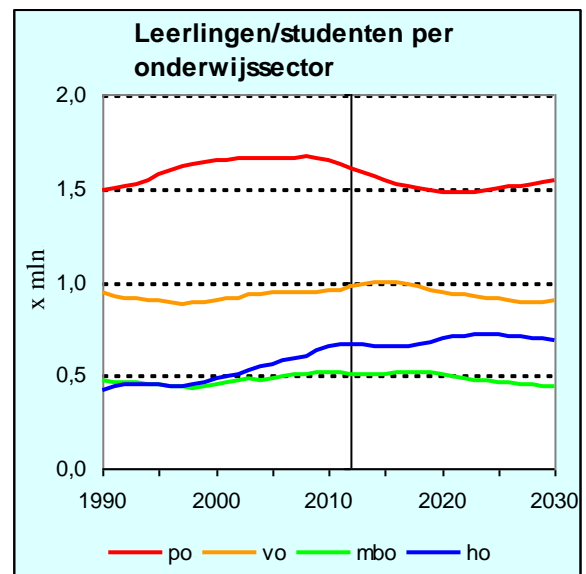


## Krimp en onderwijskwaliteit

Marc Vermeulen TIAS school for business and society/Tilburg University

### Intro

Gemiddeld vallen de plaatjes uit de leerlingenramingen die het ministerie van OCW jaarlijks maakt eigenlijk best mee, het aantal leerlingen in het basisonderwijs daalt de komende jaren een paar procent<sup>1</sup>. Het voortgezet onderwijs volgt die ontwikkeling een paar jaar later en het MBO nog weer een beetje later. Deelname aan het hoger onderwijs stijgt voorlopig nog, zij het minder snel dan voorheen. Die plaatjes zijn echter misleidend, gemiddelden zeggen nu eenmaal weinig over de bijzondere ontwikkelingen in regio's en scholen. In dit artikel ga ik in op de gevolgen voor onderwijskwaliteit van de demografische transitie waar Nederland nu door heen gaat. We gaan van groei naar krimp, maar niet overal (op het zelfde moment). Welke uitdagingen brengt dit voor bestuurders en beleidsmaker van onderwijs de komende jaren met zich mee?



Figuur 1 Bron ministerie van OCW, referentieraming 2013

### Onderwijs als het oneindig uitdijend universum

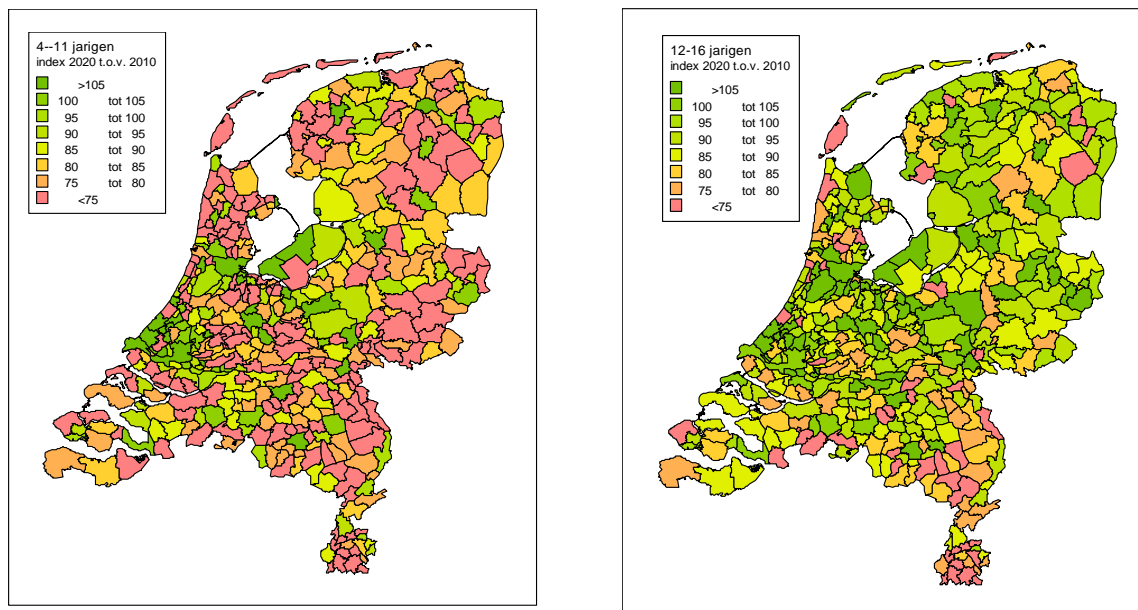
Onderwijs, je kunt er niet genoeg van krijgen! Die uitspraak is meer dan waar en zorgde vele jaren op rij voor een al maar groeiende onderwijsdeelname. In het leven van een school is er veel onzeker, maar lange tijd was het feit dat we volgend jaar meer leerlingen hebben dan vorige jaar een zekerheid die als een paal boven water stond. Drie ontwikkelingen zorgden daar voor. Ten eerste groeide de Nederlandse bevolking en die groei zie je als eerste in het onderwijs. Ten tweede steeg het opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking drastisch waardoor steeds meer mensen onderwijs volgen. Daar zit een vliegwieleffect in: onderwijs geeft je een relatieve positie in de samenleving. Als anderen langer doorleren en jij niet, wordt je vanzelf lager opgeleid: je wordt voorbijgestreefd. Ten derde kon Nederland zich ook

