

'Krimp en onderwijs'

Vijf case studies
Bijdrage aan het Handboek Krimp en Onderwijs



Krimp en Onderwijs

Vijf case studies

Bijdrage aan het Handboek Krimp en Onderwijs

Een onderzoek in opdracht van de provincie Limburg en NEIMED

Redactie: Karlin Douma en Sharon van Ede

© **A**arts De Jong Wilms Goudriaan **P**ublic **E**conomics BV (APE)

September 2010



INHOUD

VOORWOORD	5
1 INLEIDING	7
2 DE CASUSSEN	9
2.1 Drenthe: Openbaar Primair Onderwijs Borger-Odoorn	9
2.2 Zeeland: Openbaar primair onderwijs Borsele	11
2.3 Zuid-Limburg: Onderwijsstichting MOVARE	13
2.4 Zuid-Limburg: SVO PL	15
2.5 Achterhoek: Orchidee Scholengroep en COVOA	17
3 STRATEGIEËN VOOR SUCCES	19
3.1 Krimpen kost tijd	19
3.2 Goede informatie is goud waard	22
3.3 Samen sterker dan alleen	23
3.4 Betrokken communicatie	24
3.5 Leiderschap en professionaliteit	26
4 AANDACHTSPUNTEN	27
4.1 Leerlingenkrimp, leefbaarheid en rouw	27
4.2 Katalysatoreffect	28
4.3 Effecten van publiciteit	28
4.4 Fusie en identiteit	29
4.5 Keuze voor onderwijs	29
4.6 Ambassadeurs voor de krimp	30
4.7 Structureel, maar niet gestructureerd	31
4.8 Krimp kost geld	31
5 CONCLUSIES	33
BIJLAGE 1: GERAADPLEEGDE DOCUMENTATIE	35
BIJLAGE 2: LIJST MET GEINTERVIEWDEN	39





Odile Wolfs
Gedeputeerde Provincie Limburg

Voorwoord

Op initiatief van de Provincie Limburg en het NEIMED is een Handboek Krimp en Onderwijs ontwikkeld als één van de experimenten in het kader van het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling. De provincie Limburg loopt in zekere zin voorop met de ontgroening. Dat betekent ook dat we als eerste ervaring opdoen met een succesvolle aanpak daarvan. Die kennis willen we graag met anderen delen, zodat zij er hun voordeel mee kunnen doen. We weten vanuit de Limburgse praktijk inmiddels dat in steeds meer regio's scholen en schoolbesturen te maken hebben of krijgen met leerlingendaling. Voor schoolbesturen is de overschakeling van groei- naar krimp-denken lastig. We willen hen met dit handboek daarbij helpen.

Onlangs vroeg een schoolbestuur mij hoe ik dacht over hun besluiten m.b.t de aanpassing van het onderwijsaanbod rekening houdend met de leerlingendaling. Ik heb toen mijn nek uitgestoken en gemerkt dat dit niet door iedereen in dank werd afgenomen. Toch moeten we de feiten onder ogen zien en er naar handelen. Bestuurders mogen het onderwijs niet in de kou laten staan bij het vinden van adequate oplossingen, genoodzaakt door de bevolkingskrimp.

De rapportage van de case studies, vormt het eerste deel van het Handboek Krimp en Onderwijs. Er worden praktijksituaties beschreven van schoolbesturen en scholen die al langer met leerlingendaling te maken hebben en daarbij de nodige acties hebben ondernomen. We hebben ons niet beperkt tot Limburg. In samenwerking met de landelijke werkgroep "Krimp en onderwijs" (onderdeel van het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling) zijn een vijftal casussen, die verspreid zijn over het hele land, beschreven. Met als doel het beschikbaar stellen van kennis en ervaringen, het ontwikkelen van strategieën voor succes en het inventariseren van aandachtspunten die van belang zijn bij krimpmaatregelen in het onderwijs.

Het tweede onderdeel wordt een digitaal handboek; een doorlopende landelijke vraagbaak met antwoorden op praktische vragen waar scholen en schoolbesturen in krimpsituaties mee te maken krijgen. De partijen van de CAO-tafels onderwijs zijn betrokken bij de verdere invulling en uitvoering hiervan. Dit digitale handboek zal begin 2011 te vinden zijn op de website www.vanmeernaarbeter.nl.

Tenslotte zullen er, als derde onderdeel, begin 2011 onder de paraplu van het NEIMED inspiratie-bijeenkomsten over vernieuwende oplossingen worden georganiseerd.

We zijn zeer verheugd dat anderen zich bij dit initiatief aangesloten hebben. Mede namens NEIMED dank ik de deelnemers aan de landelijke werkgroep "Krimp en onderwijs" voor hun vruchtbare inbreng en de partijen van de CAO-tafels primair en voortgezet onderwijs voor hun inzet bij het digitale handboek.



1. Inleiding

In verschillende Nederlandse regio's worden de aantallen leerlingen op scholen steeds kleiner. Dit is de voorbode van de demografische verandering waar heel Nederland mee te maken krijgt. De komende dertig jaar zal de groei van de Nederlandse bevolking stabiliseren en vervolgens omslaan in krimp. Het feit dat er structureel minder kinderen geboren worden (ontgroening) dan er mensen sterven (vergrijzing), is daarvan de belangrijkste oorzaak. Voor het onderwijs is vooral die eerste ontwikkeling van belang: in Nederland krijgen vrouwen sinds enkele decennia gemiddeld 1,7 kind en dat is een stuk minder dan de 2,1 kinderen die nodig zijn om de omvang van de bevolking stabiel te houden¹. Het ziet er niet naar uit dat dit op korte termijn gaat veranderen. Dat betekent dat schoolbestuurders de komende decennia voor de opgave staan om het onderwijsaanbod aan te passen aan almaar dalende leerlingenaantallen².

Het is overigens een misverstand om te denken dat deze demografische ontwikkeling alleen gevolgen heeft in de drie, door de regering benoemde³, 'krimpregio's' (Zuid-Limburg, Zeeuws-Vlaanderen en Noordoost Groningen). Dat blijkt ook uit deze rapportage: twee van de vijf casussen zijn gesitueerd buiten de krimpregio's. De ontgroening is immers in vrijwel heel Nederland aan de gang⁴.

Accommoderen, of meebewegen met krimp, is een geheel nieuwe uitdaging voor het onderwijs. Schoolbestuurders krijgen te maken met vragen, waar momenteel nog weinig antwoorden op zijn. Hoe kun je krimp zien aankomen? Wanneer breekt het moment aan om maatregelen te nemen? Hoe en wanneer breng je ouders en leerlingen op de hoogte?

In opdracht van de provincie Limburg heeft onderzoeksbureau APE vijf concrete casussen bestudeerd, waarbij schoolbesturen geconfronteerd werden met leerlingenkrimp. Op basis hiervan zijn enkele lessen voor schoolbestuurders op een rij gezet. De casussen zijn gekozen in samenspraak met de Themagroep

¹ Dit effect is jarenlang gecamoufleerd door de stijging van de gemiddelde levensduur en door de omvang van de babyboomgeneratie (en de relatief grote omvang van hun nageslacht).

² Het CBS verwacht dat het aantal 0-20 jarigen tussen 2006 en 2040 jaar afneemt met gemiddeld 7%. Kennelijk wordt de ontgroening naar verwachting niet (voldoende) gecompenseerd door immigratie van jonge gezinnen en jongeren.

³ Bron: *Krimpen met kwaliteit. Interbestuurlijk actieplan Bevolkingsdaling. Rijk, IPO en VNG, 2009.*

⁴ Het CBS verwacht dat het aantal 0-20 jarigen in Nederland in totaal jaar afneemt met gemiddeld 7% tussen 2006 en 2040.

Onderwijs van het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling⁵. Belangrijkste criteria voor de selectie waren een goede regionale spreiding en een evenwichtige verdeling van casussen over het primair en voortgezet onderwijs. Bovendien is gezocht naar casussen in een zo ver gevorderd mogelijk ontwikkelingsstadium. Dit laatste criterium sloot veel potentiële casussen uit: de lijst van schoolbesturen met concrete ervaring met krimp is vrij kort. Desondanks is er een aantal interessante casussen geselecteerd in Zuid-Limburg, Zeeland, Drenthe en de Achterhoek. Alhoewel er aanzienlijke verschillen zijn in de omstandigheden per regio, valt er veel te leren uit deze vroege ervaringen.

De case studies bestaan uit een inventarisatie van publicaties in de media, een analyse van bestuurlijke documenten (van schoolbesturen en gemeenten) en een reeks interviews met ouders, leden van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraden, bestuurders van onderwijsstichtingen of scholengemeenschappen en (oud) wethouders. Bij elke casus hebben tenminste twee personen onafhankelijk van elkaar een beschrijving van de gebeurtenissen gegeven, zodat een intersubjectieve reconstructie gemaakt kon worden.

In het volgende hoofdstuk worden eerst de casussen geïntroduceerd, alvorens wij aan de hand van voorbeelden de belangrijkste lessen en aandachtspunten op een rij zetten.



⁵ Zie voor informatie over het NNB:

http://www.vanmeernaarbeter.nl/content/nationaal_netwerk_bevolkingsdaling.

