

Essay

Waarom RATO geen oplossing biedt voor het lerarentekort.

Vught, 11 april 2023

Marc Vermeulen



Waarom RATO geen oplossing biedt voor het lerarentekort.

Inhoudsopgave

Intro	4
Het lerarentekort als <i>public value</i> probleem.....	5
De logica van regionale sturing bij de bestrijding van het lerarentekort.....	5
<i>De legitimiteit van regionale sturing: Toevoeging bestuurlijke drukte</i>	7
De capaciteit: de beïnvloedbaarheid van regionale arbeidsmarkten en de spelers daarbinnen. Regio's als open systemen	10
Slotbeschouwing	12
Literatuur.....	15

Intro

Lerarentekorten zijn een groot probleem. Op korte termijn zorgen ze voor veel praktisch ongemak en geregeld, binnen scholen en binnen gezinnen. Als roosters niet kloppend gemaakt kunnen worden en vervangingen niet ingevuld kunnen worden belast dit de schoolorganisaties. Leraren moeten extra taken uitoefenen en dat verhoogt hun toch al niet geringe werkdruk. Directeuren en bestuurders moeten van alles en nog wat regelen om de personele eindjes aan elkaar te knopen en dat leidt hen af van andere belangrijke vraagstukken (kwaliteit, vernieuwing, inclusie). De echte slachtoffers van het lerarentekort zijn de leerlingen. Al zullen ze wat minder lessen misschien helemaal niet zo erg vinden, het ondermijnt de kwaliteit van onderwijs en vorming en daar kunnen ze op langere termijn een dure rekening voor moeten betalen. Daarbij is het extra zorgelijk dat de tekorten aan leraren ongelijk verdeeld zijn over het land en binnen regio's: scholen die in wijken staan waar veel sociale problemen samenkomen hebben het het hardst te halen, uitgerekend op de plek waar onderwijs de meeste toegevoegde waarde kan scheppen.

Lerarentekorten zijn (helaas) géén nieuw probleem. In de afgelopen honderd jaar is er eigenlijk maar één periode geweest dat er geen lerarentekort was (grotendeels 1980-1995). De relativerende opmerking kan zijn dat Nederland zich ondanks deze tekorten toch goed ontwikkeld heeft. Dat wil niet zeggen dat je neer moet leggen bij een krappe arbeidsmarkt. Maar het betekent wel dat er kennelijk ook compenserende mechanismen aan het werk zijn die toch voor ontwikkeling zorgen. In 2007 presenteerde de commissie Rinnooy Kan een (zeker niet het eerste en ook niet het laatste) advies om tekorten aan leraren te bestrijden. De auteur dezes was lid van deze adviescommissie. In de besprekingen ging het er over dat we eigenlijk een drievoudig tekort hebben: kwantitatief (te weinig leraren), kwalitatief (de kwaliteit van leraren staat onder druk) en beleidsresistent: al jaren wordt er gewerkt aan oplossingen en het lukt maar niet¹. Dat laatste element vormt een aanknooppunt met de inhoud van dit essay: waarom zou het deze keer wel lukken met de voorgestelde RATO aanpak?

Dit essay behandelt niet de hele achtergrond en context van het ontstaan van tekorten aan leraren. Daar zijn veel publicaties over die een valide beeld schetsen. In dit essay wordt heel specifiek één vraag geadresseerd namelijk *Gaat de voorgestelde regionale aanpak van het lerarentekort (RATO) wel of niet bijdragen aan de bestrijding van dit tekort?*

Het denken over de RATO aanpak ontwikkelt zich. Werd in de brief van de minister van december 2022, op basis van een advies van Van de Bunt adviseurs een dwingende aanpak voorgesteld, in een nadere uitwerking van maart 2023 wordt dit afgezwakt en komt er meer een pilot aanpak². De eerste analyse die ik uitvoerde was op basis van de december brief en dit essay draagt daar de sporen van, maar ik heb dit essay uiteindelijk geamendeerd op basis van de uitwerking van maart 2023.

¹ Hier past een belangrijke kanttekening: we weten niet hoeveel groter het tekort nog had kunnen zijn zonder dit beleid, m.a.w. misschien was het beleid wel degelijk effectief maar het probleem nog groter.

