oplossen, omdat ze daarvoor te klein zijn, het geld niet hebben, of er niet over gaan.

De hoop is nu dat hetgeen op nationaal en lokaal niveau niet lukt of niet kan, beter gaat 'in de regio'. Ook onderwijsbeleid zet in op 'de regio', bijvoorbeeld om meer samenhang te realiseren in het opleiden van leraren of in het mbo om de aansluiting met werk te verbeteren. Een ander voorbeeld zijn de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Die maken precies duidelijk waarom 'de regio' fundamentele vragen oproept over het bestel.

Passend onderwijs en bestuurlijke spaghetti

Zorgdragen voor onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften vereist afstemming tussen onderwijs, jeugdhulp en soms ook jeugdzorg en andere hulp voor gezinnen. Het is een goed voorbeeld van een vraagstuk dat noch op nationaal niveau, noch op lokaal niveau goed is op te lossen.

Een landelijke aanpak leidt er al snel toe dat leerlingen worden geïndiceerd om aanspraak te kunnen maken op budget. Dat leidt tot bureaucratie en zet een financiële bonus op het labelen van kinderen. Bovendien leidt het vaak niet tot efficiënt gebruik van middelen, omdat het budget aan de leerling wordt gekoppeld, terwijl de school met een andere inzet van hetzelfde budget andere keuzes zou maken.

Op lokaal niveau is het vraagstuk ook niet goed op te lossen. De meeste schoolbesturen zijn te klein om alle denkbare leerlingen met ondersteuningsbehoeften adequaat onderwijs te bieden. Sommige ondersteuningsbehoeften van leerlingen komen op schoolniveau weinig voor en/of vereisen specifieke expertise. Niet alle scholen kunnen al die leerlingen de juiste ondersteuning bieden. Daarom vereist het organiseren van passend onderwijs voor alle leerlingen een zeker schaalniveau. Verreweg de meeste schoolbesturen zijn daarvoor te klein.

De Wet passend onderwijs (augustus 2014) introduceerde samenwerkingsverbanden van schoolbesturen die rechtstreeks geld krijgen van de overheid en zelf beleid kunnen maken. Vanaf 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor jeugdhulp en hebben ze veel vrijheden om dat zelf in te richten. Zo is een situatie ontstaan met een kleine 1000 po-schoolbesturen die 77 samenwerkingsverbanden passend onderwijs vormen en ruim 300 vo-schoolbesturen die 75 andere samenwerkingsverbanden vormen. Om onderwijs en jeugdhulp goed met elkaar te verbinden, zoeken al die schoolbesturen en samenwerkingsverbanden afstemming met ruim 350 gemeenten.

“Hoewel veel van ‘de regio’
wordt verwacht, weet niemand
wat het is of moet zijn”



Wat het vooral complex maakt is dat schoolbesturen van oudsher zijn georganiseerd op basis van denominatie en pedagogische visie, terwijl samenwerkingsverbanden en gemeenten geografisch zijn ingedeeld. Daardoor hebben veel schoolbesturen te maken met verschillende samenwerkingsverbanden die allemaal hun eigen beleid maken, terwijl samenwerkingsverbanden op hun beurt vaak te maken hebben met meerdere gemeenten die hun eigen jeugdhulpbeleid maken. Dat vereist veelvuldig overleg tussen schoolbesturen, samenwerkingsverbanden en gemeenten⁹. Onder de noemer van regionalisering is een rijkgevulde bestuurlijke spaghetti ontstaan.

Fundamentele vragen

Hoewel veel van 'de regio' wordt verwacht, weet niemand wat het is of moet zijn. Is het een begrensde geografisch gebied, zoals bij gemeenten? Die keuze is gemaakt bij passend onderwijs. Of gaat het vooral om een schaalniveau tussen landelijk en lokaal? Dat is de keuze van scholen die netwerken vormen om hun onderwijs te innoveren¹⁰. Of werkt soms een geografisch gebied het beste en soms een schaalniveau? Kan het bijvoorbeeld zo zijn dat samen innoveren het beste gaat in een netwerk van niet-naburige scholen, terwijl het verdelen van geld een verbinding met een geografisch gebied vereist? Niemand die het weet. Bovendien is er een principiële vraag welke verschillen

tussen regio's acceptabel zijn, en een praktische vraag of Nederland niet te klein is voor regionaal beleid¹¹.

Bestel van de toekomst

Wie vanuit het perspectief van de leerling of de student denkt, moet constateren dat de sectoralisering in het bestel te ver is doorgeschoten. Wie vanuit het perspectief van de burger denkt, trekt dezelfde conclusie over de versnippering van nauw verwante beleidsterreinen. Het is echter te voorbarig om 'de regio' als reddingsboei aan te grijpen. Wat wel helpt is als voorschoolse educatie, primair onderwijs en voortgezet onderwijs onder één wet voor funderend onderwijs komen te vallen. Wat ook helpt is dat cao's en andere afspraken over personeel gelden voor dat hele funderend onderwijs. Wat niet helpt is alvast een voorschot nemen op een route richting regionaal onderwijsbestuur.