2 De casussen

2.1 Drenthe: Openbaar Primair Onderwijs Borger-Odoorn

Openbaar Primair Onderwijs Borger-Odoorn:

- 16 openbare basisscholen (verenigd onder een bovenschools bestuur, maar niet verzelfstandigd)
- in 13 dorpskernen (van de 25)
- 1600 leerlingen

In 2008 klopte het verantwoordelijk bestuur van het openbaar basisonderwijs in Borger-Odoorn aan bij het college van burgemeester en wethouders. Het bestuur had zodanige financiële problemen, dat het de verantwoordelijkheid neerlegde. De gemeente was aan zet. Het tekort had twee oorzaken: slecht financieel management en een daling van inkomsten door krimp van het aantal leerlingen in de onderbouw. De ontgroening was op zich geen verrassing: bij het gemeentebestuur was bekend dat Borger-Odoorn hiermee te maken zou krijgen en in 2003 was hier ook al beleid op gevoerd. Toen is besloten dat elke school minimaal 50 leerlingen moest hebben. Scholen van minder dan 50 leerlingen moesten sluiten, omdat het leerlingenaantal door de krimp niet meer zou herstellen en het openhouden van zeer kleine scholen relatief duur is. In 2007, een jaar voor de crisis in het basisonderwijs, werd zichtbaar dat de krimp veel sneller verliep dan verwacht. Toen het gemeentebestuur in 2008 het dagelijks bestuur over het basisonderwijs in handen kreeg, heeft het de crisis daarom aangegrepen om het openbare basisonderwijs grondig te reorganiseren.

Er zijn op korte termijn ingrijpende maatregelen genomen om de situatie weer op orde te brengen. In een jaar tijd werd het personeeloverschot (11 fte) teruggebracht, zonder gedwongen ontslagen of plaatsing in het risicodragend deel van de formatie. Dat is een bijzondere prestatie. Daarnaast is er een plan gemaakt voor de wat langere termijn, om de sterke leerlingenkrimp van de toekomst te accommoderen. In het plan wordt ervoor gekozen om een klein aantal (bestaande) scholen in de grotere dorpen door te ontwikkelen tot brede scholen met een volledig pakket aan voorzieningen en daarnaast enkele kleinere scholen – met minder voorzieningen – te handhaven in de kleine dorpen. Voor de leerlingen van de 'satellietscholen' zal vervoer worden georganiseerd, aangezien zij voor zaken als gymlessen en naschoolse opvang alleen bij de 'centrumscholen' terecht kunnen.

Overigens is er bij de totstandkoming van de maatregelen en het plan wel gesproken met bestuurders van verschillende scholen voor bijzonder onderwijs in de gemeente, maar dat heeft niet geleid tot samenwerking of afspraken. Hier speelde mee dat het grootste bestuur in het bijzonder onderwijs meerdere scholen in meerdere gemeenten onder zich heeft, dus niet alleen in Borger-Odoorn. Bovendien heeft dat bestuur, in tegenstelling tot het openbaar onderwijs in Borger-Odoorn, meer grote dan kleine scholen, waardoor zij lagere kosten hebben en de noodzaak om te fuseren minder groot is – ook al dalen de leerlingenaantallen op de bijzondere scholen ook.

De verantwoordelijk wethouder is er in vrij korte tijd in geslaagd de meerderheid van de gemeenteraad te overtuigen⁶ van de noodzaak van het toekomstplan. Het feit dat gedwongen ontslagen waarschijnlijk vermeden kunnen worden is hierbij van groot belang geweest. Daarnaast is een – kennelijk – wenkend perspectief te schetsen op een goed, toekomstbestendig, bereikbaar en betaalbaar openbaar basisonderwijs. Aangezien de meeste ouders, die betrokken zijn bij scholen die zullen worden gesloten, beginnen te berusten in de sluiting, is de verwachting dat ook de medezeggenschapsraden van de scholen die moeten gaan fuseren met het toekomstplan zullen instemmen.



⁶ De gemeenteraad sprak zich op 9 september 2010 in meerderheid positief uit over het toekomstplan voor het openbare basisonderwijs.

2.2 Zeeland: Openbaar primair onderwijs Borsele

Openbaar Onderwijs Borsele:

- 9 openbare basisscholen (niet verzelfstandigd)
- in 9 dorpskernen (van de 15)
- 550 leerlingen

Doordat de gemeente Borsele (Zuid-Beveland) uit een groot aantal dorpen met weinig inwoners bestaat, hebben de meeste dorpen slechts één kleine basisschool. Dankzij het kleine kernenbeleid van de gemeente, waarbij de scholen financieel en organisatorisch extra gesteund werden, is het gelukt om de vaak zeer kleine scholen in stand te houden. Dit beleid heeft als uitgangspunt dat een basisschool van vitaal belang is voor de leefbaarheid in een dorp. Als gevolg van de bevolkingskrimp is echter een aantal scholen onder de wettelijke opheffingsnorm gevallen, waardoor zij op termijn geen bekostiging meer ontvangen van het ministerie van OCW. Aanvankelijk wilde de gemeente ook die scholen blijven steunen, maar dat bleek financieel niet haalbaar.

Voor het voortbestaan van de kleine basisscholen in de gemeente Borsele is bijzonder hard gevochten. Toen de zelfstandige school De Linden in Ellewoutsdijk in 2008 onder het absolute minimum van 23 leerlingen viel, werd een beroep gedaan op ouders, om hun kinderen toch vooral naar De Linden te brengen. Aangezien het leerlingenaantal desalniettemin niet herstelde, moest de school in 2010 alsnog worden gesloten. De plaatselijke bevolking reageerde teleurgesteld.

Zij hadden de hoop gehouden dat hun school door de gemeente gesteund zou blijven worden. Toen ook een andere basisschool, De Berenburcht in Baarland, dreigde de rijksbekostiging te verliezen wegens te weinig leerlingen, deed de gemeente een beroep op de staatssecretaris van onderwijs. Zij verleende de Berenburcht begin 2009 bij wijze van hoge uitzondering gratie, zodat deze nog iets langer dan de wettelijke termijn mocht blijven bestaan. Momenteel wordt opnieuw bekeken of de Berenburcht voldoende leerlingen aantrekt om ook volgend schooljaar in aanmerking te komen voor rijksbekostiging.

Ondertussen is in de loop van 2009 in de gemeenteraad van Borsele een discussie gestart over de houdbaarheid van het kleine kernenbeleid in tijden van krimp. Het kost relatief veel geld om zeer kleine scholen in stand te houden en de onderwijskwaliteit op peil te houden. Aangezien Borsele van oudsher een welvarende gemeente was, werd dit nooit als een probleem gezien. Nu duidelijk wordt dat de leerlingendaling structureel en onomkeerbaar is, is dit langzaam aan het veranderen. In deze verandering van denken speelt de provincie Zeeland een belangrijke rol. Tijdens een conferentie over bevolkingskrimp in 2009 twijfelde een gedeputeerde voor het eerst openlijk over het behoud van alle openbare en sociale voorzieningen in alle kleine dorpen. De provincie is sindsdien een nieuwe weg ingeslagen, die vooral bij veel schoolbestuurders

in Zeeland navolging lijkt te vinden. Het overgrote deel van de Zeeuwse schoolbestuurders, verenigd in het Platform Primair Onderwijs Zeeland (PPOZ), heeft opdracht gegeven tot een onderzoek naar de betrouwbaarheid van leerlingenprognoses (zie ook paragraaf 3.2 hierover). Gemeenten en provincie betalen mee aan dit onderzoek en de resultaten worden eind 2010 verwacht. Binnen hetzelfde kader is ook het gesprek geopend over de rol van basisscholen in de samenleving. Langzaam maar zeker worden basisscholen niet zozeer gezien als de spil van elk dorp, maar als een plek waar goed onderwijs gegeven moet worden.



2.3 Zuid-Limburg: Onderwijsstichting MOVARE

Onderwijsstichting MOVARE:

- 58 scholen voor zowel bijzonder als openbaar basisonderwijs en speciaal onderwijs
- in 10 gemeenten (zowel het stedelijk gebied rondom Heerlen en Kerkrade als het niet-verstedelijkte Heuvelland)
- 13.500 leerlingen

Toen het vrijwilligersbestuur van Onderwijsstichting MOVARE in 2002 plaats maakte voor een professioneel manager, kreeg deze als opdracht mee 'iets' te doen aan de terugloop van aanmeldingen op de scholen. De structurele krimp in het primair onderwijs was in Kerkrade, waar veel van de MOVARE-scholen lagen, al in 1996 begonnen. In 2002 waren in Kerkrade ook al verschillende ingrepen gedaan om het onderwijsaanbod te verminderen⁷.

Desondanks leek het schoolbestuur de krimp van de eigen leerlingenaantallen tot die tijd nog niet als structureel en onomkeerbaar te zien.

Sinds de professionalisering is MOVARE uitgegroeid tot een grote onderwijsorganisatie. Opvallend is dat in 2008 alle openbare basisscholen van Heerlen overgedragen werden aan MOVARE, waardoor een gemengd schoolbestuur ontstond (tot dat moment vielen alleen bijzonder en speciaal onderwijs onder MOVARE). De huidige omvang biedt de onderwijsstichting relatief veel mogelijkheden om in te spelen op de krimp. Als bijvoorbeeld een leerkracht op een locatie boventallig wordt, kan die doorgaans op een andere locatie ingezet worden⁸. Het koepelbestuur kan relatief eenvoudig besluiten om twee MOVARE-scholen, die dicht bij elkaar liggen, onder één dak te huisvesten. Een goede samenwerking met de gemeente is dan wel van belang, aangezien de gemeente over de huisvesting gaat. Dat was zeker het geval in Kerkrade, waar de gemeente zulke samenvoegingen in het verleden heeft aangegrepen om het onderwijs een kwaliteitsimpuls te geven, door vier nieuwe gebouwen neer te zetten voor de fusiescholen en extra te investeren in de kwaliteit van de behuizing.