² <https://www.vo-raad.nl/nieuws/voorlopers-inrichting-onderwijsregio-s-kunnen-plan-van-aanpak-indienen>

Dit essay is geschreven op verzoek van en met een financiële bijdrage van drie schoolbesturen in protest-christelijke kring (Driestaar, VIAA en CHE). Zij hebben zich tot de auteur gewend en hun zorgen over de RATO aanpak gedeeld. Er was echter behoefte aan een meer fundamentele doordenking van de voor- en nadelen van de voorgestelde aanpak. De auteur van dit essay heeft volledige de vrije hand gehad in het argumenteren en schrijven. De volledige inhoud van dit stuk komt dan ook voor zijn rekening en weerspiegelt op voorhand niet de opvattingen en zorgen van de genoemde schoolbesturen. De besturen formuleerden de vraagstelling en financierden het denkwerk dat hierna gepresenteerd wordt.

Het lerarentekort als *public value* probleem

De vraag in dit essay of verwacht mag worden dat door de voorgestelde RATO aanpak er een oplossing komt voor het knellende personeelsprobleem in het onderwijs. Dat dit een ernstig probleem is, dat ook nog eens ongelijk verdeeld is over het land en over sociale groepen is meer dan bekend. De oplossing van dit probleem is van maatschappelijke belang, er wordt veel publieke waarde aan gehecht. Het begrip publieke waarde (Moore, 1995) helpt ons een kader te creëren op basis waarvan we kunnen evalueren of de RATO aanpak wel of niet bijdraagt aan die publieke waarde van het terugdringen van het lerarentekort. In dergelijke vraagstukken zijn drie dimensie te onderscheiden:

De logica, welke waarde is het dan precies die we nastreven? Hoe is die afgebakend? Dit kan vragen oproepen als: Een tekort voor welke taken precies. Is een tekort aan LO-docenten net zo belangrijk als een tekort aan wiskundedocenten? Als er voldoende docenten zijn (in aantallen) maar ze zijn overbelast over ondergemotiveerd, is er dan geen tekort meer? Hier spelen ook vraagstukken als grootte van klassen en aantal lessen dat geboden wordt.

De legitimiteit van handelen: Wiens probleem is eigenlijk het lerarentekort? Van de schoolbesturen, van ouders en leerlingen of van de overheid. Is het wel aan de minister van OCW om dit probleem naar zich toe te trekken, waar zit de politieke, bestuurlijke en juridische legitimatie van ingrijpen?

De benodigde capaciteit: gegeven dat we de logica definiëren en delen en dat de overheid een legitieme speler is, kan deze dan ook leveren? Zijn er voldoende middelen en mensen beschikbaar? Is er een institutioneel kader waarbinnen geopereerd wordt. Wat is de aard van de middelen (geld, infrastructuur, personeel) en op welke termijn en onder welke condities zijn die middelen beschikbaar te maken voor het oplossen van het lerarentekort.

In het navolgende zal ik langs deze lijnen de voorgestelde RATO aanpak evalueren, niet allesomvattend en uitputtend maar in ieder geval hopelijk wel wijzend op een paar kritische aspecten die met deze aanpak en met de door het ministerie van OCW gekozen rolinvulling gepaard gaan.

De logica van regionale sturing bij de bestrijding van het lerarentekort

Dat tekorten aan leraren sterk kunnen verschillen *tussen regio's* en *binnen regio's* behoeft geen betoog. De situatie in de Randstad is echt anders dan in Zeeland of Limburg. En in de Schilderwijk zijn er veel grote knelpunten dan in Wassenaar. Toch is het maar de vraag of dit verschil in manifeste knelpunten ook zijn oorzaken vindt in de regio, met andere woorden of oplossingen ook (dezelfde) regionale dimensionering kennen. Voor tekorten aan leraren is dit zeer de vraag zoals ik hieronder zal betogen.

Tekorten aan leraren ontstaan door drie oorzaken: een te grootte vraag naar onderwijs, een te klein aanbod van leraren of een tekortschietende matching tussen vraag en aanbod. In de voorgestelde RATO aanpak wordt geen expliciete analyse gemaakt van waar de schoen precies wringt en in hoeverre dit regionaal bepaald wordt. Gelet op de voorgestelde instrumenten lijkt de gedachte vooral aan te grijpen op een tekortschietende marktwerking die via regionale benadering verstrekt moet worden. Door de keuze van de regionale aanpak is ten minste de suggestie gewekt dat het probleem binnen de regio opgelost moet worden en niet over de grenzen van regio's heen. Is dit verstandig? In de ruimtelijke economie wordt wel gebruik gemaakt van zogenaamde *shift and share* analyses. Het idee is dat regio's van elkaar verschillen door 2 oorzaken:

- De samenstelling binnen een regio van structuur elementen. Als er in een regio relatief veel bedrijvigheid is die stikstof uitstoot dan zal die regio dus hoog scoren op uitstoot.
- De regio-specifieke aspecten (cultuur, opleidingsniveau e.d.) als (daarnaast) bedrijven in de regio technologisch achterlopen, dan verklaart dit ook een deel van de hogere uitstootniveau 's in de betreffende regio.