<sup>1</sup> Deze gegevens zijn ontleend aan de jaarlijks opgesteld Referentieraming van het ministerie van OCW. Download op: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/09/17/referentieraming-2013.html>

permitteren veel geld aan onderwijs uit te geven, we konden de groei betalen. Niet altijd van harte, minister Deetman kwam met de HOS-nota die als een bezuiniging voelde (het absolute budget voor onderwijs daalde overigens niet, er moesten alleen meer mensen opgeleid worden). Minister Ritzen noemde het Nederlandse onderwijsbeleid wel eens trots 'Zeeuws meisje'-beleid: geen cent te veel dus.

De groei van de onderwijsdeelname wordt overwegend blijmoedig beschouwd, het geldt als een teken van beschaving dat kinderen en jongeren veel onderwijs volgen. Zouden de gevangenissen in hetzelfde tempo groeien, dan wordt dat veel meer als een probleem gezien. Het feit dat we heel goede zorg verlenen in dit land wordt ook steeds meer als een probleem ervaren en in ieder geval niet als een wapenfeit van de verzorgingsstaat.

Met onderwijs gaan we nu snel in een ander gesprek terecht komen waarbij we het over krimp in plaats van over groei moeten hebben als gevolg van de ingrijpende demografische veranderingen. Ten eerste hebben we te maken met aanzienlijke *regionale verschillen* in de ontwikkeling van de onderwijsdeelname. Aan de randen van Nederland daalt het aantal leerlingen, terwijl in de Randstad en in Almere en groei voorspeld wordt. Deze regionale onevenwichtigheid wordt niet opgelost door mobiliteit: noch scholen, noch leerlingen, noch docenten zijn te verplaatsen. Voor gebouwen ligt dit voor de hand en ook voor leerlingen in het funderend onderwijs geldt dat reisafstanden beperkt zijn. Docenten reizen ook maar over beperkte afstand. Ze zijn vaak al wat ouder en gesetteld in een gebied en zullen niet makkelijk verhuizen. Datzelfde geldt voor de parttimers, vaak is hun partner fulltime werkzaam en bepaalt deze de vestigingsplaats. Alles bij elkaar betekent dit dat groei op de ene plaats niet opgevangen wordt door overschotten op de andere plaats en dat het hele stelsel daardoor inefficiënter wordt. Groei en krimp kosten beide geld: er is nieuwbouw en nieuw personeel nodig in de Randstad en in Almere. In Zeeland en Zuid-Limburg zitten leraren in wachtgeld en staan gebouwen (deels leeg) en ook dat moet gefinancierd worden. De onderstaande kaarten laten de krimp van de bevolking zien tussen 2010 (=100) en 2020 per Nederlandse gemeente. Links staat deze ontwikkeling voor de 4 tot 11 jarigen (basiscohort voor primair onderwijs) en rechts voor de 12 tot 16 jarigen (basiscohort voortgezet onderwijs). Deze demografische ontwikkeling vertaalt zich één-op-één in dalende leerlingaantallen in het betreffende gebied omdat deze leerlingen volledig leerplichtig zijn en in de nabije omgeving van hun huisadres onderwijs volgen.