Bij de eerste sluitingen (meestal van dislocaties) was er ook wel wat protest van ouders, maar niet zodanig dat de realisatie van de plannen in gevaar kwam. MOVARE heeft bewust geïnvesteerd in een goede samenwerking met stakeholders, vanuit de overtuiging dat de steun van lokale politici en het bredere publiek belangrijk is bij het aanpassen aan krimp. Sinds 2008 probeert de stichting haar krimpbeleid bovendien voorspelbaarder te maken door lange-termijn huisvestingsscenario's te publiceren. Daarin wordt per schoolgebouw aangegeven hoe lang het minimaal in stand zal worden gehouden.

⁷ In totaal zijn er in Kerkrade nu 12 basisscholen; voor de krimp waren er 19.

⁸ Dit kan alleen op voorwaarde dat het personeel een aanstelling heeft op bestuursniveau en niet op schoolniveau. Dat is hier het geval.

Samenwerking en communicatie is overigens niet altijd genoeg om de weerstand tegen verandering weg te nemen. In sommige gevallen moest MOVARE meebuigen en creatief zijn. Zo is bijvoorbeeld een keer het voornemen om een school te sluiten omgezet naar een alternatief plan: er werd een instroompunt gecreëerd voor peuters en groepen 1 en 2, waardoor de onderwijsvoorzieningen deels bleven bestaan. Dit compromis heeft eraan bijgedragen dat, toen de aanmeldingen nog verder terugliepen, er onder de inwoners inmiddels voldoende begrip was ontstaan voor de problematiek. Toen de situatie niet langer houdbaar was, konden de gemeente en MOVARE het daarom relatief snel eens worden over de sluiting.

Door de voltooide samenvoegingen sluit het aantal onderwijslocaties nu beter aan bij het aantal leerlingen en zijn de inkomsten en uitgaven in balans. Het is echter duidelijk dat de krimp de komende jaren voortzet en dat nog meer schoollocaties zullen moeten sluiten. De aanpassing aan krimp blijkt een continu proces te zijn, dat bovendien steeds lastiger wordt.

Want bij de sluitingen tot nu toe was er nog sprake van een alternatief: ouders konden kiezen voor een andere basisschool in de buurt (dit is kenmerkend voor de verstedelijkte regio Parkstad, waarbinnen de meeste MOVARE-scholen liggen). Vanaf nu zullen echter ook scholen dicht moeten die in kleine kernen liggen, waar geen andere basisschool is. De verwachting is dat het protest daar groter zal zijn.



2.4 Zuid-Limburg: SVO|PL

Stichting Voortgezet Onderwijs Parkstad Limburg (SVO|PL):

- 8 scholen voor bijzonder voortgezet onderwijs
- 3 gemeenten (Heerlen, Kerkrade en Landgraaf)
- 8100 leerlingen

Zuid-Limburg kreeg als een van de eerste gebieden te maken met structurele bevolkingskrimp. In Heerlen, waar de meeste scholen van SVO|PL gehuisvest zijn, was de ontgroening in 1997 voor het eerst te merken, in het basisonderwijs. In de jaren daarna overlegden gemeentebestuurders in de regio Parkstad (Heerlen, Kerkrade en omstreken) over de gevolgen voor het voortgezet onderwijs, maar het lukte niet om met de schoolbesturen in de regio tot een gezamenlijke aanpak te komen. In 2006, toen de krimp ook in het voortgezet onderwijs zichtbaar was geworden, gingen gemeente- en VO-bestuurders opnieuw met elkaar in gesprek over de toekomst van het voortgezet onderwijs. In opdracht van de gemeentes was een aantal scenario's uitgetekend, op basis waarvan afspraken gemaakt konden worden. Ook SVO|PL was hierbij betrokken. In dezelfde periode speelde bij SVO|PL een aantal grote organisatorische en financiële problemen, die onder andere waren ontstaan door een sterke terugval van het leerlingenaantal. Er moest op korte termijn iets gebeuren, maar de gesprekken met gemeentes en andere schoolbesturen leverden nog geen concreet resultaat. Het ontbrak aan commitment, mogelijk doordat nog niet alle schoolbesturen even hard geraakt waren door de krimp.

In 2008 besloot SVO|PL om niet langer te wachten en zelf in actie te komen. In drie maanden tijd schreef het college van bestuur een eigen plan: het *Masterplan VO Parkstad Limburg*. Dit plan bevat maatregelen om het onderwijsaanbod van SVO|PL gelijkmatiger te verdelen binnen de regio Parkstad. De problemen waren inmiddels zo hoog opgelopen, dat de eerste fase van dit Masterplan snel geïmplementeerd zou moeten worden. Die fase had betrekking op de school, waar de krimp vooral vat op had gekregen: het prestigieuze College Rolduc in Kerkrade. Het gebrek aan leerlingen maakten het daar onmogelijk om het onderwijs goed te organiseren (zo konden bijvoorbeeld niet langer alle profielen van de HAVO en het VWO worden aangeboden). De school leek niet langer zelfstandig te kunnen voortbestaan. De in het Masterplan gekozen oplossing was een fusie met een andere SVO|PL-school, waardoor het onderwijs grotendeels zou verhuizen naar het nabij gelegen Landgraaf. Omdat het organiseren van een fusie tijd kost, was het SVO|PL er veel aan gelegen om hier snel mee te beginnen.

Het Masterplan was al in vertrouwen afgestemd met de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad, toen het in het najaar van 2008 werd gepresenteerd op een ouderavond. Het plan viel de ouders, leerlingen en het personeel rauw op hun dak. Vooral de genoemde fusie leidde tot grote boosheid, met name in Kerkrade. Het fenomeen krimp was weliswaar niet nieuw voor de regio, maar dat het zulke gevolgen kon hebben was bij de meeste ouders nog niet

doorgedrongen. Zij wantrouwden daarom de probleemanalyse van SVO|PL. Er werden actiecomités opgericht, beledigingen geuit tegen de bestuurders en de zaak werd voorgelegd aan zowel een onderwijsgeschillencommissie als de rechter. Ook de verantwoordelijk wethouder van Kerkrade sprak zich uit tegen de plannen, al was zijn instemming niet vereist.

Er was onder ouders onduidelijkheid over de medezeggenschaps-regelgeving in deze situatie. De vraag wie precies beslissingsbevoegd was en wie instemmingsrecht had is daarom voorgelegd aan de rechter. Deze oordeelde dat alleen van de *gemeenschappelijke* medezeggenschapsraad instemming vereist is, dus niet ook van de medezeggenschapsraad van Rolduc zelf. SVO|PL bleek de juiste procedure te hebben gevolgd.

Na een onrustige tijd, waarin het bestuur van SVO|PL volhardde in de stelling dat het Masterplan de beste manier was om het onderwijs in Parkstad op peil te houden, kwam het toch een compromis met de Kerkradse wethouder. Onder meer werd afgesproken dat niet alle leerlingen meteen hoefden te verhuizen en SVO|PL de mogelijkheid zou onderzoeken om op de historische locatie van Rolduc toch nog onderwijs te blijven aanbieden. De fusie zou niet doorgaan als het aantal aanmeldingen een bepaalde kritieke grens zou overschrijden. Die grens werd echter niet bereikt, waardoor de fusie alsnog per 1 augustus 2009 plaatsvond. Alhoewel nog niet alle onvrede is verdwenen, is het merendeel van het Masterplan inmiddels wel gerealiseerd.



2.5 Achterhoek: Orchidee Scholengroep en COVOA

Orchidee Scholengroep:

- 6 scholen voor openbaar voortgezet onderwijs
- in 4 gemeenten (Zutphen, Doetinchem e.o.)
- 4800 leerlingen

Stichting Confessioneel Voortgezet Onderwijs Achterhoek (COVOA):

- 4 scholen voor bijzonder voortgezet onderwijs en 1 orthopedagogisch centrum
- in 5 gemeenten (Doetinchem e.o.)
- 8900 leerlingen

In 2008 werden de bestuurders van Orchidee Scholengroep en COVOA uitgenodigd voor een regionale conferentie over bevolkingskrimp - een fenomeen waarvan zij tot dan toe nog niet gehoord hadden. De twee onderwijsstichtingen, van redelijke omvang, kwamen na deze conferentie vrij snel tot de conclusie dat het aantal leerlingen op hun scholen binnen een aantal jaren structureel zou gaan afnemen en dat dit een serieuze bedreiging zou zijn voor de diversiteit van het onderwijsaanbod. De bestuurders van beide stichtingen waren het erover eens dat samenwerking met een groter aantal scholen nodig zou zijn om de gevolgen van krimp aan te kunnen pakken.