De eerste genoemde factor kun je alleen maar beïnvloeden door de structuur van de regio te beïnvloeden en dat is vaak lastig. De tweede factor kan wel regionaal beïnvloed worden.

Hoe zou dit onderscheid eruit zien als het over knelpunten van leraren gaat. Regio's met tekorten vertonen een aantal structurele kenmerken (grote steden, bevolkingsdichtheid, sterk gestegen woonlasten, verkeerscongestie). Deze factoren kunnen niet of amper aangepast worden door regionaal beleid. Er kan hooguit sprake zijn van compensatie van ongemak of onkosten vanuit andere regio's: leraren in de knelpunt regio's verdienen meer, krijgen een woontoeslag of extra parkeervergunningen. Bevolkingsgroei en verstedelijking zijn rechtstreeks van invloed op de vraag naar onderwijs maar kunnen zeker niet regionaal aangepakt worden, zie bijv. de discussie over gedwongen spreiding van vluchtelingen. Als er al enige invloed uit te oefenen zou zijn (denk aan ontwikkeling van nieuwe woongebieden) vergt dit een hele lange adem en zeker nationale coördinatie die ver buiten het bereik van onderwijsbeleid ligt.

Ook de vergroting van het aantal leraren vergt een herverdeling van infrastructuur in het HO die niet op korte termijn mogelijk is. Het kan leraren aantrekkelijker gemaakt worden om naar de Randstad te komen, om in moeilijke buurten te gaan werken maar dan moeten die leraren er wèl zijn. In het beste geval leidt het tot een herverdeling van schaarste waarbij uit gebieden waar er voldoende leraren zijn mobiliteit naar tekort regio's plaatsvindt. Het lijkt geografisch ingewikkeld doordat de afstand tussen overschotregios en tekortregio's groot is.

Daarnaast kunnen er oorzaken een rol spelen die wèl regionaal ontstaan en daarmee mogelijk te beïnvloeden zijn. Denk bijvoorbeeld aan een meer traditionele man/vrouw verhouding en daarmee samenhangende arbeidspatronen. Of aan bepaalde structuurkenmerken in de schoolbesturen (veel kleine besturen) die maken dat samenwerking moeizamer is. We hebben geen uitgebreid onderzoek beschikbaar hiernaar maar de indruk is dat juist in de Randstad het onbenutte arbeidspotentieel kleiner is dan elders in het land. Reserves zitten dus meer buiten de Randstad en minder in de Randstad. En hoe zit het met de grootte van de schoolbesturen. Grote schoolbesturen hebben meer mogelijkheden met personeel te 'schuiven' dan kleine en ook hier is het vermoeden dat de omvang van scholen én besturen in de Randstad groter is dan daarbuiten.

Als volgend argument zou kunnen gelden dat scholen met een ingewikkelde populatie (sociale achterstanden, nieuwkomers e.d.) binnen regio's voorkomen waar tekorten zijn. Maar is het dan zo dat in diezelfde regio's scholen met makkelijkere populaties meer personeel beschikbaar hebben? En als dit zo is, is een herverdeling van personeel over scholen mogelijk en wenselijk? Ook hier mist de RATO aanpak een doorslaggevende argumentatie.

Als laatste argument zou je kunnen kijken binnen regio's naar beschikbaar sociaal kapitaal nodig om samen te werken aan het oplossen van ingewikkelde knelpunten. Samen oplossen van een lerarentekort vergt een zekere solidariteit van scholen met leraren naar scholen zonder leraren. Er zijn redenen om aan te nemen dat het sociaal kapitaal in de grootstedelijke gebieden onder druk staat als gevolg van scherpere sociale scheidslijnen. Dit zou uitgezocht moeten worden, is het bijvoorbeeld zo dat onder druk van krapte scholen meer voor hun eigen gelijk gaan, ouders scholen onder druk zetten en zo solidariteit ondermijnen? We weten het niet en als het al zou spelen dan is de grote vraag of dergelijk gebrek aan solidariteit door sturing vanuit de publieke functie opgedrongen kan worden of dat dit juist verdringend werkt.

Alles bij elkaar ontstaat toch het beeld van dat de voorgestelde RATO aanpak in de valkuil loopt van de dronkaard die zijn sleutels kwijt is: hij gaat zoeken onder de lantaarn omdat hij daar licht heeft, maar het is maar de vraag of hij zijn sleutels daar ook verloren heeft, m.a.w. of de oplossing van het probleem niet juist op een andere plaats moet gebeuren.