Figuur 2 Index 4-11 (links) en 12-16 (rechts) jarigen 2010-2020.  
Bron ministerie van OCW referentieraming 2013

Er dreigt ten tweede een *afkalving van het draagvlak van onderwijs* doordat de electorale verhouding tussen de bevolkingsgroepen veranderen. Je zou de redenering kunnen volgen dat je moet investeren in de kwaliteit van wat schaars wordt, dus in onderwijs. Toch is dat de vraag of dat gaat gebeuren. Met de vergrijzing komen de 50-plus partijen op en het is te verwachten dat het *zorg*-hemd voor hen nader is dan de *onderwijs*-rok. In Amerika zien we dat electorale steun voor onderwijs in vergrijzde staten relatief klein is.

Een derde structurele verandering is dat vergrijzing en ontgroening gepaard gaan met *verstedelijking*. In de noordelijke provincies is dit het meest pregnant zichtbaar. De bevolking van de stad Groningen groeit de komende jaren nog flink terwijl het inwonertal in de ommelanden aanzienlijk daalt. De onderwijskrimp slaat neer in het landelijk gebied. Met name voor basisonderwijs is dit problematisch, daar zijn kinderen en ouders immers aangewezen op onderwijs in de naaste omgeving. Kleine scholen, waar klassen gecombineerd worden, zullen het beeld bepalen. Als ook die verdwijnen ontstaat er een versnelde braindrain, jonge gezinnen zullen ook naar de stad trekken op zoek naar banen en goede voorzieningen. De gebieden die leeglopen, trekken mensen aan die op zoek zijn naar rust en/of goedkope woonruimte, beide groepen zorgen niet voor een vitaal sociaal klimaat.

### **Ingrijpende herdefinitie van onderwijs**

Het hiervoor geschetste beeld heeft verregaande gevolgen voor het onderwijs. Om te beginnen zal de vraag wat we precies met scholen willen en kunnen aan de orde komen. Als sluiting van scholen aan de orde is, ontstaat in alle scherpheid de discussie over wat we dan

gaan missen, welke alternatieven er voor handen zijn en wat de kwaliteit van die alternatieven is. In krimpende gebieden zullen meerdere sociale functies in de school samengebracht worden (bibliotheek, informatiecentrum etc.). Tegen wil en dank zullen er brede scholen ontstaan die aangesproken zullen worden op meer dan lesgeven alleen. De betekenis die aan onderwijs gehecht wordt verandert ook. Scholen bieden een levend bewijs van het publieke belang, zij vertegenwoordigen als het ware de verzorgingsstaat in het dorp. Als politie, ziekenhuis en brandweer verdwenen zijn, zal de publieke waarde die aan scholen toegekend wordt, veranderen. Als gevolg hiervan zullen scholen met steeds meer en vermoedelijk ook andere belanghebbenden te maken krijgen: meerder gemeenten krijgen een belang bij het overeind houden van die ene laatste school in de omgeving. Maar ook de bibliotheek, het informatiecentrum en de welzijnsvoorziening die in of bij de school gevestigd worden, kennen hun eigen netwerk van belanghebbenden. Het besturingsveld waarin scholen staan wordt daardoor meer beladen en ingewikkelder. Een voorbeeld van een dilemma waar we voor kunnen komen te staan is het volgende: als scholen door een te kleine schaal bijvoorbeeld niet meer aan alle kwaliteitseisen voldoen, accepteren we dat dan om toch een school in het dorp te kunnen houden? Een ander dilemma is de vraag hoeveel sociale taken een school er in een kleine gemeenschap bij kan hebben zonder onder een overmaat aan activiteiten te bezwijken: worden scholen in hun uitvoering een soort *duizend dingen doekje van het dorp*?