Hoewel de krimp nog niet zichtbaar was in het Achterhoekse voortgezet onderwijs toen de bewuste conferentie plaatsvond en ondanks de verschillende identiteiten van de twee stichtingen, zijn de bestuurders toch met elkaar in gesprek gegaan over een eventuele bestuurlijke fusie. Nadat zij elkaars vertrouwen hadden gewonnen, zijn zij erin geslaagd het personeel en de medezeggenschapsraden van de noodzaak van deze enigszins controversiële fusie te overtuigen. Het vertrouwen van de betrokkenen werd gewonnen door voorop te stellen dat de afzonderlijke scholen na de fusie hun eigen identiteit zouden behouden. Daarnaast werd benadrukt dat scholenbesturen samen meer mogelijkheden hebben om de overgang naar minder leerlingen ordentelijk te laten verlopen, door te voorkomen dat elke school afzonderlijk beslissingen neemt. Dat proces heeft – van de eerste gesprekken tot het intentiebesluit – ruim twee jaar geduurd. Men is er van overtuigd geraakt dat de fusie de beste kansen biedt om zoveel mogelijk verschillende soorten scholen in stand te houden, als het voortgezet onderwijs in de Achterhoek over drie jaar begint te krimpen. De beoogde datum voor de inwerkingtreding van de gefuseerde stichting is 1 januari 2011. Momenteel zijn de besturen nog in afwachting van instemming van de verschillende betrokken gemeenteraden en de Nederlandse Katholieke Schoolraad.



3 Strategieën voor succes

Ondanks de verschillen in omstandigheden en aanpak tussen de casussen, is er een lijn te trekken in de factoren die leiden tot een succesvolle aanpak van de gevolgen van krimp.

3.1 Krimpen kost tijd

Alle schoolbestuurders zijn het erover eens dat tijdig beginnen met het nemen van krimpmaatregelen essentieel is. Wat precies 'tijdig' is, is echter per geval verschillend. In het primair onderwijs zijn de voortekenen van dalende leerlingenaantallen vier tot drie jaar van te voren zichtbaar (dan worden immers de kinderen geboren die vier jaar later de basisschoolleeftijd bereiken). In het voortgezet onderwijs is dat in principe tien jaar, alhoewel een gedetailleerde inschatting zo lang van te voren moeilijk is; beter is het om te kijken naar de ontwikkelingen in de bovenbouw van de basisscholen in de regio. Het is niet altijd nodig om direct na het signaleren van een (aankomende) krimp in te grijpen op scholen, maar wel zou men op dat moment moeten beginnen met het uitdenken en bespreken van een krimpstrategie. Aanpassen aan een dalend aantal leerlingen kost namelijk tijd, niet in de minste plaats omdat veel overleg nodig is (met gemeenten, andere schoolbesturen, medezeggenschapsraden etc.). En vaak is het nodig om, nog vóór er sprake kan zijn van een opbouwend overleg, een inspanning te verrichten op het gebied van bewustwording.

Het kost tijd om mensen bewust te maken van de oorzaak van de dalende leerlingenaantallen (ontgroening c.q. krimp), van de noodzaak om er iets aan te doen (organisatorische en financiële problemen) en van het feit dat concurreren om de laatste leerling geen structurele oplossing is. Paragraaf 4.1 gaat hier verder op in. Een goed besef is nodig om voldoende draagvlak te genereren voor de – vaak ingrijpende – maatregelen die genomen moeten worden. De bestuurders van SVO|PL hebben dit aan den lijve ondervonden. Toen zij hun Masterplan aankondigden, het maatregelenpakket waarmee de kwaliteit en diversiteit van het onderwijs in Parkstad beschermd zou worden tegen krimp, was er bij ouders, leerlingen en zelfs de eigen leerkrachten nog weinig begrip voor het feit dat krimp een structureel en onomkeerbaar proces is. Laat staan dat zij zich bewust waren van de relatie tussen krimp en de organisatorische en financiële problemen op de scholen van SVO|PL. Sommigen hoorden voor het eerst over ontgroening en krimp tijdens de presentatie van het Masterplan – en dat terwijl de demografische verandering in Zuid-Limburg al een tijd aan de gang was. Het gebrek aan kennis over de demografische ontwikkeling droeg

eraan bij dat sommige toehoorders de krimp beschouwden als niet meer dan een excuus om controversiële maatregelen door te drukken. Dit wantrouwen heeft de weerstand onder het publiek aangewakkerd en bijgedragen aan escalatie van het conflict rondom College Rolduc. Dat heeft het bestuur van SVO|PL veel extra werk opgeleverd (bijvoorbeeld de rechtzaak).

In het geval van SVO|PL waren de problemen zodanig hoog opgelopen, dat het bestuur besloot om de kostbare tijd die restte niet te besteden aan voorlichting over krimp, maar meteen tot actie over te gaan. Schoolbesturen die nu nog geen problemen ondervinden van krimp, kunnen dit soort gespannen situaties waarschijnlijk voor een deel voorkomen. Dat kan, als men alert is op vroege signalen van ontgroening en krimp. Het is belangrijk om de bevolkingsontwikkeling en de impact daarvan op leerlingenaantallen in de regio in kaart te brengen, ver voordat de veranderingen daadwerkelijk plaatsvinden. Ook is het verstandig om de toekomstige betrokkenen, zoals personeel, ouders, leerlingen en partnerorganisaties binnen de regio, in datzelfde vroege stadium voor te lichten over de trend voor de toekomst (zonder hierbij specifieke scholen te noemen – zie ook paragraaf 4.3). Het helpt als gemeenten of de provincie de schoolbesturen daarbij steunen.

Op tijd beginnen is niet alleen belangrijk voor het draagvlak, maar ook voor een goede planning van huisvesting en materieel. Toen bijvoorbeeld een aantal scholen van MOVARE zo klein was geworden, dat zij alleen konden voortbestaan als zij samen zouden gaan, bleek daar geen geschikt gebouw voor te zijn. In overleg met de betreffende gemeente werd daarom besloten tot het neerzetten van een nieuw gebouw, dat voldoende ruimte zou bieden aan alle leerlingen van de nieuwe fusieschool. Maar de realisatie van een nieuw schoolgebouw kost doorgaans vijf tot zeven jaar. Ver vooruit plannen is dus noodzakelijk.

Ook andere maatregelen, die vaak worden ingezet om krimp te accommoderen, kunnen jaren kosten. Voor bijvoorbeeld een bestuurlijke fusie, waarbij een of meer scholen voor openbaar basisonderwijs zijn betrokken, moet toestemming worden gevraagd van de gemeenteraad (of -raden), de medezeggenschapsraden en uiteindelijk aan de minister van Onderwijs⁹. En meestal gaan aan dat officiële traject verscheidene pogingen tot samenwerking vooraf. In het geval van de beoogde fusie tussen COVOA en Orchidee Scholengroep was bovendien veel tijd nodig om het idee van een fusie tussen een openbaar en een confessioneel bestuur bespreekbaar te maken. De bestuurders van beide stichtingen waren voor bekendmaking van de intentie om te fuseren al twee jaar bezig met één-op-één gesprekken, om grondig af te tasten of de fusie wel voldoende ruimte zou bieden voor de eigen identiteit van de diverse scholen.

⁹ De regelgeving verschilt per type fusie en is op het moment van schrijven aan verandering onderhevig. Momenteel ligt een wetsvoorstel voor ter behandeling in de Eerste Kamer, dat voorschrijft dat fusies tussen scholen (institutionele fusies) en fusies tussen besturen (bestuurlijke fusies) niet worden goedgekeurd tenzij er aan een aantal voorwaarden is voldaan. Voor meer informatie: http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/32040_fusietoets_in_het_onderwijs.



De voorbereiding van de fusie heeft daardoor in totaal ruim drie jaar tijd gekost (start verkenning tot indiening fusieaanvraag).

Het is niet mogelijk om op basis van de case studies een tijdsschema voor te schrijven. In bijna alle casussen is pas overgegaan tot actie toen de leerlingenkrimp al kortere of langere tijd gaande was en er organisatorische of financiële knelpunten aan het licht kwamen. Een aantal respondenten heeft kenbaar gemaakt dat zij, achteraf gezien, eerder hadden willen beginnen, zonder daarbij een concreet moment te benoemen¹⁰. In het geval van Orchidee Scholengroep en COVOA (zie paragraaf 2.5) worden wel al de eerste stappen gezet, terwijl in het voortgezet onderwijs in de Achterhoek nog geen sprake is van krimp. Het lijkt daarom dat deze schoolbesturen op tijd zijn begonnen, maar met zekerheid is dat nu nog niet te zeggen (het fusieproces is nog niet voltooid).

Overigens is niet alleen tijdigheid, maar ook timing van belang. Het is voor schoolbestuurders verstandig om rekening te houden met de politieke cyclus. Voor veel beslissingen is immers instemming van of samenwerking met gemeentebesturen nodig. En aangezien krimpmaatregelen doorgaans niet voor iedereen prettig zijn en weerstand kunnen oproepen onder kiezers, omdat het verdwijnen van een school vaak geassocieerd wordt met een vermindering van de leefbaarheid, is het lastig zulke plannen door te voeren die in de aanloop naar verkiezingen. Krimpmaatregelen kunnen dus beter in de eerste jaren van een collegeperiode worden gepresenteerd¹¹.

“Schoolsluiting inzet gemeenteraadsverkiezingen:
In Borger-Odoorn is de dreigende sluiting van openbare basisscholen inzet
geworden van een felle verkiezingsstrijd”

– Dagblad van het Noorden,
maart 2010 –

¹⁰ Niet dat niet alle respondenten gaven aan dat zij eerder hadden willen beginnen. Toch menen de onderzoekers dat in veel gevallen kostbare tijd verloren is gegaan, die gebruikt had kunnen worden voor draagvlakverwerving en voor het voorbereiden plannen van een gestructureerde overgang naar kleinschaliger onderwijs. Daarnaast zijn mogelijk middelen besteed aan nieuwbouw of onderhoud van scholen die vervolgens geen toekomst blijken te hebben.