Welke rol speelt **afstand**? Over wat voor afstanden zijn leraren bereid te reizen voor een baan?

Feitelijke afstand (km.) of reistijd en benodigde inspanning. Hang samen met beschikbare infrastructuur (verbindingen, filevorming, parkeermogelijkheden). Afruil OV en eigen vervoer?

Beleefde afstand: misschien is de afstand van Wassenaar naar de Schilderswijk (15 km) in beleefde zin groter dan van Wassenaar naar Aerdenhout (35 km). Of is de 'afstand' van een vrije school naar een instructiegerichte school zelfs wel onoverbrugbaar

Wat is de kosten/baten afweging die samenhangt met deze verschillende afstanden (zowel in geld, tijd als emotie?)

De legitimiteit van regionale sturing: Toevoeging bestuurlijke drukte

In de oorspronkelijke uitwerking van de RATO- aanpak gaat duidelijk om niet vrijblijvende samenwerking dmv model centrale dienst. Subsidieverlening wordt afhankelijk gemaakt van deelname aan die centrale dienst. De dienst moet ook doorzettingsmacht krijgen. Dit is een sterke inmenging in een bevoegdheid van schoolbesturen. Voor de bekostiging van docenten in de centrale diensten dient er een overdracht van lumpsum plaats te vinden van de schoolbesturen naar de centrale diensten.

In de nadere uitwerking van maart 2023 wordt geen afstand genomen van deze niet-vrijblijvende samenwerking maar wordt er wel een pilot-fase voorgesteld met daarin mogelijkheden om ervaringen op te doen, te leren en de evalueren hoe samenwerking binnen regio's eruit gaat zien. Dat is een verstandige vertraging die tijd geeft om met name juridische en organisatorische kwesties nader te verkennen. Daarbij zou zeker ook gekeken moeten worden naar vraagstukken die zich gaan voordoen met betrekking tot de plaatsing van de regio-docenten. Dat zijn om te beginnen vraagstukken aan de kant van de betreffende leraren. Zullen zij zich 'laten sturen' en wat doet dit met hun motivatie? Leraarschap is een *high touch* beroep dat in belangrijke mate afhangt van de kwaliteit van de relatie tussen leraar en leerlingen. De regio docenten zullen ook nieuwe docenten zijn (overige docenten zijn immers al vast verbonden aan een school). Juist voor deze groep nieuwe docenten is een goede inductie-aanpak cruciaal en daarvoor is een hechte binding met een team en school belangrijk. Een goed *psychologisch* contract is een noodzakelijke voorwaarde om succesvol te kunnen zijn in een klas en in een team. Daaraan gaat het plan voorbij, het ziet vooral op het oplossen van (arbeidsmarkt-) economisch en juridische contracteringsvraagstukken.

Aan de kant van de scholen en hun besturen worden volgens de RATO-aanpak personeelsrisico's afgedekt. Over welke risico's gaat het dan? Als scholen bang zouden zijn om in een krappe arbeidsmarkt personeel in dienst te nemen, geeft dat ernstig te kennen over de kwaliteit van het schoolbeleid. Dat dient dan aangepakt te worden als een duurzame oplossing in plaats van overgenomen te worden door een centrale dienst. De laatste aanpak kent namelijk risico dat matig personeelsbeleid van scholen (en besturen) eerder bestendigt dan aangepakt wordt. De centrale dienst zal overigens ook geconfronteerd worden met een aantal lastige verdelingsvraagstukken: wie bepaalt de prioriteit van het inzetten van leraren? Verschillende scholen kennen immers verschillende behoeften, identiteiten en roosters.

De rol van **schaal** in onderwijs is niet onomstreden. Er zijn zeker aanhangers van schaalverkleining die het niet zo erg zullen vinden dat de invloed van de grote besturen ingeperkt zal worden. Empirisch is er weinig bewijs voor voor- of nadelen van een grote of kleine schaal als het gaat om personeelsbeleid van scholen. De schaaldiscussie is behoorlijk fundamenteel en dient ook zo behandeld te worden. Beleid dat de facto ingrijpt in deze discussie verdient een zorgvuldige en expliciete aandacht en dito doordenking die in de voorgestelde aanpak ontbreekt.

Bijzondere aandacht is ook nodig voor de grote besturen die over de grenzen van regio's heen gaan. Het gaat dan om de grote besturen in het VO (zoals OMO, Carmel en Lucas), om AOC's (Yuverta bijvoorbeeld werkt van Maastricht tot in de kop van Noord-Holland) of van levensbeschouwelijke systeemspelers zoals bijv. Driestar, VIAA en CHE. Het HR-beleid van deze besturen zal deels doorgedecentraliseerd zijn maar zeker ook steunen op het bestuur als geheel. Als de regio's uiteenlopende aanpakken gaan kiezen (zoals bedoeld in RATO) kan dat spanningen binnen de besturen opleveren. Nichespelers zullen bovendien in de regio altijd de kleinste speler zijn en daarmee aan invloed verliezen.