Ten slotte zal ook de hele onderwijsuitvoering anders worden: klassen worden gecombineerd, er zal vanaf langere afstanden gereisd moeten worden om leerlingen specifieke vakken te laten volgen en ICT zal vermoedelijk meer een rol gaan spelen. Het is nu al zichtbaar dat leerlingen die bijvoorbeeld Grieks willen volgen vanuit diverse scholen gepooled worden en op één plaats onderwijs krijgen. In Zeeland worden in het MBO video-colleges gegeven waarbij er op een locatie een docent les geeft en op de andere locatie leerlingen via een tweewegs videoverbinding hetzelfde onderwijs volgen. De logistiek van onderwijs verandert hierdoor met alle bijbehorende consequenties voor het denken over bekostiging, toezicht, onderwijstijd etc.

### **Krimp als kans**

De voorgaande ontwikkelingen kunnen gezien worden als een verschraling van aanbod en een ondermijning van onderwijskwaliteit. Dat risico is zeker aanwezig als er niet tijdig ingespeeld wordt, maar er zijn alternatieven. Ten zuiden van de grote rivieren kennen we het spreekwoord 'honger leert bidden', crisisverschijnselen dwingen bestaande paradigma's los te laten en op zoek te gaan naar betere modellen. De regio's die nu al geconfronteerd worden met krimpende leerlingenaantallen kunnen een interessante broedplaats voor nieuwe onderwijsmodellen vormen. Enerzijds kunnen ze daarmee best practices vormen voor regio's die later ook zullen gaan krimpen en anderzijds kunnen ze een aantal ontwikkelingen vormgeven die sowieso belangrijk zijn voor de modernisering van ons

onderwijsbestel. Onderstaand noem ik van dit laatste enkele voorbeelden, er zijn er vast meer te bedenken.

- Door de verbreding van maatschappelijke functies in scholen (de bibliotheek, het buurthuis etc.) raken scholen meervoudig verankerd in hun omgeving. Deze verbreding wordt al langer nagestreefd maar kwam soms moeizaam tot stand omdat de harde noodzaak ertoe ontbrak. Scholen ontwikkelen zich van bolwerken naar netwerken en dat sluit aan bij nieuwe opvattingen over de organisatie van de publieke sector. De school verovert of herovert op die manier een centrale functie in de lokale omgeving.
- ICT-gebruik is al genoemd als voorbeeld. In de netwerken zullen gemeenschappelijke ontwikkeling en uitvoering van onderwijs meer noodzakelijk zijn en zal men snel ontdekken wat de meerwaarde van ICT daarbij is. Waar werken in de cloud, via videoconferencing en met gemeenschappelijke kennisbanken in het bedrijfsleven al behoorlijk ingeburgerd is, zullen scholen ook dit pad op gaan. Kleine scholen voor voortgezet onderwijs zullen mogelijk niet meer alle vakken kunnen aanbieden of slechts een zeer beperkt aantal docenten per vak hebben. Zij zouden zich virtueel moeten aansluiten bij collega's om samen de kwaliteit van hun werk op peil te houden. Leerlingen krijgen toegang tot elkaars onderwijs, kennisbestanden etc.
- In dun bevolkte gebieden in andere landen zien we dat leerlingen in de vorm van sociale dienstplicht ingeschakeld worden bij het uitvoeren van gemeenschapstaken. In IJsland is dit niet ongebruikelijk simpelweg omdat er meer taken dan mensen zijn. Voor leerlingen doen zich hier interessante mogelijkheden voor om allerlei vaardigheden en inzichten op te doen die vervolgens weer ingebouwd kunnen worden in het curriculum (bijvoorbeeld via EVC-procedures).<sup>2</sup> Burgerschapsvorming wordt op die manier gemakkelijker en draagt bij aan versterking van sociale weefsels.
- Door combinaties van leerjaren, wellicht zelfs over de grenzen van schooltypen heen, ontstaan er nieuwe onderwijslogistieke arrangementen die flexibeler zullen zijn en zo ook meer maatwerk mogelijk maken. Ook dat is passend onderwijs, weliswaar ontstaan onder een ander gesternte. Opleidingen van leraren zouden meer moeten inspelen op de specifieke kenmerken van het lesgeven in krimpregio's. Meervakkigheid en meerklassigheid zijn hier aan de orde van de dag. Beter kunnen differentiëren en andere logistieke ordeningen zijn nodig en moeten ontwikkeld worden. Deze verschuivingen raken dus niet alleen de scholen zelf, maar ook de kennisinfrastructuur om die scholen heen.
- Nieuwe combinaties vormen volgens Schumpeter –een van de grondleggers van het denken over innovatie- een belangrijke kans om nieuwe praktijken te ontwikkelen. Welke mogelijkheden ontstaan er in taalonderwijs als we de bibliotheek en het buurthuis onder één dak brengen? Als de keuken van het verzorgingshuis het