¹¹ Hieruit mag echter niet de conclusie getrokken worden dat het accommoderen aan krimp een kortlopend proces is. Bij structurele ontgroening zullen schoolbesturen een planning over een langere periode moeten maken, idealiter in samenspraak met gemeenten en andere schoolbesturen.

3.2 Goede informatie is goud waard

Om de gevolgen van krimp op tijd en goed in kaart te kunnen brengen, is één ding essentieel: het inwinnen van correcte prognoses. Dat lijkt niet moeilijk – gemeentes en schoolbesturen maken immers tenminste om het jaar nieuwe leerlingenprognoses en er bestaan professionele bureaus die hen hierbij kunnen helpen. Toch blijkt dat die prognoses in huidige en toekomstige krimpgebieden ('anticiperregio's') onvoldoende informatief zijn.

Het bestuur van het Openbaar Primair Onderwijs Borger-Odoorn (OPO) kwam erachter dat de verplichte leerlingenprognoses, die zij iedere twee jaar lieten uitvoeren, structureel een overschatting van het aantal nieuwe basisschoolleerlingen opleverde. Daardoor werd het tijdstip van aanvang van de leerlingenkrimp en het tempo waarin de krimp zou verlopen verkeerd ingeschat. OPO stelt nu jaarlijks eigen prognoses op, puur en alleen op basis van het actuele geboortecijfer in de gemeentelijke basisadministratie. Hierbij worden de cijfers opgesplitst naar leeftijdscategorie, dorp en denominatie. Deze eigen prognose blijkt op de korte termijn aanzienlijk dichter bij de werkelijkheid te liggen dan de traditionele voorspellingen. Dat heeft ermee te maken dat plattelandsgemeente Borger-Odoorn al sinds jaar en dag nauwelijks nieuwe jonge gezinnen meer aantrekt. De aanwas van leerlingen is dus bijna volledig afkomstig van de huidige inwoners. De gemeentelijke basisadministratie is dus voor OPO een prima bron van informatie over ontwikkelingen op de korte termijn (tot 4 jaar).

Ook in Zeeland is opgevallen dat de prognoses niet altijd een goede leidraad bieden voor krimpbeleid. Daarom is een onderzoek gaande naar alternatieven voor de huidige manier van prognosticeren. De resultaten daarvan worden in de herfst van 2010 verwacht.

In de traditionele prognoses wordt, naast het aantal geboorten in een regio of gemeente, rekening gehouden met nieuwbouwplannen. De veronderstelling daarbij is dat nieuwbouw zal leiden tot nieuwe inwoners, waaronder ook jonge gezinnen. De praktijk van krimp- en anticiperregio's leert echter dat nieuwbouwplannen vaak niet (volledig) worden gerealiseerd, omdat er te weinig vraag is naar woningen. En als er al woningen worden bijgebouwd, dan zijn de nieuwe bewoners vaak rond de pensioenleeftijd, dus zonder jonge kinderen. In gebieden die krimpen of sterk ontgroenen (en op termijn gaan krimpen) loont het dus voor schoolbesturen in het primair onderwijs en gemeenten om niet blind af te gaan op de reguliere prognoses, maar goed te kijken wat de werkelijke lokale ontwikkelingen zijn en deze door te vertalen in eigen prognoses.



3.3 Samen sterker dan alleen

Schoolbestuurders in krimpregio's hebben in eerste instantie meestal de neiging om de concurrentie met andere scholen in de omgeving aan te gaan en zo veel mogelijk leerlingen naar de eigen school of scholen te trekken. In de praktijk blijkt echter dat in die situatie juist samenwerking essentieel is voor de kwaliteit, diversiteit en bereikbaarheid van het onderwijs. Concurrentie kan niet lang standhouden, als in de hele regio het aantal leerlingen kleiner wordt. Wellicht lukt het op het niveau van een individuele school een tijd om de leerlingenkrimp te stabiliseren, of om minder snel te krimpen dan de concurrentie. Maar uiteindelijk zullen er scholen of opleidingen omvallen, waardoor de regionale onderwijsvoorziening een gatenkaas wordt. De uitkomst kan dan zijn dat er in een sterk vergrijzende regio bijvoorbeeld geen jongeren worden opgeleid voor een baan in de verpleging.

Samenwerking biedt de beste kansen om goed in te spelen op krimp. Hoe dichter de samenwerking, des te groter het voordeel. Schoolbesturen kunnen samen met gemeenten zorgen voor een goede spreiding van bijvoorbeeld openbaar een bijzonder onderwijs. Maar ook een individueel schoolbestuur, waaronder veel scholen verenigd zijn, kan makkelijker omgaan met krimp dan een klein schoolbestuur of een éénpitter. Dit geldt vooral voor personeelsbeleid en huisvesting. Bij MOVARE (met 58 basisscholen een behoorlijk grote onderwijsstichting) is te zien wat er allemaal mogelijk is, als je als schoolbestuur voldoende massa hebt. Doordat het personeel een dienstverband op bestuursniveau heeft, kan de stichting een mobiel personeelsbeleid voeren. Dat betekent dat docenten die op een locatie boventallig worden, geheel of in deeltijd op een andere locatie aan de slag kunnen, zodat ontslaan onnodig is. Hoe meer scholen er onder een bestuur vallen, des te groter de kans dat er een interne vacature is. Dit soort personeelsmobiliteit kan overigens ook georganiseerd worden door zelfstandige scholen of schoolbesturen, op vrijwillige basis.

Samenwerking biedt verder de mogelijkheid om de huisvestingsplannen van scholen onderling af te stemmen. Zo kunnen twee scholen waarvan het gebouw niet meer voldoet, bij nieuwbouw besluiten om een gebouw of bijvoorbeeld alleen een gymzaal te delen. Als scholen gebruik maken van elkaars faciliteiten, kunnen zij ook met minder leerlingen blijven bestaan. Dit principe is de kern van de krimpplannen in Borger-Odoorn. Daar worden de duurdere sport- en culturele faciliteiten geconcentreerd in vier grotere scholen, die worden gedeeld met de kleinere openbare basisscholen in de gemeente. Voor een dergelijke vorm van samenwerking is het niet vereist dat scholen onder hetzelfde bestuur vallen. Echter, door ook op bestuurlijk niveau verregaand samen te werken (of onder een gemeenschappelijk bestuur te opereren, zoals in Borger-Odoorn), kan er veel meer worden bespaard, door vermindering van bureaucratie. Een echt gemeenschappelijk bestuur biedt nog een ander voordeel: in het huidige bekostigingsstelsel biedt een goede verhouding tussen kleine en grote scholen de mogelijkheid om door het totale gemiddelde aantal leerlingen voldoende

bekostiging te ontvangen om ook een aantal kleinere (en soms verlieslijdende) onderwijslocaties in stand te houden¹². Hier was bij alle casussen sprake van.

Een laatste argument voor samenwerking in een zo groot mogelijk verband is dat onderwijsstichtingen, die het bewind voeren over meerdere scholen, door de lokale politiek veel meer als serieuze gesprekspartner worden gezien. Grotere schoolbesturen halen – naar hun eigen stellige overtuiging – meer uit onderhandelingen met gemeentes dan kleinere. Het lijkt erop dat de problematiek van krimp pas serieus wordt genomen als er sprake is van een professioneel bestuur met enig gewicht. De voorgangers van MOVARE waren vrijwilligersbesturen (zoals nog steeds het geval is bij veel stichtingen voor primair onderwijs). Toen zij de eerste geluiden lieten horen over dalende leerlingenaantallen, vonden zij naar verluidt bij de plaatselijke politiek niet altijd een luisterend oor.

3.4 Betrokken communicatie

De bestuurders van SVO|PL kregen te maken veel weerstand tegen het Masterplan. Vooral de afbouw van het historische College Rolduc, heeft veel protest (en zelfs een rechtszaak) opgeleverd. Ouders voelden zich slecht geïnformeerd en weinig serieus genomen. Toch heeft SVO|PL veel aandacht besteed aan de communicatie omtrent het Masterplan. Er was van tevoren

“Er was in het primair onderwijs nou eenmaal te weinig management en te weinig sturing. Schoolbesturen kwamen, noodgedwongen, vaak nauwelijks toe aan het maken van beleid. Men beheerde en wachtte af tot bepaalde maatregelen onvermijdelijk waren”

– een schoolbestuurder –

SVO|PL anderzijds is een tijdlang flink verzuurd geweest. Voor een deel had dit te maken met de historische en emotionele waarde van College Rolduc voor de Kerkraadse gemeenschap. Een ander deel is echter terug te voeren op de bewuste ouderavond. Daar liepen de emoties meteen hoog op. Ouders wisten zich geen raad met de bevolkingsprognoses en andere statistieken die gepresenteerd werden. Sommigen zetten vraagtekens bij de ernst van de bevolkingskrimp en anderen vroegen zich af waarom die ertoe zou moeten leiden dat er onderwijsafdelingen moesten verhuizen. Ook werd er gevoeld dat er te weinig was gekeken naar alternatieve oplossingen. De heftigheid van de reacties heeft het bestuur van SVO|PL overdonderd en volgens een van de aanwezigen lukte het hen die avond niet om van ‘ratio’ over te schakelen naar ‘emotie’.

¹² Meer hierover vindt u in *Position paper krimp en onderwijs. Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling, 2009*.