Het valt sowieso op dat in de voorgestelde aanpak vooral over scholen en schoolleiders gesproken wordt en (opvallend) weinig over schoolbesturen en bestuurders. Dat gaat voorbij aan de huidige

bestuurlijke werkelijkheid waarbij de werkgeversrol bij de rechtspersoon (het bestuur) ligt. Overigens is het zeker binnen die grotere besturen ook nu al mogelijk om school overstijgende aanstellingen te regelen (bestuursaanstelling).

BESTUURLIJKE INRICHTING: ENKELE KNELPUNTEN

Voor een legitieme uitvoering van taken in de regio is een heldere governance noodzakelijk. De voorgestelde aanpak is in dit opzicht onhelder. Het is daarom goed dat daar in de uitwerking van maart 2023 een pas op de plaats gemaakt wordt. In het oorspronkelijke voorstel is het namelijk te onduidelijk hoe de besturing van de RATO uiteindelijk geregeld moet gaan worden, terwijl wel duidelijk is dat er sturingsvragen gaan spelen en het bepaald niet vrijblijvend zal gaan over verdeling van middelen, aanstellen van personeel, verplichte aansluiting (100% deelname) aan netwerken. In de nadere uitwerking wordt niet duidelijk of uiteindelijk de bedoeling is toch tot een 100% dekkende aanpak te komen of niet. Wordt er meer tijd genomen om op dit punt te komen of wordt de 100% los gelaten?

De indeling voor de RATO regio's (voorstel Van de Bunt) komt uit UWV structuur, maar is die wel passend? Deze³ indeling komt uit een hele andere hoek, namelijk de uitvoering van sociale zekerheid en bestrijding van werkloosheid. Een recente kamerbrief wijst op een fors aantal knelpunten in uitvoering sociale zekerheid via deze structuur. Het gaat om een samenwerkingsverband van het ZBO-UWV en gemeenten in een regio, vaak vanuit een centrum gemeente aangestuurd. Daarnaast zijn werkgevers in de regio verantwoordelijk voor werk-naar-werk beleid. Deze infrastructuur bestaat al geruime tijd, functioneert als het gaat om sociale zekerheid, maar hapert als het gaat om modernisering en flexibiliseren. De sociale zekerheidsuitvoering gaat over groepen op de arbeidsmarkt die vaak zeer beperkt regionaal mobiel zijn, veelal laag opgeleid en met afstand tot de arbeidsmarkt. Bij leraren gaat het om heel andere doelgroep, met landelijke georganiseerde werkgeversverenigingen, boven-regionale lerarenopleidingen e.d. Het is daarom niet goed te begrijpen waarom voor deze indeling gekozen wordt die toch als wezensvreemd t.o.v. onderwijs aangemerkt mag worden. Het onderwijs kent sowieso al geen gebrek aan regionale netwerken (denk aan passend onderwijs, RMC's e.d.). Het argument dat de RAP-regio's en de SO&P regio's en de Educatieve Allianties ineengeschoven worden roept de vraag op of deze netwerken niet functioneren en wat er allemaal komt kijken bij het opheffen van oude indelingen en deze samen te brengen in één nieuwe indeling.

Twee punten vragen nog bijzondere aandacht. Kennelijk zou de beroepsgroep een rol moeten gaan spelen in de besturing van de RATO regio's. Het valt zeer te betwijfelen of de beroepsgroep dit wel kan: het beroep van leraar is matig geïnstitutionaliseerd en amper langs regionale lijnen (geldt zowel voor de vakinhoudelijke verenigingen als voor de vakbonden). De sturing in de arbeidsmarktregio's is klassiek Rijnlants te noemen maar werkt voor leraren niet juist vanwege de gebrekkige regionale organisatiegraad.

Verder is ook de rol van de gemeenten een ingewikkelde: in onderwijs beperkt deze zich nu tot handhaving leerplicht, verzorgen van huisvesting en -vaak op afstand- aanbieden van openbaar onderwijs. Er zijn zeker gemeenten die ondersteunen dat arbeidsmarkttekorten opgelost worden maar heel veel meer dan

³ Brief minister SZW 11 oktober 2011 *Uitgangspunten voor de uitbreiding van de arbeidsmarktinfrastructuur*

goede wil kunnen ze niet op tafel leggen. Geen *zweep* (machtsmiddel) geen *reep* (geld) resteert alleen de *preek* (overtuigingskracht). Voor de rol van UWV is er in onderwijs geen equivalent, wellicht voor BAO VF/PF maar is van een heel andere orde.