Over de auteur

Sietske Waslander is hoogleraar sociologie bij TIAS School for Business and Society van Tilburg University. Ze was intensief betrokken bij de landelijke evaluatie van de Wet passend onderwijs en deed onderzoek naar sturing en sturingsdynamiek binnen het Nederlandse onderwijsstelsel. De komende jaren richt haar onderzoek zich op het functioneren van regionale sturingsnetwerken.

1. Waslander, S. (2017). *Staar je niet blind op het stelsel*. VO-Magazine, September 2017, p. 40-41.
2. *Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen* (2017). *Tijd voor onderwijs*.
3. Ten Dam, G. & Waslander, S. (2018). *Sturen in samenspraak: 1990 – 2018*. In: Slaman, P. (ed). *In de regel vrij. 100 jaar politiek rond onderwijs, cultuur en wetenschap*. Den Haag: Ministerie van OCW.
4. Bronneman, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
5. Ten Dam, G. & Waslander, S. (2018). *Sturen in samenspraak: 1990 – 2018*. In: Slaman, P. (ed). *In de regel vrij. 100 jaar politiek rond onderwijs, cultuur en wetenschap*. Den Haag: Ministerie van OCW.
6. Hooge, E.H. (2017). *Sturingsdynamiek in onderwijs op stelselniveau: lenige netwerksturing door de overheid*. Tilburg: TIAS School for Business and Society Tilburg University.
7. Waslander, S., Hooge, E.H. & Theisens, H.C. (2017). *Zicht op sturingsdynamiek*. Tilburg: TIAS School for Business and Society Tilburg University.
8. *In het onderzoek 'Sturen met ruimte' verkennen we de verwachtingen rond 'de regio' en gaan we na hoe regionale sturingsnetwerken functioneren*. Zie <https://www.nro.nl/nieuws/vier-toekenningen-voor-beleidsgericht-onderwijsonderzoek-2020>.
9. Zie ook Ledoux, G. & Waslander, S., m.m.v. Eimers, T. (2020). *Evaluatie passend onderwijs*. Eindrapport. Amsterdam/Tilburg/Nijmegen: Kohnstamm Instituut / TIAS School for Business and Society, Tilburg University / KBA Nijmegen.
10. Hooge, E.H., Van der Sluis, M. & Waslander, S. (2017). *Krachtige koppels. Hoe de overheid zich kan verhouden tot autonome netwerken van scholen*. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University.
11. ROB (2021). *Rust-reinheid-regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Debat bestuurders

Bestuurders uit kinderopvang, po en vo discussieerden over stellingen die we aan de artikelen ontleenden.

Stelling

Het Nederlandse onderwijssysteem is niet geschikt voor inclusief onderwijs

Het is een belangrijk opvoedingsideaal: je leert kinderen om te gaan met de diversiteit in de samenleving. De school is eigenlijk de best mogelijke oefenplaats als voorbereiding op een inclusieve samenleving. Maar we hebben het tot nu toe niet voor elkaar gekregen om inclusief onderwijs te realiseren. Dat ligt aan het huidige systeem dat niet bevorderlijk is voor inclusief onderwijs. Tegelijkertijd sluit het het ook niet uit. Een ander stelsel kan helpen om inclusief onderwijs te realiseren, maar dat is niet voldoende. Meer zeggenschap bij de ouders en leerlingen in een routekaart van de minister suggereren dat een en ander met een stappenplan kan worden opgelost, maar er is meer aan de hand. De overheid heeft nooit goed richting gegeven aan passend onderwijs en de motivatie bij veel instellingen / professionals voor inclusief onderwijs ontbreekt.

De gebrekkige samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg speelt een rol en een ander probleem is dat er niet automatisch extra ondersteuning in de buitenschoolse opvang is wanneer een leerling die wel krijgt in het onderwijs. Als je bruggen wilt bouwen tussen opvang, onderwijs en jeugdzorg, dan is een andere mindset nodig en dan krijg je een ander gesprek. De samenwerkingsverbanden zouden dat gesprek aan moeten gaan om meer inclusievere voorzieningen te creëren. Sommige bestuurders plaatsen vraagtekens bij inclusief onderwijs: doet dat wel recht aan de begeleidingsbehoeften van bepaalde leerlingen? Men is het erover eens dat er een basisondersteuning zou moeten zijn die elke school kan bieden, aangevuld met specifieke voorzieningen. Zoals het nu gaat, moet het in ieder geval niet: 'Financiering vormt onterecht het uitgangspunt' en 'We kiezen voor systeemoplossingen en dan de goedkoopste variant'.