---

<sup>2</sup> Erkenning van elders verworven competenties

vaklokaal is voor voedingsleer? Als het beheer van de buurtvereniging gevoerd wordt als onderdeel van de lessen management&organisatie?

### **Tijdig beginnen, grenzeloos denken en vooral samenwerken**

Demografische ontwikkelingen zijn overwegend prettig voorspelbaar. Je ziet ze lang van te voren aankomen en ze zijn er ook niet ineens. Dat was bijvoorbeeld met de bankencrisis wel anders, slechts een enkeling zag die aankomen en hij ontrolde zich in een verbijsterend tempo.

Het voordeel van de geleidelijke en voorspelbare ontwikkeling is tegelijkertijd een risico. De neiging om langzaam te reageren is groot, het loopt allemaal niet zo'n vaart immers. Scholen zijn vaak erg bedreven in het steeds maar weer de tering naar de nering zetten en accommoderen daarmee de geleidelijke krimp zonder daadwerkelijk te vernieuwen. De dagelijkse werkelijkheid van scholen is een drukke, de neiging om ingrijpende herziening voor zich uit te schuiven is daarom groot. Vernieuwing van onderwijs kan sowieso niet rekenen op groot enthousiasme van de werkvloer en bestuurders laten het daar dan ook vaak maar bij. Gevolg is dat scholen te langzaam reageren op de gevolgen van demografische krimp en dat is uitermate risicovol. Ter illustratie: adviesbureau KPMG becijferde voor het Zeeuwse primair onderwijs dat zonder ingrijpende bijsturing voor de helft van de schoolbesturen faillissement dreigt binnen het komend decennium.<sup>3</sup>

De krimp als kans gebruiken om hoogwaardig onderwijs onder gewijzigde omstandigheden te realiseren, vergt de nodige verbeeldingskracht en die moet gemobiliseerd worden. Gebruik maken van ervaringen in andere regio's en landen en in andere sectoren helpt daarbij. Strategische vernieuwing zal niet alleen draagvlak moeten vinden in de bestuurskamer maar ook op de werkvloer. Het besef dat doorgaan op de oude voet geen optie is, moet breed gevestigd worden. Voor leraren zal dit ingrijpend, maar niet onherkenbaar zijn. Ze wonen immers zelf in die krimpende regio's en zien de effecten om zich heen. Het zal eerder een kwestie zijn om met hen samen nieuwe modellen voor onderwijs te ontwikkelen. Overheid en sociale partners zullen moeten erkennen dat hier regionale variatie in regelgeving en voorzieningenniveau voor nodig is. Deze spelers schrikken terug voor de gedachte dat er meer decentraal geopereerd moet worden. De erkenning dat in krimp regio's jonge leraren via premies geworven moeten worden zal misschien nog op bijval kunnen rekenen, maar de gelijktijdige erkenning dat de kosten van levensonderhoud (woonruimte, parkeren) zoveel lager zijn dat er misschien bij oudere leraren wat minder betaald hoeft te worden, zal veel meer weerstand oproepen. Bestuur en