De capaciteit: de beïnvloedbaarheid van regionale arbeidsmarkten en de spelers daarbinnen. Regio's als open systemen

Regio's zijn ook geen gesloten entiteiten, er vindt allerlei grensverkeer plaats: van leerlingen, van leraren, van opleiders etc.etc. Dit is een vraagstuk dat bij arbeidsmarktanalyses veel om de hoek komt kijken. Zo ligt bijvoorbeeld de stad Groningen ten opzichte van de provincie zeer excentrisch, bijna op de grens met Drenthe. Dat zijn twee verschillende provincies. In dergelijke gebieden is veel grensverkeer en de vraag is of de voorgestelde regio-indeling dit grensverkeer goed in beeld brengt. Zeker in de Randstad kunnen er flinke pendelstromen optreden die dwars over de regio-grenzen heen gaan, juist bijvoorbeeld omdat de woningprijzen sterk verschillen.

Daar waar er samenwerking nodig is met kennisinstellingen speelt de regionale spreiding van die instellingen ook nog een rol: universiteiten (en hun lerarenopleidingen) spelen een duidelijke boven regionale rol. Van studenten in het hoger onderwijs is ook bekend dat ze verhuizen vanwege hun studie. Er zullen meer studenten geneigd zijn om naar de grotere steden toe te verhuizen voor hun opleiding in plaats van juist de steden te verlaten.

Wat betreft de rol van de schoolbesturen zijn er ook opvallende regionale kenmerken. Van oudsher zijn bijvoorbeeld RK schoolbesturen veel groter (omdat ze vanuit kerkelijke organisaties gesticht werden) dan PC besturen of openbare scholen: die waren vrijwel uitsluitend binnen één gemeente actief. Besturen Carmel en OMO bedienen grote gebieden. In het groene onderwijs zien we een opschaling binnen de kolom om te kunnen overleven als groene scholen, die gaan ook sterk over regio grenzen heen. De levensbeschouwelijk meer orthodoxe schoolbesturen werken ook over grotere afstanden met elkaar samen.

Er is met andere woorden in de werkgeversrol amper sprake van regionale gewoonte en/of structurering in de uitvoeringscapaciteit. Het opbouwen hiervan - als het al zinvol zou zijn - kost tijd en zal zeker op kortere termijn geen soelaas bieden voor het oplossen van tekorten aan leraren.

Waar er regionaal georganiseerde uitvoeringscapaciteit zit in het onderwijs, loopt die over andere delen van het primaire proces, met name wat betreft zorg voor leerlingen die kwetsbaar zijn of extra ondersteuning nodig hebben (passend onderwijs & RMC). Dit zijn overigens processen die ook veel personele inzet vergen en wellicht dat daar al aanknopingspunten te vinden zijn.

Om capaciteiten te bundelen in of buiten regio's in nogal diverse verbanden zal een vorm van flexibele netwerksturing nodig zijn. Dit kunnen ingewikkelde constructies zijn, soms met onheldere governance. Cruciaal bij dit soort sturing is het bestaan van onderling vertrouwen, partijen moeten elkaar snel kunnen vinden en er moet over en weer sprake zijn van een gun-factor. De voorgestelde aanpak oogt slagvaardig maar kent het risico om juist ondermijnend te werken op het noodzakelijke vertrouwen. De in maart jongstleden voorgestelde pilot-fase komt hier (deels) aan tegemoet. Het begin van de regiovorming

gebeurt op vrijwillige basis en dat biedt mogelijkheden om in te stappen als daar draagvlak voor is en om af te wachten als daar behoefte aan is. Wèl is de belangrijke vraag of uitstel ook afstel kan worden: is het mogelijk dat sommige regio's niet tot stand komen en wat betekent dit dan? Juist regiovorming vergt gecoördineerde samenwerking en afstemming, half ingevoerde regiovorming zal veel nieuwe problemen oproepen. Op korte termijn dient er dus helderheid te komen over de gewenste eindsituatie. De notitie van maart biedt die helderheid niet.

