

Het enigma van schaalgrootte

Sietske Waslander

Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid, 2022 nr 3

Met de schaal van het onderwijs zijn vreemde dingen aan de hand. Om eens wat te noemen: in het primair onderwijs (po) krijgen kleine- (< 145 leerlingen) en zeer-kleine scholen (< 23 leerlingen) al sinds jaar en dag een toeslag om te blijven bestaan. Dat kost jaarlijks zo'n 140 miljoen euro. Af en toe maakt iemand zich daar een beetje druk over, maar dat staat in geen verhouding tot alle commotie over het schaalniveau van schoolbesturen. Tegelijkertijd is er nauwelijks discussie over de bestuurlijke schaal van hogescholen en universiteiten, terwijl die vele malen groter zijn dan besturen in het funderend onderwijs. Willen we voor kleine kinderen kleine besturen en voor grote kinderen grote besturen? Was het maar zo simpel.

In het funderend onderwijs worden grote schoolbesturen al snel gezien als *mega* en hun bestuurders als megalomaan. En dat is hier geen trotse leuze voor een petje of een aansporing voor een glorieuze toekomst. Net als leraren en ouders, hebben politici veel sympathie voor kleine besturen. De expliciete wens luidt: klein is fijn.

Schijn bedriegt. Zo wordt van schoolbesturen verwacht dat ze hun personeelsbeleid op orde hebben. Zeker in deze tijd van grote personeelskrapte en oplopende tekorten aan leraren. Besturen die leraren nu nog steeds contracten aan durven bieden die tijdelijk zijn, weinig uren omvatten, of geen enkele zekerheid of baangarantie bieden, kunnen rekenen op grote verontwaardiging en een ereplaatsje aan de schandpaal. Het bieden van een groot, vast contract is voor een klein bestuur natuurlijk een heel ander risico dan voor een groot bestuur. Bovendien is een aantrekkelijk aanbod aan scholing en professionalisering vaak beter te organiseren voor een groot, dan voor een klein bestuur. Hetzelfde geldt voor carrière-perspectief en een loopbaanpad, bijvoorbeeld mogelijkheden om je te specialiseren in een specifieke rol (curriculum-ontwikkelaar, toetsdeskundige) of inhoudelijk domein (techniek of lichamelijke oefening in het basisonderwijs). Een klein bestuur mag dan de expliciete wens zijn, de impliciete verwachting is een groot bestuur.

Daar blijft het niet bij. Van schoolbesturen wordt steeds vaker verwacht - en regelmatig vereist - dat ze samenwerken. Bij voorkeur in 'de regio'. Wat bedoelt de Minister eigenlijk met de regio vroegen Kamerleden eens in een debat.

"Regio's zijn gewoon steden, soms dorpen, allerlei welzijnsinstellingen, sport ... Van alles is daarbij betrokken ..." zei Slob.

De volksvertegenwoordigers namen daar genoeg mee. Mensen in de praktijk schieten er weinig mee op. En zo langzamerhand begint dat een serieus probleem te worden. Bijvoorbeeld bij het vinden van oplossingen voor het genoemde tekort aan leraren. Inmiddels zijn er allerlei initiatieven in gang gezet. Zoals de Regionale Aanpak Personeelstekorten (RAP) in het onderwijs. Die RAP-regio's zijn heel verschillend van omvang - variërend van een gemeente tot bijna een hele provincie - en verspreid over heel Nederland, maar niet alle gebieden doen mee. In het po krijgen nu 42 regio's subsidie; in het vo zijn dat er 27. De regionale indelingen verschillen. Daarnaast zijn er Samenwerkingsverbanden Samen Opleiden en Professionaliseren: momenteel 29 in het po en 38 in het vo. Die netwerken kiezen hun eigen indeling en deelnemende instellingen zijn lang niet altijd elkaars geografische burens. Dan zijn er regionale allianties van lerarenopleidingen, die als doel hebben om voor genoeg goede leraren te zorgen. Daarvan zijn er 9, die samen - althans in theorie - dekkend zijn voor het hele land. Ook arbeidsmarktregio's werken aan gerichte initiatieven en projecten voor het onderwijs. Daarvan telt Nederland er 35, georganiseerd rond een centrumgemeente. Alleen al op dit ene, urgente en cruciale beleidsterrein - lerarenbeleid - ontstaat in 'de regio' een dicht bestuurlijk bos. In dat bos staan ook nog andere bomen. Om er een paar te noemen: samenwerkingsverbanden passend onderwijs (76 in po, 74 in vo, beide landelijk dekkend maar met verschillende indelingen); regionale meld- en coördinatiepunten schoolverlaters (39, landelijk dekkend); regio's voor sterk techniek onderwijs (78, niet landelijk dekkend).

De combinatie van al die verschillende regio-indelingen laat in ieder geval zien hoe een klein land groot kan zijn. Maar de belangrijkste boodschap is een andere: het schaalniveau van één schoolbestuur is vaak te klein om de maatschappelijke opdracht van het onderwijs adequaat te vervullen. Zo ontwikkelt het onderwijsbestel zich gestaag in de richting van schaalvergroting. Stilzwijgend. Zonder echt debat.

Schaalgrootte is politiek gezien een heel gevoelig onderwerp. Zolang de echte discussie over schaal uitblijft, blijft het oerwoud aan regio's groeien en verdwijnt waardevolle tijd en aandacht in de rimboe van afstemmen en coördineren. Het enigma van schaalgrootte roept om antwoord.