Daarmee werd erop gedoeld dat SVO|PL met rationele argumenten en cijfers kwam, terwijl het publiek daar niet voor open stond, omdat het nog te geëmotioneerd was. Het is die avond niet gelukt om de onrust weg te nemen, waardoor het conflict over Rolduc een lange tijd bleef voortduren.

“Je moet als schoolbestuurder nooit zeggen dat je schaalvergroting nodig hebt om problemen aan te pakken. Ook moet je nooit roepen dat je school krimpt met 25% en dicht moet. Dan speel je teveel in op de ratio. Wat je wèl moet zeggen is dat iedere school apart een besluit zal nemen over de sluiting als je niets doet. Dat je als bestuurder er juist alles aan doet om het aanbod van onderwijs te behouden en de verschillende identiteiten van de scholen te bewaren”

– een schoolbestuurder –

SVO|PL is niet het enige schoolbestuur dat met dit soort weerstand te maken heeft gekregen. Er is in alle onderzochte casussen sprake van geweest. Wanneer scholen moeten sluiten of verhuizen, ligt dat altijd gevoelig. Dat is vooral zo wanneer het gaat om de 'laatste school' in een dorp, of, zoals in het geval van Rolduc, het enige gymnasium van de stad. Niet alle woede is toe te schrijven aan de veranderingen in het onderwijs. Meestal gaat de krimp gepaard met de sluiting van andere voorzieningen zoals de sportvereniging en het ziekenhuis. In beginsel reageren ouders, leerlingen en andere betrokkenen negatief en vaak emotioneel op krimpmaatregelen. Het is dan ook belangrijk om hier in de communicatie rekening mee te houden. Het aantonen van de noodzaak tot bijvoorbeeld opheffing van een school kan weliswaar helpen bij het verminderen van de weerstand, maar deze nooit helemaal wegnemen. Het naar buiten brengen van zulk nieuws kan dan ook worden beschouwd als een 'slechtnieuwsgesprek' met een grote groep verschillende mensen: de boodschap feitelijk en duidelijk overbrengen is belangrijk, maar niet genoeg. Paragraaf 4.1 gaat hier verder op in.

Naast ruimte geven aan boosheid en frustratie, kan het ook helpen om de omgeving al in een vroeg stadium deelgenoot te maken van de problematiek. Of ze nou in formele zin 'betrokken' zijn of niet, wethouders, ouders, leerlingen en buurtbewoners voelen zich allemaal betrokken bij het onderwijs. Het is daarom belangrijk om het verhaal van krimp en de werking ervan uit te leggen aan stakeholders in de breedste zin van het woord.

3.5 Leiderschap en professionaliteit

De aanpak van een dalend aantal leerlingen vergt een vooruitziende blik, slim financieel management, doordachte communicatie en soms het aangaan van gevoelige samenwerkingsverbanden. Krimp vereist professionaliteit van het management en expertise op veel verschillende gebieden, zoals financiën, huisvesting, personeelsbeleid en communicatie. Sommige schoolbesturen, vooral grote zoals MOVARE, hebben meer van deze expertise in huis. En als dat niet het geval is, is het aan te raden om expertise (tijdelijk) binnenshuis te halen. Zo heeft het bestuur van het openbaar onderwijs in Borger-Odoorn, geconfronteerd met een personeelsoverschot van minimaal 11 fte, besloten om extern expertise in te huren. Het bestuur had nog geen enkele ervaring met het laten afvloeien van personeel. Deze beslissing is volgens betrokkenen zeer positief uitgekapt. Binnen een jaar is de formatie, in overeenstemming met de betrokken personeelsleden en op een relatief goedkope manier, met 11 fte teruggebracht, zonder gedwongen ontslagen. Leerkrachten zijn begeleid naar een nieuwe baan en leerkrachten die al jaren een eigen bedrijfje wilden starten, grepen nu hun kans. Anderen gingen eerder met pensioen, met een goede regeling. Door de professionele aanpak is dit proces bovendien vrij geruisloos en efficiënt verlopen.



4 Aandachtspunten

Naast de genoemde succesfactoren zijn er enkele aandachtspunten waar rekening mee gehouden moet worden bij het opstellen van krimpmaatregelen.

4.1 Leerlingenkrimp, leefbaarheid en rouw

Demografische krimp is in Nederland een relatief nieuw fenomeen. Wanneer mensen er voor het eerst van horen, zijn zij er niet eenvoudig van te overtuigen dat het een structurele en onomkeerbare ontwikkeling is. Veelal is ontkenning de eerste reactie. Soms wordt de vergelijking gemaakt met de economie: die krimpt ook wel eens, maar veert daarna vanzelf weer op. Dat is met demografie echter anders en dat beklijft niet makkelijk. Het bewustwordingsproces van bevolkingskrimp wordt wel eens vergeleken¹³ met een rouwproces: eerst wordt het probleem ontkend, vervolgens verzet men zich ertegen, dan volgt acceptatie van de nieuwe realiteit en pas daarna is men in staat om in actie te komen. Het is verstandig om in de communicatie over krimp – in het onderwijs en daarbuiten – rekening te houden met het stadium van bewustwording waar het publiek zich (gemiddeld) in bevindt. Het spreekt voor zich dat mensen eerder geneigd zijn mee te werken aan een actieplan als zij de eerste twee fases van bewustwording al hebben doorgemaakt.

De eerste fase van bewustwording:

“Deze prognose mag nooit werkelijkheid worden!”

(reactie van een Limburgse wethouder op de eerste demografische berekeningen en prognoses voor Zuidoost Limburg, in 1998)

Daarnaast is het van groot belang te beseffen dat ingrijpen in het onderwijs in de perceptie van veel mensen gelijk staat aan vermindering van leefbaarheid, kwaliteit van de woonomgeving en aantrekkelijkheid van een wijk voor jonge gezinnen. Ook al is het niet wetenschappelijk aangetoond¹⁴ dat er een verband is tussen de aanwezigheid van scholen en leefbaarheid, speelt deze thematiek telkens een prominente rol in discussies over krimp in het onderwijs.

¹³ Deze vergelijking werd waarschijnlijk als eerste gemaakt door het Kenniscentrum Bevolkingsdaling en Beleid: <http://www.bevolkingsdaling.nl/Default.aspx?tabid=1364>.

¹⁴ Een recent onderzoek in Zeeland laat zien dat de aantrekkelijkheid van de woonomgeving en het woningbestand en de manier waarop het leerlingenvervoer is geregeld veel belangrijker zijn voor jonge gezinnen. *Leefbaarheidsonderzoek Sluis. Scoop, 2009.*

Wat krimp, of – liever gezegd – ontgroening betekent voor het onderwijs, is nog complexere materie dan de demografische verandering op zich. Het is voor onderwijsmanagers al niet eenvoudig te overzien welke organisatorische en financiële gevolgen een structurele daling van het leerlingenaantal heeft, laat staan voor ouders. Mensen bewust maken van de noodzaak van maatregelen in het onderwijs is voor schoolbestuurders dan ook geen eenvoudige opgave. Maar het is wel een goed begin. Want door mensen deelgenoot te maken van de problematiek, wordt de bodem gelegd voor latere maatregelen. Dat kan extreme weerstand helpen voorkomen.

4.2 Katalysatoreffect

Toen de gevolgen van krimp op het College Rolduc al duidelijk zichtbaar waren (zie paragraaf 2.4), was op de andere scholen van SVO|PL nog weinig aan de hand. De daling van het aantal leerlingen op Rolduc bleek een katalysatoreffect te hebben: de krimp veroorzaakte problemen waardoor de school steeds minder aantrekkelijk werd en nog meer leerlingen verloor. Het dalende aantal aanmeldingen maakte het bijvoorbeeld lastig om (binnen de begroting van de school) een goede planning te maken. De lesroosters van leerlingen vertoonden grote gaten, soms zelfs van wel acht uur. Dit versterkte de verslechtering van het imago van Rolduc, die waarschijnlijk reeds was ingezet door vele verhuizingen en reorganisaties. Er was dus sprake van een vicieuze cirkel. Voor schoolbesturen is het belangrijk om rekening te houden met dit katalysatoreffect. Dit kan er voor zorgen dat de daling van leerlingenaantallen sneller gaat dan in prognoses wordt voorspeld.

4.3 Effecten van publiciteit

In een aantal casussen hebben berichten in de media over sluiting van een school, of twijfel over het openblijven van een school, een negatieve invloed gehad op het aantal aanmeldingen. Openlijke twijfel over de toekomst van een school zorgt ervoor dat sommige ouders hun kind preventief op een andere school aanmelden, omdat zij het belangrijk vinden dat hun kind niet tussentijds van school hoeft te wisselen. Toen in het dorpje Drouwenerveen (Borger-Odoorn, zie paragraaf 2.1) de school onder de gemeentelijke minimumnorm van 50 leerlingen zakte, kondigde de wethouder aan de school twee jaar later te zullen sluiten. Maar door die aankondiging liep het aantal aanmeldingen direct terug en zag het schoolbestuur zich genoodzaakt de school een jaar eerder te sluiten dan gepland. Hetzelfde gebeurde in het nabij gelegen dorp Drouwenermond, waar de twijfel over het openhouden van de school ervoor heeft gezorgd dat het leerlingenaantal en één jaar daalde tot onder de norm. Momenteel wordt het plan uitgewerkt om de school te fuseren met een andere basisschool, waardoor er in Drouwenermond vanaf het schooljaar 2011 geen primair onderwijs meer zal worden aangeboden.