Slotbeschouwing

VOICE, LOYALTY EXIT OF CYNISME

In de voorgestelde aanpak liggen nogal wat risico's op conflict, zoveel moge duidelijk zijn uit het voorgaande. De ingelast tussenstap stelt dit uit maar lost het niet op. Theoretische zijn er vier opties om met dergelijke conflicten om te gaan:

- *Voice*: proberen de opinie te beïnvloeden van de machthebbers door inspraak, lobby, etc.etc. Probleem is dat er geen aansluiting zit in de communicatiekanalen, of de politieke sturingskanalen tussen het departement, de regio's en de besturen. De kans is groot dat er veel voice maar weinig oplossing gaat ontstaan.
- Een moreel appel doen op de *loyaliteit* van spelers, daar zit zeker mogelijkheden vanwege het gedeelde belang van de problematiek: iedereen wil van die lerarentekorten af. Alleen komt loyaliteit onder druk te staan als er calculerend gedrag gaat optreden, en/of als er geen geloofwaardige doorzettingsmacht/conflictbeslechting mogelijk is. Deze ontbreekt in de huidige voorstellen: uiteindelijk gaat om de realisatie-eenheid binnen OCW maar de vraag is hoeveel gewicht die in de schaal legt tenzij met een ultiem instrument als het intrekken van bekostiging
- Scheppen van een *exit*. Als voice en loyalty niet werken, dan is er nog de theoretische exit optie, spelers trekken zich terug. Maar dat wel de minister nu juist niet omdat 100% dekkendheid nagestreefd wordt: iedereen moet dus aan boord komen en niemand mag het schip verlaten.
- De voorgaande drie komen uit de klassieke theorie van Hirschman (1970) Recent is daar nog een vierde, sombere variant aan toegevoegd namelijk daar waar noch voice, noch loyalty, noch exit mogelijk zijn zal zal *cynisme* groeien (Naus et al., 2007) en dat lijkt me een enorm risico. In de complexiteit van het Nederlandse onderwijsbestel èn met de grote opgaven die er liggen (tekorten aan leraren, teruglopende niveaus, nodige curriculum herziening, verbrede taakstelling) zou cynisme heel slecht nieuws zijn. Dat leidt tot beleidsvervreemding (Tummers) en ondermijnt daarmee het 'centrale zenuwstelsel' van ons onderwijssysteem dat gekenmerkt is door een grote hoeveelheid meer en minder gevoelige prikkels die heen en teruggaan tussen politiek en praktijk. Recente affaires laten zien hoe diepgaand en langdurig de schade kan zijn van het verstoren van 'zenuwbanen' in het publieke domein (communicatiekanalen, overlegstructuren etc.)

NAAR EEN OPLOSSING, VOORBIJ DE TRAGEDY OF THE COMMONS

Het probleem van het lerarentekort kan geduid worden als een *tragedy of the commons*. Dit komt er in essentie op neer dat een aantal zelfstandige spelers in een afgebakende publieke ruimte een beroep doen op een beperkte hoeveelheid middelen. Het verhaal gaat dat settlers in de VS (Boston) een gemeenschappelijk weiland wilden hebben om ieder één koe op te zetten (de commons). Dat ging goed totdat iemand besloot een *tweede* koe op het weiland te zetten, die natuurlijk mee moest eten van de gelimiteerde hoeveelheid gras.

De (regionale) arbeidsmarkt van leraren lijkt hier op. In een begrensde ruimte (reistijd, grenzen) zoekt een aantal afzonderlijke schoolbesturen leraren die er niet in voldoende mate zijn. Omdat er geen formele coördinatiemechanismen zijn kan dit leiden tot egoïsme, calculerende gedrag etc. Er is een absoluut tekort aan leraren, het gaat om de herverdeling van deze schaarste (ook wel aangeduid als zero sum game).

Lange tijd gold dit als een voor partijen onoplosbaar probleem en een noodzaak om van bovenaf in te grijpen. Feitelijk is dit wat RATO ook doet: we installeren een gezag dat over de besturen heen kan verdelen, aannemen etc.

Inmiddels weten we echter beter: In 2009 won Elinor Ostrom de Nobelprijs voor de economie met een voorstel voor het oplossen voor commons-achtige vraagstukken. De oplossing van dit soort verdelingsvraagstukken vergt volgens haar de volgende zes ingrediënten:

1. *Heldere grenzen en definities: wat is nu precies funderend onderwijs, waar begint het en waar eindigt het?*
2. *Goede balans zitten tussen inspanning en opbrengst. Als bestuurlijk processen veel meer energie vergen dan dat ze bijdragen aan goed onderwijs zullen partijen afhaken.*
3. *Zoveel mogelijk sprake moet zijn van gemeenschappelijke besluitvorming.*
4. *Beste bottom up opgebouwd worden met zoveel mogelijk autonomie laag in het systeem.*
5. *Gelaagde governance-opbouw met heldere escalatiepaden*
6. *Snelle conflictbeslechting en -indien nodig- gepaste sancties*

Het lijkt erop dat de RATO aanpak deze zes factoren eerder frustreert dan mogelijk maakt.