---

1. <sup>3</sup> KPMG (2013) Een nieuwe realiteit:Onderzoek naar de effecten van krimpende leerlingenaantallen op het Zeeuwse primair onderwijs; download op: [www.zkbo.nl/.../file:een-nieuwe-realiteit-eindrapportage-oaz-totaal.htm](http://www.zkbo.nl/.../file:een-nieuwe-realiteit-eindrapportage-oaz-totaal.htm)

toezicht zal school- en sectoroverstijgend moeten zijn en meer gericht zijn op netwerken van meerdere partijen dan op een enkel schoolbestuur. Nederland worstelt met de verhouding centraal/decentraal. In de jeugdzorg, de arbeidsvoorziening en de gezondheidszorg krijgen gemeenten meer invloed voor onderwijs valt hetzelfde te overwegen om ruimte te maken voor meer lokaal maatwerk en samenhang.

Eén van mijn favoriete uitspraken wordt toegeschreven aan Benjamin Franklin, vlak voordat hij de Onafhankelijkheidsverklaring tekende in 1776: *'We must, indeed, all hang together, or assuredly we shall all hang separately'*. Voor krimpregio's schuilt hier een diepe waarheid in. Als scholen elkaar beschouwen als concurrenten en ze de kat uit de boom kijken totdat de buurman omgevallen is, dan zal de kwaliteit van onderwijs dramatisch achteruit gaan. Koude saneringen leiden tot kaalslag en in het publieke domein tot een enorme verspilling van belastinggeld. Scholen zullen ten principale moeten willen zien dat de oplossingen gemeenschappelijk gerealiseerd moeten worden waarbij ook de pijn van het krimpen samen gedeeld moet worden. Dat vergt nogal wat van bestuurders die zich de laatste jaren vooral als maatschappelijk ondernemer zijn gaan zien en gedragen. Moderne ondernemerschap kenmerkt niet zo zeer door het streven concurrenten voor te blijven maar veel meer door al samenwerkend tot baanbrekende vernieuwingen te komen. Dat geldt a fortiori voor modern maatschappelijk ondernemerschap.

## Meer weten?

Inmiddels groeit de aandacht voor de demografische effecten op onderwijsdeelname snel. Voor wie hier meer over wil weten, onderstaand een aantal verwijzingen:

- In het kader van het opstellen van de onderwijsbegroting maakt het ministerie van OCW jaarlijks de zogenaamde referentieraming. Daarin staat de (nationale) lange termijn ramingen voor onderwijsdeelname. Ze staan op de site van de rijksoverheid en verschijnen met Prinsjesdag. Zie <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/09/17/referentieraming-2013.html>
- Het Planbureau voor de Leefomgeving maakt o.a. voor de volkshuisvesting gedetailleerde ramingen van de bevolkingsontwikkeling per gemeente. Te vinden op: <http://www.pbl.nl/dossiers/bevolking>
- Er is een nationaal kenniscentrum krimp: <http://www.vanmeernaarbeter.nl/home>
- Onder deze site hang een aparte site voor onderwijs met onder meer handboeken krimp voor primair en voortgezet onderwijs. Zie <http://www.leerlingendaling.nl/contact>
- De provincie Limburg heeft een eigen kennisinstituut voor krimpvraagstukken opgericht dat flink aan de weg timmert:
  - De PO-raad heeft door de Argumentenfabriek een analyse-instrument laten maken voor de gevolgen van krimp op schoolorganisaties. Zie: <http://www.poraad.nl/content/denkhelp-krimp>
  - Nederland kent een wetenschappelijk topinstituut op het gebied van demografische ontwikkelingen, voor de fijnproevers een verplicht bezoek waard. Geven interessante nieuwsberichten uit, ook voor degenen die alleen de hoofdlijn (goed) willen begrijpen. Zie <http://www.nidi.nl/nl>
  - Toekomstvoorspellingen maken is een belangrijke, leuke maar soms ook ingewikkelde aangelegenheid. Ik heb hier inmiddels bijna 10 jaar geleden een praktisch handboek voor geschreven voor de onderwijssector: Vermeulen, M. (2005). *Werkplaats onderwijs. Een handleiding bij de toekomstverkenning voor onderwijsorganisaties*. Van Gorcum (Assen)