Het is dus essentieel te anticiperen op de effecten op leerlingenaantallen, wanneer besluiten of mogelijke maatregelen rondom het sluiten van een school openbaar worden gemaakt¹⁵.

4.4 Fusie en identiteit

De beoogde bestuurlijke fusie tussen COVOA en Orchidee Scholengroep (paragraaf 2.5) wordt door een deel van de achterban als omstreden beschouwd, aangezien het hier gaat om het samengaan van openbaar en bijzonder onderwijs. De titel van de beleidsnotitie *Zowel apart als samen*, waarmee de intentie tot de fusie is aangekondigd, geeft al weer dat het gaat om een bestuurlijke samenvoeging waarbij scholen (deels) hun eigen beleid zullen blijven voeren. Een van de veelgehoorde bezwaren tegen de fusie is het mogelijke verlies van de identiteit, de cultuur en of het unieke pedagogisch klimaat van de verscheidene scholen. Om het behoud van de verschillende identiteiten te waarborgen, hebben alle scholen van COVOA een identiteitscommissie opgericht. De identiteitscommissies zijn gaan nadenken over de dagelijkse, unieke cultuur van hun school en hebben hun ideeën vertaald naar het dagelijkse reilen en zeilen in de klas. Dat was daarvoor nooit gebeurd. Een (bestuurlijke) fusie hoeft dus niet het einde van diversiteit te zijn. In tegendeel, de veranderingen kunnen er zelfs toe leiden dat scholen nog veel sterker vorm geven aan hun identiteit dan tevoren.

4.5 Keuze voor onderwijs

De keuzevrijheid in het onderwijs is een groot goed in Nederland. Maar dat betekent niet dat denominatie bij ouders de belangrijkste rol spelen wanneer zij een basisschool kiezen voor hun kinderen. Uit alle case studies kwam naar voren dat ouders hun keuze eerder baseren op locatie dan op denominatie. Ook uit de literatuur¹⁶ blijkt dat denominatie een opvallend kleine rol speelt bij de keuze voor een school. Veel vaker wordt door ouders gelet op de goede sfeer, bereikbaarheid te voet en de goede naam van de school¹⁷. Hier kan rekening mee worden gehouden bij het nemen van krimpmaatregelen en samenwerking. Als een school gesloten moet worden, is de kans groot dat de leerlingen naar de volgende dichtstbijzijnde school gaan – ongeacht wat voor school dat is.

15 Voorafgaand aan elke schoolsluiting zou sowieso een inschatting gemaakt moeten worden van de mogelijke veranderingen in leerlingstromen. Het publiciteitseffect kan daarbij worden meegeomen.

16 *Concurrentie en kwaliteit in het primair onderwijs*. A. de Moor, 2009.

17 *Ouders met bepaalde (geloofs)overtuigingen, zoals het reformatorisch christendom, jodendom en de islam, vormen hierop echter vaak een uitzondering.*

Dit betekent ook dat er, althans wat de ouders betreft, weinig protest zal zijn tegen samenwerkingsverbanden tussen scholen van verschillende denominaties. De beoogde fusie tussen het bijzonder en openbare onderwijs in de Achterhoek is hier een voorbeeld van.

4.6 Ambassadeurs voor de krimp

Ze zijn niet te benoemen, maar wel te herkennen: ambassadeurs voor de krimp. In veel casussen is krimp pas op de politieke agenda gekomen toen iemand de noodzaak van een krimpaanpak met passie verkondigde. Een ambassadeur op lokaal of regionaal niveau ook kan veel invloed hebben op het bewustwordingsproces. Zoals beschreven in paragraaf 2.5 heeft een gedeputeerde van de provincie Zeeland in een zeer korte tijd voor een ommekeer in de bewustwording van krimp gezorgd. Lange tijd werd de bevolkingskrimp door de meeste politici en bestuurders ontkend, velen dachten dat de daling niet in zijn of haar gemeente zou plaatsvinden. Toen de gedeputeerde tijdens een conferentie de aandacht trok door een controversiële speech, werd krimp niet alleen als een feit beschouwd, maar verschoof ook de focus in het denken over krimp¹⁸.

“Belangrijkste conclusie is dat Zeeland zich nu niet langer kan richten op groei, maar moet kiezen voor kwaliteit in alle sectoren van de Zeeuwse samenleving. Vooral politici moeten durf tonen en nu echt rekening gaan houden met bevolkingsdaling. Er werd zelfs gesproken van kiezersbedrog wanneer dit niet als thema terug zou komen in de campagnes in de gemeenteraadsverkiezingen”

– politicus in de provincie Zeeland –

Ook in de Achterhoek, waar de bevolkingskrimp nog niet (duidelijk) zichtbaar is, hebben ambassadeurs eraan bijgedragen dat een groot deel van de betrokkenen bekend raakte met krimp en de noodzaak om maatregelen te nemen. Doordat één schoolbestuurder en één burgemeester keer op keer uitlegden dat jongeren uit de Achterhoek wegtrekken en er steeds minder kinderen worden geboren, ontstond er begrip voor de (beoogde) fusie tussen COVOA en Orchidee Scholengroep. Ambassadeurs spelen een belangrijke rol in de bewustwording en kunnen – als ze dat willen – door schoolbestuurders worden ingezet om begrip te kweken voor hun krimpmaatregelen.

¹⁸ Daarvoor was de provincie Zeeland nog bezig met het aantrekken van nieuwe bewoners. Op dit moment ligt de prioriteit bij het verhogen van de kwaliteit van leven.



4.7 Structureel, maar niet gestructureerd

Het is erg moeilijk om op lokaal niveau het precieze verloop van het krimpproces te voorspellen. Zo is in Zuid-Limburg duidelijk te zien dat de daling niet overal en niet in dezelfde mate plaatsvindt. Kerkrade kreeg veel eerder dan Heerlen te maken met bevolkingsdaling waardoor ook de gevolgen in het onderwijs eerder zichtbaar waren. Dit terwijl de twee steden praktisch in elkaar overlopen. Maar ook binnen één gemeente of zelfs onderwijsstichting kan krimp op de ene school meer invloed dan op de andere school hebben. Andere factoren, zoals de populariteit van een school, kunnen het macroverloop van krimp (tijdelijk) verhullen. Dit ongelijke verloop van de krimp bemoeilijkt soms de regionale samenwerking, doordat de meest logische partners (bijvoorbeeld naburig gelegen scholen of gemeenten) de noodzaak voor maatregelen nog niet ervaren. De gesprekken over de toekomst van het onderwijs in Parkstad Limburg tussen de verschillende wethouders liepen voor een belangrijk deel vast omdat de gevolgen van krimp niet in alle gemeenten even ernstig waren.

Het is belangrijk om hier rekening mee te houden, wanneer men op zoek gaat naar partners voor samenwerking. Om alle beoogde partners dan toch over de brug te krijgen, kan het helpen om de schaal van het fenomeen krimp te benadrukken. Krimp is geen lokale ontwikkeling, maar vindt in heel Europa plaats (en uiteindelijk in heel de wereld). Wanneer men inziet dat zo'n probleem nooit binnen de grenzen van één dorp of buurt aan te pakken is, is dat hopelijk aanleiding om samen rond de tafel te gaan zitten.

4.8 Krimp kost geld

Uit de genoemde voorbeelden blijkt al dat krimpen niet vanzelf gaat, er moeten maatregelen worden genomen. En met de meeste maatregelen gaat geld gemoeid – ook al zullen zij uiteindelijk besparingen opleveren. Minder leerlingen hebben nu eenmaal minder bureaus, stoelen en leerkrachten nodig. Maar daar staat veel tegenover.

Om te beginnen zijn er kosten voor het inwinnen van gedetailleerde prognoses, die bovendien vaker bijgesteld moeten worden aangezien de overgang van groei naar krimp moeilijk in de bestaande prognosemodellen te vangen is – zo leert de ervaring van Borger-Odoorn. Ook moet er in geval van krimp vaak extra worden geïnvesteerd in steeds veranderende planningen voor personeel en huisvesting (denk hierbij aan het katalysatoreffect en de versnelling die optreedt wanneer krimpplannen bekend gemaakt worden). MOVARE heeft de frequentie van het updaten van de huisvestingsplanning verhoogd van jaarlijks naar halfjaarlijks. Op personeel gebied worden extra kosten gemaakt doordat personeel alleen nog via uitzendbureaus wordt ingehuurd, omdat er geen formatieruimte is voor nieuwe vaste contracten. Daarnaast kost de planning van en communicatie rondom krimpmaatregelen tijd, denkkracht en daarom geld. SVO|PL heeft bijvoorbeeld een film laten maken en de directeur van OPO Borger-Odoorn vindt dat hij eigenlijk een communicatieadviseur had moeten

inhuren om het proces te begeleiden. Tenslotte is in plattelandsgebieden een punt van zorg dat uiteindelijk de portemonnee getrokken zal moeten worden voor het vervoeren van leerlingen – niet alleen van huis naar school en terug, maar ook tussen satellietschool naar de centrale gymzaal en muziekschool. Dit raakt echter aan de veel bredere problematiek waar krimpende gemeenten mee te maken hebben. Voor nu volstaat het te constateren dat de weg van meer naar minder niet gratis is.