1. Het eerste criterium is geen misverstand over: funderend onderwijs is duidelijk af te bakenen, in dit geval aangevuld met MBO, hoewel in deze laatste sector wel de vraag gesteld moet worden of inzet van personeel voor leven lang leren en contractactiviteiten wel of niet onderdeel uitmaakt van het lerarentekort (afbakening).
2. De balans tussen inspanningen en opbrengsten zal voor RATO negatief uitpakken: het gaat om een extra bestuurlijke laag in een nieuwe regio-indeling die voor onderwijs ongebruikelijk is. Uit evaluaties blijkt dat schoolbesturen redelijk tevreden zijn over de S&OP en de RAP aanpak, die zou dus nu vervangen worden door de RATO aanpak en dat vergt veel extra inspanning.
3. Er moet sprake zijn van gemeenschappelijke besluitvorming. Dit is niet het geval, volgens de decemberbrief wordt de RATO aanpak opgelegd, de notitie van maart introduceert een tussenfase maar is niet duidelijk over het al dan niet afdwingen door de minister van een dekkende indeling en

deelname. Er zal in de regio's een gemeenschappelijk bestuur gevormd moeten worden (aparte rechtspersoon) maar de vraag is of dit van harte gaat of als een opgelegde zaak ervaren wordt.

4. Er is niet voldaan aan het bottom up principe: de minister stelt de indeling voor, hij ontstaat niet uit een organische samenwerking tussen besturen. De recente temporisering verzacht dit wel, maar opnieuw is er onduidelijkheid over het eindbeeld.
5. De gelaagde governanceopbouw en heldere escalatielijnen zijn onduidelijk. Er ontstaat een parallelle bestuursrechtelijke structuur, zonder heldere verankering of democratische legitimatie in het openbaar bestuur en die zich op onduidelijke wijze verhoudt tot de private rechtspersoon van de schoolbesturen.
6. Snelle conflictbeslechting zou moeten gebeuren vanuit de regierol die OCW op zich pakt (Realisatie-eenheid). Het ministerie heeft echter geen doorzettingsbevoegdheid behalve het ultimatum remedium van intrekken van bekostiging. In geval van lerarentekorten zou dit volstrekt onzinnig zijn: het lijkt op het afnemen van het infuus van de patiënt.

Het voorgaande kan niet anders dan tot de conclusie leiden dat in december de RATO aanpak een groot risico in zich draagt om oplossend vermogen van regio's te ondermijnen. De vraag wat de overheid daarvoor hoe snel in de plaatst stelt en hoe lang dit dan houdbaar blijft. Dit zou een on-Nederlandse en niet eerder vertoonde bestuurlijke interventie vergen. Uit de daadkracht spreekt een te waardenen gevoel van urgentie als het gaat om de bestrijding van lerarentekorten. Maar daadkracht zonder bestuurlijke implementeerbaarheid, met grote twijfels over de haalbaarheid en kanttekeningen bij mogelijke ongewenste neveneffecten brengt zeer grote risico's met zich mee waarbij zowel de geloofwaardigheid van overheidshandelen als het bestuurlijk en professioneel commitment in het veld geschaad wordt. De in maart voorgestelde temporisering geeft in ieder geval meer tijd om na te denken over de vraag of van een dergelijke verregaande stap nodig en wenselijk is. Dat zal alleen werken als het antwoord op die vraag ook kan zijn dat RATO géén oplossing biedt. Als de pilot-aanpak bedoeld is om de geesten rijp te maken voor wel degelijk een ingrijpende bestuurlijke interventie, dan is argwaan geboden.

Literatuur

Hirschman, A. O. (1970). Exit, voice, and loyalty : responses to decline in firms, organizations, and states. Harvard University Press.

Moore. M. (1995) Creating public value.(Cambridge, MA: Harvard University Press

Naus F., A. van Iterson & R. Roe (2007) 'Organizational cynicism: Extending the exit, voice, loyalty, and neglect model of employees' responses to adverse conditions in the workplace' in Human Relations Volume 60(5): 683–718

Ostrom, E. (1990). Governing the commons : the evolution of institutions for collective action (Ser. The political economy of institutions and decisions). Cambridge University Press.

Tummers,L. (2019) Naar gedragen gedragsverandering. Passende interventies in publiek management Universiteit Utrecht (oratie)

Colofon

Deze tekst mag voor eigen gebruik overgenomen worden mits de bron correct vermeld wordt. Voor vragen, neemt u contact op met:

Anke Vroomen
avr@v-square.nl

V-square
Ravelijn 28
5264 PD Vught