5 Conclusies

De belangrijkste lessen uit de praktijk van structureel dalende leerlingenaantallen in het primair en voortgezet onderwijs:

Op tijd beginnen – Het is essentieel om een krimpstrategie op te stellen ruim vóór de leerlingenaantallen daadwerkelijk gaan dalen. Het inspelen op krimp is een langdurig proces, vanwege o.a. de noodzaak om draagvlak te generen onder de betrokkenen, medezeggenschapsprocedures te doorlopen of toestemming van te verkrijgen van gemeenten.

1. Goede informatie inwinnen – Om op tijd te kunnen beginnen met het opstellen (en uitvoeren) van een strategisch krimpplan, zijn goede prognoses van groot belang. De traditionele bevolkingsprognoses bieden lang niet altijd voldoende en adequate informatie. Daarom is het voor schoolbesturen in primair onderwijs van belang om, naast de traditionele prognoses, werkelijke lokale ontwikkelingen (bijv. geboortecijfer) mee te nemen. In het voortgezet onderwijs dient men goed te kijken naar de leerlingontwikkelingen in het primair onderwijs.

2. Samenwerken – Samenwerking (tussen schoolbesturen onderling en tussen schoolbesturen en gemeenten) biedt de beste kansen om slim in te spelen op de krimp en daardoor een goed gespreid, divers en adequaat onderwijsaanbod in stand te houden.

3. Betrokken communiceren – De bewustwording van bevolkingskrimp als structureel en onomkeerbaar fenomeen is vaak een langdurig proces. En zelf als mensen begrijpen wat krimp betekent in het onderwijs, roepen krimpmaatregelen vaak negatieve emoties op. Het is belangrijk om hierop in te spelen, om extreme weerstand te voorkomen. Het presenteren van cijfers en rationele argumenten alleen is meestal niet voldoende om betrokken te overtuigen van de noodzaak van het nemen van maatregelen.

4. Professioneel besturen – Krimp in het onderwijs grijpt in op alle aspecten van bestuur: financiën, huisvesting, personeelsbeleid, organisatie en communicatie. Het in huis hebben (of halen) van expertise op deze gebieden binnen het schoolbestuur is essentieel. Bovendien is een vooruitziende blik nodig.

5. Begroten voor krimpmaatregelen – Het (laten) opstellen van prognoses en een strategisch plan, het opstellen en uitvoeren van een bijpassend communicatiebeleid en het eventueel inhuren van externe expertise kost geld. Het is dan ook belangrijk om hier rekening mee te houden wanneer men (op termijn) te maken krijgt met leerlingendaling.

Rekening houden met (neven)effecten – Een snelle daling van leerlingenaantallen op een school kan (organisatorische) problemen veroorzaken, waardoor de school minder aantrekkelijk wordt en nog meer leerlingen verliest – het katalysatoreffect. De krimp aanpakken is dan onvermijdelijk, maar de aanpak zelf (of de publiciteit daaromtrent) kan op de korte termijn een onbedoeld negatief effect hebben op het aantal aanmeldingen. Dit hoeft het succes van een krimpplan op de lange termijn niet in gevaar te brengen, als het plan maar een aantrekkelijk toekomstperspectief biedt voor ouders en leerlingen. Deze effecten moeten echter wel meegerekend zijn in strategisch krimpbeleid.



Bijlage 1: Geraadpleegde documentatie

Algemeen

Demografische voorsprong. Kwaliteitsslag onderwijs, APE, 2008

Positionpaper Krimp en onderwijs, Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling Themagroep Krimp en Onderwijs, 2009

Concurrentie en kwaliteit in het primair en voortgezet onderwijs, A. de Moor, 2009 (TPE digitaal Jaargang 3. nr.3)

Krimpen met kwaliteit. Interbestuurlijk actieplan Bevolkingsdaling, Rijk IPO en VNG, 2009

Leefbaarheidsonderzoek Sluis, Scoop, 2009

www.cbs.nl (website van het Centraal Bureau voor de Statistiek)

http://www.vanmeernaarbeter.nl/content/nationaal_netwerk_bevolkingsdaling (website Knooppunt Bevolkingsdaling)

Drenthe: Openbaar Primair Onderwijs Borger-Odoorn

Beleidsinformatie

Kern en kader III, Gemeente Borger-Odoorn, 2004

Openbaar Primair Onderwijs Borger-Odoorn. Plan van aanpak personele en financiële problematiek, Gemeente Borger-Odoorn, 2009

Morgen wordt alles beter: wij beginnen vandaag!, Directeurenberaad Openbaar Primair Onderwijs Borger-Odoorn, 2010

Morgen wordt alles beter: wij beginnen vandaag!. Een volgende stap, Werkgroep Openbaar Primair Onderwijs Borger-Odoorn, 2010

www.opoborger-odoorn.nl (website Openbaar Primair Onderwijs Borger-Odoorn)

Pers

Sluiting zes scholen in Borger-Odoorn wordt menens, Dagblad van het Noorden, 3 juli 2010



Zeeland: Openbaar primair onderwijs Borsele

Beleidsinformatie

Onderzoeksrapport De sociale draagkracht van dorpen in Borsele,
Universiteit van Amsterdam en Scoop, 2008

Onverkende Paden, Provincie Zeeland, 2008

Ontwikkelingen van de leerlingenaantallen in het basisonderwijs van de gemeente Borsele, Gemeente Borsele (afdeling Onderwijs), 2009

Onderzoek afnemende leerlingenaantallen, Platform Primair Onderwijs Zeeland, 2010

Strategisch beleidsplan, Alpha Scholengroep 2010 – 2014

www.alphascholengroep.nl (website van Alpha Scholengroep)

www.delinden-ab.nl (website basisschool De Linden)

www.beremburcht.nl (website basisschool de Beremburcht)

Pers

Borsele houdt Beremburcht open, Persbericht Gemeente Borsele, 22 oktober 2008 (<http://www.borsele.nl/web/show/id=629729>)

Kleine kernenbeleid ter discussie, Provinciale Zeeuwse Courant, 4 mei 2009

Freinetpraktijk kan schooltje redden, Provinciale Zeeuwse Courant, 17 september 2009



Zuid-Limburg: MOVARE

Beleidsinformatie

Huisvestingsscenario, MOVARE, 2009

Jaarverslagen, MOVARE 2005 t/m 2009

www.movare.nl (website van MOVARE)

Pers

Limburgse scholen zoeken remedie tegen de krimp, Trouw, 22 januari 2008

Zuid-Limburg: SVO|PL

Beleidsinformatie

Masterplan SVO|PL, 2008

Rapport volwaardig voortgezet onderwijs in Kerkrade ondanks krimp,
Stichting Onderwijs en Kwaliteit (StOK), 2009

Bevolkingsprognose Provincie Limburg, 2008-2040

Ingezonden brief t.b.v. Raadsvergadering d.d. 21-01-2009 betreffende de
overeenkomst tussen SVO|PL en Gemeente Kerkrade, Stichting Onderwijs en
Kwaliteit

Krimp als structureel probleem, Topteam Krimp voor Parkstad Limburg, 2009

SVO| PL Jaarverslag 2008/2009, SVO|PL, 2010

www.svopl.nl (website SVO|PL)

Pers

<http://www.svopl.nl/sjablonen/svopl/pagina.asp?subsite=12&onderwerp=5>
(overzicht alle persberichten SVO|PL)



Achterhoek: Orchidee Scholengroep en COVOA

Beleidsinformatie

Krimp biedt Kansen. Demografische ontwikkelingen in de Achterhoek, Regio Achterhoek, Achterhoeks Corporatie Overleg e.a., 2009

www.orchideescholengroep.nl (website van Orchidee Scholengroep)

www.covoa.nl (website van COVOA)

<http://zowelapartalssamen.nl/web/index.php/documenten> (website over de fusie tussen COVOA en Orchidee Scholengroep met persberichten, beleidsdocumenten en de fusierapportage)

Pers

http://www.seo-achterhoek.nl/files_cms/bestand/83375.pdf (Brochure over demografische ontwikkelingen Achterhoek – april 2008).

Terug naar de Achterhoek, Trouw, 9 mei 2009.



Bijlage 2: Lijst met geïnterviewden

Drenthe (PO)

1. Jacob Bruintjes – wethouder Onderwijs Borger-Odoorn
2. Roel Zwijs – algemeen directeur Openbaar Primair Onderwijs Borger-Odoorn (OPO)
3. Tina Bos – voorzitter gemeenschappelijke medezeggenschapsraad OPO

Zuid-Limburg (PO)

1. Arie Kraak – voorzitter College van Bestuur MOVARE
2. Peter de Ruyter – medewerker Facilitaire Zaken MOVARE
3. Riet de Wit – wethouder Onderwijs Heerlen

Achterhoek (VO)

1. Henk van der Esch – voorzitter College van Bestuur Orchideescholen
2. Guus van Oers – voorzitter College van Bestuur COVOA
3. Adrie Michels – lid gemeenschappelijke medezeggenschapsraad Orchidee Scholengroep

Zuid-Limburg (VO)

1. Leo Niessen – lid College van Bestuur SVO|PL
2. Hans Bosch – voormalig wethouder Onderwijs Kerkrade
3. John Bemelen en John Krist – voorzitter resp. beoogd voorzitter Stichting Onderwijs en Kwaliteit

Zeeland (PO)

1. Anko van Hoepen – lid College van Bestuur Alpha Scholengroep
2. Jan Ennik – onderzoeker Regionaal Pedagogisch Centrum Zeeland
3. Jan Zandee – wethouder Borsele (voormalig wethouder Onderwijs)

